

Wer profitiert vom Steuerfreibetrag für Bildung, Erziehung und Ausbildung?

*Eine Kurzepertise zur Verteilungswirkung und alternativen
Gestaltungsmöglichkeiten*

DIW Econ GmbH

Mohrenstraße 58

10117 Berlin

Kontakt:

Dr. Lars Handrich

Tel. +49.30.20 60 972 - 0

Fax +49.30.20 60 972 - 99

service@diw-econ.de

www.diw-econ.de

15. Oktober 2024

Kurzfassung

Die höhere Entlastung einkommensstarker Haushalte gegenüber einkommensschwachen Haushalten durch die Freibeträge für Kinder (verkürzt Kinderfreibeträge genannt) ist regelmäßig Auslöser verteilungspolitischer Debatten. Dies war zuletzt im Zuge des Bundestagswahlkampfs 2021 und der Verhandlungen für den Bundeshaushalt 2023/2024 der Fall.

Bei Reformvorschlägen zur Gestaltung der Freibeträge für Kinder, die sich aus dem 1) Freibetrag zur Sicherung des sächlichen Existenzminimums und dem 2) Freibetrag für Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsaufwand (kurz BEA-Freibetrag) zusammensetzen, muss stets beachtet werden, dass das Existenzminimum des Kindes nicht besteuert werden darf. Für den BEA-Freibetrag gibt es keine verfassungsrechtliche Grundlage, die die Kürzung ausschließt und demnach erscheint eine Veränderung des BEA-Freibetrags legitim zu sein.

Allerdings war bisher unklar, welche Haushalte in welchem Ausmaß von den Freibeträgen für Kinder profitieren und wie sich die Situation nach einer Anpassung der Freibeträge darstellen würde. Zur Klärung dieser Fragen werden im Rahmen der vorliegenden Kurzexpertise im Auftrag des AWO Bundesverbandes e.V. die Szenarien einer Halbierung des BEA-Freibetrags sowie einer Absenkung auf 300 Euro betrachtet.

Die Analyse der Szenarien zeigt auf, dass sich die Grenzen des zu versteuernden Einkommens, innerhalb derer von den Freibeträgen profitiert wird, deutlich erhöhen. Für einen Paarhaushalt mit einem Kind würde die Absenkung des BEA-Freibetrags auf 300 Euro im Jahr 2024 dazu führen, dass sich die Einkommensgrenze, ab der der Steuervorteil aus den Kinderfreibeträgen das Kindergeld übersteigt, um 54.069 Euro erhöht. In diesem Fall würde basierend auf den Daten des SOEP im Jahr 2020 ein Volumen in Höhe von bis zu 3,48 Mrd. Euro frei werden, welches beispielsweise zur direkten Unterstützung einkommensschwächerer Haushalte mit Kindern genutzt werden könnte.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	1
2.	Entlastung nach Szenarien: theoretisch und angewandt	3
2.1	Entlastung und Grenzbelastungen verschiedener BEA-Freibetragsszenarien 2024 im Vergleich.....	4
2.2	Untersuchung der Reduktionsszenarien anhand der Haushaltseinkommenswerte für 2020.....	9
3.	Soziodemografische Merkmale betroffener Haushalte 2020	13
3.1	Einkommenssituation betroffener Haushalte nach Szenarien.....	13
3.2	Haushaltskonstellationen betroffener Haushalte	15
3.3	Weitere Soziodemografischen Merkmale.....	17
4.	Schätzung des freiwerdenden fiskalischen Volumens	20
5.	Fazit	22
	Literaturverzeichnis	24

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1 Kindergeld, Entlastung Kinderfreibetrag und Grenzbelastung verheirateter Paare mit einem Kind bei einem BEA-Freibetrag von 1.424 Euro, 2024	6
Abbildung 2-2 Kindergeld, Entlastung Kinderfreibetrag und Grenzbelastung verheirateter Paare mit einem Kind bei einem BEA-Freibetrag von 732 Euro (Szenario 1), 2024	8
Abbildung 2-3 Kindergeld, Entlastung Kinderfreibetrag und Grenzbelastung verheirateter Paare mit einem Kind bei einem BEA-Freibetrag von 300 Euro (Szenario 2), 2024	9
Abbildung 2-4 Durchschnittliche Differenz zwischen der Entlastung durch in Anspruch genommene Kinderfreibeträge und Kindergeld je Haushalt, Histogramm (alle Familienkonstellationen), 2020	10
Abbildung 2-5 Inanspruchnahme von Freibeträgen oder Kindergeld nach Einkommenskategorien, 2020.....	11
Abbildung 2-6 Durchschnittliche Differenz zwischen Entlastung durch in Anspruch genommene Freibeträge für Kinder und Kindergeld, je Einkommensgruppe, 2020.....	12
Abbildung 2-7 Anzahl der Haushalte, die Freibeträge geltend machen nach Szenarien, 2020	12
Abbildung 3-1 Differenzen zwischen in Anspruch genommenen Freibeträgen und Kindergeld nach Einkommensgruppen, 2020.....	13
Abbildung 3-2 Anteile Einkommenskategorien je Entlastungsform nach BEA-Szenarien, 2020	14
Abbildung 3-3 Durchschnittliche zusätzliche Entlastung nach Haushaltkonstellation, 2020	16
Abbildung 3-4 Haushalte, die Freibeträge in Anspruch nehmen oder ausschließlich Kindergeld beziehen nach Berufsgruppen der Haushaltsvorständ:in, 2020	17
Abbildung 3-5 Akademisierungsgrad der Haushalte, die Freibeträge in Anspruch nehmen oder ausschließlich Kindergeld beziehen, 2020.....	18
Abbildung 3-6 Anteile der Haushalte mit einer Haushaltsvorstehenden mit Migrationshintergrund, die Freibeträge in Anspruch nehmen oder ausschließlich Kindergeld beziehen, nach Szenarien in 2020	19
Abbildung 3-7 Anteil der Haushalte, die Freibeträge in Anspruch nehmen oder ausschließlich Kindergeld beziehen, nach Ost- bzw. Westdeutschland in 2020	19

1. Einleitung

Wer in Deutschland die Verantwortung für Kinder übernimmt, wird im Rahmen des Familienleistungsausgleichs finanziell unterstützt. Dies gilt für leibliche Elternteile, wie auch für Stief- oder Pflegeeltern, solange sich das Kind in ihrer Obhut befindet. Die Unterstützung erfolgt in einem dualen System durch die Zahlung des Kindergeldes oder steuerliche Erleichterungen. Seit 2023 unterstützt das Kindergeld Familien einkommensunabhängig mit 250 Euro je Kind monatlich und damit mit 3.000 Euro jährlich.^{1 2} Außerdem ist derzeit eine Anhebung des Betrags je Kind auf 255 Euro monatlich zum 1.1.2025 geplant. Vor 2023 waren die Beträge gestaffelt und stiegen nichtlinear mit der Anzahl der Kinder an. Zusätzlich können Freibeträge für Kinder als Steuererleichterungen gewährt werden.³ Im Jahr 2024 setzen sich die Freibeträge für Kinder aus dem Kinderfreibetrag von 3.192 Euro, der an das sächliche Existenzminimum gekoppelt ist, sowie dem Freibetrag für Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsaufwand (BEA-Aufwand) in Höhe von 1.464 Euro je Kind zusammen.⁴ Da die Freibeträge jeweils pro Elternteil geltend gemacht werden können, beträgt die Gesamthöhe je Kind damit 9.312 Euro. Die Entlastungswirkung der Freibeträge für Kinder wirkt sich durch die Reduktion des zu versteuernden Einkommens aus.⁵

Die Freibeträge für Kinder reduzieren die Einkommensteuerbasis der Haushalte mit Kindern und verringern somit den Betrag der zu zahlenden Einkommensteuer. Ob ein Haushalt Leistungen in Form des Kindergelds oder der Steuerfreibeträge erhält, entscheidet eine Günstigerprüfung des Finanzamtes im Rahmen der Steuererklärung. Übersteigt der Steuervorteil durch Freibeträge die Höhe des Kindergeldes, rechnet das Finanzamt die Freibeträge für Kinder als Vorauszahlung an und die Eltern erhalten die Differenz als zusätzlichen Steuervorteil bei der Zahlung der Einkommensteuer.

Aufgrund des progressiven Einkommensteuertarif in Deutschland steigt die durchschnittliche und marginale Belastung der Besteuerung mit dem Einkommen. Folglich erhöht sich der absolute Vorteil durch Steuerfreibeträge bei steigendem zu versteuerndem Einkommen. Bach und Haan (2021) zei-

¹ Eine zusätzliche Förderung ist im Rahmen des Kinderzuschlags für gewisse einkommensschwache Haushalte möglich nach § 6a Absatz 1 BKGG

² § 6 Absatz 1 BKGG

³ § 32 Absatz 6 EStG

⁴ § 32 Absatz 6 EStG. Stand August 2024.

⁵ Das zu versteuernde Einkommen ist nach § 2 Absatz 5 Satz 1 EStG das Einkommen abzüglich möglicher Entlastungsbeträgen (z. B. für Alleinerziehende), Sonderausgaben, außergewöhnliche Belastungen und Freibeträge.

gen, dass ein zusammenveranlagtes Paar ab einem zu versteuernden Einkommen von knapp 70.000 Euro von der zusätzlichen Entlastung durch die Freibeträge für Kinder profitiert. Bei einem gemeinsamen zu versteuernden Einkommen von 125.500 Euro betrug die Entlastung für das erste Kind in 2021 bereits 896 Euro.

Insbesondere in Anbetracht der hohen Inflationsraten während der letzten Jahre, die die Situation einkommensschwächerer Haushalte mit Kindern gegenüber einkommensstärkeren Haushalten durch reale Kaufkraftverluste nochmals verschlechtert hat (Dullien & Tober, 2023), und der Tatsache, dass jeder fünfte einkommensarme Haushalt ein Haushalt mit Kindern ist, birgt die Ausgestaltung des Freibetrags für Kinder ein gewisses Umverteilungspotential (Wieland, 2011; Bach & Haan, 2021; DIW Econ, 2023).

Auf Basis des deutschen Grundgesetzes gilt eine steuerliche Freistellung des Existenzminimums von Familien und Kindern. Das sächliche Existenzminimum von Kindern wird durch den Kinderfreibetrag freigestellt, wodurch diese Höhe definiert und unveränderlich ist. Die Ausgestaltung des BEA-Freibetrags ist hingegen nicht absolut definiert, da dieser über das im Sozialgesetz definierte sächliche Existenzminimum hinausgeht. In der Folge ist es möglich, den BEA-Freibetrag zu senken und damit die Regressivität der Freibeträge als Ganzes zu reduzieren (Wieland, 2011; Bundesverfassungsgericht, 1998; Zimmermann, 1989; Becker, 2024).

Durch eine Absenkung des BEA-Freibetrags können Mehreinnahmen in der Einkommensteuer generiert werden, welche für die Unterstützung von Kindern in ärmeren Haushalten genutzt werden können. Somit könnte die regressive Verteilungswirkung des Freibetrags durch die Besteuerung selbst sowie durch die gezielte Umverteilung der zusätzlichen Einkommensteuer reduziert werden. In beiden genannten Fällen sollen weiterhin tatsächlich entstehende höhere Beträge für Betreuung, Erziehung und Ausbildung auf Nachweis abgezogen werden dürfen, wie es derzeit bereits bei den Kinderbetreuungskosten oder beim Schulgeld der Fall ist. Dadurch würde zukünftig tatsächlicher Aufwand berücksichtigt werden, statt diesen zu pauschalisieren (Bach & Haan, 2021).

Mit der vorliegenden Kurzepertise leistet DIW Econ im Auftrag des AWO Bundesverband e.V. einen Debattenbeitrag zu den Möglichkeiten und Folgen einer Anpassung der BEA-Freibeträge. Hierzu werden zwei Szenarien geprüft: zunächst eine Halbierung des BEA-Freibetrags und als zweites eine Senkung auf 300 Euro. Zuerst wird für die Ausgestaltung der Freibeträge in 2024, sowie die beiden alternativen Szenarien die Entlastung nach Einkommen dargestellt. Weiterhin wird basierend auf den jüngsten Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) aus dem Jahr 2020 dargestellt, welche Haushalte von den Freibeträgen profitieren und wie sich diese zwischen den Szenarien unterscheiden. Dabei werden die Haushalte zuerst nach Haushaltseinkommen und in einem weiteren Schritt

entlang weiterer soziodemografischer Merkmale differenziert. Zuletzt wird die Höhe des freiwerdenden fiskalischen Volumens in den verschiedenen Szenarien beziffert.

