

Zimmermann, Horst

Article — Digitized Version

Kindergeld, Kinderfreibetrag oder Familiensplitting?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Zimmermann, Horst (1989) : Kindergeld, Kinderfreibetrag oder Familiensplitting?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 69, Iss. 3, pp. 149-153

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136498>

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.

Horst Zimmermann

Kindergeld, Kinderfreibetrag oder Familiensplitting?

Die Einkommensteuerreform 1990 wird derzeit auch unter dem Aspekt geprüft, was sie für Ehepaare mit Kindern und ohne Kinder erbringt. In diesem Zusammenhang wird erneut die Frage nach Eignung der instrumentellen Varianten Kindergeld, Kinderfreibetrag oder Familiensplitting aufgeworfen. Professor Horst Zimmermann analysiert die völlig unterschiedlichen Sichtweisen, die hinter diesen Instrumenten stehen.

Die Steuerreform 1986/1988/1990 steht neben anderen Zielen auch unter dem erklärten Ziel, eine Entlastung für Familien zu bewirken. Dieses Ziel und die größeren einkommensteuerlichen Entlastungen quer durch alle Einkommensschichten sind Grund genug zu fragen, wie sich die Steuerreform auf Familien (oder Alleinerziehende) mit Kindern im Vergleich zu Ehepaaren (oder Alleinstehenden) ohne Kinder auswirkt. Dieser Aufgabe unterzieht sich der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen. Er kommt zu dem Schluß, daß diese Steuerreform bei allen anerkannten Verdiensten auf anderen Gebieten, die nach Auffassung der Bundesregierung wohl auch im Vordergrund stehen, wichtige Aspekte eines Familienlastenausgleichs nicht ausreichend berücksichtigt¹.

Die daraufhin entwickelten Empfehlungen konzeptioneller Art, wie in späteren Schritten die Familienpolitik mittels finanzpolitischer Maßnahmen ausgestaltet werden sollte, betreffen zum einen das Ehegatten-Splitting und zum anderen den „Einkommensnachteil, der aus der Entscheidung für Kinder resultiert“². Dieser zweite Aspekt steht hier im Vordergrund.

Der Beiratsvorschlag sieht vor, daß im Sinne einer langfristigen konzeptionellen Änderung

- der derzeitige Typ des Kinderfreibetrags abgeschafft,
- das Kindergeld beibehalten und
- ein Kindergrundfreibetrag

Prof. Dr. Horst Zimmermann, 54, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, an der Philipp-Universität in Marburg und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.

eingeführt wird. Der Kindergrundfreibetrag tritt zu dem bisherigen Grundfreibetrag hinzu und erweitert dessen Wirkung, die vom Steuersatz und damit vom Einkommen des einzelnen Steuerzahlers unabhängig ist³, auf die Zahl der Kinder. Er hat mit dem geltenden Kinderfreibetrag also zwar den Begriff des Freibetrags gemeinsam. Dessen Wirkung jedoch, mit höherem Einkommen eine absolut höhere Entlastung zu bringen, übt er nicht aus, sondern er ist ein weitestgehend einkommensunabhängiges Instrument. Da der Beirat ohnehin für den Fall, daß dieser Kindergrundfreibetrag steuertechnisch zu kompliziert würde, einen Abzug von der Steuerschuld vorschlägt und der Unterschied unter der hier gewählten Perspektive unerheblich ist, wird im folgenden von der Variante „Abzug von der Steuerschuld“ ausgegangen.

Der Vorschlag zum künftigen Kinderlastenausgleich (als dem auf Kinder abstellenden Teil des Familienlastenausgleichs) läuft also auf eine Abschaffung der Kinderfreibeträge und gleichzeitig die Verstärkung der einkommensunabhängigen finanziellen Leistungen hinaus: Beibehaltung des Kindergeldes und zusätzlich ein Abzug von der Steuerschuld; dieser ist einem Kindergeld weitestgehend äquivalent und muß nur für den Fall, daß keine oder eine nicht ausreichende Steuerschuld vorliegt, durch einen offenen Transfer wie das Kindergeld ersetzt werden.

