

Gutachten  
des  
Wissenschaftlichen Beirats  
für Familienfragen  
beim Bundesministerium  
für Jugend, Familie und Gesundheit  
zur

**Reform  
des  
Familienlastenausgleichs**

---

Herausgegeben vom Bundesministerium  
für Jugend, Familie und Gesundheit  
Bonn-Bad Godesberg, Mai 1971  
Verlag: Deutscher Bundes-Verlag GmbH, Bonn

P 443917

# Inhaltsverzeichnis

<i>1. Familienlastenausgleich als Teil der Gesellschaftspolitik</i>	
1. Zielsetzungen des Familienlastenausgleichs . . . . .	5
2. Die Verantwortung der Familie und der Gesellschaft für die Sicherung des Lebensunterhalts der Kinder . . . . .	6
3. Der Familienlastenausgleich im Rahmen der gesamten Leistungen der öffentlichen Hand für Kinder . . . . .	7
4. Familienlastenausgleich und steuerliche Leistungsfähigkeit . . . . .	8
<i>II. Ist- und Normaufwand für Kinder</i>	
1. Der Istaufwand für Kinder . . . . .	12
2. Der Normaufwand für Kinder . . . . .	13
3. Die Differenzierung des Ist- und Normaufwands nach dem Alter der Kinder . . . . .	15
4. Die Differenzierung des Ist- und Normaufwands nach der Ordnungszahl der Kinder . . . . .	16
5. Der Vergleich des sozialkulturellen Mindestbedarfs mit den tatsächlichen Aufwendungen . . . . .	20
<i>III. Ausgestaltung des Familienlastenausgleichs</i>	
1. Grundprinzipien . . . . .	22
2. Der Einkommensabstand zwischen Familien mit unterschiedlicher Kinderzahl . . . . .	25
a) Die Abhängigkeit von der Einkommenshöhe der Eltern und der Ordnungszahl der Kinder . . . . .	25
b) Die Differenzierung des Einkommensabstands nach dem Alter der Kinder . . . . .	33
c) Dynamisierungsprobleme . . . . .	33
3. Die Finanzierung . . . . .	34
4. Die technische Durchführung des Reformvorschlags . . . . .	36
a) Einkommensteuertabellen mit integrierter Familienlastenausgleich . . . . .	36
b) Die Ermittlung des abgabepflichtigen und des ausgleichsberechtigten Einkommens . . . . .	40
<i>IV. Die Besser- und Schlechterstellung der Familien als Ergebnis des Beiratsvorschlags</i>	
1. Die Nettowirkung im Verhältnis zu einem Zustand ohne Umverteilungsmaßnahmen zugunsten von Familien mit Kindern . . . . .	43
2. Der rekurrente Anschluß . . . . .	47
<i>V. Übergangsprobleme . . . . .</i>	52
<i>VI. Zusammenfassung . . . . .</i>	58
<i>Anhang . . . . .</i>	63

Die Bundesregierung hat in ihrer Regierungserklärung vom 28. Okt. 1969 eine Reform des Familienlastenausgleichs in dieser Legislaturperiode angekündigt. Der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen beim Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit hat sich deshalb seit Sommer 1970 in mehreren Plenar- und Kommissionssitzungen mit den Grundzügen und der Ausgestaltung eines in sich geschlossenen Systems des Familienlastenausgleichs beschäftigt. Er legt hiermit das Ergebnis seiner Beratungen der Öffentlichkeit vor.

## I. Familienlastenausgleich als Teil der Gesellschaftspolitik

### 1. Zielsetzungen des Familienlastenausgleichs

Bevor auf die Einzelheiten eines Vorschlags zur Reform des Familienlastenausgleichs eingegangen werden kann, müssen die Ziele des Familienlastenausgleichs und damit auch die ihnen zugrunde liegenden Normen festgelegt werden.

— Als ein fundamentales gesellschaftspolitisches Ziel gilt, daß jedes Kind das Recht auf Sicherung des sozialkulturellen Mindestbedarfs sowie auf Erziehung und Ausbildung haben soll, damit gleiche Entwicklungschancen gegeben sind. Im Rahmen dieses umfassenden gesellschaftspolitischen Ziels wird als Ziel des Familienlastenausgleichs die Sicherung des sozialkulturellen Mindestbedarfs für alle Kinder gesetzt (Ziel A), der der wirtschaftlichen Entwicklung anzupassen ist (Dynamisierung). Damit wird gesagt, daß der über die Sicherung des Lebensunterhalts hinausgehende Anspruch des Kindes auf gleiche Entwicklungschancen und damit auch die Chancengleichheit im Sozialisationsprozeß durch die Maßnahmen des Familienlastenausgleichs nur zum Teil erfüllt werden können — ganz abgesehen von der Urmöglichkeit, dies mit einer Verbesserung der ökonomischen Lebensbedingungen allein erreichen zu können. Die Maßnahmen des Familienlastenausgleichs können nur dazu beitragen, die Ungleichheit der Entwicklungschancen der Kinder abzubauen.

— Je nach der Zahl der Kinder sind die Familien mit einem unterschiedlichen materiellen Aufwand für die Kinder belastet. Es soll deshalb Ziel des Familienlastenausgleichs sein, die Haushaltseinkommen an den durch Kinder bedingten unterschiedlichen Bedarf der Familien anzupassen (Ziel B).

— Mit dem Aufziehen und der Erziehung der Kinder erfüllt die Familie neben der Haushaltsfunktion eine für die Gesellschaft bedeutsame Sozialisationsfunktion, durch die die Kinder zu selbständigen, politisch und sozial verantwortungsbewußten Mitgliedern der Gesellschaft herangebildet werden sollen. Im Vergleich zu Erwachsenen ohne Kinder übernehmen also die Eltern auch spezifische gesellschaftspolitische Funktionen, wodurch sie die Allgemeinheit von Kosten entlasten, die diese sonst übernehmen müßte. Durch den Familienlastenausgleich soll diese Leistung der Familien für die Gesellschaft finanziell anerkannt werden (Ziel C).

Die Reihenfolge der zuvor genannten wichtigsten Ziele des Familienlastenausgleichs impliziert keine bestimmte Rangfolge.

## 2. Die Verantwortung der Familie und der Gesellschaft für die Sicherung des Lebensunterhalts der Kinder

Das Ziel A, nach dem jedes Kind das Recht auf Sicherung des sozialkulturellen Mindestbedarfs haben soll, läßt offen, wer für diese Aufgabe verantwortlich sein soll. Die Verantwortung kann bei der Familie oder unmittelbar bei der Gesellschaft liegen. Nach den vorherrschenden gesellschaftspolitischen Zielsetzungen in der Bundesrepublik Deutschland, die auch in der Verfassung ihren Niederschlag gefunden haben, obliegt die Verantwortung für die Sicherung des Lebensunterhalts von Kindern primär — wenn auch ergänzt durch andere Sozialisationssträger — der Familie. Dem entspricht eine Stärkung der Eigenverantwortung des Staatsbürgers. Der Beirat geht deshalb davon aus, daß die Familie den Unterhalt der Kinder unmittelbar und erstzuständig zu sichern hat.

Es entspricht diesem Grundsatz, daß die Gesellschaft sich an den Unterhaltskosten für die Kinder nur insoweit beteiligt, als den Eltern das Tragen dieser Kosten nicht zuzumuten ist. Die öffentliche Verantwortung wird daher erst „in zweiter Instanz“ wirksam. Eine Entlastung der Eltern von den Kosten der Kinder in voller Höhe ihres sozialkulturellen Mindestbedarfs soll nur erfolgen, wenn das Einkommen der Eltern nicht höher ist als ihr eigener sozialkultureller Mindestbedarf. Dann kann den Eltern nicht zugemutet werden, aus ihrem Einkommen auch nur einen Teil für die materielle Sicherung ihrer Kinder aufzubringen. Im übrigen muß, sofern die Gesellschaft an den Unterhaltskosten für die Kinder nicht voll beteiligt ist, noch im einzelnen über die zuzumutbare Belastung der Familien und die daraus resultierenden Konsequenzen für die Ausgestaltung des Familienlastenausgleichs entschieden werden.

Wenn in diesem Zusammenhang die Verantwortung der Familie allein für den Lebensunterhalt des Kindes angesprochen wird, so deshalb, weil gemäß dem Ziel A des Familienlastenausgleichs primär an die Existenzsicherung des Kindes gedacht wird und insoweit nur die Frage nach der Ver-

antwortung der Familie für diesen Bereich aufgeworfen werden kann. Damit wird einerseits nicht eine mögliche Sekundärwirkung eines Familienlastenausgleichs auf die Erziehungsfunktion der Familie bestritten, andererseits bewußt offengelassen, welche anderen Sozialisationssträger die Familie bei der Erziehung und Ausbildung der Kinder ergänzen sollen.

## 3. Der Familienlastenausgleich im Rahmen der gesamten Leistungen der öffentlichen Hand für Kinder

Die Leistungen der öffentlichen Hand zugunsten der Familie können kollektiv oder individuell, in bar oder als Sachleistungen gewährt werden. Die Kollektivleistungen sind immer Sachleistungen (z. B. Kinderkrippen, Kindergärten, Spielplätze, Schulen, Kurse zur Elternbildung). Bei ihnen besteht einerseits die Frage, ob sie in hinreichendem Umfang angeboten werden. Andererseits ist offen, ob die angebotenen Kollektivleistungen von den Familien stets in vollem Umfang genutzt werden. Nur für einen Teil der Einrichtungen kann ihre Inanspruchnahme, wie z. B. durch einen obligatorischen Schulbesuch, zur Pflicht gemacht werden. Sonst kann durch Vergünstigungen oder durch Aufklärung versucht werden, eine verstärkte Inanspruchnahme von Kollektivleistungen zu erreichen.

Bei den individuellen Leistungen der öffentlichen Hand besteht, sofern sie nicht zweckgebunden sind, prinzipiell die Gefahr, daß sie von den Empfängern nicht in einer der Zielsetzung der Maßnahme entsprechenden Weise verwendet werden. Eine Erhöhung des Einkommens durch Transferzahlungen für Kinder kann zum Beispiel für den Unterhalt eines Wagens statt für eine Mietzahlung einer familiengerechten (teureren) Wohnung oder für eine verbesserte Ausbildung der Kinder verwendet werden. Eine Zweckbindung der individuellen Leistungen ist möglich, indem die individuellen Leistungen als Sachleistungen oder als Geldleistungen mit spezieller Zweckbindung — beispielsweise zum Zweck der Ausbildung — erfolgen. Die hier allein zur Diskussion stehenden individuellen Leistungen im Rahmen des Familienlastenausgleichs sind nach den Vorstellungen des Beirats generell als Geldleistungen ohne spezielle Zweckbindung zu gewähren. Hierfür ist nicht nur der Gesichtspunkt der Praktikabilität entscheidend, sondern auch und vor allem die Vorstellung, daß die Eltern — oder der erziehungsberechtigte Elternteil — die Verantwortung für eine im Interesse des Kindes zweckmäßige Verwendung der Geldleistung tragen sollen. Diese Norm impliziert, daß nach aller Erfahrung davon ausgegangen werden kann, daß die empfangs- und verfügungsberechtigten Eltern in der Regel ihrer Verantwortung gemäß handeln, also in ihrer Präferenzskala die Interessen des Kindes einen entsprechenden Rang einnehmen. Es spricht nichts gegen die Annahme, daß dies im Regelfall gewährleistet ist. Außerdem hat der Familienlastenausgleich nach der hier vertretenen Konzeption die Aufgabe, die Funktionsfähigkeit der Familie zu stützen. Insoweit muß die Geldleistung in jedem Fall von der Familie eigenverantwortlich verwendet werden können. Nur

in Sonderfällen, z. B. wenn den Eltern das Sorgerecht für die Kinder entzogen wird, kann die Geldleistung des Familienlastenausgleichs nicht den Familien zur eigenverantwortlichen Verwendung überlassen werden. Ein anderer Extremfall sind die Waisenkinder. Auch hier ist nur eine zweckgebundene öffentliche Leistung möglich.

Da mit den Geldleistungen des Familienlastenausgleichs nur eine pauschale Abgeltung der Aufwendungen für Kinder möglich ist, bleiben besonders hohe, vom Durchschnitt stark abweichende Aufwendungen der Eltern für die Kinder notwendigerweise unberücksichtigt. Hier bieten sich ergänzende zweckgebundene individuelle Leistungen an, z. B. Fahrpreisermäßigungen für Familien mit mehreren Kindern oder Hilfen für einen Familienurlaub.

Der Beirat beschränkt sich in seinem Gutachten auf die ohne spezielle Zweckbindung gewährten individuellen Leistungen der öffentlichen Hand zugunsten der Familien im Rahmen des Familienlastenausgleichs. Er verkennt dabei nicht die Bedeutung kollektiver Maßnahmen und die Notwendigkeit ihres Ausbaus.

#### 4. Familienlastenausgleich und steuerliche Leistungsfähigkeit

Die Einkommensteuer wird seit jeher nach Familienstand und Familiengröße differenziert. Diese Maßnahme wird mit der Zielsetzung begründet, die Einkommensbezieher entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit zu besteuern. Es ist umstritten, ob hier eine zusätzliche Zielsetzung vorliegt, die neben den bisher genannten drei Zielen des Familienlastenausgleichs besteht oder ob sich die nach dem Familienstand differenzierte Steuer auf die genannten Ziele zurückführen läßt. Da von der Antwort auf diese Frage weitgehend die Ausgestaltung der Maßnahmen zugunsten von Familien mit Kindern abhängt, muß sie vorab geklärt werden.

Der progressive Tarif und die Differenzierung der Steuer nach dem Familienstand sind zwei Instrumente, die der Verwirklichung des Leistungsfähigkeitsprinzips dienen sollen. Bei der Steuerprogression geht man davon aus, daß der Grenznutzen des Einkommens mit wachsendem Einkommen abnimmt und daß deshalb, wenn allen Staatsbürgern ein relativ gleiches Steueropfer zugemutet werden soll, Beziehern höherer Einkommen ein größerer Anteil des Einkommens weggesteuert werden muß als Beziehern kleinerer Einkommen.

Wird nun zum Ausgleich der zusätzlichen Belastungen, die der Unterhalt von Kindern verursacht, ein Teil des Einkommens von der Steuer freigelassen, so muß, wenn für Steuerpflichtige mit höherem Einkommen die gleiche zusätzliche Nutzenbefriedigung wie für Bezieher kleinerer Einkommen erreicht werden soll, für die Bezieher höherer Einkommen eine höhere Steuerermäßigung gewährt werden. Das gelte auch bei Annahme einer vom Einkommen unabhängigen Belastung durch Kinder. Dies sei gewissermaßen die Kehrseite der Progression.

Sieht man den Zusammenhang in dieser Weise, müßte das Leistungsfähigkeitsprinzip in der Steuer ein Ziel sein, das unabhängig neben den bisher dargestellten Zielsetzungen steht. Steuerermäßigungen für Kinder müßten zusätzlich zu den Maßnahmen des Familienlastenausgleichs gewährt werden. Zur Bekräftigung dieser These wird darauf hingewiesen, daß die Steuerermäßigungen in der Einkommensteuer lange vor Einführung des Kindergeldes bestanden haben. Dieser Argumentation ist entgegenzuhalten, daß letztlich beide Gruppen von Maßnahmen dem gleichen Ziel, der Anpassung des verfügbaren Einkommens an den durch den Familienstand bedingten unterschiedlichen Bedarf der Familien, dienen sollten (Prinzip B). Dabei ist zu berücksichtigen, daß Kinderermäßigungen in der Einkommensteuer eingeführt wurden, als das weitergehende Ziel einer Einkommensumverteilung im Rahmen der Familienpolitik noch keine Rolle spielte. Es kommt also offenbar nur auf die Fixierung der Prämissen und die Konkretisierung der Zielsetzungen an, um überprüfen zu können, welches Instrument besser geeignet ist, das vorgegebene Ziel zu erreichen. Der Hinweis auf die geschichtliche Entwicklung zieht schon deshalb nicht, weil bei Einführung der Steuerermäßigungen für Kinder Transferzahlungen an private Haushalte in der Finanzpolitik kaum eine Rolle spielten und es später bei Einführung von direkten Ausgleichszahlungen unterlassen wurde, die beiden Maßnahmen aufeinander abzustimmen. Der einzige in diese Richtung zielende Versuch, die Beschränkung des Zweitkindergeldes auf Familien, die keine Steuerermäßigung für das zweite Kind erhalten, ist fehlgeschlagen (vgl. Abschnitt IV). Es ist unbestreitbar, daß Steuerermäßigungen allein zu keinem befriedigenden Ergebnis führen, weil die Bezieher kleiner Einkommen, die keine Einkommensteuer zu zahlen haben, aber am dringendsten von einem Teil der Kinderkosten entlastet werden müssen, leer ausgehen. Das Kindergeld kann dagegen so differenziert werden, daß die gewünschte Einkommensdifferenzierung für alle Familien eintritt. Geht man davon aus, daß durch direkte Ausgleichsmaßnahmen die Einkommen dem unterschiedlichen Bedarf der Familien in ausreichendem Maße angepaßt werden, besteht kein Grund, bei gleichem Markteinkommen zwischen Familien mit unterschiedlicher Kinderzahl noch eine unterschiedliche Leistungsfähigkeit anzunehmen. Auch der Hinweis, daß das Pro-Kopf-Einkommen der Familien und damit auch die Leistungsfähigkeit mit wachsenden Kindern kleiner werde, solange nur ein Teil der Kinderkosten ausgeglichen wird, kann kein Argument für zusätzliche Maßnahmen sein. Der unvollständige Ausgleich der Kinderkosten wird, soweit die Sicherung des sozialkulturellen Mindestbedarfs gewährleistet ist, bewußt um der Erhaltung der Selbstverantwortung der Eltern willen angestrebt. Ein nachträglicher Ausgleich des nicht abgedeckten Teils der Kinderkosten durch Steuerermäßigung würde dieser Zielsetzung widersprechen. Im übrigen kann jederzeit durch eine Änderung der Ausgleichsmaßnahmen die gewünschte Eigenbeteiligung der unterstellten Leistungsfähigkeit der Eltern angepaßt werden. Bei einem konsequent verwirklichten direkten Ausgleichssystem

zur Berücksichtigung der Kinderkosten ist deshalb für eine ergänzende Differenzierung der Einkommensteuer kein Raum mehr.

Es bliebe noch zu klären, durch welche unterschiedliche Gewichtung von Zielen man bei der Steuer zu einer mit wachsendem Einkommen zunehmenden Entlastung der Familien, bei den direkten Ausgleichszahlungen entsprechend unserem Vorschlag dagegen zu einer mit wachsendem Einkommen gleichbleibenden oder abnehmenden Entlastung gelangt. Der Unterschied beruht darauf, daß bei der Zielsetzung der steuerlichen Maßnahmen der Gedanke der zumutbaren Eigenleistung fehlt, da lediglich auf eine relativ gleiche zusätzliche Nutzenbefriedigung durch die Kinderermäßigung abgestellt wird. Daß eine solche Argumentation sich nicht zwangsläufig aus dem „Wesen“ der Einkommensteuer ergibt, zeigt die Regelung der außergewöhnlichen Belastungen im deutschen Einkommensteuerrecht. Der Anteil der steuermindernden Belastungen an den Gesamtaufwendungen für den begünstigten Zweck wird mit wachsendem Einkommen kleiner, da ein bestimmter Prozentsatz des Einkommens als zumutbare Eigenbelastung angesetzt wird. Es ist nicht einzusehen, warum auf die Kinder nicht das gleiche Prinzip angewendet werden sollte. Es hätte allerdings zur Folge, daß sich die Bezieher hoher Einkommen schlechter als bisher stellen würden. Ein Teil des zu erwartenden Widerstands gegen den Reformvorschlag dürfte hierauf zurückzuführen sein, auch wenn die Verteidigung des Leistungsfähigkeitsprinzips zur Rechtfertigung bemüht wird.

## II. Ist- und Normaufwand für Kinder

Zur Verwirklichung der Zielfunktion des Familienlastenausgleichs, der bestehenden Chancengleichheit der Kinder entgegenzuwirken, bedarf es einer quantifizierbaren Vorstellung von dem sozialkulturellen Existenzminimum, das einem Kind eine menschenwürdige Existenz gewährleistet.<sup>1)</sup> In vertretbarem Umfang gehören hierzu auch Beziehungen zur Umwelt und eine Teilnahme am kulturellen Leben.<sup>2)</sup>

Der sozialkulturelle Mindestbedarf für ein Kind ist somit nicht exakt definiert. Vielmehr handelt es sich hierbei um eine Normvorstellung, die die Auffassung von der Stellung des Kindes in der Gesellschaft widerspiegelt und grundsätzlich die in einem Kulturstaat geltenden sozialkulturellen Mindestansprüche umfaßt. Bei der Ermittlung des sozialkulturellen Existenzminimums geht es darum, einen Maßstab für eine angemessene Lebenshaltung eines Kindes zu finden, der zugleich der Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft entspricht.

Es wird ein Warenkorb ermittelt (Mengenschema), von dem man annimmt, daß er zur Sicherung der Bedürfnisse der Kinder notwendig ist. Durch Multiplikation der im Warenkorb enthaltenen Gütermengen mit ihren Preisen erhält man den Normaufwand für Kinder. Die Problematik dieses Verfahrens besteht darin, daß es objektiv eindeutig zu bestimmende Bedarfsgrößen nicht gibt. Über die Größe und die Zusammensetzung des zur Ernährung erforderlichen Kalorienbedarfs besteht zwar noch eine weitgehende Übereinstimmung. Dieser Bedarf kann aber zu sehr unterschiedlichen Kosten gedeckt werden. Bei den übrigen Gütergruppen gibt es überhaupt keine wissenschaftlich überprüften Normen. Es besteht die Gefahr, daß Wunschvorstellungen, die mit den begrenzten wirtschaftlichen Möglichkeiten nicht in Übereinstimmung stehen, in den Warenkorb Eingang finden.

Es bedarf deshalb einer Überprüfung der Norm an den wirtschaftlichen Möglichkeiten, d. h. an den tatsächlichen Ausgaben. Diese verändern sich entsprechend dem durchschnittlichen Einkommensniveau, wobei die Verbrauchsstruktur im einzelnen vom Güterangebot, den relativen Preisen und den hiervon beeinflussten Verbrauchsgewohnheiten geprägt ist.

