

erkraft dort werden von den alten Bundesländern mitgetragen werden. Dennoch wird sich allmählich der neue nordöstliche Randgürtel von Usedom bis zum Elbsandsteingebirge durch Zurückbleiben herausbilden, dem alten Zonenrandgürtel vergleichbar. Alles dies wird von der Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung mitfinanziert werden, also aus Beiträgen, weil eine Auflastung auf den Bundeshaushalt bis zur nächsten Bundestagswahl Ende 1998 für die Regierungsmehrheit nicht zur Diskussion steht.

Wenngleich in den nächsten vier Jahren in der Sozialpolitik sich relativ wenig bewegen wird, so wird doch gleichwohl so geredet werden, als ob alle Möglichkeiten offen seien: Es werden also Jahre der Beunruhigung sein. Jeder, der neue Vorschläge macht, hat die gleiche Chance, nämlich die, gehört und später zu leicht befunden zu werden. Auch der Bundestag

wird wieder eifrig sein, mit Großen und Kleinen Anfragen, mit vielen Reaktionen auf Steuer- und Beitragsänderungen und vielen weniger gewichtigen Änderungen, aber die konservative Mehrheit des Bundestages wird möglichst wenig Reformrisiken eingehen, die Mitbestimmung der Minderheit auf dem Wege über den Bundesrat kann die Mehrheit nicht ersetzen. Die ausschlaggebenden Daten werden von außerhalb der Sozialpolitik gesetzt, von der Wirtschaftsentwicklung, der Zuwanderung, der europäischen Integration. Auch die Bundestagswahl 1998 wird keine sozialpolitische Wahl sein. Der sozialpolitische Wettbewerb in der Politik wird sich in kleinen Dimensionen abspielen, die große Dimension, der Abbau der Massenarbeitslosigkeit, wird auf einen Zeitpunkt vertagt, in dem die deutsche erwerbsfähige Bevölkerung abnimmt; er liegt nach 1998.

Familienbesteuerung und Familienlastenausgleich

Ansatzpunkte einer Reform des dualen Systems

Von Wolfgang Scherf, Freiburg

Die staatlichen Maßnahmen zur Entlastung der Familien mit Kindern werden seit einiger Zeit verstärkt kritisiert. Dabei steht die Einkommensbesteuerung im Vordergrund, die nach Auffassung zahlreicher Kritiker die Familien im Vergleich zu Ledigen und kinderlosen Ehepaaren zu stark belastet. Die Vorschläge zur Reform des Familienlastenausgleichs gehen allerdings weit auseinander. Teilweise begnügt man sich mit der Forderung nach höheren Kinderfreibeträgen oder höherem Kindergeld. Weiter von der heutigen Lösung entfernt ist die Idee des Familiensplittings, die in der FDP und in Teilen der CDU besondere Popularität genießt. Auch von einigen Merkwürdigkeiten, wie dem Vorschlag, eine Kinderlosensteuer einzuführen, blieb die politische Diskussion nicht verschont.

Die einzelnen Konzeptionen des Familienlastenausgleichs unterscheiden sich primär durch die jeweils verfolgten Ziele und deren Gewichtung. Darüber hinaus spielen aber auch unzulängliche Vorstellungen über die ökonomischen Wirkungen der eingesetzten Instrumente eine Rolle. Insbesondere die vertikalen Verteilungseffekte dürften häufig übersehen oder falsch eingeschätzt werden, denn anders läßt sich die breite Zustimmung, die bestimmte Vorschläge genießen, kaum erklären. Vor allem in dieser Hinsicht sollen die folgenden Überlegungen zur Klärung der Zusammenhänge und damit zu einer Versachlichung der Diskussion beitragen.

Begriff und Ziele des Familienlastenausgleichs

Die politische Auseinandersetzung um den Familienlastenausgleich hat vor dem Hintergrund wachsender Abgabenlasten an Schärfe gewonnen. Oftmals drängt sich der Eindruck auf, daß es den „Familienpolitikern“ nicht primär um eine problemgerechte Lösung, sondern ganz allgemein um familienbezogene Verbesserungen im Steuer- und Transfersystem geht — Hauptsache, die Familien werden finanziell entlastet. Es scheint daher notwendig zu sein, die verschiedenen und im einzelnen durchaus umstrittenen Ziele des Familienlastenausgleichs genauer zu umreißen, um darauf aufbauend die alternativen Reformvorschläge analysieren und beurteilen zu können.