¹ Familienpolitik nach der Steuerreform, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit, Bonn, im Oktober 1988, Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit, Bd. 241, Stuttgart u. a. 1988, S. 8. Vgl. auch B. Fritzsche, U. Heilemann, H. D. v. Loeffelholz: Was bringen die Vereinbarungen zur „Großen Steuerreform“?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 67. Jg. (1987), H. 5, S. 230-239.

² Familienpolitik nach der Steuerreform, a. a. O., S. 19.

³ Ein Grundfreibetrag nimmt nur Einkommensteile aus dem Bereich der unteren Proportionalzone von der Besteuerung aus. Folglich führt seine Erhöhung nicht zu einer zusätzlichen Steuerentlastung nach Maßgabe des Grenzsteuersatzes. (Eine Ausnahme besteht insoweit, wie der erhöhte Grenzsteuersatz über die untere Proportionalzone hinausreicht.)

Damit aber ist die Frage nach den zielgerechten Instrumenten eines Kinderlastenausgleichs in grundsätzlicher Weise erneut gestellt worden. Der Beirat macht Vorschläge, die einer bestimmten Sicht des Problems entsprechen, der man eine andere Sicht, wie von ihm auch angedeutet, entgegenstellen kann, die zu völlig anderen Ergebnissen führt. Diese beiden unterschiedlichen Sichtweisen, die in verschiedenen Bereichen von Wissenschaft und Politik entwickelt wurden, sollen im folgenden, und zwar jede für sich in ihrer eigenen Logik, vor Augen geführt werden. Erst in der Gegenüberstellung kann man letztlich entscheiden, welche Sicht mit den dahinterstehenden Wertvorstellungen vorgezogen wird, und man kann prüfen, ob nicht eine Kombination der beiden zugehörigen Instrumentgruppen auch eine brauchbare Lösung ergibt.

Die Sicht des versorgenden Staates

Die Familie und damit das Aufziehen von Kindern stehen nach Art. 6 Abs. 1 GG unter dem besonderen Schutz der staatlichen Ordnung. Da im Laufe der Jahrzehnte seit Schaffung des Grundgesetzes die Staatstätigkeit zunehmend mittels öffentlicher Einnahmen und Ausgaben und weniger über allein gesetzgeberische Maßnahmen erfolgt, ist der Einfluß der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben auf Familien mit Kindern – und damit auch der laufenden Steuerreform als aktuellem Anlaß – besonders zu beachten.

Ein solche Analyse des Budgets kann nun von der Sicht ausgehen, daß in letzter Instanz der Staat für die ausreichende Versorgung der Kinder zuständig ist. Er müßte demnach letztlich festlegen, wieviel Geld je Kind bei verschiedener Kinderzahl, unterschiedlicher Einkommensgrößenklasse usw. bereitstehen soll. Dabei kann er vorrangig die von den Eltern je nach Einkommenslage selbst aufzubringenden Mittel berücksichtigen, er kann seinen Beitrag den allgemeinen Steuereinnahmen entnehmen oder zusätzlich den Beziehern hoher Einkommen und vielleicht überwiegend denen ohne Kinder anlasten usw. Die am Markt zustande gekommene Einkommensverteilung wird also, zusätzlich zu den der Besteuerung unterliegenden, aber auch darüber hinausgehenden Prinzipien (siehe unten) nochmals unter dem Aspekt des Kinderlastenausgleichs umgeschichtet.

Die wichtigste Teilaufgabe eines staatlichen Sorgetragens für Kinder liegt sicherlich darin, für solche Kinder Mittel zur Verfügung zu stellen, deren „sozialkulturelles Existenzminimum“ nicht gewährleistet ist. Diese spezielle Aufgabe stellt der Familienbeirat daher auch erneut in den Vordergrund⁴, nachdem er entsprechende