Zusätzlich wird der Istaufwand von der Zahl der zu unterhaltenden Familienmitglieder, also letztlich von dem je Familienmitglied verfügbaren Einkommen bestimmt. Daher werden auch sehr genaue statistische Untersuchungen über die Verbrauchsausgaben von Familien mit Kindern ent-

<sup>1)</sup> Vgl. Bericht der Sozialenquete-Kommission, Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz, Ziff. 329 und Ziff. 937.

<sup>2)</sup> Bundessozialhilfegesetz § 12 Abs. 1 vom 30. 6. 1961 (BGBl. II/1961, S. 2710).

sprechend dem jeweiligen Lebenszuschnitt des elterlichen Haushalts sehr unterschiedliche durchschnittliche Ausgabenbeträge je Person erbringen.

Von keinem der beiden Verfahren kann demnach für sich allein erwartet werden, daß mit seiner Hilfe der soziokulturelle Mindestbedarf in betriebliger Weise ermittelt werden kann. Im folgenden werden deshalb beide Wege eingeschlagen. Einerseits wird versucht, die tatsächlichen Aufwendungen für Kinder in den unteren Einkommensschichten zu ermitteln, andererseits wird von einem Warenkorb ausgegangen, der von den Normvorstellungen der Gesellschaft geprägt ist. Beide Größen ändern sich im Zeitablauf mit wachsendem Wohlstand.

### 1. Der Istaufwand für Kinder

Eine Aufgliederung der Istausgaben der Familien auf Eltern und Kinder in der Bundesrepublik besteht nur für das Jahr 1950. Für die Bestimmung des Niveaus der Ausgaben für ein Kind sind diese Zahlen unbrauchbar, und selbst für die Aufteilung der Beträge auf Eltern und Kinder ist ihr Aussagewert infolge der veränderten Vorstellungen über die angemessenen Aufwendungen für ein Kind nur bedingt brauchbar.

Man ist deshalb gezwungen, die Aufteilung der gegenwärtigen Haushaltsausgaben auf Eltern und Kinder zu schätzen, wobei ein Kind im Durchschnitt als 0,7 Vollperson gerechnet wird. Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, daß keine Angaben über Familien mit Kindern aus den unteren Einkommensschichten zur Verfügung stehen, bei denen man annehmen kann, daß die Ausgaben etwa dem soziokulturellen Mindestbedarf entsprechen, da sich die Haushaltsrechnungen dieser Einkommensschichten auf kinderlose Rentnerhepaare beziehen.

An empirischen Untersuchungen stehen somit nur die Ausgaben einer Vierpersonarbeitsnehmerfamilie mit einem Durchschnittseinkommen zur Verfügung. Der in diesen Familien durchschnittlich je Kind aufgewendete Ausgabenbetrag wird immer höher liegen als der theoretisch zu bestimmende soziokulturelle Mindestbedarf. Es ist lediglich sichergestellt, daß man sich nicht von „grundsätzlich unbegrenzten Bedürfnisvorstellungen“ leiten läßt, sondern sich an dem für die Masseneinkommen typischen durchschnittlichen Lebensniveau der Familien orientiert. Es ergibt sich 1969 ein durchschnittlicher Ausgabenbetrag je Kind von etwa 233.— DM monatlich, der fast genau dem von der Sozialhilfe für Pflegekinder gezahlten Pflegesatz entspricht.

Möglich wäre es, auf die Ausgaben von Familien mit größerer Kinderzahl zurückzugreifen, da in diesen Familien das Pro-Kopf-Einkommen meistens nur zur Deckung eines Mindestbedarfs ausreicht. Aber auch hier liegen keine für das Bundesgebiet repräsentativen Ergebnisse für die Gegenwart vor.

Für die Ermittlung des Istaufwands für Kinder in den unteren Einkommensschichten gibt es demnach in der Bundesrepublik keine geeigneten Unterlagen und damit auch keine zuverlässigen Ergebnisse.

### 2. Der Normaufwand für Kinder

Angaben über den soziokulturellen Mindestbedarf (Normaufwand) für ein Kind liegen dagegen für die BRD vor. Die Notwendigkeit für seine Ermittlung hat sich in den letzten 10 Jahren im Zusammenhang mit der Festsetzung von Unterhaltsrenten für uneheliche Kinder ergeben. Der Aufwand für Kinder einfacher Lebenshaltung liegt zwischen 128.— DM und 149.— DM. Die Regelatzverordnung, die auch die beschränkte Leistungsfähigkeit der zum Unterhalt verpflichteten Väter mit meist niedrigen Einkommen berücksichtigt, legt für 1970 im Durchschnitt, d. h. für die mittlere Altersstufe, 132.— DM monatlich als Unterhaltszuschuß fest.

Infolge abweichender Maßstäbe, die bei der Ermittlung des Unterhaltskostenanteils des Vaters für uneheliche Kinder zur Anwendung kommen, ist er nicht mit dem für den soziokulturellen Mindestbedarf eines Kindes erforderlichen Betrag identisch. Dieser liegt höher, da die Aufwendungen für die persönliche Betreuung im Haushalt der Mutter sowie für die Nutzung der Wohnung und deren Ausstattung mit zu berücksichtigen sind. Da es das Ziel des Familienlastenausgleichs ist, alle für die gesunde Entwicklung eines Kindes notwendigen Lebensbedingungen zu sichern, muß er sich an den oberen Werten der Unterhaltsätze orientieren.

Nachstehend soll auf die in den Warenkorb aufgenommenen Positionen näher eingegangen werden. Zum gesamten Lebensbedarf eines Kindes gehören Ernährung, Bekleidung, Hausrat, Reinigung und Körperpflege, Gesundheitspflege, Wohnung, Heizung und Beleuchtung sowie Leistungen für Erziehung und Vorbildung für einen Beruf. Alle hieraus entstehenden Aufwendungen sind, wenn auch mit unterschiedlichem Gewicht, bei der Ermittlung des soziokulturellen Mindestbedarfs zu berücksichtigen. Dabei wurde davon ausgegangen, daß das Kind in einer Familie aufwächst, in der die persönlichen Leistungen der Pflege und Betreuung durch die Mutter unentgeltlich erbracht werden. Die Mengensätze für die einzelnen Bedarfsgruppen sind vom Arbeitskreis des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge unter ernährungsphysiologischen, ökonomischen und rechtlichen Gesichtspunkten überprüft worden, woran Vertreter der einschlägigen Fachwissenschaften, der Sozial- und Jugendämter sowie Personen mit langjähriger Erfahrung in der Betreuung von Kindern, also Mütter, Fürsorger u. a. m., beteiligt waren.

Bei der Bestimmung des Ernährungsbedarfs wurde ausgegangen von einem vom Max-Planck-Institut für Ernährungsphysiologie in Dortmund gearbeiteten, auf die neuesten ernährungswissenschaftlichen Erkenntnisse gestützten Bedarfsschema, das eine vollwertige Ernährung des Kindes gewährleistet.

Tab. 1 — Sozialkultureller Mindestbedarf eines Kindes<sup>1)</sup>  
nach Ausgabegruppen

in DM je Monat und v. H. 1965a

Ausgabegruppen	DM/Monat	v. H.
Ernährung	71,59	58,7
Bekleidung	21,60	17,5
Körper- u. Gesundheitspflege	7,42	6,0
Hausrat	5,90	4,8
Heizung und Beleuchtung	7,23	5,9
Unterhaltung, Schulbedarf, Sonstige.	8,61	7,0
Insgesamt <sup>2)</sup>	122,35	100

a Zusammengestellt nach: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge: Mindestunterhaltsrenten für uneheleiche Kinder, H. 22, S. 24, und Preisindizes des Statistischen Bundesamtes.

1) Durchschnitt 1. bis 18. Lebensjahr  
2) Ohne Wohnung und Ausbildung

Daraus ergibt sich für das Jahr 1969 ein sozialkultureller Mindestbedarf von 135,— DM/Monat, für 1970 ein solcher von 140,— DM/Monat.

Die Wohnungskosten für ein Kind lassen sich bei der großen Streuung der Mietpreise je qm Wohnfläche und der unterschiedlichen Wohnungsgröße nicht durch einen Pauschalsatz zum Ausdruck bringen. Der wissenschaftliche Beitrag hält daher die Abgeltung der Wohnungskosten für Kinder außerhalb des Familienlastenausgleichs im Rahmen des Wohngeldgesetzes für erforderlich. Durch eine derartige Sonderregelung würde auch die Bedeutung einer ausreichenden Wohnung für die Sozialisation des Kindes sowohl den Familien selbst wie auch der Öffentlichkeit stärker bewußt gemacht werden.

Auch die beim Besuch eines *Kindergartens* anfallenden Kosten können infolge des unterschiedlichen Besuchs und der sehr unterschiedlichen Kosten nicht pauschal berücksichtigt werden. Sie sind deshalb ebenfalls nicht in den Normaufwand einbezogen worden.

*Ferien- und Urlaubszuschüsse* wurden deshalb nicht angesetzt, weil Familien mit einfacher Lebenshaltung sich bisher überwiegend noch keinen derartigen Urlaub leisten. Die Behandlung dieser Position sollte bei der vorgesehenen regelmäßigen Anpassung des Mengenschemas an die sich ändernden Verbrauchsgewohnheiten überprüft werden.

Die Aufwendungen für den Besuch einer weiterführenden Schule sowie die *Berufsausbildungskosten* sind in der Berechnung ebenfalls nicht berücksich-

tigt, weil sie innerhalb des Ausbildungsförderungsgesetzes abgegolten werden. Hier ist eine Abstimmung zwischen beiden Maßnahmen vorzusehen.

### 3. Die Differenzierung des Ist- und Normaufwands nach dem Alter der Kinder

Aufgrund der großen Unterschiede in den Lebenshaltungskosten nach dem Lebensalter des Kindes erscheint eine Staffelfung des sozialkulturellen Mindestbedarfs nach dem Lebensalter des Kindes erforderlich.

Tab. 2 — Der sozialkulturelle Mindestbedarf eines Kindes  
nach Ausgabegruppen und nach dem Alter

in DM/Monat 1965<sup>1)</sup>

Ausgabegruppen	1 — < 7 J.		7 — < 15 J.		15 — < 19 J.	
	DM	Index	DM	Index	DM	Index
Ernährung	48,63	66	73,52	100	102,17	139
Bekleidung	17,62	81	21,63	100	27,30	126
Körper- und Gesundheitspflege	6,53	88	7,44	100	8,72	117
Hausrat	3,61	75	4,84	100	4,70	97
Heizung und Beleuchtung	7,66	110	7,00	100	7,00	100
Unterhaltung, Schulbedarf, Sonstiges	3,90	40	9,87	100	13,79	140
Insgesamt	87,95	70	124,30	100	163,67	131

1) Zusammengestellt nach: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, a. a. O., S. 24.

Wie die Tabelle 2 erkennen läßt, verdoppeln sich die Aufwendungen etwa von der untersten bis zur obersten Altersgruppe. Mit zunehmendem Alter nehmen vor allem die Aufwendungen für Ernährung, Bekleidung und Unterhaltung sowie die nicht mit aufgeführten Kosten für eine Ausbildung stark zu. Die einmaligen Aufwendungen im 1. Lebensjahr für die Erstausstattung der Neugeborenen sind nicht mit erfäßt worden, da sie mit einer einmaligen Geburtsbeihilfe abgegolten werden sollten.

Ein Vergleich des theoretisch ermittelten Anstiegs des sozialkulturellen Mindestbedarfs für ein Kind mit steigendem Alter mit empirischen Daten ist nur bedingt möglich. Im Verhältnis zu den aus den Wirtschaftsrechnun-



gen von Arbeitnehmerhaushalten gewonnenen Ergebnissen erscheint der Normaufwand für Kleinkinder überhöht, während der Normaufwand für die 14- bis 18-jährigen hinter der Zunahme der effektiven Verbrauchsausgaben der Jugendlichen zurückbleibt.

Der Index der Istaussgaben differiert zwischen der unteren und oberen Altersgruppe (mittlere Altersgruppe = 100) von 65 bis 136.

Als Grundlage für den Familienlastenausgleich geht der Beitrag von einer altersspezifischen Differenzierung des sozialkulturellen Mindestbedarfs für Kinder aus, bei der der Normaufwand der unteren und oberen Altersgruppe jeweils um ein Drittel von demjenigen der mittleren Altersgruppe abweicht. Demnach werden Bedarfszahlen (Kennziffern) für den Aufwand in den Altersgruppen von 0,67, 1,0 und 1,33 verwendet.

#### 4. Die Differenzierung des Ist- und Normaufwands nach der Ordnungszahl der Kinder

Mit wachsender Kinderzahl steigt der Normaufwand der Familie für die Kinder an, jedoch nicht proportional zu der Zahl der Kinder; vielmehr liegen die durchschnittlichen Aufwendungen für jedes weitere Kind etwas niedriger als für das vorhergehende. Neben einer gewissen effektiven Kostensenkung, die mit steigender Personenzahl durch eine rationellere Haushaltsführung erzielt werden kann, lassen sich bei den zweiten und dritten Kindern auch gewisse Einsparungen bei den Anschaffungen (Babyausstattung, Kinderwagen, Spielsachen, Betten u. a.) erreichen.

Bei dem Istaufwand wirkt sich der Rückgang des durchschnittlich je Familienmitglied und damit auch je Kind verfügbaren Einkommensbetrages stärker als diese möglichen Einsparungen aus. Dies hat zwangsläufig für sämtliche Familienmitglieder das Absinken des Lebensniveaus zur Folge. In Familien mit drei Kindern liegt das Lebensniveau, verglichen mit dem eines kinderlosen Ehepaars der gleichen Einkommensstufe, um nahezu die Hälfte niedriger.

Für den Familienlastenausgleich ist nicht der niedrige Aufwand, der durch das Absinken des Pro-Kopf-Einkommens erzwungen ist, maßgeblich; vielmehr ist auf die beim Normaufwand mit einer wachsenden Personenzahl ermittelten Einsparungen abzustellen.

Für Deutschland stammt der einzige brauchbare Beitrag zu dieser Frage aus den dreißiger Jahren.<sup>1)</sup> Dabei wurde unterschieden zwischen personen- gebundenen Ausgaben (Ernährung, Bekleidung, Bildung, persönliche Ausstattung usw.), die bei gleichbleibendem Bedarf proportional mit der Kinderzahl ansteigen, und haushaltsgelunden Ausgaben (Wohnung, Heiz-

zung, Beleuchtung, Wohnungsausstattung, gemeinsam genutzte Reinigungs- und Pflegeeinrichtungen usw.), die unterproportional ansteigen. Es sind vor allem diese Ausgabearten, die echte Einsparungen bewirken und damit zu einer Verminderung der laufenden Haushaltsausgaben je Kopf bei steigender Personenzahl führen. So lagen beispielsweise die Ausgaben für Ernährung in einem 8-Personen-Haushalt gemessen an einem 1-Personen-Haushalt bei 765, die Ausgaben für Wohnung dagegen nur bei 274.

Tab. 3 — Die Ausgaben je Vollperson bei fixiertem Bedarf je Person in Arbeiterhaushalten im Deutschen Reich 1927/28

Ausgabegruppen	2 Personen		3 Personen		4 Personen		6 Personen	
	RM	%	RM	%	RM	%	RM	%
Nahrungsmittel	313,90	100	313,17	100	310,25	101	312,07	100
Miete	216,00	100	192,00	88	171,00	79	140,00	65
Einrichtung und Instandhaltung der Wohnung einschl. Reinigungsmittel	33,60	100	27,26	84	23,87	71	19,52	58
Licht und Heizung	47,09	100	36,22	76	31,01	66	24,27	51
Wäsche und Kleidung	148,55	100	146,43	98	147,55	99	151,68	102
	759,14	100	715,08	94	683,68	90	647,54	85

Zu ähnlichen Ergebnissen kommt eine französische Untersuchung aus dem Jahre 1956.<sup>1)</sup> Die zur Deckung des Bedarfs erforderlichen Ausgaben liegen je Kopf in einem 6-Personen-Haushalt sogar weniger als 10 v. H. unter demjenigen eines 1-Personen-Haushalts.

Eine Gegenüberstellung des Istaufwands je Kopf bzw. je Vollperson mit dem Normaufwand zeigt, daß die tatsächlichen Ausgaben je Kopf mit wachsender Kinderzahl erheblich stärker abnehmen.<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> Yves Martin, Niveau de vie des familles suivant le nombre d'enfants. In: Population 1956, S. 408 ff.

<sup>2)</sup> Silberkahl-Schulte, Maria: „Das Problem der Kosten der Hauswirtschaft mit steigender Personenzahl in der Statistik“, in: Hauswirtschaftliche Jahrbücher, 8. Jg., 1935, S. 23 ff.

<sup>1)</sup> Silberkahl-Schulte, Maria: „Der Einfluß der Personenzahl auf die Kosten der Hauswirtschaft“, in: Hauswirtschaftliche Jahrbücher, 7. Jg., Heft 3, 1934.

Tab. 4 — Die Ausgaben je Vollperson in Abhängigkeit von der Personen-  
zahl in Arbeiterhaushalten im Deutschen Reich 1927/28

Ausgabengruppen	kinderloses Ehepaar		1 Kind		2 Kinder		3 Kinder		4—8 Kinder	
	RM	%	RM	%	RM	%	RM	%	RM	%
Nahrungsmittel je Vollperson	550,54	100	507,54	92	434,28	79	392,39	71	363,90	64
Miete je Vollperson	178,43	100	147,45	73	135,20	67	120,09	59	94,16	52
Einrichtung u. Instandhaltg.	118,27	100	57,44	48	48,68	36	32,77	24	61,32	30
Licht und Heizung	67,02	100	49,18	73	47,93	70	41,25	61	35,12	52
Kleidung u. Wäsche	211,17	100	179,63	86	158,73	75	136,61	71	126,82	64
Summa	1125,43	100	941,24	88	824,82	73	723,11	64	681,32	57

Quelle: Wirtschaftsrechnungen in Arbeiterhaushalten, hrsg. vom Statistischen Reichsamt.

In Haushalten mit 4 Kindern wird je Vollperson nur noch ungefähr 60 v. H. des in kinderlosen Haushalten aufgewendeten Betrages verausgabt. Da der Ausgabenrückgang je Vollperson, wie gezeigt wurde, nicht durch echte Verbilligungen bei der Bedarfsdeckung ermöglicht wird, kann er nur durch den starken Rückgang des je Vollperson verfügbaren Einkommens erklärt werden. Die Begrenzung des verfügbaren Einkommens erzwingt also eindeutig ein beträchtliches Absinken des Lebensniveaus.

Neuere Untersuchungen an Hand der Angaben aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1962/63 bestätigen, wie stark das erreichbare Lebensniveau der Familie mit steigender Kinderzahl absinkt. Die Meßziffern in Spalte 4 der Tabelle 5<sup>1)</sup> zeigen, daß das durchschnittliche Nettoeinkommen der Arbeitnehmerhaushalte mit 3 Kindern nur um 13 % höher lag als das durchschnittliche Nettoeinkommen der Arbeitnehmerhaushalte mit einem Kind.

Tab. 5 — Einkommen und Verbrauchsausgaben von Arbeitnehmerhaushalten mit 1, 2 und 3 Kindern<sup>1)</sup>

Zahl der erfaßten Haushalte	Ehepaare mit ... Kindern			Meßziffern f. 3-Kinder-Familien Sp. 1 = 100
	1	2	3	
Monatl. Brutto-Haush.-Einkommen	1013	1015	1075	106
Monatl. Netto-Haush.-Einkommen	853	888	968	113
Ausgaben f. d. privaten Verbrauch	740	778	819	111
	Je Kopf			
Monatl. Haush.-Netto-Einkommen in DM	284	222	194	—
Monatl. Haush.-Netto-Einkommen in Meßziff.	100	78	68	—
Ausgaben f. d. privaten Verbrauch in DM	247	195	164	—
Ausgaben f. d. privaten Verbrauch in Meßziff.	100	89	66	—

<sup>1)</sup> Euler, M., Der Einfluß steigender Kinderzahl auf die Lebenshaltung von Arbeitnehmerhaushalten, Wirtschaft und Statistik, 1966, H. 6, S. 372—375.

<sup>1)</sup> Sonderauswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1962/63 aufgrund der Durchschnittswerte für rd. 700 bzw. 1800 Arbeitnehmerhaushalte mit 1, 2 und 3 Kindern und einem durchschnittlichen Haushaltseinkommen zwischen 1013.— DM und 1075.— DM monatlich.

Dementsprechend können auch die Verbrauchsausgaben der 3-Kinderfamilien nur geringfügig höher liegen (11 %) als diejenigen der 1-Kinderfamilien.

Die in der Tab. 5 aufgezeigte Verminderung des Lebensniveaus der Mehrkinderfamilien, die eine Folge des den steigenden Bedürfnissen einer wachsenden Familie nicht angepaßten Markteinkommens ist, kann nicht verwendet werden, um den Mindestbedarf in Abhängigkeit von der Kinderzahl festzustellen. Es muß vielmehr auf die Deckung des sozialkulturellen Mindestbedarfs aller Kinder abgestellt werden, der sich mit wachsender Kinderzahl nur geringfügig vermindert, so daß es gerechtfertigt ist, unabhängig von der Ordnungszahl der Kinder, von einem gleichbleibenden Beitrag auszugehen.

Die Tatsache, daß sich mit wachsender Familiengröße einerseits die Startchancen der Kinder verschlechtern und andererseits die Sozialisationsfunktion der Eltern beeinträchtigt wird, unterstreicht jedoch die Notwendigkeit eines Familienlastenausgleichs.

##### 5. Der Vergleich des sozialkulturellen Mindestbedarfs mit den tatsächlichen Aufwendungen

Abschließend soll geprüft werden, wie sich der sozialkulturelle Mindestbedarf eines Kindes zu den tatsächlichen Aufwendungen der Familien für ein Kind verhält.

