

Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der
Katholischen Sozialwissenschaftlichen
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 167

Familienlastenausgleich

Leistungen, Defizite, Aufgaben

von Heinz Lampert

J.P. Bachem Verlag

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ behandelt jeweils aktuelle Fragen aus folgenden Gebieten:

- Kirche in der Gesellschaft
- Staat und Demokratie
- Gesellschaft
- Wirtschaft
- Erziehung und Bildung
- Internationale Beziehungen / Dritte Welt

Die Hefte eignen sich als Material für Schul- und Bildungszwecke.

Bestellungen sind zu richten an die
Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle
Viktoriastraße 76
4050 Mönchengladbach 1

Redaktion:
Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle
Mönchengladbach

Der Familienlastenausgleich (FLA) ist wie die gesamte Familienpolitik ein junger Zweig staatlicher Sozialpolitik. Er begann in Deutschland mit der Einführung von *Kinderfreibeträgen* bei der Einkommensteuer 1920. Neben diese erste Leistungsart trat 1935 die Zahlung einer staatlichen *Kinderbeihilfe* ab dem fünften Kind. Beide Leistungsarten sind zu den wesentlichen und quantitativ bedeutendsten Elementen des FLA geworden. Sie stellen den FLA im engeren Sinn dar. Der FLA im weiteren Sinne umfaßt darüber hinaus andere monetäre Leistungen an Familien (Ehepaare und Alleinerziehende mit Kindern) wie Ausbildungsbeihilfen, entsprechend der Kinderzahl höheres Wohngeld, Wohnungsbauförderungsmaßnahmen (Darlehen und Bausparprämien) und neuerdings Erziehungsgeld sowie die Anrechnung von Erziehungsjahren in der gesetzlichen Rentenversicherung. Auch Realleistungen, wie insbesondere die unentgeltlichen medizinischen Sachleistungen für die nicht erwerbstätigen Familienangehörigen Pflichtversicherter in der gesetzlichen Krankenversicherung sind Teil des FLA. Der FLA im weiteren Sinne umfaßt alle Maßnahmen, die darauf abzielen, die Familie mit Kindern von einem Teil der ökonomischen Aufwendungen zu entlasten, die ihr durch die Geburt, die Versorgung und die Erziehung von Kindern entstehen und ökonomische Nachteile, die mit Kindern verbunden sind, wie vor allem die mindestens zeitweise eingeschränkten Erwerbsmöglichkeiten eines Elternteils, partiell auszugleichen. Einen wie großen Teil der Kinderlasten die Gesellschaft Familien mit Kindern abnehmen soll und will, ist eine politisch zu treffende Wertentscheidung.

Entwicklung und Stand des FLA in der Bundesrepublik

In der Bundesrepublik waren bis 1974 Kinderfreibeträge die Hauptsäule des FLA. Bis dahin gab es das 1955 eingeführte Kindergeld erst vom dritten Kind ab, das 1961 eingeführte Zweitkindergeld in Höhe von 25 DM war einkommensabhängig. 1975 trat eine gravierende Änderung ein. Auf Initiative der SPD wurden die Kinderfreibeträge abgeschafft, weil diese bei progressiven Einkommensteuern um so stärker entlasten, je höher das Einkommen ist. Statt dessen wurden für das erste Kind 50 DM, für das zweite Kind 70 DM und für das dritte und jedes weitere Kind 120 DM Kindergeld gezahlt. Eine erneute Kursänderung leitete die christlich-liberale Koalition ein, als sie – nachdem sie 1983 Kinderfreibeträge wieder eingeführt hatte – im Zuge der „großen“ Steuerreform die Kinderfreibeträge erhöhte, die Ausbildungsfreibeträge für Kinder verdoppelte und gleichzeitig die Kindergeldzahlungen in Höhe von 50 DM für das erste, 100 DM für das zweite, 220 DM für das dritte und 240 DM für jedes weitere Kind beibehielt, allerdings verbunden mit einer Absenkung des Kindergeldes für Bezieher von Einkommen über 45 480 DM pro Jahr auf maximal 70 DM für das zweite und 140 DM für jedes

weitere Kind. Für die Bezieher niedriger Einkommen wurde zum Ausgleich für die steuerliche Unwirksamkeit des Kinderfreibetrages ein Kindergeldzuschlag in Höhe von bis zu 46 DM pro Kind und Monat eingeführt. Ab 1. Juli 1990 wird das Zweitkindergeld auf 130 DM angehoben.

Die christlich-liberale Koalition beließ es nicht bei diesen Verbesserungen der ökonomischen Lage der Familie gegenüber dem vorherigen Zustand. Vielmehr wurden bemerkenswerte familienpolitische Innovationen eingeführt, nämlich das Erziehungsgeld, der Erziehungsurlaub und das Erziehungsjahr.

