

Krause-Junk, Gerold; von Oehsen, Johann H.

Article — Digitized Version

Die Option zwischen Kindergeld und Kinderfreibeträgen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Krause-Junk, Gerold; von Oehsen, Johann H. (1995) : Die Option zwischen Kindergeld und Kinderfreibeträgen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 75, Iss. 4, pp. 188-193

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/137229>

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.

Gerold Krause-Junk, Johann Hermann von Oehsen

Die Option zwischen Kindergeld und Kinderfreibeträgen

Der Beschluß der Regierungskoalition von Anfang März zum Familienlastenausgleich sieht ein Wahlrecht zwischen Kindergeld und Kinderfreibetrag vor. Wird dadurch die steuerliche Benachteiligung von Familien bzw. Alleinstehenden mit Kindern gegenüber Kinderlosen verringert?

Es scheint, als sei der Regierung der große Wurf gelungen: Der jahrelange politische Streit, ob der gebotene Familienlastenausgleich über Kindergeld oder über Kinderfreibeträge vorgenommen werden soll, wird sozusagen von den Betroffenen selbst entschieden. Die Familien können zwischen dem einen und dem anderen wählen – und wer so will, mag diese Option als einen Gewinn an Bürgernähe interpretieren. Die öffentliche Resonanz ist ausgesprochen freundlich – auch bei der Opposition. Deren Genugtuung kann nicht verwundern. Ist es doch im Kern das Oppositionsmodell, auf das die Regierung eingeschwenkt ist. Die Masse der Familien wird nämlich künftig wie kinderlose Ehepaare bzw. Alleinstehende besteuert und das von der Opposition seit langem geforderte „für alle gleiche“ (d.h. vom Familieneinkommen unabhängige) Kindergeld wählen. Erst bei einem zu versteuernden Einkommen (Ehepaar) von weit über 100 000 DM ist es günstiger, für die Kinderfreibeträge zu optieren.

Bei der Breite der Zustimmung darf man der gefundenen Lösung eine lange Lebensdauer voraussagen – länger jedenfalls, als sie den vergangenen, nahezu ständig veränderten Regelungen beschieden war. Auch diese Perspektive spricht zugunsten des Regierungsmodells.

Dennoch sei ausgesprochen, daß mit diesem Optionsmodell ein Stück Gerechtigkeit – wie es scheint: endgültig – auf dem Altar politischer Opportunität geopfert wird. Auch unter allokativen Aspek-

ten, d.h. gemessen am Ziel, steuerliche Fehlanreize nach Möglichkeit kleinzuhalten, hat das Modell erhebliche Nachteile. Beides wird im folgenden erläutert.

Zugegeben: über Gerechtigkeit in der Besteuerung läßt sich trefflich streiten. Da hilft es auch zunächst wenig, daß sich nach weit geteilter Meinung die Besteuerung an der Leistungsfähigkeit der Steuerzahler orientieren sollte. Wenn allerdings mit der Einkommensteuer das (zu versteuernde) Einkommen als Indikator der Leistungsfähigkeit anerkannt wird, reduziert sich das Problem der Interpretation steuerlicher Leistungsfähigkeit auf die Frage, ob denn bei der Haushaltsbesteuerung das individuelle Einkommen des einzelnen Einkommensbeziehers oder das Pro-Kopf-Einkommen der im Familienverband lebenden Personen der geeignete Maßstab steuerlicher Leistungsfähigkeit ist.

Was die Besteuerung von Ehepaaren angeht, hat der Gesetzgeber längst entschieden: Es ist das Durchschnittseinkommen der Ehepaare, das die steuerliche Leistungsfähigkeit anzeigt. Nach dem Splittingverfahren werden die beiden Ehepartner formal zwar gemeinsam, de facto aber nicht anders als jeder für sich mit dem gemeinsamen Durchschnittseinkommen besteuert. Wir halten dies unter dem rechtlichen Aspekt der gegenseitigen Unterhaltspflicht, nach moralischen Maßstäben, vor allem aber nach den tatsächlichen Lebensumständen für die angemessene Lösung.