2. Entlastung nach Szenarien: theoretisch und angewandt

Ziel der Kurzepertise ist es, die Bedeutung des BEA-Freibetrags für die deutschen Haushalte zu kontextualisieren. Hierfür werden zunächst theoretische Erkenntnisse aus Berechnungen zur Verteilung von Steuervorteilen basierend auf den Werten für Steuertarife, Freibeträge für Kinder und dem Kindergeld in 2024 gezogen. Weiterhin soll eine Quantifizierung der tatsächlichen Effekte basierend auf erhobenen Haushaltseinkommensdaten stattfinden. Hierfür nutzt DIW Econ die Daten der aktuellsten Version 38.1 des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) (Goebel, et al., 2019). Der aktuelle Rand dieser Daten erlaubt die deutschen Haushalte im Jahr 2020 zu den damals gültigen Rahmenbedingungen repräsentativ zu vermessen.⁶ Es wird außerdem in der Analyse explizit berücksichtigt, dass die Daten unter Einfluss der Covid-19 Krise erhoben worden sind. Insbesondere Einkommensverluste während der Corona-Krise können dazu führen, dass vermehrt Haushalte unter die relevanten Freibetragsuntergrenzen fallen. Die Grundgesamtheit der untersuchten Haushalte bilden alle Haushalte, in denen Eltern für ihre Kinder Anspruch auf Kindergeld oder Freibeträge haben. Es werden auch Haushalte mit Kindern, die älter als 18 Jahre und in Ausbildung oder Studium sind, berücksichtigt. Eine methodische Erörterung zur Bestimmung der Freibeträge für Kinder der Haushalte im SOEP findet sich im Anhang.

Eine zentrale Frage in der Bewertung der Freibeträge dieser Kurzepertise ist die Verteilung der über das Kindergeld hinausgehenden Entlastung durch die Kinderfreibeträge nach Haushaltseinkommen.

⁶ Das Kindergeld belief sich in 2020 auf 204 Euro monatlich für das erste und zweite Kind (2.448 Euro jährlich), 210 Euro monatlich für das dritte Kind (2.520 Euro jährlich), und für jedes weitere Kind 235 Euro monatlich (2.820 Euro jährlich) nach § 66 Absatz 1 EStH. Darüber hinaus wurden für jedes Kind, für das in 2020 mindestens einen Monat Kindergeld bezogen wurde, Einmalbeträge in Höhe von 300 Euro ausgezahlt. Da diese Einmalbeträge auf die finanzielle Ausnahmesituation in der Pandemie zurückzuführen sind und nur in 2020 ausgezahlt wurden, werden diese im Folgenden nicht berücksichtigt. Die Freibeträge für Kinder belaufen sich in 2020 auf 3.906 Euro je Elternteil und Kind nach § 66 Absatz 6 Satz 1 EStH. Die Freibeträge setzen sich aus 2.586 Euro für das sächliche Existenzminimum und 1.320 Euro für BEA-Aufwendungen zusammen.

Zur Darstellung der betroffenen Haushalte nach Einkommensklassifizierung orientiert sich die Kurzepertise an einer von Groh-Samberg, Büchler und Gerlitz vorgeschlagenen Einteilung in Relation zum Medianäquivalenzeinkommen⁷ (Groh-Samberg, Büchler, & Gerlitz, 2020):

- **Einkommensarmut:** Haushalte mit weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens
- **Prekäre Einkommen:** Haushalte mit 60 Prozent bis weniger als 80 Prozent des Medianeinkommens
- **Mittlere Einkommen:** Haushalte mit 80 Prozent bis weniger als 120 Prozent des Medianeinkommens
- **Gehobene Einkommen:** Haushalte mit 120 Prozent bis weniger als 200 Prozent des Medianeinkommens
- **Einkommenswohlhabende Haushalte:** Haushalte mit mehr als 200 Prozent des Medianeinkommens

2.1 Entlastung und Grenzbelastungen verschiedener BEA-Freibetragsszenarien 2024 im Vergleich

Eine Reduzierung der Höhe der Freibeträge für Kinder ist nicht für beide Teilkomponenten möglich. Eine Absenkung des Kinderfreibetrags ist aufgrund seiner Abhängigkeit vom sächlichen Existenzminimum verfassungsrechtlich unzulässig (Bach & Haan, 2021; Wieland, 2011; Zimmermann, 1989). Auch eine Veränderung bzw. Abschaffung des BEA-Freibetrags ist nicht beliebig möglich, da das Bundesverfassungsgericht generell durch den Betreuungsbedarf von Kindern eine geminderte Leistungsfähigkeit der Eltern annimmt. Die verminderte Leistungsfähigkeit muss bei der Gestaltung des BEA-Freibetrags berücksichtigt werden (Bundesverfassungsgericht, 1998; Wieland, 2011). Da der BEA-Freibetrag nicht an eine verbindliche Berechnungsgrundlage geknüpft ist, sondern lediglich die Leistungsminderung widerspiegeln muss, ist es fraglich, ob dieser in seiner aktuellen Ausgestaltung den tatsächlichen Ausgaben für Betreuung, Erziehung und Ausbildung entspricht (Bach, 2024). Somit besteht die Möglichkeit, den BEA-Freibetrag zu mindern (Bach, 2024; Bach & Haan, 2021).

⁷ Den Haushalten wird ausgehend von ihrer Personenzusammensetzung gemäß der modifizierten OECD-Skala ein Bedarfsgewicht zugeordnet. In das Gewicht geht die erste erwachsene Person, mit einem Faktor von 1,0 ein, jede weitere Person, die mindestens 14 Jahre alt ist, mit einem Faktor von 0,5 und Personen, die jünger als 14 Jahre sind, gehen mit einem Faktor von 0,3 ein. Siehe: OECD (1982). Eine genauere Erläuterung findet sich im Anhang.

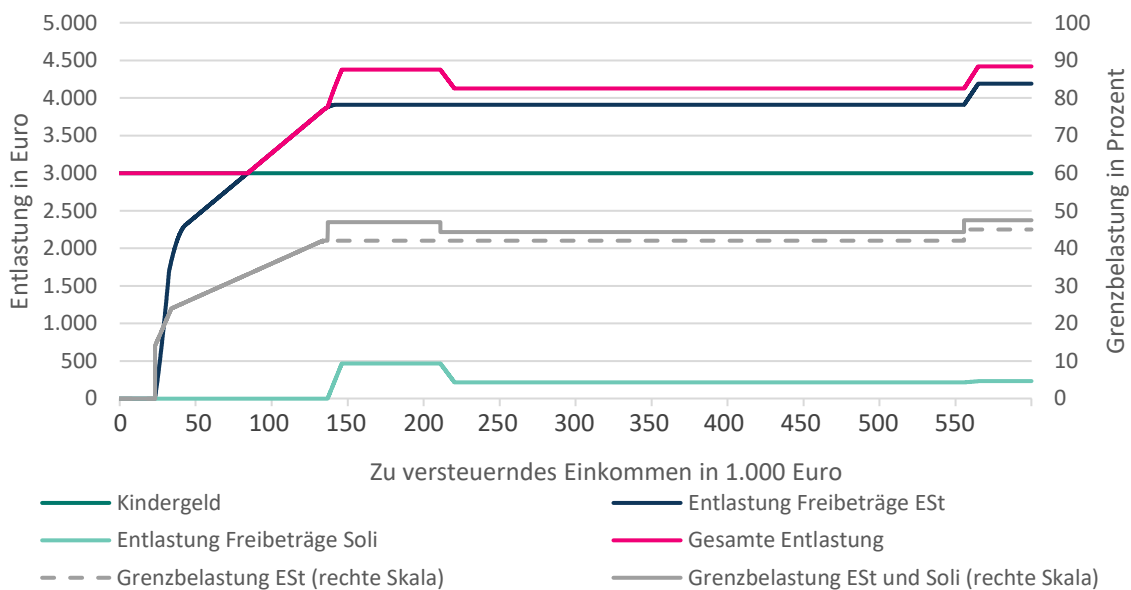
Insgesamt wird die Pauschalität des BEA-Freibetrags kritisch betrachtet und stattdessen für dessen Reduzierung plädiert, mit paralleler Schaffung von Möglichkeiten zur Berücksichtigung von unregelmäßigen BEA-Ausgaben in der Einkommensteuererklärung (Bach, 2024). Diesem Gedanken folgend werden in den Szenarien sowohl die Reduzierung des BEA-Freibetrags um 50 Prozent, also auf 732 Euro je Elternteil, als auch die Absenkung des BEA-Freibetrags auf 300 Euro je Elternteil diskutiert. Die Analyse bezieht sich, angelehnt an Bach und Haan (2021), auf ein verheiratetes Paar mit einem Kind. Zusätzlich wird in der folgenden Analyse abgeschätzt, wie sich entsprechende Veränderungen in den Freibeträgen bei mehreren Kindern oder Alleinerziehenden auswirken.

Szenario 0: Baseline

Die Grenzbelastung und Entlastung eines verheirateten Ehepaars mit einem Kind nach der aktuellen Ausgestaltung des BEA-Freibetrags im Jahr 2024 ist in Abbildung 2-1 dargestellt. Durch den Einkommensteuertarif und Ehegattensplitting⁸ setzt die zusätzliche Entlastungswirkung durch die Freibeträge für Kinder ab einem zu versteuernden Einkommen von 84.180 Euro ein und steigt zunächst kontinuierlich an. Mit einem zu versteuernden Einkommen von 98.996 Euro beträgt der geldwerte Vorteil der Entlastung durch die Freibeträge 3.250 Euro. In diesem Fall werden die Beziehenden der Freibeträge um 250 Euro stärker entlastet als Haushalte, die nur Kindergeld beziehen. Bei einem zu versteuernden Einkommen von 128.630 Euro beträgt die absolute zusätzliche Entlastung 750 Euro, ein zusätzlicher Vorteil in Höhe des dreifachen monatlichen Kindergelds.

⁸ Beim Splittingverfahren wird nach § 32a Absatz 5 EStG das gemeinsame zu versteuernde Einkommen berechnet, dieses halbiert und die darauf zu zahlende Einkommensteuer nach § 32a Absatz 1 Satz 2 EStG berechnet. Die gesamt zu zahlende Einkommensteuer für das Paar beträgt dann nach § 32a Absatz 5 EStG das Doppelte der berechneten Einkommenssteuer.

Abbildung 2-1 Kindergeld, Entlastung Kinderfreibetrag und Grenzbelastung verheirateter Paare mit einem Kind bei einem BEA-Freibetrag von 1.424 Euro, 2024



Quelle: DIW Econ, angelehnt an (Bach & Haan, 2021).

Ab einem Einkommen von 136.820 Euro wird das Elternpaar durch ein späteres Einsetzen der Solidaritätszuschlagspflicht (Soli) zusätzlich entlastet. Das spätere Einsetzen resultiert aus der niedrigeren zu zahlenden Einkommensteuer, die die Bemessungsgrundlage des Solidaritätszuschlags darstellt.⁹ Diese zusätzliche Entlastung beträgt für ein zu versteuerndes Einkommen zwischen 146.132 und 211.012 Euro 465,41 Euro (vgl. Abbildung 2-1). Nach Überschreiten der Grenze von 211.012 Euro sinkt die Soli-Entlastung auf 215,11 Euro ab, was aus dem Verlassen der sog. Milderungszone des Solidaritätszuschlags folgt (Bach & Haan, 2021).

Ab einem gemeinsamen zu versteuernden Einkommen von rund 555.650 Euro steigt die Gesamtentlastung erneut an. Der Anstieg folgt aus einer verlagerten Anwendung des Spitzensteuersatzes. Die maximale absolute Differenz zum Kindergeldbetrag und somit zusätzlicher Entlastung beläuft sich ab rund 564.961 Euro zu versteuerndem Einkommen auf 1.420,87 Euro. Somit profitieren verheiratete Eltern ab diesem Einkommen von einer Steuerersparnis, welche 143,36 Prozent des jährlichen Kindergeldes für ein Kind entspricht.

