

An Herrn
Christian Dirschauer
Vorsitzender des Finanzausschusses

jens.hogrefe@ifw-kiel.de

T +49 431 8814 210
F +49 431 8814 525

www.ifw-kiel.de

Kiel, 16.04.2025

**Stellungnahmen zu den Anträgen:
„Alleinerziehende steuerlich entlasten“ Drucksache 20/2939 und
„Alleinerziehende wirksam“ Drucksache 20/3000**

Sehr geehrter Herr Dirschauer,

bezüglich einer Reform des Alleinerziehendenentlastungsbetrags liegen zwei Anträge vor. Während der Antrag der FDP den Entlastungsbetrag erhöhen soll und die Zahl der Kinder im Haushalt dabei stärker berücksichtigen werden soll, sieht der Alternativantrag von CDU und Bündnis 90/Die Grünen den Entlastungsbetrag weitgehend in einen Zuschlag, also einen ansonsten un konditionalen Transfer, umzugestalten. Der Antrag von CDU und Bündnis 90/Die Grünen impliziert letztlich ein Instrument, das in seiner Wirkungsweise ähnlich zum Kindergeld zu sehen ist, das für weite Teile der Einkommensbezieherinnen und -bezieher zugleich ein Transfer und die Abgeltung eines steuerlichen Freibetrags bedeutet.¹

Generell gilt, dass die Situation von Alleinerziehenden besonders herausfordernd ist. Bemerkenswert ist, dass alleinerziehende Mütter trotzdem in der Regel eher einer Erwerbstätigkeit nachgehen als Mütter in Ehen. Die Erwerbslosenquote unter Alleinerziehenden ist zudem in den vergangenen zwei Jahrzehnten deutlich gesunken. Die höhere Erwerbstätigkeit dürfte dabei weniger Ausdruck einer stärkeren Leistungsfähigkeit sein, vielmehr deutet die bezogen auf Mütter überdurchschnittliche Erwerbstätigkeit daraufhin, dass bei der Abwägung zwischen Familien- und Arbeitszeit von Alleinerziehenden die Arbeitszeit ein höheres Gewicht haben dürfte, um gewisse materielle Ziele für die Familie überhaupt erreichen zu können. Die Darstellung im Antrag

¹ Vgl. u.a. Bach, S. (2024). Kindergeld oder Kinderfreibetrag?: ein steuer- und familienpolitischer Evergreen. Wirtschaftsdienst 104 (2), S. 70-71.

der FDP bezüglich der steuerlichen Stellung in Relation zu Ehen halte ich mit Blick auf das Ehegattensplitting für zutreffend. Bei der Besteuerung von Ehegatten bleiben Skaleneffekte durch eine gemeinsame Haushaltsführung (eine Waschmaschine, ein Geschirrspüler pro Haushalt etc.) unberücksichtigt, was im Gegenzug Alleinerziehende relativ schlechter stellt.

Entsprechend ist der Entlastungsbetrag, der zuletzt 2023 angehoben wurde, aus Gründen der horizontalen Steuergerechtigkeit geboten. Die angemessene Höhe des Betrags, der einer allgemeinen Vorstellung von horizontaler Steuergerechtigkeit entsprechen dürfte, ist allerdings nicht ohne weiteres feststellbar. Dies gilt auch für den Frage, wie ein solcher Entlastungsbetrag mit der Zahl der Kinder zu variieren wäre. Hierzu bedürfte es eines Gutachtens ähnlich dem zur Feststellung des Existenzminimums mit entsprechenden Werturteilen.

Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass die Lohneinkommen von Alleinerziehenden geringer als die durchschnittlichen Löhne ausfallen, auch weil Teilzeitbeschäftigung hier eine größere Rolle spielt. Insgesamt sind Alleinerziehende häufiger von Armut bedroht. In den Systemen der Grundsicherung oder auch beim Wohngeld wird der Situation von Alleinerziehenden grundsätzlich zweckmäßig entsprochen, indem bei unterschiedlichen Haushaltszusammensetzungen unterschiedliche Transfers geleistet werden, wobei besagte Skaleneffekte in der Haushaltsführung berücksichtigt werden.

Sofern die Armutsdefinition bzw. die Armutsgefährdung einen weiteren Personenkreis einbezieht als die Bezieherinnen und Bezieher von bedarfsabhängigen Transfers, lässt sich mit dem Ziel, Armut zu reduzieren, eine zusätzliche Maßnahme für Alleinerziehende begründen. Hier ist die von CDU und Bündnis 90/Die Grünen geforderte Maßnahme eindeutig zielgenauer. Der Zuschlag käme allen im gleichen Maße zugute mit Ausnahme der Personengruppen, die Leistungen der Grundsicherung erhalten. Hier dürfte ein Zuschlag ebenso angerechnet werden, wie das beim Kindergeld der Fall ist.