Vorstellungen in einem früheren Gutachten bereits ausführlich herausgearbeitet hatte⁵. Daneben hatte er seinerzeit die besonderen Belastungen von Mehr-Kinder-Haushalten herausgestellt, die im jetzigen Vorschlag implizit auch berücksichtigt sind, und die Sozialisationsfunktion der Kindererziehung betont⁶. Wenn man diese beiden Ziele einmal weitgehend unberücksichtigt läßt, weil ihre instrumentellen Konsequenzen für die folgenden Überlegungen kein großes Gewicht haben, so ist aufs Ganze gesehen der jetzige Vorschlag also aus der Sicht der speziellen sozialpolitischen Verpflichtung des Staates zu sehen, für alle Kinder im Staatsgebiet eine Mindestversorgung zu garantieren. Da mithin Kinder aus Familien mit niedrigem Einkommen im Vordergrund stehen und bei höherem Einkommen zunehmend von privater Finanzierung der durch Kinder verursachten Kosten ausgegangen wird, steht eine Betrachtung nach Einkommensgrößenklassen im Zentrum. Der Ansatz ist daher den Politikbereichen mit *vertikalen* (hier gleich redistributiven) Verteilungszielen und -instrumenten zuzuordnen.

Sicherung einer Mindestversorgung

Als Instrument bietet sich, wenn diese Begründung im Vordergrund steht, das Kindergeld oder ein verwandtes Instrument als staatliche Hilfe für das Kind an. Soweit die Mindestversorgung durch private Einkommen gedeckt ist, könnten die öffentlichen Leistungen sogar geringer ausfallen. Folglich sind in dieser Logik eigentlich nach dem Einkommen degressiv gestaffelte Leistungen angezeigt, und sie werden in dem früheren Vorschlag auch als Alternative ausführlich erörtert⁷. Allenfalls andere Ziele wie die erwähnte Sozialisationsfunktion können dann noch gleiche Beträge rechtfertigen.

Wird nun vor dem Hintergrund einer solchen Argumentation empirisch festgestellt, daß eine öffentliche Leistung mit höherem Einkommen sogar zunimmt, wie dies für den geldwerten Vorteil aus einem Kinderfreibetrag zutrifft, so widerspräche das dieser sozialpolitisch motivierten Strategie der Mindestversorgung. Aus dieser Sicht wäre es kaum begründbar, daß der Staat als derjenige, der das Versorgungsniveau für alle Kinder bestimmt, für das „reiche“ Kind mehr als für das „arme“

⁴ Ebenda, S. 17.

⁵ Reform des Familienlastenausgleichs, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, hrsg. vom Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, Bonn 1971.

⁶ Diese Funktion sah der Beirat mit einem für alle Kinder gleichen Betrag als erfüllt an, da für ihn „der Gedanke des Ersatzes der sonst von der Gesellschaft zu tragenden Kosten im Vordergrund steht“ (Reform des Familienlastenausgleichs, a.a.O., S. 28 und 59).

⁷ Ebenda, S. 25 ff. als Alternative 1.

leistet⁸. Voraussetzung für eine solche Interpretation ist allerdings, daß der Kinderfreibetrag als eine vom Staat gewährte Leistung interpretiert wird, die man sich ebenso als gesondert festgelegte Transferzahlung denken kann und die keine anderweitige Begründung hat (siehe aber unten). Davon geht der Beirat wohl aus, denn nur dann ist es folgerichtig, wenn im Gutachten die „Wirkung des Kinderfreibetrages bei progressivem Einkommensteuertarif“ nochmals zahlenmäßig belegt und negativ interpretiert wird. Im übrigen würde eine Politik dieser Art, wenn sie durch keine andere Norm begründet wäre, möglicherweise auch Verfassungsnormen widersprechen.

Wenn folglich aus dieser Sicht statt dessen ein je Kind (gleicher Ordnungszahl) gleiches Kindergeld oder gleicher Abzug von der Steuerschuld abgeleitet wird, allenfalls degressiv gestaffelt mit Blick auf einen privat zumutbaren Ausgabenanteil, so ist dieser Vorschlag bezogen auf das in den Vordergrund gestellte Ziel zweifellos konsistent. Eine eigenartige Wirkung ergibt sich aber, wenn man einmal den tatsächlich privat getragenen Anteil an den Kosten der Kinder, der im übrigen der sehr viel größere ist⁹, ins Auge faßt. Er ist sowohl für den volkswirtschaftlichen Aspekt der gesamten Kosten der Kinder als auch für die Frage, wieviel ein Ehepaar ohne Kinder zusätzlich für sich selbst ausgeben kann, von Bedeutung. Hier ergibt sich durch die vorgeschlagenen öffentlichen Leistungen gleichen Betrages eine nach Einkommensgrößenklassen stark ungleiche Entlastung, weil die Aufwendungen je Kind und damit der öffentlich nicht gedeckte Teil mit steigendem Einkommen absolut zunehmen¹⁰. Bezogen auf die tatsächlichen Aufwendungen bringen gleiche Leistungen also einen – quantitativ wohl erheblichen – Umverteilungseffekt mit sich. Er spielt sich allein innerhalb der Gruppe der Familien (und Alleinerziehenden) mit Kindern und dort zwischen Einkommensgrößenklassen ab und verschärft hier den Effekt der Steuerprogression spürbar, weil die tatsächlichen Kosten für Kinder bei niedrigen Einkommen voll er-

