

Christiane Liesenfeld, Frank Roland

Reform der Familienbesteuerung: Das Aus für den Kindergrundfreibetrag

Um dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. 11. 1998¹ zur Neuregelung der Familienbesteuerung gerecht zu werden, muß der Staat die Minderung der einkommensteuerlichen Leistungsfähigkeit, die durch die Versorgung, Betreuung und Erziehung von Kindern entsteht, umfassender berücksichtigen². Welche verfassungskonformen Alternativen stehen zur Verfügung?

Derzeit können nur alleinerziehende Eltern Kinderbetreuungskosten³ und (mit dem Haushaltsfreibetrag⁴) den Erziehungsbedarf von Kindern steuerlich geltend machen. Nach Auffassung der Karlsruher Richter verstößt diese Regelung gegen den besonderen Gleichheitssatz des Artikels 6 Grundgesetz, weil in ehelicher Gemeinschaft lebende Eltern von diesen steuermindernden Abzügen ausgeschlossen sind. In welcher Form der Gesetzgeber der Aufforderung des Bundesverfassungsgerichts nachkommt, die verminderte einkommensteuerliche Leistungsfähigkeit auch bei nicht getrennt lebenden Ehepaaren mit Kindern vollständig zu berücksichtigen, bleibt offen⁵. Prinzipiell kann dies auf verschiedene Weise erreicht werden.

Die steuersystematisch sauberste Lösung ist die für das Jahr 2000 geplante Erhöhung des Kinderfreibetrages von derzeit 6912 DM auf 10000 DM für das erste und 8500 DM für jedes weitere Kind⁶. Wenn man mit der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer die steuerliche Leistungsfähigkeit erfassen will, dann muß eine reduzierte Leistungsfähigkeit durch einen Abzug von der Bemessungsgrundlage berücksichtigt werden⁷.

Irreführende Sichtweise

Die Regierung hat den Kinderfreibetrag bislang aufgrund seiner angeblich negativen verteilungspolitischen Wirkungen abgelehnt. Denn bei einem direkt progressiven Tarifverlauf führt die Erhöhung des Kinderfreibetrages dazu, daß Bezieher hoher Einkommen absolut stärker entlastet werden als Bezieher niedriger Einkommen. Auf der Basis des für das Jahr 2000

geplanten Einkommensteuertarifs entsteht für eine Familie A (zwei Kinder, 80000 DM Einkommen⁸) eine absolute Entlastung von rund 1300 DM, für eine Familie B (zwei Kinder, 250000 DM Einkommen) von etwa 2400 DM⁹. Auf den ersten Blick erscheint das sicherlich nicht gerecht; die Sichtweise ist jedoch irreführend.

Wenn man sich aus Gründen der vertikalen Steuergerechtigkeit für einen progressiven Einkommensteuertarif entschieden hat¹⁰, dann muß man auch den damit verbundenen Progressionseffekt akzeptieren. Daß Familie B einen Einkommenszuwachs absolut stärker versteuern müßte als Familie A, würde wohl kaum als ungerecht empfunden. Im Umkehrschluß muß dann aber auch hingenommen werden, daß diese Familie durch die mit erhöhten Kinderfreibeträgen verbundene Reduzierung der Bemessungsgrundlage absolut stärker entlastet würde. „Die höhere Entlastung stellt nur den Ausgleich für die höhere Mehrbelastung dar, die den Freibetragsberechtigten treffen

¹ Vgl. Entscheidung des BVerfG vom 10. 11. 1998, 2 BvR 1057/91 und BVerfG: Pressemitteilung Nr. 5 vom 19. 1. 1999.

² In ähnlicher Weise äußerte sich das BVerfG in seinen Entscheidungen vom 29. 5. 1990, 1 BvL 20, 26, 184 u. 4/86, in: BVerfGE 82, 60 ff. und vom 12. 6. 1990, 1 BvL 72/86, in: BVerfGE 82, 198 ff.