Abschließend ist festzustellen, dass bei dem Beispiel des verheirateten Elternpaares mit einem Kind¹⁰ das Paar bei einem zu versteuernden Jahreseinkommen von bspw. 60.000 Euro durch das Kindergeld

⁹ § 3 Absatz 1 Nr. 1 i. V. m. §3 Absatz 3 SolZG 1995

¹⁰ Mit jedem zusätzlichen Kind steigt auch das Haushaltseinkommen, ab dem der Steuervorteil des Kinderfreibetrags das Kindergeld überseigt (1 Kind ca. 84.200 Euro, 2 Kinder ca. 88.850 Euro, 3 Kinder ca. 93.500 Euro).

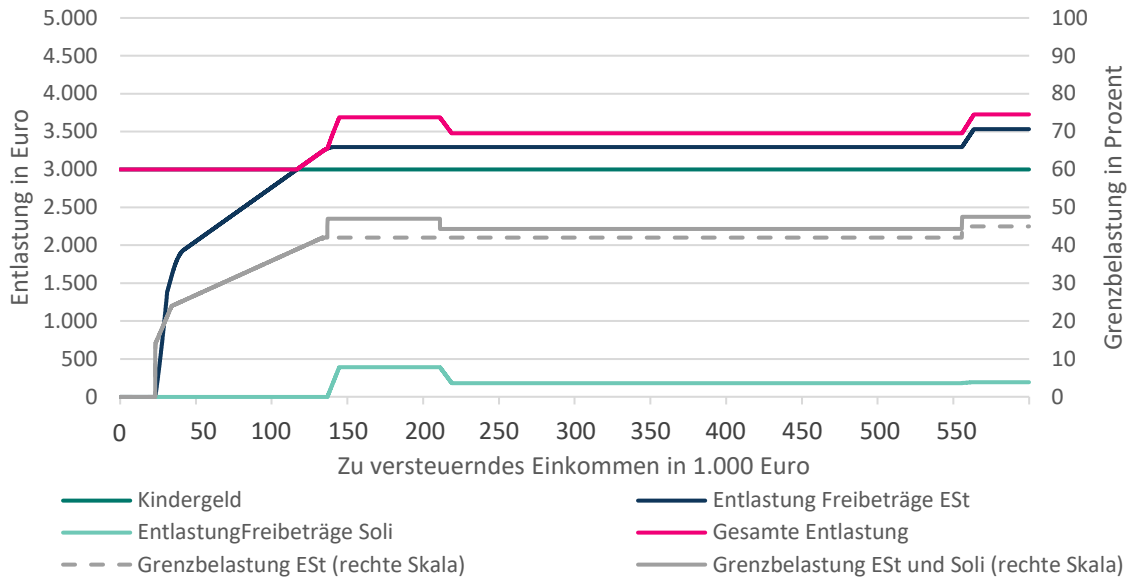
mit 3.000 Euro im Jahr unterstützt wird. Im Gegensatz dazu wird ein verheiratetes Elternpaar mit einem Kind bei einem zu versteuernden Einkommen von 565.000 Euro mit 4.420,87 Euro durch die Freibeträge für Kinder unterstützt. Damit werden auch in 2024 einkommensstärkere Haushalte stärker unterstützt als einkommensschwächere, wie auch schon Bach und Haan (2021) für das Jahr 2021 gezeigt haben. Auch deshalb setzt sich die Diskussion im Jahr 2024 um eine Absenkung der Freibeträge für Kinder fort.

Szenario 1: Halbierung des BEA-Freibetrags

Im ersten Szenario wird eine Halbierung des BEA-Freibetrags auf 732 Euro je Elternteil und Kind untersucht. Im Vergleich zum Basisszenario setzt in Szenario 1 eine über die Höhe des Kindergeldes hinausgehende Entlastung durch die Freibeträge deutlich „später“ ein, nämlich bei einem zu versteuernden Einkommen von 117.039 Euro (vgl. Abbildung 2-2). Die Entlastung durch die spätere Pflicht zur Zahlung des Solidaritätszuschlags beginnt bei 136.820 Euro. 392,24 Euro beträgt in diesem Szenario die maximale Entlastung durch den Solidaritätszuschlag zwischen einem zu versteuernden Einkommen von 144.668 Euro und 211.012 Euro. Die zusätzliche gesamte Entlastung entspricht in diesem Einkommensbereich 688,40 Euro.

Die maximale absolute Entlastung, die über das Kindergeld hinausgeht, beträgt 725,84 Euro und wird ab einem zu versteuernden Einkommen von 563.498 Euro erreicht. Der Differenzbetrag setzt sich aus der geringeren Einkommensteuer in Höhe von 531,60 Euro über dem Kindergeldniveau und der Entlastung aus dem Solidaritätszuschlag in Höhe von 194,24 Euro zusammen. In diesem Szenario entspricht die maximal erreichbare Entlastung somit 124,19 Prozent des Kindergeldes.

Abbildung 2-2 Kindergeld, Entlastung Kinderfreibetrag und Grenzbelastung verheirateter Paare mit einem Kind bei einem BEA-Freibetrag von 732 Euro (Szenario 1), 2024



Quelle: DIW Econ, angelehnt an (Bach & Haan, 2021).

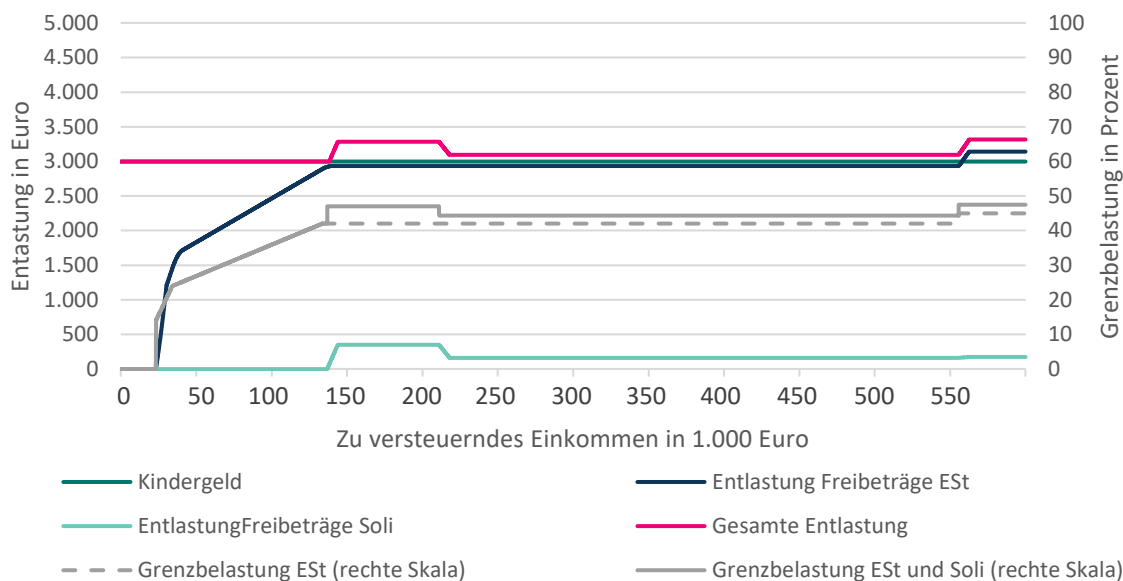
Szenario 2: Absenkung des BEA-Freibetrags auf 300 Euro

Bei einer Absenkung des BEA-Freibetrags auf 300 Euro pro verheirateten Elternteil und somit 600 Euro gesamt, reduzieren sich die Freibeträge für Kinder auf 3.492 Euro je Elternteil. Durch die Reduzierung des BEA-Freibetrags steigt die Einkommensgrenze, ab der die Freibeträge zu einer zusätzlichen Entlastung im Vergleich zum jährlichen Kindergeld führen, auf 138.249 Euro. Die Grenze erhöht sich damit um 54.069 Euro verglichen mit der de facto Ausgestaltung der Freibeträge im Basisszenario im Jahr 2024.

Die Wirksamkeit der Freibeträge als zusätzliche Entlastung ab 138.249 Euro ist auf das spätere Einsetzen der Zahlungspflicht zum Solidaritätszuschlag zurückzuführen. Erst ab einem zu versteuernden Einkommen von 557.875 Euro überschreitet die Einkommensteuerliche Entlastung durch die Freibeträge für Kinder die Höhe der jährlichen Kindergeldzahlung. Dass die Entlastung bei der Einkommensteuerzahlung 3.000 Euro überschreitet, ist durch das spätere Einsetzen des Spitzensteuersatzes bedingt. Die maximale Differenz zum Kindergeld beträgt in diesem Szenario 315,65 Euro, wobei 142,80 Euro auf die niedrigere Einkommensteuerzahlung und 172,85 Euro auf den niedrigeren Solidaritätszuschlag zurückgehen.

In dem Szenario der Absenkung des BEA-Freibetrags auf 300 Euro je Elternteil und Kind ist festzustellen, dass die Entlastungswirkung deutlich später einsetzt und sich die maximale über das Kindergeld hinausgehende Entlastung durch die Freibeträge für Kinder ggü. dem Basisszenario deutlich von 1.420,87 Euro auf 315,65 Euro reduziert.

Abbildung 2-3 Kindergeld, Entlastung Kinderfreibetrag und Grenzbelastung verheirateter Paare mit einem Kind bei einem BEA-Freibetrag von 300 Euro (Szenario 2), 2024



Quelle: DIW Econ, angelehnt an (Bach & Haan, 2021).

Die maximale zusätzliche Entlastung mit 725,84 Euro ist in Szenario 1 um 410,19 Euro höher als im zweiten Szenario und 695,03 geringer als im Baseline Szenario 0.

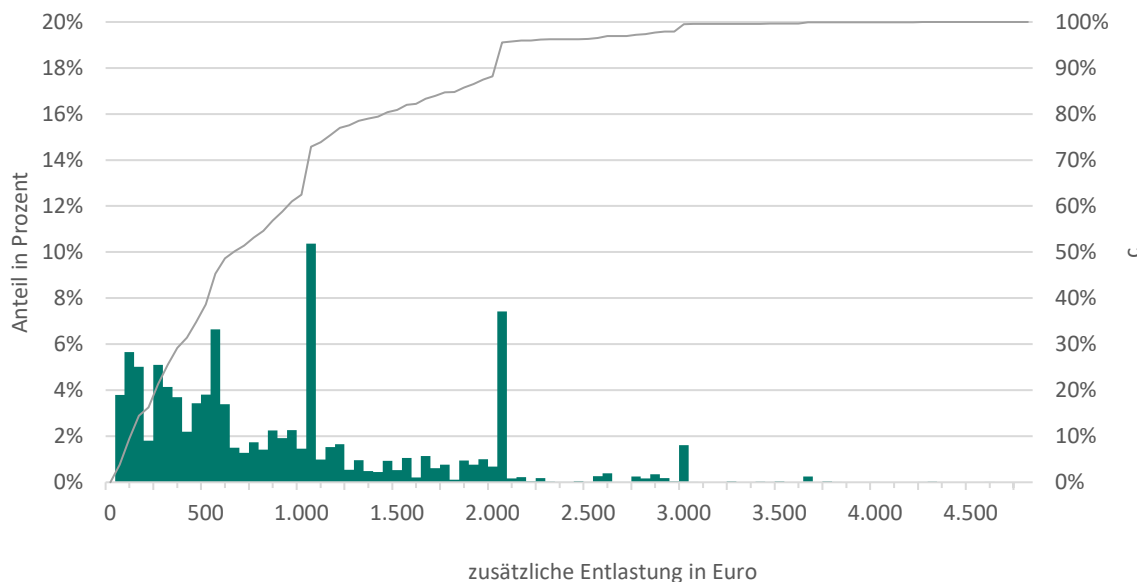
2.2 Untersuchung der Reduktionsszenarien anhand der Haushaltseinkommenswerte für 2020

Im Baseline Szenario 0 entspricht die Ausgestaltung der Leistungen dem Stand des Kindergeldes und der Freibeträge von 2024. Das Kindergeld in Summe beträgt 3.000 Euro pro Jahr, die Freibeträge teilen sich in 3.192 Euro Kinderfreibetrag und 1.464 Euro BEA-Freibetrag auf, wobei diese noch verdoppelt werden für Paarhaushalte mit gemeinsamer Sorge für Kinder. Die gesamte Leistung für die Haushalte ergibt sich durch die Multiplikation des jeweiligen Betrags, abhängig von der Günstigerprüfung, mit der Anzahl der Kinder, für die ein Bezug berechtigt ist.

