

Konservative Familienpolitik - Belegung eines Mythos oder ökonomisches Kalkül?

Dr. Peter Flieshardt, geb. 1951 in Lemwerder, 1971 bis 1977 Studium der Wirtschaftswissenschaften, Promotion, danach als Steuerberater tätig, seit 1983 bei der Arbeiterkammer Bremen.

Johannes Steffen, Dipl.-Volkswirt, geb. 1953 in Ahrweiler, war nach dem Studium der Volkswirtschaft, Soziologie und Sozialpolitik an der Universität Köln von 1981 bis 1985 Assistent am Seminar für Sozialpolitik der Universität Köln und ist seit 1985 Referent für Arbeits- und Sozialpolitik bei der Arbeiterkammer Bremen.

„... was tut die Gesellschaft, was tut der Staat,
was leistet die Politik für die Familie?“
Helmut Kohl vor dem Deutschen Familienver-
band am 28. April 1984 in Kiel.

So berechtigt die Kohlsche Frage ist, so eindeutig scheint auch ihre Beantwortung auszufallen. Familienpolitik steht hoch im Kurs; Belege sind die in

der 10. Legislaturperiode in Kraft gesetzten Maßnahmen, wie etwa Wiedereinführung der steuerlichen Kinderfreibeträge, Erziehungsgeld, Kindergeldzuschlag oder auch die Anerkennung von Kindererziehungszeiten im Rentenrecht.¹ Hinzu kommen die aus den Koalitionsverhandlungen hervorgegangenen Ankündigungen einer Erhöhung des Kindergeldes ab dem zweiten Kind sowie einer Verlängerung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub zum Ende der achtziger Jahre.

Mahnte der heutige Arbeitsminister noch im Jahre 1980 „eine neue Renaissance der Familie“ an, eine Renaissance, die „jene notwendigen Institutionen der Geborgenheit und des Widerstands gegen eine totalitäre Verfügbarkeit schaffen“² könnte, so scheint die gegenwärtige Familienpolitik erfolgversprechende Grundsteinlegung in diese Richtung zu sein. Doch welche überzeugenden Gründe gibt es für eine derartige Renaissance der Familie in der Politik?

Der Vorsitzende der Kommission Familienlastenausgleich der CDU/CSU-Bundestagsfraktion bringt es auf die einfache, aber deswegen noch nicht unbedingt überzeugende Formel von der ‚Erblast‘: „In den 13 Jahren der SPD-geführten Regierung sind die Funktionen der Familie . . . systematisch geschwächt worden.“³ Und Heiner Geißler stellt in seinem Positionspapier zur Familienpolitik der 10. Legislaturperiode fest, „daß durch eine Vernachlässigung des Familienlastenausgleichs Kinderreichtum zu einem Kennzeichen neuer Armut geworden ist“.⁴ - Sicherlich sind Schwächung der Familie durch die Vorgänger im Amt oder auch Neue Armut als sozialpolitische Argumente, die Handlungsbedarf signalisieren, nicht zu unterschätzen. Doch weder sozialpolitische Argumente noch die von vielen Seiten beschworenen Gefahren einer demographischen Abwärtsentwicklung⁵ reichen als Begründung für die politische Hochkonjunktur „der Familie“ aus.

Weder in der Vergangenheit noch in der Gegenwart war und ist „die Familie“ Selbstzweck der Politik; ihr programmatischer Aufschwung steht vielmehr in enger Beziehung zur Neuorientierung der gesamten Wirtschafts-, Sozial- und Gesellschaftspolitik, deren familial-ökonomischen Kern der Familienlastenausgleich bildet. Andererseits ist allerdings die Familienpolitik seit 1983 gerade jener Bereich, in dem der Prozeß vom Abbau zum Umbau des Sozialstaats⁶ am augenscheinlichsten nachvollzogen werden kann. Völlig zu Recht - wenn auch mit anderer Intention - hält daher W. Althammer fest:

1 Zu den familienbezogenen Regelungen der Steuer- und Sozialpolitik vgl. ausführlich P. Flieshardt/J. Steffen, Renaissance der Familie? Praktische Tips und kritische Fragen zur „neuen“ Steuer- und Sozialpolitik, Schriftenreihe der Arbeiterkammer Bremen, Hamburg 1986.