³ Siehe dazu § 33c EStG.

⁴ Siehe dazu § 32 Abs. 7 EStG.

⁵ Das BVerfG gibt jedoch den zeitlichen Rahmen für die Umsetzung vor: So soll bis zum 1. 1. 2000 die Berücksichtigung der Kinderbetreuungskosten und bis zum 1. 1. 2002 die Inanspruchnahme des Haushaltsfreibetrags auch auf in ehelicher Gemeinschaft lebende Eltern ausgedehnt werden.

⁶ Vgl. R. Nahrendorf, R. Uhlmann: Niedriger Spitzensteuersatz keine Frage der Ideologie, in: Handelsblatt, Nr. 88 vom 7./8. 5. 1999, S. 3 und o.V.: Geplante Familienentlastung in Frage gestellt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 87 vom 15. 4. 1999, S. 17 u. 19.

⁷ Vgl. R. Peffekoven: Freibetrag oder Steuerkredit? Zu einem Problem der Einkommensteuerreform, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 30, Tübingen 1971/72, S. 412 ff.

⁸ Unter Einkommen wird hier das zu versteuernde Einkommen verstanden und damit die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer vor Familienlastenausgleich.

Christiane Liesenfeld, 30, Dipl.-Volkswirtin, und Frank Roland, 27, Dipl.-Volkswirt, sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

würde, wenn der den Freibetrag begründende Tatbestand ungerechtfertigterweise nicht berücksichtigt worden wäre.“¹¹

Aussagekräftiger ist ein Vergleich der relativen Entlastungswirkungen: Bei Inanspruchnahme des zur Zeit geltenden Kinderfreibetrages würde Familie A etwa 10400 DM Steuern zahlen, Familie B ungefähr 80000 DM. Durch die Anhebung dieses Freibetrages sinkt die Steuerschuld von Familie A um rund 13%, die von Familie B dagegen lediglich um 3%.

Mängel eines Kindergrundfreibetrages

Die Koalition hat anfangs den Ersatz der Kinderfreibeträge durch sogenannte Kindergrundfreibeträge (KGFB) in Höhe von zunächst 13200 DM für das erste und 11200 DM für jedes weitere Kind bevorzugt¹². Diese Beträge würden wie der Grundfreibetrag (GFB), durch den das Existenzminimum der Steuerpflichtigen freigestellt wird, unten vom Tarif „abgeschnitten“. Auf diese Weise könnte ein Progressionseffekt vermieden werden: Der Unterhalt von Kindern würde bei allen Steuerpflichtigen – unabhängig von ihrer Einkommenshöhe – zur gleichen absoluten Entlastung führen. Denn dadurch, daß beispielsweise alle Elternpaare mit zwei Kindern nur das Einkommen versteuern müßten, welches über 51400 DM¹³ hinausgeht, bliebe ihnen grundsätzlich eine Steuerbelastung in Höhe von etwa 6200 DM erspart. ...

Vergleicht man diese Entlastung mit den Wirkungen des heutigen Familienlastenausgleichs, so zeigt sich bereits hier eine Schwachstelle: Während Familie A um knapp 200 DM bessergestellt würde, müßte Familie B etwa 850 DM mehr Einkommensteuer zahlen. Das wird jedoch kaum mit den Vorstellungen des Bundesverfassungsgerichts vereinbar sein. Denn die Karlsruher Richter weisen in ihrem Urteil ausdrücklich darauf hin, daß die verminderte steuerliche Leistungsfähigkeit von Eltern gegenüber Kinderlosen heute grundsätzlich nicht ausreichend berücksichtigt wird¹⁴.

