

## Ist die gegenwärtige Regelung des Kindergeldes sozial?

*Vorschläge für einen wirksameren Familien-Lastenausgleich*

### I.

Das Kindergeld ist, seit es im Bundestag vor Jahren zum ersten Mal zur Debatte stand, Gegenstand unaufhörlicher Auseinandersetzungen zwischen den Parteien, aber auch innerhalb der Parteien gewesen. Ging es zuerst um die Frage, ob man das Kindergeld überhaupt einführen sollte, so stritt man sich sehr bald hauptsächlich um die Finanzierung des Kindergelds. Der gewerbliche Mittelstand und seine Vertreter im Bundestag wandten sich von Anfang an gegen die Methode der Umlegung auf die Betriebe je nach der Höhe ihrer Lohnkosten, da sie darin eine Benachteiligung der lohnintensiven Kleinbetriebe sahen. Man kann diesen Einwänden eine gewisse Berechtigung nicht absprechen; es ist aber bedauerlich, daß durch den zur Zeit im Vordergrund stehenden Streit um die Aufbringung der Mittel für das Kindergeld der Gedanke des Kindergelds selbst — teils bewußt, teils unbewußt — in der Öffentlichkeit in Mißkredit gebracht wurde. Von der Entlastung, die das Kindergeld für viele Familien bringen soll, ist heute in der öffentlichen Diskussion nur noch wenig die Rede, um so mehr von der angeblich unzumutbaren Belastung, die das Kindergeld für gewisse Wirtschaftsgruppen darstellt.

Angesichts der Angriffe gegen die Einrichtung des Kindergelds muß zunächst betont werden, daß das Kindergeld zwar eine soziale Hilfe für die Familien mit Kindern darstellt, daß aber dieser Hilfe auf der andern Seite eine Leistung der Familie für die Allgemeinheit gegenübersteht. In einer Zeit, in der man sich daran gewöhnt hat, das wirtschaftliche Geschehen bis in die letzten Einzelheiten in Zahlen und Werte aufzugliedern, in der man den Investitionsaufwand für einen Arbeitsplatz ebenso berechnet wie den Investitionsaufwand für die Ausbildung eines Ingenieurs oder eines Facharbeiters, ist es nicht logisch, den Aufwand, den eine Familie für das Heranwachsen dieser Arbeitskraft erbringen muß, völlig außer acht zu lassen. Andererseits geht kein Befürworter eines Lastenausgleichs zugunsten der Familien mit Kindern soweit, die Familien von ihren Lasten gänzlich befreien zu wollen. Tatsächlich ist bei uns die Forderung nach dem Kindergeld in erster Linie durch den sozialen Notstand der kinderreichen Familien mit mittlerem und geringem Einkommen ausgelöst worden. In einem Land wie den USA, wo die Durchschnittslöhne etwa drei- bis viermal so hoch sind wie in der Bundesrepublik und die Ausgaben für Lebensmittel in einer Familie mit zwei Kindern etwa 30 vH des Familienbudgets ausmachen — bei uns betragen sie etwa 60—70 vH des offiziell berechneten Durchschnittseinkommens von 420 DM im Monat — in einem so reichen Land ist es zu einer Frage des Kindergelds erst gar nicht gekommen. Familien, deren Durchschnittseinkommen wie in den USA etwa 1200—1500 DM im Monat beträgt, können die Ausgaben für Kinder tragen, ohne sich wirklich einzuschränken oder gar Not zu leiden. Wenn aber das Durchschnittseinkommen wie in der Bundesrepublik bei 420 DM im Monat liegt, dann sehen sich die Dinge wesentlich anders an. Es sei nur darauf hingewiesen, daß eine zuständige Stelle vor kurzem die Ausgaben für ein Kind — nur das Notwendigste gerechnet — auf monatlich etwa 80 DM berechnet hat. Wenn man also schon von einem Lastenausgleich zugunsten der Familien mit Kindern spricht, so müßte er unter sozialen Gesichtspunkten vor allem jenen Familien zugute kommen, deren Einkommen unter oder knapp über dem berechneten Durchschnittseinkommen liegt.

Nun erfolgt der Lastenausgleich zugunsten der Familien mit Kindern zur Zeit nicht allein durch das Kindergeld, sondern in viel stärkerem Maß durch die steuerfreien

Beträge für Kinder — 900 DM im Jahr für das erste, 1680 DM für das zweite und 1800 DM für das dritte und jedes weitere Kind. Die Steuerausfälle, die für Bund und Länder durch diese Regelung entstehen, gehen in die Milliarden. Der Staat hat hier einen beachtlichen Beitrag zum Familienlastenausgleich geleistet. Die Steuervergünstigungen haben aber den Nachteil, daß sie sich ausschließlich zugunsten der mittleren und höheren Einkommen auswirken, während die Masse der Arbeitnehmer mit dem Durchschnittseinkommen kaum davon profitiert.