Das 1986 eingeführte *Erziehungsgeld* wird für die ersten sechs Monate nach der Geburt eines Kindes in Höhe von 600 DM monatlich unabhängig vom Einkommen an kindererziehende Mütter oder Väter gezahlt, wenn diese weniger als 19 Stunden wöchentlich erwerbstätig sind. Vom siebten Lebensmonat des Kindes an wird das Erziehungsgeld einkommensproportional gekürzt, wenn die Einkünfte der verheirateten Eltern nach Abzug der Steuern und der Vorsorgeaufwendungen 29400 DM bzw. bei Alleinerziehenden 23700 DM übersteigen. Erziehungsgeldbezieher sind beitragsfrei krankenversichert. Das ursprünglich auf die ersten zehn Lebensmonate des Kindes begrenzte Erziehungsgeld wird zur Zeit 15 Monate lang gezahlt, ab 1. Juli 1990 18 Monate. In verschiedenen Bundesländern gibt es ergänzende Regelungen.¹⁾ Gleichzeitig mit dem Erziehungsgeld wurde für Arbeitnehmer, die Anspruch auf Erziehungsgeld haben, ein *Erziehungsurlaub* eingeführt, der für die Dauer des Bezuges des Erziehungsgeldes gewährt wird. Während dieses Urlaubs darf das Arbeitsverhältnis nicht gekündigt werden. Schließlich wurde als dritte Maßnahme für Personen, die ab 1. Januar 1986 rentenbezugsberechtigt werden und Kinder erzogen haben, pro Jahr ein *Erziehungsjahr* in der Rentenversicherung angerechnet (für Personen, die vor 1986 rentenbezugsberechtigt wurden, gelten besondere Regelungen). Das Erziehungsjahr trägt sowohl zur Erfüllung der Mindestversicherungszeit als auch zu einer Erhöhung der Rente bei. Zur Zeit bewirkt ein Erziehungsjahr, wenn es innerhalb der ersten fünf Kalenderjahre seit Eintritt in die Versicherung liegt, eine Rentenerhöhung um 33,60 DM pro Monat. Das Erziehungsjahr wird unabhängig davon anerkannt, ob der Bezugsberechtigte erwerbstätig ist oder nicht. Das Ende 1989 vom Bundestag verabschiedete Rentenstrukturreformgesetz sieht die Anerkennung von drei Erziehungsjahren pro Kind vor.

Mit diesen drei sich ergänzenden Instrumenten soll erstens für jedes Kind in der frühkindlichen Phase eine ständige Betreuungsperson gesichert werden, zweitens den Eltern durch die finanzielle Anerkennung der Familientätigkeit die Entscheidung für eine vorübergehende Unterbrechung der Erwerbstätigkeit erleichtert werden, drittens ein Teil der mit der Geburt und Versorgung von Kindern entstehenden Kosten ausgeglichen und viertens die Erziehungs- und Versorgungsleistung der Eltern durch Staat und Gesellschaft anerkannt werden.

Aufgrund der Familienorientierung der Steuerreform der Jahre 1986 bis 1990 und aufgrund der Einführung von Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Erziehungsjahr vertreten nicht wenige Politiker die Auffassung, für die Familie sei in den letzten Jahren so viel getan worden, daß zunächst weitere familienpolitische Maßnahmen nur noch geringere Priorität haben sollten. Wenngleich die Familienpolitik durch die christlich-liberale Koalition in durchaus beachtlicher Qualität und Quantität weiterentwickelt wurde, so beruht diese Auffassung doch auf einer Fehleinschätzung der Realität. Dies soll durch die Beantwortung folgender Fragen gezeigt werden:

1. Wie hat der FLA 1954 bis 1985 die Wohlfahrtsposition der Familien beeinflußt?
2. Wie hat die Steuerreform der Jahre 1986 bis 1990 die Wohlfahrtsposition der Familien mit Kindern gegenüber vorher und gegenüber Familien ohne Kinder verändert?
3. Wie stellt sich insgesamt die ökonomische Situation kindererziehender und -versorgender Familien gegenüber kinderlosen Haushalten dar?

Umfang und Wirkungen des FLA 1954 bis 1986

1990 haben Willeke und Onken²⁾ eine nach Umfang, Systematik und Gründlichkeit beeindruckende empirische Studie des FLA für den Zeitraum 1954 bis 1986 vorgelegt, in der sie für 144 Familientypen (Ehepaare, männliche und weibliche Alleinerziehende mit bis zu 4 Kindern für 12 Berufsgruppen) überprüft haben, wie sich das Kindergeld und die kinderbedingten Steuerentlastungen auf das verfügbare Einkommen ausgewirkt haben. Aus der Vielzahl der aufschlußreichen Ergebnisse können hier nur die folgenden wiedergegeben werden, die sich auf Ehepaare mit Kindern beziehen und Antworten auf unsere Fragen nach Umfang und Wirkungen des FLA geben:

1. Von wenigen Ausnahmen in der Anfangsphase des Untersuchungszeitraumes abgesehen, in der es Kindergeld nur vom dritten Kind an gab und die Kinderfreibeträge eine größere Rolle spielten, hat der FLA die Einkommenslage der Familien verbessert. Seit Beginn der 60er Jahre war der Einkommenszuwachs innerhalb einer Einkommensklasse um so größer, je größer die Kinderzahl war. Dagegen wurde das Ziel, die Einkommenslage um so mehr zu verbessern, je geringer das Einkommen war, nicht immer erreicht, insbesondere nicht in Zeiten, in denen kinderbedingte Steuerfreibeträge stärkeres Gewicht hatten als das Kindergeld.

2. Zur Frage, in welchem Umfang der FLA das verfügbare Einkommen 1986 beeinflusste, lassen sich aus den Spalten 1 bis 4 der Tabelle folgende Antworten ableiten:

- a) die Einkommen von Ehepaaren mit Kindern, deren Haushaltsvorstand in der gewerblichen Wirtschaft (bzw. im öffentlichen Dienst) tätig war, waren

