

Stöwhase, Sven

**Article — Published Version**

## Kindergrundfreibetrag als Alternative zum geltenden Recht?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Stöwhase, Sven (2008) : Kindergrundfreibetrag als Alternative zum geltenden Recht?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 88, Iss. 11, pp. 749-753, <https://doi.org/10.1007/s10273-008-0866-7>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/43112>

**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.*

Sven Stöwhase

## Kindergrundfreibetrag als Alternative zum geltenden Recht?

*Am 15. Oktober hat das Bundeskabinett die Erhöhung des Kindergeldes und des Kinderfreibetrags beschlossen. Zuvor war es zu einem Richtungsstreit über die Einführung eines Kindergrundfreibetrags gekommen. Wie hoch sind die Entlastungswirkungen der unterschiedlichen Konzeptionen? Welche Folgen hätte die Einführung eines Kindergrundfreibetrags für die öffentlichen Haushalte? Lassen sich mit diesem Instrument die familienpolitischen Ziele besser erreichen?*

In den letzten Jahren gab es in der öffentlichen wie in der wissenschaftlichen Diskussion wiederkehrende Forderungen nach einer grundlegenden Reform der Familienförderung im Rahmen der Einkommensteuer. Ausgangspunkt dieser Diskussionen ist die im geltenden Recht betragsmäßig ungleiche steuerliche Entlastung von Kindern durch den Kinderfreibetrag in Abhängigkeit vom zu versteuernden Einkommen. Während diese Ungleichbehandlung aus verfassungsrechtlicher Sicht geboten scheint,<sup>1</sup> stößt sie in der breiten Öffentlichkeit häufig auf Kritik. Als möglicher Ausweg wird immer wieder die Einführung eines Kindergrundfreibetrags angeführt, durch den die steuerliche Entlastung mehr oder minder unabhängig von der Höhe des zu versteuernden Einkommens wird. Sowohl das steuerliche Sofortprogramm von CDU und CSU aus dem Jahr 2004,<sup>2</sup> als auch das aktuelle Steuerkonzept der CSU sehen die Einführung eines solchen Kindergrundfreibetrags vor.<sup>3</sup> Jüngste Äußerungen des amtierenden Bundesfinanzministers aus dem Herbst 2008 gehen in eine ähnliche Richtung.

Zwar bestanden schon vor diesen Vorschlägen gewisse verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Einführung eines Kindergrundfreibetrags, und eine verfassungskonforme Ausgestaltung hätte nach vorliegenden Berechnungen den finanziellen Rahmen gesprengt.<sup>4</sup> Diese Bedenken scheinen aber in der aktuellen Diskussion weniger eine Rolle zu spielen als mögliche verteilungspolitische Aspekte. Vor diesem Hintergrund ist es das Ziel dieses Beitrags, die Wirkungsweise des Instruments Kindergrundfreibetrag als Alternative zur Kinderfreibetragsgewährung nochmals kurz zu erläutern. Mit Hilfe von Einzelfallbeispielen und

mikroökonomischen Simulationsrechnungen sollen dann die aus dem Zusammenspiel mit einer möglichen Erhöhung des Kindergeldes entstehenden Umverteilungseffekte dargestellt werden.

### Das geltende Recht des Jahres 2009

Im Rahmen des Familienleistungsausgleichs wird für Kinder bisher nach §32 EStG ein Kinderfreibetrag gewährt, der das unter der tariflichen Einkommensteuer zu versteuernde Einkommen mindert. Nach den Beschlüssen des Koalitionsausschusses vom Oktober 2008 soll dieser Kinderfreibetrag erhöht werden. Unter Rückgriff auf die Ergebnisse des siebenten Existenzminimumsberichts soll er ab dem Jahr 2009 für jedes voll zu berücksichtigende Kind 3012 Euro betragen. Er setzt sich zusammen aus dem Existenzminimum und einem Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung (BEA).<sup>5</sup> Im Falle einer Zusammenveranlagung verdoppelt sich dieser Betrag, so dass einem verheirateten Ehepaar in der Regel ein Freibetrag von 6024 Euro je Kind zur Verfügung steht.

