

Der Regierungsentwurf zur Neuregelung des Familienlastenausgleichs

Von Dr. Wolfgang Scherf, Freiburg

Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, daß der Familienlastenausgleich durch Kindergeld und Kinderfreibeträge derzeit nicht den steuersystematischen Anforderungen genügt, weil keine generelle Steuerfreiheit des Existenzminimums der Kinder gewährleistet ist. Nach den Vorstellungen der Bundesregierung soll diesem Problem durch eine Anhebung des Kinderfreibetrags von 3 024 auf 4 104 DM pro Kind und Jahr sowie eine Erhöhung des Kindergeldes für das erste Kind von 50 auf 70 DM im Monat abgeholfen werden. Das Regierungsmodell fordert Kritik heraus, da grundlegende Mängel des heutigen Systems auch in Zukunft bestehen bleiben.

In der Bundesrepublik Deutschland werden Familien mit Kindern durch Kinderfreibeträge und Kindergeld finanziell entlastet. Dieses duale System ist entstanden, weil der Gesetzgeber zwei verschiedene Ziele (bzw. Zielgruppen) mit zwei verschiedenen Mitteln zu erreichen versucht:

- Der Kinderfreibetrag dient eigentlich nicht primär dem Ausgleich der Familienlasten, sondern hat die Aufgabe, die geringere steuerliche Leistungsfähigkeit von Familien mit Kindern im Verhältnis zu Familien (und Ledigen) ohne Kinder bei der Einkommensteuer zu berücksichtigen.
- Das Kindergeld soll die Familien von einem Teil der durch die Kinder hervorgerufenen Kosten entlasten. Der Staat will damit aus sozial- und verteilungspolitischen Gründen einen Familienlastenausgleich im engeren Sinne herbeiführen.

Das Nebeneinander von Kindergeld und Kinderfreibeträgen hat dazu geführt, daß die aus beiden Maßnahmen resultierenden Entlastungseffekte nicht ausreichend aufeinander abgestimmt sind.

Kinderfreibeträge bewirken bei geringem Einkommen überhaupt keine Entlastung. Erst nach Überschreiten der Besteuerungsgrenze treten Steuerersparnisse auf, die infolge der Progression mit dem Einkommen zunehmen. Den fehlenden Entlastungswirkungen der Kinderfreibeträge bei geringem Einkommen hat man durch die Gewährung eines Zusatzkindergeldes Rechnung getragen. Außerdem wird das (normale) Kindergeld ab bestimmter Einkommensgrenzen für das zweite und weitere Kinder stufenweise reduziert. Daraus ergeben sich in Verbindung mit den Freibeträgen recht unsystematische Entlastungsverläufe; ein Sachverhalt, den die geplante Neuregelung sogar verschärft.

Reformbedarf nach dem BVG-Urteil

Die Neuregelung des Familienlastenausgleichs ist nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts unumgänglich¹. Das Gericht hat verlangt, daß das Existenzminimum der Kinder — derzeit etwa 500 DM im Monat — steuerfrei bleiben muß. Der Gesetzgeber könnte dieser Forderung durch eine Anhebung des Kinderfreibetrags auf etwa 6 000 DM pro Jahr und Kind nachkommen. Er ist dazu jedoch nicht gezwungen, denn das Gericht betrachtet — im Gegensatz zu vielen Stellungnahmen aus dem politischen Raum — Kinderfreibetrag und Kindergeld im Zusammenhang: Wenn der Staat die Familien durch Kindergeld entlastet, können die Kinderfreibeträge niedriger sein als das Existenzminimum, wenn nur insgesamt mindestens die steuersystematisch erforderliche Entlastung zustande kommt².

Dies ist bislang für erste und zweite Kinder nicht immer der Fall. In den oberen Einkommensschichten hätte ein steuersystematisch korrekter Kinderfreibetrag in Höhe von etwa 6 000 DM höhere Entlastungen zur Folge als der bislang tatsächlich eingeräumte zuzüglich des Kindergeldes. Besonders deutlich wird dies am Beispiel eines Spitzenverdieners, für den der maximale Steuersatz von 53 Prozent relevant ist. Ein Kinderfreibetrag von 6 000 DM entlastet ihn um 265 DM im Monat. Heute spart er 134 DM durch den Freibetrag und erhält 50 DM (70 DM) für das erste (zweite) Kind, zusammen also 184 DM (204 DM). Der kumulierte Entlastungseffekt liegt damit deutlich unter dem steuersystematisch erforderlichen. Ab dem dritten Kind ergeben sich keine diesbezüglichen Einwände, da der Kinderfreibetrag dann mit einem wesentlich höheren Kindergeld (140 DM) kombiniert ist.