2 X. Blüm, in: Sonde Nr. 2/3 1980, S. 65.

3 W. Althammer, in: Pressedienst der CDU/CSU-Bundestagsfraktion v. 2.1.1984, S. 2.

4 H. Geißler, Positionspapier für die Familienpolitik in der 10. Legislaturperiode, vervielf. Manuskript des BMJFG v. 5. 9.1983, S. 2.

5 Vgl. kritisch hierzu G. Bäcker, Bevölkerungsentwicklung und Alterssicherung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 12/1986, S. 742 ff.

6 Vgl. exemplarisch G. Bäcker/H. Kühn, Perspektiven der Sozialpolitik, in: E. Altvater/M. Baethge u. a., Arbeit 2000, Hamburg 1985, S. 110 ff.

„In der Familienpolitik kommt der politische Wandel der Gesellschaftspolitik nach der Regierungsübernahme am deutlichsten zum Ausdruck.“⁷

Die quantitativen Dimensionen der „neuen“ Familienpolitik

Wer sich mit Fragen der Familienpolitik der 10. Legislaturperiode beschäftigt, stößt unweigerlich auf ein sogenanntes „Zehn-Milliarden-Paket“. Was die genaue Quantifizierung dieses Familienpakets angeht, herrscht allerdings selbst in den Reihen der Bundesregierung und der sie tragenden Parteien völlige Konfusion.

- So veranschlagt der Bundesarbeitsminister das Volumen auf 10 Mrd. DM für 1986;⁸
- der in seinem Hause verfaßte Sozialbericht 1986 weist diese Summe allerdings frühestens für das Jahr 1989 aus;⁹
- die Kommission Familienlastenausgleich der CDU/CSU-Bundestagsfraktion quantifiziert die familienbezogenen Verbesserungen für 1986 auf rund 12 Mrd. DM¹⁰
- und das Bundesfinanzministerium läßt fast zeitgleich mit der Vorlage des Sozialberichts das diesbezügliche Volumen der Mindereinnahmen/Mehrausgaben für 1989 auf 16,8 Mrd. DM beziffern.¹¹

Es soll daher hier zunächst einmal der Versuch unternommen werden, das finanzielle Volumen anhand der Planungszahlen der entsprechenden Gesetzentwürfe nachzuzeichnen - und zwar völlig unabhängig von einer familien- oder sozialpolitischen Bewertung der Wirkungsrichtung einzelner familienbezogener Verbesserungen seit 1983 (vgl. Tabelle 1).

Alle dort aufgeführten Maßnahmen zusammen beliefen sich demnach im Jahre 1986 auf ein Gesamtvolumen von 7,335 Mrd. DM. Von einem Zehn- oder gar Zwölf-Milliarden-Paket kann also - was das Jahr 1986 angeht - keine Rede sein. Erst in den Folgejahren erreichen die aufgelisteten Positionen ein Volumen von rund 10 Mrd. DM. Das finanzielle Schwergewicht liegt hierbei auf den steuerlichen Kinderfreibeträgen, dem Erziehungsgeld, dem Kindergeldzuschlag und - mit voller finanzieller Wirksamkeit erst Mitte der neunziger Jahre - auf der Anerkennung von Kindererziehungszeiten im Rentenrecht.

Eine finanzielle Bilanzierung der jüngsten Familienpolitik des Bundes, die ausschließlich das Entlastungs- bzw. Begünstigungsvolumen berücksichtigt, läßt damit allerdings jene Maßnahmen völlig außerhalb der Betrachtung, die eindeutig familienbezogene Belastungen darstellen. Eine finanzielle Beurtei-

7 W. Althammer, in: CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, Familienpolitik im Wandel, o. O., September 1985, S. 7.

