

Familienpolitik nach der Steuerreform

Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats
für Familienfragen beim Bundesminister für Jugend,
Familie, Frauen und Gesundheit

Bonn, im Oktober 1988

Band 241

Schriftenreihe des Bundesministers
für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit

**Verlag W. Kohlhammer
Stuttgart Berlin Köln Mainz**

In der Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit werden Forschungsergebnisse, Untersuchungen, Umfragen usw. als Diskussionsbeitrag veröffentlicht. Die Verantwortung für den Inhalt obliegt der jeweiligen Autorin bzw. dem jeweiligen Autor.

Inhalt

I. Eine Steuerreform ohne familienpolitische Strukturentscheidungen	7
II. Familienpolitischer Handlungsbedarf nach der Steuerreform	9
III. Empfehlungen zur Familienpolitik nach der Steuerreform	14
1. Ehegatten-Splitting	14
2. Kinderfreibeträge	16
3. Kindergrundfreibeträge, Abzug von der Steuerschuld und Kindergeld	17
IV. Schlussfolgerung	19
Anhang	20

Herausgeber: Der Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit
Postfach, 5300 Bonn 2

Gesamtherstellung: Palatia-Druck Heitzer GmbH, 6744 Kandel, 1988

Verlag: W. Kohlhammer GmbH Stuttgart Berlin Köln Mainz

Verlagsort: Stuttgart

Printed in Germany

ISBN 3-17-010587-6

I. Eine Steuerreform ohne familienpolitische Strukturentscheidungen

Ohne Zweifel ist die Steuerreform der Jahre 1986 / 1988 / 1990 eine große Steuerreform. Eine zentrale Tarikkorrektur sieht für die steuerpflichtigen Bürger ein Entlastungsvolumen vor, das in der Bundesrepublik Deutschland ohne Beispiel ist.

Mit dieser Reform verfolgte die Bundesregierung das Ziel, ein gerechteres und einfacheres Steuersystem zu schaffen. Beabsichtigt war, die berufliche Leistung deutlicher als bisher anzuerkennen, die Familie stärker zu fördern sowie die volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Stabilität und Wachstum zu verbessern. Ein anhaltendes gesamtwirtschaftliches Wachstum wird als notwendige Voraussetzung für ein höheres Beschäftigungsniveau und die Erhaltung der Sozialen Sicherung angesehen. Als Kernstück der Reform wird der Übergang zu einem arbeits- und mittelstandsfreundlicheren Lohn- und Einkommensteuertarif bezeichnet. Interniert ist eine deutliche Verminderung der Abgabenlast für die Steuerzahler.

Von Anbeginn wurde die dreistufig angelegte Steuerreform als Einheit betrachtet. Die erste Stufe (1986) sah vor allem die Entlastung der Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen sowie von Familien vor. Die zweite Stufe (1988) zielte auf eine Abflachung der Progression des Einkommensteuertarifs. Trotz einer Erhöhung familienbezogener Freibeträge bringt diese Stufe wie auch die dritte Stufe (1990) im wesentlichen eine Steuersenkung für alle Steuerpflichtigen. Zentral wird für die Stufe 1990 der Übergang zu einem linear-progressiven Tarif sein, mit dem bei einer erneuten Anhebung der Grundfreibeträge und Kinderfreibeträge die Progression weiter abgebaut werden soll. (Zu den Eckwerten der dreistufigen Steuerreform siehe Übersicht 1 im Anhang).

Der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen begrüßt die Steuerreform und erkennt an, daß wichtige und wirtschaftspolitisch wegweisende Maßnahmen eingeleitet wurden und erstmalig zur Finanzierung der Steuerreform in erheblichem Umfang ein Abbau von Steuersubventionen und Son-

deregulungen erfolgte. Die Linearisierung der Grenzsteuerbelastung für die unteren und mittleren Einkommensbereiche ist eine Leistung, die weitreichende Ungerechtigkeiten im Einkommensteuerrecht beseitigt.

In ihrer Gesamtheit führt diese Steuerreform jedoch nicht zu einer Einkommensbesteuerung, die wesentliche Aspekte eines Familienlastenausgleichs berücksichtigt. Die Reform zielt eher auf eine allgemeine Steuerentlastung. Grundlegende Entscheidungen einer Reform der Familienbesteuerung sind ausgeblieben. Es ist im Gesetzgebungsverfahren nicht gelungen, die zunächst beabsichtigte Gleichrangigkeit beschäftigungspolitischer und familienpolitischer Ziele mit dem Ziel der Steuerentlastung durchzuhalten; insbesondere in der dritten Reformstufe fällt die absolute und relative Entlastung für Familien weit geringer aus als die Entlastung für Kinderlose mit gleich hohem Einkommen.

