

Dornbusch, Hans-Ludwig

Article — Digitized Version

Ein Vorschlag zur Neugestaltung des Kinderlastenausgleichs

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Dornbusch, Hans-Ludwig (1982) : Ein Vorschlag zur Neugestaltung des Kinderlastenausgleichs, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 62, Iss. 11, pp. 544-548

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135737>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Ein Vorschlag zur Neugestaltung des Kinderlastenausgleichs

Hans-Ludwig Dornbusch, Bonn

Seit der 75er-Reform des Familienlastenausgleichs steht das Kindergeld bei den Haushaltsberatungen immer wieder zur Disposition. Bei vollen Kassen wurde es – mit Ausnahme für das erste Kind – erhöht, bei leeren Kassen dann wieder gekürzt – so z. B. zum 1. 1. 1982 von der alten und am 27. Oktober noch einmal ab 1. 1. 1983 von der neuen Bundesregierung. Dr. Hans-Ludwig Dornbusch vom Institut Finanzen und Steuern in Bonn plädiert für eine erneute Einbindung des Kinderlastenausgleichs in die Einkommensteuer.

In ihrer Kabinettsitzung vom 27. Oktober 1982 hat die neue Bundesregierung im Rahmen der Sanierung des Bundeshaushalts folgende Änderungen beim Kinderlastenausgleich ab 1. 1. 1983 beschlossen:

- Die Kürzung des Kindergeldes für das zweite Kind um 30 DM auf 70 DM, für das dritte Kind um 80 DM auf 140 DM und für das vierte und für jedes weitere Kind um 80 DM auf 160 DM, wenn das Nettoeinkommen zusammen lebender Eltern mit zwei Kindern 42 000 DM und mehr beträgt und bei Alleinstehenden mit zwei Kindern 34 200 DM und mehr ausmacht; diese Einkommensgrenzen erhöhen sich für jedes weitere Kind um jeweils 7800 DM.
- Die Einführung eines einkommensteuerlichen Kinderfreibetrages in Höhe von 432 DM pro Kind und Elternpaar.
- Die Streichung des erst 1980 eingeführten einkommensteuerlichen Kinderbetreuungsbetrages von maximal 1200 DM (bei Einzelnachweis) pro Kind und Elternpaar (§ 33a Abs. 3 Nr. 1 EStG).
- Die Halbierung der einkommensteuerlichen Ausbildungsfreibeträge (§ 33a Abs. 2 EStG).

Darüber hinaus ist beabsichtigt, ab 1. 1. 1984 das sogenannte Familiensplitting einzuführen, das wie beim

¹ Vgl. Hans-Ludwig Dornbusch: Kinderlastenausgleich, Institut Finanzen und Steuern, Brief 215, Bonn 1982.

Dr. Hans-Ludwig Dornbusch, 40, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts „Finanzen und Steuern“ e. V. in Bonn. Er beschäftigt sich vorwiegend mit Fragen der Finanz-, Haushalts- und Sozialpolitik.

Ehegattensplitting auch die Kinder mit einem Divisor einkommensteuerlich berücksichtigt.

Ungenutzte Chance

Wie immer die Neugestaltung des Kinderlastenausgleichs nach ihrer parlamentarischen Verabschiedung im Detail auch aussehen mag, schon jetzt läßt sich sagen, daß die ohnehin seit Jahren geübte Praxis, die Förderung der Familien mit Kindern zurückzuschrauben¹ – die alte Regierung hatte gerade erst zum 1. 1. 1982 das Kindergeld für das zweite und dritte Kind um jeweils 20 DM gekürzt –, von der neuen Regierung in verschärfter Form fortgesetzt wird. Die vom Bundesfinanzminister Stoltenberg in der Öffentlichkeit mit Hinweis auf die einkommensabhängige Kindergeldkürzung wiederholt herausgestellte soziale Ausgewogenheit beim Eingriff in den Kinderlastenausgleich ist vordergründig. Denn gleichzeitig wird ein Kinderfreibetrag ohne soziale Komponente eingeführt, werden die ohnehin nur von schwächeren Einkommensgruppen nutzbaren Ausbildungsfreibeträge – eigene Einkünfte der Kinder werden nämlich gegengerechnet – halbiert und wird an die Einführung des vor allem die Großverdiener begünstigenden Familiensplittings gedacht.