Für das Jahr 1965 wurde ein sozialkultureller Mindestbedarf von 122,— DM errechnet (vgl. Tab. 1). Darin sind Wohnbedarf und Ausbildungskosten nicht enthalten. Für 1970 ergab sich ein fortgeschriebener Betrag von 140,— DM.

In der Tabelle 6 wurden diese Beträge den aus den Wirtschaftsrechnungen für 4-Personen-Arbeitnehmerhaushalte mit mittlerem bzw. mit höherem Einkommen entnommenen tatsächlichen Aufwendungen für Kinder nach einer Vollpersonenaufwandskala gegenübergestellt.

Der sozialkulturelle Mindestbedarf eines Kindes liegt demnach 25 % niedriger als die effektiven Ausgaben je Kind in Haushalten mit einem mittleren Einkommen; in den Angestellten- und Beamtenhaushalten mit höherem Einkommen errechnet sich nach der Vollpersonenskala etwa ein zweieinhalbfacher Aufwand je Kind.

Dieser Vergleich bestätigt, daß der als Norm angesetzte sozialkulturelle Mindestbedarf von durchschnittlich 140,— DM/Monat für ein Kind nicht als zu hoch angesehen werden kann. Der Beirat geht bei seinen Vorschlägen für die Ausgestaltung des Familienlastenausgleichs von diesem Betrag aus.

Tab. 6 — Sozialkultureller Mindestbedarf und tatsächliche Aufwendungen für Kinder <sup>1)</sup> in der Bundesrepublik 1969

Sozialkultureller Mindestbedarf	Tatsächliche Aufwendungen in Haushalten von Arbeitern u. Angest. mit mitl. Einkommen	Angestellten und Beamten mit höherem Einkommen
DM/Monat 135	181	310
Meßziffer 100	134	230

<sup>1)</sup> Kind = 0,7 Vollperson.

### III. Ausgestaltung des Familienlastenausgleichs

#### 1. Grundprinzipien

In diesem Abschnitt soll die Frage geklärt werden, in welcher Form und in welchem Umfang das Markteinkommen zugunsten von Familien mit Kindern umverteilt werden soll. Grundlage der Umverteilungsmaßnahmen sind die in den vorhergehenden Abschnitten entwickelten Ziele und der für Kinder ermittelte Bedarf.

Da die Differenzierung der Einkommensteuer nach der Kinderzahl als eine Maßnahme anzusehen ist, die dem gleichen Ziel wie der Familienlastenausgleich im engeren Sinn dient (vgl. Abschnitt I), besteht keine Notwendigkeit, Steuervergünstigungen neben anderen Umverteilungsmaßnahmen bestehen zu lassen. Der Beirat empfiehlt deshalb ein einheitliches Umverteilungssystem, in das alle Familien einzu beziehen sind. Das gilt auch für den öffentlichen Dienst und für den Sozialleistungsbereich. Mit einem aus den Zielen abgeleiteten konsistenten System sind weder Sonderregelungen für bestimmte Personengruppen noch „zweigleisige“ Maßnahmen, die unkoordiniert nebeneinander bestehen, zu vereinbaren.<sup>1)</sup> Die Gewährung von direkten Transferzahlungen oder von Steuervergünstigungen ist bei dieser Konzeption ausschließlich eine Frage der technischen Zweckmäßigkeit. Sie wird deshalb im Zusammenhang mit den Vorschlägen zur technischen Durchführung der Umverteilungsmaßnahmen behandelt (vgl. Abschnitt III. 3).

Bevor die Grundprinzipien des vom Beirat vorgelegten Reformvorschlages dargelegt werden, sollen einige zu ihrem Verständnis wichtige Begriffe geklärt werden, da der Beirat bei seinem Ansatz von der üblichen Betrachtungsweise abgewichen ist.

Bisher war es im allgemeinen üblich, die Verwirklichung der Ziele des Familienlastenausgleichs an der Höhe der an Familien mit Kindern gezahlten Transferzahlungen oder ihnen gewährten Steuerermäßigungen zu überprüfen. Eine solche Betrachtung vernachlässigt die zur Finanzierung dieser Leistungen oder zur Kompensation der Steuererfälle notwendige Erhöhung von Abgaben, so daß über die tatsächliche Verbesserung der Lage der Familien mit Kindern wenig ausgesagt werden kann, da die Empfänger der Transferzahlungen oder die Nutznießer der Steuerermäßigungen in der Regel zu deren Finanzierung mit herangezogen werden.

Der Beirat hat deshalb den Einkommensabstand zwischen Familien mit unterschiedlicher Kinderzahl verwendet, um die Wirkung der Umver-

teilungsmaßnahmen des Familienlastenausgleichs zu messen. Er hat also festgelegt, wie groß der Einkommensabstand bei dem jeweiligen Markteinkommen zwischen Familien mit unterschiedlicher Kinderzahl sein soll. Wird er z. B. auf 50,— DM/Monat festgelegt, so folgt daraus, daß nach Durchführung des Familienlastenausgleichs bei gleichem Markteinkommen die Familie mit zwei Kindern sich um 50,— DM/Monat besser stellt als die Familie mit einem Kind und um 50,— DM/Monat schlechter als die Familie mit drei Kindern (Erster Ansatz).

Diese Betrachtungsweise hat den Vorteil, daß die Maßnahmen unmittelbar auf das anzustrebende Ziel, die Anpassung des Markteinkommens an den unterschiedlichen Bedarf der Familien, abgestellt sind und auch von den mit der Finanzierung verbundenen Wirkungen (Inzidenzproblemen) weitgehend unberührt bleiben.

Neben der Veränderung der relativen Einkommenslage besteht allerdings auch ein Interesse daran, die Wirkung der Umverteilungsmaßnahmen auf die absolute Höhe des Einkommens festzustellen. Dabei wurde so vorgegangen, daß die zur Verwirklichung des gewünschten Einkommensabstands notwendigen Transferzahlungen an Familien mit Kindern untersucht wurden (Bruttowirkung). Ihnen wurden dann in einem zweiten Schritt die zur Finanzierung dieser Transferzahlungen notwendigen Finanzierungsbeiträge gegenübergestellt und mit den Ansprüchen auf Transferzahlungen saldiert (Nettowirkung). Ein positiver Saldo zeigt an, um wieviel sich die betreffende Familie im Verhältnis zu einem Zustand ohne Familienlastenausgleich besser stellt, ein negativer Saldo ist ein Maßstab für den Umfang der Schlechterstellung (Zweiter Ansatz).

Das Schaubild 1 verdeutlicht diese Zusammenhänge am Beispiel einer Zweikinderfamilie. Auf der einen Seite haben die Eltern Anspruch auf eine fiktive Transferzahlung, die in diesem Fall entsprechend den später vom Beirat gemachten Vorschlägen bei Beziehern kleiner Einkommen bei 140,— DM je Kind und Monat beginnt und bei Beziehern hoher Einkommen bis auf 30,— DM je Kind und Monat absinkt. Ihnen steht ein Finanzierungsbeitrag gegenüber, der in diesem Beispiel mit 5 v. H. des Einkommens angenommen wurde. Er wird durch die fallende Gerade unterhalb der Einkommenslinie wiedergegeben, die bei einem Monatseinkommen von 4000,— DM eine Abgabe von 200,— DM ausweist. Die tatsächliche Besser- oder Schlechterstellung als Folge der Umverteilungsmaßnahmen gibt die als Nettowirkung bezeichnete Kurve wieder, die sich durch Abzug des Finanzierungsbeitrags von der fiktiven Transferzahlung ergibt. Als Ergebnis zeigt sich, daß Familien mit zwei Kindern und einem Einkommen von unter 2100,— DM im Monat sich als Folge der Umverteilungsmaßnahmen besser stellen, bei Familien mit einem höheren Einkommen dagegen das Nettoeinkommen verkleinert würde. Bei einer solchen Lösung wird also die bei Familien mit einem Einkommen von über 2100,— DM je Monat vorhandene überdurchschnittliche Leistungsfähigkeit für gravierender an-

<sup>1)</sup> Maßnahmen zum Ausgleich von Härten, die sich aus der Änderung dieses Systems für bestimmte Personengruppen ergeben, werden in Abschnitt V. behandelt.

gesehen als die Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit durch den Unterhalt von zwei Kindern. Bei Familien mit einem unter diesem Betrag liegenden Einkommen wird die umgekehrte Relation unterstellt.

Das Schaubild zeigt, wie wenig eine Transferzahlung, die aus allgemeinen Steuermitteln finanziert wird, wie dies zur Zeit beim Kindergeld der Fall ist, eine Aussage über die tatsächlichen Umverteilungswirkungen eines Familienlastenausgleichs gestattet. Die vom Beirat entwickelte Konzeption erlaubt dagegen eine eindeutige Aussage darüber, welche Familien mit welchem Einkommen durch die Umverteilung begünstigt oder benachteiligt werden. Eine solche Transparenz ist unumgänglich, wenn man beurteilen will, ob die mit den Umverteilungsmaßnahmen angestrebten Ziele auch erreicht werden. Die bisherigen Maßnahmen gestatteten eine solche Aussage nicht.

Wenn auch die als fiktive Transferzahlung bezeichnete Linie keinen Aufschluß über die tatsächliche Besser- oder Schlechterstellung gibt, so ist sie doch insofern von Bedeutung, als sie mit dem Einkommensabstand zwischen Familien mit unterschiedlicher Kinderzahl identisch ist. In dem Schaubild 1 gibt die mit fiktiver Transferzahlung bezeichnete Linie also an, um wieviel höher das Einkommen einer Familie mit 2 Kindern bei alternativen Einkommen gegenüber einer kinderlosen Familie ist.

In dem Schaubild sind demnach beide Ansätze, nämlich die Besser- und Schlechterstellung gegenüber einer Familie mit anderer Kinderzahl und gegenüber einem Zustand ohne Umverteilung, miteinander vereinigt.

Drittens ist es insbesondere für die bei der Verwirklichung der Reform auftretenden Übergangsprobleme noch wichtig, die Besser- oder Schlechterstellung der Familien im Verhältnis zum derzeitigen Zustand festzustellen (Rekurrenter Anschluß). Auch hierbei ist auf die Veränderung der absoluten Höhe des verfügbaren Einkommens abzustellen. Der Vergleich bezieht sich allerdings nicht auf einen Zustand ohne Familienlastenausgleich, sondern auf den sich aus den derzeitigen Maßnahmen des Familienlastenausgleichs ergebenden Zustand. Nur dann, wenn eine Familie aufgrund der derzeitigen Maßnahmen einkommensmäßig weder besser noch schlechter gestellt ist, würde sich die gleiche Nettowirkung wie beim zweiten Ansatz ergeben.

In diesem Abschnitt werden nur die mit der Festlegung des Einkommensabstands zwischen Familien mit unterschiedlicher Kinderzahl verbundenen Probleme behandelt. Die Nettowirkung wird erst im nächsten Abschnitt dargestellt.

Ausgehend von den eingangs festgelegten Zielsetzungen wird die Differenzierung des Einkommensabstands nach dem Einkommen der Eltern und der Ordnungszahl sowie dem Alter der Kinder untersucht. Außerdem wird festgelegt, wie er sich bei wachsendem Wohlstand ändern soll.

## 2. Der Einkommensabstand zwischen Familien mit unterschiedlicher Kinderzahl

a) Die Abhängigkeit von der Einkommenshöhe der Eltern und der Ordnungszahl der Kinder

Zunächst sei die Frage beantwortet, wie groß der monatliche Einkommensabstand für ein Kind sein sollte, wenn man lediglich Ziel A (= Sicherung des sozialkulturellen Mindestbedarfs für alle Kinder) berücksichtigt. Zwei Fälle sind hierbei zu unterscheiden:

aa) Solange das Haushaltseinkommen einer Familie den sozialkulturellen Mindestbedarf der Eltern nicht übersteigt, wird es auch nicht als zumutbar angesehen, die Eltern an der Finanzierung des sozialkulturellen Mindestbedarfs der Kinder zu beteiligen. Die Familien sollten in diesen Fällen um den vollen Betrag des sozialkulturellen Mindestbedarfs der Kinder besser gestellt werden.

In Abschnitt II wurde der sozialkulturelle Mindestbedarf der Kinder auf 140,— DM je Kind und Monat festgelegt. Das bedeutet, daß auch der Einkommensabstand 140,— DM betragen sollte, sofern die Eltern ein Haushaltseinkommen beziehen, das ihr sozialkulturelles Existenzminimum nicht übersteigt.

In Abschnitt II wurde weiterhin gezeigt, daß sich der Bedarf der Kinder zu dem der Erwachsenen im Durchschnitt wie 0,7 zu 1 verhält. Das bedeutet, daß man bei einem sozialkulturellen Mindestbedarf je Kind in Höhe von 140,— DM von einem Mindestbedarf der Erwachsenen in Höhe von etwa 200,— DM ausgehen kann. Soll die Einkommenshöhe der Eltern bestimmt werden, von der ab der Mindestbedarf der Kinder nicht mehr in voller Höhe für die Umverteilungsmaßnahmen angesetzt werden soll, muß allerdings von einem höheren Betrag als 400,— DM ausgegangen werden; denn es muß berücksichtigt werden, daß Ausgaben für die Wohnung und die auch von den Beziehern kleiner Einkommen zu zahlenden Sozialabgaben in Höhe von etwa 13 v. H. des Einkommens anfallen. Setzt man für die Miete einen Durchschnittsbetrag von 150,— DM im Monat und für die Sozialabgaben 50,— DM an, erhöht sich das Einkommen der Eltern, bei dem eine Degression des Einkommensabstandes einsetzt, auf 600,— DM im Monat. Von diesem Betrag wird im folgenden für 1970 ausgegangen.

bb) Andere Schlußfolgerungen gelten für den Fall, daß das Haushaltseinkommen der Familien den sozialkulturellen Mindestbedarf der Eltern übersteigt. In diesen Fällen kommt die in Abschnitt I aufgestellte Forderung zum Zuge, nach der die Familien grundsätzlich zur Sicherung des sozialkulturellen Mindestbedarfs der Kinder eine eigene finanzielle Leistung erbringen sollten. Es wäre allerdings kaum zu vertreten, daß die Familien, deren Haushaltseinkommen diese kritische Grenze übersteigt, in voller Höhe den sozialkulturellen Mindestbedarf der Kinder selbst aufzubringen hätten. Innerhalb eines mittleren Einkommensbereichs sollten sich

vielmehr Staat und und Familie in die Finanzierung dieses Mindestbedarfs teilen, wobei allerdings der Anteil des Staates mit wachsendem Einkommen der Familien zurückgehen sollte.

Bei der Beantwortung der Frage nach der zumutbaren Höhe der Eigenleistung der Familien sollten vor allem zwei Faktoren berücksichtigt werden: auf der einen Seite dürfte eine Zunahme der Eigenleistung in dem Maße als zumutbar gelten, in dem das Haushaltseinkommen den sozial-kulturellen Mindestbedarf der Eltern übersteigt. Wir wollen diese Differenz zwischen dem tatsächlichen Haushaltseinkommen und dem sozial-kulturellen Mindestbedarf der Eltern als Überschusseinkommen bezeichnen. Das Ausmaß der Eigenleistung soll also auf der einen Seite von der Höhe des Überschusseinkommens abhängen.

Auf der anderen Seite soll jedoch bei der Berechnung der Eigenleistung der Familien auch die Familiengröße berücksichtigt werden. Je größer — bei gleichbleibendem Überschusseinkommen — die Kinderzahl ist, eine um so geringere Eigenleistung erscheint für die Familie zumutbar.

Beide Faktoren (Überschusseinkommen und Zahl der Kinder) lassen sich am einfachsten dadurch berücksichtigen, daß man die Höhe der Eigenleistung der Familien abhängig sein läßt von der Höhe des Überschusseinkommens je Vollperson. (Zur Definition des Begriffes „Vollperson“ siehe Abschnitt II.)

Bei der Frage, in welchem Ausmaß die Eigenleistung der Familien mit wachsendem Überschusseinkommen je Vollperson steigen soll, ließ sich der Beitrag von dem Gedanken leiten, daß eine 4-Personen-Familie mit einem Haushaltseinkommen von 1650,— DM monatlich etwa die Hälfte des sozialen Mindestbedarfs der Kinder selbst aufbringen sollte. Dieses Einkommen entspricht etwa dem durchschnittlichen Haushaltseinkommen aller Familien.

In Analogie zu dem mit steigendem Einkommen progressiv zunehmenden Beitrag der Einkommensbezieher zur Finanzierung der allgemeinen Staatsaufgaben kann man davon ausgehen, daß die Fähigkeit, den sozialkulturellen Mindestbedarf der Kinder zu sichern, ebenfalls mit wachsendem Einkommen progressiv zunimmt. Das würde bedeuten, daß die Beteiligung der Gesellschaft an der Sicherung des sozialkulturellen Mindestbedarfs mit wachsendem Einkommen progressiv kleiner wird. Der Einkommensabstand würde sich mit wachsendem Einkommen entsprechend verringern (zunehmender Aufzehrungsfaktor; vgl. dazu den Anhang), und von einer bestimmten Einkommenshöhe ab würden die Einkommen nicht mehr nach der Kinderzahl differenziert werden, weil den Familien die Sicherung des sozialkulturellen Mindestbedarfs der Kinder selbst uneingeschränkt zugemutet werden kann. Dieser Punkt hängt von der Anzahl der Kinder einer Familie ab. Die Einkommensgrenze liegt um so höher, je größer die Anzahl der Kinder einer Familie ist.

Den bisherigen Überlegungen lag lediglich Ziel A zugrunde. Es soll nun überprüft werden, welche Modifizierungen notwendig werden, wenn wir unseren Überlegungen auch Ziel B (= Anpassung des Haushaltseinkommens an den durch Kinder bedingten Bedarf der Familien) zugrunde legen. Wirten wir nur auf Ziel B abstellen, so müßte das Ausmaß des Einkommensabstands auf der einen Seite mit wachsendem Haushaltseinkommen ansteigen, da einem gestiegenen Einkommen auch ein gestiegener Aufwand für Kinder entspricht. Auf der anderen Seite steigt jedoch mit wachsendem Einkommen auch die zumutbare Quote der Eigenleistung der Familien an, so daß aus diesen Gründen ein Rückgang des Einkommensabstands bei wachsendem Einkommen angezeigt wäre. Je nachdem, welchem dieser beiden Faktoren man das größere Gewicht beimißt, läßt sich aus Ziel B ein steigender, konstanter oder abnehmender Einkommensabstand ableiten.

Ein Teil des Beirats ist der Meinung, daß das Ziel B bei der Festlegung des Einkommensabstands gebührend berücksichtigt sei, wenn man anstelle eines zunehmenden Aufzehrungsfaktors, der aufgrund des Zieles A gerechtfertigt wäre, einen konstanten Aufzehrungsfaktor vorsieht. Das bedeutet, daß die Eigenleistung bei wachsendem Haushaltseinkommen proportional zum Überschusseinkommen je Vollperson ansteigt (Alternative 1).

Ein anderer Teil der Mitglieder des Beirats vertritt demgegenüber die Ansicht, daß dem Ziel B, bei dem keine eindeutige Aussage über die Veränderung des Einkommensabstands mit wachsendem Einkommen gemacht werden kann, eine größere Priorität eingeräumt werden sollte. Es wird deshalb ein gleichbleibender Einkommensabstand zwischen Familien mit unterschiedlicher Kinderzahl empfohlen (Alternative 2).

Das Verfahren hat den Vorteil, daß die mit vielen Mängeln verbundene Ermittlung der Einkommen der Familien (vgl. Abschnitt III. 4) überflüssig wird, verwaltungsmäßig also erheblich einfacher ist.

Der Hauptgrund dafür, daß, wie dies beim Ziel B und der Alternative 2 der Fall ist, die Maßnahmen des Familienlastenausgleichs an die tatsächlichen Ausgaben der Eltern für Kinder anknüpfen und nicht nur von einem Mindestbedarf ausgehen sollten, wird aber darin gesehen, daß sonst im Gegensatz zu dem Lebensniveau der Eltern von einer völligen Nivellierung des Lebensniveaus der Kinder ausgegangen würde. Es widerspricht aber der engen und umfassenden Lebensgemeinschaft, die die Familie bildet, wenn man ihre Mitglieder ganz unterschiedlich behandelt. Der Einwand, daß damit von der Gesellschaft auch Luxusaufwendungen für Kinder bei den Beziehern hoher Einkommen honoriert würden, trifft insofern nicht zu, als der Anteil der Eigenleistung an den Aufwendungen für Kinder mit wachsendem Einkommen zunimmt. Die vorgeschlagenen konstanten Beiträge bestätigen, daß sich Luxusaufwendungen durch die Umverteilung nicht finanzieren lassen. Es dreht sich lediglich darum, eine doppelte Degression zu vermeiden, die sich ergibt, wenn der als Grundlage für die

Ansprüche dienende Betrag hinter den tatsächlichen Aufwendungen der Eltern für ihre Kinder mit wachsendem Einkommen immer stärker zurückbleibt und gleichzeitig der ausgeglichene Anteil immer kleiner wird.

Im übrigen ergibt sich, wie im Zusammenhang mit der Finanzierung (vgl. Abschnitt IV.) gezeigt wird, auch bei dieser Methode, daß per Saldo die Bezieher hoher Einkommen mit Kindern nicht besser gestellt werden als ohne die Maßnahmen des Familienlastenausgleichs (keine positive Nettowirkung).

Wird auch das Ziel C beim Familienlastenausgleich berücksichtigt, kann man davon ausgehen, daß der Betrag, den die Familien im Rahmen der Sozialisationsfunktion gegenüber der Gesellschaft leisten, und damit auch die Kosten, die dem Staate entstehen würden, wenn er diese Sozialisationsfunktion allein übernehmen müßte, unabhängig von der Einkommenshöhe und der Zahl der Kinder je Kind gleich hoch sind. Ziel C legt also — für sich allein genommen — einen vom Einkommen der Eltern und von der Zahl der Kinder unabhängigen Einkommensabstand nahe.

Bei der Alternative 2 wird dem Ziel C ebenfalls in stärkerem Maße als bei der von der Mehrheit vorgeschlagenen Regelung Rechnung getragen.