Im Gegensatz zur heutigen Regelung würde der Regierungsentwurf die steuersystematischen Ansprüche weitgehend erfüllen. Spitzenverdiener hätten eine Steuerersparnis von 180 DM aufgrund des erhöhten Kinderfreibetrags zuzüglich 70 DM Kindergeld für das erste wie für das zweite Kind. Das Verfassungsgericht hat zwar etwas höhere Beträge zugrunde gelegt, dürfte aber eine geringfügige Unterschreitung tolerieren. Offensichtlich ist das Bestreben des Staates, an die untere Grenze des steuerlich Zulässigen zu gehen. Dafür mag man angesichts der durch die deutsche Einheit angespannten Haushaltslage Verständnis aufbringen, nicht aber für den fehlenden Willen zu einer auch qualitativ überzeugenden Reform des gesamten Familienlastenausgleichs.

Mängel des bestehenden dualen Systems

Die unzulängliche Abstimmung von Kindergeld und Kinderfreibeträgen läßt sich am besten mit Hilfe verschiedener Schaubilder demonstrieren, die die Entlastungswirkungen der beiden Transferarten bei unterschiedlich hohem Familieneinkommen wiedergeben³. Als Bezugsgröße wird generell das zu versteuernde Einkommen einer Familie ohne Kinder verwendet. Die Einkommensgrenzen beim Kindergeld beziehen sich allerdings nicht auf das zu versteuernde Einkommen, so daß eine Umrechnung erforderlich ist. In den Schaubildern wird vereinfachend das für das Kindergeld maßgebliche Einkommen mit dem Einkommen nach Steuern gleichgesetzt. Dabei müssen einige Besonderheiten der Kindergeldberechnung außer Betracht bleiben, die individuell sehr unterschiedliche Bedeutung haben.

Die Schaubilder 1 und 2 enthalten die monatlichen Entlastungseffekte von Kindergeld (KG) und Kinderfreibeträgen (KFB), die sich nach der geplanten Reform bei Familien mit einem oder zwei Kindern ergeben würden:

- Beim ersten Kind ist die Gesamtentlastung (GE) bis zum Ende der unteren Proportionalzone der Einkommensteuer mit 135 DM konstant. Sie ergibt sich aus dem auf 70 DM erhöhten Basiskindergeld und dem auf (maximal) 65 DM erhöhten Kindergeldzuschlag, der als Ausgleich für den nicht voll genutzten (neuen) Kinderfreibetrag gewährt wird. Die Entlastungseffekte steigen bei höherem Einkommen infolge der progressionsabhängigen Steuerersparnisse durch den Kinderfreibetrag bis auf maximal 250 DM monatlich an.
- Eine Familie mit zwei Kindern hat zunächst eine monatliche Gesamtentlastung von 330 DM (200 DM Basiskindergeld plus 130 DM Kindergeldzuschlag). Sie steigt ab etwa

¹ Vgl. Verfassungsmäßigkeit des Grundfreibetrags (§ 32 a Abs. 1 EStG), der Kinderfreibeträge (§ 32 Abs. 6 EStG) und von Unterhaltshöchstbeträgen für Auslandskinder (§ 33 a Abs. 1 EStG). Urteile des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Mai und vom 12. Juni 1990, in: Bundessteuerblatt 1990 II, S. 653 und 664.

² Um dies zu prüfen, hat das Bundesverfassungsgericht das Kindergeld in einen fiktiven Kinderfreibetrag umgerechnet. Er entspricht dem jährlichen Kindergeld dividiert durch den Grenzsteuersatz und wird dem tatsächlich gewährten Kinderfreibetrag hinzugerechnet. Die Summe beider Größen darf den steuersystematisch erforderlichen Kinderfreibetrag nicht unterschreiten.