Es ist bedauerlich, daß die neue Regierung nicht die Chance zu einer umfassenden Reform des Kinderlastenausgleichs nutzte, sondern fortfährt, mit einem konzeptlosen, nicht aufeinander abgestimmten und in der Wirkung zum Teil gegenläufigen Maßnahmenbündel eine eher antifamiliäre Politik im Gegensatz zur offiziellen Verlautbarung zu betreiben.

Im folgenden wird deshalb ein Vorschlag zur Neugestaltung des Kinderlastenausgleichs unterbreitet, der

soziale Ausgewogenheit und leistungsbezogene Ausgestaltung zu kombinieren versucht und durch die Einbeziehung von Kinderadditiven (z. B. Ausbildungsfreibeträge, Kinderbetreuungsfreibeträge usw.) wesentliche Möglichkeiten der Steuervereinfachung bietet. Zu vor sind jedoch noch einige grundlegende Bemerkungen über die wissenschaftliche Kontroverse zum Kinderlastenausgleich angebracht.

Wissenschaftliche Kontroverse

Die optimale Ausgestaltung des Kinderlastenausgleichs wird seit jeher kontrovers diskutiert. Dies ist eine Folge der bestehenden Zielkonflikte, die bei einer ausschließlichen Orientierung am Leistungsfähigkeitsprinzip einerseits oder an verteilungspolitischen Notwendigkeiten andererseits zwangsläufig sind. Je nachdem, welchem Ziel der Vorrang eingeräumt wird, lassen sich namhafte Befürworter einer steuerlichen, einer außersteuerlichen oder einer kombinierten Lösung benennen. Das wird besonders deutlich an den unterschiedlichen Auffassungen der wichtigsten wissenschaftlichen Kommissionen und Beiräte, die Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre im Auftrag der Regierung zu diesem Themenbereich zur Vorbereitung der 1975 durchgeführten Familienlastenausgleichsreform Stellung bezogen haben.

Die Steuerreformkommission hielt z. B. die Berücksichtigung der durch Kinderlasten geminderten Leistungsfähigkeit bei der Einkommensbesteuerung für

² Vgl. Gutachten der Steuerreformkommission 1971, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 17, 1. Aufl., Bonn 1971, S. 204.

³ Vgl. Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (Hrsg.): Reform des Familienlastenausgleichs, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, Bonn 1971, S. 22 ff.

⁴ Vgl. Bericht der Sozialenquete-Kommission: Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland, o. J., Stuttgart, Berlin, Köln und Mainz, S. 319 ff.

⁵ Beim Familien-Splitting wird das Familieneinkommen durch die Anzahl der Familienmitglieder geteilt und die Einkommensteuer anteilig ermittelt. Kinder können dabei auch als Teilperson in die Berechnung eingehen.

⁶ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Gutachten zur Reform der direkten Steuern, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 9, Bad Godesberg 1967, S. 32 ff.

unerlässlich. Sie sprach sich deshalb konsequenterweise mehrheitlich für einkommensteuerliche Kinderfreibeträge aus, die aus sozialpolitischen Erwägungen durch außersteuerliche Leistungen ergänzt werden sollten². Eine ähnliche Auffassung vertrat auch der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen beim Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit³. Die Sozialenquete-Kommission hat ein einheitliches System befürwortet, das im Einkommensteuerrecht Kinderfreibeträge und Kindergeldleistungen miteinander verbindet⁴. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen sprach sich dagegen für einen ausschließlich am Leistungsfähigkeitsprinzip orientierten Kinderlastenausgleich aus und hat deshalb mehrheitlich einen Ausbau des bisherigen Ehegatten-Splitting zu einem Familien-Splitting, das auch die Kinder einschließt⁵, empfohlen⁶. Die Mehrheit der Mitglieder des Finanzwissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen hat schließlich dem sozialpolitischen Umverteilungsziel gegenüber dem Leistungsfähigkeitsprinzip eindeutig den Vorrang eingeräumt und die Ansicht vertreten, daß dem Leistungsfähigkeitsprinzip auch durch einen einheitlichen, einkommensunabhängigen Entlastungsbetrag (z. B. in Form eines Kindergeldes oder eines Abzuges von der Steuerschuld) Genüge getan würde⁷.