Tabelle: Ausgewählte Indikatoren des Familienlastenausgleichs

Berufsgruppe	Das verfügbare Einkommen überstieg 1986 das verfügbare Einkommen der Ehepaare ohne Kinder um ... % (globale Rate) ¹⁾				Die globale Rate des FLA war 1986 um ... % höher als 1954			
	bei Ehepaaren mit ... Kindern				bei Ehepaaren mit ... Kindern			
	1	2	3	4	1	2	3	4
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Techn. Angestellter Leistungsgruppe II	3	8	16	22	6	24	61	67
Techn. Angestellter Leistungsgruppe III	4	9	18	28	19	53	95	128
Facharbeiter	4	10	21	33	35	81	48	190
Angelernter Arbeiter	5	11	23	36	45	102	174	240
Hilfsarbeiter	5	13	26	40	72	131	217	390
Kaufm. Angestellter Leistungsgruppe V	6	14	29	45	97	131	291	503
Angestellter im öffentlichen Dienst BAT I	5	10	17	28	0	0	-7	19
Beamter A 16	5	10	19	28	27	29	34	47
Angestellter im öffentlichen Dienst BAT Va	7	16	30	45	1	18	19	34
Beamter A 9	8	17	31	47	11	23	23	39
Angestellter im öffentlichen Dienst BAT X	11	26	47	70	-5	15	21	38
Beamter A 1	12	27	48	71	7	24	27	44

1) Darunter werden die FLA-Leistungen in Prozent des verfügbaren Einkommens verstanden, das ohne FLA-Leistungen erzielt wird.

2) Darunter wird das Vollpersonen-Einkommen eines Familientypus verstanden, wobei der Erwerbstätige mit 1,0, die Ehefrau mit 0,8 und jedes Kind mit 0,7 gewichtet wird.

Quelle: F.-U. Willeke, R. Onken, a.a.O., S. 127, 130, 324 und 350.

Das Wohlstandsniveau ²⁾ der Ehepaare mit ... Kindern betrug in % des Wohlstandsniveaus der Ehepaare ohne Kinder nach dem FLA bei Ehepaaren mit ... Kindern								1986 deckte der FLA ... % der Mindestkinderkosten			
1		2		3		4		bei Ehepaaren mit ... Kindern			
1954	1986	1954	1986	1954	1986	1954	1986	1	2	3	4
(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)	(19)	(20)
74	74	60	60	51	53	44	48	21	23	32	34
74	75	60	61	50	55	44	50	18	22	29	34
74	75	59	62	50	56	44	52	17	21	28	33
74	75	59	63	50	57	43	53	16	21	28	33
74	76	59	63	50	58	42	55	17	21	28	33
74	76	60	64	50	59	42	57	17	21	28	33
75	75	62	62	54	54	48	50	35	37	41	51
75	75	61	62	53	55	47	50	35	36	46	51
77	77	64	65	58	60	52	57	29	33	41	45
77	78	64	66	58	61	52	58	33	35	42	47
80	80	69	71	64	68	59	66	30	36	44	49
80	80	68	71	64	68	58	67	33	38	46	51

- um 3 bis 45% (5 bis 71%) höher als die von Ehepaaren der gleichen Einkommensklasse ohne Kinder;
- b) der FLA im öffentlichen Dienst glich die Kinderkosten in höherem Umfang aus als in der gewerblichen Wirtschaft;
- c) die Wirkungen des FLA waren um so größer, je größer die Zahl der Kinder und je niedriger das Einkommen war. Besonders vom dritten Kind an war das Kindergeld bei niedrigeren Einkommensgruppen merklich umverteilungswirksam, so daß das Kindergeld einen wesentlichen Beitrag zur Vermeidung familiengrößenbedingter Armut leistete.
3. Gegenüber 1954 lag der FLA 1986 auf einem höheren Niveau (Spalten 5–8 der Tabelle), und zwar bei den Arbeitnehmern der gewerblichen Wirtschaft um so mehr, je größer die Zahl der Kinder und je niedriger das Einkommen war; d. h.: das Ziel, Kinderreiche und Einkommensschwache zu unterstützen, wurde 1986 in höherem Maße erreicht als früher.
4. Vergleicht man die Wohlstandsniveaus von Familien mit Kindern mit dem von Familien ohne Kinder (jeweils nur *ein* Erwerbseinkommen unterstellt), dann zeigt sich:
- a) *Trotz des FLA und einer damit verbundenen Anhebung des Wohlstandsniveaus für die meisten Familientypen 1986 gegenüber 1954 lag das Wohlstandsniveau von Familien mit Kindern auch 1986 noch um 25–50% unter dem kinderloser Ehepaare (Spalten 9 bis 16)³⁾; das Wohlstandsniveau war um so niedriger, je größer die Zahl der Kinder war.*
- b) Für die Familien mit einem und zwei Kindern war 1986 der Abstand gegenüber 1954 unverändert oder er ist nur geringfügig geringer geworden; für die Mehrzahl der Familien mit drei und vier Kindern zeigen sich insbesondere in den niedrigeren und mittleren Einkommensklassen Verbesserungen. *Dennoch ist für diese Familien der Einkommensabstand zu den anderen Familien noch beträchtlich.*
5. Der FLA hat 1986 16–51% der Mindestkinderkosten gedeckt.⁴⁾ Im einzelnen zeigt die Analyse der Spalten 17 bis 20:
- a) der Deckungsanteil des FLA steigt mit steigender Kinderzahl, jedoch nicht mit sinkendem Einkommen;
- b) der Deckungsanteil ist bei Arbeitnehmern des öffentlichen Dienstes merklich höher als bei Arbeitnehmern der gewerblichen Wirtschaft;
- c) *für die Mehrzahl der Familien, nämlich die Familien mit einem und zwei Kindern, beträgt der Deckungsanteil 23% (gewerbliche Wirtschaft) bzw. 38% (öffentliche Wirtschaft).⁵⁾*

Als Fazit läßt sich festhalten: der FLA trug dazu bei, Armut bei Familien mit Kindern zu verhindern; für die Mehrzahl der Familien deckte er jedoch nur ein Viertel bis zwei Fünftel der Mindestkinderkosten und war nicht in der Lage, das Wohlstandsgefälle zwischen Familien mit Kindern und solchen ohne Kinder merklich zu verringern. Da die Untersuchung von Willeke und

Onken nur bis 1986 reicht, stellt sich die Frage, wie sich die Steuerreform der Jahre 1986 bis 1990 familienpolitisch ausgewirkt hat.