³ Herrn Christian Rüsck danke ich für seine Hilfe bei der Anfertigung der Schaubilder.

20 000 DM Jahreseinkommen auf ca. 365 DM bei 52 000 DM Jahreseinkommen an. Durch die Absenkung des Kindergeldes erfolgt dann ein abrupter Einbruch. Die Entlastung sinkt auf ca. 305 DM und liegt damit im mittleren Einkommensbereich zunächst unter der Entlastung der unteren Einkommenschichten. Erst bei einem Jahreseinkommen von etwa 110 000 DM wird die Absenkung des Kindergeldes durch die zunehmende Wirkung der Kinderfreibeträge kompensiert. Die Gesamtentlastung nimmt dann bis auf 503 DM im Monat zu.

Schaubild 1

Entlastungsverlauf bei 1 Kind

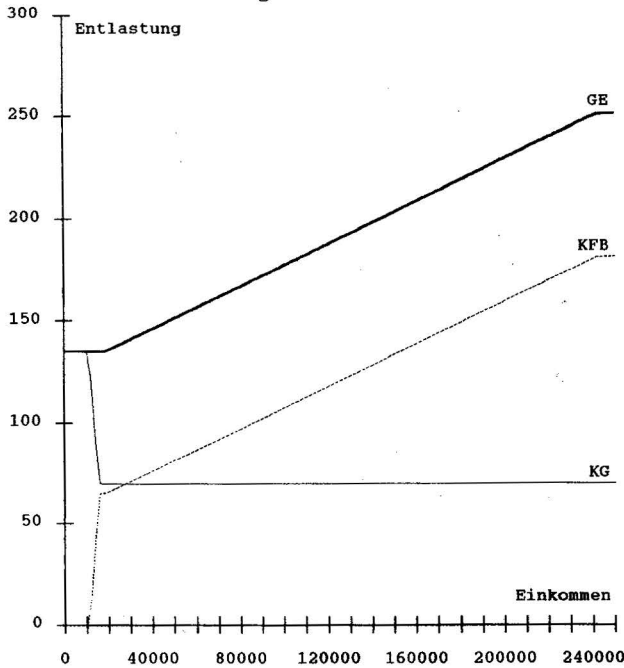
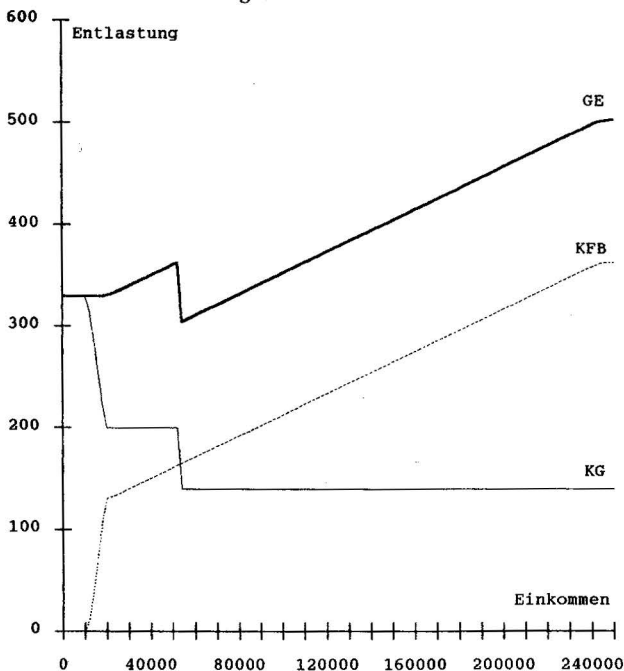


