

Dieter Dohmen
Klemens Himpele

unter Mitarbeit von Birgitt A. Cleuvers
und Dominik Haubner

Umfinanzierung der elterlichen Kosten für
den Schulbesuch der Kinder durch
Kürzungen beim Kindergeld

FiBS-Forum Nr. 34

Köln/Berlin, August 2006

ISSN 1610-3548



W
U
B
O
E

**© 2006 Forschungsinstitut für Bildungs-
und Sozialökonomie, Berlin**

Nachdruck und Vervielfältigung – auch auszugsweise – sowie Weitergabe bzw. Verkauf sind nur mit ausdrücklicher schriftlicher Genehmigung der Verfasser gestattet.



**Forschungsinstitut für
Bildungs- und Sozialökonomie**

**Reinhardtstr. 31 – 10117 Berlin
Tel.: 030/8471223-0 – Fax: 030/8471223-29**

**Platenstraße 39 – 50825 Köln (bis 31.8.06)
Tel.: 0221/5509516 – Fax: 0221/550 9518**

E-mail: fibs@fibs.eu

URL: www.fibs.eu

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung und Hintergrund.....	7
2. Die Ausgaben der Eltern für ihre in der Schule befindlichen Kinder.....	8
2.1 Lernmittel.....	9
2.2 Verpflegung in der Schule	11
2.3 Transportkosten zur Schule	13
2.4 Zusammenfassung der Elternkosten.....	14
3. Familienlasten- bzw. Familienleistungsausgleich	17
3.1 Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts und die Funktion der Freibeträge	19
3.2 Kinderfreibetrag als sächliches Existenzminimum.....	20
3.3 Das Existenzminimum der Kinder.....	20
3.4 Freibetrag für Betreuung, Erziehung oder Ausbildung	23
3.5 Kindergeld.....	24
3.6 Das Optionsmodell.....	25
3.7 Kinderbetreuungskosten als außergewöhnliche Belastung.....	28
3.7.1 Kinderbetreuungskosten im EStG bis 31.12.2005.....	28
3.7.2 Nebenkosten der schulischen Ausbildung und ihre Berücksichtigung im Steuerrecht	29
3.7.3 Die Neuregelung der Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten zum 1.1.2006.....	31
3.7.4 Exkurs: Die Effekte der Neuregelung unmittelbaren Vergleich.....	33
3.7.5 Folgen der Umfinanzierungsüberlegungen für die beiden Betreuungsfreibeträge und die Berechnungen	36
3.8 Die staatlichen Ausgaben bzw. Mindereinnahmen durch Kindergeld und Steuerfreibeträge	37
3.9 Die Einkommensverteilung bei den Eltern	39
4. Das Volumen der Umfinanzierung der Elternkosten.....	41
4.1 Lernmittelkosten.....	42
4.2 Essenskosten	43
4.3 Transportkosten.....	44
4.4 Zusammenfassung: Das gesamte Umfinanzierungsvolumen.....	45
5. Der Umfang der Kindergeldreduktion zur Umfinanzierung der elterlichen Kosten	46

5.1	Kürzung des Kindergeldes zur Umfinanzierung der Elternkosten.....	47
5.1.1	Modell 1: Kindergeldsenkung zur Finanzierung von 2,6 Milliarden Euro	49
5.1.2	Modell 2: Kindergeldsenkung zur Finanzierung von 3,6 Milliarden Euro	49
5.1.3	Zwischenfazit: Erhebliche Kindergeldkürzungen wären notwendig	50
5.2	Streichung des Erziehungsfreibetrags und Kürzung des Kindergeldes zur Umfinanzierung der Kosten.....	50
5.2.1	Modell 3: Kindergeldsenkung und Streichung des Erziehungsfreibetrags zur Finanzierung von 2,6 Milliarden Euro.....	51
5.2.2	Modell 4: Kindergeldsenkung und Streichung des Erziehungsfreibetrags zur Finanzierung von 3,6 Milliarden Euro.....	51
5.2.3	Zusammenfassung	51
6.	Verteilungseffekte der Umfinanzierung	52
6.1	Regionale und föderale Verteilungswirkungen	52
6.2	Personelle Umverteilung.....	59
6.2.1	Personelle Umverteilungswirkung der Modelle 1 und 2	61
6.2.2	Personelle Umverteilungswirkung bei Kürzung des Kindergelds und Streichung des Erziehungsfreibetrags	64
7.	Zusammenfassung und Fazit	66
	Literaturverzeichnis	70
8.	Anhang: Anmerkungen zur Methodik zur Berechnung des Entlastung durch den Familienleistungsausgleich	73

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Lernmittelkosten in den einzelnen Bundesländern	10
Tabelle 2: Übersicht über die Tarifgestaltung von Schülertickets nach Bundesländern und Verkehrsverbänden.....	15
Tabelle 3: Die derzeitigen Kosten der Eltern	17
Tabelle 4: Das Existenzminimum von Erwachsenen und Kindern 2005.....	21
Tabelle 5: Aufschlüsselung der Regelbeträge nach Verwendungszweck pro Monat.....	22
Tabelle 6: Übersicht über Kindergeld und -freibeträge nach Familienstand.....	28
Tabelle 7: Kinderbetreuungskosten als außergewöhnliche Belastung, § 33c EstG a.F.....	29
Tabelle 8: Anzahl der Kinder und der Schüler im Jahr 2004	37
Tabelle 9: Familienleistungsausgleich nach Ausgleichart und Umfang 2004 (Stand: September 2004, durch BMF hochgerechnet)	38
Tabelle 10: Einkommensverteilung bei den Eltern (Basis: EVS 2003).....	40
Tabelle 11: Verteilung der Haushalte in den oberen Einkommensklassen	41
Tabelle 12: Lernmittelkosten der Eltern nach Bundesländern	43
Tabelle 13: Essenskosten je Schüler und insgesamt	44
Tabelle 14: Preise für Schülertickets nach Bundesländern	45
Tabelle 15: Gesamtvolumen der Umfinanzierungskosten	46
Tabelle 16: Umfang der Kindergeldkürzung in Abhängigkeit vom Umfinanzierungsvolumen	47
Tabelle 17: Gegenüberstellung der Nettoeffekte der Steuermehreinnahmen bzw. Kindergeldminderausgaben und der zusätzlichen Ausgaben für Lernmittel	54
Tabelle 18: Regionale und föderale Verteilungseffekte in Mio. € (Status-quo- Annahme: Umfinanzierung hat keine Nachfrageeffekte)	57
Tabelle 19: Bruttojahreseinkommen, ab dem die Freibetragsregelungen greifen	60

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entlastungsverlauf des Familienleistungsausgleichs 2006 (Ehepaar, ein Kind)	26
Abbildung 2: Entlastungsverlauf des Familienleistungsausgleichs 2006 (Alleinerziehend, ein Kind)	27
Abbildung 3: Die steuerlichen Wirkungen der alten und neuen Regelung der Abzugsfähigkeit der Kinderbetreuungskosten für Verheiratete	34
Abbildung 4: Die Nettoentlastung durch die Neuregelung der Abzugsfähigkeit der Kinderbetreuungskosten für Verheiratete	35
Abbildung 5: Die Nettoentlastung durch die Neuregelung der Abzugsfähigkeit der Kinderbetreuungskosten für Alleinstehende.....	35
Abbildung 6: Förderanteil und Freistellung des Existenzminimums am Beispiel eines verheirateten Angestellten mit einem Kind	38
Abbildung 7: Kindergeld und Freibeträge nach Kindergeldkürzung, verheiratet	48
Abbildung 8: Differenz zwischen der Entlastung durch Freibeträge und dem Kindergeld (verheiratet, Angestellter, ein Kind, Kirchmitglied).....	61
Abbildung 9: Verteilungswirkung des Modells 2 (verheiratet, 1 Kind). Mikrobetrachtung.....	62
Abbildung 10: Verteilungswirkung des Modells 4 (verheiratet, 1 Kind). Mikrobetrachtung.....	65

1. Einleitung und Hintergrund

In verschiedenen Bundesländern sind in den vergangenen Jahren Beiträge der Eltern zur Finanzierung des Schulbesuchs eingefordert worden, sei es in Form des Bücher- bzw. Lerngelds oder einer Beteiligung an den Transportkosten für die Fahrt zur und von der Schule. Darüber hinaus sind ggf. auch die Kosten für die Mittagsverpflegung der Kinder zu tragen. Dies bedeutet, dass der Schulbesuch der Kinder häufig nicht mehr als kostenlos angesehen werden kann, wie eigentlich aufgrund der bestehenden Schulpflicht zu erwarten wäre.

Vor diesem Hintergrund wird in der politischen Öffentlichkeit, gelegentlich unter Bezugnahme auf andere Länder, darüber diskutiert, ob die Kosten nicht über andere Wege finanziert werden könnten. Ein Vorschlag sieht vor, dass diese Kosten durch die öffentliche Hand übernommen und dies durch eine Kürzung des Kindergeldes und der entsprechenden steuerlichen Freibeträge gegenfinanziert werden könnten.

Das Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie (FiBS) hat sich vor diesem Hintergrund der Frage angenommen, welche Folgen hieraus für die öffentlichen Haushalte und die Steuerfreibeträge resultieren könnten. Die zentrale Zielsetzung der Studie besteht daher in der Ermittlung des Umfinanzierungsbedarfs bei Übernahme der genannten Kosten durch die öffentliche Hand. Zudem sollen die Folgen für die Höhe des Kindergeldes bzw. der steuerlichen Freibeträge und die Umverteilungswirkungen beleuchtet werden.

Die Eltern werden derzeit in zunehmendem Maße zur Finanzierung indirekter oder ergänzender Aufwendungen für den Schulbesuch herangezogen, ohne dass es dazu bundesweite Übersichten gibt. Kapitel 2 geht daher einleitend der Frage nach, in welchem Umfang sich die Eltern in den einzelnen Bundesländern an den Nebenkosten des Schulbesuchs ihrer Kinder beteiligen müssen.

Anschließend wird in Kapitel 3 ein Überblick über den aktuellen Familienlasten- bzw. -leistungsausgleich¹ gegeben. Hierbei wird die Funktion von Kindergeld und Kinderfreibe-

¹ Auf einige Teile des Familienlastenausgleichs, wie etwa die Familienmitversicherung, wurde hier verzichtet. Diese tragen nicht zur Klärung der Fragestellung bei. Zudem ist die Wertung strittig: „Häufig wird darum auch die Mitversicherung von Kindern als eine wichtige Form intra-generationeller Umverteilung – im Kern: von kinderlosen Beitragspflichtigen zu solchen mit Kindern – angesehen. Der tatsächliche altersspezifische Verlauf von Beiträgen und Leistungen deutet jedoch eher darauf hin, dass Kindern zu Beginn ihres Lebens durch die im Durchschnitt auf sie entfallenden Leistungen der GKV zunächst einen im Umfang eher kleinen Kredit empfangen, ab dem 19. Lebensjahr jedoch zu

trägen ebenso beleuchtet wie der durch das Verfassungsgericht gesetzte rechtliche Rahmen. Zudem wird die allgemeine Einkommensverteilung mit der Familienstruktur verbunden, um die Be- und Entlastungswirkungen einer Umfinanzierung simulieren zu können.

In Kapitel 4 werden die aus den individuellen Kosten resultierenden Gesamtvolumina ermittelt. Da bisher keine bundesweiten Daten über die jeweilige Nutzung bzw. den Gesamtaufwand verfügbar sind, müssen diese durch die Kombination der entsprechenden Regelungen mit den Einkommensverteilungen und Fallzahlen simuliert und geschätzt werden. Im darauf folgenden Kapitel 5 wird ermittelt, in welchem Umfang das Kindergeld bzw. die korrespondierenden steuerlichen Leistungen reduziert werden müssten, um den Aufwand für die heute von den Eltern getragenen Kosten über eine Reduktion des Familienleistungsausgleichs gegenzufinanzieren. Hierzu werden verschiedene Modelle simuliert, die an Kürzungen beim Kindergeld und den entsprechenden steuerlichen Regelungen ansetzen.

In Kapitel 6 schließlich wird der Frage der aus der Umfinanzierung resultierenden Verteilungswirkungen nachgegangen. Hierbei geht es um die Effekte auf unterschiedliche Einkommensgruppen, auf unterschiedliche Familientypen (alleinerziehend / verheiratet) und Familiengrößen. Ferner wird der Frage der regionalen Umverteilung nachgegangen, da dies, insbesondere auf Grund der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland und der unterschiedlichen Lastenverteilung auf die föderale Ebene², größere Probleme aufwerfen könnte.

2. Die Ausgaben der Eltern für ihre in der Schule befindlichen Kinder

Die Eltern beteiligen sich in unterschiedlichem Umfang an den Nebenkosten des Schulbesuchs der Kinder. Da in Deutschland Schulpflicht besteht, wird allgemein davon ausgegangen, dass unmittelbare und allgemeine Schulgebühren nicht zulässig sind. Stattdessen

Netto-Zahlern werden und diesen Kredit innerhalb der nächsten zehn Lebensjahre wieder tilgen“ (Werding/Hofmann 2005, S. 55).

² Die Lastenverteilung erfolgt analog zum Verteilungsschlüssel der Einkommensteuer, da die Freibeträge zu einer Reduktion der entsprechenden Einnahmen führen. Die Gemeinden erhalten demnach 15 % der Einkommensteuer, der Bund und die Länder jeweils 42,5 %. Ebenso verteilt sich demnach auch die Ausweitung bzw. Kürzung der Kinderfreibeträge.

werden die Eltern in unterschiedlichem Umfang an den Kosten für Bücher, Transport und Mittagsverpflegung beteiligt. Die Kosten für Eltern lassen sich hierbei in drei Kategorien unterteilen:

1. Lernmittel: Darunter werden die elterlichen Pflichtausgaben für Bücher, Ausleihe usw. erfasst. Nicht berücksichtigt sind hier private Zusatzausgaben, wie bspw. Sekundärliteratur, Schreibmaterialien, Sportkleidung und -schuhe, Kopierkosten usw.
2. Verpflegung in Schule und Hort, meist in Form eines Mittagessens.
3. Transportkosten für den Schulweg (Schülerticket oder ähnliches).

Da der Schulbereich zum Kern landesrechtlicher Zuständigkeit gehört, gibt es keine bundeseinheitliche Regelung. Nach unseren Recherchen liegt eine bundesweite Erhebung über diese Kosten bisher nicht vor, so dass im Folgenden vor allem die Ergebnisse unserer eigenen Recherche dargestellt werden, die allerdings keinen Anspruch auf Vollständigkeit oder Repräsentativität erheben.³ Will man einen genaueren Überblick über die privaten Ausgaben der Eltern für den Schulbesuch ihrer Kinder erlangen, dann besteht weiterer Forschungsbedarf. Dies dürfte für die politische Diskussion von erheblicher Relevanz sein, da die elterlichen Aufwendungen für den Schulbesuch ihrer Kinder weitgehend unbekannt sind. Mangels Daten wurde auch auf die Aufnahme der privaten Kosten von Klassenfahrten verzichtet, wenngleich dies zunehmend zu einem sozialpolitischen Problem zu werden scheint.

2.1 Lernmittel

Die Lernmittelfreiheit ist nur noch in fünf Bundesländern vorgesehen, in allen anderen Ländern sind die Eltern verpflichtet, sich zumindest teilweise an deren Kosten zu beteiligen. Die Aufstellung in Tabelle 1 kann hier einen ersten Überblick verschaffen. Die Bundesländer verlangen demnach sehr unterschiedliche Beiträge von den Eltern, wobei die Ausgaben mit zunehmender Dauer des Schulbesuchs der Kinder tendenziell steigen.

³ In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass zwar einige Regelungen z.B. zu den Lernmitteln / Büchern auf Landesebene getroffen werden, insbesondere die Kosten der Mittagsverpflegung oder der Transportkosten jedoch auf kommunaler und bisweilen auf schulischer Ebene festgelegt werden.

Bundesland	Primarstufe (1-4)	Sekundarstufe I (5-10)	Sekundarstufe II (11-13)
Baden-Württemberg ¹	Vollständige Lernmittelfreiheit, nach dem Baden-Württembergischen Schulgesetz		
Bayern ³	20 €	40 €	40 €
Berlin ²	1. Klasse: 45 €; 2. Klasse: 84 €; 3. und 4. Klasse: 94 €	100 €	100 €
Brandenburg ²	12 €	5. und 6. Klasse: 25€ , 7.-10. Klasse: 29€	29 €
Bremen ¹	Vollständige Lernmittelfreiheit nach der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen		
Hamburg ^{2,4}	max. 50€	max. 80€	max. 100€
Hessen ¹	Vollständige Lernmittelfreiheit nach dem Hessischen Schulgesetz		
Mecklenburg-Vorpommern ¹	Vollständige Lernmittelfreiheit nach dem mecklenburg-vorpommernschen Schulgesetz		
Niedersachsen ^{2,5}	37 €	37 €	60 €
Nordrhein-Westfalen ^{2,7}	bis zu 36 €	bis zu 78 €	bis zu 71 €
Rheinland-Pfalz ⁶	1. und 2. Klasse: 40,90 €, 3. und 4. Klasse 46,02 €	ca. 110 Euro im Schnitt	ca. 75 Euro im Schnitt
Saarland ⁸	Schulbücher müssen komplett selbst gekauft werden, jedoch gibt es sozial gestaffelte Zuschüsse.		
Sachsen ¹	Vollständige Lernmittelfreiheit nach dem Sächsischen Schulgesetz		
Sachsen-Anhalt	Ausleihe gegen Entgelt: 3€ pro Buch, 1€ für Empfänger der Sozialhilfe und des Asylbewerberleistungsgesetzes, sowie Familien ab 5 Kindern; mit 3 und 4 Kindern 2€ pro Buch		
Schleswig-Holstein ¹	Vollständige Lernmittelfreiheit nach dem Schleswig-Holsteinischen Schulgesetz		
Thüringen ²	22,50 €	45 €	45 €

Quellen: Schulgesetze der Bundesländer; Schmerr 2005; Biehn 2005; GEW; VdS o.J.b; eigene Erhebungen und Schätzungen

¹ Gegenstände geringeren Werts und Gegenstände, die außerhalb des Unterrichts gebräuchlich sind, sind von der Lernmittelfreiheit ausgenommen.

² Ausgenommen sind bestimmte Gruppen, i.d.R. Sozialhilfeempfänger / ALG 2 - Bezieher, Bezieher von Wohngeld, Bezieher von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und teilweise BAföG-Empfänger und Heim- und Pflegekinder

³ Entfällt bei Bezug von Kindergeld / Kinderfreibetrag für mehr als drei Kinder ab dem 3. Kind und bei Sozialhilfebezug.

⁴ Leihgebühren werden von den Gremien der einzelnen Schule festgesetzt, wobei die genannten Beträge pro Schuljahr nicht überschritten werden dürfen. Grundsätzlich sollen die Eltern entscheiden, ob die Lernmittel selbst angeschafft oder von der Schule geliehen und dafür 30 bis 40 % des Buchpreises entrichtet werden. Ab dem 3. Kind halbiert sich Betrag. Zu den tatsächlichen Zahlungen: Bürgerschaft Hamburg (2005a,b)

⁵ Die Ausleihgebühren richten sich nach dem Bücherpreis; für Einjahresbände mindestens 33 bis maximal 40 % des Ladenpreises des Buches und für Mehrjahresbände mindestens 40 % bis maximal 60 % des Ladenpreises betragen. Der genaue Betrag wird dabei jedoch von der Schule festgelegt. Die nebenstehende Belastung ist eine Schätzung von Schmerr (2005). Bei drei oder mehr Kindern zahlt jedes Kind 80 % des festgesetzten Betrags.

⁶ Bücher müssen grundsätzlich von den Eltern gekauft werden, es sei denn, beide Erziehungsberechtigte und das Kind haben weniger als € 21.480 zzgl. € 3.070 für jedes weitere Kind zur Verfügung. Die Kostenschätzungen entsprechen den Werten der Lernmittelgutscheine, die Eltern im Bedürftigkeitsfall erhalten. Der Wert des Gutscheins beträgt bei einem Kind 50 % des Bücherwertes, bei zwei Kindern 75 % und bei drei und mehr Kindern 100 %.

⁷ Die Werte entsprechen einem Drittel der durchschnittlichen Kosten der Lernmittel.

⁸ Die Einkommensgrenzen bei Alleinstehenden/Verheirateten: bis € 690/864 werden 100 % übernommen, unter € 803/971 75 %, unter € 910/1.099 werden 50 % vom Staat übernommen. Je weiteres Kind erhöhen sich die Grenzen um € 165.

Anmerkung: Generell ist nicht zu erfassen, inwieweit die Kosten durch den Erwerb gebrauchter bzw. den Weiterverkauf erworbener Bücher eingespart wird.

Tabelle 1: Lernmittelkosten in den einzelnen Bundesländern

Während Bremen⁴, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Schleswig-Holstein keine Gebühren oder Eigenbeteiligungen bei den Lernmitteln vorsehen, erhebt Sachsen-Anhalt sozial gestaffelte Leihgebühren für die Schulbücher. Brandenburg ist das Land mit den niedrigsten Beiträgen, gefolgt von Bayern und Thüringen. Nordrhein-Westfalen (bis zu € 71), Hamburg und Berlin (bis zu € 100) sind die Länder mit den höchsten Beiträgen, in Rheinland-Pfalz und im Saarland müssen die Bücher grundsätzlich selbst gekauft werden, sozial Bedürftige erhalten Büchergutscheine. In der Anwendung der Gebührenregelungen für Lernmittel lassen sich vier Gruppen grob unterscheiden:

1. Die Eltern kommen für die Bücher der Kinder auf, die nicht in der Schulbibliothek vorrätig sind. Übersteigen die entsprechenden Kosten jedoch die genannten Beträge, so stehen die Eltern nur bis zu diesem Betrag ein (Berlin).
2. Der Betrag wird pauschal fällig⁵ (Bayern, Brandenburg, NRW, Thüringen).
3. Für das Ausleihen der Lernmittel, in der Regel der Bücher, wird eine Gebühr erhoben, die nach der Anzahl der entliehenen Bücher festgesetzt (Niedersachsen, Sachsen-Anhalt) und teilweise bei einem bestimmten Betrag gekappt wird (Hamburg).
4. In Rheinland-Pfalz und dem Saarland müssen die Schulbücher komplett selbst erworben werden, wobei es Unterstützungsmöglichkeiten für bestimmte Personengruppen gibt.

Es sei darauf hingewiesen, dass die aufgeführten Kosten zusätzliche Ausgaben, etwa für Hefte, Farben, Turnschuhe, oft auch Kopierkosten oder Kopierkostenpauschalen und dergleichen, nicht beinhalten.⁶

2.2 Verpflegung in der Schule

Derzeit steht das Thema Ganztagschule in der Bundesrepublik ganz oben auf der politischen Agenda (vgl. Dohmen / Himpele 2006 und die dortigen Literaturangaben). In diesem Zusammenhang steht auch die Mittagsverpflegung der Schüler zur Diskussion. Den-

4 In Bremen wird allerdings über die Einschränkung der Lernmittelfreiheit diskutiert.

5 Teilweise kann den Gebühren entgangen werden, wenn die Eltern alle Schulbücher selbst erwerben. Dies reduziert die Kosten für die Eltern allerdings nicht.

6 Ein Kommentar zu diesen Kosten – wenngleich nicht ganz aktuell, und nur bezogen auf Baden-Württemberg – ist zu finden bei Rux 2000.

noch kann bisher nicht abgeschätzt werden, wieviele Schülerinnen und Schüler tatsächlich die (kostenpflichtige) Mahlzeit an den Schulen oder im Hort zu sich nehmen und welche Kosten die Eltern dafür auf sich nehmen.⁷ Bei der Angabe der Kosten pro Mahlzeit ist man mangels Daten auf Schätzungen angewiesen, die sich jedoch aus einigen vorliegenden Studien und Veröffentlichungen herleiten lassen:

- Eine Studie des Instituts iconkids & youth im Auftrag der CMA und der Zentralen Markt- und Preisberichtsstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft (ZMP) weist als Ergebnis einer Umfrage von 539 Schülern und einem Elternteil dieser Schüler an Ganztagschulen einen durchschnittlichen Mittagessenspreis von € 2,40 aus (CMA 2005, S. 3).
- Eine Untersuchung der Hochschule Anhalt aus dem Jahr 2004, die die Verpflegung an Schulen in Sachsen und Nordrhein-Westfalen untersucht, kommt zu durchschnittlichen niedrigsten Essenspreisen von € 1,86 in Sachsen und € 2,16 in Nordrhein-Westfalen. Wird das jeweils teuerste Essen zu Grunde gelegt, so ergeben sich durchschnittliche Höchstpreise von € 2,02 in Sachsen und von € 2,34 in Nordrhein-Westfalen. Das günstigste Essen in Sachsen kostete € 1,00, das teuerste € 2,95. In NRW schwanken die Preise zwischen € 0,70 und € 3,00 (vgl. Steinel/Körner 2004, S. 28). In dieser Untersuchung wurden in den beiden Bundesländern je 100 Schulen angeschrieben, in Sachsen gab es einen Rücklauf von 69 %, in NRW von 99 % (vgl. ebd., S. 13).
- Eine Befragung von Ganztagschulen durch die Universität Bonn und die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen im Jahre 2003 kommt im größten Bundesland auf durchschnittliche Essenskosten von € 2,00 pro Mahlzeit (vgl. Verbraucherzentrale NRW 2005, S. 11).
- Nach einem Artikel von Maren Peters (2005) liegen die Kosten pro Essen an Berliner Schulen zwischen € 1,85 und € 2,70.

⁷ In einer Untersuchung zu Ganztagschulen kam eine Teilnahmequote von 84 % der Schülerinnen und Schüler am Mittagessen heraus (vgl. ZMP o.J.). Zudem ist bekannt, dass Ende 2002 für 9% der Kinder zwischen 6,5 und 11 Jahren Hortplätze vorhanden waren, wobei nur Horte erfasst wurden, die der Kinder- und Jugendhilfe zugerechnet werden. In Ostdeutschland liegt die Quote bei 41%, im Westen bei 5% (Statistisches Bundesamt 2004, S. 32).

- In einem Artikel zu Ganztagschulen nennt Edgar Lange (2005, S. 17f.) Beispiele aus Wiesbaden, Alt-Wetter (Westfalen) und Königswinter für Essenskosten von € 2,30 bis € 2,50 pro Mahlzeit.

Die vorstehenden Ausführungen zeigen letztlich, dass die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchungen sehr unterschiedlich sind. Insgesamt scheint es jedoch plausibel, von (durchschnittlichen) Essenskosten zwischen € 1,90 und € 2,40 auszugehen.

Im Folgenden wird daher mit Preisen von € 1,90, € 2,15 und € 2,40 gerechnet werden, um einen Eindruck über die Kostensumme zu gewinnen. In dieser Spanne dürften sich die durchschnittlichen Preise für eine Mahlzeit an den Schulen bewegen.

2.3 Transportkosten zur Schule

Grundsätzlich fällt die Finanzierung des Transports zur und von der Schule in die Zuständigkeit der Kommunen. Soweit ersichtlich gibt es bisher keine bundesweite Aufstellung über die Transportkosten von Schülerinnen und Schülern zur Schule. In bestimmten Fällen (keine nähere Schule, Entfernung relativ groß, gefährlicher Schulweg) übernehmen die Kommunen die Kosten des Schulwegs (vgl. exemplarisch: Staatsregierung Bayern 2000; Stadt Bonn 2005, S. 2). Es ist mit den vorliegenden Daten und ohne aufwändige Erhebungen nicht abzuschätzen, welcher Anteil der Schülerinnen und Schüler von den Kosten befreit ist – die Tatsache, dass dieses Thema jedoch wenig behandelt wird, könnte auf einen kleineren Kreis der Schüler schließen lassen.