Abbildung 2-4 stellt die Häufigkeitsverteilung der Differenz zwischen in Anspruch genommener Kinderfreibeträge und dem Kindergeld je Haushalt, die Kinderfreibeträge geltend gemacht haben, gegenüber dem Jahresbetrag des Kindergeldes dar. Die linke Achse zeigt die prozentuale Häufigkeit der Höhe der Differenz an (grün), während die rechte Achse zur Deutung der kumulierten Verteilung (grau) genutzt wird. Es wird deutlich, dass rund die Hälfte der Haushalte, die Freibeträge beziehen, Vorteile zwischen 0 und 500 Euro gegenüber dem Kindergeld in Anspruch nehmen. Die Spitzen bei rund 1.000, 2.000 und 3.000 Euro deuten die Höchstbeträge der Vorteile für ein, zwei und drei Kinder

an. Die kumulative Verteilungsfunktion zeigt, dass bis zu 80% eine bis zu etwa 1.500 Euro über das Kindergeld hinausgehende Entlastung im Jahr erhalten und nur sehr wenige Haushalte über 2.000 Euro.

Abbildung 2-4 Durchschnittliche Differenz zwischen der Entlastung durch in Anspruch genommene Kinderfreibeträge und Kindergeld je Haushalt, Histogramm (alle Familienkonstellationen), 2020



Quelle: Eigene Berechnung auf Basis von SOEP v38.1.

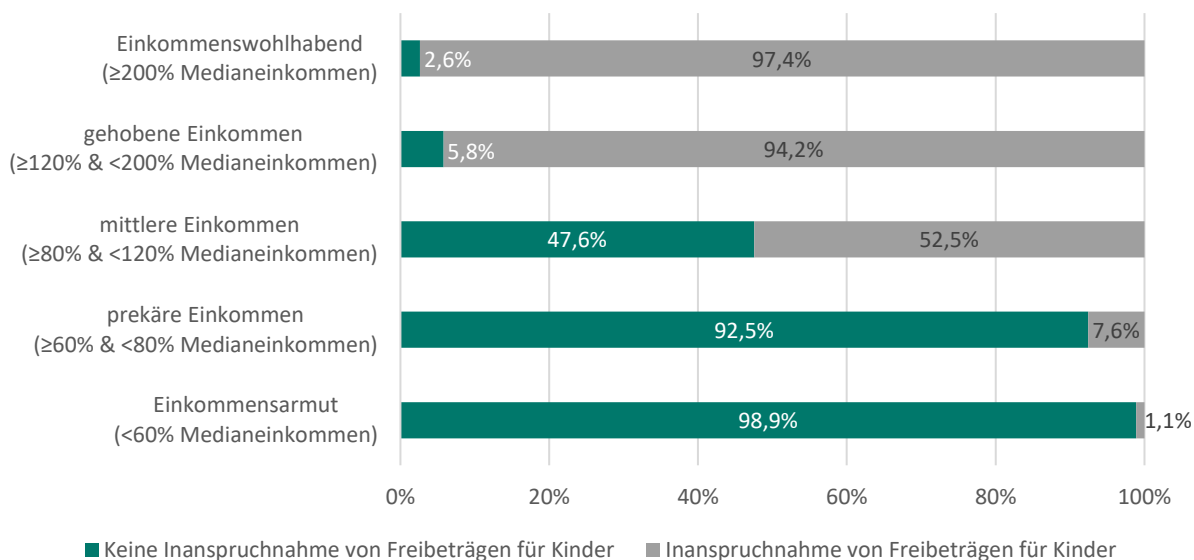
Betrachtet man die Haushalte, die von den Freibeträgen profitieren, fällt auf, dass dies größtenteils Haushalte mit höherem Einkommen sind (einkommenswohlhabende oder gehobene Einkommen), während Haushalte mit niedrigeren Einkommen vor allem ausschließlich Kindergeld beziehen. Während 97,4 Prozent¹¹ der einkommenswohlhabenden Haushalte Freibeträge für Kinder in Anspruch nehmen verhält es sich umgekehrt für von Einkommensarmut betroffene Haushalte. Von letzteren können nur 1,1 Prozent Freibeträge geltend machen.¹² 98,9 Prozent der einkommensarmen Haushalte

¹¹ Dass der Wert nicht bei 100 Prozent liegt, ist vermutlich der Berechnung der Abgeltungssteuer auf Kapitaleinkommen geschuldet, die keine Freibeträge für Kinder berücksichtigt (siehe § 2 Absatz 5a, § 32d EStG). Aus diesem Grund können Haushalte ein Einkommen erzielen, das sie als einkommenswohlhabend einstuft, welches jedoch nicht das zu versteuernde Einkommen erhöht und dadurch keine Freibeträge für Kinder in Anspruch nimmt.

¹² Dass in diesen Gruppen Haushalte überhaupt von Kinderfreibeträgen ggü. Kindergeld profitieren, ist auf bestimmte Haushaltskonstellationen zurückzuführen. Dies gilt insbesondere in Fällen einer hohen Anzahl an Haushaltsmitgliedern, unter denen nur wenige höhere Arbeitseinkommen generieren. Das damit korrespondierende zu versteuernde Einkommen kann in diesem Fall über dem Grenzwert liegen, durch die Anzahl der Haushaltsmitglieder das Äquivalenzeinkommen jedoch so niedrig sein, dass das Haushaltseinkommen unter dem Schwellenwert der prekären Einkommen bzw. Einkommensarmut liegt.

te können also nicht von einer die Höhe des Kindergelds übersteigenden Entlastung durch Freibeträge profitieren (vgl. Abbildung 2-5).

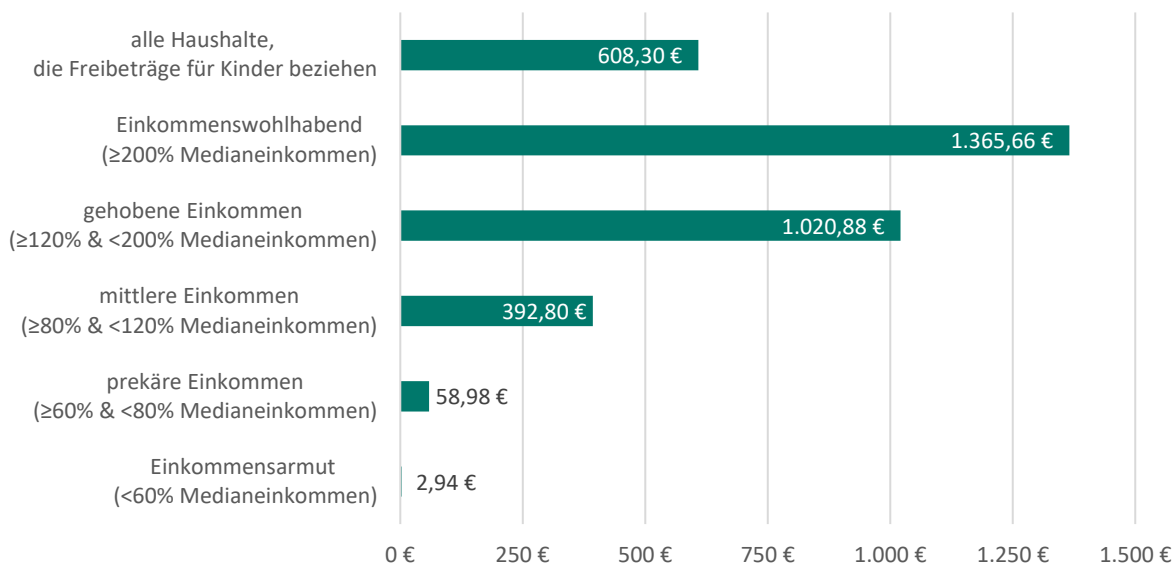
Abbildung 2-5 Inanspruchnahme von Freibeträgen oder Kindergeld nach Einkommenskategorien, 2020



Quelle: DIW Econ, SOEPv38.1, gewichtet mit Haushaltsgewichten. Anzahl der Beobachtungen: 1.721.

Auch die durchschnittlichen Höhe der das Kindergeld übersteigenden Entlastung durch den Bezug von Freibeträgen steigt mit einem höheren Einkommen. Über alle Einkommensgruppen beträgt die durchschnittliche Differenz zwischen Entlastungen durch Freibeträge und Kindergeld 608,30 Euro je Haushalt (vgl. Abbildung 2-6). Während die Differenz bei Haushalten in Einkommensarmut oder mit prekären Einkommen durchschnittlich bei nur 2,94 Euro bzw. 58,98 Euro beträgt, steigt die durchschnittliche zusätzliche Entlastung für Haushalte mit mittleren Einkommen und in Anspruch genommenen Kinderfreibeträgen auf 392,80 Euro. Haushalte mit gehobenen Einkommen werden mit 1.020,88 Euro über dem Kindergeld deutlich stärker entlastet. In der Einkommensgruppe der Einkommenswohlhabenden steigt die durchschnittliche zusätzliche Entlastung nochmals um über 300 Euro auf eine durchschnittliche Entlastung in Höhe von 1.365,66 Euro.

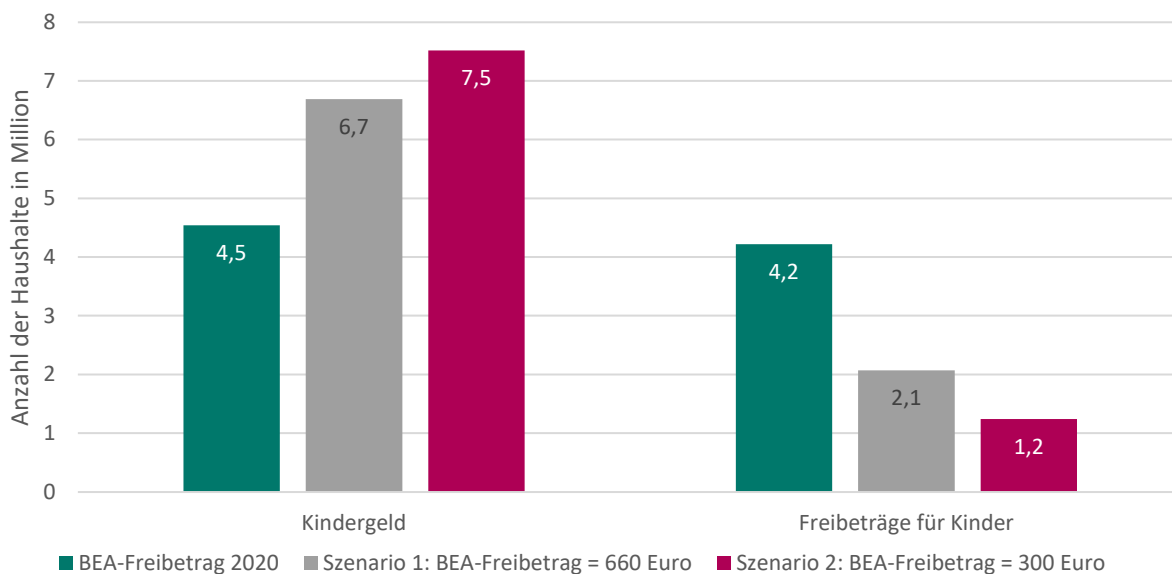
Abbildung 2-6 Durchschnittliche Differenz zwischen Entlastung durch in Anspruch genommene Freibeträge für Kinder und Kindergeld, je Einkommensgruppe, 2020



Quelle: DIW Econ, SOEPv38.1, gewichtet mit Haushaltsgewichten. Anzahl der Beobachtungen: 1.721.