Verstoß gegen die steuerliche Gerechtigkeit

Das ausschlaggebende Argument gegen Kindergrundfreibeträge dürfte jedoch gewesen sein, daß sie gegen die steuerliche Gerechtigkeit verstoßen hätten. Eine horizontale Gleichbehandlung ist nur gegeben, wenn Personen mit gleicher steuerlicher Leistungsfähigkeit auch die gleiche Steuerlast tragen¹⁵. Nun gilt zwar das Einkommen als wesentlicher Indikator der Leistungsfähigkeit, dennoch sind zwei Familien mit gleich hohen Einkommen nicht grundsätzlich gleich leistungsfähig. Geht man wie das Bundesverfassungsgericht davon aus, daß der Unterhalt von Kindern die steuerliche Leistungsfähigkeit der Eltern mindert¹⁶, dann sind zwei Steuerpflichtige mit glei-

⁹ Da die Wirkungen des Kinderfreibetrages analysiert werden sollen, wird davon ausgegangen, daß sowohl Familie A als auch Familie B den Kinderfreibetrag in Anspruch nehmen. Im aktuellen Familienlastenausgleich (alternativ: Kinderfreibetrag oder Kindergeld) wäre für Familie A das Kindergeld die günstigere Lösung. Zu den geltenden Regelungen siehe J. Althammer, S. Wenzler: Wie familienfreundlich ist die Reform des Kinderlastenausgleichs?, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 53, Tübingen 1996/97, S. 545 ff.

¹⁰ Zur Ausgestaltung eines vertikal gerechten Einkommensteuertarifs siehe beispielsweise R. A. Musgrave, P. B. Musgrave: Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 2, 5. Aufl., Tübingen 1993, S. 28 ff. und S. 216.

¹¹ H. Pollak: Steuertarife, in: F. Neumark (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 2, 3. Aufl., Tübingen 1980, S. 254.

¹² Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen ist für höhere Kindergrundfreibeträge eingetreten. Da die Höhe der Beträge für die grundsätzlichen Wirkungen dieser Form des Familienlastenausgleichs nicht relevant ist, liegt den folgenden Ausführungen der Vorschlag des Bundesministeriums der Finanzen zugrunde. Vgl. o.V.: Geplante Familienentlastung in Frage gestellt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 87 vom 15.4.1999, S. 17 u. 19.

¹³ Grundfreibeträge der Eltern zuzüglich Kindergrundfreibeträge: 2 x 13500 DM + 13200 DM + 11200 DM = 51400 DM.

¹⁴ Vgl. BVerfG: Pressemitteilung Nr. 5 vom 19. 1. 1999.

¹⁵ Zu den Fragen horizontaler und vertikaler steuerlicher Gerechtigkeit siehe K. Schmidt: Grundprobleme der Besteuerung, in: F. Neumark (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 2, 3. Aufl., Tübingen 1980, S. 133 ff. und die dort angegebene Literatur.

¹⁶ Vgl. BVerfG: Pressemitteilung Nr. 5 vom 19. 1. 1999.

Bruno Kaltenborn

Streit um die Einkommensteuer

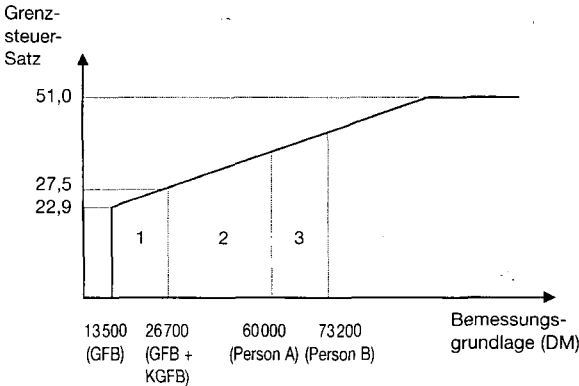
Die Reformvorschläge der Parteien im Vergleich

Der Verfasser stellt die von den Parteien seit 1997 vorgelegten Reformvorschläge übersichtlich zusammen und unterzieht sie einer kritischen Bewertung.