setzt werden, bei hohen Einkommen dagegen weitestgehend privat getragen werden müssen. Dieser Effekt leitet zu der folgenden Frage über, wie denn ein Kinderlastenausgleich aussieht, wenn man nicht nur die vertikalen Effekte sehen und im Bereich niedriger Einkommen ausgleichen will, sondern auch fragt, wie, unabhängig von der Einkommenssituation, Ehepaare mit Kindern und ohne Kinder im Vergleich zu behandeln sind.

Die Sicht der versorgenden Familie

Die zweite Sichtweise ist völlig anderer Art. Sie setzt am Gedanken der im Einkommen zum Ausdruck kommenden persönlichen Leistungsfähigkeit an, der insbesondere in der Einkommensteuer als Steuer auf das gesamte Einkommen einer Person realisiert wird, aber keineswegs nur dort, sondern beispielsweise auch bei vielen Transferzahlungen relevant ist. Die Argumentation mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip wird insbesondere dann ergriffen, wenn versucht wird, aus diesem Konzept Steuertarife abzuleiten, obwohl es auf dem unerfüllbaren Erfordernis des interpersonellen Nutzenvergleichs aufbaut. Hier jedoch genügt es, darauf zu verweisen, daß das Konzept auf jeweils eine Person bezogen ist.

Nur mit Blick auf die einzelne Person ist das Zusammenrechnen aller Einkünfte und die Anwendung eines Progressionstarifs hierauf vertretbar. Der „Grund“-Tarif der Einkommensteuer – als Kernstück der politischen Einigung auf das im Endeffekt Gewollte – ist dement-

⁸ Allenfalls kann man den Kinderfreibetrag, wenn man ihn auch unter dem Aspekt der gleichen Mindestversorgung rechtfertigen will, mit dem Hinweis zu begründen suchen, daß die Entlastung der Eltern zum gleichen Grenzsteuersatz erfolgen müsse, wie die Belastung der Einkommen durch die Steuer geschieht; denn nur so erfolge bei gleichem Betrag auch eine gleiche Hinzufügung von „Bedürfnisbefriedigungsmöglichkeiten“.

⁹ Ebenda, S. 9.

¹⁰ Dies würde der Kinderfreibetrag, wenn man ihn statt unter dem Aspekt der Mindestversorgung unter dem der Kostenerstattung sieht, auch nur geringfügig besser auffangen.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Stefan Brand

Großoktav,
347 Seiten, 1989,
brosch. DM 64,-
ISBN 3-87895-365-8

ERSCHÖPFBARE RESSOURCEN UND
WIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG

– Theoretische Analyse und empirische Untersuchung anhand von
42 ressourcenreichen Entwicklungsländern –

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

sprechend aufgebaut. Er bestimmt, wie hoch die Steuerbeträge bei unterschiedlichen Bruttoeinkommen sein sollen. Er legt damit aber zugleich fest – und das ist hier der wichtigere Tatbestand –, wie groß das Nettoeinkommen sein soll, das dem Besteuernden verbleibt. Diese Nettoeinkommen sind sehr unterschiedlich und reichen im Falle von Spitzeneinkommen bis zum Zehnfachen einer wie immer gearteten Mindestversorgung eines Erwachsenen. Diese kommt allenfalls bei der Abgrenzung eines steuerfreien Einkommens zum Zuge und ist ansonsten in der Leistungsfähigkeitsdiskussion, im Gegensatz zu der im vorangehenden Abschnitt geführten Erörterung, kein tragendes Element.