Bei Haushalten mit Kindern folgt der Gesetzgeber dieser Interpretation der Leistungsfähigkeit nicht; unseres Erachtens zu Unrecht. Auch Kinder haben nach rechtlichen und moralischen Maßstäben, vor allem aber nach den tatsächlichen Lebensumständen, ihren gleichmäßigen Anteil am Familieneinkommen. Dies gilt für Nahrung, Kleidung, Wohnung, Verkehr nicht anders als für die Erfüllung der Bedürfnisse nach kulturellen Leistungen und Feriengestaltung. Auch die

Prof. Dr. Gerold Krause-Junk, 57, Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen, und Prof. Dr. Johann Hermann von Oehsen, 55, lehren Finanzwissenschaft am Institut für Ausländisches und Internationales Finanz- und Steuerwesen der Universität Hamburg.

Familiensparnisse kommen den Kindern in gleicher Weise wie den Eltern zugute. Sicherlich mag es Eltern geben, die ihre Kinder kurz halten – wie es umgekehrt Eltern gibt, die ihren Kindern mehr zugute kommen lassen, als sie sich selbst gönnen. Im Schnitt bildet die Familie aber eine Lebens- und Schicksalsgemeinschaft, deren ökonomischer Standard durch das Pro-Kopf-Einkommen bestimmt wird. Das Pro-Kopf-Einkommen ist kein perfekter, aber der sinnvollste (Einkommens-)Maßstab für die Leistungsfähigkeit der Familienmitglieder¹.

Erhebliche Benachteiligung

Daraus folgt, daß eine am Leistungsfähigkeitsprinzip orientierte Einkommensbesteuerung alle im Familienverband lebenden Personen in das Splittingverfahren einzubeziehen hat². Nimmt man diese Konsequenz zum Maßstab, so zeigt sich, daß Familien mit der geltenden Familienbesteuerung – bei Berücksichtigung der Kinder über Kinderfreibeträge – und erst recht beim künftigen Modell einer für die meisten Familien de facto von der Kinderzahl unabhängigen Einkommensbesteuerung erheblich benachteiligt werden. Diese Benachteiligung – sinnvollerweise wiederum pro Kopf gemessen – variiert bei der geltenden Einkommensbesteuerung nach der Familiengröße, nach dem Familien-(Pro-Kopf-)Einkommen und nach dem Familienstand (vgl. Abbildungen 1 und 2).

Steuerliche Vorteile ergeben sich nur bei sehr niedrigen (Pro-Kopf-)Einkommen, die gar nicht oder nur sehr gering besteuert werden, so daß sich hier die Kinderfreibeträge nicht (voll) auswirken und daher sogenannte „Kindergeldzuschläge“ geleistet werden. Im übrigen kommt es zu steuerlichen Nachteilen, die – wie bei der progressiven Einkommensbesteuerung nicht anders zu erwarten – mit steigendem (Pro-Kopf-)Einkommen zunehmen. Auch wächst die Benachteiligung mit der Kinderzahl, wenngleich mit abnehmender Rate. Werden zwei Kinder nicht angemessen berücksichtigt, fällt die entsprechende Benachteiligung beim dritten Kind weniger ins Gewicht – erst recht z.B. wenn zu fünf Kindern ein sechstes hinzukommt. Doch dies ist für die Betroffenen sicherlich kein Trost. Der im Prinzip gleiche Effekt führt im übrigen umgekehrt dazu, daß Alleinstehende ceteris paribus stärker benachteiligt werden als Ehepaare. Die jeweils gleiche Kinderzahl unterstellt, fällt das Familieneinkommen bei Alleinstehenden eben auf eine Person weniger als bei Verheirateten.

Die (Pro-Kopf-)Benachteiligung ist dabei stets im Vergleich zu einem kinderlosen Steuerpflichtigen gemessen. Obwohl wir diesen Maßstab von der Sache

¹ Im übrigen gilt das Pro-Kopf-Einkommen auch bei interregionalen oder internationalen Wohlfahrtsvergleichen als anerkannter Maßstab. Keinesfalls würde hier das Einkommen ohne Gewichtung mit der Bevölkerungsgröße als tauglicher Wohlfahrtsindikator betrachtet.

² Dies schließt nicht aus, daß unter dem allerdings etwas zweifelhaften Aspekt der „Kostendegression“ (ökonomische Vorteile des Zusammenlebens) der Splittingfaktor geringer als 1 anzusetzen ist. Auch könnte man sich hier – analog zur steuerlichen Behandlung von Unterhaltsleistungen an Geschiedene – ein sogenanntes „Realsplitting“ vorstellen, wie es jüngst von der „Einkommensteuer-Kommission zur Steuerfreistellung des Existenzminimums ab 1996 und zur Reform der Einkommensteuer“ diskutiert, aber aus verwaltungstechnischen Gründen verworfen wurde. Vgl. „Thesen der Einkommensteuer-Kommission zur Steuerfreistellung des Existenzminimums ab 1996 und zur Reform der Einkommensteuer“, 1994, S. 9.