Der Einfluß der Steuerreform auf die wirtschaftliche Wohlfahrt von Familien mit Kindern

Die Steuerreform zielt auf ein Steuersystem, „das die berufliche Leistungsfähigkeit anerkennt, die Familie stärker fördert und die volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen weiter verbessert“ (G. Stoltenberg). Sie brachte neben der alle Steuerpflichtigen begünstigenden Absenkung des Steuertarifs folgende Regelungen für Steuerpflichtige mit Kindern:

- a) eine Anhebung des *Kinderfreibetrages* (von 432 DM auf 2484 DM 1986 und auf 3042 DM 1990);
- b) eine Anhebung des *Haushaltsfreibetrages* für Alleinstehende mit Kindern (von 4212 DM auf 4752 DM 1986 und 5616 DM 1990);
- c) Erhöhungen der *Ausbildungsfreibeträge* (für Kinder unter 18 Jahren bei auswärtiger Unterbringung von 900 DM auf 1200 DM 1986 und 1800 DM 1988, für Kinder über 18 Jahre im Haushalt der Eltern von 1200 DM über 1800 DM auf 2400 DM und für Kinder über 18 Jahre bei auswärtiger Unterbringung von 2100 DM über 3000 DM auf 4200 DM);
- d) die Einführung eines sog. „Baukindergeldes“, d. h. eine Verringerung der Steuerschuld um 750 DM pro Kind ab 1990 in den ersten acht Jahren nach dem Bau bzw. dem Erwerb von Wohneigentum.

Zum Beleg der Familienorientierung der Steuerreform verweist die Bundesregierung darauf, daß in der ersten Stufe (1986) „auf die Familien haushaltsmäßig rund die Hälfte des gesamten Entlastungsvolumens entfiel, obwohl ihr Anteil an der Gesamtzahl der Steuerpflichtigen nur etwa ein Drittel ausmacht“ (Bulletin der Bundesregierung vom 13. April 1988, S. 435). Durch diese Aussage kann der Eindruck einer überproportionalen Entlastung der Familien mit Kindern im Vergleich zu Steuerpflichtigen ohne Kinder entstehen. Das Ausmaß der Familienorientierung der Steuerreform kann jedoch nur zutreffend erfaßt werden, wenn man erstens die steuerreformbedingten Entlastungen für Familien mit Kindern mit denen von Steuerpflichtigen ohne Kinder für alle Reformschritte der Jahre 1986–1990 vergleicht, zweitens die indirekten Effekte der Steuerentlastung berücksichtigt, insbesondere die Kürzung einkommensabhängiger Sozialleistungen (z. B. des Wohngeldes) und drittens die Verteilung der Familien mit Kindern und der Familien ohne Kinder auf Einkommensklassen beachtet.

Untersuchungen, die diesen Erfordernissen entsprechen⁶⁾, ergeben, daß die Steuerreform *keine wesentlichen familienpolitischen Wirkungen* hat, weil die Steuerwirkungen der Erhöhung der Kinderfreibeträge durch die Absenkung der Grenzsteuersätze abgewertet werden und weil das Einkommen berufs-

tätiger kinderloser Ehepaare im Durchschnitt über dem der Ehepaare mit Kindern liegt. Daher wurden die Einkommensrückstände der Familien mit Kindern gegenüber Kinderlosen nicht nur nicht abgebaut, sondern zum Teil vergrößert.⁷⁾

Über die relativ geringe Familienorientierung der Steuerreform hinaus sind folgende Maßnahmen bzw. Folgeerscheinungen dieser Reform fragwürdig:

1. Im Zuge der Steuerreform wurde der für die Berechnung der Kirchensteuer von der Einkommensteuer abzuziehende Betrag von 600 DM jährlich je Kind auf 300 DM herabgesetzt, weil durch die Erhöhung des Kinderfreibetrages bereits eine entsprechende Minderung der Bemessungsgrundlage für die Kirchensteuer eintritt. Bei Familien mit mehreren Kindern im unteren Einkommensbereich geht die dadurch bewirkte Kirchensteuererhöhung über die Ermäßigungswirkung der Kinderfreibetragerhöhung und über die Tarifenkung hinaus.⁸⁾

2. Im Zusammenhang mit der Steuerreform wurde das 5. Vermögensbildungsgesetz wie folgt verändert: die Einkommensgrenzen für die Arbeitnehmersparzulage wurden auf 27 000 DM für Alleinstehende und 54 000 DM für Verheiratete erhöht; jedoch wurde die vorher bestehende *kinderbedingte* Erhöhung der Einkommensgrenze und der Sparszuschläge gestrichen. Die Begründung lautete: die kinderbedingte Einkommensbelastung werde durch die neuen Kinder- und Ausbildungsfreibeträge berücksichtigt (Bulletin der Bundesregierung vom 13. April 1988, S. 449).