Der Beirat hat Verständnis für die Entscheidung, zur Wiederherstellung der Leistungskraft der Volkswirtschaft und zur Wiedererlangung einer befriedigenden Beschäftigungsentwicklung zunächst vorrangig die Steuerprogression abzufachen und die Investitionen steuerlich zu entlasten (wie es auch der Sachverständigenrat im Jahresgutachten 1984/85 forderte). Diese Prioritätensetzung sollte jedoch nicht dazu Anlaß geben, die Dringlichkeit eines weiteren Ausbaus des Familienlastenausgleichs aus den Augen zu verlieren. Der Beirat will daher mit dieser Stellungnahme zeigen, daß die familienpolitische Komponente der Steuerreform allgemein weit überschätzt wird (II). Er gibt zudem Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Leistungen für die Familien nach dieser Steuerreform (III).

II. Familienpolitischer Handlungsbedarf nach der Steuerreform

Der Beirat teilt die Auffassung der Bundesregierung, daß vor allem die gesellschaftlich ungerechte materielle und soziale Benachteiligung von Familien mit mehreren Kindern zu beseitigen ist.

Neueste Zahlen der familienwissenschaftlichen Forschungsstelle im Statistischen Landesamt Baden-Württemberg zeigen für 1983, daß das Pro-Kopf-Einkommen einer Ein-Kind-Familie lediglich 62 %, das einer 3-Kinder-Familie sogar nur 40 % desjenigen eines Ehepaars ohne Kinder betrug. Im Jahre 1983 wendeten in Baden-Württemberg Familien durchschnittlich rund 700 DM im Monat für den Lebensunterhalt und die Erziehung eines minderjährigen Kindes auf. Die jährlichen Aufwendungen je Kind belaufen sich im Durchschnitt der Familienhaushalte auf 8.400 DM. Nachgewiesen wurde zudem, daß (im Vergleich zu den von den Familien im Durchschnitt tatsächlich getätigten Ausgaben für den privaten Verbrauch ihrer Kinder) das Kindergeld nur eine relativ geringe Entlastung bewirkt. So wurden im Jahre 1983 bei einer Ein-Kind-Familie im Durchschnitt nur rund 6,5 % der Verbrauchsausgaben für dieses Kind durch Kindergeldzahlungen ausgeglichen; bei einer 2-Kinder-Familie waren es rund 11 % für beide Kinder und bei einer 3-Kinder-Familie 18 % für die drei Kinder. Aus einer Modellrechnung der oben genannten Forschungsstelle geht zudem hervor, daß sich von 1975 bis 1986 für Familien mit einem Kind oder zwei Kindern (die den größten Anteil aller Familien darstellen) der prozentuale Deckungsbeitrag des Familienlastenausgleichs an den monetären Aufwendungen für diese Kinder nur unwesentlich erhöht hat.

In der bisher umfassendsten Untersuchung über Aufwendungen und Belastungen der Familien, der öffentlichen Hand und der Träger der Freien Wohlfahrtspflege durch das Aufziehen von Kindern hat der Beirat für Familienfragen im Jahre 1974 ermittelt, daß an dem insgesamt festgestellten Leistungsvolumen in Höhe von 320 Milliarden DM die Familien mit einem Anteil von 74 % beteiligt waren. Diese Zahl berücksichtigt neben den Geldausgaben die in Geld bewerteten Dienstleistungen der Eltern für die Erziehung von Kindern.

Diese (und andere) Berechnungen belegen, daß eine bedarfsbezogene Korrektur der Markteinkommensverteilung in Abhängigkeit von der Familiengröße nach wie vor äußerst dringend ist. Die Entscheidung von der Familienanzahl für die Mehrzahl der Familien auch heute noch sehr spürbare finanzielle Einschränkungen in der konsumtiven Lebensführung sowie bei den Möglichkeiten der Ersparnisbildung und Zukunftsvorsorge. Die durch die Anhebung der Kinderfreibeträge und die abgemilderte Progressionswirkung des neuen Tarifs T 90 bewirkten steuerlichen Entlastungen der Familien sind nicht ausreichend, um die Lebenslage von Familien relativ zur Lebenslage von kinderlosen Ehepaaren zu verbessern und bedürfen daher der Ergänzung um weitere Maßnahmen.

Familienpolitisch haften der Steuerreform insbesondere folgende Mängel und Defizite an:

(1) Alleinstandende und Ehepaare ohne Kinder werden durch die Reform weitaus stärker entlastet als Ehepaare und Alleinstandende mit Kindern.