Schaubild 2

Entlastungsverlauf bei 2 Kindern



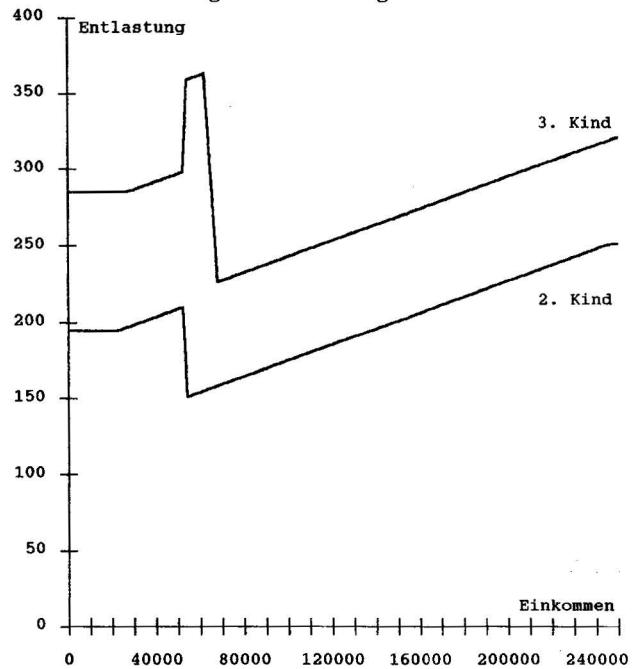
Mit wachsender Kinderzahl ergeben sich vergleichbare Entlastungsverläufe auf höherem Niveau. Bei mehr als einem Kind kommt es stets aufgrund der Kindergeldstaffelung zu

einem gravierenden Rückgang der Entlastungswirkungen bei mittleren Einkommen. Dieser diskontinuierliche Verlauf, das sogenannte „Mittelstandsloch“, läßt sich weder steuersystematisch noch verteilungspolitisch begründen.

Ergänzend zu den Gesamtentlastungsverläufen bei unterschiedlicher Kinderzahl sind in Schaubild 3 die marginalen Entlastungseffekte dargestellt, die sich bei unterschiedlichen Einkommen ergeben, wenn ein Kind hinzukommt. Für das erste Kind entsprechen die marginalen den Gesamtwirkungen. Interessant sind aber die Verläufe für das zweite und weitere Kinder. So wird die Kindergeldminderung beim zweiten Kind durch den Kinderfreibetrag erst bei einem Jahreseinkommen von ca. 170 000 DM kompensiert, das heißt, das Mittelstandsloch erstreckt sich in der Marginalbetrachtung über einen wesentlich größeren Einkommensbereich.

Schaubild 3

Marginale Entlastungseffekte



Dies gilt auch für das dritte Kind. Hinzu kommt hier eine weitere Merkwürdigkeit des Kindergeldsystems, die aus der Erhöhung der Einkommensgrenzen um 9 200 DM für jedes weitere Kind resultiert⁴: In dem Einkommensbereich, in dem eine Familie mit zwei Kindern bereits eine Kindergeldabsenkung hinnehmen muß, erhält eine Familie mit drei Kindern noch die volle Leistung. Durch das dritte Kind erfolgt also eine Zusatzentlastung im Umfang der gesparten Kindergeldminderung, die zu dem gezackten Verlauf der marginalen Entlastungsfunktion führt. Beim Übergang in die Absenkungszone einer Familie mit drei Kindern wird die Zusatzentlastung allerdings sehr schnell wieder abgebaut. Dennoch sollte man diesen Effekt nicht vernachlässigen, da er bei weiteren Kindern mehrfach zustande kommt.

Die Kindergeldstaffelung ist auch unter dem Aspekt der Anreizwirkungen eines Steuer- und Transfersystems als problematisch einzustufen. Bei einer Familie mit zwei bzw. drei Kindern kommt es in der Absenkungszone für das Kindergeld zu einer marginalen Belastung durch Einkommensteuer und Kindergeldminderung in Höhe von ca. 70 Prozent des zusätzlichen Einkommens. Dies liegt weit über dem Spitzensteuersatz. Eine Regierung, die sich der Förderung des leistungsorientierten Mittelstandes verschrieben hat, dürfte diese leistungsfeindlichen Auswirkungen des Familienlastenausgleichs eigentlich nicht tatenlos hinnehmen.