Schon der Begriff des Familienlastenausgleichs wird unterschiedlich verwendet. In einer sehr weiten Begriffsabgrenzung kann man darunter alle staatlichen Maßnahmen verstehen, die auf eine finanzielle Entlastung der Familien gerichtet sind. Das Steuer- und Transfersystem enthält eine kaum noch überschaubare Vielfalt solcher Regelungen. Sie dienen teilweise allgemein der Erhöhung des verfügbaren Einkommens der Familien, teilweise sind sie auf eine Begünstigung der Aus- und Fortbildung, des Wohnens und der Vermögensbildung gerichtet¹. Auf Einzelheiten kann hier nicht eingegangen werden, doch erscheint die verbreitete These von der generellen Benachteiligung der Familien mit Kindern unter Be-

rücksichtigung aller relevanten Maßnahmen etwas überspitzt.

Meist wird der Begriff Familienlastenausgleich allerdings enger gefasst und nur auf das Zusammenwirken von Kindergeld und Kinderfreibeträgen bezogen. Dieses duale System ist entstanden, weil der Gesetzgeber zwei verschiedene Ziele bzw. Zielgruppen mit zwei verschiedenen Mitteln zu erreichen versucht. Einerseits soll im Hinblick auf die Steuererechtigkeit der Familienstand und die Familiengröße bei der Bemessung der Steuerlasten berücksichtigt werden. Zum anderen will der Staat mit dem Kindergeld aus sozial- und verteilungspolitischen Gründen eine finanzielle Begünstigung der Familien und damit einen Lastenausgleich im engeren Sinne herbeiführen. Hinter diesen sozialpolitischen und steuersystematischen Begründungen familienbezogener Maßnahmen stehen unterschiedliche Konzeptionen des Familienlastenausgleichs.

Die steuersystematische Zielsetzung ist begrenzt. Ausgaben für die Kinder werden als Verminderung der steuerliche Leistungsfähigkeit der Familien im Vergleich zu Ledigen und Ehepaaren ohne Kinder angesehen. Dies erscheint besonders dann naheliegend, wenn der Unterhalt der Kinder vorgeschrieben ist und erzwungen werden kann². Die Berücksichtigung der Kinder im Rahmen der Einkommensteuer kann — wie derzeit praktiziert — durch Kinderfreibeträge, aber auch durch ein Familiensplitting erfolgen. In beiden Fällen soll die Differenzierung der Besteuerung nicht primär dem Ausgleich der Familienlasten dienen, sondern eine steuerliche Benachteiligung der Familien verhindern. Im Vordergrund steht also die horizontale Gleichbehandlung der Steuerpflichtigen unter Berücksichtigung der aus dem jeweiligen (Familien-)Einkommen zu versorgenden Personen³.

Der Familienlastenausgleich im engeren Sinne ist demgegenüber in erster Linie sozialpolitisch motiviert. Dabei spielen verschiedene Aspekte eine Rolle. (1) Zum einen wird die Familie gemäß Art. 6 GG als förderungswürdige gesellschaftliche Institution angesehen. Danach ist es Aufgabe des Lastenausgleichs, ein allzu starkes Absinken der Familien aus

¹ A. Oberhauser hat in einer speziellen Untersuchung 83 familienbezogene Maßnahmen zusammengestellt. Leistungen der Sozialversicherung wurden dabei nicht einmal berücksichtigt. Diesen Regelungen liegen wenigstens ebenso viele Detailziele zugrunde. Vgl. A. Oberhauser u. a., Familie und Haushalt als Transferempfänger — Situation, Mängel und Reformansätze, Frankfurt/Main 1989.

² Vgl. N. Andel, Einkommensteuer, HdF, Bd. 2, Tübingen 1980, S. 386.