Die Frage des Nutzungsanteils des Öffentlichen Personennahverkehrs durch Schülerinnen und Schüler insgesamt kann ebenfalls nur annähernd beantwortet werden. Im Mikrozensus 2000 hat das Statistische Bundesamt das Verkehrsverhalten von Schülern und Studierenden untersucht. Danach nutzten hier etwas über 40 % den ÖPNV, ebenso viele nutzten das Fahrrad oder kamen zu Fuß. Laut einem Mobilitätsbericht für das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen aus dem Jahr 2004 wurden 46 % der Fahrten zum Zwecke der Ausbildung mit dem ÖPNV bewältigt (vgl. infas / DIW 2004, S. 96).⁸ Das Statistische Landesamt Rheinland-Pfalz (2006) ermittelte jüngst bei Schülern

⁸ Es sei darauf hingewiesen, dass dabei auch Personen befragt wurden, die sich in einer beruflichen Ausbildung befanden. Da diese Gruppe zu einem erheblichen Anteil bereits volljährig ist, kann davon ausgegangen werden, dass ein unterdurchschnittlicher Anteil auf öffentliche Verkehrsmittel zurückgreift, insbesondere in ländlichen Regionen und stattdessen mit dem Auto fahren dürften.

einen Anteil von 53,5 %, die den ÖPNV als Transportmittel zur Schule nutzen; weitere 26 % legen diesen Weg zu Fuß zurück. Obwohl die Daten unterschiedliche Personenabgrenzungen nutzen, widersprechen sie sich nicht fundamental, zumal die älteren Studierenden und Auszubildenden vermutlich eher auf den Individualverkehr zurückgreifen können als Schüler. Da lediglich das Statistische Landesamt Rheinland-Pfalz nur Schüler in die Betrachtung aufgenommen hat, scheint eine Nutzung des ÖPNV von rund 50 % zum Status quo nicht unrealistisch.

Zur weiteren Ermittlung der von den Eltern zu tragenden Kosten wurden ausführliche Recherchen im Internet durchgeführt,⁹ um die derzeitigen Preise für Schülertickets zu erfahren. Dabei zeigte sich, dass diese Kosten stark streuen. Um hier eine bessere Übersicht zu erhalten, sind die Kosten für die einzelnen Bundesländer hochgerechnet (vgl. Tabelle 14). Es ergibt sich ein mit den Schülerzahlen gewichteter Mittelwert von € 27,20, mit dem im Folgenden gerechnet werden soll.

2.4 Zusammenfassung der Elternkosten

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass die Kosten der Eltern stark voneinander abweichen können und von verschiedenen Faktoren abhängen.

Auf der individuellen Ebene belaufen sich die Kosten für Lernmittel auf bis zu € 100 pro Jahr, oder gut € 8 pro Monat, während in anderen Bundesländern nach wie vor Lernmittelfreiheit besteht und Eltern bei geringem Einkommen von der Zahlung befreit werden können.

⁹ Durch die Internetrecherche wurden über 60 Tarifgemeinschaften abgedeckt.

Baden- Württemberg		Preis in €	
Stuttgart		€ 35,10	
Heilbronn Hohenloher Haller Nahverkehr		€ 32,15	
Karlsruher Verkehrsverbund		€ 26,50	
Verkehrsverbund Lörrach		€ 31,00	
Pforzheim Enzkreis		€ 34,50	
Verkehrsverbund Bodensee-Oberschwaben		€ 32,00	
Verkehrsverbund Neckar-Alb-Donau		€ 29,30	
Verkehrsverbund Tuttlingen		€ 19,33	
Verkehrsverbund Rottweil		€ 28,50	
		€ 29,82	
Bayern		Preis in €	
München		€ 40,00	
Augsburg		€ 23,50	
Würzburger Verkehrsverbund		€ 28,50	
Regensburger Verkehrsverbund		€ 28,00	
Verkehrsgem.am bayerischen Untermain		€ 25,00	
Regionalbus Oberbayern		€ 29,50	
Verkehrsgemeinschaft Rottal-Inn		€ 25,00	
		€ 28,50	
Berlin		Preis in €	
Berlin		€ 26,00	
		€ 26,00	
Brandenburg		Preis in €	
Potsdam		€ 25,20	
Frankfurt, Brandenburg, Cottbus		€ 25,50	
Brandenburg		€ 29,00	
		€ 26,57	
Bremen		Preis in €	
Bremen		€ 29,20	
Bremerhaven		€ 27,60	
		€ 28,40	
Hamburg		Preis in €	
Hamburg		€ 38,00	
		€ 38,00	
Hessen		Preis in €	
Nordhessischer Verkehrsverbund		€ 31,00	
Rhein-Main Verkehrsverbund		€ 18,75	
		€ 24,88	
Mecklenburg-Vorpommern		Preis in €	
Rostock		€ 19,00	
Verkehrsverbund Warnow		€ 24,20	
Rügener Personenverkehr		€ 25,20	
Verkehrsgemeinschaft Westmecklenburg		€ 24,00	
		€ 23,10	
Niedersachsen		Preis in €	
Oldenburg		€ 26,90	
Hannover		€ 25,00	
Verkehrsverbund Süd-Niedersachsen Göttingen		€ 27,70	
Verbundtarif Region Braunschweig		€ 35,60	
		€ 28,80	
Nordrhein-Westfalen		Preis in €	
Aachen		€ 25,65	
Niederrheinische Verkehrsverbände		€ 21,85	
Verkehrsverbund Rhein-Ruhr		€ 22,70	
Verkehrsverbund Rhein-Sieg		€ 22,50	
Verkehrsverbund Paderborn/Höxter		€ 34,00	
Verkehrsgemeinschaft Ruhr-Lippe Münsterland		€ 31,90	
Verkehrsgemeinschaft Ruhr-Lippe Münsterland		€ 31,90	
Verkehrsgemeinschaft Westfalen-Süd		€ 25,50	
Rhein-Nahe Nahverkehrsbund		€ 27,70	
		€ 27,08	
Rheinland-Pfalz		Preis in €	
Rhein-Main Verkehrsverbund		€ 18,75	
Verkehrsverbund Rhein-Main		€ 23,70	
Westpfalz Verkehrsverbund		€ 26,70	
		€ 23,05	
Saarland		Preis in €	
Saarl. Verkehrsverbund		€ 25,00	
Saarl. Verkehrsverbund		€ 22,50	
		€ 23,75	
Sachsen		Preis in €	
Verkehrsverbund Mittelsachsen		€ 18,42	
Verkehrsverbund Oberlausitz-Niederschlesien		€ 22,50	
Verkehrsverbund Vogtland		€ 25,00	
		€ 21,97	
Sachsen-Anhalt		Preis in €	
Mitteldeutscher Verkehrsverbund - Halle		€ 31,00	
Mitteldeutscher Verkehrsverbund - Leipzig		€ 32,00	
Mitteldeutscher Verkehrsverbund - Landkreise		€ 28,50	
		€ 30,50	
Schleswig-Holstein		Preis in €	
Verkehrsgemeinschaft Lübeck		€ 24,00	
Verkehrsverbund Region Kiel		€ 18,34	
		€ 21,17	
Thüringen		Preis in €	
Altenburg		€ 19,00	
Erfurt		€ 30,80	
Weimar		€ 22,00	
Jena		€ 33,00	
Thüringerwaldbahn und Straßenbahn Gotha		€ 19,99	
Appolda		€ 28,60	
		€ 25,57	

Tabelle 2: Übersicht über die Tarifgestaltung von Schülertickets nach Bundesländern und Verkehrsverbänden

Wesentlich größer ist die Bedeutung der Mittagsverpflegung bzw. der Transportkosten. Auch wenn bei letzteren die Länderdurchschnitte zwischen € 23 und € 30 (Ausnahme

Hamburg € 38) pro Monat liegen, schwanken die Preise der Verkehrsverbände zwischen € 18 (Kiel) und € 40 (München).¹⁰

Für das Mittagessen werden soweit erkennbar Beträge von bis zu € 55 pro Monat entrichtet, wobei ebenfalls erhebliche Unterschiede zu verzeichnen sind.

Fasst man die Ausgaben zusammen, so können sich diese auf bis zu € 100 pro Monat bzw. € 1.200 im Jahr belaufen. Der letztgenannte Betrag könnte leicht überzeichnet sein, da anzunehmen ist, dass die monatlichen Beträge v.a. ferienbedingt nicht jeden Monat fällig werden. Berücksichtigt man umgekehrt hingegen, dass darüber hinaus auch noch die Kosten für die (offene) Ganztagschule oder den Hort zu zahlen sein können, wird schnell deutlich, dass sich die Schul- und Betreuungskosten auf bis zu rund € 200 pro Monat belaufen können. Dies sind nicht unbeträchtliche Kosten, wobei nicht übersehen werden soll, dass Eltern in anderen Bereichen der frühkindlichen Bildung u.U. € 400 pro Monat und mehr für eine Ganztagsbetreuung aufwenden müssen.

Da letztlich keine konkreten Angaben über den jeweiligen Anteil an Schülerinnen und Schülern vorliegen, die die einzelnen Leistungen in Anspruch nehmen, hängt die Berechnung der Gesamtaufwendungen der Eltern für ihre schulpflichtigen Kinder stark von den jeweils unterstellten Annahmen ab. Um hierbei die Leserinnen und Leser aber nicht mit zu vielen unterschiedlichen Berechnungen zu verwirren – ohne den Aussagegehalt wesentlich zu beeinflussen – haben wir uns für zwei mittlere Varianten entschieden, die in Kapitel 5 verwendet werden und die nach unseren Recherchen am realistischsten erscheinen.¹¹

Diese Varianten gehen neben den Lernmittelkosten von einer ÖPNV-Nutzung von 50 % der Schüler aus. Das Essen sei durchschnittlich mit € 2,15 je Mahlzeit (oder € 408,50 je Jahr) abgesetzt, wobei von unterschiedlich Teilnahmequoten ausgegangen wird: In einem Modell wird eine Essensquote von 25 %, im anderen von 50 % unterstellt. Darüber hinaus ließe sich natürlich auch annehmen, dass alle Schüler alle Angebote nutzen und eine Mahlzeit zudem durchschnittlich € 2,40 (entspricht € 456 im Jahr) kostet. Eine derart starke Nachfrage erscheint jedoch allenfalls nach der hier angedachten Reform plausibel.

¹⁰ Da unsere Erhebungen nicht alle Verkehrsverbände umfassen, ist nicht auszuschließen, dass die hier ausgewiesenen Grenzbeträge in Einzelfällen über- oder unterschritten werden.

¹¹ Insgesamt ergibt sich beispielsweise folgendes Set an rechenbaren Varianten: Nutzung des Essensangebots sowie des Transportangebots jeweils durch 25 %, 50 %, 75 % oder 100 % der Schüler. Hinzu kommen weitere Annahmen bzgl. der jeweiligen Essenspreise von € 1,90, € 2,15 und € 2,40. Dies alleine sind bereits 48 Varianten.

Den größten Anteil an den derzeitigen Elternkosten macht durchschnittlich das Mittagessen aus, wenngleich auch die Transportkosten bisweilen erhebliche Belastungen darstellen und im Einzelfall auch höher sein können. Dennoch sollten auch die Lernmittel nicht unterschätzt werden – zumal Anschaffungen wie Sportschuhe und -kleidung, Stifte, Blöcke etc. hier nicht erfasst sind. Die Umfinanzierungssumme ist insgesamt beträchtlich und macht deutlich, dass die Kosten für die Eltern in Summe nicht zu unterschätzen und gerade für einkommensschwache Familien eine echte ökonomische Belastung darstellen. Für die Eltern selbst ergeben sich die in Tabelle 3 angegebenen finanziellen Belastungen, wobei zur Übersicht über eine mögliche Spannweite drei Varianten dargestellt werden, die sich hinsichtlich der Essenkosten je Mahlzeit unterscheiden. Sofern die Eltern Ausgaben für alle drei Positionen (Lernmittel, Mittagsverpflegung und ÖPNV) haben, dann fallen Kosten in Höhe von durchschnittlich etwa € 700 bis € 800 pro Jahr bzw. € 60 bis € 70 pro Monat an. Je nachdem, in welchem Bundesland die Eltern leben und über welches Einkommen sie verfügen, schwanken diese Kosten jedoch stark. Daher können die dargestellten Zahlen als erste Anhaltspunkte verstanden werden, die den Umfinanzierungsbedarf auf der Makroebene benennen.

	Lernmittel		Transport		Essen		Gesamtsumme Jahr
	Monat	Jahr	Monat	Jahr	Mahlzeit	Jahr	
Günstigste Variante	€ 2,00	€ 24,00	€ 27,20	€ 326,40	€ 1,90	€ 361,00	€ 711,40
Mittlere Variante	€ 2,00	€ 24,00	€ 27,20	€ 326,40	€ 2,15	€ 408,50	€ 758,90
Teuerste Variante	€ 2,00	€ 24,00	€ 27,20	€ 326,40	€ 2,40	€ 456,00	€ 806,40

Quelle: Eigene Berechnungen

Tabelle 3: Die derzeitigen Kosten der Eltern

Unsere Recherchen zeigen, dass die Datenlage zu den mit der Schule in Zusammenhang stehenden Elternkosten bisher relativ dünn ist und dass hier erheblicher empirischer Forschungsbedarf besteht.

3. Familienlasten- bzw. Familienleistungsausgleich

Der Familienleistungsausgleich besteht aus verschiedenen Teilleistungen, insbesondere dem Kinderfreibetrag und dem Kindergeld, dem Freibetrag für Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsaufwand sowie dem Entlastungsfreibetrag für Alleinerziehende. Ferner können Eltern, sofern alle im Haushalt lebenden Elternteile erwerbstätig sind, unter bestimmten Voraussetzungen einen Teil der Kinderbetreuungskosten als außergewöhnliche

Belastung steuermindernd geltend machen, wobei ab diesem Jahr neue Regelungen zur Anwendung kommen.

Der Familienleistungsausgleich dient einerseits dazu, die Kosten der Eltern für die Erziehung der Kinder steuerlich zu berücksichtigen und sie andererseits darüber hinaus zu entlasten (vgl. bspw. BMF 2004c, S. 47). Dabei sind auch und insbesondere die verfassungsrechtlichen Vorgaben zu beachten, wonach die Besteuerung auf der Basis der Leistungsfähigkeit zu erfolgen habe und auch nur das frei disponible Einkommen betreffen dürfe. Da aber das Existenzminimum, einschließlich das des Kindes nicht disponibel sei, dürfe es auch nicht besteuert werden (vgl. zusammenfassend ausführlich Dohmen 1999; BMFSFJ 2001, S. 174ff.; de Hesselte 2002, S. 9ff. und Althammer 2002, S. 70f.).

Insgesamt besteht der Familienleistungsausgleich aus einer Vielzahl von Einzelleistungen, die unterschiedlich ausgestaltet sind und die die einzelnen Familien, in Abhängigkeit von ihren jeweiligen Strukturen und ggf. Aufwendungen für die Kinder, in unterschiedlichem Umfang erreicht.¹²

Als Kern des Familienlastenausgleichs kann man den Kinderfreibetrag bzw. das Kindergeld ansehen, die über die vergangenen gut 50 Jahre eigentlich immer gewährt wurden. Der Kinderfreibetrag dient der Steuerfreistellung des Existenzminimums und wird bei der Einkommensteuer von dem zu versteuernden Einkommen abgezogen. Die »Entlastung« ist dabei vom jeweiligen Grenzsteuersatz abhängig und steigt mit dem Einkommen an. Das Kindergeld ist eine über den Freibetrag hinausgehende Transferleistung des Staates und wird nach der Anzahl der Kinder gezahlt.¹³ Das Kindergeld kann zudem nach Ordnungszahl unterschiedlich hoch sein. In der Geschichte der Bundesrepublik wurden beide Arten der Kinderunterstützung in unterschiedlicher Höhe und „Zusammensetzung“ angewandt, wobei sozialdemokratisch geführte Regierungen zum zur Zahlung von Kindergeld und unionsgeführte Regierungen zur steuerlichen Freibetragsregelung tendierten (vgl. BMFSFJ 2001, S. 16ff.).

¹² Eine erschöpfende Diskussion der Entwicklung des Familienlasten- bzw. Familienleistungsausgleichs ist nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts. Vielmehr soll eine Begrenzung auf die für die Fragestellung relevanten Themenfelder erfolgen – im Übrigen sei auf die entsprechende Literatur verwiesen (vgl. bspw. BMFSFJ 2001; BMGSS 2005; Althammer 2002; de Hesselte 2002; Rosenschon 2001; Kirner 2002; Ott 2002; Kirner/Bach/Spieß 2001).

¹³ Dieses Verständnis über die Bedeutung bzw. Zielsetzung von Kinderfreibetrag und Kindergeld hat sich über die Jahrzehnte hinweg, auch durch die Entwicklung der Rechtsprechung entwickelt.

3.1 Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts und die Funktion der Freibeträge

In diversen Entscheidungen hat sich das Bundesverfassungsgericht mit der Frage beschäftigt, in welchem Umfang das Einkommen der Eltern steuerfrei gestellt werden müsse, um verfassungsrechtlichen Grundsätzen zu entsprechen. Diese Grundsätze beziehen sich einmal auf die Frage der steuerlichen Leistungsfähigkeit, die sich aus dem disponiblen Einkommen der Steuerzahler ergebe. Nicht disponible Einkommensteile, zu denen nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts und der überwiegenden Mehrheit der Steuerjuristen auch das Existenzminimum des Kindes gehört, dürfen danach grundsätzlich nicht besteuert werden.¹⁴ Inwieweit der Staat darüber hinaus ein Kindergeld im Falle einer als unzureichend angesehenen Steuererminderung als Sozialleistung gewähren wolle, obliegt in weiten Teilen der politischen Entscheidung. Anders hingegen beim Kinderfreibetrag, dessen Höhe nach der derzeitigen Rechtsprechung nicht in das freie Ermessen des Gesetzgebers gestellt ist, soweit er sich auf das Existenzminimum des Kindes bezieht. Diverse Entscheidungen des Verfassungsgerichts haben sich daher auch mit dem Mindestniveau beschäftigt.

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit ist weniger nach den Effekten auf das zu versteuernde Einkommen, die mit zunehmendem Einkommen steigende absolute Steuererminderung noch nach den Verteilungswirkungen zu fragen. Wichtig ist aber die Frage, wie die verschiedenen hier interessierenden Kernleistungen des Familienleistungsausgleichs im Hinblick auf die untersuchten Ausgaben der Eltern zueinander stehen und in welchem Umfang sie ggf. bei einer Umfinanzierung durch öffentliche Mittel gekürzt werden könnten.

Hinsichtlich der schul- und betreuungsbedingten (Neben-)Kosten für Transport, Mittagsverpflegung und Lernmittel/Schulbücher, für die von den o.g. Beträgen ausgegangen wird, ist daher zu klären, im Rahmen welcher Regelungen sie zu berücksichtigen sind. Dies bezieht sich dann zunächst auf den Kinderfreibetrag, den Freibetrag für Betreuung, Erzie-

¹⁴ Es sei am Rande darauf hingewiesen, dass es erhebliche Diskussionen zwischen Vertretern der juristischen Steuerrechtslehre und der betriebswirtschaftlichen Steuerlehre gegeben hat, ob und in welchem Umfang kindesbezogene Aufwendungen steuermindernd zu berücksichtigen seien. Während Juristen ganz überwiegend die o.g. Auffassung vertreten, betrachten die Ökonomen Kinder üblicherweise als „Konsumgut“ der Eltern. Da dieser „Konsum“ aber der freien elterlichen Entscheidung obliege, müsse das Existenzminimum der Kinder auch nicht steuerfrei gestellt werden. Siehe zu einem ausführlicheren Überblick über die entsprechenden Diskussionslinien u.a. Dohmen 1999.

hung und Ausbildung und die Betreuungskosten als außergewöhnliche Belastung nach § 33c EStG.

3.2 Kinderfreibetrag als sächliches Existenzminimum

Nach dem Urteil des BVerfG vom 29.05.1990 ist der Kinderfreibetrag die zentrale Vorschrift, mit der der Steuerpflichtige wegen des sächlichen Existenzminimums - d.h. wegen des Unterhaltsbedarfs seiner Kinder - von der Steuerzahlung verschont bleiben muss.¹⁵ Der Kinderfreibetrag soll die allgemeinen laufenden Belastungen abgelten, die anfallen, um die Grundbedürfnisse eines Kindes wie Nahrung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Wohn- und Heizbedarf zu decken.¹⁶ Dieser existenzielle Sachbedarf orientiert sich an dem aktuellen Sozialhilfesatz eines Kindes zuzüglich Einmalhilfen und Mehrbedarf und muss regelmäßig angepasst werden.¹⁷

Ab dem Jahr 2002 beträgt der Kinderfreibetrag für jedes zu berücksichtigende Kind € 1.824 pro Elternteil, d.h. € 3.648 für ein Elternpaar, das gemeinsam veranlagt wird.

Er ermäßigt sich für jeden Monat, in dem die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme nicht vorliegen, um ein Zwölftel, § 32 Abs. 6 S. 5 EStG n. F.

Der Abzug des Kinderfreibetrags ist bedarfsorientiert, pauschaliert, nachweisunabhängig und kommt nur insoweit zur Anwendung als die steuerliche Auswirkung nicht bereits durch das Kindergeld bewirkt wird. Insofern ist eine Günstigerprüfung bei der Veranlagung vorzunehmen (s.u. Kapitel 3.6.).

Nach § 32 Abs. 6 S. 7 EStG kann der Freibetrag bei nicht zusammenlebenden Elternpaaren auf Antrag auf ein Elternteil übertragen werden, wenn dieser, jedoch nicht der andere Elternteil seinen Unterhaltungspflichten im Wesentlichen nachkommt, d.h. der andere Elternteil weder Barunterhalt noch Betreuungsunterhalt leistet.

3.3 Das Existenzminimum der Kinder

Die Frage der Veränderung des Familienlastenausgleichs könnte mit dem aus dem Grundgesetz ableitbaren Recht auf ein steuerfreies sächliches Existenzminimum und mit

¹⁵ BVerfG Beschluss v. 29.05.1990 – 1 BvL 20/84, 26/84, 4/86, BStBl II 1990, 653, 658

¹⁶ BVerfG Beschluss v. 10.11.1998 - 2 BvR 1057/91, 1226/91, 980/91, BStBl II 1990, 182, 191

¹⁷ BVerfG Beschluss v. 29.05.1990 – 1 BvL 20/84, 26/84, 4/86, BStBl II 1990, 653, 660

der darauf aufbauenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kollidieren. Daher sei kurz auf die Berechnung des Existenzminimums für Kinder eingegangen.

Grundsätzlich wird in Deutschland das Existenzminimum eines erwachsenen Haushaltsvorstands berechnet. Ein bestimmter prozentualer Anteil dieses Eckregelsatzes wird dann für die anderen Haushaltmitglieder festgesetzt (vgl. BMF 2004a, S. 91). Bei Alleinstehenden nahm der Gesetzgeber im Jahr 2005 ein Regelsatzniveau von € 347 pro Monat an. Hinzu kommt die Miete von durchschnittlich € 216 im Monat für Alleinstehende und Heizkosten von € 50 im Monat (vgl. BMF 2004a, S. 91f.). Bei Ehepaaren wird für den Partner ein geringerer Wert angenommen, da etwa Mietkosten pro Quadratmeter mit zunehmender Größe sinken. Die genauen Werte sind aus Tabelle 4 zu entnehmen.

Für Kinder setzt der Gesetzgeber beim Regelsatz 64,44 % der Beträge des Haushaltsvorstandes an. Diese berechnen sich dadurch, dass für Kinder bis unter 14 Jahren 60 %, für Kinder von 14 bis unter 18 Jahren 80 % angesetzt werden. Bei der Annahme gleicher Jahrgangsstärken ergibt sich so ein Durchschnittswert von 64,44 % (vgl. BMF 2004a, S. 93), der dann verallgemeinernd für alle Kinder angesetzt wird. Bei den Kosten der Unterkunft werden 12 m² pro Kind in Ansatz gebracht, woraus sich auch die Heizkosten errechnen.

	<u>Alleinstehende</u>	<u>Ehepaare</u>	<u>Kinder</u>
Regelsatz	€ 4.164	€ 7.488	€ 2.688
Kosten der Unterkunft	€ 2.592	€ 3.984	€ 804
Heizkosten	€ 600	€ 768	€ 156
sächliches Existenzminimum	€ 7.356	€ 12.240	€ 3.648
steuerlicher Freibetrag	€ 7.664	€ 15.329	€ 3.648

Quelle: BMF 2004a, S. 95

Tabelle 4: Das Existenzminimum von Erwachsenen und Kindern 2005

Für den vorliegenden Bericht ist von Bedeutung, wie sich der Regelsatz bzw. das steuerliche Existenzminimum von € 2.688 pro Jahr oder € 224 pro Monat zusammensetzt, da ggf. bei der Umfinanzierung die Essens- oder Transportkosten vom Staat übernommen und mithin juristisch beim Existenzminimum bzw. den darüber hinaus abzugsfähigen Aus-

gaben möglicherweise nicht mehr berücksichtigt werden müssten.¹⁸ Über die spezielle Zusammensetzung des Existenzminimums von Kindern gibt es jedoch unseres Wissens nach keine veröffentlichte, offizielle Aufschlüsselung. Im Folgenden werden die Werte für einen Haushaltsvorstand daher durch eine Berechnung erreicht, die sich auf die Verteilung der tatsächlichen Ausgaben der untersten 20 % (nach Nettoeinkommen) aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) stützt und auf € 347 bzw. € 345 hochgerechnet wird, die mit 64,44 % multipliziert die Werte für die Kinder ergeben, die der Tabelle 5 zu entnehmen sind. Die unterschiedlichen Ergebnisse der beiden Quellen ergeben sich dabei aus der Frage, ob € 345 oder € 347 als Regelsatz zu Grunde gelegt werden.

	EVS 1998	Regelsatz 2005		
		Haushalts- vorstand bei Roth/Thomé	Haushalts- vorstand bei Martens	Kind (durchschnittl. Ergebnis)
Ernährung (inkl. Verzehr außer Haus)	41,3%	€ 143,31	€ 142,77	€ 92,60
Bekleidung und Schuhe	9,9%	€ 34,35	€ 34,26	€ 22,21
Wohnen, Energie, Wohnungsinstandhaltung	7,8%	€ 27,00	€ 25,93	€ 17,13
Möbel, Einrichtung, Apparate, Geräte und Ausrüstungen für den Haushalt und deren Instandhaltung	8,0%	€ 27,90	€ 27,70	€ 18,00
Gesundheitspflege	3,8%	€ 13,19	€ 13,17	€ 8,53
Körperpflege	5,2%	€ 18,04	€ 17,94	€ 11,65
Verkehr	5,6%	€ 19,29	€ 19,20	€ 12,46
Nachrichtenübermittlung	6,5%	€ 22,49	€ 22,37	€ 14,52
Freizeit, Unterhaltung, Kultur	11,4%	€ 39,70	€ 39,48	€ 25,63
Andere Waren und Dienstleistungen	0,6%	€ 2,19	€ 2,18	€ 1,41
Summe		€ 347,00	€ 345,00	€ 224,00

Quellen: Roth/Thomé 2005, S. 169ff., Martens 2005a, S. 22ff., eigene Berechnung

Tabelle 5: Aufschlüsselung der Regelbeträge nach Verwendungszweck pro Monat

Für den vorliegenden Bericht sind insbesondere die für Ernährung und Transportkosten angesetzten Werte von Relevanz, da diese umfinanziert werden sollen. Diese belaufen sich auf € 92,60 für Nahrung und € 12,46 für Verkehr. Die Angaben in Tabelle 5 verstehen sich als Anhaltspunkte, um Größenordnungen für die weitere Betrachtung zu haben. Es handelt sich nicht um offiziell berechnete Werte (vgl. hierzu auch Roth/Thomé 2005, S. 169ff.).