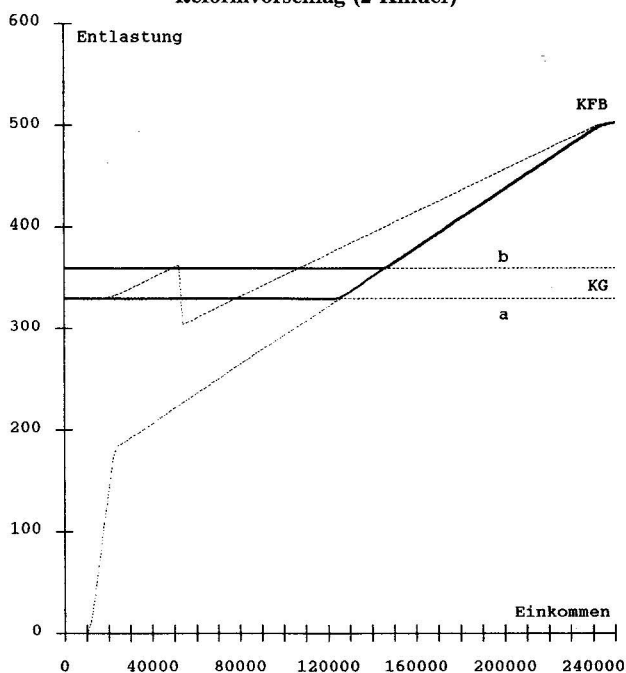
⁴ Der Betrag bezieht sich auf das für die Kindergeldberechnung maßgebliche Einkommen. Bezogen auf das zu versteuernde Einkommen liegen die Grenzen etwas weiter auseinander.

Möglichkeiten einer zielgerichteten Reform

Bei einer Reform des Familienlastenausgleichs, die beiden genannten Zielen gerecht werden will, ist sowohl die vom Bundesverfassungsgericht in den Vordergrund gestellte steuerliche Leistungsfähigkeit als auch das sozialpolitische Anliegen eines Teilausgleichs der Kinderlasten zu berücksichtigen. Dies bedeutet jedoch nicht, daß man am dualen System festhalten muß. Dessen Ungereimtheiten lassen sich nur vermeiden, wenn man die durch die Kindergeldstaffelung hervorgerufenen Entlastungssprünge beseitigt. Dafür kommen verschiedene Lösungen in Betracht, die anhand von Schaubild 4 erklärt werden können. Dort sind beispielhaft für eine Familie mit zwei Kindern die Entlastungseffekte dargestellt, die von einem einheitlichen Kindergeld und steuersystematisch korrekt bemessenen Kinderfreibeträgen ausgehen.

Der Kinderfreibetrag wurde mit 5 700 DM angesetzt, weil daraus in den oberen Einkommensschichten eine dem Regierungsentwurf vergleichbare Maximalentlastung für erste und zweite Kinder resultieren würde⁵. Für das Kindergeld werden zwei Varianten dargestellt. Fall a entspricht dem im Regierungsentwurf vorgesehenen Niveau unter Einschluß des Zusatzkindergeldes. Für das erste Kind sind dies 135 DM, für das zweite Kind 195 DM, zusammen also 330 DM. Fall b geht von einer Aufstockung des Zusatzkindergeldes nach Maßgabe des erhöhten Kinderfreibetrags aus⁶. In Verbindung mit dem heutigen Kindergeld wären dann 140 DM für das erste und 220 DM für das zweite Kind, insgesamt also 360 DM anzusetzen. Die beiden Varianten schneiden die aus dem Regierungsentwurf resultierende gezackte Gesamtentlastungsfunktion auf unterschiedlichem Niveau. Damit soll der Spielraum verdeutlicht werden, innerhalb dessen eine Beseitigung des Mittelstandslochs möglich wäre.

Schaubild 4
Reformvorschlag (2 Kinder)



Man könnte nun den Familien ein Wahlrecht zwischen dem erhöhten einkommensunabhängigen Kindergeld und dem gleichfalls erhöhten Kinderfreibetrag einräumen (Modell 1). Eine Familie mit zwei Kindern hätte dann die Wahl zwischen dem Kindergeld in Höhe von 330 DM (360 DM) monatlich und der Inanspruchnahme von zwei Kinderfreibeträgen.

