

Familienlastenausgleich in der Bundesrepublik Deutschland

Wie subventioniert man die Gutsituierten?

Die Bundesrepublik Deutschland rühmt sich nicht zu Unrecht ihrer sozialen Errungenschaften. So können sich Alterssicherung und Krankenversorgung trotz bestehender Strukturprobleme durchaus sehen lassen. Wie steht es diesbezüglich mit der Familienpolitik?

Beurteilt man den Familienlastenausgleich (d. s. die finanziellen Leistungen zugunsten der Familie) vor allem hinsichtlich der Leistungen für Kinder, so fällt auf, daß in der Bundesrepublik relativ wenig für Kinder, dagegen sehr viel mehr für die Ehe, vor allem für die Einverdienerehe, geleistet wird.

Ein von der Autorin in Kooperation mit dem Internationalen Institut für empirische Sozialökonomie (INIFES) im Jahr 1982 für das Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit abgeschlossener internationaler Vergleich familienpolitischer Leistungen zugunsten von Kindern in neun europäischen Ländern kam zu dem Schluß, daß die Bundesrepublik im Vergleich zu den anderen Ländern

zwar nicht gerade das Schlußlicht darstellte, doch bezogen auf ihre Wirtschaftskraft eher eine bescheidene Stellung einnahm. Herausragend war zu Beginn der 80er Jahre lediglich die zu einem erweiterten Familienlastenausgleich zählende Ausbildungsförderung. Sonstige Schwerpunkte waren Maßnahmen, die vor allem kinderreiche Familien begünstigten - eine wenig kostenwirksame Schwerpunktsetzung angesichts der vergleichsweise geringen und fortlaufend abnehmenden Zahl kinderreicher Familien. Die wichtigen BAFÖG-Leistungen und das Wohngeld wiesen auf eine gewisse Betonung von Maßnahmen zugunsten von Familien mit niedrigen Einkommen hin. Dagegen wurde wenig für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie oder für alleinerziehende Elternteile getan.

Eine von der Autorin 1987 für das Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit abgeschlossene Studie über Transferleistungen für verheiratete Frauen und die wirtschaftlichen Beiträge erwerbstätiger Frauen zeigte, daß im Hinblick auf die

Dominanz der Steuererleichterungen, insbesondere des Einkommensteuersplitting, die Ehegattenleistungen nicht nur überwiegend gutverdienende Ehepaare, sondern vor allem (gutverdienende) Einverdiener-ehepaare begünstigen.

Hat sich - nicht zuletzt angesichts einer allseits proklamierten Betonung der Familie - ein starker Wandel in den Prioritäten der Familienpolitik ergeben? Leistet die Familienpolitik heute mehr für Bezieher niedriger Einkommen, für Alleinerziehende und für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie als zu Beginn der 80er Jahre? Leistet sie mehr für Kinder als für die Ehe?

Um die Antwort vorweg zu resümieren: Der Familienlastenausgleich im weiteren Sinn hat sich wohl verändert: Leistungsrücknahmen und Leistungsausweitungen sind erfolgt und die Schwerpunkte der Politik haben sich verschoben, aber altüberkommene heilige Kühe gedeihen nach wie vor weiter. Leistungen sind eher noch mehr zugunsten der Bezieher oberer Einkommenschichten und für Einverdienerhepaare ausgeweitet worden. Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie hat eher an Priorität verloren. Die geplante steuerliche Absetzbarkeit von Haushaltshilfen soll und kann allenfalls gutverdienende Zweiverdienerhepaare begünstigen. Und auch der wissenschaftliche Beirat für Familienfragen beim Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit kommt kritisch zum Schluß, daß nach der Steuerreform 1988 30 Mrd. DM alleine durch das Einkommensteuersplitting für die Ehe geleistet werden, aber nur 20,5 Mrd. DM für Kinder.