8 „Wann, so frage ich, in welchem Jahr wurden jemals 10 Milliarden DM für die Familie zusätzlich ausgegeben? In welchem Jahr? Es ist das Jahr 1986.“ Plenarprotokoll 10/164 v. 16.10.1985, S. 12 299.

9 Vgl. BT-Drucksache 10/5810, S. 50.

10 Vgl. CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, Familienpolitik im Wandel, a. a. O., S. 20.

11 Vgl. BT-Drucksache 10/5864, S. 9.

Tabelle 1:
Finanzielle Entlastung/Begünstigung der Familien in den Jahren 1983 bis 1988
 – in Mio. DM –

Maßnahme () = erstes Jahr der Wirksamkeit	1983	1984	1985	1986	1987	1988
1. Stiftung „Mutter und Kind“ (1984)	–	25	60	80	80	80
2. Steuerabzug für Kinderbetreuungskosten für alleinerziehende Erwerbstätige (1985)	–	–	160	160	160	160
3. Wiedereinführung des Kindergeldes für arbeitslose Jugendliche bis zum Alter von 21 Jahren (1985)	–	–	100	100	100	100
4. Erhöhung des steuerlichen Kinderfreibetrages (1986)	–	–	–	4400	4800	4800
5. Kindergeldzuschlag (1986)	–	–	–	650	650	650
6. Erhöhung der Ausbildungsfreibeträge (1986)	–	–	–	240	300	300
7. Steuerabzug für Unterhaltsleistungen (1986)	–	–	–	20	100	100
8. Erhöhung des Haushaltsfreibetrages für Alleinerziehende (1986)	–	–	–	40	50	50
9. Erziehungsgeld (1986)	–	–	–	1480	2500	2530
10. Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung (1986)	–	–	–	140	405	670
11. BaföG-Änderungen (1985/1986) ¹	–	–	–	25	110	190
12. Baukindergeld ab dem ersten Kind (1987)	–	–	–	–	20	190
Entlastung in den einzelnen Jahren	–	25	320	7335	9275	9820

1 Finanzaufwand des Bundes; die BaföG-Änderung des Jahres 1985 war „kostenneutral“

Quellen: 1. Bundesgesetzblatt 1984 Teil I, S. 880, BT-Drucksachen 10/3914 sowie 10/6155; 2. – 4. und 6. – 8. Bulletin Nr. 3/1985 v. 5. 1. 1985; 5. BT-Drucksache 10/3804; 9. BT-Drucksache 10/3792; 10. eigene Berechnungen nach BT-Drucksache 10/2677; 11. BT-Drucksache 10/2735 sowie eigene Berechnungen nach BT-Drucksache 10/5025; 12. Finanzbericht 1987 S. 187.

hing der Familienpolitik seit 1983 darf die Vorgeschichte - den materiellen Abbau von Leistungen - nicht außer acht lassen. Um zu einer ersten Gesamtschätzung zu gelangen, soll auch hier - unabhängig von der familienpolitischen Bewertung einzelner Maßnahmen - Bilanz gezogen werden (vgl. Tabelle 2).

Diese seit 1983 und später in Kraft befindlichen familienbezogenen Maßnahmen belaufen sich auf ein Belastungsvolumen von zur Zeit ungefähr 5 Mrd. DM jährlich; da diese finanziellen Eingriffe auch künftig wirksam bleiben, reduziert sich die saldierte Finanz-Masse für „die“ Familie auf rund die Hälfte des politisch proklamierten Volumens. Eine saldierte Gesamtbetrachtung für den Zeitraum 1983 bis 1988 weist ein kumuliertes Begünstigungs- bzw. Entlastungsvolumen für die Familien in Höhe von zusammen 4,3 Mrd. DM aus; rechnerisch auf den sechsjährigen Betrachtungszeitraum umgelegt verbleiben vom „Zehn-Milliarden-Paket“ etwa 0,723 Mrd. DM pro Jahr. Unter diesem Aspekt schrumpft das Familien-Paket zur Bedeutungslosigkeit.