Diese für Finanzminister nicht untypische, rein fiskalische, familienpolitisch fragwürdige Perspektive übersieht, daß die kinderbedingt höheren Einkommensgrenzen und Sparszulagen im Rahmen der Vermögensbildung nicht die Funktion hatten, kinderbedingte Einkommensbelastungen zu reduzieren, sondern die bei Familien mit Kindern gegenüber solchen ohne Kinder geringeren Vermögensbildungschancen teilweise zu korrigieren. Abgesehen von der diskriminierenden, weil sachlich nicht gerechtfertigten Gleichbehandlung von Familien mit Kindern gegenüber Ehepaaren ohne Kinder in bezug auf die Förderungsgrenze bedeutet die Neuregelung, daß Familien mit drei und mehr Kindern eine um zehn Prozentpunkte niedrigere Sparszulage erhalten als früher, also bei einem Höchstbetrag zulagenbegünstigter vermögenswirksamer Leistungen in Höhe von 936 DM eine um 93,60 DM geringere Sparszulage.

3. Mit der Erhöhung der Kinderfreibeträge wurden die sog. Kinderadditive bei den abzugsfähigen Vorsorgeaufwendungen gestrichen (maximal 900 DM pro Kind). Dadurch wird die Entlastungswirkung der Kinderfreibeträge reduziert.⁹⁾

4. Bei der Bewertung der Steuerreform unter familienpolitischer Perspektive ist auch zu berücksichtigen, daß die vorgesehenen Erhöhungen der Mineralölsteuer, der Versicherungs- und der Kraftfahrzeugsteuer sowie die im Rahmen der Steuerharmonisierung in der europäischen Gemeinschaft erforderli-

chen Erhöhungen der indirekten Steuern in besonderem Maße kinderreiche Familien treffen und einen Teil der ihnen jetzt eingeräumten Entlastung rückgängig machen werden.

5. Besondere Aufmerksamkeit verdient die Tatsache, daß bei jährlichen Mindestkinderkosten von gegenwärtig rd. 8000 DM und einem Kinderfreibetrag von 3042 DM der Staat jeder steuerpflichtigen Familie mit Kindern Steuern von Einkommensteilen abverlangt, die einen zwangsläufigen Unterhaltsaufwand darstellen, gerechterweise also gar nicht besteuert werden dürften.¹⁰⁾ Die Besteuerung eines Teiles der Existenzminimumkosten bedeutet z. B. konkret, daß ein verheirateter Arbeitnehmer mit einem Kind (Steuerklasse III/1) mit einem Bruttojahresverdienst von 36 000 DM mit einer Jahressteuer von 2828 DM statt von 2431 DM belegt wird, also 397 DM zu viel zu zahlen hat. Diese „Strafsteuer für Kinder“ (W. Engels) beläuft sich bei einem Einkommen von 60 000 DM und einem Kind auf 1301 DM; einem Arbeitnehmer mit zwei Kindern (Steuerklasse III/2) werden bei einem Einkommen von 36 000 DM 1532 DM, bei einem Einkommen von 60 000 DM 2392 DM zu viel an Steuern abgenommen. Angesichts dieser durch die Nicht-Anerkennung der Mindestkinderkosten als Freibetrag den Familien auferlegten Belastungen kommt es einer Verdrehung von Tatsachen gleich, die Kinderfreibeträge als „Steuerbegünstigung“ oder „Steuerentlastung“ zu bezeichnen.¹¹⁾

Als wesentliches Fazit der Überlegungen zur Steuerreform bleibt festzuhalten, daß sie die Lage der Familie mit Kindern vor allem im unteren Einkommensbereich verbessert hat, daß jedoch für die Mehrzahl der Familien die relative Verbesserung ihrer Wohlfahrtsposition kleiner ist als die der Haushalte ohne Kinder. Die Notwendigkeit eines weiteren Ausbaues des FLA ist also offensichtlich. Diese Notwendigkeit ergibt sich auch aus einer Analyse der ökonomischen Konsequenzen der Geburt, der Erziehung und der Versorgung von Kindern für die Eltern und für die Gesellschaft.

Die ökonomischen Konsequenzen der Geburt, der Erziehung und der Versorgung von Kindern

Die Lebenslage von Familien mit Kindern war noch nie so gut wie heute. Denn auch die Familien haben an der allgemeinen Wohlstandsentwicklung teilgehabt. Jedoch ist diese Lebenslage im Vergleich zu der von kinderlosen Alleinstehenden und Ehepaaren nicht besser geworden, wie oben (S. 8) gezeigt wurde. Im Vergleich zum kinderlosen Zweiverdiener-Ehepaar hat sich die Lage der Familien mit Kindern verschlechtert. Der wesentliche Grund dafür liegt darin, daß ökonomischer Wohlstand in unserer Gesellschaft im wesentlichen auf Erwerbseinkommen beruht und die Mütter aus Familien mit Kindern in vielen Fällen wegen der Wahrnehmung von Versorgungs- und Erziehungsaufgaben mindestens vorübergehend überhaupt nicht oder nur begrenzt erwerbstätig sein können. Das dadurch entstehende ökonomische

Wohlstandsgefälle läßt sich nur durch eine Doppelstrategie schließen: Solange Mütter oder Väter wegen ihrer Erziehungs- und Versorgungsaufgabe nicht erwerbstätig sein können, muß die Wohlstandslücke partiell durch Sozialtransfers geschlossen werden; für die Zeit, in der die Mütter bzw. die Väter wieder begrenzt oder voll erwerbstätig sein können, muß ihnen dies durch Maßnahmen der beruflichen Reintegration, durch familienfreundliche Öffnungszeiten der Kindergärten und durch eine familienfreundlichere Arbeitswelt, insbesondere in Form flexibler Arbeitszeiten, erleichtert werden.