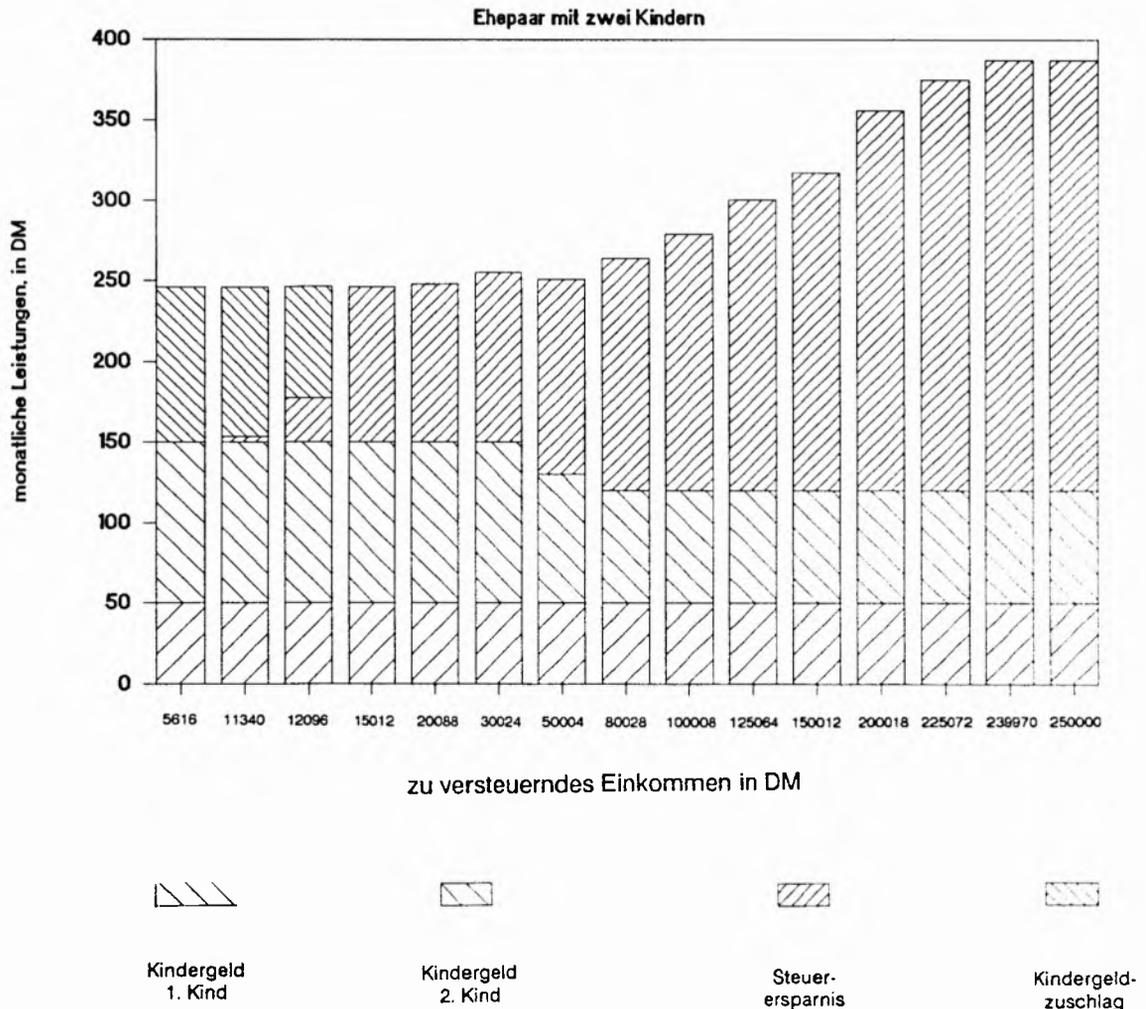
Diese Verstärkung der Umverteilung nach oben sei punktuell am Beispiel der Maßnahmen Kindergeld/Kinderfreibeträge und des Ehegattensplitting im Einkommensteuerrecht umrissen.