Tabelle 2:
Finanzielle Belastung der Familien in den Jahren 1983 bis 1988
 – in Mio. DM –

Maßnahme () = erstes Jahr der Wirksamkeit	1983	1984	1985	1986	1987	1988
1. Wegfall der Kinderbetreuungskosten und statt dessen Einführung eines Kinderfreibetrags (1983)	10	470	530	580	580	580
2. Senkung der Kinderzulage in der GUV (1983) ¹	5	5	5	5	5	5
3. Einkommensabhängige Reduzierung des Kindergeldes (1983)	980	980	980	980	980	980
4. Einschränkung der Schülerförderung beim BaföG (1983)	310	600	600	600	600	600
5. Reduzierung der Rentenversicherungsbeiträge für Wehr- und Zivildienstleistende (1983)	78	89	99	109	109	109
6. Ersetzung des Kinderzuschusses in der GRV/ KnRV ² durch das gesetzliche Kindergeld (1984)	–	48	86	134	182	182
7. Senkung der Bemessungsgrundlage des Arbeitslosengeldes nach erfolgreich abgeschlossener Ausbildung (1984)	–	95	95	95	95	95
8. Herabsetzung der Witwenabfindung bei Wiederheirat in der GRV/KnRV (1984)	–	110	120	131	141	141
9. Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen für BU-/EU ³ -Renten in der GRV/KnRV (1984)	–	80	256	503	736	736
10. Kürzung des Mutterschaftsurlaubsgeldes (1984)	–	310	415	415	415	415
11. Halbierung der Ausbildungsfreibeträge (1984)	–	300	370	400	400	400
12. Streichung des Mutterschaftsurlaubsgeldes (1986)	–	–	–	430 ^{4,5}	645 ⁵	645 ⁵
13. Wegfall des Haushaltsfreibetrages sowie des Kinderfreibetrages und der Kinderadditive für Steuerpflichtige mit nicht unbeschränkt steuerpflichtigen Kindern (1986) ⁶	–	–	–	70	90	90
Belastung in den einzelnen Jahren	1383	3087	3556	4452	4978	4978

1 GUV = gesetzliche Unfallversicherung.

2 GRV/KnRV = gesetzliche und knappschaftliche Rentenversicherung.

3 BU-/EU-Renten = Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten.

4 Da für Geburten vor dem 1.1.1986 noch die alte Mutterschaftsurlaubregelung galt, lagen die Einsparungen im Bundeshaushalt um ca. 1/3 unter denen der Folgejahre.

5 Als Einsparvolumen sind die Haushaltsausgaben des Bundesarbeitsministeriums für das Mutterschaftsurlaubsgeld im Mittel der Jahre 1984 und 1985 zugrundegelegt.

6 Unter Gegenrechnung von Steuermindereinnahmen durch Unterhaltsleistungen.

Quellen: 1. eigene Berechnungen nach BT-Drucksache 9/2074; 2, 3, 11. BT-Drucksache 9/2074; 4. BT-Drucksache 9/2074 sowie Bulletin Nr. 101/1982 v. 29.10.1982; 5. BT-Drucksache 9/1957; 6. - 10. Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik Nr. 80/1983; 12. eigene Berechnungen nach BT-Drucksache 10/3804; 13. Bulletin Nr. 3/1985 v. 5.1.1985.

Tabelle 3:
Finanzieller Saldo der be- und entlastenden Maßnahmen in Mio. DM

Jahr	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1983–1988
Entlastung	–	25	320	7335	9275	9820	26775
Belastung	1383	3087	3556	4452	4978	4978	22434
Saldo	-1383	-3062	-3236	+2883	+4297	+4842	+4341
nachrichtlich: Minderausgaben beim Kindergeld gegenüber 1983 (15,075 Mrd. DM) ¹	–	-458	-961	-1575	-1625	-1905	-6524

¹ Ohne Verwaltungskosten; einschließlich Erstattungen an Rentenversicherungsträger. Ab 1986 ohne Kindergeldzuschlag in Höhe von 650 Mio. DM jährlich, der bereits in der Zeile „Entlastung“ berücksichtigt ist.

Quelle: Tabelle 1 und 2 sowie eigene Berechnungen nach BT-Drucksache 10/5568 und 10/6746.