Die steuerliche Entlastung aus dem Kinderfreibetrag,  $\Delta T_{KFB}$ , ergibt sich entsprechend Gleichung (1) aus der Differenz zwischen der Einkommensteuer  $T$  unter

<sup>1</sup> Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): *Gerechtigkeit für Familien*, Stuttgart 2001, S. 179.

<sup>2</sup> Vgl. Bundestagsdrucksache 15/2745.

<sup>3</sup> Vgl. o.V.: *Steuerkonzept der CSU: Mehr Netto für alle*, [http://www.csu.de/dateien/partei/beschluesse/080505\\_steuerkonzept.pdf](http://www.csu.de/dateien/partei/beschluesse/080505_steuerkonzept.pdf).

<sup>4</sup> Vgl. R. Parsche: *Kindergrundfreibetrag als Lösung der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Familienentlastung geeignet?*, in: *ifo Schnelldienst*, 15/1999, S. 10-13.

<sup>5</sup> Vgl. o.V.: *Ergebnisse des Koalitionsausschusses vom 5. Oktober 2008*, [http://spd.de/show/1758551/061008\\_SPS\\_Aktuell\\_Koa-Ausschuss.pdf](http://spd.de/show/1758551/061008_SPS_Aktuell_Koa-Ausschuss.pdf). Bis zum Jahr 2008 hatte der Kinderfreibetrag eine Höhe von 2904 Euro. Das sachliche Existenzminimum betrug 1824 Euro und der Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung (BEA) 1080 Euro. Letzterer soll im Zuge der Reform nicht verändert werden.

*Dr. Sven Stöwhase, 31, ist Mitarbeiter des Fraunhofer-Instituts für Angewandte Informationstechnik FIT, Sankt Augustin.*

Verwendung des zu versteuernden Einkommens ohne Kinderfreibetragsgewährung  $Y$  und unter Verwendung des um den Kinderfreibetrag gekürzten zu versteuernden Einkommens  $y^*$ .

$$(1) \Delta T_{KFB} = T(y) - T(y^*)$$

Bedingt durch die Progressivität des Einkommensteuertarifs führt der Kinderfreibetrag zu einer steuerlichen Entlastung, die mit dem zu versteuernden Einkommen steigt. In der Konsequenz werden Spitzenverdiener dadurch deutlich stärker entlastet als Familien in mittleren und unteren Einkommensbereichen. So ergibt sich die maximale Entlastungswirkung eines Kinderfreibetrages in Höhe von 6024 Euro mit 2712 Euro je Kind für solche Einkommen, die der Reichensteuer unterliegen.<sup>6</sup> Während die Entlastung für ein Einkommen, das den Grundfreibetrag exakt um die Höhe des Kinderfreibetrages überschreitet, 1062 Euro beträgt, fällt sie für darunter liegende Einkommen sogar noch geringer aus.

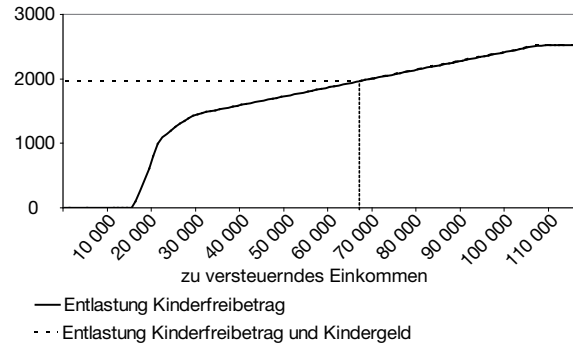
Abgemildert wird diese Ungleichheit in der Gesamtwirkung des Familienleistungsausgleichs durch das Kindergeld, das bei der Einkommensteuer faktisch eine Untergrenze der Entlastung darstellt: Im Rahmen einer kindbezogenen Günstigerprüfung wird bei der Veranlagung zur Einkommensteuer für jedes einzelne Kind ermittelt, ob das Kindergeld die Entlastungswirkung durch den Kinderfreibetrag überschreitet. Ist dies der Fall, so wird kein Kinderfreibetrag gewährt. Andernfalls wird ein Kinderfreibetrag gewährt und die tarifliche Einkommensteuer um das ausgezahlte Kindergeld erhöht. Abbildung 1 stellt diesen Zusammenhang in Abhängigkeit vom zu versteuernden Einkommen nochmals grafisch für den Fall eines Ehepaares mit einem Kind dar. Ab einem zu versteuernden Einkommen von knapp über 66 500 Euro wird der Kinderfreibetrag in Anspruch genommen, da die daraus resultierende Steuerentlastung höher ausfällt als das Kindergeld.<sup>7</sup>