Vergleicht man zwischen den Szenarien die Anzahl an Haushalten, die am Jahresende Freibeträge geltend machen (Abbildung 2-7), wird deutlich, dass sie sich durch die Veränderung der Gesamtfreibetragsgrenzen für Kinder durch die Senkung des BEA-Freibetrags deutlich reduziert. Der Anteil der Haushalte, welche ausschließlich Kindergeld beziehen, steigt von etwa 50 Prozent der Gesamtzahl berechtigter Haushalte auf 67 Prozent in Szenario 1 und 87 Prozent in Szenario 2. Dies entspricht 4,4 Mio. Haushalten im Basisszenario, 6,7 Mio. in Szenario 1 und 7,5 Mio. in Szenario 2.

Abbildung 2-7 Anzahl der Haushalte, die Freibeträge geltend machen nach Szenarien, 2020



Quelle: DIW Econ, SOEPv38.1.

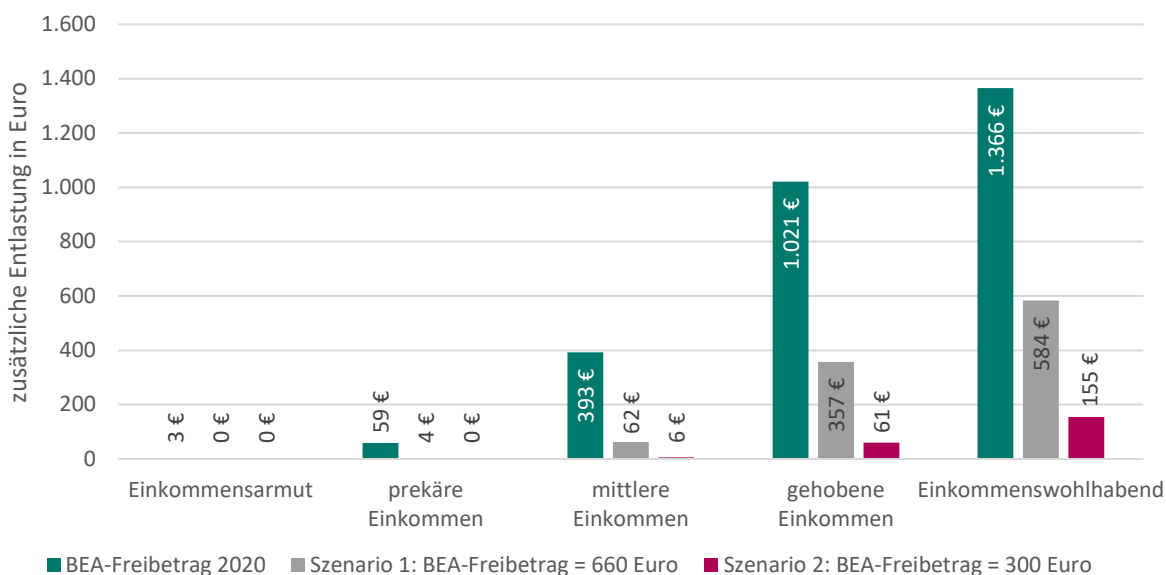
3. Soziodemografische Merkmale betroffener Haushalte 2020

Im folgenden Kapitel werden die Haushalte, die Freibeträge für Kinder in Anspruch nehmen, anhand ausgewählter sozio-demografischer Merkmale dargestellt. Aufgrund der Nutzung der jüngsten SOEP-Daten werden die Szenarien nachfolgend durch die Freibetragshöhen im Jahr 2020 definiert. Damit ergibt sich als Baseline ein BEA-Freibetrag von 1.320 Euro. Szenario 1 stellt die Hälfte der Baseline dar, also 660 Euro, während in Szenario 2 wird ein BEA-Freibetrag von 300 Euro angenommen wird.

3.1 Einkommenssituation betroffener Haushalte nach Szenarien

Wenn man die absolute Höhe der durchschnittlichen Differenzen zwischen in Anspruch genommenen Freibeträgen und Kindergeld betrachtet, so wird deutlich, dass Haushalte mit hohem Einkommen im Falle einer BEA-Reform finanziell am meisten verlieren würden. Für einkommensarme Haushalte und solche mit prekären Einkommen ergeben sich kaum Änderungen zwischen den Szenarien, da bereits im Baseline Szenario fast alle Haushalte „nur“ Kindergeld bezogen.

Abbildung 3-1 Differenzen zwischen in Anspruch genommenen Freibeträgen und Kindergeld nach Einkommensgruppen, 2020



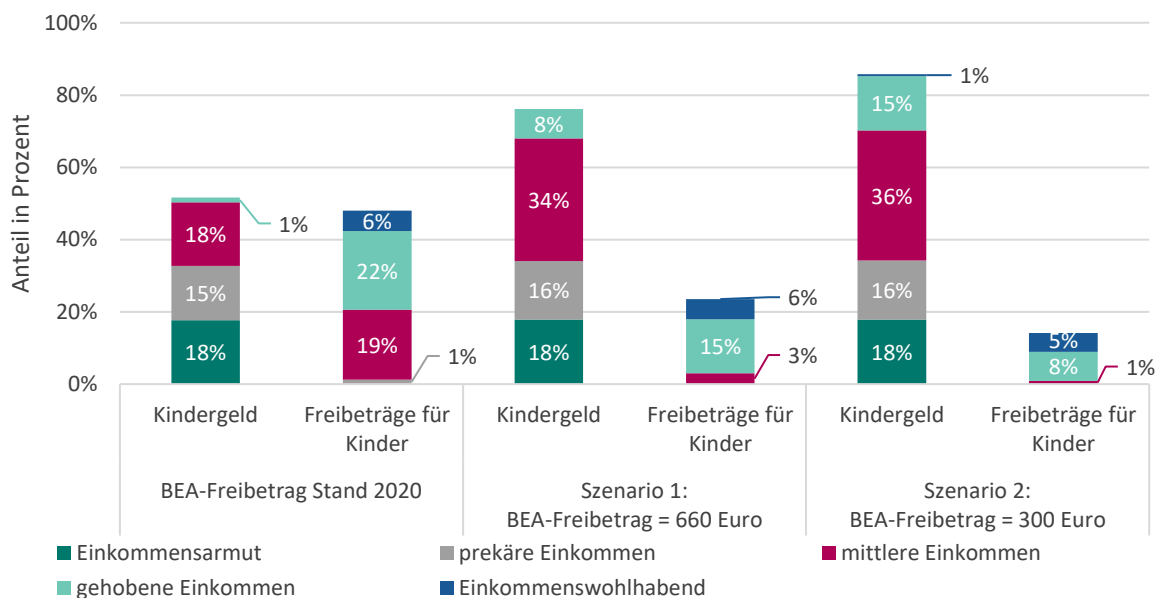
Quelle: DIW Econ, SOEPv38.1.

Abbildung 3-2 zeigt, wie sich die Haushalte je nach Szenario auf die verschiedenen Entlastungsformen, Kindergeld oder Freibeträge, verteilen. Nach der geltenden Ausgestaltung im Jahr 2020 bezie-

hen circa die Hälfte der Haushalte mit Kindern ausschließlich Kindergeld, die anderen nehmen zum Zeitpunkt der Steuererklärung die Freibeträge für Kinder in Anspruch. Haushalte mittleren Einkommens teilen sich zu ähnlich großen Teilen in die Gruppe der ausschließlich Kindergeld beziehenden Haushalte und die Haushalte, die zusätzlich Freibeträge für Kindergeld geltend machen, auf. Das heißt, hohes Einkommen geht einher mit der Inanspruchnahme von Freibeträgen, während Haushalte mit niedrigem Einkommen fast ausschließlich Kindergeld beziehen. Abbildung 3-2 bestätigt damit die Ergebnisse aus Kapitel (Abbildung 3-2).

Weiterhin zeigt sich, dass eine Anpassung des BEA-Freibetrags in beiden Szenarien zu einer Verschiebung der Verteilung zwischen der Inanspruchnahme von Freibeträgen und dem ausschließlichen Bezug von Kindergeld führt. Sowohl in Szenario 1 als auch in Szenario 2 führen die geringeren BEA-Freibeträge dazu, dass fast alle Haushalte mit mittlerem Einkommen ausschließlich Kindergeld beziehen würden. Bei Haushalten mit gehobenen Einkommen würden nur noch etwa die Hälfte eine zusätzliche Entlastung durch Freibeträge erfahren. Keine Änderungen zeigen sich für das untere und obere Ende der Einkommensverteilung: Haushalte in Armut und Prekariat beziehen weiterhin ausschließlich Kindergeld, während einkommenswohlhabende Haushalte unverändert über die Höhe des Kindergelds hinaus von Freibeträgen profitieren, wenn auch auf einem deutlich niedrigeren Niveau.

Abbildung 3-2 Anteile Einkommenskategorien je Entlastungsform nach BEA-Szenarien, 2020



Quelle: DIW Econ, SOEPv38.1.

3.2 Haushaltskonstellationen betroffener Haushalte

Betrachtet man die durchschnittliche zusätzliche Entlastung nach Haushaltskonstellationen, so fällt zunächst auf, dass die Entlastung mit der Anzahl der Kinder steigt. Dies ist aus zwei Gründen wenig verwunderlich: Zum einen, da die Freibeträge mit der Anzahl der Kinder multipliziert werden und sich somit beispielsweise für 3 Kinder verdreifachen. Dadurch kann die Einkommensbasis zur Berechnung der Steuerlast stärker reduziert werden, was zu einer höheren Entlastung führt. Zum anderen wurden in den Berechnungen auch nur Haushalte berücksichtigt, die tatsächlich von den Freibeträgen profitieren. Für eine Familie mit drei Kindern ist hierfür ein höheres Einkommen erforderlich, als für eine Familie mit nur einem Kind.

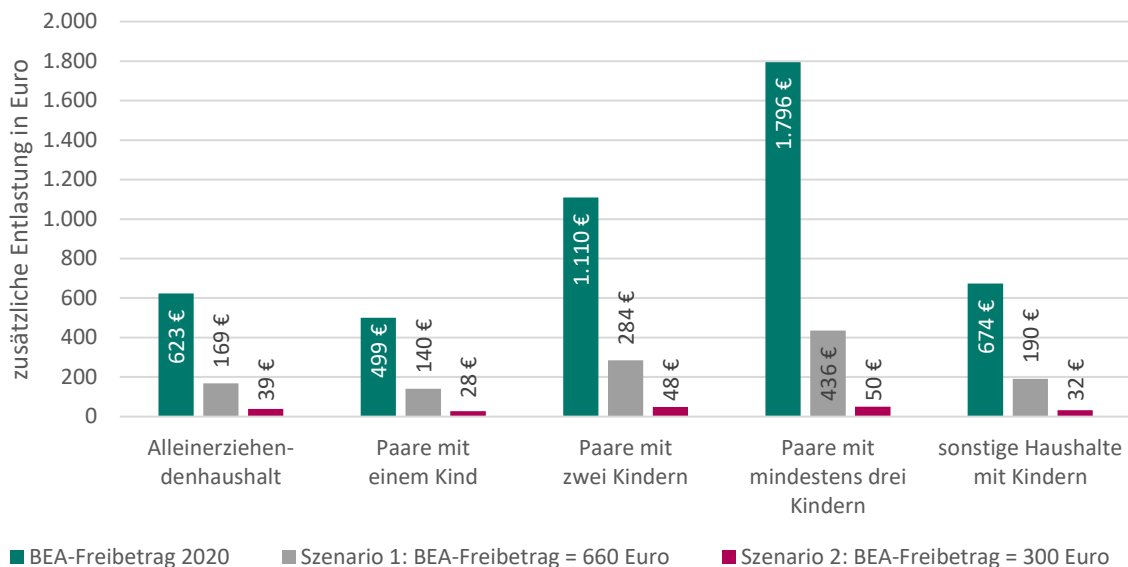
Weiterhin fällt auf, dass Paare stärker entlastet werden als Alleinerziehenden-Haushalte. Die durchschnittliche Differenz zum Kindergeld fällt besonders gering für Ein-Eltern-Haushalte aus. Differenziert man die Alleinerziehenden-Haushalte nach dem Geschlecht des Elternteils, so wird deutlich, dass sich unter den Alleinerziehenden, die BEA-Freibeträge beziehen, überproportional viele Männer befinden. Im Jahr 2020 nach geltender Ausgestaltung sind 28,9 Prozent der Alleinerziehenden-Haushalte, die Kinderfreibeträge in Anspruch nehmen, männlich, bei rund 17 Prozent männlichen Alleinerziehenden. Nach Halbierung der Freibetragsgrenze und nach Herabsenkung auf 300 Euro sind 41,83 bzw. 34,6 Prozent aller alleinerziehenden Freibetragsberechtigten männlich. Die unterschiedliche ökonomische Situation alleinerziehender Männer und Frauen wird hierbei deutlich.