Hinzu kommt schließlich noch, daß sich der Entlastungs-Saldo (1983 bis 1988: 4,34 Mrd. DM) infolge der Minderausgaben beim Kindergeld (1984 bis 1988: 6,52 Mrd. DM) problemlos finanzieren läßt (vgl. Tabelle 3).

Sämtliche der in den Tabellen 1 und 2 aufgeführten Maßnahmen wurden vom Bundesgesetzgeber veranlaßt. Dies bedeutet allerdings nicht, daß der Bundeshaushalt auch beispielsweise die Gesamthöhe der Mehrausgaben oder Mindereinnahmen zu tragen hat. Von den Einsparungen (Tabelle 2) entfallen im Jahre 1988 voraussichtlich rund zwei Drittel auf Einsparungen im Bundeshaushalt; an den Mehrausgaben beziehungsweise Mindereinnahmen (Tabelle 1) wird der Bund 1988 mit knapp 70 Prozent beteiligt sein. Die steuerlichen Entlastungen, die 1988 über die Hälfte des Familien-Pakets ausmachen werden, werden zu 57,5 Prozent von den Ländern und Gemeinden getragen; lediglich die ausgewiesenen direkten Sozialtransfers sind voll aus dem Bundeshaushalt zu finanzieren.

Die quantitative Betrachtung der Familienpolitik seit 1983 kann demnach folgendes Zwischenergebnis festhalten: Unter Berücksichtigung der familienbezogenen Belastungen schrumpft das tatsächliche Entlastungsvolumen „der“ Familien auf ungefähr die Hälfte der proklamierten 10 Mrd. DM im Jahre 1988. Diesen verbleibenden Positiv-Saldo finanzieren die Länder und Gemeinden zu etwa einem Viertel. Der aus dem Bundeshaushalt zusätzlich zu finanzierende Anteil von rund drei Viertel reduziert sich zudem merklich durch gegenüber 1983 drastisch gesunkene Kindergeldzahlungen. „Die Bilanz der familienpolitischen Leistungen in den achtziger Jahren ergibt: Die Ausgaben des Staates für den Familienlastenausgleich in Verbindung mit den Steuermindereinnahmen lagen 1986 noch nicht oder nur geringfügig über denjenigen von 1981. Unter Berücksichtigung des Anstiegs der Lebenshaltungskosten sind sie gesunken.“¹²

¹² Th. Schnabel, Lieben wir Kinder? Herausgegeben von der Deutschen Liga für das Kind in Familie und Gesellschaft, 2. Auflage, Neuwied 1987, S. 44.

Qualitative Aspekte der „neuen“ Familienpolitik

Trotz der quantitativen Relativierung des Familienpakets erfährt der Familienlastenausgleich seit 1986 eine finanzielle Aufstockung. Neben dieser Aufstockung wird der Bereich der Familienpolitik allerdings gleichzeitig völlig neu geordnet. Die Familienpolitik der CDU/CSU und FDP setzt im finanziellen Bereich auf ein duales System: Familienlastenausgleich mittels direkter Sozialtransfers und - ganz deutlich seit 1986 - über steuerliche Erleichterungen. Diese Entwicklung hin zu einer stärkeren Dualisierung ist seit Regierungsantritt eindrucksvoll nachvollziehbar.

So lag der Schwerpunkt der die Familien finanziell belastenden Maßnahmen (Tabelle 2) eindeutig bei den direkten Sozialtransfers, etwa beim Kindergeld, BaföG, Mutterschaftsurlaubsgeld. Die nicht über das Steuersystem wirksamen Belastungen belaufen sich im Jahre 1988 auf 3,9 Mrd. DM oder gut 78 Prozent des Gesamtbelastungsvolumens. Bereits beim Sozialabbau der letzten Jahre kommt somit die strukturelle Verlagerung des Familienlastenausgleichs zum Ausdruck: die relative Bedeutung des über das Steuersystem realisierten Ausgleichs nimmt zu. Das gleiche gilt für den Bereich der die Familien finanziell entlastenden Maßnahmen (Tabelle 1); im Jahre 1988 werden sich die über das Steuersystem realisierten Begünstigungen auf 5,6 Mrd. DM oder rund 60 Prozent des Gesamtbegünstigungsvolumens belaufen. Damit finden kind- beziehungsweise familienbezogene Begünstigungen verstärkt über das Steuersystem statt über direkte Sozialtransfers Berücksichtigung. Sozusagen zwangsläufig führt diese verstärkte Dualisierung des Familienlastenausgleichs dazu, daß bei vergleichbaren familiären Verhältnissen der (primär-)einkommensmäßig besser gestellte Haushalt finanziell stärker entlastet wird als der geringverdienende Nachbarhaushalt.