Die wichtigste *direkte* staatliche Geldleistung für Kinder war seit 1975 das Kindergeld, das prinzipiell für alle Kinder bezahlt wurde und nur von der Ordnungszahl der Kinder (1., 2., 3., etc. Kind) abhing. Millionär und Bettler bekamen den gleichen Betrag. Etwa 11 Mrd. DM wurden 1988 dafür für 10 Mio. Kinder an über 6 Mio. Familien bezahlt. Die wichtigsten *indirekten* (oder impliziten) Transfers zugunsten von Kindern sind die Kinderfreibeträge im Einkommensteuerrecht. Vor 1975 gab es fast ausschließlich Kinderfreibeträge, die allerdings den Eltern eine um so höhere (indirekte) Leistung durch die Steuerersparnis für ihre Kinder erbringen, je höher ihr Einkommen bzw. ihre Lohn- oder Einkommensteuer ist. Mit der Reform des Einkommensteuerrechts 1975 wurden sie zunächst zur Gänze durch das Kindergeld ersetzt. Seither erfolgte ein

bunter Reigen von einkommensbezogener Kürzung des Kindergeldes für höhere Einkommensgruppen, die Einführung und Anhebung von Ausbildungsfreibeträgen und Kinderfreibeträgen, gepaart mit einem Kindergeldzuschlag für Personen mit so niedriger Steuerschuld, daß sie von den Freibeträgen gar nicht profitieren. Dieser Reigen ist die Folge eines politischen Tauziehens von Interessenvertretern der oberen und der unteren Einkommensgruppen. Ein Beispiel möge das seltsame Ergebnis illustrieren:

Die Kindergeld- und Kinderfreibetragsleistungen einer Familie mit zwei Kindern unterscheiden sich - je nach Einkommen - in ihrer Höhe und ihrer Zusammensetzung in einigermaßen verwirrender Form: Allen steht - ungekürzt - ein Kindergeld von DM 50 monatlich für das erste Kind zu. Das Kindergeld für das 2. Kind beträgt DM 100 monatlich, wird jedoch bis auf DM 70 gekürzt, wenn bestimmte Einkommensgrenzen überschritten sind. Neben dem Kindergeld wird bei der Einkommensbesteuerung ab 1990 ein Kinderfreibetrag von DM 3.024 pro Kind und Jahr gewährt, der je nach der Höhe des zu versteuernden Einkommens zu einer Steuerersparnis führt, die mit steigendem Einkommen von Null bis auf DM 133,56 pro Kind pro Monat steigt. Ist das zu versteuernde Einkommen andererseits so gering, daß monatlich nicht mindestens eine Steuerersparnis von DM 48 pro Kind anfällt, so wird der Differenzbetrag auf Antrag als Zuschlag zum Kindergeld erstattet. Wie sich die Kombination der Leistungen bei ausgewählten zu versteuernden Jahreseinkommen auswirkt, wird aus Abb. 1 deutlich: Während die Familie bis zu DM 20.000 Jahreseinkommen nur DM 246 für zwei Kinder erhält, steigen die Kinderleistungen auf fast DM 400 bei einem Jahreseinkommen von DM 200.000 an. Die Kindergeldkürzungen für das 2. Kind bei Beziehern höherer Einkommen werden also bei weitem durch die höhere Steuerersparnis ausgeglichen.