Die andersartige Behandlung, die Personenmehrheiten unter dem Leistungsfähigkeitsgedanken, im Gegensatz zum Mindestversorgungsgedanken, erfahren, wird am besten an dem entscheidenden Schritt erkennbar, der unter diesem Blickwinkel – längst vor der Berücksichtigung der Kinder – durch die Berücksichtigung des Ehegatten im Splittingtarif der Einkommensteuer getan worden ist. Durch das Ehegattensplitting wird zum Ausdruck gebracht, daß statt einer nunmehr zwei Personen von diesem – der Einfachheit halber einzigen – Einkommen leben oder, anders ausgedrückt, daß hier ihre gemeinsamen „Bedürfnisbefriedigungsmöglichkeiten“ liegen¹¹. Man kann dann zwar den Splittingeffekt reduzieren, etwa mit Blick auf die ersparten Kosten aus gemeinsamem Haushalt (bewirkt dann aber entsprechende finanzielle Nachteile durch die Heirat, in den USA als „marriage penalty“ bekannt); im Vordergrund steht jedoch die Tatsache, daß die Berücksichtigung einer solchen Zwei-Personen- statt einer Ein-Personen-Situation unabhängig von der Einkommenshöhe zu erfolgen hat. Die Einbeziehung der Bedürfnisse der zweiten Person erfolgt also von der Art und nicht von der Höhe her.

Berücksichtigung von Leistungsfähigkeitsaspekten

Dieser Tatbestand ist insbesondere im deutschen Steuerrecht akzeptiert¹². Dies ist zunächst historisch erklärbar, denn zur Zeit der Formulierung des Leistungsfähigkeitsprinzips standen die Einnahmen im Vordergrund, und die Einkommensteuer war gut geeignet, es zu verfolgen. Daher bezog sich die Erörterung lange Zeit weitgehend auf Steuern, doch ist dies heute kein Argument, sie hierauf zu beschränken, denn Einnahmen und Ausgaben werden heute als finanzpolitische Instrumente wahlweise verwendet. Vor allem aber ist das Leistungsfähigkeitsprinzip der Steuer- oder auch Ausgabendiskussion logisch vorgelagert. Seinen Bezug auch zu Ausgaben kann man leicht daran erkennen, daß sich bei staatlichen Transferzahlungen die Argumentation

häufig umdrehen läßt, d. h. statt einer Einkommenskürzung nach der vorhandenen Leistungsfähigkeit ist eine Einkommenszuführung nach der zu schaffenden Leistungsfähigkeit angezeigt¹³.

Geht man im Sinne des Leistungsfähigkeitsprinzips nunmehr davon aus, daß das Einkommen eines Haushalts durch die Zahl seiner Mitglieder geteilt werden muß, ehe dann auf jedes Mitglied die Progression angewendet wird, so teilen sich beim Ehepaar mit Kindern im Gegensatz zum Ehepaar ohne Kinder nunmehr drei oder mehr Personen in ein Einkommen (bzw. in das zusammengerechnete Einkommen mehrerer Verdienere). Konsequenterweise ist aus dieser Sicht also ein Familiensplitting (Vollsplitting) abzuleiten, d. h. analog zum Ehegattensplitting wird statt durch zwei nunmehr durch drei oder eine höhere Zahl geteilt. Hier wird man den steuer-senkenden Effekt wohl reduzieren wollen, aber in der Logik dieser Sicht nicht durch absolute Grenzen oder durch ein Auslaufen des Effektes bei höherem Einkommen, sondern durch einen in dem Maße verringerten Gewichtungsfaktor (Divisor), wie die Kosten je Kind altersbedingt anteilig unter denen des Erwachsenen liegen.