Die Vielfalt der sich mehr oder weniger stark unterscheidenden Meinungen zwischen und innerhalb der Expertengruppen zur Frage der Gestaltung des Kinderlastenausgleichs lassen erkennen, daß eine allen Zielvorstellungen gerecht werdende Regelung nicht möglich ist. Deutlich geworden ist jedoch, daß schon vor der Reform von 1975 nach nahezu einhelliger Meinung aller Fachleute die gleichzeitige Beachtung beider Hauptzielvorstellungen – Leistungsfähigkeit und Umverteilungsnotwendigkeit – eine Grundforderung darstellte. Selbst der Finanzwissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen bekannte sich grundsätzlich zu dieser Auffassung. Er vertrat je-

⁷ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen (Hrsg.): Alterssicherung und Familienlastenausgleich, Gutachten des Finanzwissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Wirtschaft und Finanzen, Heft 18, 1. Aufl., Bonn 1971, S. 70 ff.

KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des HWWA - Institut für Wirtschaftsforschung - Hamburg über die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

ISSN 0023-3439

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

doch die Ansicht, daß dieser Grundforderung ein für alle Familien konstanter Entlastungsbetrag gerecht werden würde, der unabhängig von der Höhe des Einkommens geleistet wird. In diesem Punkt unterschied er sich aber von der herrschenden Meinung, nach der ein zwingender Zusammenhang zwischen Leistungsfähigkeitsprinzip und progressiv gestaffeltem Einkommensteuertarif besteht, was eigentlich eine zunehmende Entlastung mit wachsendem Einkommen erforderlich machen würde. Doch die Bundesregierung folgte dem Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen in Form der Kindergeldlösung.

Schwächung des Leistungswillens

Die Mißachtung des Leistungsfähigkeitsprinzips im Rahmen des Kinderlastenausgleichs wird in jüngster Zeit zunehmend kritisiert⁸. Der Grund ist offensichtlich. Schon inflationsbedingt wächst ein zunehmender Teil der Einkommensbezieher in die Progressionszone des Einkommensteuertarifs hinein. Durch die damit verbundene zunehmende Grenzsteuerbelastung (von jeder mehr verdienten Mark unterliegt ein jeweils größerer Anteil dem Steuerabzug) wird der Leistungswille beeinträchtigt. Die Bundesregierung selbst hat mit der Einführung des Kinderbetreuungsbetrages im Jahre 1980 eine erste Konsequenz daraus gezogen.

Die viel beklagte leistungshemmende Besteuerung vor allem im mittleren Einkommensbereich trifft in besonderem Maße Familien mit Kindern. Sie bilden die mit Abstand größte Gruppe der durch die Steuerprogression betroffenen Einkommensbezieher⁹. Darin aber offenbart sich ein vielfach übersehener Mißstand. Der Leistungswille ist gerade bei Familien mit Kindern aufgrund des Wunsches der Eltern nach einer angemessenen Zukunftssicherung ihrer Kinder besonders ausgeprägt.

Durch das Fehlen von Kinderfreibeträgen in der Einkommensteuer wird ausgerechnet die am stärksten zur Leistung motivierte Bevölkerungsgruppe in ihrem Leistungswillen geschwächt. Das Kindergeld bietet dagegen nicht den geringsten Leistungsanreiz, sondern führt im Gegenteil zu einer Gewöhnung an staatliche Alimentierung und verstärkt somit noch den aufgezeigten leistungshemmenden Effekt. Deshalb ist eine Neugestaltung des Kinderlastenausgleichs geboten. Überdies ist sie auch besonders dringlich, weil seit Beginn der 70er

⁸ Vgl. u. a. Johann Wilhelm G a d d u m : Wirtschafts- und Finanzpolitik im Bundesstaat, 1. Aufl., Stuttgart, München und Hannover 1980, S. 169 ff.; Dieter D z i a d k o w s k i : Kindergeld und Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, in: Betriebs-Berater, 1981, H. 24, Beilage 9.