Abb.1.: Kinderleistungen, 1989/90

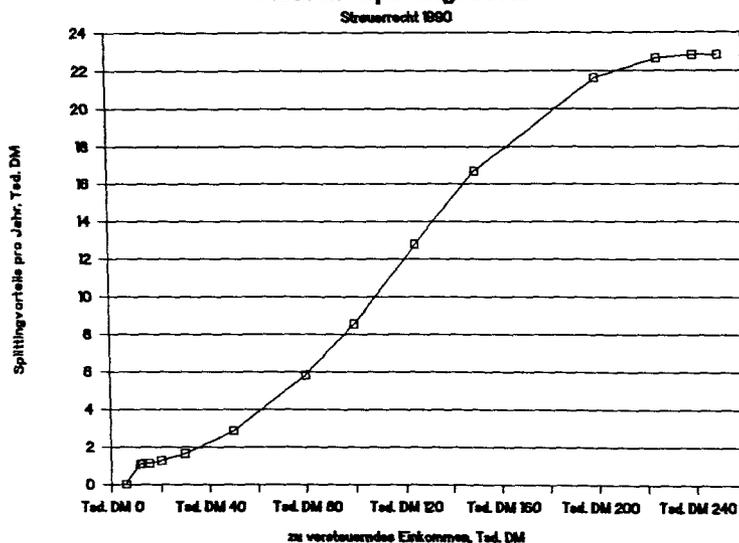


Fügt man diesem Bild noch die Verteilung der Steuerersparnis durch das Einkommensteuersplitting hinzu, so verschärft sich die Umverteilungswirkung zugunsten der oberen Einkommen noch deutlich: Wie man in Abb. 2 sehen kann, steigt der jährliche Steuervorteil eines Einverdienerhepaares, auch wenn es keine Kinder hat, von DM 0 bei einem zu versteuernden Jahreseinkommen von DM 5.616 auf DM 22.842, d. s. DM 1.903 pro Monat, ab einem Jahreseinkommen von etwa DM 240.000 an.

Das bedeutet, daß vor allem bei höheren Einkommen die bloße Ehe - auch die kinderlose - mit sehr viel höheren Beträgen unterstützt wird als sie für Kinder gewährt werden. Der Splittingvorteil beträgt bei sehr hohem Einkommen das etwa Fünffache der Leistungen für zwei Kinder. Nachdem heute wohl davon ausgegan-

gen werden kann, daß die Nichterwerbstätigkeit eines Ehepartners für Kinderlose in der Regel nicht subventionswürdig ist und sich auch die Vergünstigungen von Familien mit Kindern auf die Perioden konzentrieren sollten, in denen Kinder von den Eltern normalerweise erhalten werden, scheint diese Art der Familienförderung verfehlt. Zudem hat die Steuerreform 1990 diese Effekte verschärft. Im Bereich (oberer) mittlerer Einkommen wurde die Steuerlast besonders reduziert. Durch die Veränderung des Steuertarifs hat sich aber auch eine Reduzierung des Splittingvorteils für Ehepaare mit einem Einkommen bis zu etwa DM 100.000 pro Jahr gegenüber 1986 ergeben, gleichzeitig aber - zusätzlich zur erfolgten Steuerminderung - eine kräftige Erhöhung des Splittingvorteils für Höherverdienende. So kommt es, daß bei einem normalen Arbeitnehmereinkommen die Einverdienerfamilie monatlich

Abb. 2: Splittingvorteil



etwa so viel durch den Splittingvorteil einspart, wie sie Leistungen für zwei Kinder bekommt, ein Spitzenverdiener jedoch etwa das Siebenfache eines mittleren Arbeitnehmers erhält.

Für eine mittlere Arbeitnehmerfamilie bringen somit die wichtigsten Familienlastenausgleichszahlungen relativ wenig: Eine maßgebliche finanzielle Entlastung der Familie kommt nur durch ein zweites (Erwerbs-)einkommen zustande. Dies wieder erfordert aber die Bereitstellung entsprechender Infrastrukturleistungen.

In der Praxis müssen soziale Leistungen häufig aus den Einsparungen bei anderen sozialen Leistungen finanziert werden. Das Naheliegende wäre also, durch eine drastische Kürzung des Splittingvorteils Mittel zur Erhöhung des Kindergeldes und für die Finanzierung von Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf

und Familie zu gewinnen. Wenn man sich die Anfeindungen gegen Bundesministerin Ursula Lehr, die vorschlug, den Erziehungsurlaub auf zwei Jahre auszuweiten und flächendeckend ausreichende Kinderbetreuungseinrichtungen schon für 2jährige bereitzustellen, auf dem Hintergrund eines solchen Vorschlags betrachtet, so kommt man zu dem Schluß, daß in vielen Fällen nicht die große Kinderliebe, sondern vielmehr die handfesten wirtschaftlichen Interessen der gutverdienenden Einverdiener den Protest motivieren. Denn wer es sich leisten kann, braucht von einem solchen Angebot schließlich nicht Gebrauch machen. Oder soll sich Leistung für den alleinverdienenden Spitzenverdiener ohne Kinder lohnen, für die durchschnittliche Familie mit Kindern womöglich noch nachteilig erweisen - und das auf Kosten des Familienlastenausgleichs?

Anita Pfaff