Durch den Umstand, daß Kindererziehung eine Minderung der Einkommenschancen – meist für die Frau – bedeutet, ergibt sich ein Einkommensrückstand für Familien gegenüber berufstätigen kinderlosen Ehepaaren, der durch die Steuerreform nicht nur nicht abgebaut werden konnte, sondern sich noch vergrößerte (siehe Tab. 1).

(2) Die Beteuerung der Bundesregierung, ihr seien alle Kinder gleich wert, für jedes Kind bleibe ein gleicher Einkommensbetrag steuerfrei, muß angesichts der Angaben in Tabelle 2 (Spalte (5) und (6)) relativiert werden. Dieser Tabelle läßt sich die Wirkung des Kinderfreibetrags bei progressivem Tarif für Ehepaare mit einem Kind im Vergleich zu Ehepaaren ohne Kinder entnehmen.

Familien mit niedrigerem Einkommen, darunter ein großer Teil der Alleinerziehenden, können in vielen Fällen den erhöhten Kinderfreibetrag nicht voll oder überhaupt nicht nutzen. Für diese Familien gibt es seit 1986 einen Kindergeldzuschlag in Höhe von max. 46 DM/Monat (1990 max. 48 DM/Monat) je Kind, der zusätzlich zum Kindergeld gezahlt wird (s. u. III, 2).

(3) Die Abmilderung der Progressionswirkung des Tarifs führt vor allem im Bereich mittlerer Einkommen, in den hauptsächlich Mehrkinderfamilien fallen, zu höheren Nettoeinkommen. Die steuerpolitisch begrübenswerte Abschaffung des „Mittelstandsauches“, die die berufliche Leistungsbereitschaft erhöht und Anreize zur Mehrarbeit schafft, hat familienpolitisch den Nachteil, die mit der Erziehung von Kindern verbundenen Einbußen an

Tab. 1: Einkommensrückstand der Familien gegenüber Kinderlosen

Haushaltsgrundtyp	berufliche Stellung			
	kfm. Angestellte mit einfachen Tätigkeiten	angelernte Arbeiter	Facharbeiter	mittlere Angestellte
berufstätiges Ehepaar ohne Kinder mit gleichem Einkommen beider Partner	3215 DM	4025 DM	4815 DM	6995 DM
	3295 DM	4175 DM	5080 DM	7735 DM
Einkommensrelation zum kinderlosen Ehepaar (= 100)				
Ehepaar mit Haupt- und mit Zuverdiener ² , 2 Kinder	96	94	92	91
	97	93	90	89
Ehepaar mit Hauptverdiener und geringer Erwerbstätigkeit des Partners ³ , 2 Kinder	85	80	79	78
	86	80	77	74
Ehepaar mit 1 Verdienner, 2 Kinder	73	67	64	63
	73	67	62	59

1 Es handelt sich um das ESIG vom 1. 1. 1986.
 2 Verhältnis der Bruttoeinkommen 80 zu 40.
 3 Verhältnis der Bruttoeinkommen 75 zu 25.
 Entnommen aus: Fritzsche, B., Hellmann, U., von Loeffelholz, H.-D., Was bringen die Vereinbarungen zur „Großen Steuerreform“?, in: Wirtschaftsdienst, H. 5, 1987, S. 236.

Erwerbseinkommen zu erhöhen. Dadurch unterbleibt die familienpolitisch erwünschte relative Einkommensverbesserung für Mehrkinderfamilien. Ein Verzicht auf Erwerbstätigkeit zugunsten von Familienanzahl wird für den einzelnen relativ teuer. Sofern den Familien kein entsprechender Einkommensausgleich gewährt wird, mag sogar ein Anreiz zur erhöhten Er-

werbstätigkeit zu Lasten von Familientätigkeit wirksam werden. Die Zahlung von Kinder- und Erziehungsgeld, die Gewährung von Erziehungsurlaub und die Anerkennung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung können in ihrer derzeitigen Ausgestaltung solche Einkommensverluste nicht annähernd ausgleichen.