Diese Sicht geht also von der Familie aus, die Einkommen erzielt, die Bedürfnisse ihrer Mitglieder deckt und im Vergleich mit Familien ohne Kinder oder mit Alleinstehenden bewertet wird. Da diese Argumentation innerhalb jeder einzelnen Einkommensklasse stattfindet, gehört eine Politik, die dies verfolgt, zu den Politikbereichen mit *horizontalen* (Gerechtigkeits-)Zielen und Instrumenten. Horizontale Gerechtigkeit beschränkt sich nicht auf die Wahl zwischen Kindergeld, Kinderfreibetrag und Familiensplitting, obwohl sie sich hieran gut demonstrieren läßt. Sie drückt vielmehr aus, daß – unabhängig von der Einkommensgrößenklasse – „Fairneß“ in der Behandlung gleicher Tatbestände walten soll. Ihr entspricht im steuerlichen Bereich das Prinzip der Gleichmäßigkeit der Besteuerung. Damit sind in diesem Teil des Beitrags zwei Prinzipien, nämlich Leistungsfähigkeitsprinzip und Prinzip der Gleichmäßigkeit der Besteuerung, kombiniert wirksam, die beide horizontal in-

¹¹ Die hier gewählte Sicht beruht also nicht auf einer Reflextheorie, wie sie der Darstellung in Fußnote 8 zugrunde liegt und die darauf abhebt, daß eine Entlastung zum Grenzsteuersatz der Einkommensbesteuerung erfolgen soll, also ein Reflex auf sie sei. Zur Erörterung dieser Theorie siehe auch Reform des Familienlastenausgleichs, a.a.O., S. 8 ff.

¹² H. S ö h n: Verfassungsrechtliche Aspekte der Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit im Einkommensteuerrecht, in: Finanzarchiv, NF, Bd. 46, 1988, S. 154 ff.

¹³ Bei der formalen Argumentation mit Nutzen ist dies noch besser zu sehen, da unter dem Leistungsfähigkeitsprinzip Nutzenkürzung und Nutzenvergrößerung spiegelbildliche Instrumente sind, die je nach der Einkommensposition zum Einsatz kommen.

terpretiert werden¹⁴. Als vertikal im Sinne von Umverteilung zwischen Einkommensgrößenklassen werden hier hingegen Mechanismen wie die Kindergeldwirkung verstanden.

Wenn man vertikale und horizontale Betrachtung in diesem Sinne einander gegenüberstellt und nach den Institutionen und Chancen zur politischen Durchsetzung fragt, so fällt die Antwort bei den vertikalen, auf Beeinflussung der Einkommensgrößenklassen zielenden Problembereichen leicht. Auf Armut, Mindestversorgung usw. zielende Bemühungen gibt es in großer Zahl, und ein Element hierin bildet der Vorschlag des Familienbeirats. Demgegenüber sei hier aber einmal die Frage gestellt, wo bei der Gestaltung des Kinderlastenausgleichs im politischen Raum einflußreiche Anwälte der horizontalen Gerechtigkeit zu finden sind. Zweifellos ist eine Mindestversorgung für Kinder ein bedeutsames Ziel, müßte aber in einer Hocheinkommensgesellschaft mit zudem sich verbreiternder Mittelschicht quantitativ an Gewicht verlieren. Demgegenüber sind horizontale Aspekte, hier also der Vergleich zwischen Ehepaaren gleichen Einkommens, aber mit Kindern und ohne Kinder, vermutlich relativ bedeutsamer geworden. Wenn Kinder in Familien mit mittlerem Einkommen den Lebensstandard der Eltern im Vergleich mit gleich viel verdienenden Kinderlosen drastisch senken, hilft der Hinweis auf die noch schwierigere Lage bei gedachtem niedrigen Einkommen wenig, denn Bezugsgruppe ist die Gruppe gleicher oder ähnlicher beruflicher Tätigkeit, gleichen angestrebten Lebensstandards usw.

Diese Aspekte aus der politischen Diskussion auszuschließen oder allein auf eine interne steuerliche Problematik zu reduzieren, müßte auf Dauer bedeuten, an im Zeitablauf zunehmenden Segmenten der Bevölkerung und deren Einschätzung finanzpolitischer Maßnahmen vorbeizugehen.