Ein Ehepaar ohne Kinder muß bei der gegenwärtigen Regelung erst Lohnsteuer bezahlen, wenn sein Einkommen 385 DM im Monat übersteigt. Andererseits müssen Lohnsteuer bezahlen

Ehepaare mit 1 Kind erst ab einem Monatseinkommen von	460 DM
Ehepaare mit 2 Kindern erst ab einem Monatseinkommen von	600 DM
Ehepaare mit 3 Kindern erst ab einem Monatseinkommen von	750 DM
Ehepaare mit 4 Kindern erst ab einem Monatseinkommen von	900 DM
Ehepaare mit 5 Kindern erst ab einem Monatseinkommen von	1050 DM.

Das heißt, daß sich Familien mit dem Durchschnittseinkommen infolge der Steuerermäßigungen nur um rund 7 DM im Monat besser stellen als Familien ohne Kinder, gleichgültig ob sie ein oder ob sie vier oder sechs Kinder haben. Ob eine Familie in den Genuß dieser Steuervergünstigungen kommt, hängt also ausschließlich von der Höhe des Einkommens ab. Das Bild wird noch deutlicher, wenn man zum Vergleich als extremen Fall eine Familie mit einem Jahreseinkommen von 100 000 DM nimmt. Bei ihr erreicht der Einkommengewinn durch die Steuervergünstigung schon beim ersten Kind fast 40 DM im Monat und bei jedem weiteren Kind je rund 80 DM, also jenen Satz, den man als Minimalaufwand für ein Kind errechnet hat.

So wie die Dinge heute liegen, läßt es sich nicht bestreiten, daß die Regelung des Familienausgleiches als Ganzes unter sozialen Gesichtspunkten eine Fehlleistung ist. Sie bringt denen, die einen Ausgleich dringend nötig haben nur eine bescheidene Hilfe, während sie den Beziehern hoher und höchster Einkommen, die auf einen Ausgleich gar nicht angewiesen sind, die Mindestkosten eines Kindes voll ersetzt. Das Ziel des Gesetzgebers, Familien mit Kindern generell sozial besser zu stellen, wird nur unvollkommen erreicht. Es drängt sich deshalb die Erwägung auf, ob es nicht besser wäre, das ganze System des Familienlastenausgleichs auf eine neue, sozial wirksamere Grundlage zu stellen.

Man wird gegen diese Darlegungen vielleicht einwenden, daß man das Durchschnittseinkommen des Industriearbeiters nicht mit dem Familieneinkommen gleichsetzen dürfe, weil in sehr vielen Fällen die Frauen mitarbeiten. Das ist richtig. Aber auch hier müßte das gemeinsame Einkommen z. B. bei drei Kindern mindestens 750 DM im Monat erreichen, damit die Steuervergünstigung für die drei Kinder voll wirksam wird. Abgesehen davon jedoch: Ist es wirklich ein Idealzustand, daß die Mütter zur Arbeit gehen müssen, damit sie in den Genuß der Steuervergünstigungen für ihre Kinder kommen können?

Man könnte ferner darauf hinweisen, daß die Steuerprogression auf die Leistungsfähigkeit der Einkommensbezieher abgestellt ist und ohne Zweifel auch bei sehr hohen Einkommen noch ein Unterschied zwischen der steuerlichen Leistungsfähigkeit eines Ehepaares mit Kindern gegenüber der eines Ehepaares ohne Kinder feststellbar ist. Aber auch diese Art, die Dinge zu sehen, kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß der Finanzausgleich zugunsten der Familien mit Kindern im einen Fall tatsächlich stattfindet, im andern Fall aber nicht.