Tab. 2: Wirkung des Kinderfreibetrages bei progressivem Einkommensteuertarif – Ein Vergleich von kinderlosen Ehepartnern zu Ehepartnern mit einem Kind nach der Höhe des zu versteuernden Einkommens (nach Splitting-Tabelle 1990)¹

zu versteuerndes Einkommen ² kommer ²	Kinderloses Ehepaar Steuerbetrag	Ehepaar mit einem Kind zu versteuerndes Einkommen nach Abzug des Kinderfreibetrages ³	Steuerbetrag	Belastungsunterschied (2) – (4)	
				jährlich	monatlich ⁴
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
≤ 11.339 DM	0 DM	≤ 8.315 DM	0 DM	0 DM	0 DM
11.340 DM	20 DM	8.316 DM	0 DM	20 DM	1,67 DM
12.096 DM	164 DM	9.072 DM	0 DM	164 DM	13,67 DM
15.012 DM	718 DM	11.988 DM	142 DM	576 DM	48,00 DM
20.088 DM	1.694 DM	17.064 DM	1.108 DM	586 DM	48,83 DM
30.024 DM	3.714 DM	27.000 DM	3.084 DM	630 DM	52,50 DM
50.004 DM	8.234 DM	46.980 DM	7.510 DM	724 DM	60,33 DM
80.028 DM	16.166 DM	77.004 DM	15.304 DM	862 DM	71,83 DM
100.008 DM	22.202 DM	96.984 DM	21.250 DM	952 DM	79,33 DM
150.012 DM	39.970 DM	146.988 DM	38.788 DM	1.182 DM	98,50 DM
200.016 DM	61.538 DM	196.992 DM	60.124 DM	1.414 DM	117,83 DM

1 Grundlage: Bundesratsdrucksache 300/88 v. 24. 6. 1988 (Gesetzesbeschluss).

2 Bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens nach § 2 Abs. 5 EStG sind bereits alle steuerwirksamen Pausch- und Freibeträge berücksichtigt.

3 Kinderfreibetrag 1990: 3.024 DM.

4 Kann der Kinderfreibetrag nicht oder nicht voll genutzt werden, so beträgt der auf Antrag gezahlte Kindergeldzuschlag bis zu maximal 48 DM.

Quelle: Eigene Berechnung.

Bei diesem Urteil stellt der Beirat in Rechnung, daß mit der Einführung von Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Erziehungszeiten bedeutsame neue Instrumente der Familienpolitik geschaffen wurden. Er würdigt diese Maßnahmen und fordert zugleich die konsequente Fortführung dieser gesetzgeberischen Initiativen.

(4) Schließlich müssen die Wirkungen der Steuerreform auf die Familien und die entlastenden Effekte bei geringverdienenden Familien auch vor dem Hintergrund zusätzlicher steuerlicher Belastungen geprüft werden. Hierzu zählen die bereits vorgesehenen Erhöhungen der Mineralöl-, Tabak-, Versicherungs- und Kraftfahrzeugsteuer sowie die Einführung einer Erdgassteuer. Im Rahmen der Steuerharmonisierung in der EG muß überdies mit weiteren Erhöhungen der indirekten Steuern gerechnet werden. Diese steuerlichen Maßnahmen treffen nach verbreiteter Auffassung in besonderem Maße kinderreiche Familien und verletzen somit die familienpolitischen Ziele. Sollte sich diese Ansicht als zutreffend erweisen, wäre zu überlegen, inwieweit solche Belastungen durch Verwendung des Mehraufkommens aus indirekten Steuern zugunsten von Familien auszugleichen sind.

III. Empfehlungen zur Familienpolitik nach der Steuerreform

Kurzfristig gilt es, durch die Erhöhung des Kinder- und Erziehungsgeldes, die Verlängerung des Erziehungsurlaubs und die Anerkennung weiterer Erziehungsjahre in der Rentenversicherung die Kosten von Kindern bei den familienpolitischen Leistungen mehr als bisher zu berücksichtigen. (Zum weiteren Ausbau von Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Erziehungsjahren siehe im einzelnen das im Herbst vorliegende Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen). Der Beirat unterstützt daher die Absichten der Bundesregierung, noch in dieser Legislaturperiode das Kindergeld ab dem zweiten Kind zu erhöhen und das Erziehungsgeld weiter auszubauen.

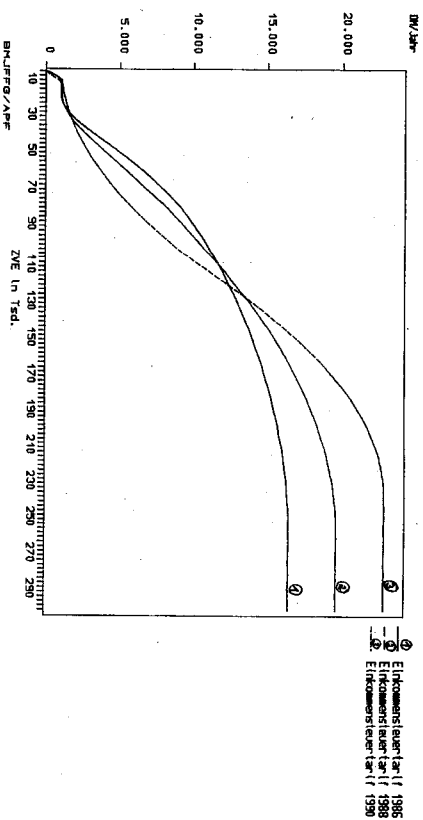
Zusätzlich empfiehlt der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen strukturelle Veränderungen der Familienpolitik und des Steuerrechts. Diese Vorschläge sind überwiegend konzeptioneller Natur und nur langfristig umzusetzen:

1. Ehegatten-Splitting

An erster Stelle muß eine Revision des Ehegatten-Splittings stehen. Im gegenwärtigen Steuersystem wird eine lebenslang kinderlose Ehe stärker begünstigt als die Familie, das heißt: die Entlastung für den Ehepartner ist höher als die für die Kinder. So beläuft sich die quantitative Entlastung durch das Ehegatten-Splitting im Jahre 1988 auf fast 30 Mrd. DM, während Kinderfreibeträge und Kindergeld zusammen nur 20,5 Mrd. DM ausmachen. Die Entlastung im Rahmen des Splittings liegt also deutlich über der Entlastung für Kinder – eine Relation, die familienpolitisch nicht zu rechtfertigen ist.

Hieran hat die dreistufige Steuerreform nichts geändert. Hinzu kommt, daß der Splitting-Vorteil mit zunehmendem zu versteuernden Einkommen anwächst, „reiche Ehen“ also stärker fördert als „arme Ehen“ (siehe Abb. 1).

Abbildung 1: Entwicklung des maximalen Splittingvorteils von Einkommens-Ehepaaren in den Tarifen 1986, 1988, 1990



Hinsichtlich der Frage, ob statt dessen ein Familien-Splitting oder eine Abschaffung des Splittings der richtige Weg ist, läßt sich zunächst feststellen, daß eine Limitierung des Ehegatten-Splittings bei einem gleichzeitigen Übergang zu einem Familien-Splitting verfassungsrechtlich möglich ist. Bei Einführung eines „reinen“ Familien-Splittings (Teilung des Familieneinkommens durch die Zahl der Familienmitglieder) würden mit steigendem Einkommen entsprechend dem Progressionsverlauf der Einkommensteuer stärkere Entlastungswirkungen auftreten, als dies ohnehin schon beim Ehegatten-Splitting der Fall ist. Es entstünden erhebliche Mindereinnahmen für die öffentliche Hand.

Der Beirat hält es trotz der in der Diskussion über die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit vorgebrachten Bedenken für richtig, möglichst bald einen reduzierten Splitting-Faktor für Ehepaare ohne Kinder einzuführen. Eine solche Maßnahme würde bei einem Splitting-Divisor von 1,5 erhebliche Summen erbringen, die zur stärkeren kostenmäßigen Entlastung der Familien mit Kindern verwendet werden könnten.

Eine weitere Begrenzung des Ehegatten-Splittings durch die Herausnahme von Kapitaleinkünften und anderen auf Vermögen beruhenden Einkünften ist ebenfalls geboten, da sich der Splitting-Divisor auf ein Einkommen bezieht, das den Ehepartnern mit gleichen Teilen zugeordnet wird. Dieser Gedanke trifft sicherlich für die Konsumausgaben und die normalen Ersparnisse zu, nicht jedoch auf ein größeres Vermögen, für das häufig Gütertrennung vereinbart wird. Das Steuerrecht sollte in diesem Punkt dem Zivilrecht angepaßt werden.

Der Beirat ist allerdings der Auffassung, daß die Splitting-Konzeption noch grundsätzlicher diskutiert werden muß. Familienpolitik sollte nämlich deutlicher als bisher phasenspezifisch angelegt sein (vergleiche die Beitragsfamilialen Familie und Arbeitswelt sowie Familien mit Kleinkindern). Für familienpolitisches Handeln ist der zentrale Ansatzpunkt im Lebenszyklus der Familie nicht der Zeitpunkt der Eheschließung, sondern die Geburt des ersten Kindes. Diese Feststellung muß auch Konsequenzen für die familienpolitische Ausgestaltung des Ehegatten-Splittings haben. Die Verfassung schützt Ehe und Familie. Sie kann aber wegen der Unterschiede von Ehe und Familie nicht beide gleichsetzen. Da eine Familie erst mit der Geburt des ersten Kindes konstituiert wird, müßte familienpolitisch somit über den Splitting-Faktor eine Abstufung zwischen den Schutzinteressen von Ehe und Familie vorgenommen werden. Nur über ein phasenspezifisch ausgerichteter Splitting-Modell, das nach dem Familienstand und der Kinderzahl den Splitting-Faktor abändert, vermag der Gesetzgeber die Bevorzugung der Ehe gegenüber der Familie abzubauen. Ein solches Modell wäre familienpolitisch gerechter. Mit seiner Einführung stünden allerdings weniger Mittel für anderweitige familienpolitische Zwecke zur Verfügung.