Abbildung 1

Steuernachteile für Alleinstehende
(Geltender Tarif ohne Übergangsregelung)

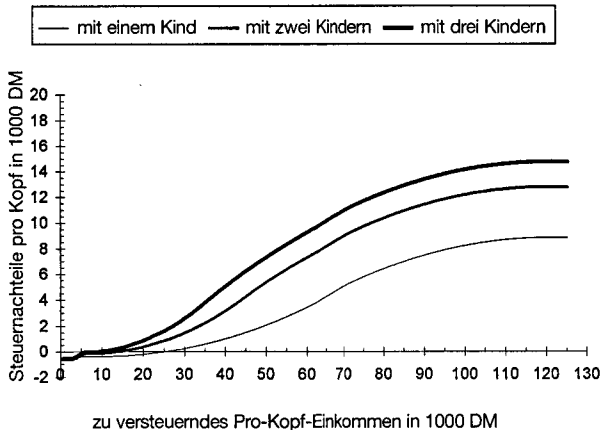
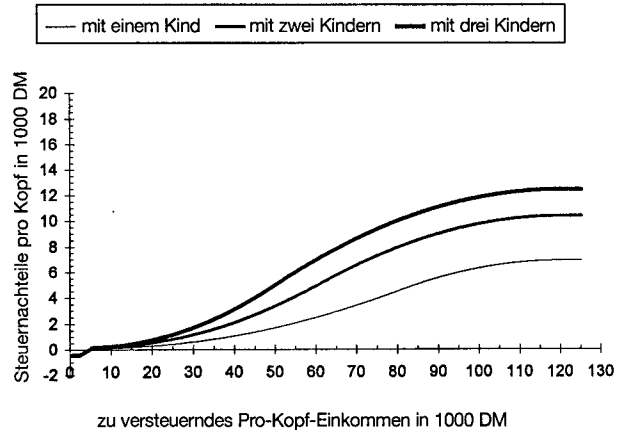


Abbildung 2

Steuernachteile für Verheiratete
(Geltender Tarif ohne Übergangsregelung)



her für selbstverständlich erachten, darf man einen bekannten Einwand vielleicht doch nicht übergehen, den man auf die kurze Formel bringen könnte: Wer Kinder hat, ist selbst schuld. Wer sich für Kinder entscheide, treffe eine Entscheidung über seine Einkommensverwendung, nicht anders als wenn er reise, reite oder sich einen Hund halte. Also dürfe sich der Staat weder hier noch da an den Kosten beteiligen. Wir halten diesen Einwand für untragbar, selbst wenn wir – gegen unsere Überzeugung – die Vergleichbarkeit der Entscheidungssituationen konzederien würden. Ex post kann und darf es nämlich überhaupt keine Rolle spielen, aufgrund welcher Umstände und Entscheidungsabläufe zu einem Haushalt auch Kinder gehören. Das Ergebnis der Entscheidung ist ein Mensch mit eigenen Rechten. Wenigstens das macht den Unterschied zur Anschaffung eines Hundes.

Der steuerlichen Benachteiligung der Familien mit Kindern kann nun das Kindergeld gegenübergestellt werden. Zwingend ist diese Gegenüberstellung nicht; denn das Kindergeld ist nach seiner ganzen Zweckbestimmung ein von der Besteuerung völlig verschiedenes Instrument. Während die Besteuerung – abgesehen von der Auslösung bestimmter hier nicht zu diskutierender Anreizeffekte – dem Zweck dient, die Bürger an der Finanzierung öffentlicher Ausgaben „gerecht“ zu beteiligen, ist das Kindergeld ein spezieller Ausgleich für die besonderen Lasten, die mit dem Aufziehen von Kindern verbunden sind. Um es auf den Punkt zu bringen: Selbst wenn es gar keine Steuern gäbe, könnte die Zahlung eines Kindergeldes notwendig sein, z.B. um Kindern ärmerer Familien ein soziales Existenzminimum zu sichern oder um Eltern einen Teil der Vorteile zu entgelten, die sie für die Gesellschaft erbringen. Der erste Punkt spräche für ein sozial gestaffeltes Kindergeld, das bei höheren Pro-Kopf-Familieneinkommen entfallen könnte, der zweite Punkt für ein vom Familieneinkommen unabhängiges Kindergeld. So oder so hat die Kindergeldzahlung nichts mit der Besteuerung zu tun.