¹⁸ Davon unbenommen bleibt die *politische* Entscheidung, in welcher über das Existenzminimum hinausgehenden Höhe Kinder steuerlich berücksichtigt werden sollen. Zudem bleibt die politische Frage der Definition des Existenzminimums.

3.4 Freibetrag für Betreuung, Erziehung oder Ausbildung

Der Gesetzgeber wurde durch das Urteil des BVerfG vom 10.11.1998 ebenfalls beauftragt, die steuerliche Freistellung für den Betreuungs- und Erziehungsbedarf neu zu regeln¹⁹, da auch diese Komponenten dem kindbedingten Existenzminimum zuzurechnen sind. Das Bundesverfassungsgericht sah in seinem Beschluss vom 10.11.1998 eine Erhöhung des Kinderfreibetrages für das erste Kind, für das der Steuerpflichtige Kindergeld oder einen Kinderfreibetrag erhält, um 4.000 DM/Kind/Jahr als angemessen, für jedes weitere Kind 2.000 DM/Kind/Jahr.²⁰ Der Gesetzgeber hat allerdings Spielraum, durch Erhebungen einen konkreten Betreuungsaufwand und Erziehungsbeträge zu ermitteln.²¹

Der Gesetzgeber hat dem Rechnung getragen, indem er durch das Zweite Gesetz zur Familienförderung vom 16.08.2001²² anstelle des bisherigen Betreuungsfreibetrags nach § 32 Abs. 6 S. 1 EStG ab VZ 2002 einen einheitlichen Freibetrag für den Betreuungs-, Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf eingeführt hat, der für alle berücksichtigungsfähigen Kinder bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres gewährt wird.

Dieser beträgt € 1.080 (2.112 DM) pro Elternteil, d.h. € 2.160 (4.224 DM) für ein Elternpaar, das nach §§ 26, 26b EStG gemeinsam veranlagt wird.

Dies bedeutet, dass der Gesetzgeber entsprechend der Beschlussempfehlung des Finanzausschusses²³ den bisherigen Kinderbetreuungsfreibetrag (§ 32 Abs. 6 S.1 EStG a.F.) in Höhe von € 774/€ 1.548 um eine Kindererziehungskomponente in Höhe von € 306/€ 612 erhöht hat, so dass insgesamt ein einheitlicher Freibetrag in Höhe von € 1.080/€ 2.160 beschlossen wurde. Zusammenfassend ergibt sich demnach die folgende Regelung:

bisheriger Kinderbetreuungsfreibetrag (§ 32 Abs. 6 S.1 EStG a. F.)		€ 774/€ 1.548
<u>zzgl. zusätzliche Kindererziehungskomponente</u>	<u>+</u>	<u>€ 306/ € 612</u>
einheitlicher neuer Freibetrag für Betreuungs-, Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf		€ 1.080/€ 2.160

¹⁹ BVerfG Beschluss v. 10.11.1998 - 2 BvR 1057/91, 1226/91, 980/91, BStBl II 1990, 182, 188

²⁰ BVerfG Beschluss v. 10.11.1998, 2 BvR 1057/91-2 BvR 1226/91-2 BvR 980/91, BStBl II 1999, 182, 192

²¹ Glanegger, DStR 1999, 227, 228

²² BStBl I 2001, 533 ff.

²³ BT-Drucksache 14/6582 v. 04.07.2001

(§ 32 Abs. 6 S.1 EStG n. F.)

Das Gesetz geht bei dem einheitlichen Freibetrag für Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf von einem typisierten Bedarf aus. Es wird davon ausgegangen, dass bei kleineren Kindern typischerweise der Betreuungsbedarf überwiegt, mit zunehmendem Alter durch den Erziehungsbedarf abgelöst wird und am Ende durch den Ausbildungsbedarf verdrängt wird.²⁴ Der Bedarf wird ohne Nachweispflicht der Eltern steuermindernd zuerkannt, es bedarf also nicht eines konkreten Aufwands.

Im Zuge dieser Regelung fiel der bisherige Ausbildungsfreibetrag für im elterlichen Haushalt lebende Kinder – § 33a Abs. 2 EStG – weg, lediglich bei auswärtiger Unterbringung eines volljährigen Kindes erfolgt die Berücksichtigung eines Sonderbedarfs in Höhe von € 462/€ 924, wobei eine Minderung erfolgt, sofern das Kind eigene Einkünfte oder öffentliche Ausbildungsmittel von mehr als € 1.848/Jahr erhält.

Der Betreuungs-, Erziehungs- oder Ausbildungsfreibetrag kann bei nicht zusammen lebenden Elternteilen nach § 32 Abs. 6 S. 6, 2. HS. EStG n. F. auf Antrag auf den Elternteil übertragen werden, bei dem das Kind gemeldet ist.

Der Abzug des Betreuungs-, Erziehungs- oder Ausbildungsfreibetrags kommt nur insoweit zur Anwendung, als die steuerliche Auswirkung nicht bereits durch das Kindergeld bewirkt wird. Insofern unterliegt das Verfahren gemeinsam mit dem Kinderfreibetrag der Günstigerprüfung zum Ende des Veranlagungszeitraums.

3.5 Kindergeld

Kindergeld erhalten Steuerpflichtige nach § 31 S. 3 EStG als monatliche Vorausleistung (Steuervergütung) auf eine einkommenssteuerliche Kinderentlastung (Freibeträge).²⁵ Kindergeld nach dem BKGG a.F. wurde als Sozialleistung gezahlt, Kindergeld im Rahmen des Kinderleistungsausgleichs wird als Steuervergütung behandelt.²⁶

Das Kindergeld beträgt nach § 66 Abs. 1 EStG ab 01.01.2002 bis zum 3. Kind je € 154 und ab dem 4. Kind € 179.

²⁴ Binger, 5463

²⁵ Glanegger in: Schmidt, § 31, Rdnr. 8

²⁶ BMF-Schr. v. 09.03.1998- IV B5-S. 2280-45/98, BStBl I 1998, 347, Rdnr. 6

3.6 Das Optionsmodell

In der Bundesrepublik gilt derzeit das so genannte Optionsmodell, d.h. entweder kann der Kinderfreibetrag zuzüglich des Erziehungsfreibetrags geltend gemacht werden oder die Eltern erhalten Kindergeld. Das Finanzamt entscheidet selbständig für die Option, die den Eltern oder dem Anspruchsberechtigten eine größere Entlastung erbringt. Damit wird sichergestellt, dass mindestens das Existenzminimum der Kinder steuerfrei gestellt wird – im derzeitigen System zuzüglich des Erziehungsfreibetrags. In Abbildung 1 ist die Entlastung für ein Ehepaar mit einem Kind dargestellt. Interessant ist hierbei die Tatsache, dass die Entlastung durch das Kindergeld (€ 154 pro Monat bzw. € 1.848 pro Jahr für die ersten drei Kinder, € 179 im Monat bzw. € 2.148 im Jahr für jedes weitere Kind) immer über der Entlastung durch den Kinderfreibetrag liegt. Dieser erreicht im Maximum einen Wert von etwa € 1.640 jährlich. Die reine Freistellung des sächlichen Existenzminimums der Kinder könnte bei den derzeitigen Regelungen demnach alleine über das Kindergeld erfolgen. Erst durch die Hinzunahme des Freibetrags für Erziehungs-, Betreuungs- und Ausbildungskosten kommt es zu einer Entlastung oberhalb des Kindergeldes. Diese beträgt maximal rund € 2.600 jährlich bzw. € 217 monatlich.

Abbildung 1 ist ferner zu entnehmen, dass die Freibetragsoption bei Verheirateten ab einem zu versteuernden Haushaltsjahreseinkommen von über € 65.000 greift, d.h. erst bei einem höheren Einkommen sind die steuerlichen Freibeträge dem Kindergeld vorzuziehen.

Für Alleinerziehende ergibt sich die in Abbildung 2 dargestellte Entlastungswirkung (bei einem Kind). Es fällt auf, dass die Freibetragsentlastung hier immer unter der Entlastung durch das Kindergeld liegt und folglich nicht zur Anwendung kommt, vorausgesetzt sie erhalten das gesamte Kindergeld.^{27, 28}

Die Freibetragsregelungen richten sich im deutschen Steuerrecht nach dem Familienstatus (alleinstehend oder verheiratet). Verheirateten Ehepaaren stehen pro Kind gemäß §32 Abs. 6 EStG € 3.648 Kinderfreibetrag sowie € 2.160 für den Betreuungs- und Erziehungs-

²⁷ Es gibt leicht abweichende Regelungen zwischen der Übertragbarkeit von Kindergeld und Kinderfreibetrag. Während das gesamte Kindergeld auch dann an einen Erziehungsberechtigten übertragen werden kann, wenn er oder sie das Kind hauptsächlich unterhält, sind die Grenzen beim Kinderfreibetrag enger.

²⁸ Hierbei wurde unterstellt, dass das Kindergeld an den Elternteil fließt, bei dem das Kind lebt.

oder Ausbildungsaufwand des Kindes zu, insgesamt demnach € 5.808 je Kind zur Verfügung.²⁹

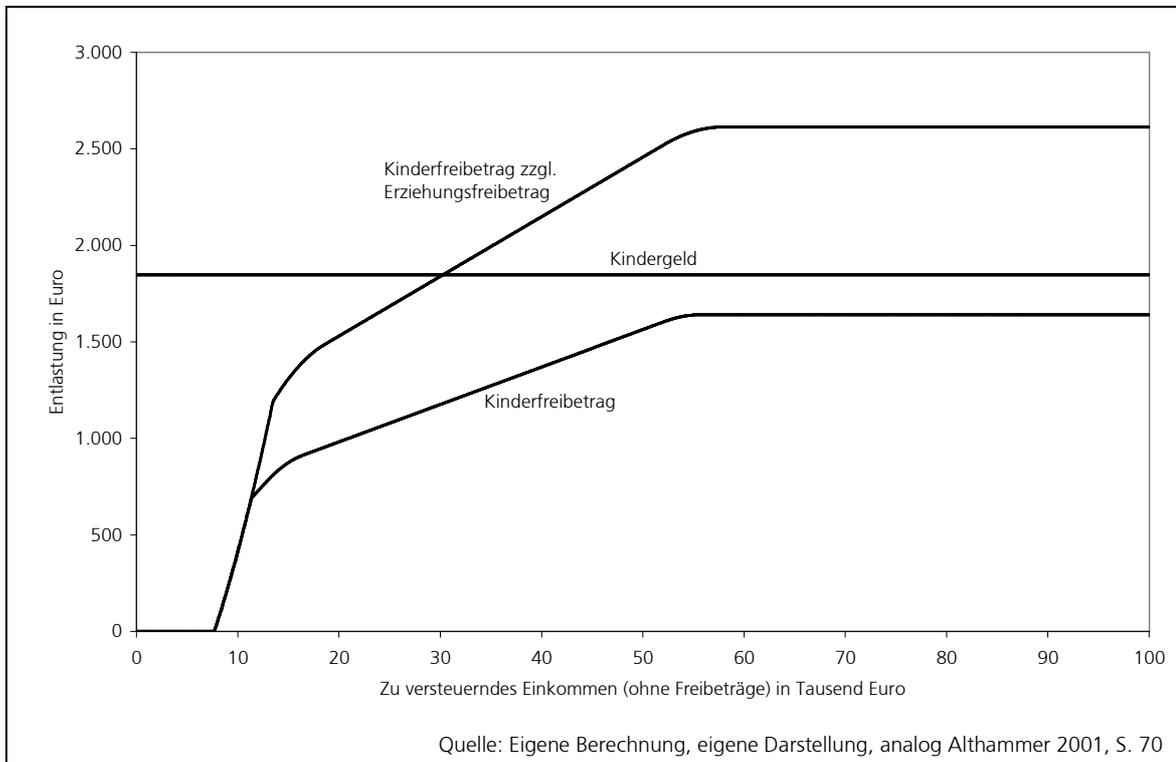


Abbildung 1: Entlastungsverlauf des Familienleistungsausgleichs 2006 (Ehepaar, ein Kind)

Bei Alleinerziehenden bzw. Nicht-verheirateten Eltern ist die Sachlage etwas komplizierter. Während der Kinderfreibetrag, von sehr begrenzten Ausnahmefällen abgesehen, auf beide Elternteile je hälftig entfällt, können das Kindergeld und der Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung leichter an den Elternteil geleistet werden, bei dem das Kind lebt. Insofern wird für die folgenden Betrachtungen unterstellt, dass beide Leistungen bei dem Elternteil zum Ansatz kommen, bei dem das Kind lebt; beim Kinderfreibetrag

²⁹ Nach § 24b Abs. 1 EStG steht Alleinerziehenden zudem ein Freibetrag von € 1.308 zu, wenn mindestens ein Kind im Haushalt lebt, aber keine weitere Person, für die kein Kindergeldanspruch besteht. Um den Entlastungsfreibetrag für Alleinerziehende zu erhalten reicht es demnach nicht aus, nicht verheiratet zu sein. Vielmehr wird die Frage des Alleinerziehens an der Haushaltssituation festgemacht. Sobald eine weitere Person ohne Kindergeldanspruch im Haushalt lebt – beispielsweise ein neuer Lebenspartner – entfällt der Anspruch auf den Entlastungsfreibetrag für Alleinerziehende. Im Gegensatz zu den anderen Freibeträgen wird der Entlastungsfreibetrag jedoch nur einmalig und nicht je Kind berücksichtigt. Da der Freibetrag für Alleinerziehende allerdings keine Beziehung zu den hier zu diskutierenden Kosten hat, bleibt er im weiteren unberücksichtigt, ist der Vollständigkeit halber jedoch in der Übersichtsdarstellung in Tabelle 6 mit aufgeführt.

wird der hälftige Betrag angesetzt.³⁰ Die Folge dieser Annahme ist, dass das Kindergeld immer über den Entlastungen der beiden Steuerfreibeträge liegt.

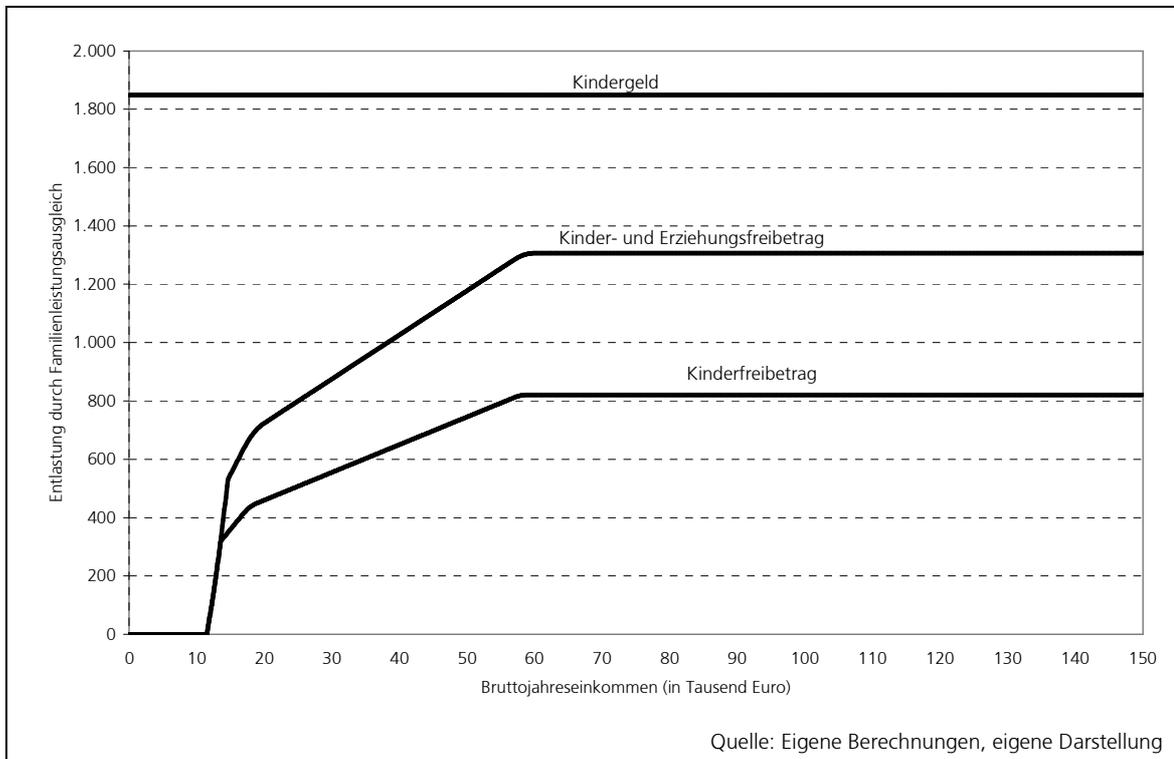


Abbildung 2: Entlastungsverlauf des Familienleistungsausgleichs 2006 (Alleinerziehend, ein Kind)

Die Freibeträge sind für Verheiratete doppelt so hoch wie für Alleinstehende. Die ökonomische Wirkung – bedingt durch das Ehegattensplitting – ist dabei (weitgehend) die gleiche, wie der Tabelle 6 zu entnehmen ist.

³⁰ Dies kann in Einzelfällen dazu führen, dass die hier dargestellte Entlastung niedriger ist, als sie unter Zugrundelegung einer anderen Aufteilung wäre. Dies dient lediglich der Vereinfachung und dürfte für die spätere Simulationsrechnung von vernachlässigbarer Auswirkung sein.

Anzahl der Kinder		1	2	3	4	5
Kindergeld (pro Jahr)		€ 1.848	€ 3.696	€ 5.544	€ 7.692	€ 9.840
verheiratet	Kinderfreibetrag	€ 3.648	€ 7.296	€ 10.944	€ 14.592	€ 18.240
	Erziehungsfreibetrag	€ 2.160	€ 4.320	€ 6.480	€ 8.640	€ 10.800
	Freibeträge insgesamt	€ 5.808	€ 11.616	€ 17.424	€ 23.232	€ 29.040
nicht verheiratet, zusammenlebend ²	Kinderfreibetrag	€ 1.824	€ 3.648	€ 5.472	€ 7.296	€ 9.120
	Erziehungsfreibetrag	€ 1.080	€ 2.160	€ 3.240	€ 4.320	€ 5.400
	Freibeträge insgesamt	€ 2.904	€ 5.808	€ 8.712	€ 11.616	€ 14.520
pro Elternteil alleinerziehend	Kinderfreibetrag	€ 1.824	€ 3.648	€ 5.472	€ 7.296	€ 9.120
	Erziehungsfreibetrag	€ 1.080	€ 2.160	€ 3.240	€ 4.320	€ 5.400
	Entlastungsbetrag für Alleinerziehende ¹	€ 1.308	€ 1.308	€ 1.308	€ 1.308	€ 1.308
	Freibeträge insgesamt	€ 4.212	€ 7.116	€ 10.020	€ 12.924	€ 15.828

Quellen: §§ 24b, 32, 66 EStG; eigene Berechnung

¹ Während die Freibeträge nur dann zur Geltung kommen, wenn ihre Entlastungswirkung das Kindergeld übersteigt, wird der Entlastungsbetrag immer bezahlt, wenn die Bedingungen des §24b, Abs. 1 erfüllt sind. Der Freibetrag wird allerdings einmalig und nicht pro Kind gewährt.

² Entscheidend ist nicht die Frage des Zusammenlebens. Auch ein getrenntes Leben der Eltern (etwa nach einer Scheidung), die jedoch mit neuem Partner leben, führt zu diesen Freibeträgen.

Tabelle 6: Übersicht über Kindergeld und -freibeträge nach Familienstand

3.7 Kinderbetreuungskosten als außergewöhnliche Belastung

3.7.1 Kinderbetreuungskosten im EStG bis 31.12.2005

Durch das Zweite Gesetz zur Familienförderung vom 16.08.2001³¹ wurde § 33c EStG a.F. mit Wirkung zum 01.01.2002 neu gefasst. Er regelt nunmehr die Abzugsfähigkeit von Kinderbetreuungskosten für alle Eltern gleichmäßig.

Voraussetzung für den Abzug von Kinderbetreuungskosten nach § 33c Abs. 1 EStG ist nunmehr, dass der Steuerpflichtige entweder erwerbstätig ist, sich in Ausbildung befindet, behindert oder krank ist und das Kind das 14. Lebensjahr noch nicht vollendet hat (oder bei Behinderung des Kindes vor dem 27. Lebensjahr). Bei zusammenlebenden Elternteilen müssen die Voraussetzungen bei den Steuerpflichtigen bei beiden Elternteilen vorliegen. Ausgenommen von der neuen Freibetragsregelung war danach sowohl die so genannte Einverdienerehe als auch nicht verheiratet zusammen lebende Eltern, von denen ein Elternteil nicht erwerbstätig ist.

³¹ BStBl I 2001, 533

§ 33 c EStG ist der Höhe nach begrenzt. Die Kinderbetreuungskosten können nur dann abgezogen werden, wenn sie den Betrag von € 774/€ 1.548 übersteigen. Hierbei wurde berücksichtigt, dass ein Teil der Kinderbetreuungskosten bereits in dem einheitlichen Freibetrag für Betreuung, Erziehung oder Ausbildung nach § 32 Abs. 6 EStG abgedeckt ist. Der Teil, der dabei auf die Betreuungskosten entfiel, war € 774/€ 1.548. Daher können außergewöhnliche Belastungen nur geltend gemacht werden, soweit der reale nachzuweisende gesamte Aufwand diesen Betrag überschreitet.

Der Kinderbetreuungs Freibetrag ist der Höhe nach begrenzt, nämlich bis maximal € 750/€ 1.500. Die Regelungen können daher wie folgt zusammengefasst werden:

Aufwand	Rechtliche Folge
€ 0 – € 774/€ 1.548	keine Berücksichtigung nach § 33c EStG, wg. § 32 Abs. 6 EStG
Mehr als € 774/€ 1.548	Berücksichtigung bis <ul style="list-style-type: none"> • max. € 750/€ 1.500 • keine Günstigerprüfung nach § 31 S. 4 EStG

Tabelle 7: Kinderbetreuungskosten als außergewöhnliche Belastung, § 33c EstG a.F.

Bei der aufwandsorientierten Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten als außergewöhnliche Belastung findet die o.g. Günstigerprüfung nach § 31 S. 4 EStG (s.o. unter Kapitel 3.6) nicht statt, d.h. es erfolgt keine Verrechnung mit dem Kindergeld, sondern es handelt sich um eine zusätzliche Steuerentlastung.

3.7.2 Nebenkosten der schulischen Ausbildung und ihre Berücksichtigung im Steuerrecht

Unsere Betrachtungen weiter oben hatten gezeigt, dass die elterlichen Belastungen für die drei Positionen zwischen null und im ungünstigsten Fall ca. € 1.200 liegen können, wobei Einkommens- und regionale Unterschiede ebenso von Bedeutung sind wie die tatsächlich genutzten Angebote. D.h. aber zugleich, dass allgemeingültige Ausgaben nur begrenzt bestimmt werden können.

Fraglich ist darüber hinaus aber vor allem, in welchem Verhältnis diese Nebenkosten des Schulbesuchs bzw. der Betreuung zu den einzelnen Freibeträgen stehen. So sind Essenskosten grundsätzlich Bestandteil des Existenzminimums, wodurch sie allenfalls in Hö-

he des über das Existenzminimum hinausgehenden Anteils bei den anderen beiden Freibeträgen abzugsfähig wären. Unterstellt man, dass der oben bei der Aufschlüsselung des Existenzminimums genannte Betrag von € 92,60 pro Monat korrekt ist,³² dann folgen hieraus knapp € 3 pro Tag. Gleichmäßig auf Frühstück, Mittag und Abendessen aufgeteilt, ergäbe sich ein Betrag von € 1 für das Mittagessen; orientiert man sich an der Aufschlüsselung der Einkommensteuer hinsichtlich des Verpflegungsmehraufwands bei Dienstreisen, dann ergibt sich für ein Mittagessen ein Betrag von € 1,20 (40 %). Je nach Kosten eines schulischen Mittagessens könnten – zunächst einmal nur theoretisch – also bis zu € 1,30 täglich, oder bei 21 Schultagen³³ im Monatsdurchschnitt rund € 21,50 steuermindernd abgezogen werden.

Ähnliches gilt grundsätzlich für die Fahrten zur und von der Schule. Auch sie sind zumindest in gewissem Umfang im Existenzminimum enthalten. Die Berechnungen weiter oben weisen einen Betrag von knapp € 12,50 pro Monat aus, wohingegen die Ermittlung der Kosten eines Schüler-Tickets zeigt, dass diese im Durchschnitt doppelt so hoch sind und in Einzelfällen mit € 40 deutlich höher sein können. Im Durchschnitt wären also mindestens € 12,50 und im Einzelfall auch € 27,50 – zumindest theoretisch – abzugsfähig.

Anders hingegen die Lernmittelkosten; sie sind in der o.g. Berechnung des Existenzminimums nicht enthalten, dafür aber steht in § 33c Abs, 1 S. 6 EStG, dass Unterrichtskosten ebenso wie Kosten für die Vermittlung besonderer Fähigkeiten oder sportliche und andere Freizeitaktivitäten nicht unter die abzugsfähigen Betreuungskosten fallen. Fraglich ist nun einerseits, inwieweit unter Unterrichtskosten auch die hier genannten Ausgaben fallen, die zumindest in Teilen als Nebenkosten des Unterrichts angesehen werden können. Rechnet man die Ausgaben zusammen, dann ist selbst unter Zugrundelegung der Höchstbeträge „nur“ von einem Betrag von bis zu € 750 auszugehen. Dieser Betrag liegt aber unter den „Eigenanteilen“ von € 774/€ 1.548, die durch den ergänzenden Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung abgedeckt wären. D.h. ohne weitere Aufwendungen, etwa für die Ganztagschule oder den Hort erreichen die Schul-Nebenkosten nicht die für einen weiteren Steuerabzug notwendige Höhe.

³² Es ist sicherheitshalber darauf hinzuweisen, dass es keine offiziellen, aufgeschlüsselten Daten zur Berechnung des steuerlichen Existenzminimums gibt.

³³ Dabei dürfen jedoch auf Grund von Ferien und Feiertagen nur 9 Monat angesetzt werden, so dass insgesamt von 190 Schultagen im Jahr ausgegangen werden kann.

Betrachtet man nun die Kosten für (Offene) Ganztagschule oder Hort, dann wird schnell ersichtlich, dass nur die Eltern, deren monatlicher Betrag mindestens € 70 beträgt, in den Steuerabzug kommen können.