2. Kinderfreibeträge

Im Rahmen der zukünftigen Familienpolitik ist auch die Rolle der Kinderfreibeträge zu überdenken. Kinderfreibeträge werden bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens von der Bemessungsgrundlage abgezogen; ihr steuerlicher Vorteil wird durch den Tarifverlauf der Einkommensteuer mitbestimmt. Beim derzeitigen Ehegatten-Splitting verlieren Kinderfreibeträge mit zunehmender Kinderzahl relativ an Bedeutung, da ihr Abzug von der Bemessungsgrundlage das zu versteuernde Einkommen mindert und damit den Entlastungseffekt abschwächt.

Die Bundesregierung rechtfertigt die Kinderfreibeträge mit dem Argument der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit: „Anders als das Kindergeld bewirkt der Kinderfreibetrag keine Minderung der Unterhaltslast, sondern stellt nur sicher, daß Eltern für Einkommensteile, die sie zum Kindesunterhalt verwenden müssen, nicht zusätzlich noch Steuern zu zahlen haben. Die durch den Kinderfreibetrag eintretende Steuerermäßigung ist daher keine Vergünstigung, sondern entspricht einem Gebot der Steuergerechtigkeit, auch im Verhältnis zu Kinderlosen.“¹⁾

¹⁾ Deutscher Bundestag, Gesetzentwurf, BT-Drs. 11/2157 vom 19. 4. 1988, S. 121.

Die Einkommensvorteile, die die Freibeträge mit wachsender Progression auslösen, werden als „Reflex des progressiven Tarifs“ angesehen und als der Logik des Leistungsfähigkeitsprinzips entsprechend interpretiert. Die Kosten von Kindern stellen einen die steuerliche Leistungsfähigkeit vermindern Sachverhalt dar. Der Abzug von der Bemessungsgrundlage ist bei dieser Betrachtung gerechtfertigt und entspricht in seiner steuermindernden Wirkung den Betriebs- und Werbungskosten sowie den Sonderausgaben im Einkommensteuerrecht, die ebenfalls von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden. Allerdings hat die Kinderfreibetragsregelung den Nachteil, daß sie im Bereich niedriger Einkommen nicht greift, weil die Bemessungsgrundlage bzw. die Steuerschuld zu gering ist. Im proportionalen Bereich des Tarifverlaufs führen die Freibeträge zu einer verdeckten Progression.

Die Einschätzung der Kinderfreibeträge hängt letztlich davon ab, ob sie vorrangig im Kontext des Leistungsfähigkeitsprinzips, das heißt steuersystematisch, oder im Rahmen der spezifischen Ziele des Familienlastenausgleichs gesehen werden.

3. Kindergrundfreibeträge, Abzug von der Steuerschuld und Kindergeld

Nach Auffassung des Beirats sollte die steuerliche Behandlung der Kinder nicht vorrangig im Zusammenhang mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip, sondern im Rahmen der spezifischen Ziele des Familienlastenausgleichs beurteilt werden. Der Beirat stellt daher die von ihm in früheren Gutachten herausgearbeiteten Ziele des Familienlastenausgleichs in den Vordergrund und spricht sich für einen Kindergrundfreibetrag und die Zahlung von Kindergeld aus.

Mit der Einführung eines Kindergrundfreibetrags, die allerdings eine Änderung des § 32a EStG (Einkommensteuertarif) verlangt, soll der steuerfreien Gewährleistung des sozial-kulturellen Existenzminimums des Kindes Rechnung getragen werden. Über das Kindergeld soll eine Anpassung der Familienhaushaltseinkommen an den durch Kinder bedingten unterschiedlichen finanziellen Bedarf erfolgen. Es läßt sich zusätzlich nach dem Einkommen differenzieren. In diesem System von Kindergrundfreibeträgen und Kindergeld wären Kindergeldzuschläge, wie sie seit 1986 gewährt werden, nicht erforderlich.