1999, 221 S., brosch., 69,- DM, 504,- öS, 62,50 sFr, ISBN 3-7890-5923-4

 **NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden**

Abbildung 1
Einkommensteuerliche Belastung von
Kinderlosen und Alleinerziehenden mit einem
Kind bei Kindergrundfreibetrag (Tarif 2000)



chem Einkommen, aber unterschiedlicher Kinderzahl in unterschiedlichem Maße fähig, Steuern zu zahlen. Das bedeutet umgekehrt, daß zwei Steuerpflichtige mit unterschiedlich hohen Einkünften durchaus die gleiche Leistungsfähigkeit aufweisen können, wenn ihre Kinderzahl differiert.

Vergleicht man einen Kinderlosen mit einem Einkommen von 60000 DM (Person A) und einen Alleinerziehenden (Person B) mit einem Kind, der Einkünfte in Höhe von 73200 DM bezieht, dann müßten diese bei einer horizontal gerechten Besteuerung die gleiche Steuerlast tragen. Denn die vermeintlich größere Leistungsfähigkeit des Alleinerziehenden wird durch die Kosten, die mit der Versorgung, Betreuung und Erziehung des Kindes verbunden sind, gerade ausgeglichen. Um die tatsächliche steuerliche Leistungsfähigkeit zu ermitteln, muß also das Einkommen rechnerisch um den Kindergrundfreibetrag gekürzt werden. Schließlich soll dieser Freibetrag der Forderung des Bundesverfassungsgerichts entsprechen und die reduzierte steuerliche Leistungsfähigkeit der Eltern berücksichtigen.

Durch einen Kindergrundfreibetrag würden die beiden Steuerpflichtigen, die sich eigentlich in der gleichen wirtschaftlichen Situation befinden, unterschiedlich besteuert (siehe Abbildung 1). Während sich für den Kinderlosen eine Steuerschuld von ungefähr 14000 DM (in Abbildung 1: Summe der Flächen 1 und 2) ergeben würde, müßte der Steuerpflichtige mit Kind ungefähr 15700 DM (in Abbildung 1: Summe der Flächen 2 und 3)¹⁷ und damit etwa 12% mehr Steuern

(in Abbildung 1: Differenz der Flächen 1 und 3) zahlen. Diese höhere Belastung entsteht, weil die eigentliche steuerliche Leistungsfähigkeit in Höhe von 60000 DM in unterschiedlichen Bereichen des Einkommensteuertarifs besteuert wird, und zwar bei dem Alleinerziehenden um den Kindergrundfreibetrag (und damit um 13200 DM) weiter rechts. In einem direkt progressiven Tarif hat das nicht nur Auswirkungen auf die Höhe des Eingangssteuersatzes¹⁸, sondern auch auf die Höhe der Steuersätze, mit denen die tatsächliche Leistungsfähigkeit letztendlich belastet wird.

Mit wachsender Anzahl von Kindern (und Kindergrundfreibeträgen) nimmt diese steuerliche Diskriminierung sogar zu. So würde die Mehrbelastung eines gleich leistungsfähigen Steuerpflichtigen mit zwei Kindern und einem entsprechend höheren Einkommen von 84400 DM mehr als 21% ausmachen. Mit steuerlicher Gerechtigkeit hat das wohl genau so wenig zu tun wie mit der angekündigten Entlastung der Familien¹⁹.