Neben den bisher zugrunde gelegten Zielen A und B läßt sich Ziel C bei der Festlegung des Einkommensabstandes dadurch berücksichtigen, daß man für alle Familien eine Mindesthöhe des Einkommensabstandes je Kind (Sockelbetrag) vorsieht. Dieser Sockelbetrag sollte auf der einen Seite nicht zu hoch angesetzt werden, da sonst die Forderung nach einer zunutzbaren Eigenleistung der Familien nicht erfüllt werden könnte. Auf der anderen Seite darf dieser Sockelbetrag auch wiederum nicht zu niedrig liegen, da anderenfalls der im Grundgesetz verankerte Schutz der Familie verletzt werden könnte. Der Beirat ist der Meinung, daß etwa 20 % des sozialkulturellen Existenzminimums, d. h. 1970 30,— DM je Kind und Monat angemessen seien.

Anforderung dieser Annahmen lassen sich drei Einkommensbereiche unterscheiden:

- Solange das Haushaltseinkommen den sozialkulturellen Mindestbedarf der Eltern nicht überschreitet, wird ein Betrag je Kind in voller Höhe seines sozialkulturellen Mindestbedarfs (1970: 140,— DM) gewährt;
- Übersteigt das Haushaltseinkommen der Eltern ihren Mindestbedarf, liegt es jedoch unterhalb des — von der Zahl der Kinder abhängigen — Einkommensplafonds, so erhalten die Familien je Kind eine Transferzahlung, die zwischen 140,— DM und 30,— DM liegt. Die Degression des Einkommensabstands und die Einkommensplafonds sind der Tabelle 7 zu entnehmen.

— Übersteigt schließlich das Haushaltseinkommen diesen — von der Zahl der Kinder abhängigen — Einkommensplafonds, so beschränkt sich der Einkommensabstand auf den Sockelbetrag von 30,— DM.

Bei der zweiten Alternative wird grundsätzlich für alle Einkommen ein konstanter Einkommensabstand festgelegt. Um der Eigenverantwortung der Eltern genügend Rechnung zu tragen, sollte der Betrag etwa auf 50 v. H. des sozialkulturellen Mindestbedarfs für Kinder beschränkt werden. 1970 wäre also von einem Betrag von 70,— DM auszugehen.

Das Ziel A, nach dem der sozialkulturelle Mindestbedarf für alle Kinder gesichert werden soll, wird bei dieser Lösung ebenfalls anerkannt und als Nebenbedingung bei der Einkommensdifferenzierung eingeführt. Daraus ergibt sich, daß für die Bezieher kleiner Einkommen der Einkommensabstand so weit aufzustocken ist, daß für alle Familienangehörigen der sozialkulturelle Mindestbedarf gedeckt werden kann.

Tab. 7 — Der Einkommensabstand zwischen Familien mit unterschiedlicher Kinderzahl nach der Alternative 1 — im Jahre 1970 —

Einkommen in DM <sup>c</sup> im		1 Kind a = b		2 Kinder a      b		3 Kinder a      b		4 Kinder a      b		5 Kinder a      b	
Jahr	Monat										
kein Einkommen		140,—	280,—	140,—	420,—	140,—	560,—	140,—	700,—	140,—	
1 120,—	93,—	140,—	280,—	140,—	420,—	140,—	560,—	140,—	700,—	140,—	
2 775,—	230,—	140,—	280,—	140,—	420,—	140,—	560,—	140,—	700,—	140,—	
4 260,—	355,—	140,—	280,—	140,—	420,—	140,—	560,—	140,—	700,—	140,—	
6 525,—	543,—	140,—	280,—	140,—	420,—	140,—	560,—	140,—	700,—	140,—	
8 445,—	703,—	140,—	280,—	140,—	420,—	140,—	560,—	140,—	700,—	140,—	
9 495,—	790,—	132,—	268,—	136,—	405,—	157,—	543,—	138,—	681,—	138,—	
11 745,—	980,—	118,—	245,—	127,—	377,—	132,—	510,—	133,—	644,—	134,—	
14 010,—	1 170,—	104,—	223,—	119,—	350,—	127,—	478,—	128,—	611,—	133,—	
17 400,—	1 450,—	75,—	177,—	102,—	293,—	116,—	413,—	120,—	538,—	125,—	
21 375,—	1 780,—	58,—	152,—	94,—	261,—	109,—	376,—	115,—	498,—	122,—	
31 950,—	2 660,—	30,—	60,—	30,—	117,—	57,—	198,—	81,—	310,—	112,—	
49 350,—	4 120,—	30,—	60,—	30,—	90,—	30,—	120,—	30,—	150,—	30,—	
90 750,—	7 570,—	30,—	60,—	30,—	90,—	30,—	120,—	30,—	150,—	30,—	
129 000,—	10 750,—	30,—	60,—	30,—	90,—	30,—	120,—	30,—	150,—	30,—	
218 700,—	18 300,—	30,—	60,—	30,—	90,—	30,—	120,—	30,—	150,—	30,—	
> 218 700,—	> 18 300,—	30,—	60,—	30,—	90,—	30,—	120,—	30,—	150,—	30,—	

a = Einkommensabstand in DM/Monat zur kinderlosen Familie  
b = Einkommensabstand in DM/Monat zur Familie mit einer um eins kleineren Kinderzahl  
c = zur Ermittlung des Einkommens vgl. Ziff. 4 b S. 40.

Geht man von dem unterstellten Bedarfsverhältnis zwischen einem Erwachsenen und einem Kinde (ohne altersspezifische Differenzierung) von 1 : 0,7 aus, so ergibt sich bei dem für einen Erwachsenen angenommenen Existenzminimum von 200,— DM ein Betrag von 140,— DM je Kind. Addiert man diesen Betrag zu dem für eine „Familie ohne Kinder“ angesetzten Mindestbedarf von 600,— DM, erhält man einen sozialkulturellen Mindestbedarf von 740,— DM. Beträgt das Markteinkommen demgegenüber nur 630,— DM, so ist der Anspruch für das Kind von 70,— DM auf 110,— DM aufzustocken. Für die Bezieher der niedrigsten Einkommen und für Familien ohne Markteinkommen ergibt sich bei beiden Vorschlägen der gleiche Anspruch von 140,— DM für ein Kind (vgl. Tab. 8).

Da sich bei gleichem Familieneinkommen die Fähigkeit der Eltern, die Kinder zu unterhalten, mit wachsender Kinderzahl verschlechtert, sollte auch beim Vorschlag der Minderheit die von den Eltern zu bringende Eigenleistung mit wachsender Kinderzahl relativ abnehmen. Der Anspruch auf Leistungen aus dem Familienlastenausgleich, der im Durchschnitt in Höhe der Hälfte der Kinderkosten angesetzt wurde, sollte sich auf das zweite Kind beziehen. Für das erste Kind sollte der von der Gesellschaft zu übernehmende Anteil an den Kinderkosten auf ein Drittel, für das dritte Kind auf zwei Drittel und für die vierten und weiteren Kinder auf drei Viertel des sozialkulturellen Mindestbedarfs festgesetzt werden. Die absoluten Beträge würden 1970 (abgerundet) 45,— DM, 70,— DM, 90,— DM und 105,— DM betragen haben. Der Unterschied gegenüber dem Mehrheitsvorschlag ist für mittlere Einkommen nicht sehr groß. So steigt nach dem Mehrheitsvorschlag für ein Familieneinkommen von 1650,— DM der Einkommensabstand von 50,— DM für das erste Kind bis auf 113,— DM für das fünfte Kind an. Für die Bezieher hoher Einkommen bleiben beim Minderheitsvorschlag die genannten Unterschiede im Einkommensabstand bestehen, beim Mehrheitsvorschlag dagegen reduziert sich der Einkommensabstand für alle Kinder auf den Sockelbetrag von je 30,— DM.



Tab. 8 — Der Einkommensabstand zwischen Familien mit unterschiedlicher Kinderzahl nach der Alternative 2 — im Jahre 1970 —

Einkommen in DM <sup>c</sup> im		1 Kind a = b		2 Kinder a      b		3 Kinder a      b		4 Kinder a      b		5 Kinder a      b	
Jahr	Monat										
kein Einkommen		140,—	280,—	140,—	420,—	140,—	560,—	140,—	700,—	140,—	
1 120,—	93,—	140,—	280,—	140,—	420,—	140,—	560,—	140,—	700,—	140,—	
2 775,—	230,—	140,—	280,—	140,—	420,—	140,—	560,—	140,—	700,—	140,—	
4 260,—	355,—	140,—	280,—	140,—	420,—	140,—	560,—	140,—	700,—	140,—	
6 525,—	543,—	140,—	280,—	140,—	420,—	140,—	560,—	140,—	700,—	140,—	
8 445,—	703,—	45,—	177,—	132,—	317,—	140,—	457,—	140,—	597,—	140,—	
9 495,—	790,—	45,—	115,—	70,—	230,—	115,—	370,—	140,—	510,—	140,—	
11 745,—	980,—	45,—	115,—	70,—	205,—	90,—	310,—	105,—	415,—	105,—	
14 010,—	1 170,—	45,—	115,—	70,—	205,—	90,—	310,—	105,—	415,—	105,—	
17 400,—	1 450,—	45,—	115,—	70,—	205,—	90,—	310,—	105,—	415,—	105,—	
21 375,—	1 780,—	45,—	115,—	70,—	205,—	90,—	310,—	105,—	415,—	105,—	
31 950,—	2 660,—	45,—	115,—	70,—	205,—	90,—	310,—	105,—	415,—	105,—	
49 350,—	4 120,—	45,—	115,—	70,—	205,—	90,—	310,—	105,—	415,—	105,—	
90 750,—	7 570,—	45,—	115,—	70,—	205,—	90,—	310,—	105,—	415,—	105,—	
129 000,—	10 750,—	45,—	115,—	70,—	205,—	90,—	310,—	105,—	415,—	105,—	
218 700,—	18 300,—	45,—	115,—	70,—	205,—	90,—	310,—	105,—	415,—	105,—	
> 218 700,—	> 18 300,—	45,—	115,—	70,—	205,—	90,—	310,—	105,—	415,—	105,—	

a = Einkommensabstand in DM/Monat zur kinderlosen Familie  
b = Einkommensabstand in DM/Monat zur Familie mit einer um eins kleineren Kinderzahl  
c = zur Ermittlung des Einkommens vgl. Ziff. 4 b S. 40.

b) Die Differenzierung des Einkommensabstands nach dem Alter der Kinder

In Abschnitt II wurde gezeigt, daß der sozialkulturelle Mindestbedarf der Kinder nach dem Alter der Kinder differiert. Es wurden drei Altersgruppen unterschieden: 0 bis < 7, 7 bis < 15 und 15 und mehr Jahre. Weiterhin wurde gezeigt, daß sich der Bedarf dieser drei Altersgruppen bei Ausschaltung der im 1. Lebensjahr erforderlichen Erstausrüstung etwa wie 100 : 150 : 200 verhält. Da weiterhin der durchschnittliche, d. h. nicht nach dem Alter differenzierte Mindestbedarf der Kinder etwa dem Betrag für die mittlere Altersgruppe 7 bis < 15 entspricht, läßt sich, wenn der sozialkulturelle Mindestbedarf der mittleren Altersgruppe mit 1 angesetzt wird, für den sozialkulturellen Mindestbedarf zwischen den drei Altersgruppen die Relation 0,67 : 1 : 1,33 bilden. Der Wert 1 entspricht demnach dem erwähnten durchschnittlichen sozialkulturellen Mindestbedarf eines Kindes. Den Berechnungen wird im folgenden diese altersspezifische Differenzierung zugrunde gelegt.

c) Dynamisierungsprobleme

Schließlich ist zu klären, wie sich der Einkommensabstand im Zeitablauf verändern soll. Eine Anpassung wird im Zeitablauf aus zweierlei Gründen notwendig: Auf der einen Seite steigen die Preise der einzelnen Güter. Da sich die Berechnung des sozialkulturellen Mindestbedarfs auf reale Größen bezieht, muß er im Ausmaß der Preissteigerungen erhöht werden. Es soll der Einfachheit halber unterstellt werden, daß sich die Preise der Güter, die in den sozialkulturellen Mindestbedarf der Kinder eingehen, proportional zum allgemeinen Lebenshaltungskostenindex entwickeln. Steigt somit innerhalb einer bestimmten Periode der Lebenshaltungskostenindex um einen bestimmten Prozentsatz, so soll der Einkommensabstand ebenfalls um diesen Prozentsatz angehoben werden.

Eine Anpassung des Einkommensabstands wird jedoch auch bei einer Zunahme der Realeinkommen notwendig, und zwar unabhängig von gleichzeitig stattfindenden Preissteigerungen. Die Höhe des sozialkulturellen Mindestbedarfs dürfte mit dem Lebensstandard und dieser wiederum mit der Höhe des durchschnittlichen Realeinkommens korrelieren. Nun wäre es sicherlich falsch, zu unterstellen, der Lebensstandard und der sozialkulturelle Mindestbedarf stiegen in gleichem Maße wie das durchschnittliche Realeinkommen. Dann würde unabhängig von dem erreichten Wohlstandsniveau einer Volkswirtschaft der Anteil der Armen unverändert groß bleiben. Will man dieses Ergebnis vermeiden, muß die Erhöhung des sozialkulturellen Mindestbedarfs hinter dem Wachstum des durchschnittlichen Realeinkommens zurückbleiben. Der Einfachheit halber wollen wir unterstellen, daß eine 100prozentige Steigerung des Realeinkommens je Kopf zu einer Steigerung des Einkommensabstands von 75 % führt. Gleichzeitig wäre die kritische Einkommensgrenze entsprechend anzupassen.

Die daraus für die Anpassung des Einkommensabstands abzuleitende „Dynamisierungsformel“ zeigt der Anhang. Um den Einfluß kurzfristiger Schwankungen des Pro-Kopf-Einkommens auszuschalten, wird allerdings vorgeschlagen, nicht von Veränderungen des Einkommens des vorhergehenden Jahres auszugehen, sondern der Veränderung des sozialkulturellen Existenzminimums die durchschnittlichen Veränderungen des Einkommens der drei vorhergehenden Jahre zugrunde zu legen. Zur Vereinfachung sollte der sozialkulturelle Mindestbedarf für ein Kind nur angepaßt werden, wenn er sich um mindestens 5,- DM im Monat ändert (Bagatellgrenze).

### 3. Die Finanzierung

Wie in diesem Abschnitt unter 1. ausgeführt wurde, sollen die Umverteilungsmaßnahmen auf einen bestimmten Einkommensabstand abgestellt werden. Dabei ist dasjenige Finanzierungssystem vorzuziehen, bei dem die Differenz zwischen Brutto- und Nettowirkung am geringsten ist. Die für Kinder umverteilten Einkommensbeträge (Umverteilungsmasse) sollen nach Möglichkeit in gleicher Höhe zu einer Besserstellung der Familien mit Kindern führen. Andernfalls wird den Empfängern der Transferzahlungen oder den Nutznießern der Steuerermäßigung ein Teil der Besserstellung in Form ihres Beitrags, den sie zur Finanzierung leisten müssen, wieder entzogen. Werden die Maßnahmen so bemessen, daß trotzdem die gewünschte Nettowirkung erreicht wird, muß die Umverteilungsmasse entsprechend vergrößert werden. Damit sind alle Nachteile einer höheren Steueranspannung verbunden. Stellt man dagegen das System auf die Bruttowirkung ab, kann das angestrebte Umverteilungsziel nicht erreicht werden.

Unter diesem Gesichtspunkt sind aus allgemeinen Steuermitteln finanzierte Transferzahlungen zweckgebundenen Abgaben unterlegen, bei denen die Bevölkerung in Begünstigte und Belastete sauber getrennt werden kann. Das gilt in besonderem Maße beim Familienlastenausgleich, weil die Empfangsberechtigten nicht nur über indirekte Steuern zum Steueraufkommen beitragen, sondern — anders als z. B. bei der Alterssicherung, bei der die Empfänger der Altersrenten weitgehend von der Einkommensteuer befreit sind — auch zu den direkten Steuern herangezogen werden. Eine Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln soll deshalb nicht weiter verfolgt werden.

Es verbleiben zwei Finanzierungsmöglichkeiten:

- Die Finanzierung über zweckgebundene Abgaben, die von denjenigen Staatsbürgern aufzubringen sind, die unterdurchschnittlich durch den Unterhalt von Familienangehörigen belastet sind.
- Eine Differenzierung innerhalb der Einkommensteuer, bei der die Ansprüche des Familienlastenausgleichs mit der Steuerschuld verrechnet werden.

Der Beirat spricht sich für die zweite Methode aus, weil sie verhältnismäßig einfacher als die erste ist. Das trifft besonders dann zu, wenn die in der Alternative 1 vorgesehene Differenzierung der Maßnahmen nach der Höhe des Familieneinkommens verwirklicht wird. Allerdings muß diese Methode für die Bezieher niedriger Einkommen, die keine Einkommensteuer zu zahlen haben oder für die die Steuer zu niedrig ist, um die Nettoeinkommen in dem gewünschten Umfang zu differenzieren, durch direkte Transferzahlungen (negative Steuern) ergänzt werden.

Bei diesem Vorgehen werden in Übereinstimmung mit den Ausführungen im ersten Abschnitt direkte Transferzahlungen (Kindergeld) und Differenzierungen der Einkommensteuer als zwei Verfahren angesehen, die im Hinblick auf das mit den Maßnahmen angestrebte Ziel als gleichwertig angesehen werden und sich lediglich in technischer Hinsicht unterscheiden.

Die Höhe der Finanzierungsbeiträge wird dadurch ermittelt, daß der Einkommensabstand der Familien mit Kindern von den Familien ohne Kinder als fiktive Transferzahlung angesehen wird, auf die die Familien mit Kindern Anspruch haben. Die Summe dieser fiktiven Transferzahlungen ergibt die Bruttoumverteilungsmasse, die mit den Finanzierungsbeiträgen identisch sein muß, die von allen Familien — einschließlich der Familien mit Kindern — aufzubringen sind.

In der Praxis wird, wie erwähnt, anschließend die fiktive Transferzahlung mit dem Finanzierungsbeitrag saldiert. Die positive oder negative Differenz stellt die Besser- oder Schlechterstellung der Familien als Folge der Umverteilungsmaßnahmen dar. Steuerermäßigungen oder Transferzahlungen für die Bezieher kleiner Einkommen werden dann nur in Höhe der Nettowirkung gewährt. Selbstverständlich sind bei diesem Verfahren die Transferzahlungen oder Steuerermäßigungen mit Ausnahme der Familien ohne Markteinkommen, die keine Finanzierungsbeiträge zu leisten haben, kleiner als der Einkommensabstand. Doch darauf kommt es nicht an; denn

erstens bleiben die Einkommensabstände, auf die das Umverteilungssystem abgestellt ist, in der erwünschten Höhe erhalten, und

zweitens ist die Umverteilungsmasse nicht größer, als zur angestrebten Nettowirkung erforderlich ist.

Wie wichtig dieser zweite Gesichtspunkt ist, zeigt ein Vergleich der Umverteilungsmasse, die aus allgemeinen Steuermitteln aufgebracht werden müßte, mit der nach dem Beiratsvorschlag sich ergebenden gezielten Besser- und Schlechterstellung.

Die Alternative 1 würde 1970 eine Bruttoverteilungsmasse in Höhe von 18,8 Mrd. DM erfordern. Durch die Saldierung mit den Finanzierungsbeiträgen

trägen verringert sich die Nettoumverteilungsmasse auf 12,5 Mrd. DM, also auf zwei Drittel des ursprünglichen Umfangs. Für die Alternative 2 verringert sich die Umverteilungsmasse von 15,0 Mrd. DM auf 10,0 Mrd. DM. In Höhe der jeweiligen Differenz kann die Abgabenquote bei dem auf eine Nettowirkung abgestellten Vorschlag des Beirats gegenüber einer Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln gesenkt werden.

Bei einem für 1970 geschätzten abgabepflichtigen Einkommen von etwa 370 Mrd. DM ergibt sich bei der Alternative 1 eine durchschnittliche Belastung aller Einkommen durch Finanzierungsbeiträge zum Familienlastenausgleich von etwa 5 v. H. Bei der Alternative 2 vermindert sich die Belastung auf etwa 4 v. H. Es wird unterstellt, daß es nicht Aufgabe des Familienlastenausgleichs ist, eine generelle Umverteilung zwischen Beziehern hoher und niedriger Einkommen zu verwirklichen. Es wird vielmehr unterstellt, daß die gewünschte Einkommensverteilung mit Hilfe der Steuerlastverteilung erreicht worden ist. Daraus folgt eine verteilungsneutrale Finanzierung des Familienlastenausgleichs durch eine proportionale Abgabe vom Einkommen mit dem obengenannten Satz von 5 v. H. bzw. 4 v. H. Saldiert man diesen einkommensabhängigen Finanzierungsbeitrag mit den nach der Alternative 1 mit wachsendem Einkommen abnehmenden Ausgleichsansprüchen und bei der Alternative 2 mit den einkommensunabhängigen Ausgleichsansprüchen der Familien mit Kindern, ergibt sich allerdings in beiden Fällen als Ergebnis des Familienlastenausgleichs eine gleichmäßigere Verteilung des verfügbaren Einkommens der Familien mit Kindern. Selbst bei einer verteilungsneutralen Finanzierung enthält der Familienlastenausgleich neben der horizontalen Umverteilung also auch Elemente einer vertikalen Umverteilung. Der Beirat hält es für einen wichtigen Vorteil seines Vorschlags, daß diese Umverteilungswirkungen in beiden Richtungen transparent gemacht werden können (vgl. Abschnitt IV.).

#### 4. Die technische Durchführung des Reformvorschlages

##### a) Einkommenstauertabellen mit integriertem Familienlastenausgleich

Der Vorschlag des Beirats, den Familienlastenausgleich mit der Einkommensbesteuerung zu verbinden und für die Bezieher kleiner Einkommen durch direkte Transferzahlungen (negative Steuern) zu ergänzen, bedingt in zweifacher Hinsicht eine Änderung der bisher verwendeten Stauertabellen.

1) In dem Bereich, in dem für niedrige Einkommen keine Steuer zu zahlen oder diese niedriger als die Ausgleichsansprüche aus dem Familienlastenausgleich ist, müssen negative Beträge in die Stauertabellen in Höhe der direkten Transferzahlungen aufgenommen werden.