Betrachtet man vor diesem Hintergrund die Gebühren für die nachmittägliche Betreuung schulpflichtiger Kinder, dann zeigen sich erhebliche Unterschiede in den Gebührensätzen. Während in einzelnen Städten, wie z.B. Stuttgart Eltern diese Größenordnung nur erreichen, wenn sie zusätzlichen Bedarf wie Früh- oder Spätbetreuung haben, reicht in Düsseldorf oder Köln ein Jahreseinkommen von rund € 37.000, in Berlin von € 48.000; Hamburg geht demgegenüber von einem Nettoeinkommen von rund € 1.700 bis € 1.800 (€ 20.400 bzw. € 21.600 pro Jahr) aus.³⁴ In vielen Fällen müssen die Eltern darüber hinaus für die Essenskosten zusätzlich aufkommen (siehe hierzu weiter oben).

Dies bedeutet, dass viele Eltern durchaus Kosten für die Betreuung ihrer Kinder in relevanten Größenordnungen haben. Allerdings sind häufig nur vergleichsweise geringe Aufwendungen letztlich tatsächlich steuermindernd ansetzbar, da die ersten € 774/€ 1.548 nicht abzugsfähig sind, da sie pauschal über den Freibetrag für Erziehung, Betreuung und Ausbildung abgegolten werden.

Dies ändert sich aber in erheblichem Umfang mit der Steuerrechtsänderung zu den Betreuungskosten ab dem 1.1.2006.

3.7.3 Die Neuregelung der Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten zum 1.1.2006

Die Bundesregierung hat Anfang Februar d.J. entschieden, dass Kinderbetreuungskosten rückwirkend zum 1.1.2006 ab dem ersten Euro, im Umfang von zwei Drittel bis zur Höhe von € 4.000 berücksichtigungsfähig sind. Diese Obergrenze bedeutet, dass sich der maximale steuermindernde Betrag auf € 4.000 beläuft, und somit faktisch Kinderbetreuungskosten bis zu einem „Gesamtbetrag“ von € 6.000 berücksichtigt werden.

Anders als bisher sollen zukünftig auch so genannte AlleinverdienerInnen von dieser Regelung profitieren, sofern sie Kinder im Alter von 3 bis 6 Jahren haben.

³⁴ Da die Beiträge in einzelnen Städten, wie etwa Hamburg und Berlin sehr differenziert sind, sind die o.g. Einkommensbeträge als beispielhafte Größenordnung anzusehen, die darauf abzielen, der LeserIn/dem Leser einen Eindruck zu vermitteln. Da der Einkommensbegriff häufig auch nicht näher bestimmt wird, kann nicht ausgeschlossen werden, dass im Einzelfall auf Netto-Einkommen rekurriert wird.

Nach überwiegender Auffassung der Steuerjuristen und der Rechtsprechung sind die Kosten für Lernmittel und den Schulweg durch den Kinderfreibetrag bzw. das Kindergeld abgegolten (Glanegger in Schmidt, RZ 17 zu § 33c) und somit nicht mehr als außergewöhnliche Belastung anzusehen. Berücksichtigungsfähig sind lediglich Kosten für Dienstleistungen zur Betreuung des Kindes, z.B. Babysitter, Tages- oder Wochenmütter, Erzieher, Kindergärten. Hierzu zählen nicht die Kosten der Verpflegung während der Betreuung. Sind diese Aufwendungen allerdings in den Kosten von Tagespflegestellen enthalten, dann brauchen sie nicht aufgeteilt zu werden, d.h. sie sind dann indirekt (ausnahmsweise) doch abzugsfähig (Glanegger in Schmidt, RZ 17 zu § 33c). Damit kommt es auf die konkrete Gestaltung durch die regelnde Institution an. Allerdings stellt sich die Frage, inwieweit ein Hort oder eine (offene) Ganztagschule als Tagespflegestelle angesehen werden kann.

Betrachtet man aber diese Regelungen und Erläuterungen, einschließlich der Ausführungen der Bundesregierung, dann erscheint naheliegend, dass weder die Kosten für die Mittagsverpflegung, den Transport noch für Schulbücher zu den Kinderbetreuungskosten gerechnet werden können, die in tatsächlicher Höhe abzugsfähig sind. Sie werden nach allgemeinem Verständnis durch den Kinderfreibetrag bzw. den Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung berücksichtigt. Ferner sind sie auch nicht als außergewöhnlich anzusehen, da die meisten Eltern mit schulpflichtigen Kindern diese zu tragen haben, unterschiedlich ist allenfalls das jeweilige Ausgabenniveau, das regional stark divergiert.

In der Folge könnte man aber dahingehend argumentieren, dass die Reduktion der durch die Eltern zu tragenden Belastung unmittelbare Rückwirkungen auf den Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung haben müsste, da die staatliche Übernahme die Ausgaben der Eltern unmittelbar reduzieren würde. Da zudem die Kosten für den Hort bzw. die (offene) Ganztagschule für Eltern, die beide berufstätig sind, nunmehr in tatsächlicher Höhe bis zur Obergrenze von € 4.000 als Werbungskosten abzugsfähig sind, erscheint es vertretbar anzunehmen, dass dieser Freibetrag zumindest für Eltern schulpflichtiger Kinder zu verringert werden könnte. Faktisch würde er durch die hier diskutierte Neuregelung in weiten Teilen obsolet, es sei denn, man sieht diesen Freibetrag als pauschale Kompensation des einen Drittels der tatsächlichen Aufwendungen, die beim Werbungskostenabzug nicht berücksichtigungsfähig sind; diese beziehen sich aber nach Auffassung der Bundesregierung auf das private Interesse der Eltern.

3.7.4 Exkurs: Die Effekte der Neuregelung unmittelbaren Vergleich

Die Neuregelung hat verschiedene Konsequenzen. Zunächst einmal entfällt die indirekte Verbindung zwischen dem Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung nach § 32 Abs. 6 S.1. Wurden bisher die ersten € 774 bzw. € 1.548 als mit diesem Freibetrag abgegolten angesehen, entfällt nun dieser Abzug. D.h. der anzusetzende Betrag erhöht sich um diesen Betrag.

Aufwand	Rechtliche Folge
€ 2.000	Bisher: Von diesem Betrag werden € 1.548 abgezogen, sodass noch € 452 zu zwei Drittel steuermindernd berücksichtigt werden.
	Neu: Der gesamte Betrag von € 2.000 wird zu zwei Drittel steuermindernd berücksichtigt. Der letzte Abzugsbetrag beläuft sich daher auf € 1.333.

Die unmittelbare Folge dieser Neuregelung ist daher, dass sich der abzugsfähige Betrag für alle Betroffenen deutlich erhöht. Im vorhergehenden Beispiel fast um den Faktor drei. Auch die Anhebung der Obergrenze hat erhebliche Folgewirkungen, wie das nachfolgende Beispiel zeigt.

Aufwand	Rechtliche Folge
€ 6.000	Bisher: Von diesem Betrag wurden zunächst € 1.548 abgezogen, woraus sich ein Betrag von € 4.452 ergibt. Durch die Begrenzung der Abzugsfähigkeit konnten davon nur € 1.500 berücksichtigt werden.
	Neu: Der gesamte Betrag von € 6.000 wird zu zwei Drittel steuermindernd berücksichtigt. Der letzte Abzugsbetrag beläuft sich daher auf € 4.000. und erhöht sich somit um € 2.500.

Die beiden Darstellungen verdeutlichen, dass alle Familien, die für die Betreuung ihrer Kinder entsprechende Ausgaben vorweisen können, von der Neuregelung bzgl. der Betreuungskosten profitieren können. Familien, in denen die Kinder durch einen Elternteil betreut werden oder die von anderen Ausgaben befreit sind, z.B. aufgrund geringen Einkommens, erlangen keinen Nachteil.

Interessant ist allerdings der Blick auf die damit verbundene zusätzliche Entlastung für die Eltern. Die folgende Abbildung 3 zeigt die Entlastungsbeträge der alten und neuen Regelung für Verheiratete in der unmittelbaren Gegenüberstellung. Dabei zeigt sich, dass die Steuerminderung nach der Neuregelung nunmehr proportional zu den entstandenen

Kosten und über einen wesentlich breiteren Ausgabenbereich verläuft, während dies vorher nur zwischen € 1.548 und € 2.948 bzw. € 774 und € 1.549 erfolgte.

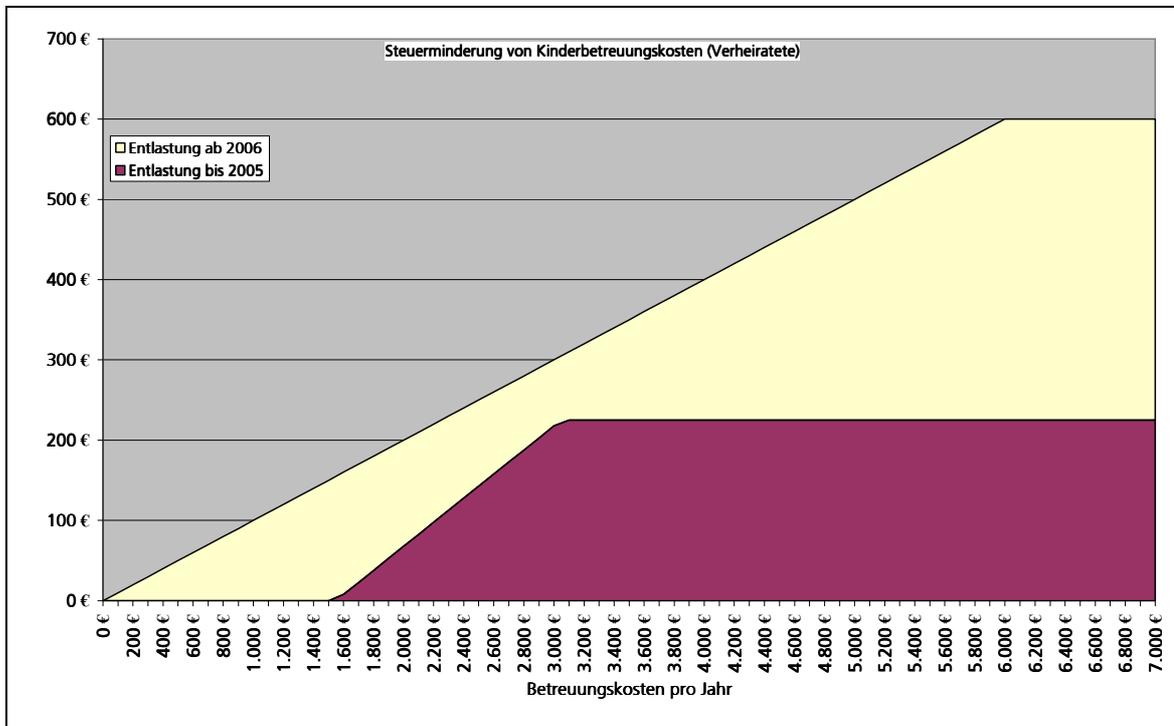


Abbildung 3: Die steuerlichen Wirkungen der alten und neuen Regelung der Abzugsfähigkeit der Kinderbetreuungskosten für Verheiratete

Betrachtet man in einem weiteren Schritt die zusätzliche Entlastung in Abhängigkeit vom Eingangs- bzw. Spitzensteuersatz (siehe Abbildung 4 und Abbildung 5), dann zeigt sich gleichzeitig, dass die zusätzliche Entlastung zunächst bis zu einem Kostenbetrag von € 1.548 (€ 774) ansteigt, dann bis zum Betrag von € 2.948 (€ 1.499) geringer wird, um anschließend wieder anzusteigen. Wird die maximale Abzugsfähigkeit von € 4.000 (bei Kosten von insgesamt € 6.000) erreicht, dann steigt die Entlastung nicht mehr an. D.h. die Neuregelung führt zu einer unterproportionalen Entlastung von Eltern, bei denen die frühere Regelung zu einer teilweisen Abzugsfähigkeit der Betreuungskosten geführt hat.

Evident ist daher natürlich auch, dass Alleinverdienerehepaare gegenüber Doppelverdienerehepaaren und Alleinerziehenden, sofern die Kinder zwischen drei und sechs Jahre alt sind, noch einmal begünstigt werden, da sie bisher keine Betreuungskosten geltend machen konnten.

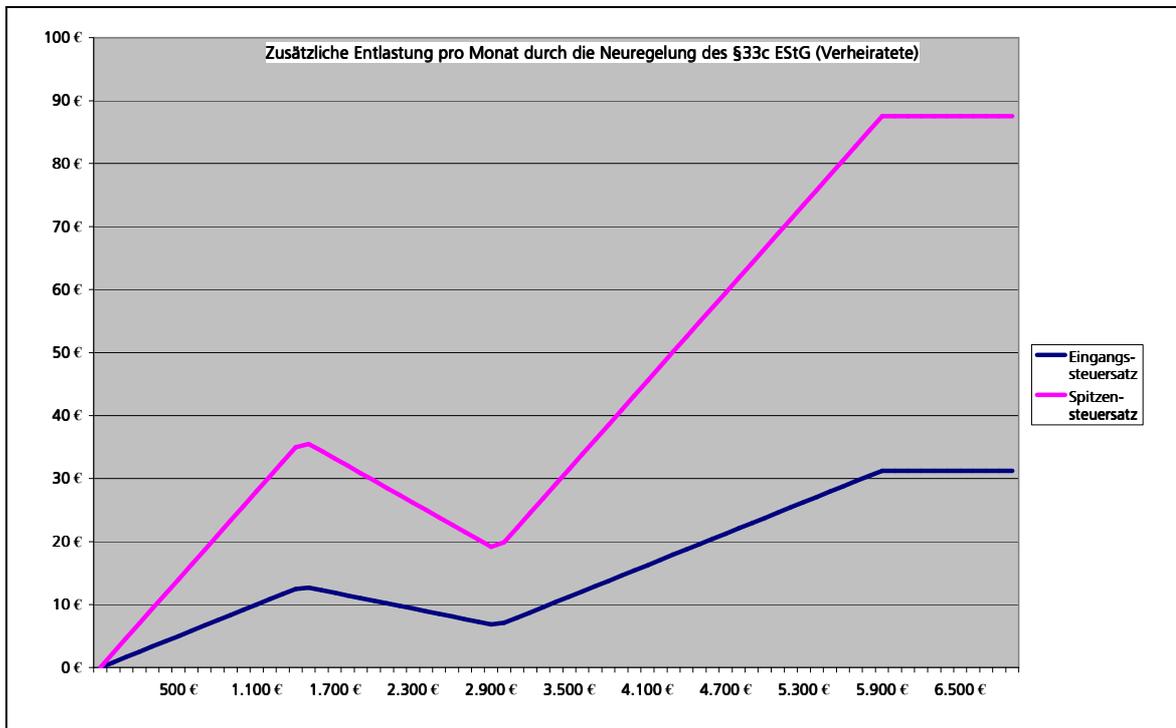


Abbildung 4: Die Nettoentlastung durch die Neuregelung der Abzugsfähigkeit der Kinderbetreuungskosten für Verheiratete

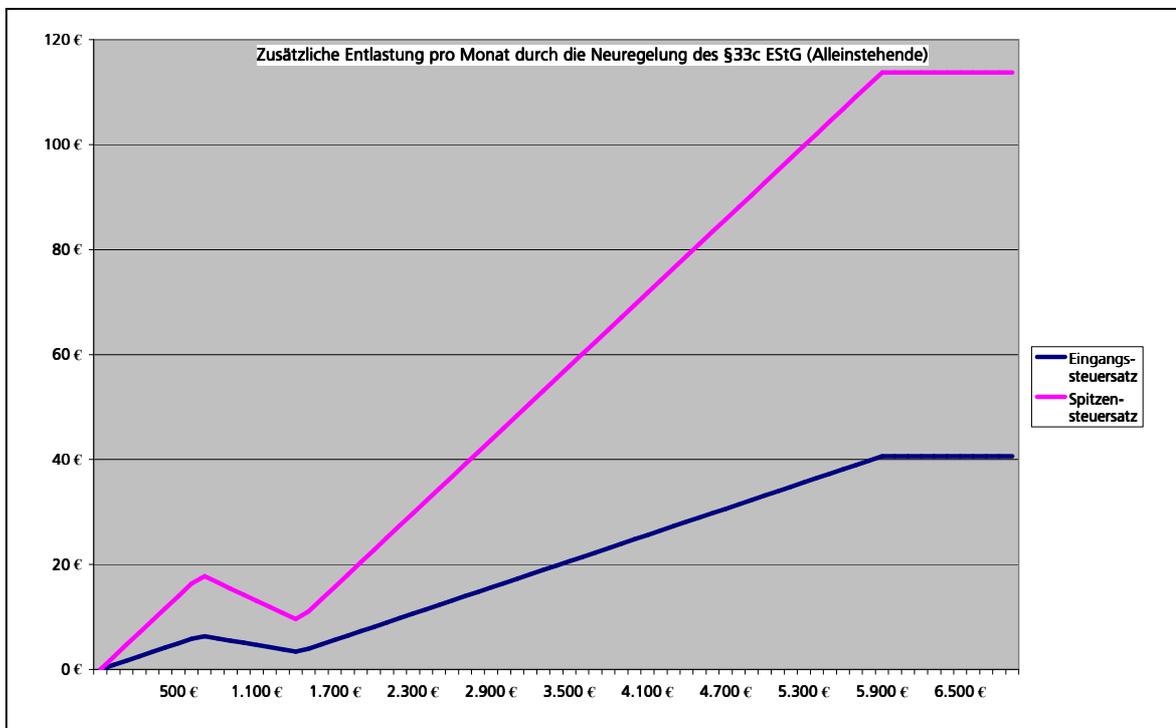


Abbildung 5: Die Nettoentlastung durch die Neuregelung der Abzugsfähigkeit der Kinderbetreuungskosten für Alleinstehende

Da die bisherigen Regelungen davon ausgingen, dass ein Teil der Betreuungskosten pauschal durch den allgemeinen Freibetrag abgedeckt wurde, und insofern nur die „außergewöhnlichen Belastungen“ durch die Regelung des § 33c EStG erfasst wurde, stellt sich die Frage nach dem jetzigen Verhältnis der beiden Regelungen.

3.7.5 Folgen der Umfinanzierungsüberlegungen für die beiden Betreuungsfreibeträge und die Berechnungen

Die in dieser Studie diskutierte Umfinanzierung der derzeit noch von den Eltern getragenen Kosten für den Schulbesuch der Kinder hat unmittelbare Implikationen hinsichtlich der Höhe der tatsächlich durch die Eltern zu finanzierenden Kosten. Soweit die öffentliche Hand die Finanzierung dieser Aufwendungen übernimmt, reduzieren sich die elterlichen Aufwendungen, sodass sich die steuermindernd zu berücksichtigenden Kosten ebenfalls reduzieren. Hieraus ergeben sich dann unmittelbar auch geringere Steuermindereinnahmen.

Da jedoch die hier betrachteten Ausgabenpositionen nicht zu den Betreuungskosten des § 33c EStG a.F. oder den erwerbsbedingten Betreuungskosten zu rechnen sind, haben sie diesbezüglich keine Wirkung.

Damit stellt sich aber die Frage, ob der pauschalierte allgemeine Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung nicht für die hier in Betracht kommende Gruppe gesenkt werden könnte. So ließe sich ggf. argumentieren, dass die Kosten für die Mittagsverpflegung, die Lernmittel sowie den Transport zur Schule keine außergewöhnliche Belastung und somit nicht durch den Sonderausgabenabzug nach § 33c EStG, sondern allgemeine Aufwendungen von Eltern schulpflichtiger Kinder sind, die jedoch über das eigentliche Existenzminimum hinausgehen, und somit durch den ergänzenden Freibetrag zu berücksichtigen wären. Zugleich führt die Abzugsfähigkeit von Betreuungskosten ab dem ersten Euro dazu, dass keine weiteren Erziehungs- und Betreuungskosten mehr zu berücksichtigen wären. Es erscheint daher vertretbar, diesen allgemeinen Erziehungsfreibetrag als obsolet anzusehen, wenn die ergänzenden, über das Existenzminimum hinausgehenden Ausführungen durch direkte Leistungen finanziert würden. In diesem Fall reduzierten sich die steuerbedingten Mindereinnahmen aus den kindbezogenen Freibeträgen um bis zu € 700 Mio. pro Jahr. Da in den Kapiteln 5ff. gezeigt wird, dass eine vertretbare Minderung des Kindergeldes nur bei gleichzeitiger Streichung bzw. Kürzung der kindbezogenen Steuerfreibeträge möglich ist, wäre dies eine möglicherweise vertretbare Argumentationsstrategie.

3.8 Die staatlichen Ausgaben bzw. Mindereinnahmen durch Kindergeld und Steuerfreibeträge

Die Grundlage einer aufkommensneutralen Umfinanzierung sind neben den Kosten der Eltern, die erstattet werden sollen, die Ausgaben des Staates. Dazu ist zunächst die Anzahl der Kinder relevant, wobei für die Frage der Schulkinder mangels Daten die Werte aller Kinder heruntergerechnet wurden. Für das Schuljahr 2004/2005 werden knapp 9,1 Mio. Schülerinnen und Schüler³⁵ zugrunde gelegt (vgl. Statistisches Bundesamt 2005a, S. 43).

Der Großteil der Kinder bzw. der anspruchsberechtigten Erwachsenen (85 %) erhält ausweislich Tabelle 8 Kindergeld, ein geringerer Teil (15 %) Freibeträge.³⁶ Dies schlägt sich auch in der Verteilung der Ausgaben bzw. Steuermindereinnahmen des Staates nieder, wie Tabelle 9 zu entnehmen ist. Hier wurden die Daten wieder für die Schülerinnen und Schüler proportional zu ihrem Anteil an allen Kindern heruntergerechnet.

Anzahl Kinder:		Nur Schüler
1. Kind	10.708.000	5.352.138
2. Kind	5.519.000	2.758.540
3. Kind	1.471.000	735.244
4. und weiteres Kind	494.000	246.914
Kinder insgesamt	18.192.000	9.092.837
mit Kindergeldgewährung	15.992.000	7.993.220
mit Kinderfreibetragsgewährung	2.200.000	1.099.617

Quellen: BMF 2004b, S. 42; Statistisches Bundesamt 2005a, S. 43; eigene Berechnungen

Tabelle 8: Anzahl der Kinder und der Schüler im Jahr 2004

Der Großteil der staatlichen Leistungen entfällt auf das Kindergeld, zudem überwiegt die durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes festgelegte Steuerfreistellung des Existenzminimums der Kinder in der Summe den Förderanteil des Kindergeldes. Der Förderanteil des Kindergeldes ist derjenige Anteil, der über die Entlastung durch die Freibeträge hinausgeht. Abbildung 6 zeigt den Förderanteil des Kindergeldes und die Freistel-

³⁵ Zahl ohne Abendschulen, Vorschulen, Kindergärten und Sonderschulen, jedoch mit Waldorfschulen (die insgesamt über 75.000 Schüler haben). Sonderschulen wurden wegen ihrer besonderen Finanzierung in vielen Ländern außen vor gelassen, da es zahlreiche Regelungen bezüglich Mittagessen und anderen indirekten Kosten gibt.

³⁶ Mangels aktueller Daten für Schülerzahlen sind zur besseren Vergleichbarkeit in Tabelle 8 die Daten des BMF aus dem Jahr 2004 verwendet.

lung des Existenzminimums durch Kindergeld und -freibeträge am Beispiel eines verheirateten Angestellten mit einem Kind. Der Förderanteil ist in anderen Fällen analog der Teil des Kindergeldes, der über die Entlastung durch das steuerliche Existenzminimum des Kindes hinausgeht.

Familienleistungsausgleich:		Nur Schüler
Kindergeld	34.500 Mio. €	17.244 Mio. €
Zusatzentlastung durch Kinderfreibetrag	1.400 Mio. €	700 Mio. €
Familienleistungsausgleich insgesamt	35.900 Mio. €	17.944 Mio. €
Freistellung des Existenzminimums	20.600 Mio. €	10.296 Mio. €
Förderanteil	15.300 Mio. €	7.647 Mio. €

Quellen: BMF 2005b, S. 59; Statistisches Bundesamt 2005a, S. 43; eigene Berechnungen

Tabelle 9: Familienleistungsausgleich nach Ausgleichart und Umfang 2004 (Stand: September 2004, durch BMF hochgerechnet)

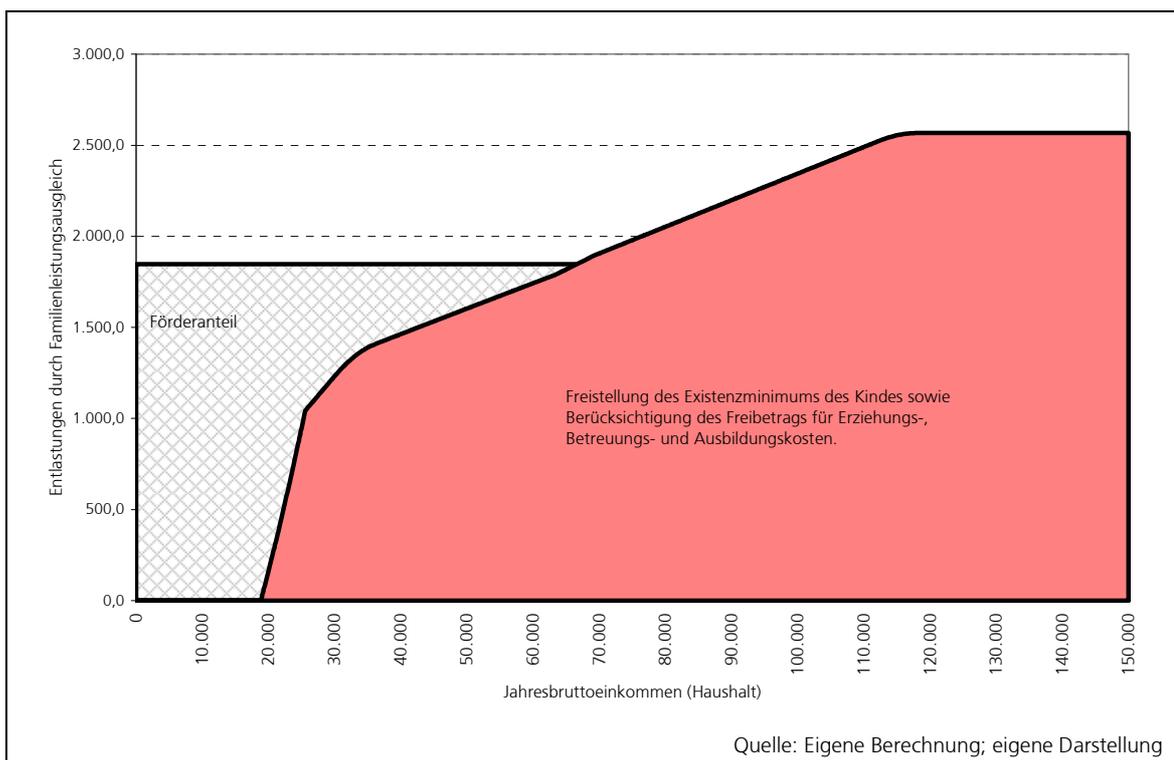


Abbildung 6: Förderanteil und Freistellung des Existenzminimums am Beispiel eines verheirateten Angestellten mit einem Kind

Die Einkommensgrenze, bei der die Entlastung durch Kinder- und Erziehungsfreibetrag höher ist als das Kindergeld, gibt das Bundesfinanzministerium (BMF 2005b, S. 60) für Alleinstehende mit € 32.827 und bei Verheirateten mit € 62.834 im Jahr 2005 an. Die

Abweichungen gegenüber den Angaben in Abbildung 1 und Tabelle 19 erklären sich vermutlich aus unterschiedlichen Annahmen, etwa über abzugsfähige Sonderausgaben. Die Abweichung bei Verheirateten ist zudem relativ gering.³⁷

3.9 Die Einkommensverteilung bei den Eltern

Für die vorliegende Studie ist die Einkommensverteilung bei den Eltern von erheblicher Bedeutung, da die Frage der Be- und Entlastungswirkungen hiervon wesentlich abhängt. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über für die Einkommensverteilung von Eltern, auf der Grundlage der Einkommens- und Verbraucherstichprobe (EVS) des Jahres 2003, deren Daten auf alle Haushalte hochgerechnet wurden (vgl. Statistisches Bundesamt 2005b).