Letzteres wäre ab einem zu versteuernden Jahreseinkommen von etwa 125 000 DM (145 000) vorteilhaft. Die Spitzenentlastung würde sich auf 503 DM im Monat belaufen. Die konkreten Zahlen sind aber nicht entscheidend. Der Vorteil einer solchen Lösung liegt vor allem darin, daß keine Entlastungssprünge auftreten. Darüber hinaus kann der Gesetzgeber die Höhe des Kindergeldes nach sozialpolitischen Gesichtspunkten festlegen, ohne daß in den oberen Einkommensschichten unnötige Vergünstigungseffekte auftreten. Dort kommt nämlich nur der (korrekte) Freibetrag zur Geltung, während das Kindergeld praktisch an dem Punkt ausläuft, an dem der Freibetrag vorteilhaft wird. Das unterhalb dieser Einkommensgrenze günstigere Kindergeld enthält materiell die dort relevante Entlastung durch Kinderfreibeträge, setzt sich also im Prinzip aus einer steuersystematisch notwendigen und einer darüber hinausgehenden sozialpolitischen Komponente zusammen, die man als Kindergeld im engeren Sinne bezeichnen kann. Im Gegensatz zum heutigen dualen System verliert dieses Kindergeld im engeren Sinne bei steigendem Einkommen kontinuierlich an Bedeutung, was den verteilungspolitischen Intentionen besser gerecht werden dürfte.

Gegen das Wahlmodell sprechen weniger inhaltliche als politische Gesichtspunkte. „Würde man das Kindergeld außerhalb der Besteuerung abwickeln, wie es dem heutigen Verfahren entspricht, so müßte mit großer Sicherheit erwartet werden, daß sich über kurz oder lang Forderungen nach einer gesonderten Berücksichtigung der Kinder im Rahmen der Einkommensbesteuerung durchsetzen. Die Verbindung zwischen Kindergeld und Besteuerung geht nämlich für die Steuerpflichtigen verloren.“⁷ Daher wäre es günstiger, einen anderen Weg einzuschlagen und das Kindergeld in die Besteuerung zu integrieren (Modell 2).

Diese Lösung läuft darauf hinaus, daß der steuersystematisch korrekte Kinderfreibetrag, mindestens aber die sozialpolitisch erwünschte Untergrenze der Entlastung in die Steuertabellen eingebaut wird. Materiell lassen sich damit die gleichen Entlastungseffekte erzielen wie durch das Wahlmodell. Man würde praktisch den jeweils oberen Teil der Entlastungsfunktionen von Kindergeld und Kinderfreibetrag in Schaubild 4 bei der Ermittlung der Steuerschuld berücksichtigen. Negative Beiträge bei geringem Einkommen müßten — in der Regel über den Arbeitgeber — ausgezahlt werden. Eine Abstufung nach der Ordnungszahl der Kinder wie beim heutigen Kindergeld wäre ohne besondere Schwierigkeiten realisierbar.

Die sogenannte Finanzamtslösung hätte gegenüber dem Wahlmodell vor allem zwei Vorzüge: (1) Es besteht keine Gefahr, daß die Bürger aus Unkenntnis Entscheidungen treffen, die sich finanziell zu ihrem Nachteil auswirken und (2) eine beträchtliche Zahl von Beamten der Bundesanstalt für Arbeit könnte eingespart werden. Daß die Integration des Kindergeldes in die Besteuerung bislang nicht ernsthaft in Erwägung gezogen wird, liegt wohl vor allem am finanziellen Interesse der Bundesländer. Sie wären nach Maßgabe ihres Anteils von Steuerausfällen mitbetroffen, während der Bund das Kindergeld allein zu zahlen hat. Man könnte dieses Problem im Rahmen des Finanzausgleichs relativ einfach durch eine entsprechende Änderung der Steuerverteilung lösen. Daher bleibt zu hoffen, daß eine sinnvolle Reform des Familienlastenausgleichs nicht an der Uneinigkeit von Bund und Ländern scheitert.

⁵ Die Höhe des Kinderfreibetrags entspricht damit der Summe aus dem tatsächlich vorgesehenen und dem fiktiven Kinderfreibetrag, der sich aus dem Kindergeld errechnet.

⁶ Der (maximale) Kindergeldzuschlag errechnet sich aus dem durch 12 dividierten Kinderfreibetrag multipliziert mit dem Steuersatz in der unteren Proportionalzone (19 %). Nach dem Regierungsentwurf ergeben sich 65 DM; bei dem hier zugrundegelegten Kinderfreibetrag 90 DM im Monat.

⁷ A. Oberhauser, Familie und Haushalt als Transferempfänger, Frankfurt/Main 1989, S. 65.