Die Ausweitung des Entlastungsbetrags, wie ihn der Antrag der FDP vorsieht, würde hingegen stärker hohen Einkommen zugutekommen. Die Entlastungswirkung hängt hier nämlich vom Grenzsteuersatz ab, der mit dem zu versteuernden Einkommen steigt. Mit dem zu versteuernden Einkommen sinkt allerdings auch die Armutsgefährdung. Zudem ist zu bedenken, dass die Finanzierung eines höheren Entlastungsbetrags zu Lasten aller anderen Haushalte gehen würde. Da insbesondere sehr einkommensstarke Haushalte von einem höheren Entlastungsbetrag profitieren, könnte diese Maßnahme je nach Art der Finanzierung und Art der Armutsmessung sogar gegen das Transferprinzip verstoßen – also gesamtgesellschaftlich die Armutsgefährdung sogar erhöhen.²

Mit Blick auf die Armutsbekämpfung bzw. die Förderung niedriger Einkommen dürfte die Umgestaltung des Entlastungsbetrags in einen Zuschlag zwar deutlich besser abschneiden, aber auch nicht zielgenau sein, da die Mittel nicht auf einkommensschwache Haushalte konzentriert verausgabt werden sollen. Eine Regelung ähnlich dem Kinderzuschlag (anstatt ähnlich zum Kindergeld) wäre z.B. in diesem Sinne zielgenauer. Der Begriff „zielgenau“ im Alternativantrag müsste hier also entweder anders konkretisiert oder eingezogen werden. Es bleibt aber festzuhalten, dass neben der Armutsbekämpfung horizontale

² Zum Transferprinzip vergleiche u.a. Amiel, Y. und F. Cowell (1999). *Thinking about inequality*. Cambridge University Press.

Gerechtigkeitsaspekte sowie Anreizwirkungen (Arbeitsangebot) bei der Ausgestaltung eines Förderinstruments für Alleinerziehende zu berücksichtigen sind.

Mit Blick auf die Anreizwirkungen hat der Antrag der FDP keine Schwachstellen. Dass ein unkonditionaler Zuschlag bzw. Transfer die Arbeitsanreize signifikant senkt, ist allerdings nicht ausgemacht. So weist eine aktuelle Studie zu einem Experiment über die Gewährung eines bedingungslosen Grundeinkommens hier keine negativen Effekte aus.³ Der effektive Grenzsteuersatz für die Alleinerziehenden ist allerdings durch die Zuschlagslösung erhöht. In der ersten Progressionszone sind die Effekte nennenswert. Die Abmilderung der Grenzsteuersatzes durch den aktuellen Entlastungsbetrag um rund 8 Prozentpunkte würde durch die Zuschlagslösung unwirksam.⁴ In der zweiten Progressionszone ist der Effekt mit rund 1,5 Prozentpunkten deutlich geringer.

Fazit: Alleinerziehende sind seltener Bezieher hoher oder sehr hoher Einkommen. Der Antrag der FDP weist zwar mit Blick auf Arbeitsanreizeffekte Vorteile auf, würde in größerem Umfang aber nur wenigen Menschen zugutekommen. Der Alternativantrag adressiert diesen Punkt, dürfte aber auch zu höheren Mindereinnahmen bzw. Mehrausgaben führen. Bei rund 1 Mio. alleinerziehende Steuerpflichtige würde ein Zuschlag, der sich am Spitzensteuersatz und dem aktuellen Entlastungsbetrag orientiert, einem Volumen von 1,8 Mrd. Euro entsprechen. Da die bereits geltende Regelung zu Mindereinnahmen führt, die zu verrechnen sind, dürfte eine Mehrbelastung von rund einer Mrd. Euro im Vergleich zum Status Quo entstehen. Meine Vermutung wäre, dass hier beim FDP-Antrag mit geringeren Effekten auf die öffentlichen Haushalte zu rechnen ist.

Für Rückfragen stehe Ich Ihnen sowie Ihren Kolleginnen und Kollegen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Jens Boysen-Hogrefe

³ Bohmann et al. (2025). Pilotprojekt Grundeinkommen: kein Rückzug vom Arbeitsmarkt, aber bessere mentale Gesundheit. In: DIW Wochenbericht Nr. 15/2025, S. 222-229.

⁴ Angenommen, das zu versteuernde Einkommen sinkt durch den Entlastungsbetrag von 17443 Euro auf 13183 Euro, wird der nächste verdiente Euro nicht mit fast 24 Prozent, sondern nur mit rund 16 Prozent besteuert. Bei der Zuschlagslösung würde effektiv der Grenzsteuersatz unberührt bleiben, da der Zuschlag nicht mit der Höhe des Einkommens variiert. Je nach Deutung des Zuschlags als vollständiger Transfer oder als teilweise Abgeltung eines Steuerfreibetrags gibt es also eine stärkere Besteuerung oder einen entsprechenden Transferentzug.