³ Vgl. H. Zimmermann, Kindergeld, Kinderfreibetrag oder Familiensplitting?, Wirtschaftsdienst 1989/III, S. 151ff.

ihrer sozialen Schicht zu verhindern. (2) Eine zweite Gruppe von Argumenten basiert darauf, daß die Familien durch den Unterhalt und die Erziehung der Kinder Leistungen für die Gesellschaft erbringen, die honoriert werden sollten. (3) Darüber hinaus wird auf die Kinder bezogen eine Förderung durch die Gesellschaft und eine Annäherung der Startchancen gefordert. Wenn man dem Subsidiaritätsprinzip folgt und die Eigenverantwortung der Familien betont, kommt ein voller Ausgleich der durch die Kinder entstehenden Kosten durch den Staat allerdings auch aus sozialpolitischer Sicht nicht in Betracht⁴.

Mängel des bestehenden dualen Systems

Im derzeit praktizierten dualen System versucht man, den steuer- und sozialpolitischen Zielen des Familienlastenausgleichs durch Kindergeld und Kinderfreibeträge gerecht zu werden. Diese beiden Instrumente laufen auf einkommensmäßige Entlastungseffekte, das heißt auf ein höheres Nettoeinkommen der Familien im Verhältnis zu Einkommensbeziehern ohne Kinder hinaus. Bei der Beurteilung der familienbezogenen Maßnahmen muß aber neben diesem horizontalen Aspekt stets berücksichtigt werden, ob die Entlastungseffekte auch vertikal — zwischen den Beziehern unterschiedlich hoher Einkommen — zieladäquat sind. In dieser Hinsicht weist das bestehende System erhebliche Mängel auf, weil Kindergeld und Kinderfreibeträge nicht ausreichend aufeinander abgestimmt sind.

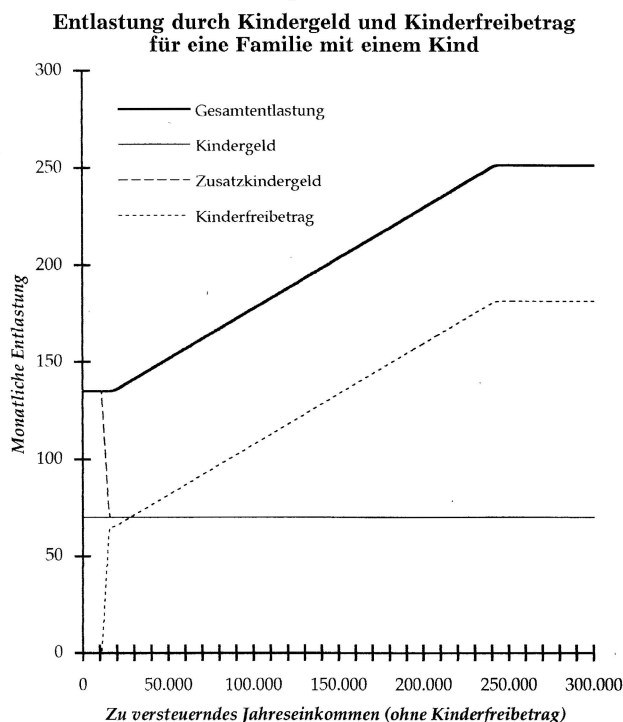
Kinderfreibeträge bewirken bei geringem Einkommen überhaupt keine Entlastung. Erst nach Überschreiten der Besteuerungsgrenze treten Steuerersparnisse auf, die infolge der Progression mit dem Einkommen zunehmen. Den fehlenden Entlastungswirkungen der Kinderfreibeträge bei geringem Einkommen hat man durch die Gewährung eines Zusatzkindergeldes Rechnung getragen — insoweit ist also eine partielle Verzahnung beider Maßnahmen gegeben. Das allgemeine Kindergeld wird aber ab bestimmter Einkommensgrenzen für das zweite und weitere Kinder stufenweise reduziert. Kombiniert mit den Freibeträgen ergeben sich daraus recht unsystematische Entlastungsverläufe in Abhängigkeit vom Familieneinkommen.