Kinderfreibeträge bereits eine Zwischenlösung

Keht man mit diesem Vergleich vertikaler und horizontaler Sichtweisen nunmehr zu den Instrumenten eines Kinderlastenausgleichs zurück, so ist zunächst festzustellen, daß die beiden skizzierten Sichtweisen von unterschiedlichen Standpunkten ausgehen, zwischen denen keine wissenschaftliche Entscheidung möglich

ist. Wenn man die redistributive Position einnimmt, der Staat habe nur die Funktion der Mindestsicherung für Kinder zu erfüllen und erhebe die Einkommensteuer ohne familienpolitische Rücksicht¹⁵, so wird man Kindergeld und Abzug von der Steuerschuld fordern. Wenn man ausschließlich von der Sicht der horizontalen Gerechtigkeit kommt und fragt, wie die Bedürfnisse einer Personenmehrheit im Vergleich zu denen einer Einzelperson gleichen Einkommens einzuschätzen sind, so wird man für ein Familiensplitting plädieren.

Betrachtet man beide Positionen dann im Vergleich, so erscheinen – und dies ist konträr zur bisher vorzufindenden Diskussion – Kinderfreibeträge bereits als Kompromißlösung. Sie sind einerseits der Höhe nach festgelegt und insoweit dem Kindergeld ähnlich. Mit steigendem Grenzsteuersatz und damit höherem Einkommen steigt andererseits ihr geldwerter Vorteil, und dies gilt, wengleich deutlich verstärkt, für ein Familiensplitting. Freibeträge kann man also als zwischen diesen beiden Sichtweisen stehend interpretieren, und sie sind nicht etwa, wie gelegentlich ausgedrückt, allein Ausdruck des Leistungsfähigkeitsdenkens.

Sofern man diese Folgerungen akzeptiert, erscheint der Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen, den Kinderfreibetrag abzuschaffen und ausschließlich Kindergeld und verwandte Instrumente zu verwenden, als Betonung nur eines Ziels. Ebenso würde der Rückgriff allein auf das Familiensplitting eine einseitige Zielbetonung beinhalten. Dagegen wäre die Verwendung nur von Kinderfreibeträgen bereits eine Zwischenlösung, die beiden Zielen zu einem Teil entsprechen würde, aber sicherlich schon stärker dem Gedanken der Mindestversorgung entspricht¹⁶. Wird das sozialpolitische Ziel höher gewichtet, aber nicht verabsolutiert, so wäre das bestehende System von Kinderfreibetrag und Kindergeld (ohne die derzeitigen Zahlenwerte beurteilen zu wollen) angebracht. Einige der in der Bundesrepublik Deutschland zu beobachtenden Unzulänglichkeiten eines solchen dualen Systems könnten dann leicht dadurch verringert werden, daß Familien Kindergeld oder Kinderfreibetrag alternativ erhalten, je nachdem, was für sie vorteilhafter ist¹⁷, und daß im übrigen die Verwaltung beider Systeme zusammengelegt wird.

¹⁴ Vergleicht man die beiden Prinzipien untereinander, so hat das Leistungsfähigkeitsprinzip auch vertikale Bezüge, denn es setzt „Maßstäbe dafür, wie bei der Belastung von Ungleichem zu differenzieren ist“, also etwa von ungleichen Einkommen (D. P o h m e r: Einige Bemerkungen zu Inhalt und Bedeutung des Leistungsfähigkeitsprinzips, in: Finanzarchiv, NF, Bd. 46, 1988, S. 136). Da hier jedoch die Leistungsfähigkeit einer Person gegenüber der einer Personenmehrheit und unabhängig von der Einkommensposition im Vordergrund steht, erscheint die Zuordnung zu horizontalen Zielen bzw. Instrumenten gerechtfertigt.

¹⁵ Der Abzug von der Steuerschuld als anscheinend steuerpolitische Maßnahme ist genau betrachtet nur ein gedachter Transfer vom Staat, der mit einer bestehenden Zahlungsverpflichtung an den Staat verrechnet wird.

¹⁶ Vgl. das Argument in Fußnote 8, das auf absolute gleiche Bedürfnisbefriedigungsmöglichkeiten beim gleichen Freibetrag für alle Einkommensgrößenklassen hinweist.

¹⁷ A. O b e r h a u s e r: Die Ungereimtheiten des dualen Systems, in: Sozialer Fortschritt, Jg. 34, 1985, Heft 1, S. 18.