Auf eine Günstigerprüfung verzichtet wird hingegen bei den Zuschlagssteuern. Grundlage der Berechnung des Solidaritätszuschlags ist damit eine fiktive Einkommensteuer, wie sie sich unter Berücksichtigung der Kinderfreibeträge ergeben würde.

<sup>6</sup> Ab einem zu versteuernden Einkommen von 110 328 (hier wird der Steuerpflichtige vollständig in Höhe des Spitzensteuersatzes von 42% entlastet) bleibt die Entlastungswirkung in etwa konstant bei 2530 Euro. Zwischen 500 000 Euro und 506 024 Euro erfolgt eine weitere Steigerung auf dann 2710 Euro. Bedingt durch die Rundungsvorschriften des Steuertarifs sind Entlastungen von bis zu 2712 Euro möglich.

<sup>7</sup> Die Entlastungswirkung des Kinderfreibetrags überschreitet das Kindergeld in Höhe von 1968 Euro erstmals bei einem zu versteuernden Einkommen von 66 544 Euro.

**Abbildung 1**  
Entlastungswirkungen von Kindergeld und  
-freibetrag im geltenden Recht<sup>1</sup>  
(in Euro)



<sup>1</sup> Der Begriff „geltendes Recht“ bezieht sich hier wie in der Folge jeweils auf einen Kinderfreibetrag in Höhe von 6024 Euro für ein zusammen veranlagtes Ehepaar.

Quelle: Eigene Berechnungen.

#### Kindergrundfreibetrag als Alternative zum geltenden Recht

Im Gegensatz zum Kinderfreibetrag, bei dem die Entlastungswirkung de facto „von oben“ auf den Tarif wirkt, folgen die bisher diskutierten Konzepte eines Kindergrundfreibetrags einem gänzlich anderen Ansatz. Die Steuerentlastung ist hier als Abzug von der Steuerschuld ausgestaltet und entspricht genau der Steuerschuld, wie sie sich aus einem zu versteuernden Einkommen in Höhe der Grundfreibeträge zuzüglich der zu gewährenden Kindergrundfreibeträge ergibt. Formal:

$$(2) \Delta T_{KGFB} = \min[T(y), T(gfb + \mu * k)]$$

wobei  $gfb$  dem Grundfreibetrag entspricht,  $k$  für die Anzahl der vollen zustehenden Kinderfreibeträge steht und  $\mu$  die Höhe des Kindergrundfreibetrags angibt.

Diese Ausgestaltung führt dazu, dass die maximale steuerliche Entlastungswirkung im Gegensatz zum Kinderfreibetrag vollkommen unabhängig von der Höhe des Einkommens ist, in Folge der Progressionswirkung jedoch mit der Anzahl der Kinder steigt.<sup>8</sup> Wie aus Gleichung (2) ersichtlich wird, ist die maximale Entlastung auf die Höhe der Steuerschuld begrenzt. Lässt man außer acht, dass geringe Einkommen in Folge dieser Begrenzung teilweise nicht in vollem Umfang von der Entlastungswirkung profitieren, so erfüllt der

<sup>8</sup> Die Entlastungswirkung des Kinderfreibetrags sinkt hingegen für jedes weitere Kind.

**Tabelle 1**  
**Entlastungswirkungen eines Kindergrundfreibetrags**  
 (in Euro)

	Anzahl der Kindergrundfreibeträge							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Maximale steuerliche Entlastung <sup>1</sup>								
Kindergrundfreibetrag 6024	1 062	2 436	3 948	5 542	7 220	8 980	10 824	12 750
Kindergrundfreibetrag 7664	1 408	3 248	5 244	7 374	9 636	12 036	14 568	17 234
Höhe des jährlichen Kindergeldes ab dem Jahr 2009	1 968	3 936	5 976	8 316	10 656	12 996	15 336	17 676