Die in Tabelle 10 dargestellten Werte sind interpretationsbedürftig, bevor Sie zur weiteren Simulation verwendet werden können. So handelt es sich um Nettowerte, die in Bruttowerte umgerechnet werden. Zudem sind in der Tabelle alle Kinder unter 18 Jahren angegeben – Kindergeldanspruch besteht jedoch in vielen Fällen länger. Für die vorliegende Studie interessieren nur die Schulkinder, d.h Kinder unter sechs Jahren, die jedoch nicht gesondert ausgewiesen sind, werden nicht berücksichtigt. Für die weitere Rechnung werden daher folgende Annahmen unterstellt: Die Kinder verteilen sich gleichmäßig auf die Jahrgänge. Hiervon wird nur in der obersten Einkommensgruppe eine Ausnahme bei der Simulation gemacht. Hierzu wird die Gruppe in acht gleichgroße Untergruppen unterteilt. Aufgrund der Verteilungsdaten, die für diesen Bereich vorliegen, ist evident, dass die Annahme einer Gleichverteilung nicht gültig ist. Die Mittelwerte der Einkommensverteilung in den oberen Einkommensklassen bei Berücksichtigung des Mikrozensus' 2001, der Einkommens- und Verbraucherstichprobe 2003 und dem Sozio-oekonomischen Panel (Sample A-G) 2003 sind auf Grundlage von Becker / Hauser (2004, S. 87) berechnet. Sie sind den oberen Einkommensklassen zugrunde gelegt.

³⁷ Wir errechnen einen Wert von € 62.800. Bei Alleinstehenden steht zu vermuten, dass das BMF eine Übertragung der Freibeträge des anderen Elternteils an den genannten Elternteil unterstellt. Anders erreichen Alleinstehende nie den Punkt, an dem die Freibeträge dem Kindergeld vorzuziehen wären.

	Jahresbruttoeinkommen des Haushaltes in Euro (von ... bis unter)												Alle Haushalte		
	unter 15.600		15.600 - 18.000		18.000 - 24.000		24.000 - 31.200		31.200 - 43.200		43.200 - 60.000			60.000 - 216.000	
	Anzahl ¹ (in 1.000)	Anteil (in %)	Anzahl ¹ (in 1.000)	Anteil (in %)	Anzahl ¹ (in 1.000)	Anteil (in %)	Anzahl ¹ (in 1.000)	Anteil (in %)	Anzahl ¹ (in 1.000)	Anteil (in %)	Anzahl ¹ (in 1.000)	Anteil (in %)	Anzahl ¹ (in 1.000)	Anteil (in %)	
Allein lebende Frau	4.417	48,0%	1.048	11,4%	1.809	19,7%	992	10,8%	618	6,7%	227	2,5%	93	1,0%	9.204
Allein lebender Mann	1.934	39,9%	483	10,0%	908	18,7%	618	12,7%	479	9,9%	257	5,3%	170	3,5%	4.849
Alleinerziehend, 1 Kind ²	345	37,7%	134	14,6%	202	22,1%	132	14,4%	68	7,4%	24	2,6%	11	1,2%	916
Alleinerziehend, 2 Kinder ²	37	10,6%	40	11,4%	106	30,3%	8	23,1%	64	18,3%	22	6,3%			350
Alleinerziehend, 3 und mehr Kinder ^{2,3}	10	11,8%	1	1,2%	27	31,8%	17	20,0%	13	15,3%	4	4,7%	13	15,3%	85
Paare ohne Kind	672	6,0%	411	3,7%	1.503	13,5%	2.363	21,2%	2.946	26,4%	1.858	16,6%	1.407	12,6%	11.160
Paare mit 1 Kind ²	76	3,0%	68	2,6%	242	9,4%	42	16,4%	827	32,1%	589	22,9%	351	13,6%	2.574
Paare mit 2 Kindern ²					112	3,9%	315	11,0%	904	31,7%	910	31,9%	615	21,5%	2.856
Paare mit 3 Kindern ²					20	2,4%	74	9,0%	232	28,3%	257	31,3%	238	29,0%	821
Paare mit 4 und mehr Kindern ^{2,4}	10	4,9%	17	8,3%	9	4,4%	12	5,9%	39	19,1%	60	29,4%	57	27,9%	204
Alle Haushalte	4.669	12,3%	2.321	6,1%	5.298	13,9%	5.609	14,7%	7.323	19,2%	5.540	14,5%	4.308	11,3%	38.110

Quelle: Statistisches Bundesamt 2005b, Tabellen 1.3ff.; eigene Berechnungen

Anmerkungen:
 Auch die vom Statistischen Bundesamt als relativ unsicher angegebenen Werte (Standardfehler 10 bis unter 15 Prozent) wurden angegeben. Hierbei handelt es sich um geringe Fallzahlen insbesondere in den unteren Einkommensklassen. Zudem sind die beiden untersten Einkommensklassen des Bundesamtes zusammengefasst und Jahreswerte ausgewiesen worden.
¹ Hochgerechnet vom Statistischen Bundesamt
² Kinder unter 18 Jahre, ledig.
³ Berechnet als Differenz zwischen allen alleinerziehenden Haushalten mit Kindern und den Haushalten mit einem oder zwei Kindern
⁴ Berechnet als Differenz zwischen allen Paaren mit Kindern und den Haushalten mit einem, zwei oder drei Kindern

Tabelle 10: Einkommensverteilung bei den Eltern (Basis: EVS 2003)

Zudem sind die Einkommen der Eltern als unabhängig vom Alter der Kinder angenommen³⁸. Diese Annahmen sind aus zwei Gründen zu hinterfragen: zum einen ist aus der demografischen Forschung ein tendenzieller Rückgang der Jahrgangsstärken bekannt, zum anderen ist anzunehmen, dass die Eltern mit zunehmendem Alter der Kinder mehr verdienen, erstens auf Grund der beruflichen Aufstiegsmöglichkeiten bzw. der mit dem Alter steigenden Entlohnung im öffentlichen Dienst bzw. der privaten Wirtschaft, zweitens auf Grund der Tatsache, dass bei Paaren die Möglichkeit zur Erwerbsarbeit beider Elternteile mit zunehmendem Kindesalter steigt. Trotz dieser (leichten) Einschränkungen kann mit den genannten Annahmen ein hinreichend genaues Ergebnis ermittelt werden, wie

³⁸ Es scheint eher so zu sein, dass das Einkommen der Eltern mit steigendem Alter der Kinder steigt, vgl. Strantz 2005.

die nachfolgenden Ausführungen zeigen. Unterstellt wurden dabei 63 % Kirchenmitglieder (vgl. EKD 2004, S. 7).³⁹

Nettoeinkommen	Verteilung nach MZ, SOEP und EVS
60.000 - 79.500	60,9%
79.500 - 99.000	20,2%
99.000 - 118.500	8,0%
118.500 - 138.000	1,7%
138.000 - 157.500	1,2%
157.500 - 177.000	1,6%
177.000 - 196.500	1,6%
196.500 - 216.000	4,8%

Quellen: Becker / Hauser 2004, S. 87; eigene Berechnungen

Tabelle 11: Verteilung der Haushalte in den oberen Einkommensklassen

Derzeit beläuft sich die über das Kindergeld hinausgehende steuerliche Entlastung durch den Kinderfreibetrag auf € 700 Mio. (vgl. Tabelle 9) – in unserer Simulation ergibt sich ein Betrag von € 717 Mio. und damit eine Differenz von 2,4 %. Zudem sind insgesamt € 10,3 Mrd. zur Freistellung des Existenzminimums angegeben (vgl. Tabelle 9). Die Simulation kommt hier zu einem Wert von € 12 Mrd. Die Abweichung erklärt sich vermutlich aus einer Überschätzung der Steuerzahlungen in den untersten Einkommensklassen. Hier dürfte ein großer Teil der Betroffenen auf Grund der Grundfreibeträge keinerlei Steuern zahlen.⁴⁰ Zusammen genommen sind diese Simulationsergebnisse demnach als ausreichend nahe an den tatsächlichen Werten anzusehen.

4. Das Volumen der Umfinanzierung der Elternkosten

Um die Höhe der Kindergeldsenkung berechnen zu können, die notwendig ist, um die Eltern von den Nebenkosten des Schulbesuchs der Kinder entlasten zu können, muss Gesamtsumme des umzufinanzierenden Betrags bekannt sein. In Kapitel 2 wurden die Kos-

³⁹ Es sei darauf hingewiesen, dass die Kirchenmitgliederanteile in Ostdeutschland signifikant niedriger sind als in Westdeutschland. Dies führt zu geringen regionalen Umverteilungen bei der Umfinanzierung der Elternkosten (vgl. Kapitel 6.1). Allerdings sind diese zu vernachlässigen.

⁴⁰ Laut Jörn Wunderlich gehen Studien davon aus, dass bis zu einem Drittel aller Familien im steuerfreien Existenzminimum leben würden, was die Abweichungen erklären könnte (vgl. Berliner Morgenpost 2006). Ähnlich auch: Bundesregierung 2001, S. 147.

ten je Schüler (Mikrobetrachtung) untersucht und dargestellt. Im Folgenden sollen diese Mikrodaten nun auf die Makroebene übertragen werden, um die Summe des umfinanzierenden Volumens zu quantifizieren.

4.1 Lernmittelkosten

Für den vorliegenden Bericht ist entscheidend, welche Einsparungen die einzelnen Bundesländer durch die Aufgabe der Lernmittelfreiheit erreichen können. Nach Angaben aus verschiedenen Quellen (siehe etwa GEW o.J.; VdS o.J.a; Schwarzkopf 2006) sind die derzeitigen Länderausgaben auf einem historischen Tiefstand. Umgekehrt geben die Länder bezüglich der elterlichen Aufwendungen in der Regel Maximalbeträge an, die nicht mit den tatsächlichen durchschnittlichen Kosten der Eltern übereinstimmen. Daher kann zur Ermittlung des Umfinanzierungsbedarfs die Schülerzahl nicht einfach mit den in Tabelle 1 dargestellten Werten multipliziert werden, um den Finanzierungsbetrag zu ermitteln.

Vielmehr wären entweder die tatsächlichen Einnahmen der Länder durch die Lernmittelgebühren der Eltern oder die Einsparungen der Länder durch die Minderausgaben bei den Lernmitteln in Ansatz zu bringen. Angaben zu den tatsächlich realisierten Einsparungen bzw. Einnahmen liegen jedoch für die wenigsten Länder vor. Berlin hat rund € 10 Mio. und damit etwa die Hälfte seiner Lernmittelausgaben nach der Erhebung von Büchergeld gekürzt (vgl. Beckmann 2003). In Thüringen geht die zuständige Ministerin von Einsparungen in Höhe von € 2,5 Mio. aus (vgl. Dietzel 2004). Das Land Hamburg wiederum geht nach einer Antwort des Senats auf eine Große Anfrage von Einnahmen in Höhe von € 7,6 Mio. aus (vgl. Bürgerschaft Hamburg 2005b, S. 5). Die Staatsregierung Bayern (2005, S. 7) geht von Einsparungen durch das Büchergeld in Höhe von € 15,2 Mio. aus.

Für die Länder, für die keine Angaben über die Einsparungen der öffentlichen Hand vorliegen, wurden Schätzungen vorgenommen. Hierzu wurde angenommen, dass der 1,5-fache Anteil der Sozialgeldempfänger von den Lernmittelgebührenregelungen ausgenommen ist, um auch Bafög-, Wohngeld- und Leistungsempfänger nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sowie evtl. Geschwisterregelungen zu erfassen. Die tatsächliche Anzahl der Sozialgeldempfänger wurde angenähert, indem die für die einzelnen Bundesländer vorliegenden Daten für Kinder und Jugendliche unter 15 Jahren auf die Schülerzahlen umgerechnet wurden. Aus diesen Angaben und unseren Schätzungen ergibt sich insgesamt ein Umfinanzierungsvolumen für die Lernmittel von fast € 218 Mio., wie Tabelle 12

zu entnehmen ist. Pro Schülerin und Schüler ergibt sich so ein durchschnittlicher Umfinanzierungsbedarf von € 24 pro Jahr.⁴¹

Baden-Württemberg	0,0 Mio. €
Bayern	15,2 Mio. €
Berlin	10,0 Mio. €
Brandenburg	3,5 Mio. €
Bremen	0,0 Mio. €
Hamburg	7,6 Mio. €
Hessen	0,0 Mio. €
Mecklenburg-Vorpommern	0,0 Mio. €
Niedersachsen	29,1 Mio. €
Nordrhein-Westfalen	107,4 Mio. €
Rheinland-Pfalz	32,2 Mio. €
Saarland	6,6 Mio. €
Sachsen	0,0 Mio. €
Sachsen-Anhalt	3,8 Mio. €
Schleswig-Holstein	0,0 Mio. €
Thüringen	2,5 Mio. €
Summe	217,9 Mio. €

Quellen: Beckmann 2003; Biehn 2005; Bird (o.J); Bürgerschaft Hamburg 2005a, S. 5; Diezel 2004; Schmerr 2005; Staatsregierung Bayern 2005, S. 7; Schulgesetze der Bundesländer sowie Martens 2005b, S. 12; eigene Schätzungen.

Tabelle 12: Lernmittelkosten der Eltern nach Bundesländern

4.2 Essenskosten

Auf der Grundlage vorliegender Untersuchungen werden für diesen Bericht durchschnittliche Kosten je Mahlzeit an den Schulen von € 1,90, € 2,15 und – als teuerster Variante – € 2,40 angenommen. Werden nun die Schülerzahlen⁴² des Statistischen Bundesamtes (2005, S. 43) zu Grunde gelegt und 190 Schultage⁴³ im Jahr angenommen, so folgen daraus durchschnittliche Kosten für die Eltern von € 361, € 408,90 bzw. € 456 im Jahr oder € 30, € 34 bzw. € 38 im Monat. Würde man annehmen, dass alle Schüler die Mittagsverpflegung nutzten, beliefen sich die Gesamtausgaben der Eltern auf € 3,3 bis € 4,15 Mio. pro Jahr, abhängig vom durchschnittlichen Essenspreis (siehe Tabelle 13).

⁴¹ Dies ergibt sich aus der Division der Gesamtsumme von € 218 Mio. durch die Schülerzahl von guten 9 Mio. Schülern.

⁴² Ohne Abend-, Vor- und Sonderschulen; Schulen mit mehreren Schulformen und Orientierungsstufen anteilig.

⁴³ Diese Angabe beruht auf der Annahme einer Fünf-Tage-Woche, 13,5 Wochen Ferien und fünf zusätzlichen Feiertagen, die nicht in den Ferien liegen: $365 - 13,5 * 7 = 270,5 * \frac{5}{7} = 193,2 - 5 = 188,2 \Rightarrow \text{aufrunden!}$

Anteil der Schüler, die das Angebot nutzen	Essenspreis		
	€ 1,90	€ 2,15	€ 2,40
Ein Viertel	821 Mio. €	929 Mio. €	1.037 Mio. €
Die Hälfte	1.641 Mio. €	1.857 Mio. €	2.073 Mio. €
Drei Viertel	2.462 Mio. €	2.786 Mio. €	3.110 Mio. €
Alle	3.283 Mio. €	3.714 Mio. €	4.146 Mio. €

Quellen: Statistisches Bundesamt 2005a, S. 43; eigene Berechnungen

Tabelle 13: Essenskosten je Schüler und insgesamt

Da jedoch nicht anzunehmen ist, dass alle Schülerinnen und Schüler von einem Essensangebot Gebrauch machen, weist die Tabelle verschiedene Varianten aus. Der tatsächliche Anteil der Schüler, der heute ein Mittagessen in Schule oder Hort zu sich nimmt, ist nicht bekannt. Wir müssen daher von der u.E. plausiblen Schätzung ausgehen, dass dies zwischen 25 und 50 % der Schüler sind. Hieraus ergibt sich, sofern man von mittleren Preisniveaus ausgeht, ein Volumen von € 1 bis € 1,85 Mio.

4.3 Transportkosten

Für die Transportkosten wurden – ausgehend von den heutigen Preisen der Schülertickets – monatliche Kosten von durchschnittlich € 27,20 zugrunde gelegt (siehe auch Tabelle 14). Das insgesamt umzufinanzierende Volumen beträgt bei diesem Preis knapp € 125 Mio. pro Monat oder rund € 1,5 Mrd. im Jahr, wenn auf der Basis der Ausführungen in Kapitel 2.3 von einer hälftigen Nutzung durch die Schüler ausgegangen wird. Tabelle 14 zeigt, dass die durchschnittlichen Preise von Bundesland zu Bundesland zwischen € 21 und € 30 schwanken (Ausnahme: Hamburg mit € 38).

Geschätzte durchschnittliche Fahrpreise für Schülertickets (Monatskarte)	Baden-Württemberg	€ 29,82
	Bayern	€ 28,50
	Berlin	€ 26,00
	Brandenburg	€ 26,57
	Bremen	€ 28,40
	Hamburg ¹	€ 38,00
	Hessen	€ 24,88
	Mecklenburg-Vorpommern	€ 23,10
	Niedersachsen	€ 28,80
	Nordrhein-Westfalen	€ 27,08
	Rheinland-Pfalz	€ 23,05
	Saarland	€ 23,75
	Sachsen	€ 21,97
	Sachsen-Anhalt	€ 30,50
	Schleswig-Holstein	€ 21,17
Thüringen	€ 25,57	
Bundesweiter gewichteter Durchschnitt		€ 27,17

Quelle: Internetrecherche bei 60 Verkehrsunternehmen

¹ Da es Ermäßigungen für Geschwister gibt, ist dieser Wert geschätzt.

Tabelle 14: Preise für Schülertickets nach Bundesländern

4.4 Zusammenfassung: Das gesamte Umfinanzierungsvolumen

Das gesamte Umfinanzierungsvolumen setzt sich zusammen aus den Kosten der Eltern für den Schultransport, die Lernmittel und die Mittagsverpflegung. Bezüglich der Lernmittel kommen unsere Berechnungen auf ein Gesamtvolumen von rund € 218 Mio. pro Jahr. Für die Berechnung der Kosten für den Schultransport sind wir davon ausgegangen, dass im Status quo die Hälfte der Schüler den öffentlichen Personen-Nahverkehr nutzt. Aufgrund hinreichend genauer empirischer Daten ist die Abschätzung der Essensbeteiligung nicht im selben Maße konkretisierbar. Daher wird hier eine Teilnahmequote von einem Viertel und der Hälfte der Schüler unterstellt.⁴⁴ Hinsichtlich der durchschnittlichen Ausgaben der Eltern soll im Folgenden von der mittleren Kostenvariante von € 2,15 ausgegangen werden. Die unterstellten Varianten führen somit zu Umfinanzierungsvolumina in Höhe von € 2,6 bis 3,6 Mrd., wobei sich der Unterschied lediglich aus den verschiedenen Annahmen zu Essensbeteiligung ergibt.

⁴⁴ Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass Kontrollrechnungen auch für weitere Optionen vorgenommen wurden, die hier jedoch aus Gründen der Übersichtlichkeit und Transparenz nicht vorgestellt werden.

Bundesland	Lernmittel	Mittagessen		Transportkosten
		25% Nutzung	50% Nutzung	50% Nutzung
Baden-Württemberg	0,0 Mio. €	127,8 Mio. €	255,6 Mio. €	223,9 Mio. €
Bayern	15,2 Mio. €	143,9 Mio. €	287,8 Mio. €	240,9 Mio. €
Berlin	10,0 Mio. €	33,5 Mio. €	67,0 Mio. €	51,2 Mio. €
Brandenburg	3,5 Mio. €	24,7 Mio. €	49,4 Mio. €	38,5 Mio. €
Bremen	0,0 Mio. €	7,1 Mio. €	14,3 Mio. €	11,9 Mio. €
Hamburg	7,6 Mio. €	17,0 Mio. €	33,9 Mio. €	37,9 Mio. €
Hessen	0,0 Mio. €	68,2 Mio. €	136,5 Mio. €	99,7 Mio. €
Mecklenburg-Vorpommern	0,0 Mio. €	16,0 Mio. €	32,1 Mio. €	21,7 Mio. €
Niedersachsen	29,1 Mio. €	96,7 Mio. €	193,3 Mio. €	163,6 Mio. €
Nordrhein-Westfalen	107,4 Mio. €	224,0 Mio. €	447,9 Mio. €	356,3 Mio. €
Rheinland-Pfalz	32,2 Mio. €	48,3 Mio. €	96,5 Mio. €	65,4 Mio. €
Saarland	6,6 Mio. €	11,4 Mio. €	22,8 Mio. €	15,9 Mio. €
Sachsen	0,0 Mio. €	34,9 Mio. €	69,8 Mio. €	45,0 Mio. €
Sachsen-Anhalt	3,8 Mio. €	21,8 Mio. €	43,6 Mio. €	39,1 Mio. €
Schleswig-Holstein	0,0 Mio. €	33,7 Mio. €	67,3 Mio. €	41,9 Mio. €
Thüringen	2,5 Mio. €	19,7 Mio. €	39,4 Mio. €	29,6 Mio. €
Summe	217,9 Mio. €	928,6 Mio. €	1.857,2 Mio. €	1.482,5 Mio. €

Tabelle 15: Gesamtvolumen der Umfinanzierungskosten

5. Der Umfang der Kindergeldreduktion zur Umfinanzierung der elterlichen Kosten

Die zentrale Fragestellung des vorliegenden Berichts lautet, um welchen Betrag das Kindergeld bzw. die Steuerfreibeträge reduziert werden müssten, um eine Übernahme der hier betrachteten Kosten gegenzufinanzieren. Die Kosten, die derzeit die Eltern tragen, sollen durch den Staat übernommen werden, wofür im Gegenzug die staatlichen Transferleistungen verringert werden. Hierbei bieten sich mehrere Möglichkeiten an, die im Folgenden simuliert und dargestellt werden sollen. Das methodische Vorgehen zur Simulation des Familienleistungsausgleichs ist im Anhang dargelegt.

Hierbei betrachten wir zunächst eine direkte Senkung des Kindergeldes und anschließend eine kombinierte Senkung von Kindergeld und dem Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung. Eine theoretisch mögliche Reduktion des Kinderfreibetrages wird hier nicht berücksichtigt, da dies u.E. auf verfassungsrechtliche Bedenken stößt. Der Vollständigkeit halber sind die entsprechenden Berechnungen jedoch im Anhang dargestellt.

5.1 Kürzung des Kindergeldes zur Umfinanzierung der Elternkosten

Zur Umfinanzierung der Elternkosten könnte das Kindergeld gekürzt werden, um so die Kosten für den Staat gegenzufinanzieren. Im Folgenden seien daher die bereits genannten beiden Kostenvarianten⁴⁵ betrachtet. In Tabelle 16 sind sowohl die jährlichen Umfinanzierungsvolumina (€ 2,6 bzw. € 3,56 Mrd.) als auch die daraus resultierende Kindergeldsenkung von € 24,11 bzw. 32,62 pro Monat dargestellt.

Variante 1		Variante 2	
Summe	Kindergeldkürzung ¹	Summe	Kindergeldkürzung ¹
2.631 Mio. €	€ 24,11	3.559 Mio. €	€ 32,62

Quellen: Eigene Berechnungen

¹ Monatliche Kindergeldkürzungen, die ceteris paribus das Umfinanzierungsvolumen erbringen würden. Diese Zahlen werden später an die realen Gegebenheiten angepasst

Tabelle 16: Umfang der Kindergeldkürzung in Abhängigkeit vom Umfinanzierungsvolumen

Die Kürzungen des Kindergeldes sind dabei derart berechnet, dass das Umfinanzierungsvolumen durch die Anzahl der Schülerinnen und Schüler dividiert wurde. Das jährliche Kürzungsvolumen für das Kindergeld beträgt dann in Variante 1 € 289 und in Variante 2 € 391 pro Jahr bzw. € 24,10 und € 32,60 pro Monat.

Bei einer solchen ausschließlichen Kürzung des Kindergeldes – ohne korrespondierende Kürzung der Steuerfreibeträge – ist jedoch zu berücksichtigen, dass dies dazu führt, dass sich die Einkommensschwelle, ab der die Entlastung der Steuerfreibeträge über die des Kindergeldes hinausgeht, sinkt. Die Folge wäre, dass mehr Eltern in „den Genuss“ der Steuerfreibeträge kämen und sich die damit verbundenen Steuermindereinnahmen erhöhen würden. In diesem Fall würde also ein Teil der staatlichen Einsparungen durch die Kürzung des Kindergeldes durch höhere Steuermindereinnahmen kompensiert werden. Es ist daher notwendig, entweder eine größere Absenkung des Kindergeldes vorzunehmen

⁴⁵ Die günstigere dieser Variante setzt sich zusammen aus den Lernmittelkosten von € 24 je Schüler und Jahr, den Transportkosten von € 326,40 je Schüler und Jahr, wobei nur die Hälfte der Schüler den ÖPNV nutzt und Essenskosten von € 2,15 pro Mahlzeit (oder € 408,50 je Schüler und Jahr), wobei nur ein Viertel der Schüler das Essensangebot nutzt. Das teurere Modell geht neben den Lernmittelkosten ebenfalls von einer ÖPNV-Nutzung von 50 % der Schüler aus. Das Essen kostet auch hier Mahlzeit € 2,15 (oder € 408,50 je Jahr). Die Teilnahmequoten sind jedoch unterschiedlich: In einem Modell wird eine Essensquote von 25 %, im anderen von 50 % unterstellt.

oder aber parallel die Steuerfreibeträge zu reduzieren. Abbildung 7 zeigt diesen Zusammenhang grafisch anhand verschiedener Beispiele [Kürzung des Kindergeldes von € 154 (Ist-Zustand) auf € 130 (Kürzung um € 24), € 87 (Kürzung € 67)].