Die mangelhafte Abstimmung der beiden Instrumente läßt sich am besten mit Hilfe verschiedener Schaubilder demonstrieren. Als Bezugsgröße der Entlastungseffekte dient generell das zu versteuernde Einkommen eines kinderlosen Ehepaars. Die Einkommensgrenzen beim Kindergeld, die sich nicht auf das zu versteuernde Einkommen beziehen, müssen daher umgerechnet werden. In den Diagrammen wird das für das Kindergeld maßgebliche Einkommen vereinfachend mit dem Einkommen nach Steuern gleichgesetzt. Einige Besonderheiten der Kindergeldberechnung, die individuell sehr unterschiedliche Bedeutung haben, bleiben dabei außer Betracht.

Beim ersten Kind (*Diagramm 1*) beträgt das Basiskindergehalt 70 DM pro Monat. Hinzu kommt der Kinderfreibetrag von jährlich 4.104 DM, dessen Entlastungseffekte erst nach Überschreiten der Besteuerungsgrenze wirksam werden. Sie belaufen sich in der unteren Proportionalzone auf 65 DM und wachsen mit dem zu versteuernden Einkommen bis auf 180 DM pro Monat an. Als Ausgleich für den nicht voll genutzten Kinderfreibetrag wird bei geringen Einkommen ein Kindergeldzuschlag in Höhe von (maximal) 65 DM gewährt. Daher ist die Gesamtentlastung bis zum Ende der unteren Proportionalzone der Einkommensteuer mit 135 DM konstant und steigt dann infolge der progressionsabhängigen Steuerersparnis durch den Kinderfreibetrag bis auf maximal 250 DM monatlich an.

Die Abstimmung von Kindergeld und Kinderfreibetrag ist beim ersten Kind nicht zu beanstanden. Mit der vorliegenden Lösung hat der Gesetzgeber einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts entsprochen, nach dem das Existenzminimum der Kinder steuerfrei bleiben muß⁵. Geht man derzeit von etwa 500 bis 600 DM monatlich aus, so würde diese Forderung ohne Berücksichtigung des Kindergeldes auf einen Freibetrag von 6.000 bis 7.200 DM hinauslaufen. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch — im Gegensatz zu vielen Stellungnahmen aus dem politischen Raum — den Zusammenhang zwischen Kindergeld und Kinderfreibetrag gesehen: Der Kinderfreibetrag darf das Existenzminimum unterschreiten,

Diagramm 1



wenn der Staat die fehlenden steuerlichen Entlastungseffekte durch das Kindergeld kompensiert, so daß per saldo mindestens die steuersystematisch erforderliche Gesamtentlastung zustande kommt.

Mit der heutigen Lösung hat der Staat die Grenze des steuerlich Zulässigen quantitativ allerdings knapp unterschritten⁶. Dafür mag man angesichts der angespannten Haushaltslage noch Verständnis aufbringen, nicht aber für die unsystematischen Entlastungswirkungen, die sich bei zwei und mehr Kindern ergeben. Eine Familie mit zwei Kindern (*Diagramm 2*) hat bei geringem Einkommen zunächst eine monatliche Gesamtentlastung von 330 DM, die sich aus 200 DM Kindergeld und 130 DM Kindergeldzuschlag zusammensetzt. Ab etwa 20.000 DM Jahreseinkommen steigt die Entlastung und erreicht bei 52.000 DM Jahreseinkommen mit ca. 365 DM ein erstes Maximum. Durch die Absenkung des Kindergeldes erfolgt dann ein abrupter Einbruch. Die Entlastung sinkt auf ca. 305 DM und liegt damit im mittleren Einkommensbereich zunächst unter der Entlastung der unteren Einkommensschichten. Erst bei einem Jahreseinkommen von etwa 110.000 DM wird die Absenkung des Kindergeldes durch die zunehmende Wirkung der Kinderfreibeträge kompensiert. Die Gesamtentlastung steigt dann bis auf 503 DM in der oberen Proportionalzone an.