Daß diese Entwicklung politisch offensichtlich gewollt ist, belegt auch der Sozialbericht 1986. Der Anteil des Funktionsbereichs „Ehe und Familie“ am gesamten Sozialbudget wird zwischen 1980 (13,0 Prozent) und 1990 (12,8 Prozent) leicht sinken. Was sich allerdings radikal ändern soll und wohl auch wird, ist die interne Struktur dieses Funktionsbereichs: Die indirekten Leistungen - also die, die über das Steuersystem wirksam werden - nehmen auf Kosten der direkten Sozialtransfers ganz massiv zu. Im Jahre 1990 sollen bereits über die Hälfte aller Leistungen für den Funktionsbereich „Ehe und Familie“ über das Steuersystem verteilt werden (Tabelle 4).

Nun sind die verteilungspolitisch negativen Wirkungen steuerlicher Freibetragsregelungen - je höher das Einkommen, um so höher die steuerlichen Entlastungen und umgekehrt - keineswegs zufällig und unbeabsichtigt, sondern gewollt. In der Beantwortung einer Kleinen Anfrage im Bundestag formulierte die Bundesregierung im September 1985: „Es ist folgerichtig und gerecht, wenn der Kinderfreibetrag entsprechend dieser unterschiedlichen Steuerbelastung entlastet.“¹³ Damit befindet sich Familienpolitik auf alten, seit der

¹³ BT-Drucksache 10/3804, S. 2.

Tabelle 4:
Strukturverschiebungen im Funktionsbereich „Ehe und Familie“

Jahr	Leistungen in Mrd. DM			Anteilswerte der	
	gesamt	direkte Leistungen	indirekte Leistungen	direkten Leistungen in v. H.	indirekten Leistungen in v. H.
1980	61,9	38,9	23,0	62,8	37,2
1985	67,7	37,5	30,2	55,4	44,6
1990	88,5	43,3	45,2	48,9	51,1

Quelle: BMAS, Sozialbericht 1986 a. a. O., S. 105 sowie eigene Berechnungen.

Kindergeldreform von 1975 überholt geglaubten Pfaden. Bereits in den fünfziger Jahren wollte der erste christdemokratische Familien-Minister, Franz-Josef Wuermeling, „gerade unseren weithin kulturtragenden Mittelstandsschichten“ die Kinderaufzucht versüßen. Familienlastenausgleich bedeutete für ihn „grundsätzlich Kaufkraftausgleich innerhalb jeder sozialen Schicht zugunsten der Familienväter“¹⁴. Familienlastenausgleich soll demnach einen Abfall des Lebensstandards von Familien mit Kindern gegenüber kinderlosen Paaren innerhalb gleicher Primäreinkommensgruppen verhindern; Ziel ist demnach ein ausschließlich horizontaler Ausgleich: Reiche wie arme kinderlose Paare finanzieren über höhere Steuern die Steuerentlastung reicher und armer Familien. Im Modell haben nach dieser Umverteilung reiche Paare und reiche Familien einen annähernd gleichen Lebensstandard - ebenso arme Paare und arme Familien.