2) Anstelle der nach der Kinderzahl differenzierten Steuerschuld muß infolge des nach drei Altersgruppen differenzierten Einkommensabstands für Kinder eine feinere Differenzierung eingeführt werden.

Dadurch, daß der Bedarf der Kinder in der unteren und oberen Altersstufe von demjenigen in der mittleren Altersstufe um jeweils ein Drittel abweicht, läßt sich eine nach Kinderzahl und Alter der Kinder differenzierte Stauertabelle für die Familien relativ einfach aufstellen. Der Unterschied in den Bedarfszahlen für ein Kind beträgt zwischen jeder Altersstufe 0,33 (0,67; 1,0; 1,33). Dadurch ergeben sich bei größeren Kinderzahlen Kennziffern, die ein Vielfaches dieser Bedarfszahlen sind. So kann eine Kennziffer von 1,33 z. B. bedeuten:

- 1) ein Kind in der obersten Altersgruppe,
- 2) zwei Kinder in der untersten Altersgruppe.

Infolge der gleichzeitigen Staffellung des Einkommensabstands nach der Ordnungszahl der Kinder ist der Wert einer Bedarfszahl allerdings unterschiedlich, je nachdem, auf wieviel Kinder sie sich bezieht. Bezieht sich die Bedarfszahl auf Kinder mit unterdurchschnittlichem Alter und demnach auf eine überdurchschnittliche Kinderzahl, bleibt der Einkommensabstand hinter der gewünschten Höhe zurück; bezieht sich die Bedarfszahl dagegen auf Kinder mit überdurchschnittlichem Alter und demnach auf eine unterdurchschnittliche Kinderzahl, ist der Einkommensabstand größer als vom Bedarf her gerechtfertigt. Da sich diese Abweichungen aber in relativ engen Grenzen halten und sich zudem für eine Familie im Zeitablauf ausgleichen, können sie hingenommen werden.

Statt auf die Kinderzahl müssen die Stauertabellen lediglich auf Kinderkennziffern abgestellt werden. Dazu müßte der in der Tabelle 7 ausgewiesene Einkommensabstand zwischen Familien mit unterschiedlicher Kinderzahl (Kennziffern 1, 2, 3 usw. bezogen auf die mittlere Altersgruppe) noch durch Interpolation von jeweils zwei Zwischenwerten für die unterste und oberste Altersgruppe verfeinert werden.

Diese Kennziffern für die Lohnsteuerpflichtigen würden an Stelle der bisherigen Steuerklassen III, 0; III, 1; III, 2 usw. von der Gemeindebehörde aufgrund der Unterlagen über Zahl und Alter der Kinder in die Lohnsteuerkarte eingetragen, so daß sich für den Lohnsteuerabzug des Arbeitgebers außer der Erhöhung der Zahl der Spalten in der Stauertabelle kein Unterschied ergibt. Für die veranlagten Steuerpflichtigen könnte die Kinderkennziffer von der Finanzverwaltung ebenfalls ohne Schwierigkeiten aufgrund der in der Steuererklärung gemachten Angaben über die Kinder der Steuerpflichtigen ermittelt werden. Die Stauertabellen würden dann nicht mehr nach der Kinderzahl, sondern nach Kennziffern für Kinder, die die altersspezifische Differenzierung des Bedarfs berücksichtigen, differenziert werden. Die Tabelle 9 zeigt beispielhaft den sich dann ergebenden Aufbau der Stauertabellen der Lohnsteuer und der veranlagten Ein-

Kommensteuer.) Für Kinderkennziffern, die größer als 5,33 sind, sollte in einer weiteren Spalte angegeben werden, um welchen Betrag sich für jedes Einkommen die Transferzahlung erhöht bzw. die Steuerschuld vermindert. Zur Vereinfachung kann in Kauf genommen werden, daß von einem einheitlichen Einkommensabstand für höhere Kennziffern ausgegangen wird.

Die Steuertabelle für die veranlagten Einkommensteuerpflichtigen bezieht sich auf das Jahreseinkommen, diejenige für die Lohnsteuerpflichtigen auf den jeweiligen Lohnzahlungszeitraum, in der Regel also auf eine Woche oder einen Monat. Durch den Lohnsteuerjahresausgleich wird der Besteuerungszeitraum für die Lohnsteuerpflichtigen faktisch ebenfalls weitgehend auf ein Jahr abgestellt. Soweit im gegenwärtigen Familienlastenausgleich direkte Transferzahlungen gewährt werden, ist jedoch vielfach das Monatseinkommen die Grundlage für die Gewährung der Leistungen.

Die Verknüpfung des Familienlastenausgleichs mit der Einkommensteuer macht, will man erhebliche verwaltungsmäßige Komplizierungen vermeiden, eine Übernahme der Besteuerungsperiode für die Gewährung der Leistungen aus dem Familienlastenausgleich erforderlich. Für die Alternative 2 ergeben sich daraus für die Lohnsteuerpflichtigen nur insoweit Abweichungen von der Summe der monatlichen Leistungen, wie der auf die Hälfte des sozialkulturellen Mindestbedarfs für ein Kind festgesetzte Einkommensabstand zeitweise wegen eines Einkommensausfalls aufgestockt werden müßte. Um daraus resultierende Schwierigkeiten zu vermeiden, könnte sich das generelle System auf einen einheitlichen, der Hälfte des sozialkulturellen Mindestbedarfs entsprechenden Einkommensausgleich beschränken, die Aufstockung dagegen an die Sozialleistungsträger verwiesen werden, die in den meisten Fällen sowieso die Einkommensverhältnisse zu prüfen haben. Auf diese Weise würde der Einkommensabstand nur so lange aufgestockt werden, wie der Einkommensausfall besteht, d. h. die Sozialleistung gezahlt wird. Bei der Alternative 1 können sich dagegen wegen der generellen Einkommensabhängigkeit der Leistungen häufiger Abweichungen zwischen der Summe der monatlichen Leistungen und der nach dem Jahreseinkommen ermittelten Leistung ergeben. Im Gegensatz zu dem Jahreslohnsteuerausgleich, der nur zu einer Besserstellung der Lohnsteuerpflichtigen führen kann, wird es auch Fälle geben, bei denen am Jahresende die während eines vorübergehenden Einkommensausfalls gezahlten Transferzahlungen zurückgefordert werden müssen. Damit ist bereits ein Punkt angesprochen worden, der mit dem im nächsten Abschnitt zu klärenden Problem, der Ermittlung des Einkommens für Zwecke des Familienlastenausgleichs, zusammenhängt.

1) Der Beitrag geht davon aus, daß unvollständige Familien mit Kindern steuerlich in jeder Hinsicht vollständigen Familien mit Kindern gleichgestellt werden sollten. Die Tabelle 9 enthält deshalb keine Steuerklasse II, da diese wegfällt.

Tab. 9 — Die monatliche Einkommensteuertabelle nach Einbau des Familienlastenausgleichs<sup>1)</sup>

Einkommen in DM/Monat	Steuer- klasse I	Steuerklasse III mit Kinderkennziffer von ...															
		0	0,67	1,0	1,33	1,67	2	2,33	2,67	3	3,33	3,67	4	4,33	4,67	5	5,3
Null	0	0	-93	-140	-186	-233	-280	-326	-373	-420	-466	-513	-560	-606	-653	-700	-746
93	+5	+2	-88	-135	-181	-228	-275	-321	-368	-415	-461	-508	-555	-601	-648	-695	-741
230	+18	+5	-81	-128	-174	-221	-268	-314	-361	-408	-454	-501	-548	-594	-641	-688	-734
1170	+239	+192	+125	+90	+51	+11	-29	-71	-113	-156	-199	-242	-286	-330	-374	-419	-464
2660	+803	+582	+565	+558	+542	+532	+522	+503	+484	+465	+435	+404	+374	+340	+306	+272	+338

1) — = Steuererstattung (Transferzahlung)  
+ = Steuerschuld

b) Die Ermittlung des abgabepflichtigen und des ausgleichsberechtigten Einkommens.

Die Differenzierung des Einkommensabstandes nach dem Einkommen macht eine Ermittlung des elterlichen Einkommens erforderlich. Da eine gesonderte Ermittlung für Zwecke des Familienlastenausgleichs — vor allem wegen der notwendigen Kontrolle der Angaben der Empfangsberechtigten — zu aufwendig wäre, muß das im Rahmen der Einkommensbesteuerung festgestellte Einkommen Grundlage für die Ausgleichsleistungen sein. Allerdings weist es mehrere Mängel auf, so daß die steuerliche Bemessungsgrundlage korrigiert werden sollte.

Die Erfassung und Bewertung der Einkünfte differiert zwischen verschiedenen Gruppen der Steuerpflichtigen stark. Auch nachdem die Ermittlung des Gewinns der nichtbuchführungspflichtigen Landwirte aufgrund des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts von den Einheitswerten des Jahres 1935 gelöst worden ist, werden sie nach wie vor stark unterbewertet. Das Einkommen der nichtbuchführenden Landwirte sollte deshalb korrigiert werden, damit es mit dem Einkommen anderer Steuerpflichtiger vergleichbar ist. Dafür dürfte eine Multiplikation mit dem Faktor zwei bis drei im Durchschnitt angemessen sein.

Generell sind die Bezieher von Gewinneinkommen den Lohnempfängern gegenüber begünstigt, da sie größere Gestaltungsmöglichkeiten bei der Steuerbemessungsgrundlage besitzen. Der Arbeitnehmerbeitrag, der unter anderem dem Ausgleich der unterschiedlichen Erfassung der Einkünfte gilt, sollte deshalb bei der Ermittlung der Bezugsgröße für die Familienlastenausgleichsleistungen berücksichtigt werden. Damit können allerdings die aus wirtschaftspolitischen Gründen gewährten Steuervergünstigungen für Gewinneinkommen in Form von Sonderabschreibungen, von steuerfreien Auflösungen, von stillen Reserven und von anderen Bewertungsfreiheiten nicht ausgeglichen werden. Sie sind deshalb dem für die Berechnung der Ausgleichsleistungen zugrunde zu legenden Einkommen hinzuzurechnen. Dieses Verfahren ist allerdings auf in den Steuerbescheiden gesondert ausgewiesene Vergünstigungen beschränkt. Degressive Abschreibungen, die über die betriebswirtschaftlich gerechtfertigten Abschreibungen hinausgehen, entziehen sich einer Korrektur.

Von den übrigen steuerlich zugelassenen Abzügen vom Einkommen stellen die außergewöhnlichen Belastungen eine echte Minderung der Leistungsfähigkeit dar. Sie sollten deshalb einkommensmindernd wirken. Mit den Sonderausgaben sollen dagegen in erster Linie steuerbegünstigte Einkommensverwendungen (Ersparnis) erreicht werden. Sie dürften mit Ausnahme der Zwangsabgaben zur Sozialversicherung die Bezugsgröße für die Ausgleichsleistungen nicht vermindern.

Eine weitere Komplikation besteht darin, daß die Zeitnähe des steuerpflichtigen Einkommens für Veranlagte und Lohnsteuerpflichtige sehr

unterschiedlich ist. Während die Bemessungsgrundlage der Lohnsteuer mit jedem Lohnzahlungszeitraum angepaßt wird, hinkt die Veranlagung etwa anderthalb bis zwei Jahre, bei einem Rechtsstreit häufig um mehrere Jahre, nach. Bei steigenden Einkommen würde sich daraus eine Bevorzugung der veranlagten Steuerpflichtigen ergeben, deren Ausgleichsleistungen nach einem zu niedrigen Einkommen bemessen würden. So lange die Zeitnähe der Besteuerung für die veranlagten Steuerpflichtigen nicht verbessert wird, könnte man deshalb daran denken, auch für die Lohnsteuerpflichtigen ein um zwei Jahre zurückliegendes Einkommen der Bemessung der Ausgleichsleistungen zugrunde zu legen. Obwohl dieses Verfahren in der Regel die Empfangsberechtigten begünstigt, kann es auch zu Härten führen, z. B. wenn durch Unfall oder Krankheit Erwerbsunfähigkeit eintritt, aber nur geringe Ausgleichsleistungen zwei Jahre lang gewährt werden, weil diese sich so lange noch nach dem hohen Einkommen vor dem Invaliditätsbedingten Einkommensausfall richten. Ein solches Verfahren ist also auch nicht zu empfehlen und wäre auch wegen des Lohnsteuerabzugs durch die Arbeitgeber nicht praktikabel.

Diese wenigen Beispiele machen deutlich, daß ein der ökonomischen Leistungsfähigkeit entsprechendes Einkommen aus den steuerlichen Einkommensgrößen kaum befriedigend abgeleitet werden kann. Selbst wo dies grundsätzlich möglich wäre, setzt der Zwang, sich auf verwaltungsmäßig einfache und praktikable Lösungen zu beschränken, einer Korrektur der steuerlichen Einkommensgrößen relativ enge Grenzen. Ein Anhalt für ein solches Verfahren könnte die pauschale Ermittlung der Abzugsbeträge sein, wie sie im Ausbildungsförderungsgesetz vorgenommen wird.

Bei der Gewährung von Leistungen im Rahmen des Familienlastenausgleichs sollten auch eigene Einkünfte der Kinder berücksichtigt werden.

Je mehr Gewicht man solchen Praktikabilitäts Gesichtspunkten beimißt, um so unbefriedigender wird aber das Ergebnis der Einkommensdifferenzierung der Leistungen. Es wäre deshalb zu erwägen, ob in den Fällen, in denen die Einkommensbesteuerung das Einkommen unzulänglich erfäßt, nicht durch ein zusätzliches Kriterium, das Vermögen, die Leistungsfähigkeit der Empfangsberechtigten besser erfäßt werden kann. Bei einem solchen Vorgehen wäre jedem Einkommen ein bestimmtes Vermögen zuzuordnen, und als Bezugsgröße für die Ausgleichsleistung wäre dann jeweils die Größe zu verwenden, bei der sich der niedrigste Betrag ergeben würde.

Abgesehen von dem relativ großen zusätzlichen Verwaltungsaufwand spricht gegen dieses Verfahren, daß die Grundsätze, nach denen das steuerpflichtige Vermögen ermittelt wird, zu noch weniger der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entsprechenden Ergebnissen führen. Es sei nur an die verschiedenen Bewertungsmaßstäbe: Ertragswert, Teilwert, Zeitwert und Börsenkurswert sowie daran erinnert, daß eine Neuveranlagung zur Vermögensteuer nur alle drei Jahre erfolgt, die Wertansätze selbst aber

in der Regel noch weiter zurückliegen. Grundsätzlich ist gegen die Heranziehung des Vermögens zur Differenzierung der Ausgleichsleistungen einzuwenden, daß es nur bedingt einen Maßstab für die Leistungsfähigkeit darstellen kann. Auf seine Berücksichtigung bei der Differenzierung der Ausgleichsleistungen sollte deshalb verzichtet werden.

Je stärker die Bemessungsgrundlage der Ausgleichsleistungen von dem der ökonomischen Leistungsfähigkeit entsprechenden Einkommen abweicht, um so weniger kann eine nach dem Einkommen differenzierte Ausgleichsleistung ihr Ziel erreichen. In manchen Fällen können sich durch eine Differenzierung eintretenden Verzerrungen nachteiliger als der Verzicht auf eine Differenzierung wirken.

#### IV. Die Besser- und Schlechterstellung der Familien als Ergebnis des Beiratsvorschlages

##### 1. Die Nettowirkung im Verhältnis zu einem Zustand ohne Umverteilungsmaßnahmen zugunsten von Familien mit Kindern

Die Nettowirkung des Familienlastenausgleichs erhält man, indem man von dem Einkommensabstand zwischen den Familien mit Kindern und den kinderlosen Familien die Finanzierungsbeiträge abzieht (vgl. Schaubild 1). Ist der Saldo positiv, bedeutet dies, daß die Familien sich im Verhältnis

##### Tab. 10

Die Besser- und Schlechterstellung der Familien im Verhältnis zu einem Zustand ohne Familienlastenausgleich (bei Alternative 1) - im Jahre 1970 - in DM je Monat

Einkommen Jahr Monat	keine Kinder					1 Kind	2 Kinder	3 Kinder	4 und mehr Kinder <sup>1)</sup>
	kein Einkommen	93	5	+ 140	+ 280				
1 120	93	—	5	+ 135	+ 275	+ 415	+ 630	+ 625	
2 775	230	—	12	+ 128	+ 268	+ 408	+ 618	+ 618	
4 260	355	—	18	+ 122	+ 262	+ 402	+ 612	+ 612	
6 525	543	—	27	+ 113	+ 253	+ 393	+ 603	+ 603	
8 445	703	—	35	+ 105	+ 245	+ 385	+ 595	+ 595	
9 495	790	—	40	+ 92	+ 228	+ 365	+ 571	+ 571	
11 745	980	—	49	+ 69	+ 196	+ 328	+ 529	+ 529	
14 010	1 170	—	59	+ 45	+ 164	+ 291	+ 485	+ 485	
17 400	1 450	—	73	2	+ 104	+ 220	+ 401	+ 401	
21 375	1 780	—	90	32	+ 62	+ 171	+ 346	+ 346	
31 950	2 660	—	134	—	104	—	17	+ 126	
49 350	4 120	—	204	—	174	—	114	—	
90 750	7 570	—	382	—	352	—	292	—	
129 000	10 750	—	540	—	510	—	450	—	
218 700	18 300	—	903	—	873	—	813	—	
> 218 700	> 18 300	—	1800	—	1770	—	—	—	
Direkte Transfer-									
zahlungen an.....		—	18	23	39	65			
v.H. der Familien									
erforderlich									

<sup>1)</sup> Durchschnitt: 4,5 Kinder.

zu einem Zustand ohne Umverteilungsmaßnahmen um den Differenzbetrag besser stehen; ist der Saldo negativ, ist eine entsprechende Schlechterstellung eingetreten.

Die Tabelle 10 zeigt die Nettowirkung der Alternative 1 in Abhängigkeit von Einkommen und Kinderzahl. Sie gestattet es, sowohl den Einkommensabstand zwischen Familien mit unterschiedlicher Größe bei einem gegebenen Markteinkommen als auch die Veränderung der Besser- und Schlechterstellung bei Veränderung des Markteinkommens und einer gegebenen Kinderzahl festzustellen.

Die mit dem Einkommen zunehmende Abgabe und der mit dem Einkommen von 140,- DM auf 30,- DM abnehmende Anspruch auf Leistungen für den Unterhalt eines Kindes führen dazu, daß bei gleicher Kinderzahl die Besserstellung mit wachsendem Einkommen abnimmt und sich von einer gewissen Einkommenshöhe ab in eine Schlechterstellung verwandelt. Da die Ansprüche auf Leistungen für den Unterhalt von Kindern mit wachsender Kinderzahl zunehmen, erhöht sich ebenfalls mit wachsender Kinderzahl das „kritische“ Einkommen, von dem ab die Besserstellung zu einer Schlechterstellung wird. Die Tabelle 11 gibt die kritischen Einkommensgrößen und den Anteil der Familien an, deren Nettoeinkommen sich durch die Umverteilungsmaßnahmen verringert.

Tab. 11

Die „kritischen“ Monatseinkommen, der Umfang der Besser- und Schlechterstellung und der Anteil der durch den Familienlastenausgleich schlechtergestellten Familien nach dem Familienstand (1970)

	keine Kinder	1 Kind	2 Kinder	3 Kinder	4 und mehr Kinder
Kritisches Einkommen DM/Monat	—	1450,-	2100,-	2600,-	3600,-
Besserstellung Mrd DM/Jahr	—	1,6	4,0	3,3	3,5
Slechterstellung Mrd DM/Jahr	9,6	1,7	0,9	0,2	—
Anteil der schlechter gestellten Familien	100	60	19	17	4

Der Einkommensabstand zwischen Ledigen (Alleinstehenden) und kinderlos Verheirateten ist in der Tabelle nicht mit dargestellt. Dem Gesetzgeber sind durch den Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Januar 1957, durch den die bis dahin bestehende Zusammenveranlagung von Ehegatten für verfassungswidrig erklärt wurde, die Hände weitgehend gebunden. Die an sich systemgerechte Festlegung eines nach dem gleichen Prinzip wie zwischen Familien ohne Kinder und mit Kindern ermittelten Einkommensabstandes zwischen Ledigen (Alleinstehenden) und kinderlosen Familien ist so lange nicht möglich, wie das Bundesverfassungsgericht seinen Standpunkt nicht ändert, daß jede Regelung verfassungswidrig ist, durch die sich für ein Ehepaar mit zwei verdienenden Partnern unter Umständen eine höhere Steuer als vor der Eheschließung ergibt. Der Einkommensabstand zwischen Ledigen (Alleinstehenden) und Verheirateten wird also weiter durch die Differenz der Steuerschuld bestimmt, die sich aus der Anwendung des Ledigen- und des Splittingtarifs ergibt. Die Schlechterstellung der Ledigen steigt dadurch bei den höchsten Einkommen bis auf fast 1 000,- DM im Monat an. Aufgrund der Rechtslage geht der Beirat davon aus, daß das Splittingverfahren beibehalten wird. Es steht außerhalb seines Reformvorschlages.

Der Reformvorschlag führt also dazu, daß die Familien mit einem Kind sich insgesamt weder besser noch schlechter stellen. Wollte man diese Gruppe per Saldo auch bereits begünstigen, würde sich daraus eine unzumutbare Höherbelastung der Kinderlosen ergeben.

Die gesamte Einkommensumverteilung zugunsten von Familien mit Kindern beläuft sich demnach auf 12,5 Mrd. DM. Das sozialkulturelle Existenzminimum für Kinder in Höhe von 140,- DM würde 1970 also zu etwa 45 v.H. durch Transferzahlungen der Allgemeinheit gedeckt werden. Das Ergebnis kommt demnach der im Durchschnitt angestrebten 50prozentigen Beteiligung der Allgemeinheit an den Kinderkosten sehr nahe.