Es ist in der Tat eine der großen – bewußt oder unbewußt gestifteten – politischen Verwirrungen dieser Tage, die Kindergeldleistungen immer wieder mit der Besteuerung in Zusammenhang zu bringen. Natürlich könnte man Steuernachteile oder -vorteile durch

dementsprechend gestaffelte Kindergeldzahlungen kompensieren. Aber warum sollte man zwei so verschieden ausgerichtete Instrumente unnötigerweise derart ineinander verknoten, daß man am Ende den Familien nur mit Mühe erklären könnte, in welcher Weise ihre Steuernachteile gegebenenfalls durch einen Teil des Kindergeldes aufgewogen werden oder wie ihr Kindergeld einen Teil ihrer Steuernachteile kompensiert.

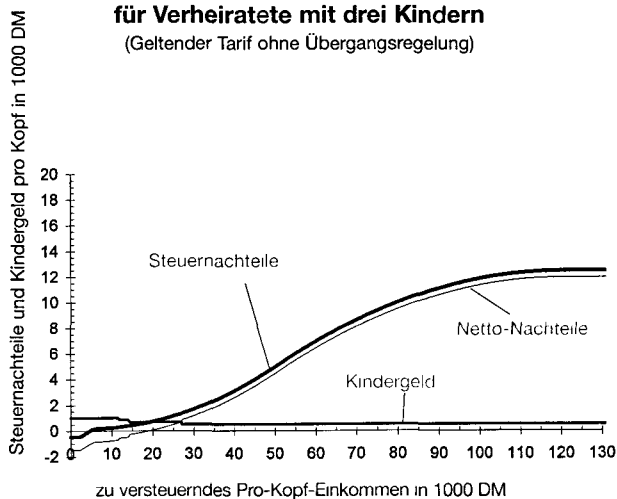
Der eigentliche Grund für die Vermischung der beiden Maßnahmen ist die – leider auch von wissenschaftlicher Seite³ – seit vielen Jahren genährte Vorstellung, mit den Kinderfreibeträgen würde den Familien eine Steuervergünstigung gewährt. Wäre dies nämlich der Fall, dann machte es in der Tat Sinn, den Vergünstigungseffekt der Steuer mit den Auszahlungen des Kindergeldes zu addieren. Dann wäre auch die Forderung berechtigt, daß die Summe beider Effekte pro Kind – eventuell gestaffelt nach der Kinderzahl – für alle Familien gleich, d.h. vor allem einkommensunabhängig sein sollte. Getreu dem Motto, daß dem Staat schließlich alle Kinder gleich lieb sein müßten. Besser wäre es sogar, ärmeren Familien einen höheren Betrag zukommen zu lassen, damit in jedem Fall das soziale Existenzminimum der Kinder gesichert ist.

Tatsächliche Steuernachteile

Aber die Kinderfreibeträge sind – jedenfalls in der gegenwärtigen Größenordnung – beileibe keine Steuervergünstigung. Vielmehr reichen sie, wie die Abbildungen zeigen, bei weitem nicht aus, um jene Nachteile auszugleichen, die den Familien durch die

Abbildung 3

Steuernachteile und Kindergeld für Verheiratete mit drei Kindern (Geltender Tarif ohne Übergangsregelung)



³ Vgl. z.B. A. Oberhauser: Unterschiedliche Ziele und Gestaltungsmöglichkeiten des Familienlastenausgleichs, in: Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Familienorganisation (AGF); Deutscher Familienverband (Hrsg.): Familienlastenausgleich, Grundlagen – Ziele – Konzepte, Grafschaft 1993, S. 61-72. Zutreffend dagegen D. Pohmer: Einige finanzpolitische Aspekte der Familienpolitik – unter besonderer Berücksichtigung von Problemen der Familienbesteuerung, in: H. Hanusch u.a. (Hrsg.): Staat und politische Ökonomie heute, Stuttgart, New York 1985, S. 237-260.