Indem sich eine derart ausgerichtete Politik darauf konzentriert, Benachteiligungen „der“ Familie zu korrigieren, suggeriert sie Interessenharmonie zwischen Ober- und Unterschichtfamilien und verwischt die herausragende Bedeutung klassen- und schichtspezifischer Determinanten für die finanzielle Lage der Familien. „Familienlastenausgleich ist nicht das Problem ‚arm und reich‘,¹⁵ - die Konfliktlinien in der Familienpolitik scheinen somit quer zur Klassenlage und jenseits der Klassenkonflikte zu verlaufen: hier „die“ Familie - dort „das“ kinderlose Ehepaar.

Damit aber kann der mehr und mehr über das Steuersystem wirksame Familienlastenausgleich konsequent instrumentalisiert werden für eine Politik zur „Verbesserung der Rahmenbedingungen der Wirtschaft“. Je mehr die indirekten Leistungen innerhalb des Familienlastenausgleichs an Gewicht erlangen, um so mehr paßt er sich stromlinienförmig an die Einkommens- und Verteilungsstrukturen des Marktes an. Diese in Richtung auf mehr Differenzierung weisenden Marktstrukturen werden somit durch Leistungen des Familienlastenausgleichs immer weniger korrigiert, sondern zunehmend stabilisiert, aufgrund des progressiven Steuertarifs sogar noch zusätzlich ver-

¹⁴ F.-J. Wuermeling, in: Das Parlament v. 13. 5.1959.

¹⁵ ebd.

schärft. Gerade im Bereich des Familienlastenausgleichs ist seit 1983 der politisch eingeschlagene Weg zu weiterer Differenzierung und Marktöffnung eindeutig nachvollziehbar.

Der auf horizontale „Nivellierung“ von Lebenslagen abstellende Familienlastenausgleich erweist sich damit sowohl als ausgezeichnetes Resistenz- oder besser noch: roll-back-Instrumentarium gegenüber gesellschaftlichen Veränderungen und auch als elementarer politischer Beitrag für eine hohe Selbstrekrutierung sozialer Schichten.

Damit aber wird auch der Gedanke, allen Kindern - unabhängig von der Einkommenshöhe der Eltern - möglichst gleiche Startchancen zu geben, verabschiedet. Während das Kindergeld ab einem bestimmten Einkommen der Eltern sinkt, führen steuerliche Kinderfreibetragsregelungen zum genau umgekehrten Ergebnis: je höher das Einkommen der Eltern ist, um so höher ist auch die Entlastung infolge einheitlicher Kinderfreibeträge. Hinter der Zauberformel vom dualen beziehungsweise horizontalen Familienlastenausgleich verbirgt sich demnach Altbekanntes: Umverteilung von unten nach oben.¹⁶

Umorientierung des Familienlastenausgleichs ist notwendig

Eine sozial motivierte Familienpolitik müßte sich demgegenüber auf Problem- und Bedarfsschwerpunkte konzentrieren. „Sozialpolitik für das Kind“ - sollte sie jemals politikfähig sein - müßte sich zunächst einmal lösen von dem undifferenzierten und ideologisch überfrachteten Bezug auf „die“ Familie. Wie der zweite Familienbericht der Bundesregierung Mitte der siebziger Jahre formulierte, muß eine derart ausgerichtete Familienpolitik „das Ziel verfolgen, schichtenspezifische Benachteiligungen abzubauen, gleiche Voraussetzungen und Gleichheit der Chancen zu sichern.“¹⁷

Unter einer solchen sozialpolitischen Zielsetzung wäre es die Aufgabe familienbezogener Leistungen, die weitgehend ohne familialen oder exakter: kindbezogenen Aspekt festgelegten Primäreinkommen (Lohn, Gehalt) mit dem Ziel kindbedingter Bedarfsdeckung umzuverteilen. Erst mit der Stärkung und Sicherung einer ausreichenden finanziellen Grundlage, die dem durch Kinder bedingten Mehrbedarf auch tatsächlich Rechnung trägt, werden jene Voraussetzungen geschaffen, die annäherungsweise so etwas wie „Chancengleichheit“ für Kinder *und* Eltern bewirken können.