⁴ Vgl. zu den Zielen des Familienlastenausgleichs: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Neugestaltung und Finanzierung von Alterssicherung und Familienlastenausgleich, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Wirtschaft und Finanzen, Heft 18, Bonn 1971, S. 52 ff.; A. Oberhauser, Familienlastenausgleich, Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW), Band 2, Stuttgart u. a. 1980, S. 585 ff.

⁵ Vgl. Verfassungsmäßigkeit des Grundfreibetrags (§ 32 a Abs. 1 EStG), der Kinderfreibeträge (§ 32 Abs. 6 EStG) und von Unterhaltshöchstbeträgen für Auslandskinder (§ 33 a Abs. 1 EStG). Urteile des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Mai und vom 12. Juni 1990, Bundessteuerblatt 1990 II, S. 653 und 664.

⁶ Bei einem Spitzensteuersatz von 53 % führt schon ein Freibetrag von 5.660 DM zu einer Steuerentlastung von 3.000 DM im Jahr = 250 DM im Monat. Ein korrekt bemessener Kinderfreibetrag würde also in den oberen Einkommensschichten eine höhere Entlastung herbeiführen als das bestehende duale System.

Diagramm 2

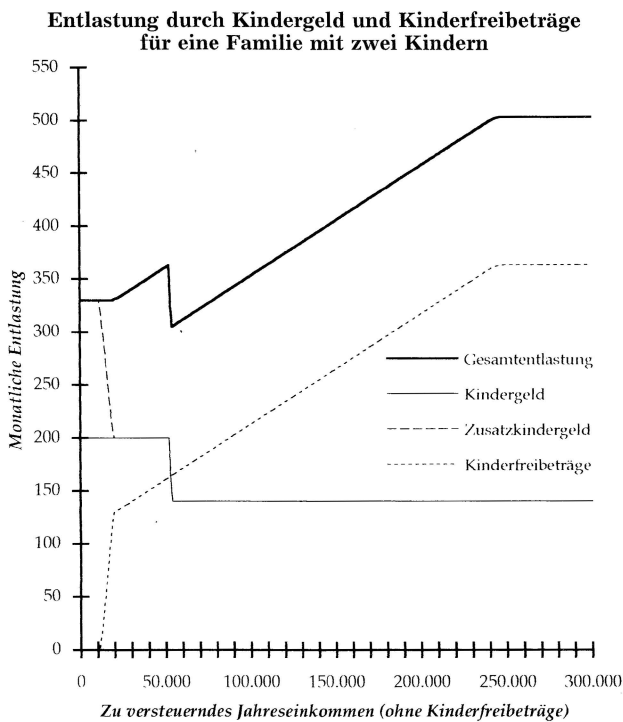
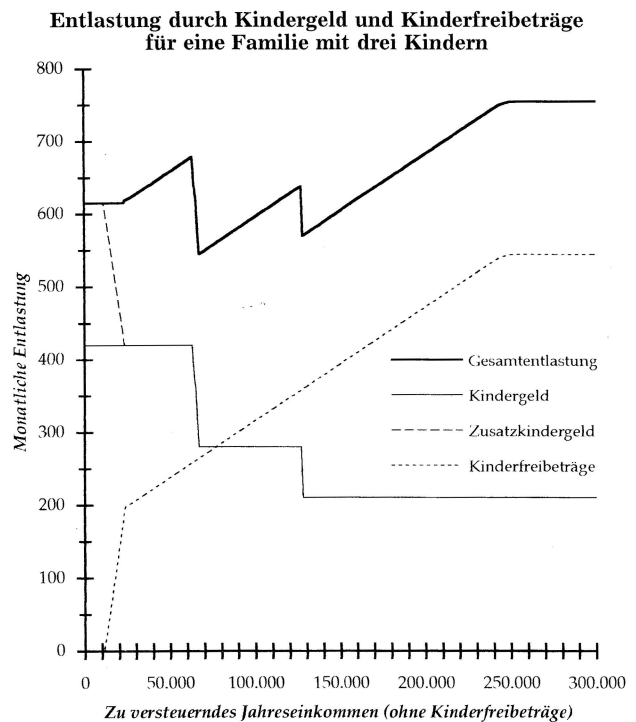