Der geldwerte Vorteil der Kindergrundfreibeträge sollte aus familienpolitischer Sicht für jedes Kind gleich hoch sein und als Transterzahlung dann

gewährt werden, wenn kein steuerbares Einkommen anfällt. Mit dem Tarifverlauf der Einkommensteuer ab 1990 verkürzt sich allerdings die sogenannte Proportionalzone (siehe Abbildung 1 im Anhang). Das hat zur Folge, daß Teile der Grundfreibeträge bei dem dann geltenden Tarif in die Progressionszone reichen werden. Der sich daraus ergebende Effekt müßte bei der Bestimmung des Einkommensteuertarifs in § 32a EStG berücksichtigt werden; die leichte Zunahme des geldwerten Vorteils eines Kindergrundfreibetrages beim Übergang in die Progressionszone läßt sich jedoch nicht vermeiden. Außerdem müßten verschiedene Steuerberechnungen in Abhängigkeit von der Kinderzahl vorgenommen werden. Wird diese Komplizierung aus Praktikabilitätsgründen abgelehnt, ist anstelle der Kindergrundfreibeträge ein Abzug von der Steuerschuld vorzunehmen. Ist das Einkommen hierfür nicht ausreichend hoch, sind – analog zur Idee der negativen Einkommensteuer – entsprechende Transferzahlungen erforderlich.

IV. Schlußfolgerung

Die dauerhafte Anerkennung der Leistungen von Familien für die Gesellschaft ist Grundlage jeder Familienpolitik. Die partielle Verbesserung der Lage der Familien im Zuge der Steuerreform darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß insgesamt gesehen die Leistungen der Familie mit dieser Steuerreform zu wenig gewürdigt und in Rechnung gestellt wurden. Auch die in Abschnitt II erfolgte Analyse ergab, daß trotz der unverkennbaren Fortschritte in der Familienpolitik der Einkommensnachteil, der aus der Entscheidung für Kinder resultiert, nicht annähernd ausgeglichen wird. Der Familienlastenausgleich muß deshalb weiterhin verbessert werden. Hierzu sind kurzfristig das Kindergeld, das Erziehungsgeld, die Gewährung von Erziehungsurlaub und die Anrechnung von Erziehungszeiten geeignete Instrumente. Langfristig sind darüber hinaus die in Abschnitt III diskutierten konzeptionellen Änderungen in der steuerlichen Behandlung der Familie erforderlich. Schließlich ist es notwendig, alle familienpolitischen Leistungen stärker, als es in der Vergangenheit der Fall war, in ihren Zusammenhängen zu erkennen.

Rationale Familienpolitik bewirkt in ihrer Gesamtheit nicht nur Gerechtigkeit für Familien; sie schafft zugleich die Voraussetzung für die Bildung eines Humanvermögens, ohne das moderne Industriegesellschaften nicht existieren können.

Anhang 1

Übersicht 1: Einzelne Eckwerte der dreistufigen Steuerreform

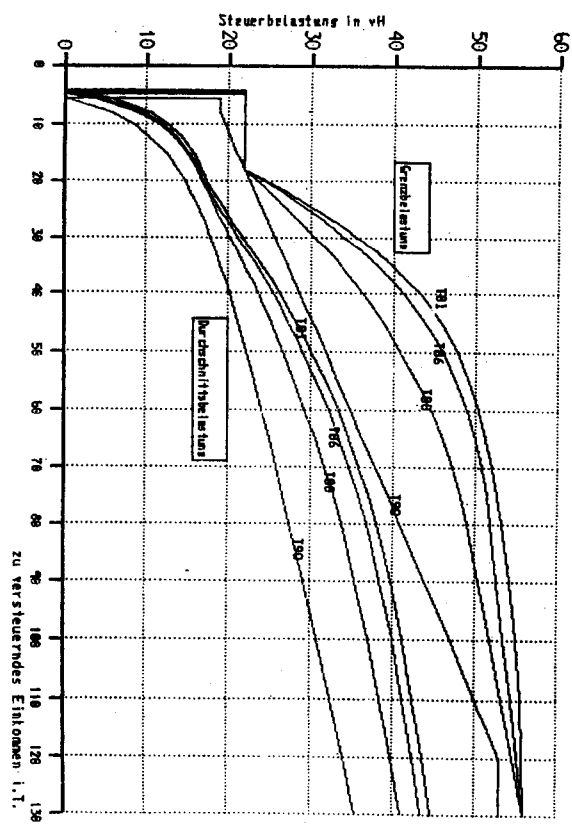
	1985	1986	1988	1990
Der Eingangsteuersatz wird von 22% auf 19% gesenkt	-	-	-	X
Der Spitzensteuersatz wird von 56% auf 53% gesenkt	-	-	-	X
Der Verlauf der Progression wird linearisiert (Progressionszone: für Ledige 8.154 – 120.041)	-	-	-	X
Grundfreibetrag (für Ledige)	4.212	4.536	4.752	5.616
Kinderfreibetrag	432	2.484	2.484	3.024
Haushaltsfreibetrag (für Alleinerziehende)	4.212	4.536	4.752	5.616
Ausbildungsfreibetrag:				
– Kinder unter 18 J., auswärtig untergebracht	900	1.200	1.800	1.800
– Kinder über 18 J., die mit im Haushalt leben	1.200	1.800	2.400	2.400
– Kinder über 18 J., auswärtig untergebracht	2.100	3.000	4.200	4.200
Unterhaltsfreibetrag (Aufwendungen für bedürftige Angehörige)	-	4.500	4.500	5.400
Pflegepauschbetrag für häusliche Pflege von Schwerstbehinderten ¹	-	-	-	1.800
Baukindergeld	-	600	600 ²	750
Kindergeldzuschlag	-	46	46	48
Arbeitnehmerfreibetrag	480	480	480	-
Arbeitnehmerpauschale	-	-	-	2.000
Kinderbetreuungskosten (nur für Alleinerziehende und Ehepaare in besonderen Fällen)	4.000	4.000	4.000	4.000
– für das erste Kind abzugsfähig bis zu	2.000	2.000	2.000	2.000
– für jedes weitere zu betreuende Kind	-	-	-	-
– Pauschbetrag ohne Nachweis: 480 DM	-	-	-	-