Was dem derzeitigen Familienlastenausgleich fehlt, ist die ausdrückliche Betonung und Stärkung der vertikalen Dimension materiellen Ausgleichs, der zumindest den Anspruch hat, kindbedingten Bedarf in unteren und oberen Einkommensschichten absolut annähernd gleich zu berücksichtigen. Gegen-

16 Vgl. eingehend H. Toftaute, Splitting, Kinderfreibeträge, sozialer Familienlastenausgleich: Ein harmonischer Dreiklang?, in: Soziale Sicherheit 11/1985, S. 330 ff.

17 BMFJG (Hg.), Zweiter Familienbericht, Bonn-Bad Godesberg 1975, S. VI.

wärtig erfährt der dem Spitzensteuersatz unterliegende Familienvater für sein Kind eine Entlastung von 1 391 DM/Jahr - liegt dieser Familienvater in der unteren steuerlichen Proportionalzone, so zahlt er nur 546 DM/Jahr weniger Steuern. Somit sind Kinder reicher Eltern zweieinhalb mal „lohnender“ als solche gering verdienender Eltern. Zwar entfällt heute die vor 1986 gegenüber Kinderfreibeträgen vorgebrachte Kritik, daß einkommensschwache Familien wegen fehlender Steuerzahlungen überhaupt nicht in den Genuß des Lastenausgleichs kommen. Doch ist der neu eingeführte Kindergeldzuschlag nicht frei von Restriktionen und Zugangsbarrieren: Einer Verlautbarung der Bundesanstalt für Arbeit zufolge hatten bis Januar 1987 erst knapp die Hälfte aller Berechtigten einen Antrag auf Kindergeldzuschlag für das Jahr 1986 gestellt.¹⁸

Vor diesem Hintergrund kann der Notwendigkeit einer problem- und bedarfsorientierten „Sozialpolitik für das Kind“, die die finanziellen Mittel gezielt einsetzt, nur mit einem vertikalen Lastenausgleich entsprochen werden, der ein für alle Kinder gleiches sozio-kulturelles Lebensniveau anstrebt. Diese Form des Lastenausgleichs würde um so stärker wirken, je weniger die Familie aus eigener Kraft - aufgrund niedriger Primäreinkommen - ihren Kindern diesen Standard sichern kann. In diesem Sinne angemessen erscheint alleine ein dynamisiertes Kindergeldsystem, das die finanziellen Leistungen bei den unteren Einkommensgruppen konzentriert und in Abhängigkeit von der Kinderzahl und der Höhe des Einkommens degressiv verläuft, sich also mit steigendem Einkommen und sinkender Kinderzahl bis auf Null reduziert. Dies aber setzt politische Wertentscheidungen voraus, die auf eine Umorientierung des auf kindbezogene steuerliche Freibeträge setzenden Familienlastenausgleichs hinauslaufen. Die an diesem Punkt gebetsmühlenartig vorgebrachte Kritik - zunächst würden den Familien über Steuern Einkommensteile entzogen, die sie im Rahmen von Transferzahlungen dann wieder zurückerhalten - ist aufgrund der unterschiedlichen Wirkungsrichtung direkter Transfers und steuerlicher Freibeträge wenig überzeugend. Sie ist es auch deshalb nicht, da der verwaltungsmäßige Aufwand — erst Steuern einziehen und dann Transfers auszahlen - durch eine Finanzamtslösung, die das Kindergeld von der *Steuerschuld* abzieht und einkommensschwachen Familien direkte Transfers zukommen läßt, technisch weitgehend problemlos möglich wäre. Im übrigen wäre dies ein Verfahren, das ansatzweise beim sogenannten Baukindergeld bereits seit 1981 praktiziert wird.

Solange aber die vertikale Dimension beim Familienlastenausgleich politisch vernachlässigt wird und die horizontale Orientierung über das Steuersystem mehr und mehr verteilungsungerechte Blüten treibt, solange bleibt die finanzielle Ebene der Familienpolitik ökonomisches Kalkül und ordnungspolitisches Instrument einer marktradikal orientierten Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik.

¹⁸ Bundesanstalt für Arbeit, Pressemitteilung Nr. 2/1987 v. 12.1.1987.