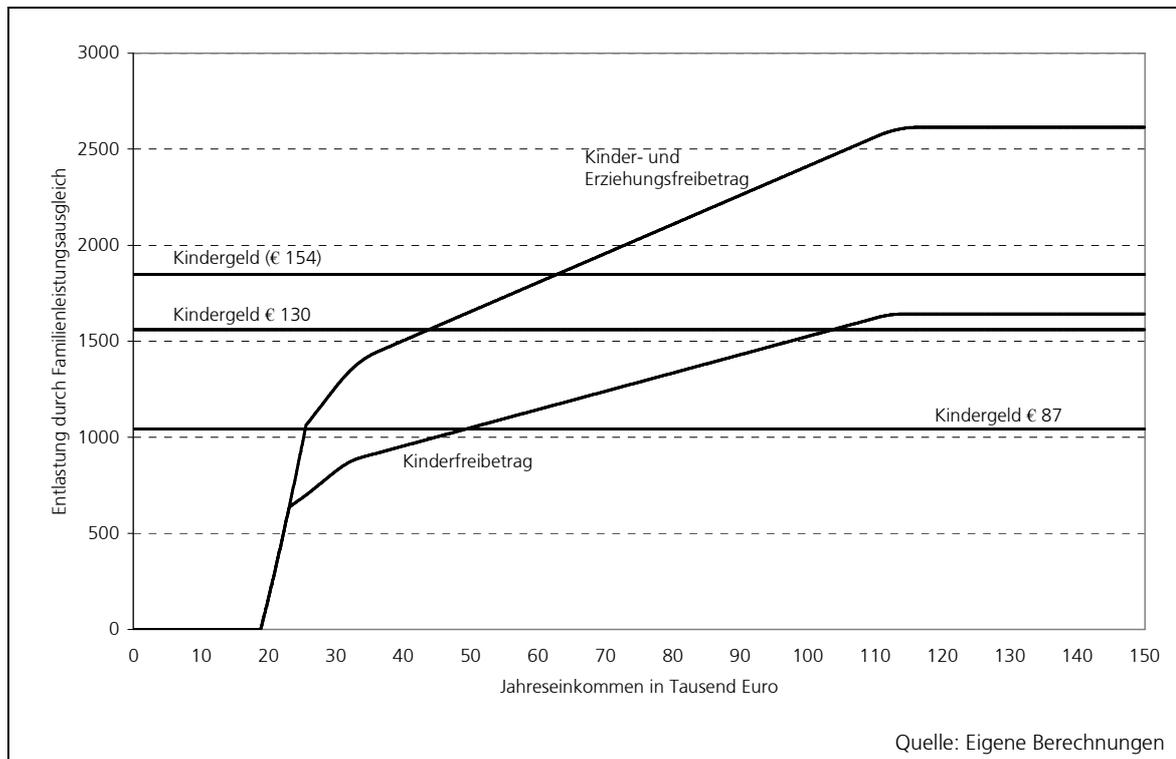


Abbildung 7: Kindergeld und Freibeträge nach Kindergeldkürzung, verheiratet

Dabei wird deutlich, dass sich durch die (zunächst ausreichende) Absenkung des Kindergeldes von € 154 auf € 130, die Einkommensgrenze, ab der der Kinderfreibetrag zu einer höheren Entlastung führt, von rund € 63.000 auf etwa € 50.000 reduziert. Da nun entsprechend mehr Familien in den Genuss des Steuerfreibetrages kämen, erhöhen sich die Steuermindereinnahmen, wodurch sich das Nettovolumen der Kindergeldabsenkung verringert.

Aufgrund dieser Interaktion zwischen Kindergeld und Steuerfreibeträgen ist die Absenkungen des Kindergeldes in mehreren Etappen vorzunehmen, die immer die folgenden Schritte beinhalten:

- Kürzung des Kindergeldes.
- Mindereinnahmen des Staates durch erhöhte Gewährung von Kinderfreibeträgen.
- Erneute Kürzung des Kindergeldes.

- Erneute Mindereinnahmen des Staates durch erhöhte Gewährung von Kinderfreibeträgen.

Dieser Vorgang wird so lange fortgesetzt, bis die erforderlichen Einsparungen erreicht sind, wobei wir entsprechend der beiden Varianten zwei Modelle mit unterschiedlichen Finanzvolumina betrachten.

5.1.1 Modell 1: Kindergeldsenkung zur Finanzierung von 2,6 Milliarden Euro

Für Modell 1 wird nun unterstellt, dass ein Viertel der Schüler die Mahlzeiten an den Schulen nachfragt und das Essen € 2,15 pro Mahlzeit (bei 190 Schultagen im Jahr) kostet. Vom Transportangebot macht die Hälfte der Schüler Gebrauch. Lernmittel werden mit € 2 pro Monat bzw. insgesamt € 24 angesetzt.

Das Gesamtvolumen der Umfinanzierung beläuft sich daher auf € 2,6 Mrd. Daraus lässt sich eine notwendige Kindergeldsenkung berechnen:

$$\text{Kindergeldsenkung} = \frac{\text{Umfinanzierungssumme}}{\text{Schüleranzahl} * 12(\text{Monate})} = \frac{2.630.785.065}{9.092.837 * 12} = 24,11.$$

Demnach wäre zur Umfinanzierung von € 2,6 Mrd. eine Kindergeldsenkung von € 24,11 pro Monat und Kind notwendig. Wie oben dargestellt, erhalten dadurch mehr Eltern eine Entlastung durch die Steuerfreibeträge. Dies erhöht die Steuerausfälle durch den oben beschriebenen Mechanismus um etwa € 784 Mio. Zur Kompensation ist eine weitere Kindergeldsenkung erforderlich. Führt man diese Berechnungen weiter, so zeigt sich, **dass eine Kindergeldsenkung in Höhe von € 38 notwendig wäre, um die erforderlichen € 2,6 Mrd. einzusparen.**

5.1.2 Modell 2: Kindergeldsenkung zur Finanzierung von 3,6 Milliarden Euro

Im Modell 2 wird wieder von einem mittleren Essenspreis von € 2,15 ausgegangen, allerdings sollen nun 50 % der Schüler vom Essensangebot Gebrauch machen. Die Transportkosten werden wieder unter der Annahmen einer 50 %igen Nutzung umfinanziert. Dies erfordert bereits im ersten Schritt eine Kindergeldsenkung um fast € 33. Berücksichtigt man nun wieder die Steuerausfälle – diese betragen alleine im ersten Schritt bereits € 1,2 Mrd. – **so ermittelt man schließlich eine notwendige Kindergeldkürzung von rund € 61,50 pro Kind und Monat.** Damit wird deutlich, dass die Senkung des Kindergeldes unter fiskalpolitischen Gesichtspunkten immer ineffektiver wird, da die dadurch entstehenden Steuerausfälle einen zunehmenden Teil der Einsparungen wieder kompensieren.

5.1.3 Zwischenfazit: Erhebliche Kindergeldkürzungen wären notwendig

Die beiden vorstehenden Betrachtungen zeigen deutlich, dass relativ starke Kürzungen des Kindergeldes notwendig wären. Nimmt ein Viertel der Schüler das Essensangebot wahr, so wäre eine Kürzung von € 38 pro Kind und Monat (oder € 456 pro Kind und Jahr) erforderlich; erhöht sich der Anteil auf die Hälfte der Schüler, ist bereits eine Senkung von € 61,50 je Kind und Monat notwendig. Dies entspricht im Jahr einem Betrag von € 738 im Jahr.

Der große Nachteil der hier besprochenen (ausschließlichen) Kindergeldkürzung ist die Konterkarierung dieser Maßnahme durch die Tatsache, dass beträchtliche Steuerausfälle durch die Kinder- und Erziehungsfreibetragsregelung entstehen. Daher soll im Folgenden zwar mit den gleichen Umverteilungsbeträgen gearbeitet werden, allerdings soll zusätzlich der Freibetrag für Erziehungs-, Betreuungs- und Ausbildungskosten für schulpflichtige Kinder ersatzlos gestrichen werden. In den Kapiteln 0 und 3.7 wurde dargelegt, warum insbesondere die zum Jahresbeginn 2006 vorgenommene Neuregelung zur Absetzbarkeit der Betreuungskosten den Erziehungsfreibetrag steuersystematisch bzw. steuerrechtlich nicht mehr zwingend erforderlich machen könnte. Schließlich werden dadurch die elterlichen Betreuungsaufwendungen in vollem Umfang abgedeckt. Zudem berührt dieser Freibetrag nicht das Existenzminimum des Kindes.

Sachlich lässt sich der Kinderfreibetrag als Steuerfreistellung des Existenzminimums der Kinder rechtfertigen, der Erziehungsfreibetrag hingegen kann hiermit nicht legitimiert werden. Er bezieht sich auf die darüber hinausgehenden Aufwendungen, die aber nunmehr – aufgrund der Neuregelung – als Werbungskosten abgesetzt werden könnten bzw. wenn die hier diskutierten Überlegungen umgesetzt würden durch die Übernahme der Kosten durch die öffentliche Hand nicht mehr erforderlich wären.

Im Folgenden soll also von der Streichung des Erziehungsfreibetrages ausgegangen werden.

5.2 Streichung des Erziehungsfreibetrags und Kürzung des Kindergeldes zur Umfinanzierung der Kosten

Die Streichung des Freibetrags für Betreuung, Erziehung und Ausbildung bedeutet, dass nur noch Kindergeld bzw. Kinderfreibetrag gewährt würde. Abbildung 1 zeigt, dass bei einer ausschließlichen Entlastung durch den Kinderfreibetrag das Kindergeld im höher

ist als die Steuerentlastung. Dies ändert sich jedoch bei einer Reduktion des Kindergelds, wie im Folgenden noch zu zeigen sein wird.

Ein wesentlicher Effekt dieser Streichung des Erziehungsfreibetrags ist jedoch, dass zunächst € 700 Mio. eingespart würden bzw. für die Umfinanzierung zur Verfügung stünden.

5.2.1 Modell 3: Kindergeldsenkung und Streichung des Erziehungsfreibetrags zur Finanzierung von 2,6 Milliarden Euro

Im Modell 3 wird, analog dem Modell 1 von einer Variante ausgegangen, in der Mahlzeiten an der Schule € 2,15 kosten und ein Viertel der Schüler von diesem Angebot Gebrauch macht. Vom Angebot des öffentlich finanzierten Transports machen die Hälfte der Schüler Gebrauch.

Für die Umfinanzierung der nach Abzug der Einsparung von € 700 Mio. durch den abgeschafften Erziehungsfreibetrag verbliebenen € 1,9 Mrd. ist **eine Kindergeldkürzung von € 17,40 notwendig**. Diese Kürzung des Kindergelds führt nicht dazu, dass Eltern in die Freibetragsregelung gelangen, so dass die genannte Kürzung ausreicht, das volle Einsparvolumen zu erbringen.

5.2.2 Modell 4: Kindergeldsenkung und Streichung des Erziehungsfreibetrags zur Finanzierung von 3,6 Milliarden Euro

Analog zum Modell 2 wird hier ein Essenspreis von € 2,15 und eine Essensquote der Schülerinnen und Schüler von 50 % sowie eine ÖPNV-Nutzungsquote von 50 % unterstellt. Daraus ergibt sich ein Umfinanzierungsbedarf von € 3,56 Mrd. € 700 Mio. können wiederum durch die Streichung des Erziehungsfreibetrages eingespart werden. Für die verbleibenden € 2,86 Mrd. ist zunächst eine Senkung des Kindergeldes um € 26,20 je Kind und Monat notwendig. Diese höhere Kindergeldkürzung sorgt in der Folgewirkung für einen geringen Anteil an Eltern, die in die Freibetragsregelung rutschen Dies impliziert eine weitere Kindergeldkürzung, was jedoch wiederum Steuermindereinnahmen nach sich zieht. **In der Summe ist in diesem Fall eine Kindergeldkürzung um € 26,75 je Kind und Monat notwendig, um die geforderten € 3,56 Mrd. einzusparen.**

5.2.3 Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass durch eine Streichung des Freibetrags für den Erziehungs-, Betreuungs- und Ausbildungsaufwand die notwendigen Kürzungen des

Kindergeldes erheblich reduziert werden können. In der teureren der beiden Varianten reduziert sich die Kürzung auf etwa die Hälfte. **Insofern wird eine Umfinanzierung der Elternkosten wohl nur über die Streichung des genannten Freibetrags realisiert werden können. Wird dies unterstellt, dann wären Kürzungen beim Kindergeld von € 17,40 bei niedrigeren Finanzvolumen bzw. € 26,75 je Kind und Monat beim höheren ausreichend bzw. erforderlich.**

6. Verteilungseffekte der Umfinanzierung

Neben der Frage der zur Umfinanzierung der elterlichen Kosten notwendigen Kindergeldkürzung spielt die Frage der Umverteilungswirkung einer solchen Umfinanzierung eine zentrale Rolle in der politischen Diskussion. Im Folgenden seien daher die personalen und regionalen Verteilungswirkungen analysiert. Zudem soll der Frage der Lasten- und Nutzenverteilung der unterschiedlichen föderalen Ebenen nachgegangen werden.

6.1 Regionale und föderale Verteilungswirkungen

Die Analyse der regionalen Verteilungswirkungen ist komplizierter als es auf den ersten Blick erscheint. Dies gilt umso mehr, als die Umfinanzierung über die Einnahmenverteilung der Einkommensteuer gleichzeitig mit Verteilungswirkungen zwischen den föderalen Ebenen verbunden ist.

Die Frage der regionalen Verteilungswirkungen sei anhand der Wiederherstellung der Lernmittelfreiheit genauer betrachtet, wenngleich dieser Posten auf Grund seiner relativ niedrigen Gesamtsumme insgesamt von eher untergeordneter Bedeutung ist. Wenn die Eltern von den Ausgaben entlastet und diese stattdessen durch die öffentliche Hand finanziert werden sollen, dann bedeutet dies, dass die drei föderalen Ebenen an den Kosten bzw. Einsparungen entsprechend der Verteilung der Steuereinnahmen bzw. des Kindergeldes beteiligt sind (vgl. Tabelle 17).

So führt die Reduktion des Kindergeldes bzw. die Abschaffung des Erziehungsfreibetrags zunächst unmittelbar dazu, dass Bund und Länder zu je 42,5 % und Kommunen zu 15 % an den höheren Steuereinnahmen bzw. Minderausgaben beim Kindergeld partizipieren. Im Gegenzug würden die drei Ebenen in gleichem Umfang an den nun zu übernehmenden Kosten für Transport, Lernmittel und Mittagsverpflegung beteiligt sein. Die Verteilungswirkungen hängen nun teilweise davon ab, in welchem Umfang die einzelnen

Positionen in den jeweiligen Bundesländern umzufinanzieren sind; dies kann sehr unterschiedlich sein.

So gilt bzgl. der Lernmittel etwa, dass einige Länder bisher keine Gebühren eingeführt haben, nach der Umstellung aber von der Reduktion des Kindergeldes bzw. der Abschaffung des Erziehungs- und Betreuungsfreibetrages profitieren würden. So würden die fünf Bundesländer, die bisher kein Büchergeld (von bundesdurchschnittlich € 24) erheben, natürlich ebenso wie die anderen Ländern durch Minderausgaben beim Kindergeld bzw. Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer entlastet. Sie würden jeweils 42,5 % der auf ihr Bundesland entfallenden Steuermehreinnahmen bzw. Minderausgaben beim Kindergeld erhalten. Anders jedoch als in den Bundesländern, in denen die Eltern an den Bücherkosten beteiligt sind, stehen diesen Mehreinnahmen keine zusätzlichen Ausgaben gegenüber.

Hinzu kommt aber noch ein anderer Aspekt. Neben den jeweiligen Bundesländern würden aber auch der Bund mit jeweils 42,5 % und die Kommunen mit 15 % an den Steuermehreinnahmen bzw. Kindergeldmindereinnahmen partizipieren, ohne an den Mehrausgaben für die Schulbücher beteiligt zu sein.

Tabelle 17 zeigt die Nettoeffekte nach Bundesländern und föderalen Ebenen. Während Länder wie Baden-Württemberg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Schleswig-Holstein erwartungsgemäß Nettoeinsparungen realisieren können, da sie bisher keine Lernmittelgebühren eingeführt haben, gilt dies auch in einigen anderen Bundesländern (Bayern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen). Diesen beiden Gruppen von „Neuordnungsgewinnern“ stehen die Bundesländer gegenüber, in denen die zusätzlichen Ausgaben für Lernmittel höher wären als die Einsparungen bei Steuern bzw. Kindergeld. Hierzu gehören etwa Berlin, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und das Saarland. Dabei ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass jeweils Bund, Länder und Kommunen in der gleichen Richtung an den Nettoeinsparungen oder Nettomehrausgaben beteiligt sind, d.h. entweder „gewinnen“ alle oder es „verlieren“ alle – bezogen auf das jeweils betrachtete Bundesland, in dem die Schulbuchkosten umfinanziert würden.

Bundesland	Lernmittelkosten Bundesland	Durchschn. Ausgaben je lernmittelpfl. SchülerIn	Einsparung ./- Ausgaben Lernmittel (in T€)			
			Summe (B/L/K)	Bund	Länder	Kommunen
Baden-Württemberg	0,0 Mio. €	0 €	30.035	12.765	12.765	4.505
Bayern	15,2 Mio. €	13 €	18.614	7.911	7.911	2.792
Berlin	10,0 Mio. €	56 €	-2.125	-903	-903	-319
Brandenburg	3,5 Mio. €	23 €	2.293	975	975	344
Bremen	0,0 Mio. €	0 €	1.675	712	712	251
Hamburg	7,6 Mio. €	46 €	-3.614	-1.536	-1.536	-542
Hessen	0,0 Mio. €	0 €	16.038	6.816	6.816	2.406
Mecklenburg-Vorpommern	0,0 Mio. €	0 €	3.766	1.601	1.601	565
Niedersachsen	29,1 Mio. €	39 €	-6.374	-2.709	-2.709	-956
Nordrhein-Westfalen	107,4 Mio. €	63 €	-54.774	-23.279	-23.279	-8.216
Rheinland-Pfalz	32,2 Mio. €	80 €	-20.821	-8.849	-8.849	-3.123
Saarland	6,6 Mio. €	74 €	-3.899	-1.657	-1.657	-585
Sachsen	0,0 Mio. €	0 €	8.200	3.485	3.485	1.230
Sachsen-Anhalt	3,8 Mio. €	31 €	1.283	545	545	193
Schleswig-Holstein	0,0 Mio. €	0 €	7.909	3.361	3.361	1.186
Thüringen	2,5 Mio. €	13 €	2.130	905	905	319
Summe	217,9 Mio. €	28 €	335	142	142	50

Tabelle 17: Gegenüberstellung der Nettoeffekte der Steuermehreinnahmen bzw. Kindergeldminderausgaben und der zusätzlichen Ausgaben für Lernmittel

Die Ursache für diesen Effekt kann man relativ leicht an den Ausgaben je SchülerIn ablesen. Verlusteffekte entstehen in den Ländern, in denen die Ausgaben der Eltern für Schulbücher vergleichsweise hoch sind. Umgekehrt profitieren die Länder, in denen die Elternaufwendungen vergleichsweise gering oder gar null sind.

Auch bei der Umfinanzierung der Verpflegungskosten wird es zu regional unterschiedlichen Effekten kommen, die in absoluten Beträgen auf Grund der deutliche höheren Beträge wesentlich relevanter sind als bei den Lernmittelkosten. Anders als bei den Lernmitteln liegen jedoch keine regional differenzierten Daten über die Inanspruchnahme der Mittagsverpflegung in einzelnen Ländern oder gar Kommunen vor; ferner sind die jeweiligen (durchschnittlichen) Kosten der Eltern sehr unterschiedlich, wie die Ausführungen in Kapitel 2.2 gezeigt haben. Darüber hinaus gibt es erhebliche regionale Unterschiede hinsichtlich der Kosten der Mittagsverpflegung.

Da das Kindergeld (und die Steuerfreibeträge) bundesweit einheitlich geregelt sind, werden die Länder und Regionen tendenziell begünstigt, in denen die Kosten vergleichsweise niedrig sind und/oder der Anteil der Kinder mit Mittagsverpflegung geringer ist. Umgekehrt haben die Kommunen und Länder mit einem besseren bzw. besser genutzten Angebot Nachteile, da dort den „Einsparungen“ bei Kindergeld und Kinderfreibetrag tendenziell ein größerer Anteil an Kindern gegenübersteht, für den auf der anderen Seite Ausgaben für die Mittagsverpflegung gegenüberstehen.

Eine ähnliche Situation ergibt sich auch bei den Transportkosten. Die Übersicht in Tabelle 2 zeigte zwar einerseits, dass die Varianz zwischen den Ländern noch relativ gering ist und meist zwischen € 21 und € 30 liegt (Ausnahme Hamburg € 38), dafür aber bisweilen erhebliche Unterschiede innerhalb der Bundesländer existieren. So liegt die Spanne in Baden-Württemberg zwischen € 19,30 in Tuttlingen und € 35,10 in Stuttgart. In München kostet das Schülerticket € 40, in Augsburg € 23,50. Auch in Thüringen ist die Spanne vergleichbar groß (Altenburg € 19 und Jena € 33). Dies gilt in unterschiedlicher Größenordnung für die meisten Bundesländer, ein durchgängiges Muster ist nicht erkennbar und dürfte u.a. durch kommunale Zuschüsse zu den Verkehrsverbänden und die regionale Nachfrage beeinflusst sein, worüber aber keine detaillierten Informationen vorliegen.

Die Folge dieser unterschiedlichen Preisgestaltung und Nutzungsstrukturen ist aber, dass eine Abschätzung der Effekte auf regionaler Ebene ohne weitergehende Untersuchungen nicht wirklich möglich ist. Tendenziell werden die Kommunen und Länder von der Umsteuerung begünstigt, in denen die Kosten des Schülertickets niedriger und die Nutzung geringer ist.

Selbst wenn man einmal eine vorsichtige Annäherung an die Verteilungseffekte vornimmt, ist darauf hinzuweisen, dass die dargestellten Ergebnisse mit großer Vorsicht zu interpretieren sind. **Tabelle 18 fasst die Ergebnisse auf Ebene der Bundesländer zusammen. Dabei wird einerseits deutlich, dass der Saldo der Umfinanzierung bezogen auf das Bundesgebiet aufkommensneutral für alle föderalen Ebenen ist (rechte Seite), aber in bzw. zwischen den Bundesländern erhebliche Unterschiede bzgl. der Nettoeffekte bestehen. So fällt der Nettoeffekt in 10 Ländern zugunsten der öffentlichen Hand aus, d.h. alle drei Ebenen können in diesen Ländern einen positiven Saldo realisieren. Die „Einsparungen“ durch die Kindergeldkürzung liegen über den zusätzlichen Ausgaben für Transport, Verpflegung und Lernmittel; vorausgesetzt es kommt nicht zu Nachfragesteigerungen aufgrund des nach Umstellung für die Eltern kostenlosen Angebots. Umgekehrt bedeutet die Status-quo-Umverteilung aber auch, dass die finanziellen „Verluste“ für die Eltern insgesamt größer sind als die Vorteile daraus.** Auf die Umverteilungseffekte zwischen den Eltern, bzw. den Nutzern und Nicht-Nutzern wird weiter unten eingegangen.

Betrachtet man die Größenordnungen der positiven Netto-Salden, dann liegt dies meist unter 5 % des insgesamt umfinanzierten Volumens, lediglich in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Schleswig-Holstein sind es zwischen 16,5 und 19 %.

Diesen 10 „Profiteuren“ stehen sechs Länder gegenüber, in denen nach der Umfinanzierung höhere Ausgaben für die öffentliche Hand entstehen würden und zwar teilweise in beträchtlichen Größenordnungen. So übersteigt in Nordrhein-Westfalen das Ausgaben-volumen das Einnahmenvolumen um € 57 Mio., in Niedersachsen sind es € 17 Mio. und in Hamburg € 15 Mio. Während der „Negativsaldo“ in NRW und Niedersachsen bei bis zu 6 % liegt, ist die Größenordnung in Hamburg mit 18,4 % beträchtlich.

Interessant sind jedoch vor allem zwei Ergebnisse: Zum einen gehören alle Länder, die derzeit (noch) eine Lernmittelfreiheit haben, zu den „Profiteuren“ einer Umfinanzierung der Elternkosten. Zum zweiten zeigt das Ergebnis erhebliche regionale Disparitäten. Während die östlichen und die südlichen Bundesländer tendenziell profitieren, gehören nördlichen und westlichen Bundesländer eher zu den „Verlierern“. Fasst man die „Gewinne“ und „Verluste“ zusammen, so liegen die Ausgaben in den neuen Bundesländern und Berlin um € 41 Mio. unter den Einnahmen, in Bayern, Baden-Württemberg und Hessen sind es zusammen genommen € 38 Mio. Umgekehrt belaufen sich die Netto-„Verluste“ in den norddeutschen Ländern Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein auf € 11 Mio., wobei das Minus nur aus Hamburg und Niedersachsen stammt. Den größten Verlust hätten jedoch die westdeutschen Länder Saarland, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz mit insgesamt € 68 Mio., wovon alleine € 57 Mio. auf Nordrhein-Westfalen entfielen.

Unterstellt man entgegen der bisherigen Status-quo-Annahme, dass die Umfinanzierung zu Nachfragesteigerungen führt, dann sind die Effekte auch abhängig von der weitergehenden Frage, ob dies über zusätzliche Kindergeldreduktionen kompensiert werden soll oder nicht. In diesem Fall wäre der Nettoeffekt gegenüber der vorhergehenden Betrachtung unverändert, lediglich das umfinanzierte Finanzvolumen und damit die absoluten Beträge würde sich verändern, nicht jedoch das grundsätzliche Ergebnis.

Bundesland	Umfinanzierungsbedarf			Einsparungen durch Kindergeld-kürzung um € 32,60 (c.p.) ²	davon:			Ausgaben durch Kosten-übernahme	davon:			Gewinn / Verlust	davon:		
	Lernmittel	Essenskosten ¹ (Ø € 2,15; 50%)	Transport (Nutzung 50%)		Bund	Land	Kom.		Bund	Land	Kom.		Bund	Land	Kom.
Baden-Württemberg	0,0	257,3	223,9	489,6	208,1	208,1	73,4	481,2	204,5	204,5	72,2	8,4	3,6	3,6	1,3
Bayern	15,2	289,7	240,9	551,2	234,3	234,3	82,7	545,8	232,0	232,0	81,9	5,4	2,3	2,3	0,8
Berlin	10,0	64,7	51,2	128,4	54,6	54,6	19,3	125,9	53,5	53,5	18,9	2,5	1,0	1,0	0,4
Brandenburg	3,5	47,7	38,5	94,6	40,2	40,2	14,2	89,7	38,1	38,1	13,5	4,9	2,1	2,1	0,7
Bremen	0,0	14,4	11,9	27,3	11,6	11,6	4,1	26,2	11,2	11,2	3,9	1,1	0,5	0,5	0,2
Hamburg	7,6	34,1	37,9	65,0	27,6	27,6	9,7	79,6	33,8	33,8	11,9	-14,6	-6,2	-6,2	-2,2
Hessen	0,0	137,4	99,7	261,5	111,1	111,1	39,2	237,1	100,8	100,8	35,6	24,3	10,3	10,3	3,6
Mecklenburg-Vorpommern	0,0	31,0	21,7	61,4	26,1	26,1	9,2	52,7	22,4	22,4	7,9	8,7	3,7	3,7	1,3
Niedersachsen	29,1	194,6	163,6	370,3	157,4	157,4	55,6	387,3	164,6	164,6	58,1	-16,9	-7,2	-7,2	-2,5
Nordrhein-Westfalen	107,4	450,9	356,3	858,0	364,7	364,7	128,7	914,6	388,7	388,7	137,2	-56,6	-24,0	-24,0	-8,5
Rheinland-Pfalz	32,2	97,2	65,4	184,9	78,6	78,6	27,7	194,7	82,7	82,7	29,2	-9,8	-4,2	-4,2	-1,5
Saarland	6,6	23,0	15,9	43,7	18,6	18,6	6,6	45,5	19,3	19,3	6,8	-1,8	-0,7	-0,7	-0,3
Sachsen	0,0	67,4	45,0	133,7	56,8	56,8	20,1	112,4	47,8	47,8	16,9	21,2	9,0	9,0	3,2
Sachsen-Anhalt	3,8	42,1	39,1	83,6	35,5	35,5	12,5	85,1	36,2	36,2	12,8	-1,5	-0,6	-0,6	-0,2
Schleswig-Holstein	0,0	67,8	41,9	128,9	54,8	54,8	19,3	109,6	46,6	46,6	16,4	19,3	8,2	8,2	2,9
Thüringen	2,5	38,1	29,6	75,5	32,1	32,1	11,3	70,1	29,8	29,8	10,5	5,3	2,3	2,3	0,8

Quelle: Eigene Berechnungen

¹ Bei den Essenskosten wird ein bundesweiter Durchschnittspreis von € 2,15 angenommen. Für den Osten (inkl. Berlin) gelten Preise von €2,08, für den Westen von € 2,16

² Da es hier nicht um die Umverteilung zwischen den föderalen Ebenen geht wird unterstellt, dass die Einsparungen des Bundes und der Kommunen sich analog den Schülerzahlen auf die einzelnen Länder verteilen. Die Wirkung der Freibeträge ist nicht berücksichtigt, da eine Gleichverteilung über die Bundesländer mangels anderer Daten angenommen wird.