Steuerliche Gleichbehandlung durch Grundfreibetrag

Hier stellt sich die Frage, warum der bestehende Grundfreibetrag nicht gegen die horizontale Gerechtigkeit verstößt, obwohl er technisch genau so berücksichtigt wird wie die nun wegen verfassungsrechtlicher Bedenken verworfenen Kindergrundfreibeträge²⁰. Im Gegensatz zum Kindergrundfreibetrag gilt der Grundfreibetrag, durch den das Existenzminimum jedes Steuerpflichtigen steuerfrei gestellt werden soll, jedoch für alle und verstößt damit auch nicht gegen die steuerliche Gleichbehandlung. Hätten alle Steuerpflichtigen die gleiche Zahl von Kindern, dann würde die in Abbildung 1 dargestellte Rechtsverschiebung der eigentlichen steuerlichen Leistungsfähigkeit jeden gleich belasten. Das würde zwar grundsätzlich zu einem höheren Eingangssteuersatz führen, die horizontale Gerechtigkeit wäre davon aber nicht beeinträchtigt. Probleme für die steuerliche Gleichbehandlung entstehen immer dann, wenn Tatbestände in den Einkommensteuertarif einbezogen werden, die nicht für alle Besteuereten zutreffen²¹.

Hätte die Koalition aus politischen Gründen an dem Konzept des Kindergrundfreibetrages festhalten wollen, dann wären ihr nur wenige Möglichkeiten geblieben

¹⁷ Die Fläche 1 entspricht der absoluten Steuerentlastung durch den Kindergrundfreibetrag. Für ein Kind beträgt diese etwa 3380 DM.

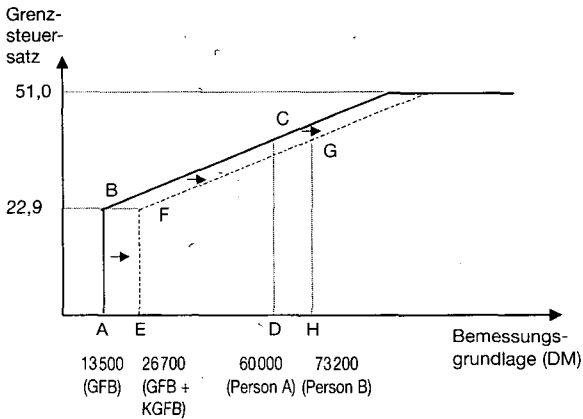
¹⁸ Der Eingangssteuersatz steigt von 22,9% auf ungefähr 27,5%.

¹⁹ So beispielsweise die Ankündigung der Parlamentarischen Staatssekretärin Barbara Hendricks (SPD), die Familien würden künftig auf jeden Fall besser dastehen. Vgl. o.V.: Wenig Entlastung für die Familien, in: Handelsblatt, Nr. 73 vom 16./17. 4. 1999, S. 4.

²⁰ Vgl. o.V.: Kindergrundfreibetrag offenbar nicht verfassungskonform, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 104 vom 6. 5. 1999, S. 2.

²¹ Vgl. H. Pollak: Steuertarife, a.a.O., S. 241.

Abbildung 2
Anpassung des Einkommensteuertarifs an die Kinderzahl

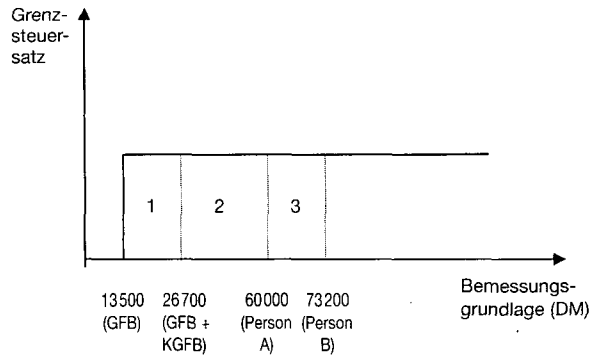


ben, weitere Verfassungsklagen zu vermeiden: Zunächst könnte für jede Familiengröße ein eigener Einkommensteuertarif eingeführt werden, so daß der gleiche Eingangssteuersatz unabhängig von der Zahl der Kinder gelten würde. Dazu müßte man den gesamten Tarifverlauf um die jeweiligen Kindergrundfreibeträge nach rechts verschieben (siehe Abbildung 2). Das über die Grund- und Kindergrundfreibeträge hinausgehende Einkommen würde dann bei allen Steuerpflichtigen den gleichen Steuersätzen unterliegen; Steuerpflichtige mit im Grunde gleicher steuerlicher Leistungsfähigkeit müßten auch gleich viel Steuern zahlen²². In der praktischen Umsetzung wären dann die Grund- und Splittingtabellen zusätzlich nach der Kinderzahl zu differenzieren. Damit würde man sich jedoch immer weiter von dem Ziel entfernen, das Steuersystem einfacher und transparenter zu gestalten.