Die stufenförmig angeordneten Querstriche in der Tabelle 10 geben an, unterhalb welcher Einkommen direkte Transferzahlungen erforderlich sind, weil die Einkommensteuerschuld zur Verrechnung mit den Ansprüchen auf Leistungen im Familienlastenausgleich nicht ausreicht. Der Anteil der Familien mit derartigen Ansprüchen nimmt naturgemäß mit wachsender Kinderzahl stark zu. Der hohe Anteil von fast zwei Dritteln aller Familien mit 4 und mehr Kindern ist ein Beweis dafür, wie wenig ein Umverteilungssystem, das ausschließlich oder überwiegend auf Steuerermäßigungen basiert, in der Lage ist, den gewünschten Lebensstandard dieser Familien sicherzustellen.

Die Tabelle 12 zeigt nach dem gleichen Prinzip die Besser- und Schlechterstellung, die sich bei Verwirklichung der Alternative 2 ergibt. Beim ersten Kind werden die Familien im Verhältnis zum Mehrheitsvorschlag bereits in der Einkommensgruppe von 10 800,- bis 12 600,- DM Jahres-

einkommen schlechter gestellt. Die Differenz im verfügbaren Einkommen beträgt 43,- DM im Monat. Dies ist eine Folge davon, daß nach dem Minderheitenvorschlag den Eltern bei vergleichbarem Einkommen das Tragen eines größeren Teils der Kinderkosten selbst zugemutet wird. Bei den zweiten und weiteren Kindern kehrt sich dagegen das Verhältnis um. Daraus ergibt sich auch bei den Mehrkinderfamilien eine Einschränkung der Schlechterstellung bei hohen Einkommen. Nach der Alternative 1 werden Familien mit vier Kindern schon von einem Einkommen von 3 600,- DM/Monat an schlechter gestellt, nach der Alternative 2 verschäbft sich die kritische Einkommensgrenze auf etwa 9 000,- DM im Monat. Sie kann also faktisch vernachlässigt werden. Die Mehrbelastung der Kinderlosen (Alleinstehenden und kinderlos Verheirateten) ist um etwa 20 v.H. geringer. Die daraus resultierende geringere Nettoumverteilungsmasse bei der Alternative 2 wird durch ein erheblich schnelleres Absinken der Besserstellung von Familien mit Kindern bei Überschreiten des sozialen kulturellen Mindestbedarfs der Eltern in Höhe von 600,- DM im Monat erreicht. Die Dreikinderfamilie mit etwa 1 000 DM Monatseinkommen

Tab. 12  
Die Besser- und Schlechterstellung der Familien im Verhältnis zu einem Zustand ohne Familienlastenausgleich (bei Alternative 2) - im Jahre 1970 - in DM je Monat

Einkommen Jahr	Monat	keine Kinder	1 Kind	2 Kinder	3 Kinder	4 und mehr Kinder <sup>1)</sup>
kein Einkommen			+140,-	+280,-	+420,-	+630,-
1 120,-		4,-	+136,-	+276,-	+416,-	+626,-
2 775,-		9,-	+131,-	+271,-	+411,-	+621,-
4 260,-		14,-	+126,-	+266,-	+406,-	+616,-
6 525,-		22,-	+118,-	+258,-	+398,-	+608,-
8 445,-		28,-	+21,-	+161,-	+301,-	+511,-
9 495,-		32,-	+13,-	+83,-	+173,-	+340,-
11 745,-		39,-	+6,-	+76,-	+166,-	+326,-
14 010,-		47,-	2,-	+68,-	+158,-	+318,-
17 400,-		58,-	13,-	+57,-	+147,-	+307,-
21 375,-		71,-	26,-	+44,-	+134,-	+294,-
31 950,-		107,-	62,-	+8,-	+98,-	+258,-
49 350,-		165,-	120,-	50,-	+40,-	+200,-
90 750,-		303,-	258,-	188,-	98,-	+62,-
129 000,-		432,-	387,-	317,-	227,-	67,-
218 700,-		734,-	689,-	619,-	529,-	369,-

<sup>1)</sup> Durchschnitt: 4,5 Kinder.

verbessert ihre Lage bei der Alternative 1 um 328,- DM im Monat, bei der Alternative 2 dagegen nur etwa um den halben Betrag (166,- DM). Die unterschiedlichen Auswirkungen der beiden Alternativen macht das Schaubild 2 aufgrund der Zweikinderfamilien deutlich.

## 2. Der rekurrente Anschluß

Für die Beurteilung des Reformvorschlages ist neben den dargestellten Wirkungen auch ein Vergleich mit dem gegenwärtigen System der Ausgleichsmaßnahmen für Familien mit Kindern interessant. Nach den bestehenden gesetzlichen Bestimmungen haben die Aufwendungen der öffentlichen Hand für Kinder etwa 10,8 Mrd. DM erfordert.<sup>1)</sup>

Tab. 13 — Die Ist-Aufwendungen für Kinder in der Bundesrepublik Deutschland 1970

Art der Leistung	Mrd. DM
1) Kindergeld	2,84
2) Kinderzuschläge im öffentlichen Dienst	2,77 <sup>a</sup>
3) Kinderzuschläge zu Sozialleistungen	0,57
4) Kinderermäßigungen in der Einkommensteuer	4,60 <sup>b</sup>
Insgesamt	10,78

<sup>a</sup> Einschließlich des erhöhten Ortszuschlags und des Sozialzuschlags, die für Kinder gezahlt werden. Nettogröße nach Abzug der Lohnsteuer.

<sup>b</sup> Nach Saldierung mit den bei Wegfall der Kinderfreibeträge in der Einkommensteuer ein tretenden Steuererfüllen durch die Verstärkung des Splittingvorteils in Höhe von mindestens 1,8 Mrd. DM. Isoliert gesehen machen die Kinderermäßigungen mindestens 6,4 Mrd. DM aus.

Der größte Teil entfiel auf die Steuerermäßigungen in der Einkommensteuer mit 4,6 Mrd. DM. Das eigentliche Kindergeld, das in erster Linie als Instrument des Familienlastenausgleichs zu nennen wäre, hat dagegen nur 2,8 Mrd. DM erfordert. Etwa der gleiche Betrag wurde für die Leistungen an Kinder von Angehörigen des öffentlichen Dienstes aufgewendet. Hierin kommt die im Verhältnis zu der übrigen Bevölkerung weit bessere Behandlung der Kinder von Staatsbediensteten zum Ausdruck; denn auf die Staatsbediensteten entfallen nur etwa 16 v. H. aller Kinder. Schließlich sind noch etwa 0,6 Mrd. DM an Kinderzuschlägen innerhalb der Sozial-

<sup>1)</sup> Ohne Umverteilungsmaßnahmen im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung von fast 3 Mrd. DM jährlich.



Leistungen zu nennen, die gezahlt wurden, weil entweder die Kinder von Sozialleistungsempfängern vom allgemeinen Kindergeld ausgeschlossen sind oder dieses aufgestockt wurde.

Wie unsystematisch und deshalb in ihrer Wirkung unbefriedigend die gegenwärtige Regelung ist, läßt sich am besten am Beispiel der zweiten Kinder zeigen (vgl. Schaubild 3).

Bei ihnen werden nicht aufeinander abgestimmt Kindergeld und Steuer- vergünstigungen nebeneinander gewährt. Unterhalb der Steuerfreigrenze erhalten die Eltern nur Kindergeld in Höhe von 25,- DM monatlich. Nach Überschreiten der Steuerfreigrenze erhöht sich dieser Betrag mit wachsendem Einkommen sehr schnell auf 51,60 DM, um dann nach Überschreiten der für zweite Kinder bestehenden Einkommensgrenze beim Kindergeld auf etwa 27,- DM abzusinken. Dieser Betrag wird bei weiter zunehmenden Einkommen in dem Maße größer, wie die progressiven Steuersätze sich erhöhen, so daß für die höchsten Einkommen der Betrag von 51,60 DM sogar überschritten wird. Insgesamt kann dieses Ergebnis nur die Notwendigkeit einer Reform und die nachteiligen Wirkungen eines „zweigliedrigen“ Systems unterstreichen.

In der Tabelle 14 ist — nach Einkommenshöhe und Kinderzahl differenziert — gezeigt, wie sich die Leistungen im Rahmen des Familienlastenausgleichs bei Verwirklichung der Alternative 1 verändern würden. Für Kinderlose (Alleinstehende und kinderlos Verheiratete) ist die sich ergebende Erhöhung der Abgaben (Einkommensteuer) angegeben. Sie ist eine Folge der vergrößerten Umverteilungsmasse, die im Jahre 1970 von 10,8 Mrd. DM (gegenwärtiges System) auf 18,8 Mrd. DM (Reformvorschlag) anwachsen würde. Die Mehrbelastung hält sich jedoch mit 2,2 v. H. der abgabepflichtigen Einkommen in relativ engen Grenzen. Die Veränderung der Nettopositionen (Leistungen saldiert mit Abgaben) läßt sich wegen der mangelnden Transparenz der zersplitterten derzeitigen Maßnahmen nicht zeigen. Deshalb wurde als Ersatz der Vergleich auf die Bruttowirkung abgestellt, bei der nur die Transferzahlungen (einschl. Steuerergünstigungen) berücksichtigt wurden.

Die Spalte a gibt jeweils die derzeitige Transferzahlung (brutto einschl. Steuerergünstigung), die Spalte b die nach dem Vorschlag des Beirats sich ergebende Transferzahlung (brutto) an. Die Spalte c weist die Differenz zwischen der gegenwärtigen und der vorgeschlagenen Leistung aus, wobei ein positives Vorzeichen eine Verbesserung, ein negatives eine Verschlechterung anzeigt. Dabei bedeutet z. B. der negative Betrag in Höhe von 77,- DM bei einem Monatseinkommen von 2660,- DM und drei Kindern nicht, daß die betreffende Familie in dieser Höhe Abgaben zu leisten hat — sie hat immer noch Ansprüche in Höhe von 117,- DM —, nur bleiben diese Ansprüche hinter den derzeitigen um 77,- DM zurück.

Tab. 14 — Die Besser- oder Schlechterstellung der Familien im Verhältnis zum gegenwärtigen System (bei Alternative 1) — Stand: 1. 9. 1970 — in DM je Monat

Einkommen		keine Kinder	1 Kind			2 Kinder			3 Kinder			4 und mehr Kinder <sup>1)</sup>		
Jahr	Monat		c	a	b	c	a	b	c	a	b	c	a	b
kein Einkommen		0	0	140,-	+ 140	25,-	+ 280,-	+ 255	85,-	420,-	+ 335	180,-	630,-	+ 450
1 120	93	- 2	0	140,-	+ 140	25,-	280,-	+ 255	85,-	420,-	+ 335	180,-	630,-	+ 459
2 775	230	- 5	0	140,-	+ 140	25,-	280,-	+ 255	85,-	420,-	+ 335	180,-	630,-	+ 450
4 260	355	- 8	3,-	140,-	+ 137	28,-	280,-	+ 252	88,-	420,-	+ 332	183,-	630,-	+ 450
6 525	543	- 12	19,-	140,-	+ 121	64,-	280,-	+ 216	124,-	420,-	+ 296	219,-	630,-	+ 411
8 445	703	- 15	19,-	140,-	+ 121	71,-	280,-	+ 209	157,-	420,-	+ 263	252,-	630,-	+ 378
9 495	790	- 17	19,-	132,-	+ 113	71,-	268,-	+ 197	159,-	405,-	+ 246	265,-	611,-	+ 346
11 745	980	- 22	19,-	118,-	+ 99	71,-	245,-	+ 174	159,-	377,-	+ 218	292,-	578,-	+ 286
14 010	1 170	- 26	19,-	104,-	+ 85	46,-	223,-	+ 177	159,-	350,-	+ 191	296,-	544,-	+ 248
17 400	1 450	- 32	19,-	75,-	+ 56	46,-	177,-	+ 131	159,-	293,-	+ 134	297,-	474,-	+ 177
21 375	1 780	- 39	22,-	58,-	+ 36	51,-	152,-	+ 101	166,-	261,-	+ 95	303,-	436,-	+ 133
31 950	2 660	- 53	29,-	30,-	+ 1	68,-	60,-	+ 8	194,-	117,-	- 77	346,-	260,-	- 86
49 350	4 120	- 91	37,-	30,-	+ 7	88,-	60,-	- 29	227,-	90,-	- 137	396,-	135,-	- 261
90 750	7 570	- 166	45,-	30,-	+ 15	108,-	60,-	- 48	261,-	90,-	- 171	450,-	135,-	- 315
129 000	10 750	- 237	49,-	30,-	+ 19	117,-	60,-	- 57	265,-	90,-	- 175	469,-	135,-	- 334
218 700	18 300	- 402	52,-	30,-	+ 22	125,-	60,-	- 65	288,-	90,-	- 197	499,-	135,-	- 364

a: Gegenwärtige Leistung (brutto)  
 b: Leistung nach Reformvorschlag (brutto)  
 c: Differenz zwischen a+b  
 -: Besserstellung  
 +: Schlechterstellung

<sup>1)</sup> Bei den Beträgen wird eine durchschnittliche Kinderzahl von 4,5 (4 Kinder zzgl. häufig ein 5. Kind) zugrundegelegt

Aufgrund der mit wachsendem Einkommen zunehmenden Steuerermäßigungen in der Einkommensteuer und der vom Beitrag vorgeschlagenen Degression der Transferzahlungen mußte sich für die Bezieher höherer Einkommen trotz der insgesamt nicht unerheblich erhöhten Umverteilungsmasse eine Schlechterstellung ergeben. Sie setzt je nach Kinderzahl etwa bei Monteseinkommen zwischen 2000,- und 2500,- DM ein. Sie überschreitet allerdings auch in den ungünstigsten Fällen 5 bis 6 v. H. des Einkommens nicht und bewegt sich in der Regel bei etwa 2 bis 3 v. H. Der Anteil der schlechter gestellten Familien mit Kindern ist insgesamt relativ klein. Bei den Einkindfamilien werden nur 5 v. H., die Bezieher der höchsten Einkommen, schlechter gestellt, weil Kindergeld für erste Kinder zur Zeit nicht gezahlt wird. Bei Zweikinderfamilien steigt der Anteil auf 19 v. H. an und fällt dann für Familien mit größerer Kinderzahl wieder leicht ab.

Entscheidend ist jedoch die starke und für alle Kinderfamilien mit niedrigem Einkommen — unabhängig von der Kinderzahl — durchgängige starke Verbesserung der Leistungen. Sie wird bewußt angestrebt, weil die derzeitigen Maßnahmen nicht gewährleisten, daß die Kinder in diesen Familien ihre Fähigkeiten unbeeinträchtigt von materiellen Beschränkungen entwickeln können. Die Sicherung eines sozialkulturellen Existenzminimums auch für die Kinder aus Familien mit niedrigem Einkommen — hierzu gehören insbesondere die Familien von vorzeitig erwerbsunfähig gewordenen Personen — sollte deshalb eine Priorität vor allen anderen Zielsetzungen im Rahmen des Familienlastenausgleichs erhalten. Bei der Beurteilung der dargestellten Veränderungen wird man in erster Linie zu berücksichtigen haben, daß die derzeitige Regelung, wie oben an einigen Beispielen gezeigt wurde, in vielen Punkten unsystematisch ist. Eine Verbesserung des Systems bringt also zwangsläufig die relative Verschlechterung der Position einiger Gruppen mit sich, die zur Zeit unangemessen begünstigt sind.

Die Alternative 2 (vgl. Tab. 15) vermindert die bei hohen Einkommen eintretende Schlechterstellung durchgehend für alle Kinder. Besonders gravierend fällt der Unterschied bei den Familien mit 4 und mehr Kindern ins Gewicht. Während nach der Alternative 1 ein Bezieher von 4000,- DM Monatsinkommen gegenüber dem jetzigen Zustand auf etwa 6 v. H. seines Einkommens vermindert muß, vermindert sich die Schlechterstellung bei der Alternative 2 auf weniger als 1 v. H. Die Mehrbelastung der Kinderlosen beträgt nur noch gut die Hälfte wie bei der Alternative 1. Die „Einsparungen“, die zur Kompensation gemacht werden müssen, liegen bei den mittleren Einkommen, deren Besserstellung durchgehend für alle Kinder nicht unerheblich hinter derjenigen der Alternative 1 zurückbleibt.

Die Auswirkungen der Reform des Familienlastenausgleichs auf die öffentlichen Haushalte sind insgesamt zu vernachlässigen, weil die für die Finanzierung der übrigen öffentlichen Ausgaben verfügbaren Steuereinnahmen als unverändert angenommen wurden. Der Einkommensteuertarif wurde so ge-

Tab. 15  
Die Besser- oder Schlechterstellung der Familien im Verhältnis zum gegenwärtigen System (bei Alternative 2) — Stand: 1. 9. 1970 —  
in DM je Monat

Einkommen Jahr	Monat	keine Kinder				1 Kind				2 Kinder				3 Kinder				4 und mehr Kinder <sup>1)</sup>																																																																							
		0	+ 140,-	+ 255,-	+ 335,-	+ 450,-	- 1,-	+ 140,-	+ 255,-	+ 335,-	+ 450,-	- 3,-	+ 140,-	+ 255,-	+ 335,-	+ 450,-	- 4,-	+ 137,-	+ 252,-	+ 332,-	+ 447,-	- 6,-	+ 121,-	+ 216,-	+ 296,-	+ 411,-	- 8,-	+ 26,-	+ 118,-	+ 172,-	+ 287,-	- 9,-	+ 26,-	+ 44,-	+ 46,-	+ 107,-	- 11,-	+ 26,-	+ 44,-	+ 46,-	+ 73,-	- 13,-	+ 26,-	+ 69,-	+ 46,-	+ 69,-	- 17,-	+ 26,-	+ 69,-	+ 46,-	+ 68,-	- 18,-	+ 23,-	+ 64,-	+ 46,-	+ 62,-	- 30,-	+ 16,-	+ 47,-	+ 39,-	+ 19,-	- 49 350,-	4 120,-	- 47,-	+ 8,-	+ 26,-	+ 11,-	- 31,-	90 750,-	7 570,-	- 87,-	0	+ 7,-	- 22,-	- 85,-	129 000,-	10 750,-	- 124,-	4,-	2,-	- 56,-	- 104,-	218 700,-	18 300,-	- 210,-	7,-	10,-	- 60,-	- 134,-
kein Einkommen	93,-	0	+ 140,-	+ 255,-	+ 335,-	+ 450,-	- 1,-	+ 140,-	+ 255,-	+ 335,-	+ 450,-	- 3,-	+ 140,-	+ 255,-	+ 335,-	+ 450,-	- 4,-	+ 137,-	+ 252,-	+ 332,-	+ 447,-	- 6,-	+ 121,-	+ 216,-	+ 296,-	+ 411,-	- 8,-	+ 26,-	+ 118,-	+ 172,-	+ 287,-	- 9,-	+ 26,-	+ 44,-	+ 46,-	+ 107,-	- 11,-	+ 26,-	+ 44,-	+ 46,-	+ 73,-	- 13,-	+ 26,-	+ 69,-	+ 46,-	+ 69,-	- 17,-	+ 26,-	+ 69,-	+ 46,-	+ 68,-	- 18,-	+ 23,-	+ 64,-	+ 46,-	+ 62,-	- 30,-	+ 16,-	+ 47,-	+ 39,-	+ 19,-	- 49 350,-	4 120,-	- 47,-	+ 8,-	+ 26,-	+ 11,-	- 31,-	90 750,-	7 570,-	- 87,-	0	+ 7,-	- 22,-	- 85,-	129 000,-	10 750,-	- 124,-	4,-	2,-	- 56,-	- 104,-	218 700,-	18 300,-	- 210,-	7,-	10,-	- 60,-	- 134,-

<sup>1)</sup> Durchschnitt: 4,5 Kinder

senkt, daß das Aufkommen um die bisher für den Familienlastenausgleich — im weitesten Sinne — aufgewandten Mittel in Höhe von 10,8 Mrd. DM verringert wurde. Die gewünschte Differenzierung der Einkommen wurde anschließend dadurch erreicht, daß die Schlechterstellung der Familien mit unterdurchschnittlichen Familienlasten der Besserstellung der Familien mit überdurchschnittlichen Lasten entsprach (vgl. Tabelle 11, die eine Nettoumverteilungsmasse von 12,5 Mrd. DM aufweist). Im Prinzip wird also von einem selbst tragenden Umverteilungssystem ausgegangen. Die spätere Integration der Umverteilungsmaßnahmen in die Einkommensteuer ist nur ein technischer Vorgang, der der Vereinfachung dient.

Dieses Verfahren weist den doppelten Vorteil auf, daß einerseits die Höhe der Einkommensdifferenzierung zwischen den Familien mit verschiedener Kinderzahl nicht mehr von Steuerrechtsänderungen beeinflusst wird und daß andererseits Änderungen in den familienpolitischen Zielsetzungen und Maßnahmen die Steuermaßnahmen der öffentlichen Hand nicht mehr beeinflussen. Die familienpolitischen Maßnahmen werden also nicht mehr von fiskalischen Gesichtspunkten beeinträchtigt, sondern können ausschließlich auf die angestrebten Umverteilungswirkungen ausgerichtet werden.

## V. Übergangsprobleme

Der Wissenschaftliche Beirat empfiehlt zwar uneingeschränkt die Verwirklichung des von ihm vorgelegten Reformvorschlages. Er ist sich jedoch bewußt, daß sich, wie in der Tabelle 14 gezeigt wurde, sowohl die Kinderlosen (Alleinstehende und Verheiratete ohne Kinder) als auch die Belzieher höher Einkommen mit Kindern schlechter stehen. Selbst wenn grundsätzlich vom Ziel her gesehen das Ergebnis für richtig gehalten wird, kann politisch unter dem Gesichtspunkt des rekurrenten Anschlusses bei Alternative I ein schrittweiser Übergang zu der angestrebten Umverteilung für wünschenswert gehalten werden.

Im folgenden wird deshalb gezeigt, durch die Änderung welcher Faktoren eine Übergangslösung geschaffen werden kann, die von dem jetzigen Zustand weniger stark abweicht, so daß der rekurrente Anschluß besser gewahrt wird.

Diese Bedingung würde erfüllt, wenn die Umverteilungsmasse verkleinert und die Degression der Transferzahlungen für Belzieher höherer Einkommen abgeschwächt würde. Die erste Änderung würde die Mehrbelastung der kinderlosen Haushalte verringern, die zweite die Schlechterstellung der Belzieher höherer Einkommen mit Kindern verringern.