<sup>1</sup> Liegt das zu versteuernde Einkommen abzüglich der Grundfreibeträge in Höhe von 15 328 Euro unter der Summe der in Anspruch genommenen Kindergrundfreibeträge, so kommen die Entlastungswirkungen nicht voll zum tragen, da die zu zahlende Einkommensteuer geringer als der Entlastungsbetrag ist.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Kindergrundfreibetrag doch (zumindest auf den ersten Blick) zwei wesentliche Forderungen, die immer wieder in der politischen Diskussion auftauchen: Die Entlastung soll nicht vom Familieneinkommen abhängen, und kinderreiche Familien sollen stärker gefördert werden als Ein- oder Zweikindfamilien.<sup>9</sup> Darüber hinaus liegt die Entlastungswirkung eines Kindergrundfreibetrags in den allermeisten Fällen auch noch deutlich unter der Wirkung des Kinderfreibetrags, wodurch ein Systemwechsel zu Steuermehreinnahmen führen würde.

Mögliche Reformvorschläge sehen einen Kindergrundfreibetrag in Höhe des Grundfreibetrags<sup>10</sup> oder in vergleichbarer Höhe zum jetzigen Kinderfreibetrag für Ehepaare vor. Diese Vorschläge implizieren für die meisten Steuerpflichtigen Entlastungswirkungen deutlich unterhalb der Entlastungswirkungen eines Kinderfreibetrags bzw. des Kindergeldes.

Tabelle 1 verdeutlicht dies anhand der Entlastungswirkungen für einen Kindergrundfreibetrag in Höhe von 6024 bzw. 7664 Euro.<sup>11</sup> Im Fall eines Kindergrundfreibetrags von 6024 Euro ist das ausgezahlte Kindergeld immer höher als die Entlastungswirkung. Bei 7664 Euro übersteigt die maximale Entlastungswirkung das Kindergeld für die ersten acht Kinder

nicht.<sup>12</sup> Erst ab dem neunten Kind liegt die Entlastung durch den Kindergrundfreibetrag über dem Kindergeld. Voll wirksam ist dies aufgrund der Ausgestaltung als Abzugsbetrag aber nur in den Fällen, in denen  $T(y)$  entsprechend hoch ist.<sup>13</sup>

#### Umverteilungswirkungen eines Kindergrundfreibetrags

Unter der Annahme, dass auch unter einem Systemwechsel zum Kindergrundfreibetrag weiterhin eine Günstigerprüfung mit dem Kindergeld durchgeführt wird, wären alle Steuerpflichtigen negativ betroffen, die zurzeit einen Kinderfreibetrag in Anspruch nehmen. Was in der Diskussion um den Kindergrundfreibetrag jedoch kaum zur Sprache kommt, ist die Tatsache, dass es sich hierbei nicht ausschließlich um Spitzenverdiener handelt. Hierunter fallen zum einen Steuerpflichtige mit im Ausland lebenden Kindern, die mit dem Kindergeld vergleichbare Leistungen nach ausländischem Recht erhalten, zum anderen auch eine Anzahl von Alleinerziehenden, bei denen eine Übertragung des kompletten Freibetrags für Betreuung, Erziehung und Ausbildung auf den erziehenden Elternteil stattgefunden hat.<sup>14</sup> Bei letzteren ist die Belastungswirkung im Vergleich besonders hoch, da sie bisher überdurchschnittlich von den Kinderfreibeträgen profitierten. Eine Beschränkung der Belastung wäre aller-

<sup>9</sup> Vgl. T. Siegel: Fragwürdige Wirkungen eines Familiensplitting, in: Zeitschrift für Steuern und Recht, 3. Jahrgang (2006), Heft 18, S. 415-418.

<sup>10</sup> So sah beispielsweise das steuerliche Sofortprogramm von CDU und CSU aus dem Jahre 2004 einen einheitlichen Grundfreibetrag in Höhe von 8000 Euro je Person vor.

<sup>11</sup> Genannt sind hier die unter dem Ehegattensplitting verdoppelten Beträge. Die Beispielrechnungen beziehen sich immer auf zusammenveranlagte Ehepaare. Für Alleinerziehende, denen nur der einfache Kinderfrei- bzw. Kindergrundfreibetrag und das hälftige Kindergeld zustehen, ergeben sich analoge Ergebnisse. Die entsprechenden Entlastungswirkungen fallen dabei jeweils nur halb so hoch aus wie im Falle eines Ehepaars.