Alternative Möglichkeiten

Den gleichen Effekt könnte man erzielen, indem man den direkt progressiven Einkommensteuertarif durch einen indirekt progressiven Tarif (also einen Tarif mit konstanten Grenzsteuersätzen und Grundfreibeträgen) ersetzen würde. Denn auch dann würde – wie in Abbildung 3 dargestellt – die Rechtsverschiebung im Tarif nicht zu steigenden (Eingangs-)Steuersätzen führen; die gleiche Leistungsfähigkeit würde auch in gleichem Ausmaß besteuert. Für das oben aufgeführte Beispiel bedeutet dies, daß der Kinderlose mit einer Steuerschuld in Höhe der Flächen 1 und 2 belegt wür-

Abbildung 3
Kindergrundfreibetrag bei indirekt progressivem Tarif



de und der Alleinerziehende mit einem identischen Steuerbetrag in Höhe der Flächen 2 und 3²³. Obwohl eine solche „flat rate tax“ international seit langem diskutiert wird²⁴, bestehen hierzulande wohl keine Chancen für ihre politische Durchsetzung.

Daß die Regierung die Umsetzung des Karlsruher Urteils durch Kindergrundfreibeträge (ergänzt um eine geringfügige Kindergelderhöhung) einer reinen Kindergeldlösung vorzog, läßt sich wohl nur mit Blick auf die angespannte Haushaltslage erklären. Denn von der Wirkung her sind beide prinzipiell identisch: Für den Steuerpflichtigen ist es grundsätzlich egal, ob seine Steuerschuld infolge eines Kindergrundfreibetrages gekürzt wird, oder ob er ein Kindergeld in der entsprechenden Höhe²⁵ ausgezahlt (bzw. mit der Steuerschuld verrechnet) bekommt. Die Kindergeldlösung wäre jedoch für den Staat teurer, da von einem erhöhten Kindergeld auch alle diejenigen profitieren würden, die keine (oder nur wenig) Einkommensteuer zahlen und somit den Kindergrundfreibetrag nicht (oder nicht voll) in Anspruch nehmen können.

Die Regierung hat offensichtlich akzeptiert, daß Kindergrundfreibeträge – ohne Tarifanpassungen – nicht das geeignete Konzept wären, um das jüngste Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Familienbesteuerung umzusetzen. Mit der nun geplanten Erhöhung der Kinderfreibeträge hat sie sich für die steuersystematisch konsequente Lösung entschieden. Auf diese Weise kann die durch die Versorgung, Betreuung und Erziehung von Kindern geminderte steuerliche Leistungsfähigkeit von Eltern relativ einfach und auch verfassungskonform berücksichtigt werden.

²² In Abbildung 2 würde der Steuerpflichtige ohne Kinder Steuern in Höhe der Fläche ABCD und der Alleinerziehende in Höhe der genau so großen Fläche EFGH zahlen.

²³ Aufgrund der konstanten Grenzsteuersätze sind die Flächen 1 und 3 gleich groß.

²⁴ So beispielsweise R. E. Hall, A. Rabushka: *Low Tax, Simple Tax, Flat Tax*, New York 1983; und F. A. von Hayek: *Die Verfassung der Freiheit*, 3. Aufl., Tübingen 1991, S. 387 ff.

²⁵ Für ein Kind wären das etwa 3380 DM im Jahr (Fläche 1 in Abbildung 1).