Die Lage der Familie in unserer Gesellschaft wird noch dadurch erschwert, daß die Lebensziele, die Maßstäbe für Ethik und Moral und die Konsum- und Freizeitstandards nicht mehr in dem Maße wie früher von den Familien mit Kindern bestimmt werden, sondern von den aus ihrer Lebenseinstellung heraus Alleinstehenden, von unverheirateten Paaren und von den „Dinks“ (*double income - no kids*), also kinderlosen Paaren, deren Zahl im Steigen begriffen ist. 1985 entfielen von den rd. 26,3 Mio. privaten Haushalten 33,6% auf Alleinstehende (1961: 20,6%), 38,5% auf Mehrpersonen-Haushalte ohne Kinder unter 18 Jahren (1961: 39,8%), 24,9% auf Ehepaare bzw. Alleinstehende mit einem oder zwei Kindern (1961: 32,5%).¹²⁾

Wenn man nicht nur die Lebenslage von Ein-Verdiener-Haushalten mit Kindern mit der von Ein-Verdiener-Haushalten ohne Kinder vergleicht, wie oben geschehen, sondern die Lebenslage von Ein-Verdiener-Haushalten mit Kindern mit der von kinderlosen Zwei-Verdiener-Ehepaaren, dann werden gravierende Lebenslageunterschiede sichtbar. Der Verfasser hat die Nettoverdienste eines Zwei-Verdiener-Ehepaares, das ein durchschnittliches Angestelltengehalt der Industrie (Mann) und des Handels (Frau) bezog, mit den Nettoverdiensten eines Ein-Verdiener-Ehepaares (durchschnittliches Angestelltengehalt der Industrie) verglichen, das 1979 und 1980 ein Kind hatte und 1981 ein zweites Kind bekam. Die Analyse für den Zeitraum 1979 bis 1986 zeigte:¹³⁾

1. Das Nettoeinkommen der Familie mit Kindern lag – unter Berücksichtigung des Kindergeldes – um 26–29% unter dem des kinderlosen Ehepaares. Der Nettoeinkommensentgang für den gesamten Zeitraum betrug 104 000 DM.
2. Der Entgang an Rentenversicherungsbeiträgen des Arbeitgebers belief sich – unter Berücksichtigung eines Erziehungsjahres je Kind – auf rd. 8500 DM.
3. Rechnet man den Freizeitgewinn der nicht mehr erwerbstätigen Mutter gegen den zeitlichen Betreuungsaufwand für die Kinder auf und bewertet die Zeiteinheit mit dem vorher verdienten Stundenverdienst der Mutter, dann ergibt sich ein Plus von rd. 500 DM.
4. Der monetäre Aufwand für die Versorgung der Kinder beläuft sich bei 564 DM pro Monat für das erste und 469 DM für das zweite Kind für die Jahre 1979–1986 auf 117 000 DM.

Die gesamten ökonomischen Kosten für zwei Kinder beliefen sich für die Untersuchungsperiode von acht Jahren auf rd. 229 000 DM oder auf jahresdurchschnittlich 28 625 DM.

Die skizzierte Lebenslageanalyse bestätigt die Richtigkeit der Feststellung von W. Zeidler, daß die Ein-Verdiener-Familie mit Kindern im Vergleich zum Zwei-Verdiener-Ehepaar ohne Kinder auf der sozialen Stufenleiter mehrere Stufen tiefer steht (Spiegel vom 10. Dezember 1984).

Unabhängig davon, ob und in welchem Umfang wirtschaftliche Erwägungen die Entscheidung potentieller Eltern für Kinder beeinflussen, sollte die Familienpolitik diese aufgezeigten erheblichen Unterschiede in der wirtschaftlichen Lage zwischen Haushalten mit Kindern und solchen ohne Kinder bei der Beurteilung der Notwendigkeit eines weiteren Ausbaues des FLA nicht außer acht lassen, zumal die Entscheidungen für Kinder unübersehbare positive externe Effekte für die Gesellschaft haben. Daß eine gesellschaftliche Reproduktion in bestimmtem Umfang für die Sicherung der Existenz der Gesellschaft unverzichtbar ist, zeigt sich allein an den Finanzierungsproblemen, die in der Rentenversicherung und in der Krankenversicherung als Folge der Überalterung der Bevölkerung auftreten werden – ganz zu schweigen von der Notwendigkeit der Versorgung der älteren Menschen mit Dienstleistungen. Es sind die Familien mit Kindern, die jene künftigen Generationen großziehen, die später die Altersrenten erwirtschaften und die älteren Menschen, natürlich auch die vielen, die keine Kinder hatten, versorgen. Daher erscheint es besonders grotesk, daß die Mütter, die um ihrer Kinder willen auf Erwerbstätigkeit und damit auch auf den Erwerb eigenständiger Ansprüche gegen die Alterssicherung verzichten, sehr häufig im Alter schlecht versorgt sind.

Wegen der angedeuteten gesellschaftlichen Bedeutung der Geburt, der Erziehung und der Versorgung von Kindern erscheint es gerechtfertigt und sinnvoll, jenen Beitrag abzuschätzen, den Eltern der Gesellschaft dadurch erbringen, daß mit ihrer ganz persönlichen Entscheidung für Kinder für die Gesellschaft Humanvermögen entsteht. Der ökonomische Aufwand für dieses Humanvermögen entspricht mindestens dem Betrag, der sich zum einen aus dem monetären Aufwand der Eltern für die Kinder ergibt, soweit er nicht durch staatliche Sozialleistungen abgedeckt ist, und aus dem ökonomischen Aufwand für die Erziehungs- und Versorgungsleistung, den man durch den Zeitaufwand für die Betreuung der Kinder und seine Bewertung mit einem Stundenverdienst für diese Betreuung ermitteln kann. Wenn man diese „Wertschöpfung“ durch die Zwei-Kinder-Familie bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres der Kinder ermittelt, kommt man auf einen Betrag in Höhe von 600 000 DM.¹⁴⁾ Zusammen mit den Einkommensverzichten der Eltern durch die vorübergehende Aufgabe der Erwerbstätigkeit der Mutter ergibt sich eine Gesamtsumme von 712 000 DM.