<sup>12</sup> Die zusätzliche Entlastung eines weiteren Kindergrundfreibetrags überschreitet das zusätzliche Kindergeld im letzteren Fall bereits ab dem 7. Kind.

<sup>13</sup> Im genannten Beispiel ist dies der Fall bei einem zu versteuernden Einkommen von über 84 304 Euro.

<sup>14</sup> Bei vollständiger Übertragung des BEA-Freibetrags kann ein Alleinerziehender für das entsprechende Kind einen Kinderfreibetrag in Höhe von (3012 + 1080 =) 4092 Euro in Anspruch nehmen. Für das erste Kind übersteigt die Entlastungswirkung dieses Kindergrundfreibetrags das hälftige Kindergeld bereits ab einem zu versteuernden Einkommen von etwa 15 500 Euro.

**Tabelle 2**  
**Wirkungen auf den Solidaritätszuschlag**  
**bei einem Ehepaar mit 2 Kindern**  
 (in Euro)

	Beispiel 1	Beispiel 2
Zu versteuerndes Einkommen	38 000	50 000
Bemessungsgrundlage für den Solidaritätszuschlag		
Kinderfreibetrag	2090	5144
Kindergrundfreibetrag 6024	2722	6106
Kindergrundfreibetrag 7664	1910	5294
Solidaritätszuschlag		
Kinderfreibetrag	29,20	282,92
Kindergrundfreibetrag 6024	149,71	335,83
Kindergrundfreibetrag 7664	0,00	291,17
Differenz zum geltenden Recht		
Kindergrundfreibetrag 6024	120,51	52,91
Kindergrundfreibetrag 7664	-29,20	8,25

Quelle: Eigene Berechnungen.

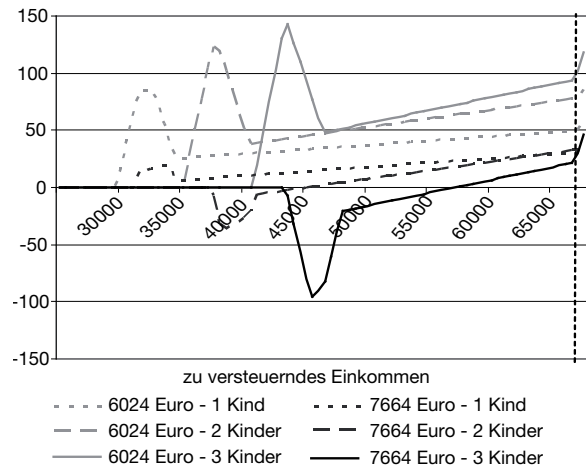
dings möglich, wenn diesem Personenkreis, analog zum geltenden Recht, ein erhöhter Kindergrundfreibetrag eingeräumt werden würde.

Über die oben geschilderten Belastungen hinaus kann es zudem zu Schlechterstellungen beim Solidaritätszuschlag kommen. Wie bereits erwähnt, dient bei der Berechnung des Solidaritätszuschlags eine fiktiv berechnete Einkommensteuer als Bemessungsgrundlage, wie sie sich bei Berücksichtigung der Kinderfreibeträge ergeben würde. Damit sind auch Steuerpflichtige von der Einführung eines Kindergrundfreibetrags betroffen, die im geltenden Recht nur im Rahmen des Solidaritätszuschlags von Kinderfreibeträgen profitieren. Hier kann es, abhängig von der Höhe des zu versteuernden Einkommens und der Höhe des Kindergrundfreibetrags sowohl zu Be- als auch zu Entlastungen kommen. Zusätzliche Belastungen entstehen primär für höhere zu versteuernde Einkommen, während die Entlastungswirkung eines entsprechend hohen Kindergrundfreibetrags bei geringeren Einkommen über der Entlastungswirkung der Kinderfreibeträge liegen kann.