⁹ Zur Einkommensschichtung der Familien vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Das Einkommen der Familien in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1979, Wochenbericht Nr. 38/80, S. 401 ff.

Jahre allein durch die Einkommensanpassung an eine zunehmende Geldentwertung der Kreis der progressiv besteuerten Bürger ständig wächst.

Rückkehr zur Kinderfreibetragsregelung

Der hier dargestellte Vorschlag zur Änderung des Kinderlastenausgleichs beinhaltet einerseits eine Rückkehr zur leistungsbezogenen Kinderfreibetragsregelung ähnlich wie vor der Familienlastenausgleichsreform von 1975 und trägt andererseits auch den sozialpolitischen Erfordernissen Rechnung. Im Kern handelt es sich dabei um eine Kombination aus Kinderfreibeträgen und Mindestbeträgen im Rahmen der Einkommensbesteuerung. Der Gedanke ist grundsätzlich nicht neu¹⁰. Allerdings wurde früher der Mindestbetrag stets als ein dem Kindergeld entsprechender, einkommensunabhängiger Festbetrag konzipiert. Das aber hat den Nachteil, daß bei einem relativ hohen Mindestbetrag die Kinderfreibeträge nahezu wirkungslos sind, weil bis in die hohen Einkommensgruppen hinein der Mindestbetrag den Steuerentlastungsbetrag übersteigt, und daß bei einem relativ niedrigen Mindestbetrag die wirklich bedürftigen unteren Einkommensgruppen nicht hinreichend gefördert werden. Um diese offensichtlichen Nachteile zu vermeiden, wird hier vorgeschlagen, den sozialpolitisch begründeten Mindestbetrag mit steigendem Einkommen sinken zu lassen.

Im einzelnen liegen dem Vorschlag folgende weitere Überlegungen zugrunde:

□ Die Höhe der Freibeträge richtet sich nach der Höhe der zur Zeit noch geltenden Kindergeldleistungen. Dabei ist sicherzustellen, daß auch bei den (oberen) Einkommensgruppen, für die der Mindestbetrag nicht wirksam wird, der steuerliche Entlastungseffekt in etwa dem Kindergeld entspricht. Das bedeutet, der steuerliche Freibetrag muß mindestens doppelt so hoch sein wie die derzeitigen Kindergeldbeträge. Dann nämlich erhält auch der Steuerpflichtige mit einem Grenzsteuersatz von 50 % durch den Freibetrag den gleichen Förderungsbetrag wie bisher. Für das erste Kind wird z. B. pro Jahr 600 DM Kindergeld gezahlt. Um den gleichen steuerlichen Effekt zu erzielen, muß der Freibetrag für das erste Kind auf 1200 DM festgesetzt werden. Einzubeziehen in die Freibetragsbemessung ist außerdem der nicht im einzelnen nachzuweisende Kinderbetreuungsbetrag von 600 DM pro Jahr und Kind. Auf dieser Basis errechnen sich folgende jährliche Kinderfreibeträge anstelle der bisherigen Kindergeldleistungen und Kinderbetreuungsbeträge: 1800 DM für das 1. Kind, 3000 DM

¹⁰ Vgl. u. a. Bericht der Sozialenquete-Kommission, a. a. O., S. 319 ff.; Institut Finanzen und Steuern: Zur Neuordnung des Familienlastenausgleichs, Brief 127, Bonn 1972, S. 18 ff.

für das 2. Kind, 5880 DM für das 3. Kind und 6360 DM für das 4. und für jedes weitere Kind.