Tabelle 18: Regionale und föderale Verteilungseffekte in Mio. € (Status-quo-Annahme: Umfinanzierung hat keine Nachfrageeffekte)

Wird hingegen die Nachfrageerhöhung nicht durch andere Maßnahmen unmittelbar gegenfinanziert, dann führt dies bereits bei einer Nachfragesteigerung von 10 Prozentpunkten bei Transport und Verpflegung dazu, dass in fast allen Bundesländern der Nettosaldo negativ wird. Lediglich Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Schleswig-Holstein können dann noch einen positiven Nettosaldo, allerdings vergleichsweise geringem Umfang verzeichnen. Dieser bundesweite Negativsaldo von knapp € 350 Mio. verteilt sich zu je € 148 Mio. auf Bund und Länder, während die Kommunen € 52 Mio. finanzieren müssten.

Ab einer Nachfragesteigerung von 50 auf 68 % ist dann der Nettosaldo in allen Ländern negativ; allerdings zwangsläufig mit sehr unterschiedlichen Wirkungen auf die einzelnen Bundesländer.

Hinzuweisen ist ferner darauf, dass die zuvor dargestellten Betrachtungen davon ausgegangen sind, dass sich die föderalen Ebenen in dem Verhältnis an der Umfinanzierung der Elternkosten beteiligen, in dem sie am Steueraufkommen partizipieren. Diese Annahme verhindert weitergehende Umverteilungseffekte zwischen den föderalen Ebenen und berücksichtigt dabei auch, dass ein solches Vorhaben ansonsten nur sehr geringere Realisierungschancen haben dürfte, sofern es sie überhaupt gibt. **Interessant ist in diesem Kontext aber auch, dass es u.U. zu einer indirekten Umverteilung zugunsten der Länder kommt, in denen die Eltern heute vergleichsweise hohe Aufwendungen haben, sofern die Netto-Einnahmen des Bundes aus anderen Ländern in diese Länder umverteilt werden.**

Abschließend sei noch einmal ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die vorstehenden Betrachtungen auf vergleichbaren Annahmen für alle Bundesländer beruhen, die jedoch in der Realität nicht gegeben sind. Insofern wären weitergehende und ausdifferenziertere Betrachtungen auf der Grundlage von zusätzlichen Erhebungen erforderlich, bei denen die durchschnittlichen Kosten für Lernmittel, Transport und Verpflegung sowie deren jeweilige Inanspruchnahme nach Bundesländern bzw. Kommunen getrennt erhoben werden müssten. Die zuvor aufgearbeiteten Betrachtungen zeigen sehr deutlich, dass die Eltern schulpflichtiger Kinder (und natürlich auch von Kindern in Kindertageseinrichtungen) sehr unterschiedliche Belastungen zu tragen haben. Auch vor diesem Hintergrund wären weitere Erhebungen von Interesse, um einen differenzierten Überblick über die elterlichen Kosten zu erhalten.

6.2 Personelle Umverteilung

Bei der Frage der personellen Umverteilung müssen Makro- und Mikrodaten dargestellt und analysiert werden. **Vorab lässt sich allerdings schon ohne eine genauere Betrachtung festhalten, dass es zu erheblichen Umverteilungseffekten zwischen den Eltern kommt, die bisher schon Aufwendungen für ihre Kinder hatten, und denen, die dies nicht hatten⁴⁶ und insbesondere in Zukunft nicht haben werden. Bei ihnen reduziert sich das Kindergeld und ggf. entfällt der Erziehungsfreibetrag, ohne dass sie durch Umfinanzierung Vorteile erlangen können.** Die Effekte sind bei Mittagsverpflegung und Transport deutlich stärker als bei den Lernmitteln. Unterstellt man ferner, dass die Nachfrage nach Mittagsverpflegung – und evtl. auch Transport – positiv mit dem Elterneinkommen korreliert, dann folgt daraus zugleich, dass es zu einer Begünstigung einkommensstärkerer Eltern kommen könnte – allerdings u.a. auch bedingt dadurch, dass einkommensschwache Eltern von der Kostenübernahme entlastet waren. Über diese beiden Feststellungen hinaus sind weitere Aussagen nur auf der Basis weitergehender detaillierter Analysen möglich.

Bevor die Wirkungen detailliert betrachtet werden, soll schon an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass die konkreten Wirkungen auch davon abhängig sind, inwieweit der Erziehungsfreibetrag gekürzt bzw. gänzlich gestrichen wird.⁴⁷ Abbildung 1 ist zu entnehmen, dass die Streichung des Erziehungsfreibetrages c.p. dazu führen würde, dass nur noch Kindergeld ausbezahlt und es darüber hinaus nicht zu weiteren Steuermindereinnahmen kommen würde, da der Spitzensteuersatz immer zu einer unterhalb des Kindergeldes liegenden Steuerentlastung führen würde.

Umgekehrt bedeutet dies, dass von der Kürzung oder Streichung des Erziehungsfreibetrags zunächst einmal die Eltern mit einem höheren Einkommen betroffen sind. Bei ihnen

⁴⁶ Hierzu zählen auch die Eltern, die aus finanziellen Gründen von der Kostenübernahme befreit waren.

⁴⁷ Steuersystematisch und verfassungsrechtlich erscheint eine Kürzung des Kinderfreibetrags als Steuerfreistellung des Existenzminimums der Kinder kaum begründbar zu sein, hingegen kann der Erziehungsfreibetrag hiermit nicht legitimiert werden. Er deckt eher die über das Existenzminimum hinausgehenden Aufwendungen der Eltern ab. Da sich aber das Bundeskabinett zwischenzeitlich darauf verständigt hat, dass die tatsächlichen Betreuungskosten für Kinder in einem gewissen Umfang steuerlich berücksichtigungsfähig sind (vgl. Reuters 2006), und zudem ein Großteil der weiteren Kosten durch die Umfinanzierung nicht mehr anfallen würde, erscheint eine Streichung dieses Freibetrags zumindest für die Eltern schulpflichtiger Kinder nicht mehr zwingend. Vielmehr lässt die Neuordnung eine Streichung sogar notwendig erscheinen.

verringert sich die Steuerentlastung. Bei verheirateten⁴⁸ Angestellten ergibt sich eine Entlastung ab den in Tabelle 19 angegebenen Einkommen.

	Bruttoeinkommen, ab dem die Steuerersparnis der Freibeträge das Kindergeld übersteigt	Bruttoeinkommen, ab dem die Freibeträge voll ausgeschöpft werden	Maximale Differenz von Freibetragsentlastung zu Kindergeld (je Kind)
1 Kind	62.800 €	116.100 €	720 €

Quelle: Eigene Berechnung, eigene Darstellung

Tabelle 19: Bruttojahreseinkommen, ab dem die Freibetragsregelungen greifen

Tabelle 19 ist zu entnehmen, dass die Entlastung durch den Erziehungsfreibetrag bei Verheirateten erst ab einem Bruttoeinkommen von € 62.800 überhaupt greift und die maximale Entlastung erst bei einem Haushaltseinkommen von rund € 116.00 (bei einem Kind) erreicht wird. Demgegenüber wären Haushalte mit einem Einkommen von unter € 62.800 von der Streichung des Erziehungsfreibetrages nicht betroffen. Bei einem Kind steigt die Entlastung gegenüber dem Kindergeld zwischen den genannten € 62.800 und den € 116.100 sukzessive an, wie der Abbildung 8 zu entnehmen ist.

Eine Kürzung oder Streichung des Erziehungsfreibetrags führt demnach zunächst immer zu einer stärkeren Belastung höherer Einkommen. Im Folgenden soll die personelle Umverteilungswirkung der einzelnen Modelle näher betrachtet werden. Grafisch wird hierbei jeweils die dritte Variante innerhalb der Modellreihen exemplarisch dargestellt. Diese Variante geht von einem Essenspreis von € 2,15 aus. Jeweils die Hälfte der Schülerinnen und Schüler nimmt an der Mittagsverpflegung teil bzw. nutzt den ÖPNV, wodurch eine Umfinanzierung in entsprechendem Umfang erforderlich würde; die Lernmittel werden für alle Schülerinnen und Schüler umfinanziert.

⁴⁸ Alleinstehende werden immer durch das Kindergeld besser gestellt.

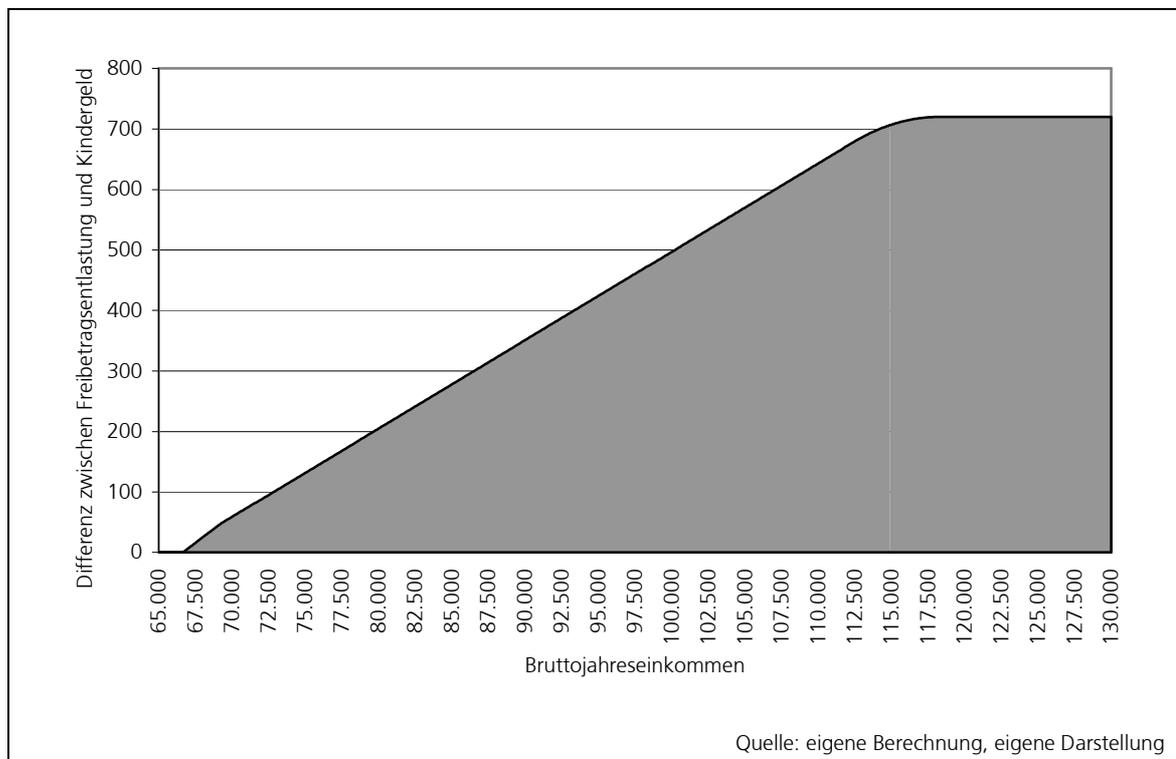


Abbildung 8: Differenz zwischen der Entlastung durch Freibeträge und dem Kindergeld (verheiratet, Angestellter, ein Kind, Kirchmitglied)

6.2.1 Personelle Umverteilungswirkung der Modelle 1 und 2

Bei den ersten beiden Modellen erfolgt die Umfinanzierung der gesamten Kosten ausschließlich durch eine Senkung des Kindergeldes. Die kindbezogenen Steuerfreibeträge bleiben – annahmegemäß – unverändert.

Bei Modell 2, das im Folgenden exemplarisch betrachtet wird, müsste das Kindergeld um € 61,50 je Kind und Monat (€ 738 pro Jahr) gekürzt werden. In Summe kann bei Nutzung aller Umfinanzierungsvorteile eine Entlastung von € 63,21 im Monat (€ 758,55 im Jahr) erreicht werden,⁴⁹ die sich wie folgt berechnet: Übernahme der Lernmittel € 2, Übernahme der Transportkosten: € 27,17 und Übernahme der Essenskosten € 34,04. Der Umfinanzierungsbedarf insgesamt beläuft sich auf € 3,6 Mrd.

⁴⁹ Das Umfinanzierungsvolumen errechnet sich in einem Modell mit je 505iger Nutzung des Umfinanzierten Angebots. Daher sind die beiden Beträge der Kosten und der Nutzen nicht von einander abhängig, d.h.: Sie müssten auch nicht identisch sein.

Abbildung 9 zeigt, wie sich die Belastungen verändern, je nachdem, in welchem Umfang die nunmehr öffentlich finanzierten Angebote genutzt werden. Die Kurve unterhalb der Abszisse zeigt, dass die Kürzung des Kindergeldes um € 61,50 vor allem Eltern im Einkommensbereich bis ca. € 27.000 betrifft; anschließend wird ein sukzessive steigender Teil der Kindergeldabsenkung durch eine steigende Steuerentlastung – die Steuerfreibeträge bleiben annahmegemäß unverändert – kompensiert. Ab einem Einkommen von € 68.000 greifen die Steuerfreibeträge in gegenüber heute unveränderter Höhe. D.h. während die Steuerfreibeträge die Kindergeldkürzung für Eltern mit einem höheren oder mittleren Einkommen vollständig oder teilweise kompensiert werden, sind Eltern mit einem geringeren Einkommen von der Kindergeldkürzung betroffen.

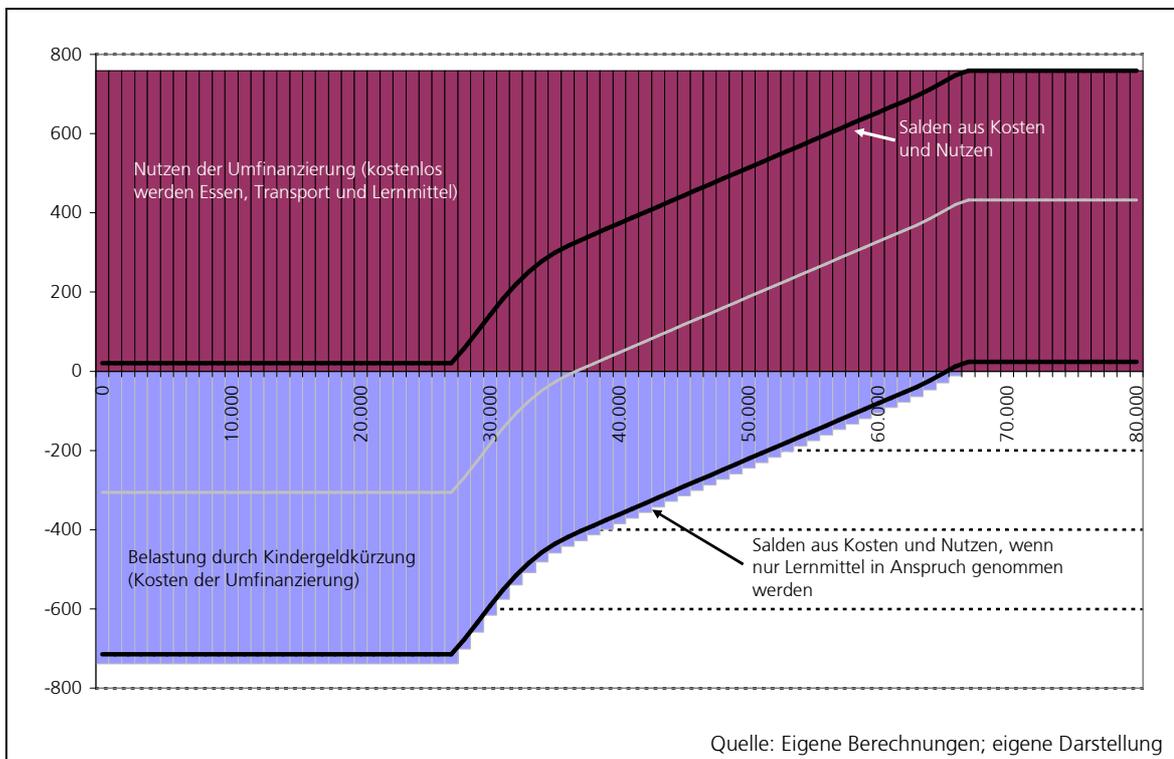


Abbildung 9: Verteilungswirkung des Modells 2 (verheiratet, 1 Kind). Mikrobetrachtung

Der Nutzen der Umfinanzierung hängt davon ab, in welchem Umfang die Eltern bzw. Kinder das nunmehr öffentlich finanzierte Angebot nutzen. Im günstigsten Fall beläuft sich der Gegenwert bei Nutzung des Transport-, Lernmittel- und Mittagessensangebots € 758,55 jährlich bzw. € 63,20 monatlich. Werden nur Teilleistungen in Anspruch genommen, dann reduziert sich der Nutzen entsprechend.

Aus Abbildung 9 wird aber sehr deutlich, dass Eltern im unteren Einkommensbereich selbst bei vollständiger Nutzung des kostenlosen Angebots allenfalls einen marginalen Nettonutzen aus der Umfinanzierung ziehen können. Den größten Nettonutzen hätten hingegen Eltern mit einem Einkommen von über € 67.000, da sie die gleiche Entlastung wie bisher erhalten, zukünftig aber keine Kosten mehr für Mittagverpflegung, Transport und Lernmittel tragen müssten.

Die Nettoverlierer wären bei dieser Variante die Eltern, die die Angebote auch zukünftig nicht nutzen bzw. dies bisher kostenlos nutzen konnten, da sie nur noch ein gekürztes Kindergeld erhalten würden.

Werden die Angebote (nur) teilweise genutzt, dann liegt der Nettoeffekt zwischen diesen beiden Extremen. Wenn z.B. Familien auf das Mittagessen und den Transport mit dem ÖPNV verzichten und lediglich die Lernmittel in Anspruch nehmen würden, so würden sie bis zu einem Jahreseinkommen von etwa € 65.000 zu den Verlierern der Umfinanzierung gehören, wenn auch in sehr unterschiedlichen Umfang. Ab diesem Einkommen wird der Umfinanzierungsverlust durch die Freibetragsregelungen aufgefangen. Dies ist in Abbildung 9 durch die untere Salden-Linie gekennzeichnet. Die helle Saldenlinie in der Mitte stellt eine Situation dar, in der das Essensangebot genutzt wird, nicht jedoch das Transportangebot. Hier erzielen die Eltern ab einem Einkommen von € 37.000 einen positiven Nettosaldo aus der Umfinanzierung. Sollten die Eltern keines der öffentlich finanzierten Angebote in Anspruch nehmen so ist die Salden-Linie identisch mit der Kostendarstellung im unteren Bereich der Abbildung.

Bei Betrachtung verschiedener Familienformen und –größen ergeben sich gegenüber der in Abbildung 9 dargestellten Situation eines verheirateten Paares mit einem Kind im unteren Einkommensbereich keine Unterschiede. Mit zunehmendem Einkommen fällt jedoch bei Verheirateten eine Entwicklung auf: Mit steigender Kinderzahl verlangsamt sich der Abbau der Belastung durch die Kindergeldkürzung, da der Freibetrag später zu greifen beginnt. Der Abbildung 9 ist zu entnehmen, dass im Modell mit einer Kindergeldsenkung um € 61,50 Verheiratete ab einem Jahreseinkommen von rund € 63.000 keine Belastung durch die Kindergeldkürzung haben. Bei zwei Kindern wird dieser Punkt erst bei einem Einkommen von fast € 69.000, bei drei Kindern von ca. € 75.000 und bei vier Kindern erst bei einem Jahreseinkommen von über € 100.000 erreicht. Zudem werden die Alleinste-

henden⁵⁰ schlechter gestellt. Da sie nach der Kindergeldsenkung nur relativ schwach von den Freibeträgen profitieren, sinkt die Belastung durch die Kürzung im günstigsten Fall auf € 541 im Jahr (bei den ersten drei Kindern) bzw. auf € 590 im Jahr (beim vierten Kind). Im Gegensatz zu Verheirateten können die kindbezogenen Freibeträge bei Alleinstehenden demnach nur partiell die Kindergeldkürzung kompensieren, so dass die Kindergeldkürzung fast vollständig „durchschlagen“ würde.

Würde die Neustrukturierung des Angebots ausschließlich über das Kindergeld von € 61,50 gegenfinanziert, wie im vorliegenden Modell 2 unterstellt, dann würde die Umfinanzierung zu einer erheblichen Umverteilung zugunsten höherer Einkommen führen. Zudem kommt es zu einer Umverteilung zwischen Familien, die das Essens- und Transportangebot nutzen, und solchen, die dies nicht in Anspruch nehmen. Dies gilt auch, wenn mehr als ein Kind angenommen wird. Ursache hierfür ist die Wirkung der Freibeträge, die die Kürzung des Kindergeldes ab einer gewissen Einkommenshöhe zumindest teilweise kompensieren.

Würde man von einem geringeren Umfinanzierungsvolumen von € 2,3 Mrd. und einer dementsprechend geringeren Kindergeldkürzung (€ 32,60), dann wäre der Nettoeffekt in allen Einkommensbereichen zwar etwas schwächer, am grundsätzlichen Ergebnis würde sich jedoch nichts verändern.

6.2.2 Personelle Umverteilungswirkung bei Kürzung des Kindergelds und Streichung des Erziehungsfreibetrags

Die beiden nachfolgenden Modelle zeichnen sich durch eine ersatzlose Streichung des Freibetrags für den Erziehungs-, Betreuungs- und Ausbildungsaufwand sowie eine Kürzung des Kindergeldes aus. Der Kinderfreibetrag wird hingegen nicht verändert. Dies führt zu einer grundsätzlich anderen Verteilungswirkung als es in den vorhergehenden Modellen 1 und 2.

Die Darstellung des Modells 4 (Finanzvolumen € 3,6 Mrd.) in Abbildung 10 zeigt, dass die unteren Einkommensgruppen zunächst eine Belastung in Höhe der relativ moderaten Kindergeldsenkung um € 26,75 je Kind und Monat haben. Erst bei Einkommen von über € 60.000 steigt diese Belastung an, da nunmehr auch die nicht mehr gewährte Entlastung

⁵⁰ Es wird wiederum unterstellt, dass das Kindergeld dem betrachteten Elternteil komplett zugebilligt worden ist.

durch den Erziehungsfreibetrag greift und diese Einkommensgruppen entsprechend höhere Steuern zahlen müssen. In diesem Fall steigt die Umfinanzierungsbelastung demnach mit zunehmendem Einkommen an.

In der oberen Hälfte der Abbildung 10 ist wieder der Umfinanzierungsnutzen in Höhe von € 758,50 zu sehen, der sich aus der nunmehr kostenlosen Nutzung des Mittagessens, der Transportmöglichkeiten und der Lernmittel ergibt. Die Höhe des individuellen Nutzens ist zunächst wiederum davon abhängig, in welchem Umfang die Leistungen in Anspruch genommen werden.

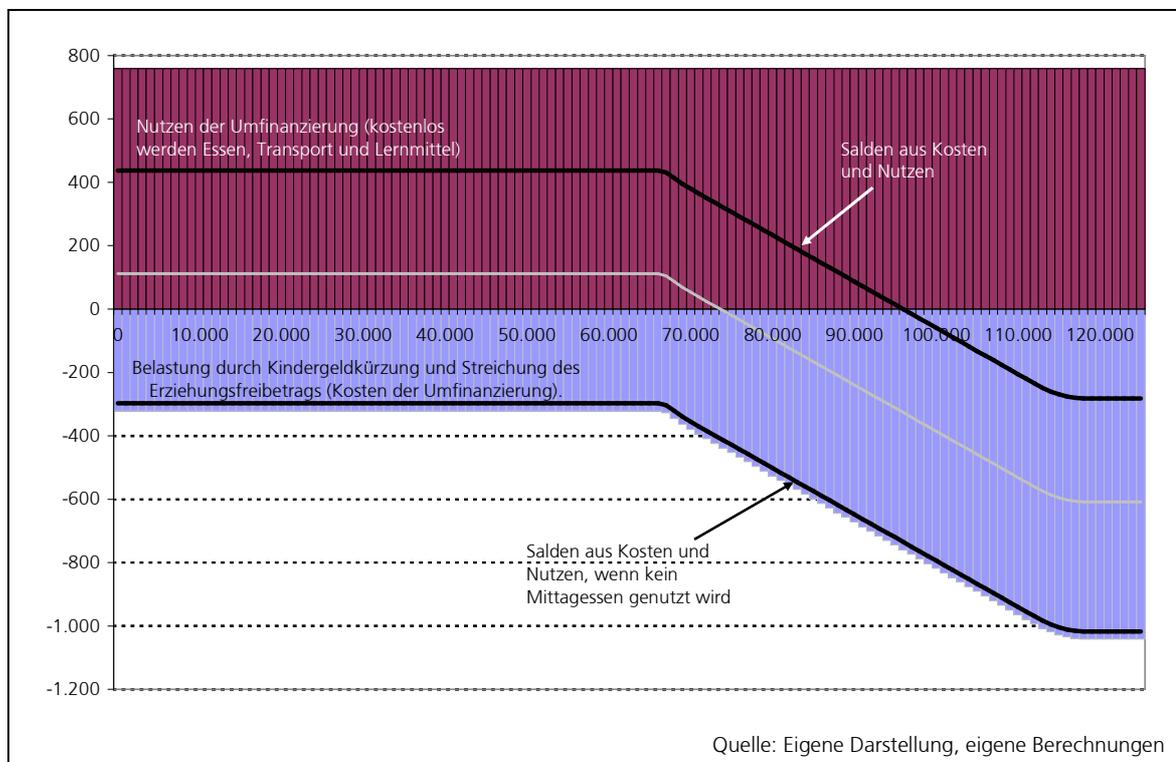


Abbildung 10: Verteilungswirkung des Modells 4 (verheiratet, 1 Kind). Mikrobetrachtung

Da diesem Nutzen geringere Entlastungen durch Kindergeld und Steuerfreibetrag gegenüber stehen, hängt der Nettotonnenwert c.p. vor allem vom Einkommen ab. **Im Gegensatz zum vorhergehenden Modell ist der Nettotonnenwert nun für die Eltern mit geringen und mittleren Einkünften am höchsten, wohingegen Eltern, die früher vom Erziehungsbetrag am meisten profitierten, nunmehr einen negativen Nettotonnenwert zu verzeichnen haben. Je weniger zudem die nunmehr öffentlichen Leistungen genutzt würden, desto höher der „Verlust“.**

Insgesamt ist festzustellen, dass die Nichtnutzer der Umfinanzierungsangebote in jedem Fall zu den Verlierern gehören, wenngleich dieser Verlust im unteren Einkommensbereich mit € 24,75 im Monat⁵¹ eher zu vernachlässigen ist. Die Nutzer aller neu geschaffenen öffentlichen Angebote profitieren hingegen bis zu einem Einkommen von € 95.000 von der Reform. Erst bei diesem Einkommen werden die Kosten durch die Streichung des Erziehungsfreibetrags größer als der Nutzen.