¹ Zugleich werden in entsprechenden Fällen die steuerlichen Höchstbeträge für die Beschaffung einer Haushaltshilfe und bei Heimunterbringung von bisher 1.200 DM auf ebenfalls 1.800 DM angehoben (ab 1990).

² Ab 1987 auch für das erste Kind.
Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Anhang 2

Abbildung 1: Tarifvergleich – Grenzbelastung, Durchschnittsbelastung – (T 81, T 86, T 88, T 90)*



* Tarife für das jeweilige und die folgenden Kalenderjahre

Quelle: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, Nr. 10/1988, Bonn, 5. Februar 1988, S. 10.

Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit

Willeke, Prof. Dr., Franz-Ulrich
Vorsitzender
Universität Heidelberg
Alfred-Weber-Institut für Sozial- und Staatswissenschaften

Keil, Prof. Dr., Siegfried
Stellvertretender Vorsitzender
Philipps-Universität Marburg
Fachbereich Evangelische Theologie (Sozialethik)

Lamper, Prof. Dr., Heinz
Stellvertretender Vorsitzender
Universität Augsburg
Fachbereich Volkswirtschaftslehre

Ewert, Prof. Dr., Otto
Johannes-Gutenberg-Universität Mainz
Psychologisches Institut

Filipp, Prof. Dr., Siegrun-Heide
Universität Trier
Fachbereich I Psychologie

Geißler, Prof. Dr.-Ing., Clemens
Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforchung GmbH
an der Universität Hannover

Henke, Prof. Dr., Klaus-Dirk
Universität Hannover
Fachbereich Wirtschaftswissenschaften
Institut für Volkswirtschaftslehre

Kleinhenz, Prof. Dr., Gerhard
Universität Passau
Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät

Krappmann, Prof. Dr., Lothar
Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Berlin

22

Krüsselberg, Prof. Dr., Hans-Günter
Philipps-Universität Marburg
Institut für Allgemeine Volkswirtschaftslehre

Liegle, Prof. Dr., Ludwig
Universität Tübingen
Institut für Erziehungswissenschaft

Limbach, Prof. Dr., Jutta
Freie Universität Berlin
Fachbereich Rechtswissenschaft

Lüscher, Prof. Dr., Kurt
Universität Konstanz
Fachgruppe Soziologie

Nave-Herz, Prof. Dr., Rosemarie
Universität Oldenburg
Institut für Soziologie

Pettinger, Dr., Rudolf
Deutsches Jugendinstitut, München

Schneewind, Prof. Dr., Klaus
Universität München
Institut für Psychologie

Schubnell, Prof. Dr., Hermann
Universität Gießen
Institut für Wirtschaftslehre des Haushalts
und Verbrauchsforschung

Schwarz, Prof. Dr., Karl
Direktor i. R., Wiesbaden

v. Schweitzer, Prof. Dr., Rosemarie
Universität Gießen
Institut für Wirtschaftslehre des Haushalts
und Verbrauchsforschung

Wingen, Prof. Dr., Max
Präsident des Statistischen Landesamtes
Baden-Württemberg, Stuttgart

23