Diese Zahlen machen deutlich, daß trotz aller familienpolitischen Fortschritte der letzten Jahre – der Erhöhung der Kinderfreibeträge, der Einfüh-

zung des Erziehungsgeldes, des Erziehungsurlaubs und eines Erziehungsjahres – die Familienpolitik konsequent fortgeführt werden muß, um Familien mit Kindern stärker zu entlasten.

Was zu tun bleibt

Was für eine mittlere Frist von vier bis sechs Jahren zu tun bleibt, ergibt sich einerseits aus den vorstehend dargestellten Fakten, andererseits aus den Zielen der Familienpolitik unter Berücksichtigung des empirisch feststellbaren sozialen Wandels.

Die zentrale Zielsetzung der Familienpolitik besteht darin, die Familie als elementare gesellschaftliche Institution zu schützen und sie in Stand zu setzen, ihre Funktionen (Sicherung des Nachwuchses, Versorgung und Erziehung der Kinder, Sicherung möglichst guter Regenerations- und Entfaltungsbedingungen für die Familienmitglieder), möglichst gut zu erfüllen. Da durch die gesellschaftliche Entwicklung das Leitbild einer auf der Hausfrauenehe beruhenden Familie durch das Leitbild einer Familie verdrängt worden ist, die auf einer partnerschaftlichen Ehe beruht, die einerseits ohne prinzipielle Gefährdung der Mutterschaft eine chancengleiche Integration der Frauen in das Erwerbsleben ermöglicht und andererseits die Beteiligung der Männer an den Familienaufgaben erfordert, wird es neben den klassischen Aufgaben der Familienpolitik – Verbesserung der Einkommenslage der Familien mit Kindern und Förderung des Baues von Wohnungen, die nach Größe, Ausstattung, Wohnumfeld und Preis für Mehrkinderfamilien geeignet sind – zu einer wichtigen Aufgabe, für Familien Bedingungen zu schaffen, die einen möglichst hohen Grad an Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familien-tätigkeit für beide Partner bei voller Wahrung des Wohls der Kinder ermöglichen. Aus diesem familienpolitischen Zielkomplex lassen sich folgende mittelfristige Unterziele ableiten:¹⁵⁾

1. Die Ausdehnung des Erziehungsgeldes, des Erziehungsurlaubes und des Erziehungsjahres auf drei Jahre je Kind, um die Erziehung und Versorgung der Kinder in der frühkindlichen Phase durch Mutter oder Vater zu erleichtern und die Einkommensverluste sowie die Verluste an sozialen Sicherheitsansprüchen zu reduzieren, die durch die Nicht-Erwerbstätigkeit eintreten.
2. Die Dynamisierung des Kinder- und des Erziehungsgeldes, um ein Absinken des Anteils des FLA an den Kinderkosten zu vermeiden.
3. Die Anhebung des steuerlichen Grundfreibetrages für Kinder auf die Mindestkinderkosten. Für Familien, für die sich dieser Grundfreibetrag wegen ihres niedrigen Einkommens nicht in einer Einkommenserhöhung niederschlägt, sind Kompensationszahlungen vorzusehen.
4. Eine Revision des Ehegatten-Splittings, das die jahrelang kinderlose Ehe stärker begünstigt als die Familie mit Kindern und das überdies zu um so grö-

berer Vorteilen führt, je größer das zu versteuernde Einkommen ist bzw. je größer die Unterschiede in den zu steuernden Einkommen der Ehegatten sind. Daher sollte der sog. Splitting-Faktor reduziert werden (z. B. von derzeit 2,0 auf 1,5). Die dadurch frei werdenden erheblichen Mittel könnten zur Erhöhung der Sozialtransfers von Familien mit Kindern verwendet werden.¹⁶⁾

5. Die Förderung der Reintegration von kindererziehenden Elternteilen in die Arbeitswelt nach Abschluß ihrer ausschließlich auf die Erziehung und Versorgung von Kindern konzentrierten Lebensphase. Dazu gehören nicht nur ein ausreichend großes Angebot an Kindergartenplätzen und Kindergartenöffnungszeiten, die an die Normalarbeitszeiten der Arbeitswelt angepaßt sind, sondern auch berufliche Wiedereingliederungshilfen (berufliche Auffrischung, Umschulung, Fortbildung):

6. Eine familienfreundliche Ausgestaltung der Arbeitswelt, d. h. insbesondere die Flexibilisierung von Arbeitszeiten, um Familien mit Kindern auch Teilzeitarbeit zu ermöglichen und die Vereinbarkeit der Erwerbstätigkeit mit der Familientätigkeit durch eine entsprechende Wahl der Lage der Arbeitszeiten zu erhöhen.

Wenn diese und andere, hier nicht näher begründbare familienpolitischen Aufgaben, wie z. B. die Schaffung preisgünstigen Wohnraumes für Mehrkinderfamilien, nicht angepackt werden, dann werden die Politiker eine Aufgabe verfehlt haben, die G. Mackenroth schon 1952 als „die sozialpolitische Großaufgabe des 20. Jahrhunderts“ bezeichnet hat und von der auch O. v. Nell-Breuning meint, daß sie an den Anfang der in den 50er Jahren angestrebten Sozialreform gehört hätte: der Familienlastenausgleich.¹⁷⁾ Bleibt zu hoffen, daß wir gegen Ende dieses Jahrhunderts nachholen, was wir bisher versäumt haben.