Abbildung 4

Netto-Nachteile für Alleinstehende
(Geltender Tarif ohne Übergangsregelung)

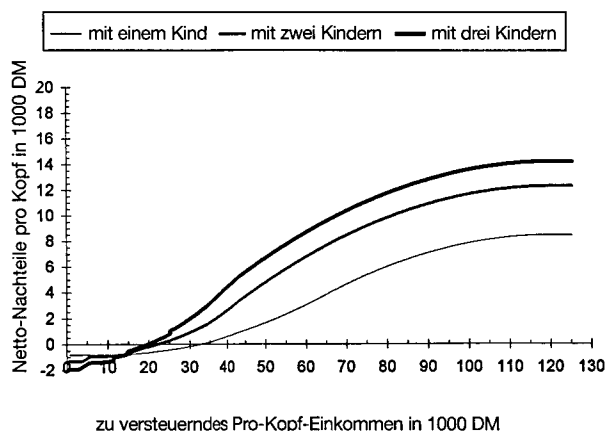
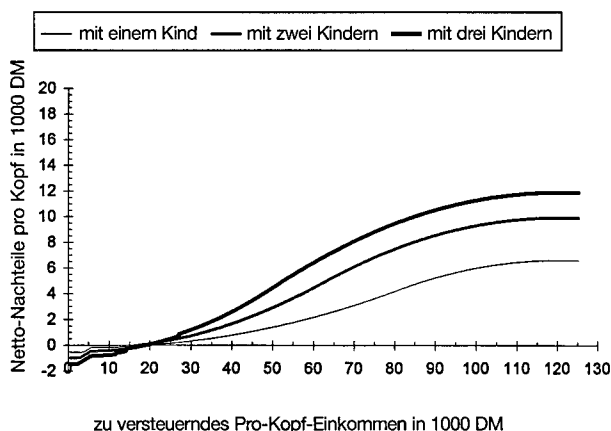


Abbildung 5

Netto-Nachteile für Verheiratete
(Geltender Tarif ohne Übergangsregelung)



Versagung einer am Leistungsfähigkeitsprinzip orientierten Familienbesteuerung entstehen. Um also die Gesamtbe- oder -entlastung der Familien zu ermitteln, ist das Kindergeld nicht um vermeintliche Steuervorteile zu ergänzen, sondern um tatsächliche Steuernachteile zu bereinigen. Die Ermittlung dieses Saldos wird hier – bei gegenwärtiger Rechtslage – am Beispiel von Verheirateten mit drei Kindern demonstriert (vgl. Abbildung 3).

Für die oben betrachteten Fälle (vgl. Abbildungen 1 und 2) ergeben sich bei Berücksichtigung des Kindergeldes die in den Abbildungen 4 und 5 dargestellten Nettobegünstigungen bzw. -belastungen. Wie sich in den Abbildungen zeigt, führt jeweils nur bei niedrigen (Pro-Kopf-)Einkommen der gemeinsame Effekt von Steuerregelung und Kindergeld zu einer Begünstigung von Familien mit Kindern. Schon bei relativ kleinen Pro-Kopf-Einkommen reicht das Kindergeld nicht aus, um die Steuernachteile zu kompensieren. Von einem umfassenden Familienlastenausgleich kann also keine Rede sein. Im übrigen ist der Wendepunkt, an dem das Kindergeld die Steuernachteile gerade noch ausgleicht, wiederum vom Familienstand, aber auch – wegen des gewählten Maßstabes in Abbildung 5 allerdings nicht deutlich erkennbar – von der Kinderzahl abhängig.

Ermittlung der Umverteilungseffekte

Um nun die Verteilungseffekte der von der Bundesregierung vorgeschlagenen Optionslösung er-

mitteln zu können, ist eine Annahme über den ab 1996 geltenden Einkommensteuertarif zu treffen. Im folgenden sei einmal davon ausgegangen, es gelte der von der Bundesregierung jüngst vorgeschlagene Tarif⁴. Auch unter diesen Umständen ergibt sich, daß Familien wiederum im Verhältnis zu Kinderlosen ungleich und je nach (Pro-Kopf-)Einkommen, Kinderzahl und Familienstand zumeist nachteilig behandelt werden (vgl. Abbildungen 6 und 7).