Aus dem Monitor Familienforschung des BMF geht hervor, dass das intensive und extensive Arbeitsangebot weiblicher Alleinerziehender unter dem männlicher Alleinerziehender liegt (BMFSFJ, 2021, S. 29). Frauen sind also nicht nur seltener erwerbstätig, sondern arbeiten auch im Durchschnitt weniger Stunden. Eine Erklärung für diesen Unterschied ist, dass die Erwerbsquote für beide Geschlechter steigend mit dem Alter der Kinder ist und ältere Kinder häufiger bei alleinerziehenden Vätern leben (Lenze, Funcke, & Menne, 2021, S. 3). Eine weitere Erklärung könnten traditionelle Geschlechter- und Rollenstereotypen, Ressentiments und Vorbehalte gegenüber Frauen in der Erwerbsarbeit und Männern in Haushalts- und Fürsorgetätigkeiten sein (BMFSFJ, 2011, S. 158). Dies zeigt sich im sogenannten „Gender Care Gap“, welche den unterschiedlichen Zeitaufwand aufzeigt, den Frauen und Männer für unbezahlte Sorgearbeit aufbringen. Aktuell liegt der Gender Care Gap bei 44,3 Prozent, was bedeutet, dass Frauen im Durchschnitt täglich 44,3 Prozent mehr Zeit für unbezahlte Sorgearbeit aufwenden als Männer, was einen Unterschied von 79 Minuten pro Tag bedeutet. Die Konsequenz ist, dass den Frauen diese Zeit für bezahlte Erwerbsarbeit fehlt, was besonders für alleinerziehende Mütter relevant ist (BMFSFJ, 2024). Der sogenannte „Gender Pay Gap“, welcher den Unterschied zwischen dem durchschnittlichen Brutto-Stundenlohn von Frauen und Männern betrifft, spielt dabei

auch eine Rolle. Im Jahr 2023 hatten Frauen mit durchschnittlich 20,84 Euro einen um 4,46 Euro geringeren Bruttostundenverdienst als Männer (25,30 Euro), was einen Unterschied von 18% darstellt (DESTATIS, 2024). Die Lohnlücke verringert den Anreiz für Frauen, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen oder ihre Arbeitszeit zu erhöhen (DIW Berlin, 2024). Außerdem herrscht bisher weitestgehend die Vereinbarkeitspolitik von der Frau als „Zuverdienerin“ in der Familie. Bestehende institutionelle Regelungen und Strukturen des Arbeitsmarktes und im Steuersystem, beispielsweise das Ehegattensplitting, begünstigen eine interfamiliäre Arbeitsteilung, bei der die Karriereentwicklung des Mannes im Verlauf der Partnerschaft Priorität erhält und Einkommenskapazitätsverluste der Frau in Kauf genommen werden. Gerät die Frau dann in die Rolle als Haupteinkommensbezieherin, ist sie oft darauf nicht vorbereitet (BMFSFJ, 2011, S. 158-159).

Generell haben Alleinerziehenden-Haushalte in Deutschland weniger Einkommen zur Verfügung als Paarhaushalte. Die beschriebenen Unterschiede in der Erwerbstätigkeit zwischen den Geschlechtern führen dazu, dass Mütter stärker von niedrigeren Einkommen betroffen sind als Väter und daher deutlich seltener Freibeträge geltend machen können. So haben nur 20 Prozent der alleinerziehenden Mütter in 2020 ein Nettoeinkommen von mind. 2.600 Euro zur Verfügung, während der Anteil bei alleinerziehenden Vätern mit 39 Prozent fast doppelt so hoch ist (BMFSFJ, Allein- oder getrennterziehen - Lebenssituation, Übergänge und Herausforderungen. Monitor Familienforschung - Ausgabe 43, 2021, S. 38).

Abbildung 3-3 Durchschnittliche zusätzliche Entlastung nach Haushaltkonstellation, 2020



Quelle: DIW Econ, SOEPv38.1.

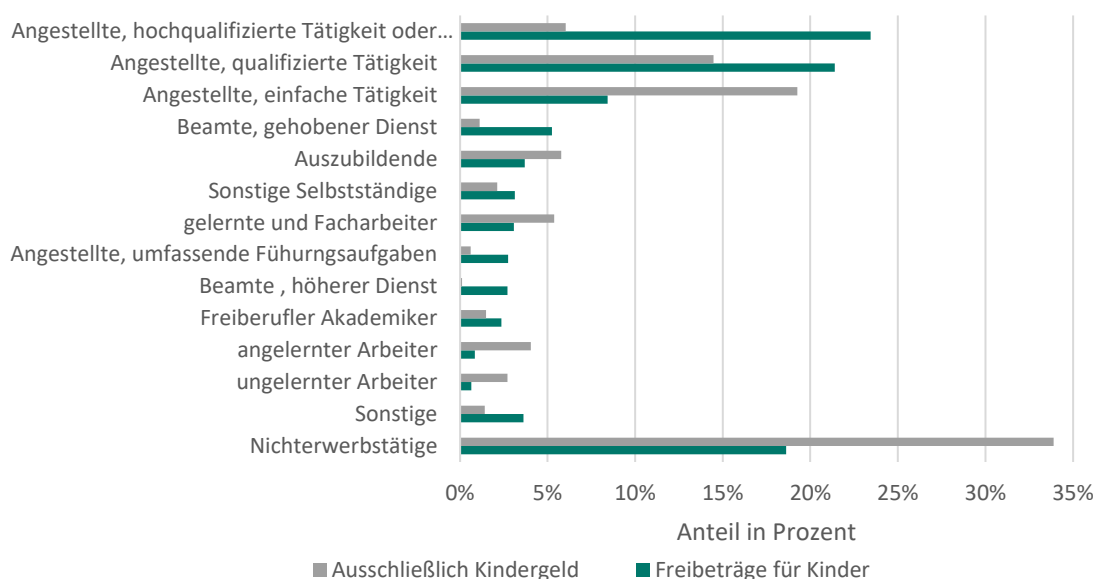
3.3 Weitere Soziodemografische Merkmale

Betrachtet man die Berufstätigkeiten der Haushalte, die nach gültiger Rechtslage im Jahr 2020 Leistungen über den Freibetrag oder ausschließlich über das Kindergeld in Anspruch nehmen, zeigt Abbildung 3-4 zunächst die generelle Beobachtung, dass eine höhere Qualifikation tendenziell zu einem höheren Anteil an Freibetragsberechtigten pro Berufsgruppe führt. Beispielsweise ist für Angestellte ein deutlicher Rückgang des ausschließlichen Kindergeldbezugs zwischen Angestellten mit einfachen Tätigkeiten und solchen mit umfassenden Führungsaufgaben ersichtlich. Bereits bei (hoch)qualifizierten Angestellten übersteigt der Anteil derjenigen, die zusätzlich von Freibeträgen profitieren, den Anteil derer, die ausschließlich Kindergeld beziehen. Auch innerhalb der Gruppen der Beamten und Angestellten ist der Anteil des ausschließlichen Kindergeldbezugs sinkend im Qualifizierungsgrad.

Weiterhin zeigt sich, dass Arbeitende mit einem Hochschulabschluss, zum Beispiel als Akademiker:innen oder im höheren Beamtendienst, eher von Freibeträgen profitieren als Angestellte ohne Hochschulabschluss. Abbildung 3-5 bestätigt, dass Akademiker:innen-Haushalte häufiger eine über das Kindergeld hinausgehende Entlastung erfahren als andere.

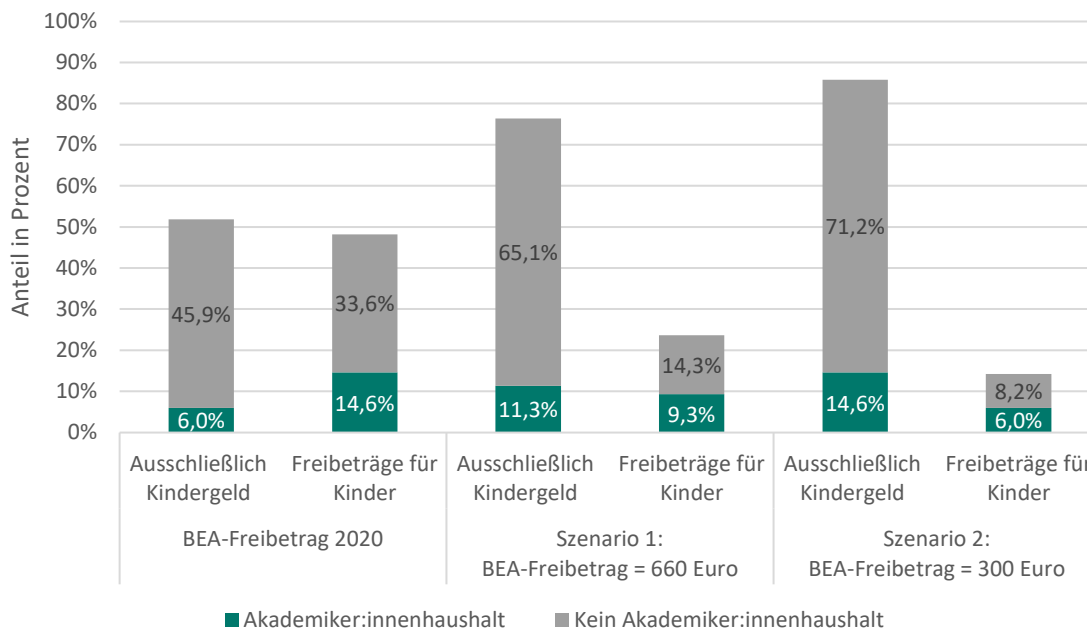
Der hohe Anteil Nichterwerbstätiger lässt sich auf das Vorliegen von Haushalten mit einem „Einverdiener:innenmodell“ zurückführen. In diesen Haushalten ist nur eine Person erwerbstätig, während die andere nichterwerbstätig ist. Bei einem hohen Einkommen der erwerbstätigen Person in dieser Kombination lässt sich auch der hohe Anteil der Freibetragsberechtigten erklären.

Abbildung 3-4 Haushalte, die Freibeträge in Anspruch nehmen oder ausschließlich Kindergeld beziehen nach Berufsgruppen der Haushaltsvorständ:in, 2020



Quelle: DIW Econ, SOEPv38.1.

Abbildung 3-5 Akademisierungsgrad der Haushalte, die Freibeträge in Anspruch nehmen oder ausschließlich Kindergeld beziehen, 2020

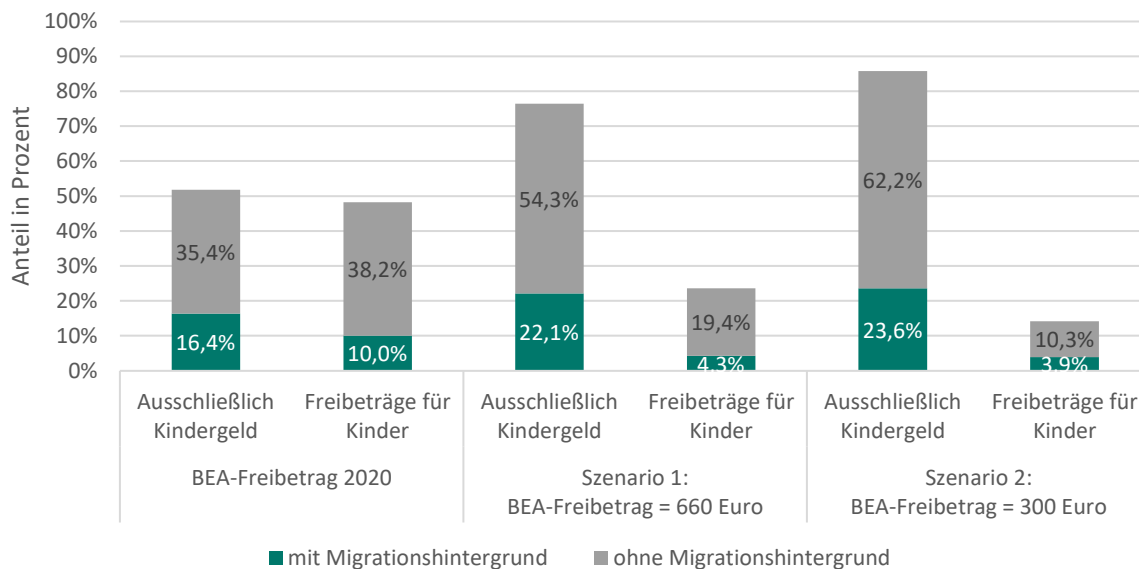


Quelle: DIW Econ, SOEPv38.1.