Das Ausmaß der Einkommensumverteilung zugunsten der Familien mit Kindern hängt von folgenden Faktoren ab:

1. dem mit 140,- DM monatlich angesetzten sozialkulturellen Mindestbedarf für ein Kind. Im Gegensatz zum physischen Existenzminimum besteht bei der Festlegung des sozialkulturellen Mindestbedarfs ein gewisser Ermessensspielraum;
2. von der Umrechnung der Kinder in Vollpersonen. Die Relation des Bedarfs zwischen Erwachsenen und Kindern (mittlere Altersgruppe) von 1 : 0,7 entspricht zwar weitgehend den tatsächlichen Aufwendungen. Doch da sich in diesen Mangel und Überfluß widerspiegeln können, kann die gewünschte Relation von der tatsächlichen abweichen;
3. von der mit steigendem Einkommen als wünschenswert unterstellten zunehmenden Eigenleistung der Eltern beim Unterhalt der Kinder. Die Übernahme der Hälfte der Kinderkosten durch Haushalte, deren Einkommen dem Durchschnitt entspricht, und der daraus resultierende „Anteilsfaktor“ von 0,23 können verändert werden;
4. von dem Sockelbetrag, der auch Familien mit hohem Einkommen zu gewähren und mit etwa 20 v. H. des sozialkulturellen Existenzminimums angesetzt ist.

Tab. 16 — Der Einkommensabstand zwischen Familien mit unterschiedlicher Kinderzahl (Übergangslösung) — im Jahre 1970 —  
in DM

Einkommen Jahr	Monat	1 Kind		2 Kinder		3 Kinder		4 Kinder		5 Kinder	
		a = b	a	b	a	b	a	b	a	b	
kein Einkommen		120,-	240,-	120,-	360,-	120,-	480,-	120,-	600,-	120,-	
1 120,-	93,-	120,-	240,-	120,-	360,-	120,-	480,-	120,-	600,-	120,-	
2 775,-	230,-	120,-	240,-	120,-	360,-	120,-	480,-	120,-	600,-	120,-	
4 260,-	355,-	120,-	240,-	120,-	360,-	120,-	480,-	120,-	600,-	120,-	
6 525,-	543,-	120,-	240,-	120,-	360,-	120,-	480,-	120,-	600,-	120,-	
8 445,-	703,-	120,-	240,-	120,-	360,-	120,-	480,-	120,-	600,-	120,-	
9 495,-	790,-	114,-	229,-	115,-	347,-	118,-	466,-	119,-	585,-	119,-	
11 745,-	980,-	102,-	211,-	109,-	324,-	113,-	439,-	115,-	555,-	116,-	
14 010,-	1 170,-	90,-	193,-	103,-	301,-	108,-	413,-	112,-	525,-	112,-	
17 400,-	1 450,-	66,-	154,-	88,-	254,-	100,-	358,-	104,-	467,-	109,-	
21 375,-	1 780,-	53,-	132,-	79,-	227,-	95,-	328,-	101,-	434,-	106,-	
31 950,-	2 660,-	40,-	80,-	40,-	120,-	40,-	190,-	70,-	278,-	88,-	
49 350,-	4 120,-	40,-	80,-	40,-	120,-	40,-	160,-	40,-	200,-	40,-	
90 750,-	7 570,-	40,-	80,-	40,-	120,-	40,-	160,-	40,-	200,-	40,-	
129 000,-	10 750,-	40,-	80,-	40,-	120,-	40,-	160,-	40,-	200,-	40,-	
218 700,-	18 300,-	40,-	80,-	40,-	120,-	40,-	160,-	40,-	200,-	40,-	
> 218 700,-	> 18 300,-	40,-	80,-	40,-	120,-	40,-	160,-	40,-	200,-	40,-	

a: Einkommensabstand in DM/Monat zur kinderlosen Familie  
b: Einkommensabstand in DM/Monat zur Familie mit einer um eins kleineren Kinderzahl

Eine isolierte Herabsetzung des sozialkulturellen Mindestbedarfs führt zu einer Verringerung der Umverteilungsmasse und damit zu einer geringeren Mehrbelastung der kinderlosen Haushalte. Eine geringere Gewichtung des Bedarfs der Kinder im Verhältnis zu den Erwachsenen führt ebenfalls zu einer Verringerung der Umverteilungsmasse, weil der Anspruch auf Transferzahlungen mit wachsendem Einkommen schneller abnimmt. Die gleiche Wirkung tritt ein, wenn mit einem größeren Aufzehrungsfaktor gerechnet wird. Schließlich wird die Umverteilungsmasse noch kleiner, wenn der Sockelbetrag für die Bezieher hoher Einkommen niedriger angesetzt wird. Eine höhere Umverteilungsmasse ergibt sich durch eine entgegengesetzte Änderung der vier Größen.

Als Übergangslösung, die einen ersten Schritt in Richtung auf das angestrebte Ziel darstellen würde, käme folgende Variation der Alternative 1 in Frage. Der sozialkulturelle Mindestbedarf wird statt mit 140,- DM mit 120,- DM monatlich angesetzt, gleichzeitig der Aufzehrungsfaktor von 0,23 auf 0,19 vermindert und der Sockelbetrag des Einkommensabstands von 30,- DM auf 40,- DM monatlich erhöht. Der sich daraus ergebende Einkommensabstand ist in der Tabelle 16 dargestellt.<sup>1)</sup>

Die Mehrbelastung der Kinderlosen, die sich nach der Alternative 1 ergibt, vermindert sich auf fast die Hälfte. Sie beträgt jetzt für alle Einkommensbezieher nur noch 1,25 v. H. des Einkommens. Die Schlechterstellung der Bezieher von Monatsinkommen über 2500,- DM mit Kindern verringert sich ebenfalls um 20 bis 35 v. H. Spürbar ist sie nur noch bei Familien mit hohem Einkommen, die vier und mehr Kinder haben. Der „Preis“, der für diese Änderungen gezahlt werden mußte, besteht in der Herabsetzung der Ansprüche für die Bezieher kleinster Einkommen von 140,- DM auf 120,- DM, die allerdings bis zu den hohen Einkommen, wenn auch in abgeschwächtem Umfang, zu verringerten Ansprüchen führt (vgl. Tab. 17).

Die vom Beirat vorgeschlagene endgültige Lösung sollte in weiteren kleinen Schritten angesteuert werden. Dazu sollte

1. die vorgesehene Einführung der Dynamisierung der Leistungen (vgl. Abschnitt III, 2c) ausgesetzt werden, bis das vorgesehene Umverteilungsvolumen (auf der Basis der Einkommen von 1970 18,8 Mrd. DM) erreicht ist,
2. der Sockelbetrag von 40,- DM so lange eingefroren werden, bis der für die Bezieher kleiner Einkommen festgelegte Einkommensabstand die Höhe des sozialkulturellen Mindestbedarfs erreicht hat. Da von einem Sockelbetrag in Höhe von 20 v. H. des sozialkulturellen Min-

<sup>1)</sup> Auch wenn politisch andere Zielvorstellungen bestehen, läßt sich mit Hilfe der sogenannten vier Variablen das Ergebnis des Beiratsvorschlages in der erwünschten Weise verändern.

destbedarfs ausgegangen wurde, würde der Sockelbetrag so lange einzufrieren sein, bis der für Bezieher kleiner Einkommen festgelegte Einkommensabstand auf 200,- DM angestiegen ist.

Diese beiden Maßnahmen würden bewirken, daß die bei steigendem Einkommen als Folge der Dynamisierung zunehmende Umverteilungsmasse so lange ausschließlich den Beziehern kleiner Einkommen zugute käme, bis die Einkommensdifferenzierung nach der Kinderzahl die gewünschte Struktur aufweist. Von diesem Augenblick an würde dann die in Alternative 1 vorgesehene Formel zur Bestimmung des Einkommensabstands uneingeschränkt in Kraft treten.

Auch für den Fiskus ergeben sich gewisse Übergangsprobleme. Der Wegfall der Sonderregelungen für Kinder im öffentlichen Dienst wird für den betroffenen Personenkreis einen Einkommensausfall von netto etwa 1 Mrd. DM jährlich zur Folge haben. Es dürfte sich als notwendig erweisen, den Betroffenen hierfür in gewisser Höhe eine Kompensation zu gewähren. Soweit das der Fall ist, steht der durch den Wegfall der derzeitigen Transferzahlungen für Kinder in Höhe von 10,8 Mrd. DM einge-

Tab. 17 — Die Besser- oder Schlechterstellung der Familien (Übergangslösung) im Verhältnis zum gegenwärtigen System — Stand: 1. 9. 1970 — in DM

Einkommen Jahr	Monat	keine Kinder				1 Kind				2 Kinder				3 Kinder				4 und mehr Kinder			
		0	+ 120,-	+ 215,-	+ 275,-	+ 360,-	+ 120,-	+ 215,-	+ 275,-	+ 360,-	+ 120,-	+ 215,-	+ 275,-	+ 360,-	+ 120,-	+ 215,-	+ 275,-	+ 360,-			
kein Einkommen	93,-	1,-	+ 120,-	+ 215,-	+ 275,-	+ 360,-	230,-	3,-	+ 120,-	+ 215,-	+ 275,-	+ 360,-	2775,-	4,-	+ 117,-	+ 212,-	+ 272,-	+ 357,-			
1 120,-	230,-	3,-	+ 120,-	+ 215,-	+ 275,-	+ 360,-	4 260,-	4,-	+ 117,-	+ 212,-	+ 272,-	+ 357,-	6 525,-	7,-	+ 101,-	+ 176,-	+ 236,-	+ 321,-			
2 275,-	355,-	4,-	+ 117,-	+ 212,-	+ 272,-	+ 357,-	8 445,-	9,-	+ 101,-	+ 169,-	+ 203,-	+ 288,-	9 495,-	10,-	+ 95,-	+ 158,-	+ 188,-	+ 260,-			
4 260,-	543,-	7,-	+ 101,-	+ 176,-	+ 236,-	+ 321,-	11 745,-	12,-	+ 83,-	+ 140,-	+ 165,-	+ 205,-	14 010,-	15,-	+ 71,-	+ 147,-	+ 142,-	+ 173,-			
6 525,-	703,-	9,-	+ 101,-	+ 169,-	+ 203,-	+ 288,-	17 400,-	18,-	+ 47,-	+ 108,-	+ 95,-	+ 116,-	21 375,-	22,-	+ 31,-	+ 81,-	+ 61,-	+ 77,-			
8 445,-	790,-	10,-	+ 95,-	+ 158,-	+ 188,-	+ 260,-	31 950,-	33,-	+ 11,-	+ 12,-	+ 74,-	+ 111,-	43 350,-	51,-	+ 3,-	+ 9,-	+ 107,-	+ 216,-			
9 495,-	980,-	12,-	+ 83,-	+ 140,-	+ 165,-	+ 205,-	90 750,-	94,-	+ 5,-	+ 28,-	+ 141,-	+ 270,-	129 000,-	134,-	+ 9,-	+ 37,-	+ 145,-	+ 289,-			
11 745,-	980,-	12,-	+ 83,-	+ 140,-	+ 165,-	+ 205,-	218 700,-	229,-	+ 12,-	+ 45,-	+ 167,-	+ 319,-									

sparte Betrag nicht voll zur Finanzierung des Umverteilungssystems zur Verfügung. Entweder entstehen in Höhe der Kompensationszahlungen zusätzliche Belastungen für den Fiskus, oder der Finanzierungsbeitrag zur Aufbringung der Transferzahlungen muß erhöht werden.

Der Wegfall der Kinderfreibeträge in der Einkommensteuer führt dazu, daß das der Steuer unterliegende Einkommen vergrößert wird. Dadurch erhöht sich im Progressionsbereich des Tarifs die Steuerermäßigung durch das Splitting für Familien mit Kindern. Dem Finanzminister erwächst dadurch ein Steuerausfall, der 1970 auf mindestens 1,8 Mrd. DM geschätzt werden kann. Diese Wirkung wurde jedoch bereits (vgl. Tabelle 13, Anm. b) berücksichtigt. Der Betrag wurde also von vornherein der Ehegattenermäßigung zugerechnet, obwohl an sich nach dem geltenden Recht der Vorteil, den die Familien durch die Kinderermäßigungen in der Einkommensteuer erhalten, dadurch zu niedrig ausgewiesen wurde. Die Tatsache, daß sich durch eine Änderung der Kinderermäßigung in der Einkommensteuer automatisch die Ehegattenermäßigung in entgegengesetzter Richtung ändert, beweist im übrigen nur, wie unsystematisch die Familienermäßigungen in der Steuer bisher geregelt waren; denn der Gesetzgeber sollte die Möglichkeit besitzen, das Verhältnis zwischen Ehegatten- und Kinderermäßigungen entsprechend seinen Zielvorstellungen festzusetzen. Das wird durch die oben beschriebene Abhängigkeit jedoch unmöglich gemacht.

Ein weiteres Problem entsteht schließlich daraus, daß der Reformvorschlag des Beirats die Finanzlage der öffentlichen Körperschaften in unterschiedlicher Weise verändert. Die um direkte Transferzahlungen (negative Steuern) für Bezieher kleiner Einkommen ergänzte Steuerdifferenzierung bedeutet, daß die Leistungen je zur Hälfte vom Bund und von den Ländern lastenausgleich eingebaut worden sind, zu tragen sind. Die Entlastung aus dem Wegfall der bisherigen Leistungen des Familienlastenausgleichs verteilt sich auf die Körperschaften jedoch in einem anderen Verhältnis.

Die Entlastung der Gemeinden durch die bisher innerhalb der Sozialhilfe gezahlten Kinderzuschläge fällt allerdings so wenig ins Gewicht, daß man sie vernachlässigen kann. Gavierender ist schon die Entlastung der Rentenversicherung und der Kriegsofferversorgung durch den Wegfall der bisher gezahlten Kinderzuschläge. Die Besserstellung der Rentenversicherung kann durch eine entsprechende Kürzung der Bundeszuschüsse ohne Schwierigkeiten kompensiert werden. Bei der Kriegsofferversorgung wird der Bund sowieso begünstigt, da er die bisher zu den Renten gezahlten Kinderzuschläge spart. In diesen Fällen — und das gilt auch für den Wegfall des allgemeinen Kindergeldes — ist also der Bund allein begünstigt, während Bund und Länder zu gleichen Teilen die Steuerausfälle der Einkommensteuer als Folge der Tarifsenkung zu tragen hätten. Die Finanzlage des Bundes würde sich also auf Kosten der Länder verbes-

sern. Diese Wirkung würde allerdings zum Teil durch die Ersparnisse im öffentlichen Dienst kompensiert, die wegen des höheren Anteils der Personalkosten bei den Ländern und Gemeinden mit dem Schwerpunkt auf diesen beiden Ebenen anfallen. Insgesamt wird die Finanzausstattung der Gebietskörperschaften an die geänderte Lastenverteilung angepaßt werden müssen.

Nicht nur wegen der steuerrechtlichen Änderungen, sondern auch wegen der Umverteilung der Steuereinnahmen auf die Gebietskörperschaften sollte deshalb die Reform des Familienlastenausgleichs mit der Steuerreform gekoppelt werden. Das hat allerdings den Nachteil, daß seine dringend notwendige Reform davon abhängt, ob und wann die Steuerreform verwirklicht wird.

## VI. Zusammenfassung

1. Alle Umverteilungsmaßnahmen zugunsten von Familien mit Kindern sollen letztlich die Entwicklung der Kinder fördern. Zwischen direkten Transferzahlungen (Kindergeld) und Steuerermäßigungen (Kinderfreibeträgen) besteht in dieser Hinsicht kein Unterschied. Es sollte ein in sich geschlossenes System des Familienlastenausgleichs geschaffen werden, das an einheitlichen Zielen ausgerichtet ist. Das Nebeneinanderbestehen von nicht aufeinander abgestimmten Steuervergünstigungen und Transferzahlungen sowie Sonderregelungen für bestimmte Bevölkerungsgruppen (Öffentlicher Dienst) beeinträchtigt die mit den Umverteilungsmaßnahmen zwischen Familien mit unterschiedlicher Kinderzahl verfolgten Ziele. Bestimmte Bevölkerungsgruppen sind unverhältnismäßig begünstigt (Bezieher hoher Einkommen, öffentlicher Dienst), andere benachteiligt worden (Bezieher kleiner Einkommen).
2. Das oben erwähnte allgemeine Ziel, die Entwicklung der Kinder zu fördern, gestattet noch keine Aussage, wie der Familienlastenausgleich im einzelnen ausgestaltet werden soll. Bei einer konkreten Ausgestaltung müssen drei Ziele unterschieden werden, die sich zum Teil überschneiden.
  - Die Sicherung eines soziokulturellen Mindestbedarfs für alle Kinder, um die auf die ökonomischen Lebensbedingungen zurückgehenden Ungleichheiten der Entwicklungschancen der Kinder abzubauen (Ziel A).
  - Die Anpassung der Markteinkommen der Eltern an den unterschiedlichen Bedarf von Familien mit verschiedener Kinderzahl, um die Last des Aufziehens der Kinder gleichmäßiger auf die Haushalte zu verteilen und die Aufgabenerfüllung der Familien zu sichern (Ziel B).
  - Die Übernahme des Aufziehens der Kinder soll finanziell anerkannt werden, da die Familie hiermit eine Aufgabe erfüllt, die sonst von der Gesellschaft übernommen werden müßte (Ziel C).
3. Bei Ziel A und C wird den Maßnahmen zugunsten der Familien mit Kindern ein vom Einkommen der Eltern unabhängiger Betrag für die Kosten des Aufziehens der Kinder zugrundegelegt. In beiden Fällen sollen die Maßnahmen an einem Warenkorb, der dem jeweilig erreichten Wohlstand einer Volkswirtschaft angepaßt ist, orientiert werden. Bei Ziel A werden die dafür notwendigen Aufwendungen im Familienverband, beim Ziel C diejenigen Kosten berücksichtigt, die der Gesellschaft entstünden, wenn die Familie die Aufgabe des Aufziehens der Kinder nicht übernehme. Da beim Ziel A die unentgeltlich erbrachten Leistungen der Mutter in der Familie nicht mit angesetzt werden, ergibt sich beim Ziel C ein höherer Betrag.

Beim Ziel B muß dagegen von den tatsächlichen Ausgaben je Kind ausgegangen werden, die mit wachsendem Einkommen der Eltern ansteigen, da die Maßnahmen in erster Linie auf den Ausgleich der den Eltern erwachsenden Aufwendungen für Kinder abgestellt sind.

4. Bei Ziel A und B wird davon ausgegangen, daß die Familie grundsätzlich die Verantwortung für die Sicherung des Lebensunterhalts der Kinder der behält, d. h. im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit sollte sie auch am Tragen der Kinderkosten beteiligt werden. Da die zumutbare Eigenbelastung der Familien mit wachsendem Einkommen zunimmt, folgt daraus, daß der Anteil der Kinderkosten, der von der Gesellschaft zu übernehmen ist, mit wachsendem Einkommen sinkt.

Beim Ziel A folgt daraus, daß die Leistungen für Kinder mit wachsendem Einkommen absolut kleiner werden. Beim Ziel B läßt sich keine eindeutige Aussage darüber machen, wie sich die absoluten Beträge mit zunehmendem Einkommen ändern; denn einerseits nehmen die Aufwendungen der Eltern für Kinder mit wachsendem Einkommen zu, andererseits nimmt der auszugleichende Anteil ab. Es liegt deshalb nahe, beim Ziel B von einem konstanten einkommensunabhängigen Betrag auszugehen.

Das Ziel C erfordert ebenfalls einen für alle Kinder gleichen Betrag, da der Gedanke des Ersatzes der sonst von der Gesellschaft zu tragenden Kosten im Vordergrund steht.

5. Da die genannten Ziele unterschiedliche Maßnahmen zu ihrer Verwirklichung erfordern, wird die Ausgestaltung des Familienlastenausgleichs von ihrer Gewichtung abhängen. Der Beirat hat zwei Vorschläge entwickelt, von denen der erste dem Ziel A eine größere Priorität einräumt (Alternative 1), während der zweite das Ziel B stärker gewichtet (Alternative 2). Der erste Vorschlag sieht mit zunehmendem Einkommen abnehmende Leistungen für Kinder vor; der zweite basiert grundsätzlich auf einkommensunabhängigen Leistungen, stockt diese allerdings für die Bezieher kleiner Einkommen auf den soziokulturellen Mindestbedarf der Kinder auf, so daß insoweit dem Ziel A Rechnung getragen wird.

Das Ziel C schließlich wird bei der Alternative 1 dadurch berücksichtigt, daß die Leistungen an Familien mit Kindern bei Beziehern hoher Einkommen nicht bis auf Null absinken, sondern daß allen Familien mit Kindern ein Anspruch auf einen festen Sockelbetrag in Höhe von etwa 20 v. H. des soziokulturellen Mindestbedarfs eingeräumt wird. Bei der zweiten Alternative mit im Prinzip konstanten Leistungen ist das Ziel C automatisch mit abgedeckt.

6. Der soziokulturelle Mindestbedarf für ein Kind ist vom Beirat in Anlehnung an bestimmte Normvorstellungen über den zur Deckung des Lebensunterhalts notwendigen Warenkorb und in Übereinstimmung

mit den Unterhaltssätzen für uneheliche Kinder sowie den tatsächlichen Ausgaben für Kinder in Familien mit niedrigen Einkommen für das Jahr 1970 mit 140,- DM angesetzt worden. Infolge der starken altersmäßig bedingten Unterschiede des Bedarfs werden drei Altersgruppen 0-6 Jahre, 7-14 Jahre, 15 Jahre und älter gebildet. Der Bedarf der untersten Altersgruppe wird um ein Drittel niedriger als derjenige der mittleren Altersgruppe, derjenige der obersten Altersgruppe um ein Drittel höher veranschlagt.