Die Ungleichbehandlung von Familien wird durch zwei gegenläufige Effekte geprägt: Zum einen werden durch das angehobene Kindergeld Familien mit sehr niedrigem Einkommen stärker als bisher begünstigt bzw. geringer als bisher benachteiligt. Zum anderen führt aber die schon bei relativ niedrigem (Pro-Kopf) Einkommen einsetzende abschnittsweise höhere Progression⁵ zu einer deutlicheren Benachteiligung von Familien mit Kindern⁶. Interessant ist auch, daß das Pro-Kopf-Einkommen, bei dem sich für die Familien eine Option zugunsten der Kinderfreibeträge als günstiger (weniger nachteilig) erweist, vom Familienstand und der Kinderzahl abhängt. Im übrigen führt die Optionslösung im neuen Einkommensteuertarif zu dem Ergebnis, daß – abgesehen von Familien mit sehr geringem (Pro-Kopf-)Einkommen – trotz Erhöhung des Kindergeldes bzw. der Kinderfreibeträge (im vorgesehenen Ausmaß) die Benachteiligung von Familien

⁴ Eine graphische Darstellung des Regierungsvorschlages findet sich bei B. Kaltenborn: Bewertung der Vorschläge zur Steuerfreistellung des Existenzminimums, Diskussionspapier Nr. 95-06, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW), Mannheim 1995.

⁵ Zwar steigt im neuen Tarif der Durchschnittssteuersatz bis zum (gegenwärtigen) Beginn der sogenannten oberen Proportionalzone auf ein geringfügig (rund 1/2%) niedrigeres Niveau, doch vollzieht sich wegen der höheren Grundfreibeträge dieser Anstieg innerhalb eines deutlich kleineren Tarifabschnitts. Dies ist hier entscheidend.

⁶ Bei Alleinstehenden mit Kindern wirkt sich als zusätzlicher Nachteil aus, daß der bisher am Grundfreibetrag orientierte Haushaltsfreibetrag offenbar nicht angehoben werden soll.

Abbildung 6

Netto-Nachteile für Alleinstehende¹
(Neuregelung 1996)

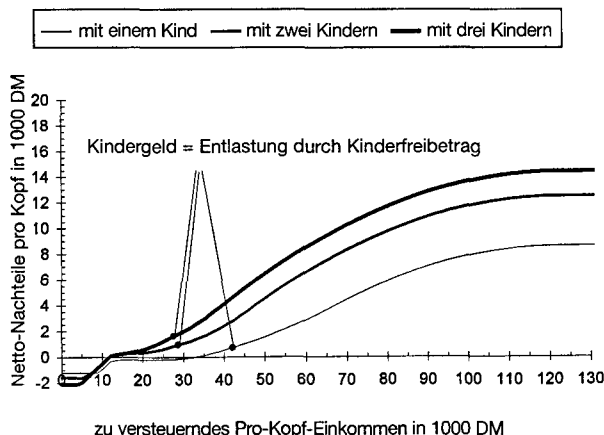
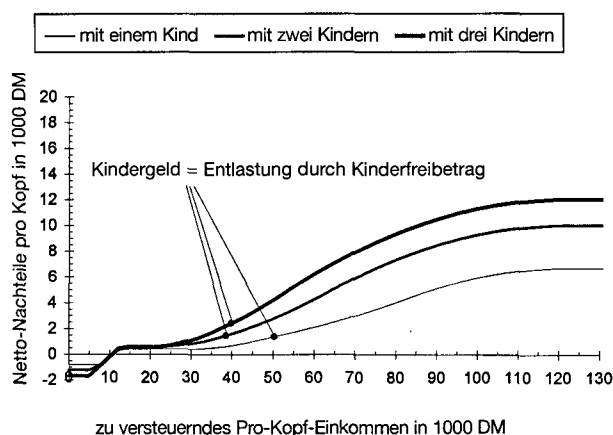


Abbildung 7

Netto-Nachteile für Verheiratete
(Neuregelung 1996)



¹ Dabei ist nach wie vor der geltende Haushaltsfreibetrag von 5616 DM unterstellt.

mit Kindern gegenüber der geltenden Regelung zum Teil zunimmt. Dies ist hier noch einmal beispielhaft für Verheiratete mit drei Kindern gezeigt (vgl. Abbildung 8).

Wie sehr ein einkommensunabhängiges Kindergeld in Kombination mit einer kinderunabhängigen Besteuerung mit verteilungspolitischen Grundüberlegungen in Konflikt steht, läßt sich z.B. augenfällig am Solidaritätszuschlag oder an einer anders motivierten, nach der Verfassung vorgesehenen linearen Erhöhung der Einkommensteuerschuld demonstrieren. Der Verfassungsgeber hat die lineare Einkommensteuererhöhung unter der ausdrücklichen Voraussetzung vorgesehen, daß damit die zusätzlichen Steuerbelastungen den manifestierten Verteilungsvorstellungen folgen. Beim Optionsmodell würde im Bereich der Kindergeldoption dieser Anspruch freilich nicht eingelöst. Vielmehr würde sich z.B. bei gleichem Familieneinkommen die ESt-Belastung für eine kinderreiche und für eine kinderlose Familie um den absolut gleichen Betrag erhöhen. Die über das Kindergeld angestrebte Entlastung könnte in diesem Fall wegen des Pauschalcharakters der Kindergeldzahlung nicht greifen⁷. Dieser Verteilungseffekt ist mit überkommenen Gerechtigkeitsvorstellungen beim besten Willen nicht in Übereinstimmung zu bringen.