Im Baseline Szenario für das Jahr 2020 haben 10 Prozent aller Haushalte eine Haushaltsvorständin oder einen Haushaltsvorstand mit Migrationshintergrund und Freibeträge für ihre Kinder genutzt, während 16,4 Prozent aller Haushaltsvorständ:innen einen Migrationshintergrund hatten und ihr Haushalt ausschließlich Kindergeld bezog. Demgegenüber stehen die Haushalte mit einer Haushaltsvorständin oder einem Haushaltsvorstand ohne Migrationshintergrund, welche mit 38,6 Prozent freibetragsberechtigt sind und mit 34,6 Prozent ausschließlich Kindergeld beziehen. Durch die Reduktion des Freibetrags verringern sich für beide Gruppen die Anteile der Haushalte, die Freibeträge geltend machen können.

Abbildung 3-6 zeigt, dass Haushalte mit Migrationshintergrund einen signifikanten Rückgang bei der Inanspruchnahme der Freibeträge für Kinder, insbesondere im ersten Szenario erfahren. Im zweiten Szenario sinkt ihr Anteil nur leicht weiter, während für Haushalte ohne Migrationshintergrund die negative Auswirkung in beiden Szenarios etwa gleich stark ausfällt.

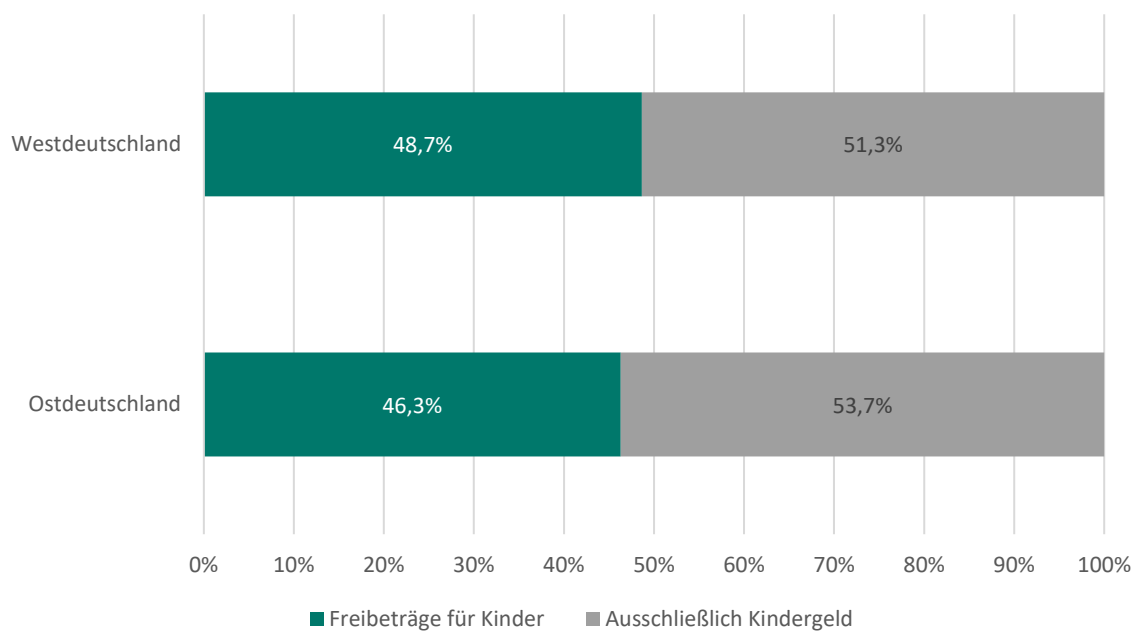
Abbildung 3-6 Anteile der Haushalte mit einer Haushaltsvorstehenden mit Migrationshintergrund, die Freibeträge in Anspruch nehmen oder ausschließlich Kindergeld beziehen, nach Szenarien in 2020



Quelle: DIW Econ, SOEPv38.1.

Wie Abbildung 3-7 zeigt, gibt es nur minimale Unterschiede zwischen Haushalten in Ost- und Westdeutschland hinsichtlich des ausschließlichen Bezugs von Kindergeld oder der Geltendmachung von Freibeträgen.

Abbildung 3-7 Anteil der Haushalte, die Freibeträge in Anspruch nehmen oder ausschließlich Kindergeld beziehen, nach Ost- bzw. Westdeutschland in 2020



Quelle: DIW Econ, SOEPv38.1.

4. Schätzung des freiwerdenden fiskalischen Volumens

In der im Jahr 2020 geltenden Ausgestaltung beträgt die Summe aller Differenzen zwischen Entlastungen aus in Anspruch genommenen Freibeträgen und Kindergeld¹³, also dem Betrag der durch Freibeträge über dem Existenzminimum der in den Haushalt lebenden Kinder liegt, 3,64 Mrd. Euro in ganz Deutschland. In Szenario 1, also der Halbierung des BEA-Freibetrags, reduziert sich diese Summe auf 951,35 Mio. Euro und in Szenario 2, BEA-Freibetrag gleich 300 Euro, auf 159,57 Mio. Euro. In den Szenarien würden 2,68 Mrd. Euro bzw. 3,48 Mrd. Euro fiskalisches Volumen zu den Konditionen von 2020 frei werden. Die Größenordnung des Volumens liegt im Bereich einer vergleichbaren Studie, die im Jahr 2021 Mehreinnahmen in der Einkommensteuer von 2,5 bis 3 Mrd. Euro bei einer Absenkung des BEA auf 600 bzw. 300 Euro berechnet hat (Bach & Haan, 2021).

Allerdings könnte die genannte Summe des Basisszenarios aus zwei Gründen das tatsächliche Volumen überschätzen. Die genutzte Methode geht davon aus, dass alle Haushalte ihre Steuererklärung unter vollem Wissen aller Haushaltsumstände und des Steuerrechts erstellen und dabei auch kleinste Vorteile nutzen. Dadurch könnte es dazu kommen, dass mehr Haushalte identifiziert werden, die Freibeträge für Kinder in Anspruch nehmen, als dies tatsächlich der Fall ist oder dass den Haushalten in der Steuersimulation mehr Freibeträge zugesprochen werden, als sie tatsächlich in ihrer Steuererklärung in Anspruch nehmen. Als konservative Untergrenze wurde daher zusätzlich auch die Summe aller Differenzen nur für Haushalte berechnet, deren Einkommensteuerzahlung auch nach Abzug der Freibeträge für Kinder noch die Grenzwerte für den Freibetragsbezug überschreiten. Außerdem wird maximal mit einem veranlagten Freibetrag pro Haushalt kalkuliert. Unter den genannten Annahmen läge das Volumen der über das Kindergeld hinausgehenden Entlastungen bei 2,01 Mrd. Euro. In den Szenarien reduziert sich die Summe auf 511,1 Mio. Euro (BEA-Freibetrag = 660 Euro) bzw. 59,72 Mio. Euro (BEA-Freibetrag = 300 Euro). Damit würde das freiwerdende fiskalische Volumen in 2020 rund 1,5 Mrd. Euro bzw. 1,95 Mrd. Euro betragen.

Bei der Interpretation der Daten und der Übertragung auf die aktuelle Zeit ist zusätzlich zu beachten, dass die Einkommen im Jahr 2020 unter den Einflüssen der Covid-19 Pandemie und den damit einhergehenden politischen Maßnahmen stehen. Zwischen dem 2. Quartal 2020 und dem 1. Quartal 2021 ist das Bruttoinlandsprodukt um 5,2 Prozent zurückgegangen und zeitgleich die Zahl der Arbeitslosen um 545.000 gestiegen (Gartner, Hutter, & Weber, 2021). Auch die Zahl der Kurzarbei-

¹³ Im Folgenden wird die gesamte Entlastung auf Basis der Hochrechnungsfaktoren des SOEP berechnet.

ter:innen ist während dieser Zeit auf eine Rekordhöhe angestiegen, mit einem Höchstwert von 6 Mio. (Gartner, Hutter, & Weber, 2021). Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit gehen mit verringerten Arbeitseinkommen einher, wodurch auch die Einkommensteuer reduziert wird. Wie bereits beschrieben, hängen der Bezug und die Höhe der Entlastung durch die Freibeträge für Kinder von der Höhe der berechneten Einkommensteuerzahlung ab. Dadurch stellt der hier berechnete Wert des gesamten Volumens der über das Kindergeld hinausgehenden Entlastungen durch den Bezug von Freibeträgen für Kinder höchstwahrscheinlich eine Untergrenze für aktuelle Diskussionen dar und würde mit Haushaltsinformationen aus dem Jahr 2024 höher ausfallen.

Gegenteilig könnte man argumentieren, dass die Einkommensteuerzahlungshöhe im SOEP systematisch überschätzt wird. Das resultiert vor allem aus der Vorgehensweise zur Schätzung, in der keine Pauschalbeträge für steuerrelevante Abzüge existieren und diese somit ignoriert werden (Schwarze, 1995). Das betrifft vor allem die Abzüge für außergewöhnliche Ausgaben. Betrachtet man allerdings die Summe der Abzüge für außergewöhnliche Ausgaben über alle Steuerpflichtigen, so fällt auf, dass sie eine eher untergeordnete Rolle spielen. So beläuft sich die Summe der geltend gemachten Abzüge im Jahr 2019 auf 15 Mrd. Euro. Verglichen mit der Summe der Sonderausgaben von 231 Mrd. Euro relativiert sich aber ihre Bedeutung (Bundesministerium der Finanzen, 2024).

5. Fazit

Eine Absenkung des BEA-Freibetrags hätte deutliche Konsequenzen für die Höhe des zu versteuernden Einkommens, ab dem der Steuervorteil der Kinderfreibeträge das Kindergeld übersteigt. Eine Halbierung des BEA-Freibetrags auf 732 Euro würde die Grenze, ab der die Geltendmachung von Freibeträgen in Paarhaushalten mit einem Kind möglich ist, von 84.180 auf 117.039 Euro erhöhen. Mit einer Reduktion auf 300 Euro verschiebt sich die Grenze auf 138.249 Euro. Die maximale über das Kindergeld hinausgehende Entlastung je Kind würde deutlich von 1.420,87 Euro im Status Quo auf 725,84 Euro (Szenario BEA-Freibetrag = 732 Euro) bzw. 315,65 Euro (Szenario BEA-Freibetrag = 300 Euro) sinken.

Im Rahmen dieser Kurzexpertise wurde auf Grundlage von Daten des SOEP die regressive Verteilungswirkung der Freibeträge für Kinder dargelegt. Vor allem einkommenswohlhabende Haushalte und jene mit gehobenen Einkommen profitieren von den Freibeträgen, während Haushalte mit mittleren oder niedrigeren Einkommen durchschnittlich deutlich weniger oder ausschließlich nur über das Kindergeld entlastet werden. Weiterhin werden durch die Freibeträge für Kinder Paarhaushalte im Durchschnitt stärker entlastet, während Alleinerziehende öfter von Einkommensarmut betroffen sind. Die Analyse der Haushalte von Alleinerziehenden offenbart auch eine ungleiche Verteilung der Entlastung durch Freibeträge in Bezug auf das Geschlecht der erziehenden Person. Der Anteil der Alleinerziehenden-Haushalte, die von einer Entlastung durch die Freibeträge über das Kindergeld hinaus profitieren, ist bei einer weiblichen Haushaltsvorständin mit 71,1 Prozent deutlich geringer als unter allen Alleinerziehenden-Haushalten mit 83,1 Prozent. Weiterhin hat die Untersuchung einen positiven Zusammenhang zwischen dem Akademisierungsgrad eines Haushalts und der Wahrscheinlichkeit, Freibeträge für Kinder in Anspruch zu nehmen, ergeben.