□ Die Höhe der maximalen Mindestbeträge entspricht den derzeitigen Kindergeldsätzen und den steuerlichen Entlastungsbeträgen bei maximaler Ausnutzung der geltenden Kinderbetreuungsbeträge für Steuerpflichtige mit einem Grenzsteuersatz von mindestens 50 %. Bei 1200 DM Kinderbetreuungskosten pro Jahr und Kind ergeben sich mindestens 600 DM Steuerersparnis, und unter Berücksichtigung der Kindergeldsätze errechnen sich folgende jährliche Mindestbeträge: für das 1. Kind 1200 DM, für das 2. Kind 1800 DM, für das 3. Kind 3240 DM und für das 4. und für jedes weitere Kind 3480 DM.

□ Die maximalen Mindestbeträge werden bis zu einem bestimmten monatlichen Bruttoverdienst – z. B. von 1000 DM – gewährt und nehmen dann mit steigendem Einkommen um einen konstanten Anteil ab. So sinkt beispielsweise bei einem Anstieg des Einkommens um 100 DM pro Monat der Mindestbetrag jeweils um 1 % des maximalen Mindestbetrages.

Vergleich mit dem geltenden Recht

Unter diesen Voraussetzungen würden sich im Umstellungszeitpunkt auf der Basis des Kinderlastenausgleichs von 1982 für die Zwei-Kinder-Familie die in der Tabelle dargestellten Veränderungen gegenüber dem geltenden Recht ergeben. Bei dem Vergleich wird unterstellt, daß es in der Familie nur einen Verdiener gibt, der verheiratet ist (Steuerklasse III) und ausschließlich Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit bezieht. In die Berechnung der Steuerermäßigung nach dem geltenden Recht geht neben dem kinderabhängigen Teil der Vorsorgepauschale auch der vom Finanzamt ohne Einzelnachweis anzuerkennende Teil des Kinderbetreuungsbetrages ein.

Im Beispiel würde bis zu einem monatlichen Bruttoeinkommen von 3000 DM eine Verbesserung gegenüber dem geltenden Recht eintreten. Bei einem Einkommen zwischen 3000 und 4000 DM ergäbe sich aufgrund des sinkenden Mindestbetrages eine Verschlechterung gegenüber dem geltenden Recht. Bei einem Einkommen über 5000 DM würde im Vergleich zu einem Einkommen von 5000 DM und weniger die Freibetragsregelung steuerlich wirksam werden, die mit steigendem Einkommen eine höhere Entlastung gewährleistet.

Die entsprechenden Berechnungen für Familien mit einem Kind und mit mehr als zwei Kindern lassen sich mit Hilfe von Monatslohnsteuertabellen durchführen. Das Ergebnis ist von der jeweiligen Höhe des Freibetra-

Entlastungsvergleich zwischen geltendem Recht und Reformvorschlag für die Zwei-Kinder-Familie (DM/Monat)

Monatl. Bruttoverdienst	Geltendes Recht			Vorschlag			Veränderung gegenüber geltendem Recht
	Steuerermäßigung ¹	Kinder-geld ²	Gesamt	Steuer-ermäßi-gung ³	Min-dest-betrag	Ge-samt ⁴	
1000	–	150	150	–	250	250	+ 100
2000	17,60	150	167,60	71,10	225	225	+ 57,40
3000	29,80	150	179,80	87,20	200	200	+ 20,20
4000	32,40	150	182,40	94,90	175	175	./ 7,40
5000	55,40	150	205,40	142,20	150	150	./ 55,40
6000	66,00	150	216,10	171,20	125	171,20	./ 44,90
7000	74,30	150	224,30	194,20	100	194,20	./ 30,10
8000	80,70	150	230,70	211,80	75	211,80	./ 18,90

¹ Kinderbetreuungsbetrag ohne Einzelnachweis von monatlich 50 DM pro Kind, also insgesamt 100 DM berücksichtigt.

² Gegenwärtige Regelung: 50 DM für das 1. und 100 DM für das 2. Kind.