Nach alledem ist unter dem Aspekt der Gerechtigkeit das von der Bundesregierung vorgelegte, an SPD-Vorstellungen orientierte Modell negativ zu beurteilen. Das Wahlrecht entpuppt sich für viele Familien

als ein Angebot, zwischen zwei Übeln das kleinere zu wählen: Wollt ihr größere Steuernachteile und Kindergeld oder lieber kleinere Steuernachteile? Zwar werden manche Familien in der Tat durch das Kindergeld besser, zum Teil sogar viel besser gestellt, als wenn sie „nur“ steuerlich gerecht behandelt würden. Das entspricht auch durchaus dem Sinn des Kindergeldes. Sehr viele Familien erhalten aber trotz Kindergeld nicht einmal ihre Steuernachteile kompensiert. Für die Erfüllung der eigentlichen Zielsetzungen des Kindergeldes bleibt nicht ein Pfennig übrig. Dies kann weder aus steuerlicher noch aus familienpolitischer Sicht zufriedenstellen. Von einer Gleichbehandlung aller Familien, wie sie von den Verfechtern eines für alle gleichen Kindergeldes (bei kinderunabhängiger Besteuerung) immer wieder verkündet wird, kann also eben wegen der daran gekoppelten kinderunabhängigen Einkommensbesteuerung keine Rede sein. Bei einer reinen Kindergeldlösung (etwa nach dem SPD-Plan) müßten im Grenzfall die einen ihre für sich und die Versorgung von Kindern eingesetzten Einkommensanteile mit bis zu 0,53 (alter und neuer Spitzensteuersatz), die anderen nur mit maximal 0,29 (neue untere „Proportionalzone“) versteuern, obwohl es durchaus so sein kann, daß beide über das gleiche Pro-Kopf-Einkommen (inklusive Kindergeld) verfügen⁸.

Auch unter allokativen Aspekten ist das Optionsmodell ungünstig zu beurteilen. Da ist zunächst der enorme Anreiz, den das Modell für „Steuergestaltung“ bietet. Wer Kapitaleinkommen bezieht, kann

⁷ Um dieses Ergebnis zu vermeiden, müßte zur Berechnung des Steuerzuschlags die Einkommensteuerschuld der kinderreichen Familie zunächst einmal um die im Kindergeld enthaltene „Steuererstattung“ gekürzt werden. Dazu müßte man sie freilich kennen.

⁸ Dies gilt z.B. im Vergleich eines Ehepaares mit einem Kind bei einem Jahreseinkommen von ungefähr 63 000 DM und einem Alleinstehenden mit sechs Kindern bei einem Jahreseinkommen von rund 128 000 DM.

durch eine Vermögensumschichtung zugunsten seiner Kinder das Kapitaleinkommen familienintern so umverteilen, daß die steuerliche Gesamtbelastung einer De-facto-Anwendung des Familiensplitting entspricht. Es steht ihm dann frei, die vom Regierungsmodell angebotene Option etwa zugunsten des Kindergeldes auszuüben⁹. Er erhielte das volle Kindergeld, ohne daß er steuerliche Nachteile hinzunehmen hätte. Dies ist natürlich auch nach den Maßstäben steuerlicher Gerechtigkeit ärgerlich, und zwar unter anderem deswegen, weil derartige Gestaltungsmöglichkeiten denjenigen nicht zur Verfügung stehen, die nur Einkünfte aus unselbständiger Arbeit beziehen.

Die Gestaltungsmöglichkeiten haben aber auch allokativen Nachteile. Zum einen werden Steuerpflichtige zu Vermögensdispositionen angereizt, die sie ohne die Steuervorteile nicht treffen würden. Einkommen wird möglicherweise zwischen verschiedenen Einkommensarten verschoben. Nicht zuletzt werden die Kenntnisse des Steuerrechts honoriert und die Inanspruchnahme zusätzlicher Steuerberatungsleistungen provoziert.