Diagramm 3

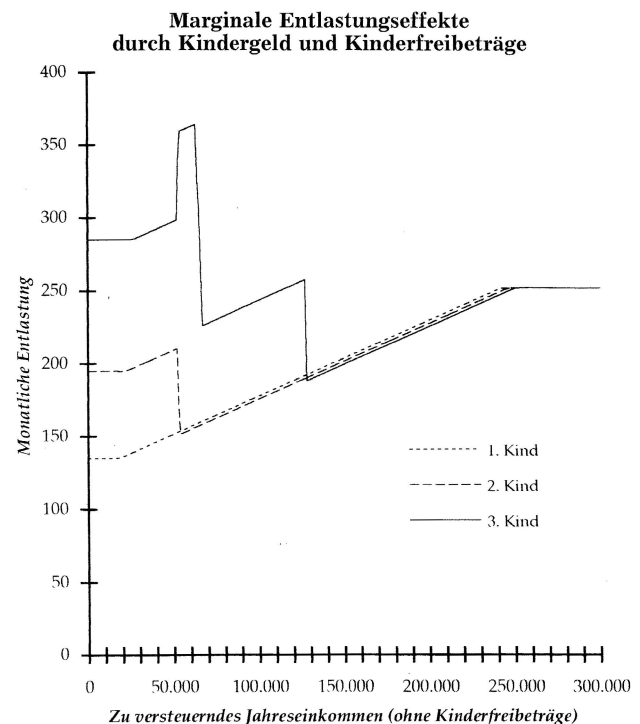


Bei mehr als einem Kind führt die Kindergeldstaffelung zu einem gravierenden Rückgang der Entlastungswirkungen in den mittleren Einkommensschichten. Die Gesamtentlastungsfunktion verläuft diskontinuierlich und es entsteht das sogenannte „Mittelstandsloch“, das weder steuersystematisch noch verteilungspolitisch begründet werden kann. Die unmotivierten Zacken und Sprünge in der Entlastungsfunktion fallen mit wachsender Kinderzahl immer stärker ins Gewicht. Bei 3 Kindern (Diagramm 3) erfolgt die erste Absenkung stufenweise von etwa 680 auf nur noch 545 DM monatlich zwischen 63.000 und 67.000 DM Jahreseinkommen. Durch die Begrenzung des Kindergeldes auf 70 DM ab einem Netto-Jahreseinkommen von 100.000 DM seit dem 1. 1. 1994 kommt es bei einem zu versteuernden Einkommen von ca. 127.000 DM zu einem zweiten Rückgang der Gesamtentlastung von 640 auf 570 DM. Danach bewirken die Kinderfreibeträge einen erneuten Anstieg bis auf 754 DM pro Monat.

Die Gesamtentlastungsverläufe charakterisieren die mangelhafte Abstimmung im dualen System bereits recht gut. Ein Blick auf die marginalen Entlastungseffekte, die sich bei unterschiedlichen Einkommen ergeben, wenn ein Kind hinzukommt, unterstreicht die Problematik der heutigen Lösung (Diagramm 4). Für das erste Kind entsprechen die marginalen den Gesamtwirkungen. Interessant sind die Verläufe für das zweite und dritte Kind:

- Die Kindergeldminderung wird beim zweiten Kind durch den Kinderfreibetrag erst bei einem Jahreseinkommen von ca. 165.000 DM kompensiert, d. h. das Mittelstandsloch erstreckt sich in der Marginalbetrachtung über einen wesentlich größeren Einkommensbereich. Beim dritten Kind sinkt die marginale Entlastung infolge der doppelten Kindergeldminderung so stark, daß durch den Kinderfreibetrag in den oberen Einkommensschichten kein voller Ausgleich mehr zustande kommt.
- Sichtbar wird auch eine weitere Merkwürdigkeit des Kindergeldsystems, die aus der Erhöhung der Einkommensgrenzen um 9.200 DM für jedes weitere Kind resultiert⁷. Eine Familie mit drei Kindern erhält daher noch die volle Leistung in einem Einkommensbereich, in dem eine Familie mit zwei Kindern bereits eine Absenkung hinnehmen muß. Durch dritte (und weitere) Kinder erfolgt also eine Zusatzentlastung im Umfang der gesparten Kindergeldminderung, die zu dem gezackten Verlauf der marginalen Entlastungsfunktion führt.