³ Freibetrag 1. Kind 1800 DM, 2. Kind 3000 DM, d. h. 4800 DM pro Jahr bzw. 400 DM pro Monat.

⁴ Maximaler Mindestbetrag 1. Kind 1200 DM, 2. Kind 1800 DM, d. h. 3000 DM pro Jahr bzw. 250 DM pro Monat.

ges und des Mindestbetrages sowie von der Absenkungsquote des Mindestbetrages abhängig. Der Vorschlag läßt grundsätzlich alle Gestaltungsmöglichkeiten offen.

Der am Beispiel der Zwei-Kinder-Familie erläuterte Reformvorschlag hat folgende Vorteile gegenüber dem geltenden Recht:

□ Durch die Mindestbetragsregelung läßt sich der Kinderlastenausgleich im unteren Einkommensbereich wesentlich verbessern.

□ Durch die Freibetragsregelung wird die leistungshemmende Progressionswirkung des Einkommensteuertarifs im mittleren und höheren Einkommensbereich abgeschwächt. Die Entlastungswirkung steigt wieder (bei zunehmendem Einkommen) – wenn auch von einem niedrigeren Niveau ausgehend als im durch den Mindestbetrag begünstigten unteren Einkommensbereich.

□ Durch die stufenweise Absenkung des Mindestbetrages wird dem Tatbestand Rechnung getragen, daß die Bedürftigkeit mit steigendem Einkommen abnimmt.

□ Durch den Anstieg der Freibeträge und der Mindestbeträge mit der Anzahl der Kinder wird wie bisher dem Tatbestand Rechnung getragen, daß die Bedürftigkeit mit wachsender Familiengröße zunimmt. Eine weitergehende Staffelung der Entlastungsbeträge nach dem Alter der Kinder würde den tatsächlichen Kosten für den Unterhalt von Kindern zwar eher entsprechen und wäre insofern gerechter, würde jedoch die Berechnungen erheblich komplizieren. Dies ist schon deshalb nicht ge-

rechtfertigt, weil es letztlich auf die Entlastung während der gesamten Förderungsdauer ankommt. Und unter diesem Blickwinkel führt eine altersabhängige Förderung zum gleichen Gesamtergebnis wie eine altersunabhängige Förderung.

Vorteile

Was die Finanzierung dieses Vorschlags anbelangt, so ist er wegen seiner Mindestbetragsregelung in besonderer Weise geeignet, im Umstellungszeitpunkt auf die Finanzlage des Staates Rücksicht zu nehmen. Während bei der Festsetzung der Freibeträge kaum Spielraum nach unten gegeben ist, wenn keine allgemeine nachhaltige Verschlechterung gegenüber dem geltenden Recht eintreten soll, kann der Kinderlastenausgleich durch Ausnutzung der Gestaltungsmöglichkeiten bei den Mindestbeträgen und/oder ihren Absenkungsquoten dem vorgegebenen Finanzierungsplan angepaßt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß sich unmittelbar Einsparungen schon deshalb ergeben, weil nur die Hälfte des derzeitigen Höchstbetrages für Kinderbetreuung in die Berechnung der Mindest-Freibeträge einbezogen worden ist. Der Höchstbetrag der Kinderbetreuung wird bei dem geltenden Recht nur bei Einzelnachweis anerkannt und kommt damit vor allem Einkommensgruppen zugute, die sich Kinderbetreuung durch Dritte leisten können¹¹. Außerdem sind mit der Anhebung der Kinderlastenausgleichsbeträge im untersten Einkommensbereich (Mindestbeträge) mittelbare Einsparungen bei der Sozialhilfe verbunden.