Eine Absenkung des BEA-Freibetrags führt in erster Linie unter Haushalten der oberen Einkommensklassen zu einem Rückgang an Haushalten, deren Steuervorteil durch Kinderfreibeträge das Kindergeld übersteigt. Auch der absolute Vorteil ggü. dem Kindergeld ist in diesen Einkommensgruppen am stärksten. Einkommenschwächere Haushalte sind durch die Absenkung des BEA-Freibetrags ebenfalls betroffen und beziehen nach der Absenkung zu weiten Teilen ausschließlich Kindergeld. Allerdings war die Höhe ihres Steuervorteils gegenüber dem Kindergeld im Basisszenario auch in der geltenden Ausgestaltung 2020 vergleichsweise niedrig.

Die berechneten fiskalischen Volumina, die in den Szenarien frei werden würden, übersteigen teilweise die für die Einführung berechneten Kosten einer Kindergrundsicherung (DIW Econ, 2023). Die Höhe des jeweiligen freiwerdenden fiskalischen Volumens muss allerdings vor dem Hintergrund der

Corona-Pandemie und möglichen Datenunsicherheiten genauer betrachtet werden. Des Weiteren beziehen sich die Daten auf das Jahr 2020. Bei der konservativen Berechnung würde das freiwerdende fiskalische Volumen 1,95 Mrd. Euro (Szenario BEA-Freibetrag = 300 Euro). bzw. 1,5 Mrd. Euro betragen (Szenario BEA-Freibetrag = 660 Euro). Unter der Annahme, dass die SOEP-Daten keine größeren Verzerrungen abbilden, würde das freiwerdende fiskalische Volumen sogar 3,48 Mrd. Euro (Szenario BEA-Freibetrag = 300 Euro). bzw. 2,68 Mrd. Euro im Jahr 2020 betragen (Szenario BEA-Freibetrag = 660 Euro).

Das freiwerdende fiskalische Volumen durch eine Reduzierung des BEA kann bspw. zur direkten Unterstützung einkommensschwächerer Haushalte über Transferleistungen genutzt werden. Damit könnte die Regressivität der Freibeträge durch zwei Wirkungskanäle reduziert werden: Einerseits durch eine verringerte zusätzliche steuerliche Entlastung einkommensstarker Haushalte und andererseits durch finanzielle Leistungen an Haushalte am unteren Ende der Einkommensverteilung.

Literaturverzeichnis

- Bach, S. (2024). Kindergeld oder Freibetrag? *Wirtschaftsdienst*, 104(2), S. 70-71.
- Bach, S., & Haan, P. (2021). Kinderfreibetrag reduzieren, Familienleistungen für Geringverdienende ausbauen. *DIW aktuell*(64).
- Becker, I. (16. 04 2024). Kindergrundsicherung: Hintergrund, Konzept und politischer Kompromiss. *Sozial Extra*. doi:10.1007/s12054-024-00679-8
- BMFSFJ. (2011). *Erster Gleichstellungsbericht - Neue Wege – Gleiche Chancen: Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf*. Berlin.
- BMFSFJ. (2021). *Allein- oder getrennterziehen - Lebenssituation, Übergänge und Herausforderungen. Monitor Familienforschung - Ausgabe 43*. Berlin.
- BMFSFJ. (2024). Von Gender Care Gap - ein Indikator für die Gleichstellung: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/gleichstellung/gender-care-gap/indikator-fuer-die-gleichstellung/gender-care-gap-ein-indikator-fuer-die-gleichstellung-137294> abgerufen
- Bundesministerium der Finanzen. (2024). *Datensammlung zur Steuerpolitik 2024*. Berlin: Bundesministerium der Finanzen. Abgerufen am 19. 07 2024 von https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/datensammlung-zur-steuerpolitik-2024.html
- Bundesverfassungsgericht. (10. 11 1998). Beschluss des Zweiten Senats vom 10. November 1998 - 2 BvR 1057/91 -, Rn. 1-104,. Abgerufen am 09. 04 2024 von https://www.bverfg.de/e/rs19981110_2bvr105791.html
- DESTATIS. (2024). Von Gender Pay Gap 2023: Frauen verdienten pro Stunde 18 % weniger als Männer: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/01/PD24_027_621.html abgerufen
- DIW Berlin, D. (2024). www.diw-econ.de. Von Gender Pay Gap: https://www.diw.de/de/diw_01.c.543722.de/gender_pay_gap.html#:~:text=Folgen%20des%20Gender%20Pay%20Gaps,und%20%C3%B6fter%20auf%20Sozialeleistungen%20angewiesen. abgerufen
- DIW Econ. (2023). *Kosten (k)einer Kindergrundsicherung: Folgekosten von Kinderarmut - Kurzepertise für die Diakonie Deutschland*. Berlin. Abgerufen am 15. 04 2024

- Dullien, S., & Tober, S. (1 2023). IMK INFLATIONSMONITOR - Deutliche Unterschiede zwischen Arm und Reich im Jahr 2022. (I. f. Hans-Böckler-Stiftung, Hrsg.) *IMK Policy Brief*(144), S. 1-12.
- Gartner, H., Hutter, C., & Weber, E. (2021). *Große Rezession und Corona-Krise: Wie der Arbeitsmarkt zwei sehr unterschiedliche Krisen bewältigt*. IAB-Kurzbericht, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.
- Goebel, J., Grabka, M., Liebig, S., Kroh, M., Richter, D., Schröder, C., & Schupp, J. (2019). The German Socio-Economic Panel (SOEP). *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 2(239), 345-360.
- Groh-Samberg, O., Büchler, T., & Gerlitz, J.-Y. (2020). *Soziale Lagen in multidimensionaler Längsschnittbetrachtung*. Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- Lenze, A., Funcke, A., & Menne, S. (2021). *Alleinerziehende in Deutschland*. Bertelsmann Stiftung.
- OECD. (1982). *The OECD List of Social Indicators*. Paris.
- Schwarze, J. (03 1995). Simulating German Income and Social Security Tax using the GSOEP.
- Steiner, V., Wrohlich, K., Haan, P., & Geyer, J. (2012). *Documentation of the Tax-Benefit Microsimulation Model STSM*. Data Documentation, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.
- Wieland, J. (2011). *Verfassungsfragen der steuerrechtlichen Behandlung von Kindesexistenzminimum und Betreuungs- Erziehungs- und Ausbildungsaufwand*.
- Zimmermann, H. (1989). Kindergeld, Kinderfreibetrag oder Familiensplitting? *Wirtschaftsdienst*, 69(3), S. 149-153.

Anhang

Datengrundlage

Für die Erfassung von haushaltsspezifischen sozioökonomischen Informationen dient das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) als Datengrundlage. Das SOEP ist eine jährliche Befragungsstudie, die im Jahr 1984 gestartet wurde und Haushalte über einen möglichst langen Zeitraum begleitet. In der neuesten Befragungswelle, Welle 38.1 aus dem Jahr 2021, wurden rund 21.000 Personen in über 15.000 Haushalten befragt. Für die Analyse der Daten werden vor allem Informationen aus dem Jahr 2020 verwendet, da sich insbesondere Einkommensdaten auf das jeweilige Vorjahr der Befragung beziehen. Zudem werden nur private Haushalte berücksichtigt.

Methodik

Um einen Vergleich der Lebensumstände und der Auswirkungen der Kindergrundsicherung zu ermöglichen, werden die Haushalte zunächst in Einkommensgruppen eingeteilt. Dafür wird das Nettoäquivalenzeinkommen eines jeden Haushalts berechnet, wodurch Haushalte verschiedener Größe und Konstellation vergleichbar werden. Die Gewichtung entspricht der modifizierten OECD-Äquivalenzskala, die der ersten erwachsenen Person ein Gewicht von 1 und jedem weiteren Erwachsenen ein Gewicht von 0,5 zuschreibt. Kinder erhalten das Gewicht 0,3 (OECD, 1982). Die Haushalte werden anschließend gemäß ihres Äquivalenzeinkommens folgendermaßen eingeteilt:

- Haushalte mit weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens (Einkommensarmut)
- Haushalte mit 60 Prozent bis 80 Prozent des Medianeinkommens (prekäre Einkommen)
- Haushalte mit 80 Prozent bis 120 Prozent des Medianeinkommens (mittlere Einkommen)
- Haushalte mit 120 Prozent bis 200 Prozent des Medianeinkommens (gehobene Einkommen)
- Haushalte mit mehr als 200 Prozent des Medianeinkommens (Einkommenswohlhabend)

Es wurde eine Betrachtung auf Haushaltsebene gewählt, um die Möglichkeit der Zusammenveranlagung bei der Einkommensteuer zu berücksichtigen. Es werden Haushalte mit Kindern und alleinerziehenden Elternteilen, Paaren (verheiratet und nicht verheiratet) betrachtet, wie auch sonstige Haushaltskonstellationen mit Kindern. Die Zahl der Kinder pro Haushalt richtet sich dabei nicht nach der Minderjährigkeit der Kinder, sondern nach der Berechtigung zum Bezug von Kindergeld. Die Verwen-

derung der Kindergeldberechtigung ist geeigneter, da diese der Berechtigung zur Geltendmachung von Freibeträgen für Kinder entspricht¹⁴.

Die Analyse, welche und wie viele Haushalte Freibeträge für Kinder beziehen, basiert auf der Einkommensteuerschätzung des SOEP für Haushalte (Schwarze, 1995). Die Schätzung auf Haushaltsebene bildet in den meisten Fällen das realistischste Szenario ab, da ein Großteil der Haushalte mit kindergeldberechtigten Kindern verheiratet (73,45 Prozent) oder alleinerziehend sind (7,97 Prozent).

Ausnahmen sind Paarhaushalte, die nicht verheiratet sind und Haushalte, in denen neben den Einkommen der Eltern noch weitere Erwerbstätige leben. Für diese Haushalte werden die individuellen Einkommensteuerzahlungen berechnet. Die Berechnung orientiert sich dabei an Steiner et al. (Steiner, Wrohlich, Haan, & Geyer, 2012). Für die nicht verheirateten Paarhaushalte wird das Verhältnis der modellierten Einkommensteuerzahlung verwendet, um den Anteil der Haushaltsmitglieder an der Einkommensteuerzahlung des SOEPs zu schätzen. Für die Haushalte mit mehreren Einkommensbeziehenden wird zuerst angenommen, dass der Haushaltsvorstehende und, soweit vorhanden, dessen Partner:in, die Eltern der Kinder im Haushalt sind. Die modellierte Einkommensteuer der Haushaltsmitglieder, welche nicht die Eltern sind, wird dann genutzt um die SOEP-Schätzung der Einkommensteuer zu reduzieren. Die Einkommensteuervariable beinhaltet somit nur noch die Einkommensteuerzahlung der Eltern. Weiterhin wurde angenommen, dass Alleinerziehenden der Anspruch des Freibetrags für Kinder des anderen Elternteils übertragen wurde, sowie, dass diese Haushalte das gesamte Kindergeld erhalten.

Von dieser angepassten Einkommensteuerzahlung wird dann die Kapitalertragsteuer abgezogen, da diese für die folgenden Berechnungen nicht relevant ist und die Einkommensteuerzahlung positiv verzerren würde.¹⁵ Das mit der Einkommensteuer korrespondierende zu versteuernde Einkommen wird daraufhin genutzt, um die Haushalte zu identifizieren, die Freibeträge für Kinder beziehen. Für die meisten Haushalte ist die Zuordnung offensichtlich, da das zu versteuernde Einkommen von den Grenzwerten für die Freibeträge signifikant abweicht. Für die Haushalte, die in den Grenzbereich fallen, wird das Haushaltseinkommen (reduziert um die durchschnittlichen Steuerabzüge) als Indikator verwendet, um die Freibeträge für Kinder zu identifizieren.

¹⁴ Neben Minderjährigen sind Arbeitslose bis zu Abschluss des 21. Lebensjahres sowie Personen in Ausbildung bzw. Studium bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres kindergeldberechtigt nach § 2 Absatz 1 und § 2 Absatz 2 BKGG.

¹⁵ § 2 Absatz 5a, § 32d EStG