## II.

Nun ist es natürlich leichter, Vorschläge zu machen, wie man Finanzmittel auf die Familien verteilen will, als Vorschläge, wie man diese Mittel beschaffen soll. Für das eine wie für das andere haben uns jedoch unsere europäischen Nachbarländer eine ganze Reihe von Beispielen gegeben. *Frankreich* kann schon auf eine relativ lange Tradition des Familienausgleichs zurückblicken. Die jährlichen Aufwendungen der französischen Wirtschaft für das Kindergeld, das in beträchtlicher Höhe schon vom zweiten Kind an gewährt wird, betragen mehr als ihre Beiträge zur gesamten Sozialversicherung (1954 nahezu 6 Milliarden DM). Die Mittel für die Kindergelder werden außerdem fast ausschließlich von den Unternehmen aufgebracht und nicht vom Staat. Daneben gibt es allerdings auch in Frankreich eine Steuervergünstigung für Familien mit Kindern, die sich auf die Progression des Steuersatzes und damit ebenfalls vor allem zugunsten der höheren Einkommen auswirkt. In *Belgien* und in *Holland* ist der Familienausgleich auch zweigleisig. Neben der direkten Leistung in Form von Kindergeld steht die indirekte in Form von Steuervergünstigungen. In *Italien* gehen die Kindergelder wie in Frankreich ausschließlich auf Kosten der Unternehmungen. In *Schweden* hat man konsequent soziale Gesichtspunkte in den Vordergrund gestellt. Die früher bestehenden steuerfreien Beträge für Kinder wurden abgeschafft und dafür ein staatliches Kindergeld eingeführt, das für alle gleich, aber relativ bescheiden ist. In *Norwegen* und *Dänemark* ist man zu ähnlichen Lösungen gekommen. *Österreich* ist dabei, insofern einen interessanten Beitrag zur Frage des Kindergelds zu liefern, als es Kindergeld, Produktivitätsfortschritte und Lohnerhöhungen miteinander koppeln will. Im Einvernehmen mit den Gewerkschaften will man bei Lohnerhöhungen, soweit sie mit Produktivitätssteigerungen begründet werden können, einen Teil der zusätzlichen Lohnsumme für Erhöhung der Kindergelder abzweigen. Der Vorteil dieser Lösung liegt darin, daß die Mittel für den Familienausgleich nicht durch eine Umschichtung der Lasten, sondern aus einem zusätzlichen Produktionsgewinn aufgebracht werden sollen. Der Nachteil ist ebenso offensichtlich. Er besteht angesichts der Vielfalt der Tarifpartner, die in der Bundesrepublik die Löhne aushandeln, in der Schwierigkeit, eine gemeinsame Grundlage und einen gemeinsamen Start für eine solche Aktion zu finden.

## III.

Der Vergleich mit den Lösungen, die man in den übrigen Ländern des Gemeinsamen Marktes für das Kindergeld gefunden hat, erinnert zugleich an die Diskussion über eine *Harmonisierung der Sozillasten*, die beim Abschluß des Vertrags über den Gemeinsamen Markt eine beträchtliche Rolle gespielt hat. Inzwischen hat man zwar eingesehen, daß Sozillasten und Löhne im Wettbewerb nicht unbedingt als Belastungen zu betrachten sind, sondern eher als Ausdruck der Leistungsfähigkeit und Produktivität der Wirtschaft eines Landes. Bei einer genaueren Überprüfung der Tatsachen hat man außerdem entdeckt, daß in den sechs Ländern zwischen den gesamten Personalkosten — Sozillasten und Löhne zusammengenommen — keine sehr großen Unterschiede bestehen.

Trotzdem muß man sich darüber klar sein, daß in dem Augenblick, in dem der Gemeinsame Markt voll verwirklicht ist, eine andere Verteilung der Sozillasten unter Umständen auch eine Verschiebung in den Wettbewerbsbedingungen zur Folge haben kann. Wenn z. B. bei uns künftig das Kindergeld vom Staat anstatt von den Unternehmen aufgebracht würde, so würde sich das ohne Zweifel im Verhältnis zur Wirtschaft in den anderen Ländern der EWG als eine Art staatlicher Subvention auswirken;

## REGELUNG DES KINDERGELDES

denn es macht einen beträchtlichen Unterschied aus, ob diese Summen wie bisher als Lohnkosten mitkalkuliert werden müssen, oder ob sie aus dem allgemeinen Steuerertrag zu den Löhnen zugeschossen werden.

### IV.

Zieht man ein Fazit aus all diesen Überlegungen und Tatsachen, so sind für eine Neuordnung des Familienlastenausgleichs zunächst einige grundsätzliche Feststellungen zu treffen:

1. Die wichtigste Aufgabe einer Neuordnung ist die Besserstellung der Familien mit geringem Einkommen, die gegenwärtig aus dem Familienlastenausgleich am wenigsten Hilfe erhalten.

2. Eine Verschiebung der Lasten des Familienausgleichs einseitig auf die Staatskasse ist im Hinblick auf die europäische Integration nicht wünschenswert.

3. Eine Neuordnung sollte in Einklang stehen mit den finanziellen Möglichkeiten des Staates und der Wirtschaft und offensichtliche Härten für einzelne Gruppen vermeiden.

Unter mehr oder weniger starker Berücksichtigung dieser Grundsätze sind folgende Vorschläge für eine Reform des Kindergeldes in Betracht zu ziehen:

I. Man dehnt das bisherige Kindergeld auf das erste und zweite Kind aus und beläßt es bei den steuerfreien Beträgen für Kinder.