Schließlich ist noch auf weitere Vorteile gegenüber dem geltenden System hinzuweisen:

□ Das außersteuerliche Kindergeld steht bei Haushaltsberatungen wegen seiner unmittelbaren Finanzwirksamkeit besonders in Krisenzeiten immer wieder zur Disposition, wie die Verringerung des Zweit- und Drittkindergeldes seit dem 1. 1. 1982 und die von der neuen Bundesregierung beschlossenen neuen Kindergeldkürzungen zeigen. Außerdem wird es der allgemeinen Einkommensentwicklung gar nicht, wie das unveränderte Erstkindergeld seit der 75er-Reform beweist, oder nicht hinreichend angepaßt. Eine Kontinuität hinsichtlich der Zahlung und Erhöhung des Kindergeldes ist deshalb nicht zu erwarten.

Demgegenüber zeichnen sich die Kinderfreibeträge durch Unmerklichkeit im Staatshaushalt und durch eine gewisse Anpassungsautomatik aus. Dadurch, daß die Entlastungswirkung unmerklich über eine Verrechnung mit der Steuer erfolgt, sind die Kinderfreibeträge im Rahmen von Haushaltssanierungsmaßnahmen weni-

ger der „Begehrlichkeit“ der Politiker ausgesetzt. Die Anpassungsautomatik wird dadurch erreicht, daß jede Einkommenssteigerung auch ohne Erhöhung der Freibeträge Entlastungszuwächse zur Folge hat, wenn die Steuerermäßigung den Mindestbetrag übersteigt.

□ Durch die Möglichkeit, die Kinderfreibeträge und die Mindestbeträge in die Steuertabellen einzuarbeiten, kann der Kinderlastenausgleich verwaltungstechnisch wesentlich vereinfacht werden. Die einem politischen Kompromiß zu verdankende Arbeitsamtslösung im Zuge der 75er-Reform hat verwaltungstechnisch zu erheblichem Mehraufwand geführt. Mit einer Neuregelung des Kinderlastenausgleichs im hier vorgeschlagenen Sinne ist eine Korrektur dieser Entscheidung möglich, die überdies den Vorteil hätte, in der durch die zunehmende Arbeitslosigkeit ohnehin überlasteten Arbeitsverwaltung Arbeitskräfte für dringlichere Aufgaben freizusetzen. Bei den Finanzämtern würde durch den Einbau der Kinderfreibeträge in die Steuertabellen keine Mehrarbeit anfallen.

□ Durch die Einbeziehung von Kinderadditiven in die Freibetragsregelung kann ein Beitrag zur Steuervereinfachung geleistet werden.

□ Dem Steuerzahler wird der Gesamtzusammenhang von Kinderlastenausgleich und Steuerlast wieder bewußt gemacht. Durch die Kindergeldregelung ist diese einheitliche Betrachtungsweise verlorengegangen.

Probleme ergeben sich jedoch hinsichtlich der Nicht- und Geringverdiener, die keine oder nur wenig Einkommensteuer zu entrichten haben, so daß der Kinderlastenausgleich über die Steuer gar nicht oder nicht voll wirksam würde. Soweit es sich dabei um Arbeitnehmer handelt, ließe sich das Problem dadurch lösen, daß die ohnehin zum Einzug der Lohnsteuer verpflichteten Arbeitgeber die steuerlich nicht wirksam werdenden Kinderlastenausgleichsbeträge mit dem Lohn auszahlen und eine entsprechend betriebsinterne Verrechnung über die vom Betrieb abzuführende Lohnsteuersumme vornehmen. Bei Berechtigten, die andere Einkünfte als solche aus nichtselbständiger Arbeit beziehen, ist eine Berücksichtigung der Kinder im Einkommensteuer-Veranlagungsverfahren sichergestellt. Nur bei Berechtigten, die keine steuerpflichtigen Einkünfte beziehen – z. B. Studierende, Arbeitslose, Frührentner, Kleinrentner – oder die keinen vollen Anspruch auf den Kinderlastenausgleich haben – z. B. Ausländer, deren Kinder nicht in der Bundesrepublik leben –, ist weiterhin eine außersteuerliche Kinderlastenausgleichsregelung in Form der Direktauszahlung auf Antrag, die wie bisher über das Arbeitsamt abgewickelt werden könnte, notwendig.

¹¹ Vgl. Johann Wilhelm G a d d u m , a. a. O., S. 173.