7. Dabei wird davon ausgegangen, daß die einmaligen höheren Aufwendungen anlässlich der Geburt durch eine Geburtsbeihilfe für alle Kinder in Höhe von etwa 500,- DM abgegolten werden. Die Wohnungskosten für Kinder sind bei dem Betrag von 140,- DM je Kind/Monat ebenfalls nicht berücksichtigt worden. Infolge ihrer sehr unterschiedlichen Höhe hält der Beirat es für besser, wenn sie innerhalb der Wohngeldregelung anerkannt werden, die im Gegensatz zu der pauschalen Abgeltung der Kosten für Kinder im Rahmen des Familienlastenausgleichs auf die individuellen Verhältnisse der Familien abgestellt ist. Da das Wohngeld vom Einkommen abhängt, kommt dadurch ein degressives Element in die Maßnahmen zugunsten der Familien mit Kindern hinein.

8. Zusätzlich zu der Differenzierung der Leistungen nach dem Alter der Kinder schlägt der Beirat auch eine Staffelfung nach der Ordnungszahl der Kinder vor. Vom Bedarf der einzelnen Kinder her gesehen würde sie nicht notwendig sein, da die Verbilligung der Ausgaben je Kind mit wachsender Kinderzahl nur gering ist - für das vierte Kind fallen bei gleicher Bedürfnisbefriedigung noch etwa 90 v. H. der Kosten des ersten Kindes an -; wohl aber sinkt, solange wegen des Prinzips der Stärkung der Eigenverantwortung den Eltern das Tragen eines Teils der Kinderkosten zugemutet wird, das Lebensniveau der Familie mit wachsender Kinderzahl ständig ab.

Um dieses Absinken zu begrenzen, sehen beide Vorschläge des Beirats vor, daß bei einem gegebenen Markteinkommen der Familien der auszugleichende Teil der Kinderkosten mit wachsender Kinderzahl zunimmt.

9. Die Leistungen zugunsten von Familien mit Kindern sollten einem steigenden Sozialprodukt angepaßt werden. Die Leistungen sollten um den gleichen Prozentsatz wie die Preise erhöht werden, damit ihre Kaufkraft erhalten bleibt. Dagegen sollte die Erhöhung der Leistungen hinter der realen Steigerung des Sozialproduktes zurückbleiben, damit die Eltern mit steigendem Wohlstand einen zunehmenden Teil der Kosten selbst tragen. Die Anpassung sollte jährlich automatisch erfolgen.

10. Für die Finanzierung schlägt der Beirat ein sich selbst tragendes Umverteilungssystem vor, bei dem die unterdurchschnittlich mit Kinder-

kosten belasteten Familien auf einen Teil ihres Einkommens zugunsten der überdurchschnittlich belasteten Familien verzichten. Dabei wird aber nicht die Schaffung eines selbständigen Familienlastenausgleichsfonds, sondern die Einordnung in den allgemeinen Staatshaushalt vorgesehen, so daß die Einheit des Staatshaushalts erhalten bleibt und die Durchführung der Umverteilung vereinfacht wird.

11. Das bisher aus allgemeinen Steuergeldern finanzierte Kindergeld täuscht eine Besserstellung der Familien mit Kindern in Höhe der empfangenen Transferzahlung vor, die gar nicht besteht, weil jede Familie in dem Maße an der Finanzierung selbst beteiligt ist, wie sie zum allgemeinen Steueraufkommen beiträgt. Orientiert man sich bei der Bemessung des Kindergeldes an den ausgezahlten Beträgen, ohne zu berücksichtigen, daß die Eltern am Steueraufkommen beteiligt sind, erhalten die Familien mit Kindern zu wenig. Orientiert man sich an der Nettowirkung, die sich nach Abzug der Steuern von den empfangenen Transferzahlungen ergibt, wird die Umverteilungsmasse und damit auch die Steuerbelastung unnötig aufgeböhht.

Um die fehlerhafte Bemessung des Kindergeldes zu vermeiden, ist der Beirat bei der Ausgestaltung des Familienlastenausgleichs von dem Einkommensabstand zwischen Familien mit unterschiedlicher Kinderzahl ausgegangen. Damit wird das System unmittelbar auf das anzustrebende Ziel, die Anpassung der Markteinkommen an den kinderbedingten unterschiedlichen Bedarf, ausgerichtet.

12. Die tatsächliche Besser- und Schlechterstellung der Familien durch die Einkommensverteilung ergibt sich aus der Saldierung des festgelegten Einkommensabstandes zu den Familien ohne Kinder mit dem Finanzierungsbeitrag. Dieser ist in Form einer proportionalen Abgabe von den steuerpflichtigen Einkommen, direkt in den Einkommensteuertarif ein gearbeitet, und zwar so, daß das Aufkommen der notwendigen Umverteilungsmasse entspricht. Diese beträgt bei der Alternative 1 12,5 Mrd. DM, bei der Alternative 2 vermindert sie sich auf 10,0 Mrd. DM.

13. Da der Einkommensabstand entweder konstant bleibt (Alternative 2) oder mit wachsendem Einkommen abnimmt (Alternative 1), der Finanzierungsbeitrag sich aber proportional zum Einkommen erhöht, gibt es für die Familien mit Kindern eine kritische Einkommensgrenze, von der ab die Besserstellung in eine Schlechterstellung umschlägt. Bei den Einkundfamilien hält sich die Zahl der besser- und schlechtergestellten Familien etwa die Waage. Die kritische Einkommensgrenze lag 1970, falls man den Vorschlag des Beirats zugrunde legt, etwa bei einem Monatsinkommen von 1450,- DM. Sie verschiebt sich mit wachsender Kinderzahl nach oben, so daß bei den Vierkinderfamilien nur noch wenige Bezieher von Spitzeneinkommen schlechter gestellt sind. Bei den Familien mit Kindern, die trotz der Umverteilungsmaßnahmen per



Saldo schlechter gestellt sind, handelt es sich um Familien, bei denen die überdurchschnittliche finanzielle Leistungsfähigkeit als Folge eines hohen Einkommens stärker gewichtet wurde als deren Beeinträchtigung durch den Unterhalt von Kindern. Diese Methode gestattet es (vgl. Tabelle 10 und Schaubild 1), sowohl festzustellen, um wieviel sich eine Familie mit einem bestimmten Markteinkommen bei einem zusätzlichen Kind besser oder bei einem Kind weniger schlecht steht, als auch zu erkennen, wie sich das Markteinkommen als Folge der Umverteilung verändert hat. Damit wird die zur Zeit nicht vorhandene Transparenz der Auswirkungen des Familienlastenausgleichs hergestellt, und es dem Politiker ermöglicht, zu überprüfen, ob die Wirkungen seinen Zielvorstellungen entsprechen.

14. Zur technischen Ausgestaltung wird vorgeschlagen, den gewünschten Einkommensabstand über eine Differenzierung der Einkommensteuer nach dem Familienstand zu verwirklichen. Ist die Steuerschuld für die Verrechnung mit dem Anspruch der Familien mit Kindern auf Transferzahlungen zu klein, muß eine direkte Transferzahlung erfolgen. Die Einkommensteuertabellen sind also für die Bezieher kleiner Einkommen um „negative“ Steuerbeträge zu ergänzen.

15. Da sich als Folge des Reformvorschlages im Verhältnis zum derzeitigen Zustand — besonders bei der Alternative 1 — eine nicht unerhebliche Verschlechterung der Bezieher hoher Einkommen mit Kindern und eine geringere für die Familien ohne Kinder und die Alleinstehenden werden hat der Beirat, falls die Veränderung als zu abrupt angesehen werden sollte, für die Alternative 1 eine Übergangslösung vorgeschlagen, die das angestrebte Ziel in Stufen verwirklicht. Sie geht von einem sozial-kulturellen Mindestbedarf der Kinder von 120,— DM/Monat aus und stoppt die Degression des Einkommensabstandes bei einem Betrag von 40,— DM/Monat.

## Anhang

Der Einkommensabstand je Kind und Monat ( $\frac{T_r}{K}$ ) ergibt sich aus der Differenz zwischen dem sozialkulturellen Mindestbedarf der Kinder (M) und der Eigenleistung der Familien (B):

$$(1) \quad \frac{T_r}{K} = M - B$$

Die Eigenleistung der Familien (B) errechnet sich als Prozentsatz (a) (= Aufzeichnungsfaktor) des Überschusseinkommens ( $E_0$ ) je Vollperson (V):

$$(2) \quad B = a \frac{E_0}{V}$$

Die Vollpersonenziffer (V) ist hierbei gleich der Summe der Erwachsenen (im Normalfalle : 2) und der Kinderzahl (K), wobei ein Kind — entsprechend den Berechnungen im Abschnitt II — jeweils fiktiv mit 0,7 angesetzt wird:

$$(3) \quad V = 2 + 0,7 K$$

Das Überschusseinkommen ( $E_0$ ) ist definiert als Differenz zwischen dem Haushaltseinkommen (E) abzüglich dem sozialkulturellen Mindestbedarf der Eltern ( $E_m$ ):

$$(4) \quad E_0 = E - E_m$$

Der sozialkulturelle Mindestbedarf der Eltern ( $E_m$ ) errechnet sich aus dem sozialkulturellen Mindestbedarf der Kinder (M), wobei unterstellt wird, daß die Familien aus zwei Erwachsenen bestehen, daß sich der Bedarf der Kinder zu dem der Erwachsenen wie 0,7 : 1 verhält und daß für Sozialversicherungsbeiträge, Wohnungsausgaben etc. zu dem sozialkulturellen Mindestbedarf der Eltern ein Pauschalbetrag von 200,— DM monatlich addiert wird:

$$(5) \quad E_m = \frac{2 M}{0,7} + 200 \text{ DM}$$

Setzen wir die Gleichungen (2) bis (5) in Gleichung (1) ein, so erhalten wir:

$$(1a) \quad \frac{T_r}{K} = M - a \cdot E - \frac{2 M}{V} - 200 \text{ DM}$$

wobei folgende Bedingung gilt:  $E_m < E < E_h$   
( $E_h$  = Einkommensplafonds, von dem ab der Einkommensabstand dem Sockelbetrag je Kind entspricht.)

Die Auflösung der Gleichung (1a) nach dem Aufzeichnungsfaktor (a) ergibt:

$$(6) \quad a = \frac{M - \frac{T_r}{K}}{E - \frac{2 M - 200 \text{ DM}}{V}}$$



Für die Parameter der Gleichung (6) sind nach den Ausführungen im Abschnitt I für die Zweikinderfamilie folgende Werte festzulegen:

$$M = 140 \text{ DM} \quad \frac{Tr}{K} = 70 \text{ DM}$$

$$E = 1650 \text{ DM}$$

$$V = 3,4$$

Setzen wir diese Werte in Gleichung (6) ein, so ergibt sich:

$$a = 0,23$$

Setzen wir diesen Wert des Aufzeichnungsfaktors in Gleichung (1a), so erhalten wir:

$$(1b) \quad Tr/K = 140 \text{ DM} - 0,23 \frac{E - 600 \text{ DM}}{V}; E_m < E < E_h$$

Lösen wir die Gleichung (1a) bzw. (1b) nach  $E_h$  auf, so ergibt sich:

$$(7) \quad E_h = (M - Tr/K) \frac{V}{a} + \frac{2M}{0,7} + 200 \text{ DM bzw.}$$

$$(7a) \quad E_h = 110 \text{ DM} \frac{V}{0,23} + 600 \text{ DM}$$

Der Einkommensplafonds (Absinken des Einkommensabstands auf den Sockelbetrag)  $E_h$  beträgt somit

- bei 1 Kind ca. 1900 DM/Monat
- bei 2 Kindern 2200 DM/Monat
- bei 3 Kindern 2600 DM/Monat
- bei 4 Kindern 2900 DM/Monat
- bei 5 Kindern 3200 DM/Monat

Der altersspezifische Einkommensabstand je Kind errechnet sich wie folgt:

$$(8a) \quad (Tr/K)_0 - < 7 = 0,67 \quad (Tr/K)$$

$$(8b) \quad (Tr/K)_7 - < 15 = 1,00 \quad (Tr/K)$$

$$(8c) \quad (Tr/K)_{15} \text{ und älter} = 1,33 \quad (Tr/K)$$

Der Wert für den Index 1 ist mit dem durchschnittlichen nicht nach Altersgruppen differenzierten Einkommensabstand identisch. Für die Anpassung des Einkommensabstands an die Änderungen des Einkommens pro Kopf gilt:

$$(9) \quad \left(\frac{Tr}{K}\right)_t = \left(\frac{Tr}{K}\right)_{t-3} \cdot \left(1 + \frac{dp}{p} + 0,75 \frac{dE}{E}\right)$$

$(Tr/K)_t$  = Einkommensabstand je Kind in der Periode (t)

$(Tr/K)_{t-3}$  = gleitender Durchschnitt des Einkommensabstands während der vorhergehenden drei Jahre t-1, t-2, t-3

$dp/p$  = durchschnittliche prozentuale Veränderung des Lebenshaltungskostenindex in der Periode (t) vorausgehenden drei Jahren

$dE/E$  = durchschnittliche, prozentuale Veränderung des realen Volkseinkommens je Kopf in den der Periode (t) vorausgehenden drei Jahren.

Schaubild 1: Transferzahlungen, Finanzierungsbeitrag und Nettowirkung für Familien mit zwei Kindern nach der Alternative 1

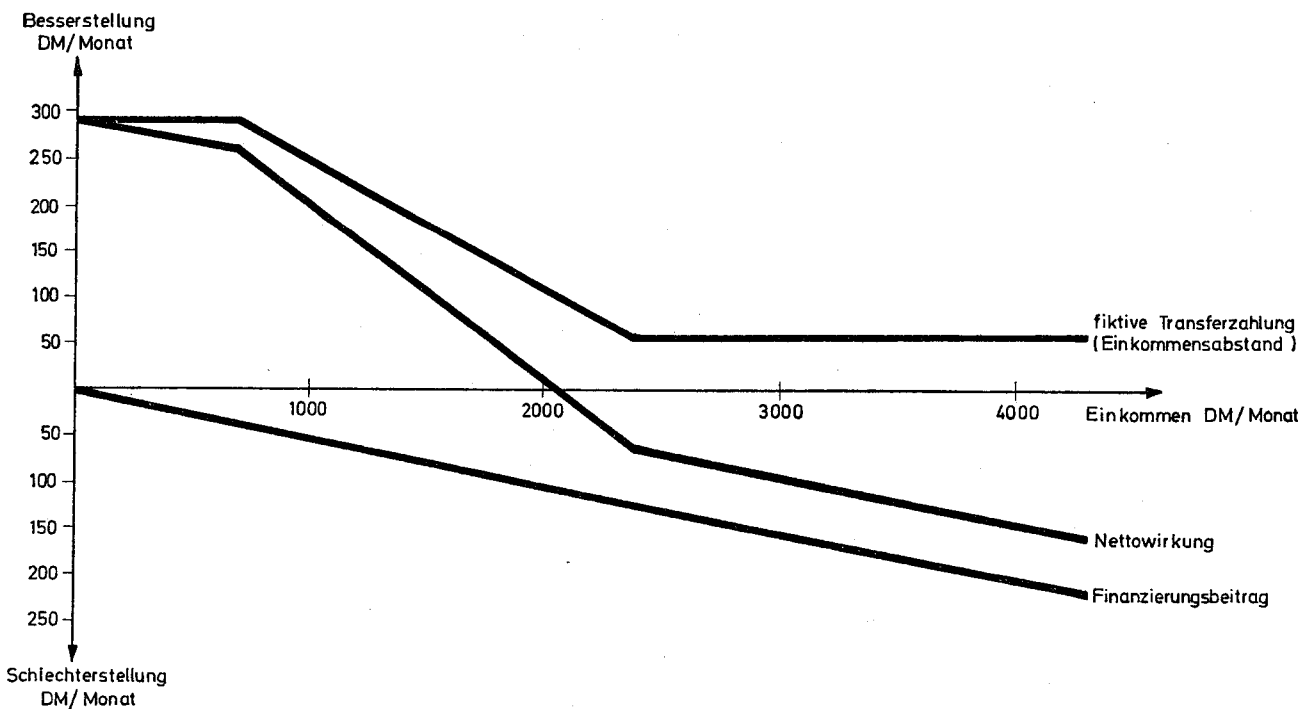


Schaubild 2: Die Nettowirkung des Familienlastenausgleichs für Familien mit zwei Kindern bei der Alternative 1 und 2

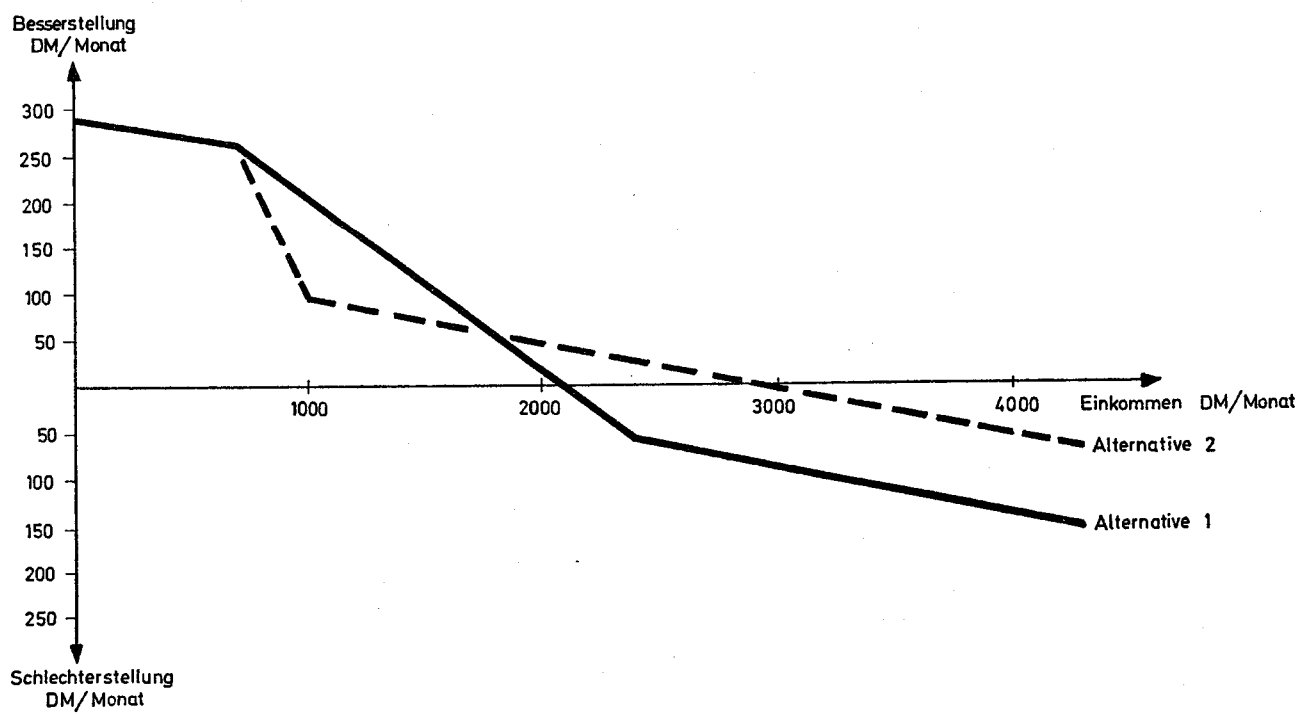
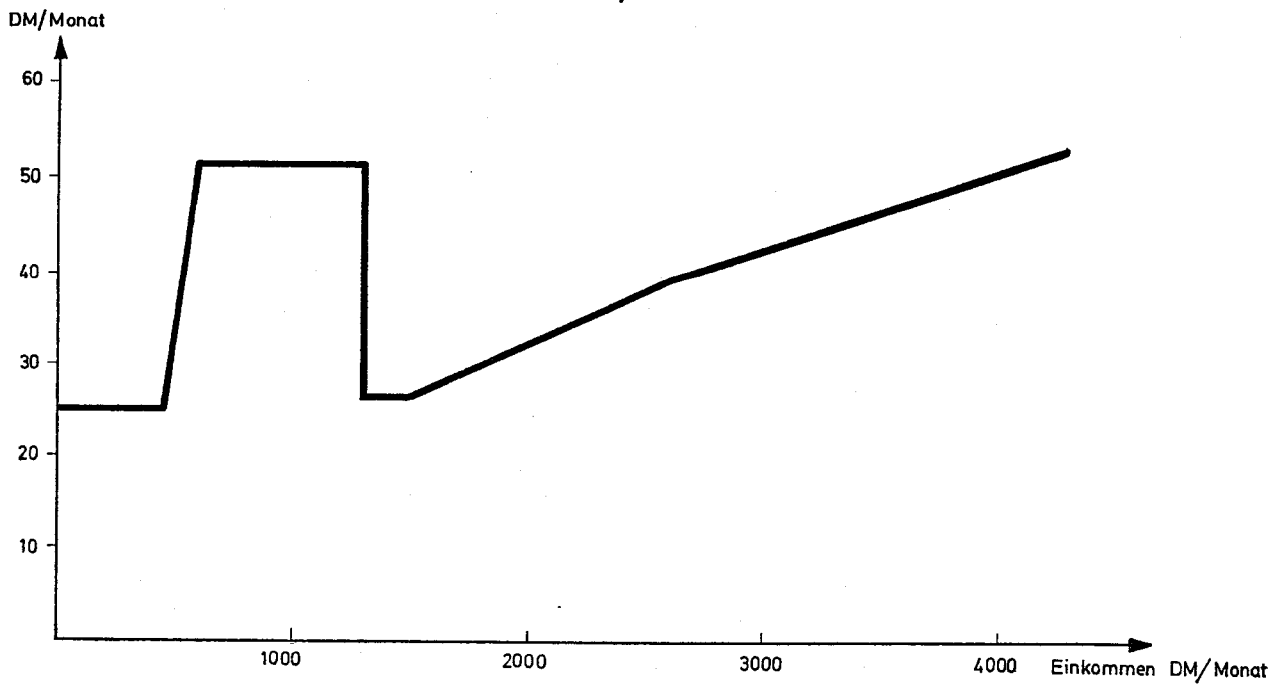


Schaubild 3: Die Ausgleichsleistungen<sup>a)</sup> für das zweite Kind in der Bundesrepublik Deutschland in DM/Monat 1970



a) Gesetzliches Kindergeld und Einkommensteuerermäßigung.