Bei Betrachtung unterschiedlicher Familiengrößen ergeben sich keine wesentlichen Veränderungen gegenüber der in Abbildung 10 gewählten Variante mit einem Kind. Die Belastung im oberen Einkommensbereich ist allerdings beim vierten Kind auf Grund des dort gewährten höheren Kindergelds etwas geringer. Hinsichtlich des Familienstands fällt auf, dass Alleinerziehende sich besser stellen als Verheiratete: Da die Alleinerziehenden im Status quo nicht von den Freibetragsregelungen profitieren, fällt hier die Belastung bei Streichung dieses Freibetrags entsprechend weg. Ihre Belastung bleibt pro Kind bei € 321 im Jahr. Alleinstehende würden somit tendenziell zu den Gewinnern einer Umfinanzierung nach einem dieser Modelle gehören.

7. Zusammenfassung und Fazit

Die Betrachtungen und Berechnungen in den vorangegangenen Abschnitten haben gezeigt, dass die Eltern schulpflichtiger Kinder für Lernmittel, Transport und Mittagsverpflegung derzeit bei u.E. einigermaßen realistischen Szenarien jährlich zwischen € 2,6 und 3,6 Mrd. ausgeben dürften. Würde man diese Kosten zukünftig durch die öffentliche Hand finanzieren lassen wollen, dann ergäbe sich ein entsprechender Umfinanzierungsbedarf, sofern davon ausgegangen wird, dass diese Maßnahme nicht zu Nachfragesteigerungen führt.

Soll dies in einem ersten Schritt aufwandsneutral durch eine Reduktion der Leistungen des Familienleistungsausgleichs gegenfinanziert werden, so kommt hierfür vor allem eine Kürzung des Kindergeldes in Kombination mit einer Kürzung oder Streichung des Freibe-

⁵¹ Es wird in allen Modellen von einer Umfinanzierung der Lernmittel ausgegangen. Sollte diese Umfinanzierung der Familie nicht nutzen, weil die Lernmittel schon heute gebührenfrei sind, so erhöht sich der Verlust um € 2 auf € 26,75 je Monat, was der Kindergeldkürzung entspricht.

trags für Betreuung, Erziehung und Ausbildung für schulpflichtige Kinder in Betracht. Der Kinderfreibetrag scheidet u.E. als Kürzungsoption aus, da er ausschließlich das Existenzminimum der Kinder abdeckt und insoweit höchstwahrscheinlich keiner Kürzung oder gar Streichung unterworfen werden darf, solange die Eltern nicht durch kompensatorische Maßnahmen zur Reduktionen bzgl. der existenzsichernden Kosten entlastet werden. Da dies aber bedeuten würde, dass der Staat quasi für den Lebensunterhalt der Kinder aufkommen müsste, scheidet diese theoretische Option aus. Eine Kürzung oder gar Streichung des Erziehungsfreibetrags erscheint demgegenüber sehr wohl begründbar, wenn einerseits berücksichtigt wird, dass durch die Neuregelung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Betreuungskosten alle direkten Kosten der Betreuung zumindest im Umfang des im „öffentlichen Interesses“ liegenden Anteils bereits berücksichtigt werden. Andererseits würden die Eltern durch die Übernahme der o.g. Kosten von weiteren Erziehungs- und Bildungsausgaben entlastet, sodass der Erziehungs- und Betreuungsfreibetrag u.E. hinfällig würde, sofern man einmal von einem grundsätzlichen Interesse des Staates an einer weitergehenden Förderung von Familien absieht.

Betrachtet man vor diesem Hintergrund die beiden verbleibenden Optionen, alleinige Kürzung des Kindergeldes bzw. dessen Kombination mit einer Streichung des Erziehungsfreibetrags, dann wird deutlich, dass **eigentlich nur eine Option übrigbleibt, die kombinierte Kürzung des Kindergeldes bei gleichzeitiger Streichung (oder zumindest erheblicher Kürzung) des Erziehungsfreibetrags**. Eine alleinige Kürzung des Kindergelds würde nämlich zu einer erheblichen Umverteilung zugunsten höherer und hoher Einkommensschichten führen, da bei ihnen die Kürzung des Kindergeldes teilweise oder vollständig durch eine höhere oder unveränderte Steuerentlastung kompensiert würde. D.h. Eltern mit einem höheren Einkommen würden von der Umfinanzierung dadurch profitieren, dass ihre Kinder nunmehr die vorher kostenpflichtigen Angebote nutzen könnten, wären aber gleichzeitig nicht oder nur unterproportional an deren Finanzierung beteiligt. Demgegenüber würden Beziehende niedriger(er) Einkommen überproportional von der Kürzung des Kindergelds betroffen.

Zu beachten ist ferner, dass es zu erheblichen Umverteilungseffekten zugunsten der Eltern kommt, deren Kinder das Angebot (zukünftig) nutzen, und zulasten derer, die es auch zukünftig nicht in Anspruch nehmen bzw. bisher keine Entgelte dafür zahlen mussten. Im ersten Fall finanzieren andere (nicht nutzende) Eltern zumindest teilweise die Inanspruchnahme, im letzteren Fall reduzierte sich das Kindergeld bzw. die Steuerentlastung zugunsten anderer, das Angebot nutzender Familien. Soweit das Angebot aufgrund des

Einkommens bisher schon kostenlos genutzt werden konnte, führt nun die Kürzung des Kindergelds zu einer indirekten Beteiligung an den Kosten – ohne allerdings den persönlichen Nutzen zu erhöhen.

Auf der föderalen und regionalen Ebene ergeben sich ebenfalls erhebliche Verteilungswirkungen, wobei im Rahmen des vorliegenden Gutachtens angenommen wurde, dass sich Bund, Länder und Kommunen im Umfang der Einkommensteuerverteilung auch an den Kosten für Verpflegung, Lernmittel und Transport beteiligen, unabhängig davon, wie die diesbezüglich gesetzlichen Regelungen und Zuständigkeiten derzeit sind. Zu prüfen wäre daher in weiteren Schritten, wie ein solcher Modus vivendi aussehen könnte.

Ferner wurde zunächst angenommen, dass die Umfinanzierung zu keinen nachfragesteigernden Effekten führt. Unter dieser Maßgabe zeigte eine differenzierte Betrachtung der Effekte nach Bundesländern, dass sich regional sehr unterschiedliche Wirkungen ergeben. **So würden insbesondere die süd- und ostdeutschen Länder einschl. Berlins, aber mit Ausnahme Sachsen-Anhalts sowie Hessen, Schleswig-Holstein und Bremen profitieren, während insbesondere die westdeutschen Länder Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland sowie die norddeutschen Bundesländer Hamburg und Niedersachsen erhebliche zusätzliche Mittel aufbringen müssten.**

Für den Bund wäre die Umfinanzierung aufwandsneutral, sofern keine Nachfrageeffekte auftreten. Für die Kommunen zeigt sich zwar insgesamt ebenfalls eine aufkommensneutrale Umverteilung, allerdings ergeben sich sehr unterschiedliche Effekte, in Abhängigkeit von der Nettoposition des jeweiligen Bundeslandes, zu dem sie gehören (siehe oben). Wichtig ist in diesem Zusammenhang aber, dass sich dies weiter ausdifferenziert, da aufgrund der kommunalen Zuständigkeiten für den Transport und teilweise die Mittagsverpflegung, stark unterschiedliche kommunale Kosten entstehen können. So liegen zwischen dem günstigsten und teuersten Schülerticket in einzelnen Bundesländern € 15 monatlich, in Abhängigkeit von der Tarifstruktur des jeweiligen Verkehrsverbundes. Die Ergebnisse sollten insofern sehr differenziert bewertet werden.

Geht man demgegenüber in einem weiteren Schritt von nachfragesteigernden Effekten aus, dann hängt die Nettobilanz zunächst davon ab, ob dies über weitere Kürzungen beim Kindergeld gegenfinanziert wird oder nicht. Im Falle einer Gegenfinanzierung über das

Kindergeld ergeben sich die gleichen Effekte, die sich weiter oben in Kapitel 5.1 gezeigt hatten. Es würde zu einer Umverteilung zugunsten höherer Einkommensschichten bzw. zu Lasten der Kindergeldbezieher kommen.⁵²

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass die vorliegenden Analysen zum Teil auf einer unzureichend detaillierten Datenbasis vorgenommen werden mussten. So liegen beispielsweise kaum spezifizierbare Daten über die tatsächliche Inanspruchnahme oder die durchschnittlichen Kosten der hier betrachteten Leistungen vor. Die der Betrachtung zugrunde gelegten Annahmen bedürfen vor diesem Hintergrund einer empirischen Unterfütterung. Aufgrund der erheblichen regionalen Unterschiede lassen sich die Verteilungs- und Umverteilungswirkungen letztlich erst auf einer verbesserten empirischen Grundlage bestimmen, da sowohl die Preise als auch die Nachfrage differieren dürfte und dabei in erheblichem Maße durch die regionalen oder kommunalen Gegebenheiten beeinflusst wird. Ferner sind Information über die tatsächliche Inanspruchnahme in Abhängigkeit von sozioökonomischen Variablen erforderlich, um die personellen Verteilungswirkungen genauer bestimmen zu können.

Zu klären wäre ferner, wie die hier diskutierte Umfinanzierung praktisch und unter Einbeziehung des Bundesanteils am Steueraufkommen bzw. Kindergeld umgesetzt werden könnte. Als Ansatzpunkte kommen z.B. direkte Transfers mit Verwendungsaufgabe oder Gutscheine in Betracht. Da es sich weitestgehend nicht um unmittelbare Eingriffe in die Kulturhoheit der Länder handelt, dürfte es keine grundlegenden Hindernisse geben.

⁵² Hinweis: Eine alternative Gegenfinanzierung kann in diesem Fall nur über den Kinderfreibetrag erfolgen, da der Erziehungsfreibetrag – annahmegemäß – bereits gestrichen wurde. Und u.E. erscheint eine Kürzung des Kinderfreibetrags verfassungsrechtlich nicht durchsetzbar.

Literaturverzeichnis

- Althammer, Jörg (2002): Familienbesteuerung – Reform ohne Ende?, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW): Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 71 (2002) 1, Berlin, S. 67-82.
- Becker, Irene, Richard Hauser (2004): Verteilung der Einkommen 1999 – 2003. Bericht zur Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung, Frankfurt am Main.
- Beckmann, Christa (2003): Ende der Lernmittelfreiheit in Berlin. Angst vor Zwei-Klassen-Gesellschaft und zu großer Belastung: Eltern lehnen 100 Euro Bücherbeitrag ab, in: Die Welt vom 5. April 2003.
- Berliner Morgenpost (2006): Familienförderung: Wer spart wirklich Steuern? Kompliziert und ineffektiv – Kompromiß stößt auch bei Politikern auf geteiltes Echo, erschienen am 2. Februar 2006.
- Biehn, Erika (2005): Lernmittelfreiheit in der Bundesrepublik, Berlin. Fundstelle: <http://www.vamv-berlin.de/download/Lernmittelfreiheit.pdf> (eingesehen am 31.01.2006).
- Bird, Katharine (o.J.): Abitur nach 12 Jahren – wie, wo und warum?, Bremerhaven.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF, 2004a): Bericht über die Höhe des Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2005 (Fünfter Existenzminimumbericht), in: Monatsbericht des BMF, Februar 2004, Berlin, S. 89-95.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF, 2004b): Datensammlung zur Steuerpolitik. Ausgabe 2004, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF 2004c): Monatsbericht des BMF Dezember 2004, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF, 2005a): Darstellung der geltenden Familienförderung, in: Monatsbericht des BMF, September, Berlin, S. 45-51.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF, 2005b): Datensammlung zur Steuerpolitik, Ausgabe 2005, Berlin.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF, o.J.): „Ganztagsschulen rechnen sich“. Ein Gespräch mit Stefan Sell. Fundstelle: <http://www.ganztagsschulen.org/575.php?print=1> (eingesehen am 8. Dezember 2005).
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2001): Gerechtigkeit für Familien. Zur Begründung und Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs, Stuttgart.
- Bundesregierung (2001): Lebenslagen in Deutschland. Daten und Fakten. Materialband zum ersten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2005a): Große Anfrage und Antwort des Senats, Drucksache 18/2602,
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2005b): Schriftliche kleine Anfrage der Abgeordneten Britta Ernst und Antwort des Senats, Drucksache 18/2816,
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2005): Sozialbericht 2005, Berlin.
- CMA (2005): Verpflegung an Ganztagsschulen, in: Ernährungsinformation der CMA 2/2005.
- De Hesselle, Vera (2002): Der aktuelle Stand der Regelung des Familienleistungsausgleichs im Einkommensteuerrecht, Köln

- Diezel, Birgit (2004): Rede der Thüringer Finanzministerin Birgit Diezel zur Einbringung des Haushalts 2005 im Thüringer Landtag am 9. Dezember 2004. „Reformhaushalt 2005“ – Weichen stellen für die Zukunft, Fundstelle: <http://www.thueringen.de/de/tfm/aktuell/minitser/hh2005/print.html> (eingesehen 16. Dezember 2004).
- Dohmen, Dieter (1999), Ausbildungskosten, Ausbildungsförderung und Familienlastenausgleich. Eine ökonomische Analyse unter Berücksichtigung rechtlicher Rahmenbedingungen, Berlin.
- Dohmen, Dieter, Klemens Himpele (2006): Die Kosten von Ganztagschulen, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens 1/2006.
- Evangelische Kirche in Deutschland (EKD, 2004): Kirchenmitgliederzahlen am 31.12.2004, Hannover.
- Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW, o.J.): Lernmittelfreiheit Bundesländerübersicht, Fundstelle: http://www.gew.de/Binaries/Binary13514/Lernmittelfreiheit_Bundesländerübersicht.pdf (eingesehen am 03.02.2006).
- infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH / Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (2004): Mobilität in Deutschland. Ergebnisbericht, Berlin.
- Lange, Edgar (2005): Mathe, Englisch – und dann zu Tisch, in: Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF): 1stein spezial. Ganztagschule, Berlin, S. 16-19.
- Ministerium für Bauen und Verkehr Nordrhein-Westfalen (MBV NRW, o.J.): Schülerticket NRW. Fundstelle: http://www.fachportal.nahverkehr.nrw.de/tarif/schul_ticket/schul_ticket_druck.asp (eingesehen am 30.01.2006).
- Kirner, Ellen (2002): Verfassungsrechtliche Maßstäbe der Familienpolitik: Die Familie mehr, die traditionelle Ehe weniger fördern, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW): Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 71 (2002) 1, Berlin, S. 52-66.
- Kirner, Ellen, Stefan Bach, C. Katharina Spieß (2001): Stellungnahme des DIW Berlin zur öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 20. Juni 2001 zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Familienförderung der Fraktionen SPD und Bündnis 90 / DIE GRÜNEN vom 29.05.2001, Berlin.
- Martens, Rudolf (2005a): Der Paritätische Wohlfahrtsverband. „Zum Leben zu wenig....“ Für eine offene Diskussion über das Existenzminimum beim Arbeitslosengeld II und in der Sozialhilfe, Berlin.
- Martens, Rudolf (2005b): Der Paritätische Wohlfahrtsverband – Gesamtverband. „Zu wenig für zu viele“. Kinder und Hartz IV: Eine erste Bilanz der Auswirkungen des SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende), Berlin.
- Ott, Notburga (2002): Luxusgut Kind zwischen Privatinteresse und gesellschaftlicher Verpflichtung – Zu den Kontroversen in der familienpolitischen Debatte, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW): Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 71 (2002) 1, Berlin, S. 11-25.
- Peters, Maren (2005): Berliner Schüler sollen gesünder essen. Neue Qualitätsstandards für Schulverpflegung: weniger Fett, mehr Biofleisch, Obst und Gemüse, in: Der Tagespiegel vom 22.04.2005, Berlin.
- Reuters (2006): Große Koalition legt Streit über Familienförderung bei. Meldung vom 31. Januar 2006.
- Richter, Ingo (o.J.): Die Ganztagschule zwischen Schulrecht und Kinder- und Jugendrecht, Fundstelle: <http://www.irmgard-coninx-stiftung.de/en/foundation/download/ganztagschule.pdf> (eingesehen am 5. Dezember 2005).

- Rosenschon, Astrid (2001): Familienförderung in Deutschland – eine Bestandsaufnahme. Kieler Arbeitspapiere Nr. 1071, Kiel.
- Roth, Rainer, Harald Thomé (2005): Leitfaden ALG II / Sozialhilfe von A – Z, 23. Auflage, o.O., Fundstelle: <http://www.fb4.fh-frankfurt.de/projekte/agtuwass/regelsaetze.pdf> (eingesehen am 20.12.2005).
- Rux, Johannes (2000): Kosten für Arbeitsmaterialien reduzieren. § 94 BW-SchG und die Erstausrüstung zum Schuljahresbeginn, in: Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW): bildung & wissenschaft, Juni 2000, S. 10-12.
- Schmerr, Martina (2005): Lehrmittelfreiheit -Entwicklungen in den Bundesländern, o.O.
- Schwarzkopf, Andreas (2006): Lehrmittelfreiheit gibt es kaum noch, in: Frankfurter Rundschau vom 2. Februar 2006.
- Staatsregierung des Freistaats Bayern (2000): Gesetz über die Kostenfreiheit des Schulwegs (Schulwegkostenfreiheitsgesetz – SchKfrG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 2000.
- Staatsregierung des Freistaats Bayern (2005): Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Bayerischen Schulfinanzierungsgesetzes und des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen, Stand: 31. Januar 2005.
- Stadt Bonn (2005): Kosten des Schulbesuchs, hier: Schülerfahrkosten. Fundstelle: http://www.bonn.de/bildungsberater/013_Schuelerfahrkosten.pdf (eingesehen am 20. Dezember 2005).
- Statistisches Bundesamt (2004): Kindertagesbetreuung in Deutschland. Einrichtungen, Plätze, Personal und Kosten 1990 bis 2002, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2005a): Fachserie 11 / Reihe 1, Bildung und Kultur, Allgemein bildende Schulen, Schuljahr 2004/05, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2005b): Fachserie 15 / Heft 4: Wirtschaftsrechnungen. Einkommens- und Verbraucherstichprobe – Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte 2003, Wiesbaden.
- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2006): Mehr als die Hälfte der Schüler ist mit Bus und Bahn unterwegs. Ein Viertel kann den Schulweg zu Fuß zurücklegen, Pressemitteilung vom 19. Januar 2006, Bad Ems.
- Steinel, Margot, Marina Körner (2004): Qualität und Preise in der Schulverpflegung in Sachsen und Nordrhein-Westfalen. Bericht über ein Forschungsprojekt, Bernburg.
- Strantz, Cornelia (2005): Familien, Kinder und das liebe Geld, in: Statistische Monatshefte Baden-Württemberg 10/2005, S. 3-7.
- VdS Bildungsmedien (o.J.a.): Lernmittelfreiheit – Wie viel darf Bildung Eltern kosten?, Fundstelle: http://www.vds-bildungsmedien.de/html/newstickers/news_lm_cont.htm (eingesehen am 3. Februar 2006).
- VdS Bildungsmedien (o.J.b): Schulbuchausgaben auf Rekordtief: VdS zur Branchenentwicklung 2003, Fundstelle: http://www.vds-bildungsmedien.de/html/newstickers/news_06.htm
- Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen (2005): Mittagsverpflegung in der Ganztagschule. Erste Schritte zu einem optimalen Angebot, Düsseldorf.
- Werdning, Martin, Herbert Hofmann (2005): Die fiskalische Bilanz eines Kindes im deutschen Steuer- und Sozialsystem. Ifo-Forschungsberichte. Studie im Auftrag der Robert Bosch Stiftung, München.
- ZMP Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft GmbH (o.J.): Schulverpflegung an Ganztagschulen. Fundstelle: http://www.zmp.de/mafo/downloads/K541_Schulverpflegung.pdf (eingesehen am 30.01.2006).

8. Anhang: Anmerkungen zur Methodik zur Berechnung des Entlastung durch den Familienleistungsausgleich

Das methodische Vorgehen soll im Folgenden kurz beschrieben werden. Grundsätzlich sind die getroffenen Annahmen vor der Berechnung von Zahlen angegeben, so dass die einzelnen Ergebnisse nachvollziehbar sind. Bei den Kosten, die den Gesamtbetrag der Umfinanzierung ermitteln (vgl. Kapitel 2 ff.), werden, soweit vorhanden, die tatsächlichen Daten verwendet. So sind die Lernmittelkosten für die meisten Länder verfügbar. Im Falle eines Nichtvorliegens von Daten werden Schätzungen vorgenommen, die auf sachlogischen Überlegungen beruhen. Die pro Schüler berechneten Werte werden dann mit den Schülerzahlen multipliziert. Problematisch ist hierbei, dass unterschiedliche Lebenshaltungskosten vermutlich zu unterschiedlichen Preisen in den einzelnen Bundesländern führen, was mangels Daten jedoch nicht berücksichtigt werden kann. Insgesamt müssen die errechneten Kosten daher durch sachlogische Überlegungen ergänzt werden, um Umverteilungstendenzen, insbesondere zwischen verschiedenen Regionen oder Bundesländern, benennen zu können.

Nach der Feststellung der Kosten muss die Frage der Umfinanzierung geschätzt werden. Die Stellschrauben auf der Input-Seite sind dabei die Höhe des Kindergeldes und der entsprechenden Freibeträge. Den Ergebnissen liegen dabei folgende Berechnungen und Annahmen zu Grunde:

1. Vom Bruttoeinkommen wird der Arbeitnehmer-Pauschbetrag (€ 920) und der Sonderausgabe-Pauschbetrag (€ 36) abgezogen. Weitere Abzüge für Werbungskosten werden nicht berücksichtigt, da dies auf Grund der individuell getätigten Ausgaben einzelner Steuerpflichtiger nicht allgemein zu erfassen ist. Problematisch an dieser Vorgehensweise ist, dass insgesamt deutlich höhere Abzüge gegeben sind. Höhere Werbungskosten bedeuten jedoch ein geringeres zu versteuerndes Einkommen und somit eine geringere Wirkung bei den Freibeträgen und eine höhere Anzahl von Kindergeldbeziehern.
2. Vom Bruttoeinkommen werden auch die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer abgezogen, und zwar 9,75 % für die Renten-, 7,55 % für die Kranken-, 3,25 %

für die Arbeitslosen und 0,85 % für die Pflegeversicherung⁵³. Insgesamt ergibt sich so ein Arbeitnehmeranteil von 21,4 %.

3. Als Vorsorgeaufwand werden berücksichtigt: 60 % der Rentenausgaben abzüglich des Arbeitgeberanteils, jedoch maximal € 12.400 für Alleinstehende und € 24.800 für Verheiratete sowie Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung bis maximal € 1.500 (Angestellte) bzw. € 2.400 (Selbständige). Gesetzlich sind weitere Ausgaben absetzbar, sofern sie tatsächlich erfolgten, etwa Unfall-, Erwerbs- und Berufsunfähigkeitsversicherungen und Haftpflichtversicherungen. Diese können jedoch nicht pauschal in Abzug gebracht werden, da hierzu eine Aufstellung über die tatsächlichen Versicherungsausgaben der Individuen notwendig wäre. Es muss jedoch klar sein, dass hier im Einzelfall nicht unerhebliche Beträge aufgewendet werden können, die das zu versteuernde Einkommen entsprechend reduzieren, was sich unmittelbar auf die Frage der Kinderfreibeträge auswirkt.
4. Für die Kirchensteuer werden 9% der Einkommensteuer, jedoch maximal 3,5% des zu versteuernden Einkommens angesetzt, da dies der Mehrheit der Länderregelungen entspricht und die Abweichungen in den anderen Bundesländern allenfalls gering sind⁵⁴. Der so ermittelte Betrag wird bei den Sonderausgaben berücksichtigt, d.h. vom zu versteuernden Einkommen abgezogen. Eine Simulation für Nicht-Kirchenmitglieder ist ebenfalls möglich. Da dies in Kapitel 6 zu leicht unterschiedlichen Ergebnissen führt – die Kirchenmitgliedschaft also relevanten Einfluss auf die Umverteilungswirkung hat – sei hier kurz auf die Wirkung dieser Steuer eingegangen. Die Kirchensteuer wird im deutschen Einkommensteuerrecht von der Einkommenssteuer berechnet. Diese Ausgaben können als Sonderausgaben geltend gemacht werden, so dass die gezahlte Kirchensteuer das zu versteuernde Einkommen nach unten senkt. Faktisch bedeutet dies, dass der Staat einen Teil der Kirchensteuer durch Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer bezahlt, eine Auswirkung analog zu abzugsfähigen Spenden an gemeinnützige Vereine. Da die Kinderfreibeträge nun ebenfalls am zu versteuernden Einkommen ansetzen, verzerrt die Frage der Kirchenmitgliedschaft das Ergebnis insofern, als dass Kirchenmitglieder erst bei einem leicht höheren Einkommen in die Freibetragsregelung kommen als Nichtmitglieder der Kirche. Im Fal-

⁵³ Kinderlose bezahlen hier 1,95 %, was jedoch bei der Betrachtung nicht berücksichtigt wurde.

⁵⁴ Vgl. <http://www.nettoeinkommen.de/kirche.htm> (eingesehen am 27.01.2006).

le einer Umfinanzierung werden Kirchenmitglieder daher stärker belastet, da der Vorteil der Freibeträge bei ihnen höher ist und mithin die Streichung stärker ins Gewicht fällt.

5. Von der Einkommensteuer wird zudem der Solidaritätszuschlag abgezogen.
6. Das so berechnete zu versteuernde Einkommen wird dann der Einkommensteuer unterzogen.
7. Anschließend wird – für jedes Kind getrennt – geprüft, ob die Freibetragsregelung anzuwenden ist oder ob die Haushalte über das Kindergeld besser gestellt werden können. Dies geschieht dadurch, dass die beschriebene Rechnung erneut durchgeführt wird, allerdings zusätzlich die Kinder-, und Erziehungsfreibeträge sowie der Entlastungsfreibetrag für Alleinerziehende in Abzug gebracht werden. Durch Vergleich der so berechneten Einkommensteuerbelastung mit der ursprünglich berechneten Einkommensteuerbelastung weist die Entlastung durch die Freibeträge aus, die mit der Höhe potentieller Kindergeldeinnahmen verglichen werden kann.
8. Ist die Entlastung durch die Freibetragsregelungen höher als das zu zahlende Kindergeld, werden die Freibeträge berücksichtigt. Ist das zu zahlende Kindergeld betragsmäßig höher als die potentielle Entlastung durch die Freibeträge, so wird das Kindergeld berücksichtigt. Es wird demnach immer die für den Einkommensteuerpflichtigen bessere Regelung gewählt (vgl. zum so genannten Optionsmodell auch Kapitel 3.6).
9. In vertretbaren und für die Berechnung weniger relevanten Fällen wurden weitere Vereinfachungen vorgenommen. So werden die Besonderheiten der Gleitzone (Einkommensbereich von über € 400 bis € 800 im Monat) bei der Sozialversicherung berücksichtigt, nicht jedoch bei den Vorsorgeaufwendungen.

Die errechneten Zahlen sind wegen der genannten Probleme insbesondere der Abzugsfähigkeit weiterer, individueller Ausgaben als Richtwerte zu verstehen.