**Beispiel: Ehepaar mit zwei Kindern**

Tabelle 2 verdeutlicht dies zunächst anhand von Beispielfällen für ein Ehepaar mit zwei Kindern. Im Beispielfall 1 bei einem zu versteuernden Einkommen von 38 000 Euro zahlt das Ehepaar 5158 Euro Einkommensteuern. Die Bemessungsgrundlage für den

**Abbildung 2**  
**Be- und Entlastungswirkungen beim**  
**Solidaritätszuschlag**  
 (in Euro)



Quelle: Eigene Berechnungen.

Solidaritätszuschlag unterscheidet sich jedoch hinsichtlich der Freibetragsregelung. Im geltenden Recht mit Kinderfreibetrag ergibt sich eine Bemessungsgrundlage in Höhe von 2090 Euro. Dies entspricht der tariflichen Einkommensteuer für ein zu versteuerndes Einkommen von 25 952 Euro (38 000 Euro abzüglich zweier Kinderfreibeträge in Höhe von 6024 Euro). In den Alternativen mit Kindergrundfreibetrag ergibt sich die Bemessungsgrundlage durch Subtraktion der Entlastungswirkung (vgl. Tabelle 1) vom Steuerbetrag und liegt mit 2722 (1910) Euro höher (niedriger) als im geltenden Recht.<sup>15</sup> Damit ist auch der zu zahlende Solidaritätszuschlag unter einem Kindergrundfreibetrag in Höhe von 6024 (7664) Euro höher (niedriger) als im geltenden Recht mit Gewährung eines Kinderfreibetrags.

Im zweiten Beispielfall wirkt die Entlastung durch die Kinderfreibeträge im geltenden Recht progressionsbedingt stärker, während die Entlastungswirkung durch die Kindergrundfreibeträge unverändert bleibt. Dies führt dazu, dass die Bemessungsgrundlage für den Solidaritätszuschlag in beiden Fällen mit Kindergrundfreibetrag höher ausfällt als im geltenden Recht. Es kommt zu Mehrbelastungen.

<sup>15</sup> Bei zwei Kindern beträgt die Entlastungswirkung bei einem Kindergrundfreibetrag von 6024 Euro 2436 Euro. Wird dieser Betrag von der Einkommensteuerschuld des Ehepaares abgezogen, so ergibt sich eine Bemessungsgrundlage für den Solidaritätszuschlag von 2722 Euro.



### Be- und Entlastungswirkungen insgesamt

Ein kompletteres Bild der Be- und Entlastungswirkungen für steuerpflichtige Ehepaare, die den Kinderfreibetrag im geltenden Recht nicht in Anspruch nehmen, zeigt Abbildung 2. Wie aus der Abbildung ersichtlich wird, unterscheiden sich die Wirkungen auf den Solidaritätszuschlag in Abhängigkeit von der Höhe des Kindergrundfreibetrags, der Höhe des zu versteuernden Einkommens und der Anzahl der Kinder. Im Falle eines Kindergrundfreibetrags in Höhe von 6024 Euro kommt es immer zu zusätzlichen Belastungen beim Solidaritätszuschlag. Hier liegt die maximale Belastung je Kind bei genau 88 Euro jährlich bei einem zu versteuernden Einkommen von 32 580 Euro. Im Falle eines Kindergrundfreibetrags von 7664 Euro kommt es bei Mehrkindfamilien teilweise zu Steuerentlastungen, die maximale Belastung je Kind liegt bei lediglich 30,80 Euro jährlich.

Die betroffenen Steuerpflichtigen könnten folglich bereits durch kleine Kindergelderhöhungen kompensiert werden. Im Falle des Kindergrundfreibetrags in Höhe von 6024 Euro wäre eine volle Kompensation durch Erhöhung des Kindergeldes um monatlich 8 Euro für alle Kinder möglich. Im Falle eines Kindergrundfreibetrags von 7664 Euro wäre sogar eine Erhöhung um monatlich 3 Euro ausreichend. Mehrkindfamilien würden dadurch mehr als überkompensiert. Analoge Werte ergeben sich jeweils auch für Alleinerziehende, für die die Effekte nicht grafisch dargestellt sind.