Diese Lösung, die der Bundesminister für Familien- und Jugendfragen, Dr. *Wuermeling*, anstrebt, ist am einfachsten, aber wahrscheinlich auch am teuersten. Sie würde den Familien mit kleinen Einkommen helfen, aber sie würde den großen Unterschied in der absoluten Höhe der tatsächlichen Vergünstigungen zwischen Familien mit niedrigerem und Familien mit hohem Einkommen nicht verringern.

II. Die Steuerermäßigung durch steuerfreie Beträge soll auch jenen Familien zugute kommen, die bis jetzt auf Grund ihres niedrigeren Einkommens nicht dazu berechtigt waren. Der Staat müßte gewissermaßen eine Garantie geben, daß alle Familien, die nach dem Steuersatz von 20 vH besteuert werden, den gleichen Zuwachs an Nettoeinkommen erhalten. Das heißt, daß sich jede Familie gegenüber Ehepaaren ohne Kinder bei einem Kind um mindestens 15 DM, beim zweiten um weitere 28 DM und vom dritten Kind an je um 30 DM besser stellen würde. Dazu käme außerdem vom dritten Kind an das bisher übliche Kindergeld.

Diese Lösung würde für die meisten Familien mit mittlerem und höherem Einkommen nichts ändern. Für jene, die bisher am schlechtesten gestellt waren, würde sie jedoch eine spürbare Entlastung bedeuten. In den Grundzügen ist die Lösung in den neuesten Vorschlägen der *Gesellschaft für Sozialen Fortschritt* in Bonn enthalten. Verwaltungstechnisch hat dieser Vorschlag seine Schwierigkeiten. Es wäre sorgfältig zu prüfen, wie er sich technisch am einfachsten verwirklichen läßt. Der finanzielle Aufwand würde nach den Berechnungen der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt rund 600 Millionen DM betragen. Der Nachteil dieses Systems liegt darin, daß nach wie vor der Ausgleich für Familien mit höherem Einkommen wesentlich stärker wirksam wird, als für Familien mit niedrigerem Einkommen, für deren Finanzkraft schon ein oder zwei Kinder eine unerträgliche Belastung darstellen.

III. Die Steuerfreibeträge werden nach dem schwedischen Vorbild ganz aufgehoben und durch ein Kindergeld ersetzt, das von der Höhe des Einkommens unabhängig ist und eventuell nach der Kinderzahl gestaffelt werden kann.

Diese Lösung würde eine echte Verschiebung der Leistungen des Familienausgleichs zugunsten der Familien mit dem Durchschnittseinkommen bedeuten. Sie würde allerdings für Familien mit mittleren und höheren Einkommen von einer gewissen Kinderzahl an eine geringfügige Schlechterstellung mit sich bringen. Die Grenze, bis zu der sich Familien durch diese Regelung gegenüber bisher gerade besser stellen, liegt in einer Familie mit 4 Kindern bei 785 DM Monatseinkommen, in einer Familie mit 5 Kindern bei etwa 935 DM Monatseinkommen. Durch eine Staffelung des Kindergeldes könnte aber unter Umständen ein gewisser Ausgleich zugunsten der kinderreichen Familien geschaffen werden.

Was nun die Aufbringung der Mittel für den Familienlastenausgleich betrifft, so würde wahrscheinlich bei allen drei Lösungen eine Erhöhung der Lasten für die Wirtschaft kaum zu vermeiden sein, sei es in Form einer Erhöhung der Lohnsummenbeiträge für die Familienausgleichskassen, sei es in Form von Steuererhöhungen. Der dritte Vorschlag hätte den Vorzug, daß er die Finanzämter nur wenig belasten würde. Der Staat müßte seine durch den Wegfall der steuerfreien Beträge zu erwartenden Mehreinnahmen, die global berechnet werden könnten, auf die Familienausgleichskassen verteilen. Bei dieser Verteilung könnten unter Umständen auch auf leichte Weise die Forderungen der bisher benachteiligten Wirtschaftsgruppen berücksichtigt und eine Art Finanzausgleich zwischen den Familienausgleichskassen durchgeführt werden. Für eine eventuell notwendige Erhöhung der Beiträge der Unternehmen an die Familienausgleichskassen sollte man den österreichischen Versuch im Auge behalten, das Kindergeld mit Produktivitätssteigerungen zu finanzieren.

Jede der hier skizzierten Regelungen für das Kindergeld hat ihre eigenen Schwierigkeiten. Man wird im einzelnen die finanziellen -und die verwaltungstechnischen Auswirkungen sorgfältig gegeneinander abwägen müssen. Allen drei Vorschlägen ist jedoch gemeinsam, daß sie auf eine stärkere Beteiligung der einkommenschwachen Familien an dem Familienlastenausgleich bedacht sind. Dies ist aus sozialen und aus politischen Gründen der wichtigste Gesichtspunkt für eine Neuregelung des Kindergelds.