Diese Argumente werden im übrigen immer wieder – zu Recht – zugunsten des Ehegattensplitting angeführt, weil das Splitting die sonst auf das gleiche Ergebnis abzielenden Gestaltungsmöglichkeiten gegenstandslos werden läßt. Es ist verwunderlich, daß die Argumente bei der steuerlichen Behandlung von Kindern nicht zur Kenntnis genommen werden.

Fehlanreize des Steuersystems

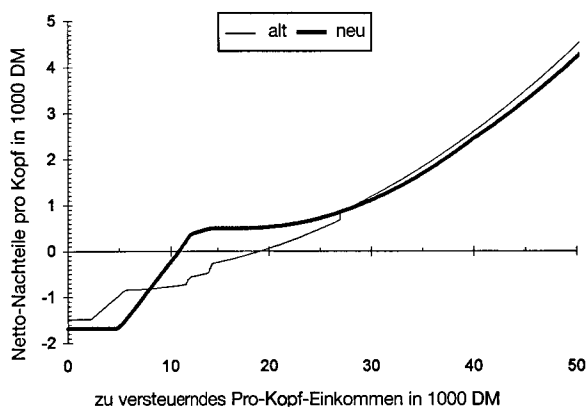
Allokativ wichtiger scheint uns aber ein anderer Aspekt zu sein, der unseres Erachtens in der bisherigen

gen Diskussion überhaupt noch nicht erwähnt wurde. Mit einer Familienentlastung über ein einkommensunabhängiges Kindergeld bei gleichzeitig kinderunabhängiger Einkommensbesteuerung kommt für die Familien mit Kindern ein Steuersystem zur Anwendung, das man als Kombination aus einer (hoch-)progressiven Tarifbelastung und pauschalen Steuerrückzahlungen kennzeichnen kann. Dies ist exakt das Gegenteil dessen, was die finanzwissenschaftliche Theorie als ein an der ökonomischen Effizienz orientiertes Besteuerungsmodell entworfen hat. Die Optimalsteuertheorie empfiehlt, die Grenzbelastung nach Möglichkeit gering zu halten und das notwendige Steueraufkommen über pauschale – jedenfalls die ökonomischen Entscheidungen nicht verzerrende – Zahlungen aufzubringen. Der Grund für diese Empfehlung liegt darin, daß es die Grenzbelastungen sind, die den Steuerpflichtigen daran hindern, die ihm verfügbaren Möglichkeiten zur Einkommenserzielung effizient zu nutzen. Wenn trotz dieser Gewißheit reale Steuersysteme nicht ohne Grenzbesteuerung auskommen, dann wegen der Notwendigkeit, einen Mittelweg zwischen allokativen und distributiven Ansprüchen zu finden. Aus diesem Grund ist eine mit steigendem Einkommen (bis zu einem „Spitzensatz“) steigende Grenzbelastung unvermeidlich.

Unsinnig ist aber eine hohe Grenzbesteuerung dann, wenn sie – augenfällig durch die Pauschal(rück-)zahlungen in Form des Kindergeldes dokumentiert – verteilungspolitisch gar nicht geboten ist. Ein Familiensplitting, aber auch eine – quantitativ angemessene – Kinderfreibetragsregelung, hätte demgegenüber den Vorteil, daß auch die Grenzbelastung des Familieneinkommens dem jeweils erreichten Niveau ökonomischer Leistungsfähigkeit angepaßt wird. Umgekehrt würde nach dem Regierungsmodell – im Bereich der Kindergeldoption – eine zusätzlich verdiente Mark, z. B. einer zehnköpfigen Familie, genauso besteuert, wie die zusätzlich verdiente Mark eines kinderlosen Ehepaares, vorausgesetzt, beide Familien erzielen das insgesamt gleiche Einkommen. Anders betrachtet: Im Vergleich zu einem in seiner Leistungsfähigkeit gleich einzuschätzenden kinderlosen muß die kinderreiche Familie ihr Grenzeinkommen wesentlich höher besteuern. Entsprechend getrübt ist ihre Perspektive, ihre Situation durch eigene Anstrengungen zu verbessern. Das ist Kennzeichen eines mit Fehlanreizen behafteten Steuersystems – ausgerechnet zu Lasten kinderreicher Arbeitnehmer.

Abbildung 8

Netto-Nachteile für Verheiratete mit drei Kindern alt und neu



⁹ Diese Möglichkeit besteht nach geltendem Kindergeldrecht bei Kindern bis zur Vollendung des 16. Lebensjahres.