### Wirkungen auf den Staatshaushalt

Wie Simulationsrechnungen mit dem Einkommenssteuersimulationsmodell MikMod-EST zeigen, summieren sich die potenziellen Steuermehreinnahmen durch einen Wechsel von einem Kinder- zu einem Kindergrundfreibetrag von 6024 Euro im Jahr 2009 auf etwa 1400 Mio. Euro.<sup>16</sup> Im Falle eines Kindergrundfreibetrags von 7664 Euro liegen die berechneten Steuermehreinnahmen immer noch bei etwa 1150

<sup>16</sup> MikMod-EST wurde im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen am Fraunhofer Institut für Angewandte Informationstechnik FIT entwickelt und wird dort seit dem Jahr 2007 zur Gesetzesfolgenabschätzung im Bereich der Lohn- und Einkommensteuer verwendet. Zurzeit basiert MikMod-EST im Wesentlichen auf einer geschichteten und zeitlich fortgeschriebenen Stichprobe der Einkommensteuer-Geschäftsstatistik 2003. Arbeitsangebotseffekte wurden bei der vorgenommenen, rein statischen Simulationsrechnung nicht berücksichtigt. Wie beispielsweise durch S. Bach et al.: Reformkonzepte zur Einkommens- und Ertragsbesteuerung: Erhebliche Aufkommens- und Verteilungseffekte, aber relativ geringe Effekte auf das Arbeitsangebot, in: Wochenbericht des DIW Berlin, 71. Jahrgang (2004), Heft 16, S. 185-204, gezeigt, können solche Effekte im vorliegenden Kontext vernachlässigt werden.

Mio. Euro. Bei geschätzten 18 Mio. Kindergeldkindern könnte das monatliche Kindergeld folglich um knapp 6,50 Euro respektive 5 Euro erhöht werden, ohne dass es in der Summe zu finanziellen Mehrbelastungen bei den öffentlichen Haushalten käme. Bei dieser Berechnung wurde davon ausgegangen, dass die etwa 2 Mio. Kinder in Bedarfsgemeinschaften mit Bezug von Arbeitslosengeld II in voller Höhe von der Kindergelderhöhung profitieren, d.h. die Regelsätze für Kinder entsprechend angehoben werden oder aber das zusätzliche Kindergeld nicht als Einkommen im Sinne des SGB II behandelt wird. Für die Reformvariante mit einem Kindergrundfreibetrag in Höhe von 6024 Euro würde dies bedeuten, dass Schlechterstellungen bei mittleren und geringen Einkommen nur in wenigen Ausnahmefällen – und dann auch nur in sehr geringem Umfang – eintreten, während es insgesamt zu starken Umverteilungseffekten in Richtung von Steuerpflichtigen mit niedrigeren Einkommen und solchen mit mehreren Kindern kommt. In der Reformvariante mit einem Kindergrundfreibetrag in Höhe des Grundfreibetrages treten Schlechterstellungen bei Steuerpflichtigen, die bisher Kindergeld erhalten haben, nicht auf. Dieses Ergebnis wird durch eine im Aggregat etwas geringere Umverteilungswirkung erkaufte.

### Fazit

Löst man sich von verfassungsrechtlichen Bedenken, die gegen das Konzept eines Kindergrundfreibetrags sprechen könnten, so ließen sich mit Hilfe dieses Instrumentes einige familienpolitische Ziele erreichen. Zum einen würde im Rahmen der Einkommensteuer eine Situation entstehen, in der die betragsmäßige Steuerentlastung für jedes Kind nicht mehr von der Höhe des Einkommens abhängig wäre. Zum anderen führt der Kindergrundfreibetrag implizit zu einer durchaus gewollten Staffelung der Entlastungswirkung nach der Anzahl der Kinder. Freilich sind mit seiner Einführung auch Probleme verbunden. So kann es, insbesondere bei den Zuschlagsteuern, zu Mehrbelastungen auch schon bei mittleren und niedrigen Einkommen kommen. Bei einer entsprechend gewählten Höhe des Kindergrundfreibetrags ist es aber möglich, Mehrbelastungen für diese Haushalte allein durch Umwidmung der entstehenden Steuermehreinnahmen in Kindergelderhöhungen mehr als überzukompensieren. Mit einer solchen Politik wären teils deutliche Umverteilungswirkungen zu Gunsten von Geringverdienern verbunden, die beispielsweise dazu beitragen könnten, das Armutsrisiko von Familien zu verringern.