Anmerkungen

- 1) Vgl. dazu Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen „Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung“, Stuttgart 1989, S. 69 ff.
- 2) F.-U. Willeke, R. Onken, Allgemeiner Familienlastenausgleich in der Bundesrepublik Deutschland. Eine empirische Analyse zu drei Jahrzehnten monetärer Familienpolitik, Reihe Stiftung Der Private Haushalt, Bd. 8, Frankfurt 1990.
- 3) Zu weitgehend übereinstimmenden Ergebnissen führten auch frühere Analysen im 3. Familienbericht sowie Untersuchungen der familienwissenschaftlichen Forschungsstelle des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg. Vgl. dazu H. Lampert, Familie heute – Sozioökonomische Analyse ihrer Lebenslage, in: M. Wingen, Familie im Wandel – Situation, Bewertung, Schlußfolgerungen, Bad Honnef 1989.
- 4) Als Mindestkinderkosten wurden die Grundbedarfssätze bei ständiger Aufnahme von Kindern in Pflegefamilien des Landes Baden-Württemberg zugrunde gelegt, d. h. pro Kind 7500 DM pro Jahr.
- 5) Auch wenn man alle Leistungen der öffentlichen Hand für Familien mit Kindern auf die Kosten für die Erziehung und Versorgung von Kindern bezieht und in die Kinderkosten den

- Zeitbedarf für die Kindererziehung einrechnet, ergibt sich, daß die öffentliche Hand rd. 25% der Aufwendungen für Kinder trägt. Vgl. dazu Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen „Leistungen für die nachwachsende Generation in der Bundesrepublik Deutschland“, Stuttgart 1979.
- 6) B. Fritsche, U. Heilemann, H.-D. Löffelholz, Was bringen die Vereinbarungen zur großen Steuerreform? in: Wirtschaftsdienst 1987, S. 230 ff.; Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen, „Familienpolitik nach der Steuerreform“, Stuttgart 1988; K.-D. Henke, O. Klingebiel, Die steuerliche Behandlung der Familie aus steuersystematischer und familienpolitischer Sicht, in: U. Schreiber (Hrsg.), Steuerreform 1990, Stuttgart 1989, S. 167 ff.
 - 7) B. Fritsche, U. Heilemann, H.-D. Löffelholz, a. a. O., S. 236. Vgl. auch U. v. Essen, H. Kaiser, P. B. Spahn, Verteilungswirkungen der Einkommensteuerreformen 1986–1990, in: Finanzarchiv 1988, S. 56 ff., insbes. S. 78 ff.
 - 8) Vgl. dazu B. Bals, Steuerreform 1990, Regelungsinhalte des Steuerreformgesetzes 1990, S. 19 f.
 - 9) U. v. Essen, H. Kaiser, P. B. Spahn, a. a. O., S. 79 ff.
 - 10) So auch W. Zeidler, ehemaliger Bundesverfassungsgerichtspräsident: „Im internationalen Vergleich ist das deutsche Steuerrecht zwar sehr ehefreundlich, aber ausgesprochen familienfeindlich“; „... die Lasten durch Kindererziehung werden mit Kümmerbeträgen abgegolten“ (Spiegel Nr. 50 vom 10. Dezember 1984); vgl. auch J. Lang, Familienbesteuerung, in: Steuern und Wirtschaft 1983, S. 103 ff.; H. J. Pezzer, Familienbesteuerung und Grundgesetz, in: Steuern und Wirtschaft 1989, S. 219 ff.; W. Zeidler, Ehe und Familie, in: Benda, Maihofer, Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, Berlin, New York 1983; W. Leibfritz, R. Parsche, Umverteilung in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, München 1988, S. 47* f.; Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Kinderfreibetrag und Grundgesetz, Wiesbaden 1989, insbes. S. 48 ff.; Th. Schnabel, Familienlastenausgleich – Anspruch und Wirklichkeit seit 100 Jahren, Neuwied 1987, S. 22 ff.
 - 11) Auch Th. Schnabel weist (a. a. O., S. 22), darauf hin, daß mit dem Kindergeld den Familien häufig nur Geld zurückgegeben wird, das ihnen zuvor durch die Besteuerung entzogen worden ist.
 - 12) Quelle: Th. Schnabel, a. a. O., S. 41.
 - 13) H. Lampert, a. a. O., S. 102 ff.
 - 14) Vgl. dazu die Darstellung bei H. Lampert, a. a. O., S. 102 ff.
 - 15) Vgl. die ausführliche Behandlung dieses Problemkreises durch den Wissenschaftlichen Beirat für Familienfragen in seinen Gutachten „Familie und Arbeitswelt“, Stuttgart 1984 und „Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung“, Stuttgart 1989.
 - 16) Vgl. dazu die ausführliche Darstellung bei H. Lampert, Ordnungspolitische und verteilungspolitische Aspekte der Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: H. Lampert, M. Wingen (Hrsg.), Familien und Familienpolitik – Bestandsaufnahme und Perspektiven, Köln 1968, S. 33 ff. Übrigens hat die christlich-liberale Koalition in den Regierungserklärungen von Kanzler Kohl vom 13. 10. 1982 und vom 4. 5. 1983 eine Umwandlung des Ehegatten-Splittings in ein Familien-Splitting „in dieser Legislaturperiode“ angekündigt. Bekanntlich ist diese Ankündigung bis heute nicht realisiert.
 - 17) O. v. Nell-Breuning, Soziale Sicherheit? Zu Grundfragen der Sozialordnung aus christlicher Verantwortung, Freiburg 1979, S. 35.

Zur Person des Verfassers

Dr. rer. pol. Heinz Lampert, o. Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschafts- und Sozialpolitik, an der Universität Augsburg.