Diagramm 4



- Unter dem Aspekt der Anreizwirkungen des Steuer- und Transfersystems ist die Kindergeldstaffelung ebenfalls als problematisch einzustufen. Die Zusatzbelastung durch Einkommensteuer und Kindergeldminderung liegt in der

⁷ Der Betrag bezieht sich auf das für die Kindergeldberechnung maßgebliche (Netto-)Familieneinkommen. Bezogen auf das zu versteuernde Einkommen liegen die Grenzen etwas weiter auseinander.

ersten Absenkungszone mit mehr als 60 % des zusätzlichen Einkommens deutlich über dem Spitzensteuersatz.

Die marginalen Entlastungsfunktionen zeigen auch, daß der Gesetzgeber bislang — aus fiskalischen Gründen — durch Kindergeld und Kinderfreibeträge die steuerlich erforderliche Minimalentlastung in den oberen Einkommensschichten nicht in vollem Umfang gewährt. Ein Familienlastenausgleich im engeren Sinne findet nur in dem Einkommensbereich bis ca. 180.000 DM Jahreseinkommen statt, in dem die Entlastungseffekte des dualen System über diejenigen eines steuersystematisch korrekt bemessenen Kinderfreibetrags von mindestens 6.000 DM hinausgehen. Dieser Lastenausgleich ist zudem völlig unbefriedigend gestaltet.

Ansatzpunkte einer zielgerichteten Reform

Aufgrund der dargestellten Mängel des heutigen dualen Systems erscheint eine Reform angebracht. Dabei ist sowohl das Ziel einer gerechten Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit als auch das sozialpolitische Anliegen einer partiellen Übernahme der Kinderlasten durch die Gesellschaft zu berücksichtigen. Die vorgeschlagenen Konzepte zur Neuordnung des Familienlastenausgleichs gehen unterschiedlich weit und zeichnen sich teilweise durch eine einseitige Betonung der steuerlichen bzw. der sozialpolitischen Aspekte aus. Im folgenden sollen zunächst die Möglichkeiten eines Abbaus der Ungereimtheiten des dualen Systems hinsichtlich seiner vertikalen Verteilungswirkungen diskutiert werden. Im zweiten Schritt geht es dann um die Frage, ob man durch den Übergang zu einem Familiensplitting die horizontale Differenzierung der Steuerlasten zwischen Familien mit Kindern und anderen Einkommensbeziehern gegenüber der bestehenden Lösung verstärken sollte.

Möglichkeiten eines Abbaus der Entlastungssprünge

Das duale System muß nicht zwangsläufig mit unsystematischen Entlastungseffekten verbunden sein. Die durch die Kindergeldstaffelung hervorgerufenen Sprünge lassen sich beispielsweise dadurch beseitigen, daß man den Familien entweder ein erhöhtes einheitliches Kindergeld oder einen steuersystematisch korrekt bemessenen Kinderfreibetrag in Höhe des Existenzminimums gewährt⁸. Dieser Vorschlag kann mit Hilfe von *Diagramm 5* für eine 2-Kinder-Familie erläutert werden, in dem 2 Varianten für das Kindergeld enthalten sind. Die untere Grenze entspricht dem heutigen Niveau unter Einfluß des Zusatzkindergeldes; bei 2 Kindern also 330 DM im Monat. Die obere Grenze geht von einer Erhöhung des Kindergeldes auf den derzeit diskutierten Betrag von 250 DM pro Kind und Monat aus, so daß sich ein Gesamtvolumen von 500 DM ergibt. Die beiden Varianten schneiden die heutige Entlastungsfunktion auf unterschiedlichem Niveau und verdeutlichen damit den Spielraum, innerhalb dessen eine Beseitigung des Mittelstandslochs möglich wäre.

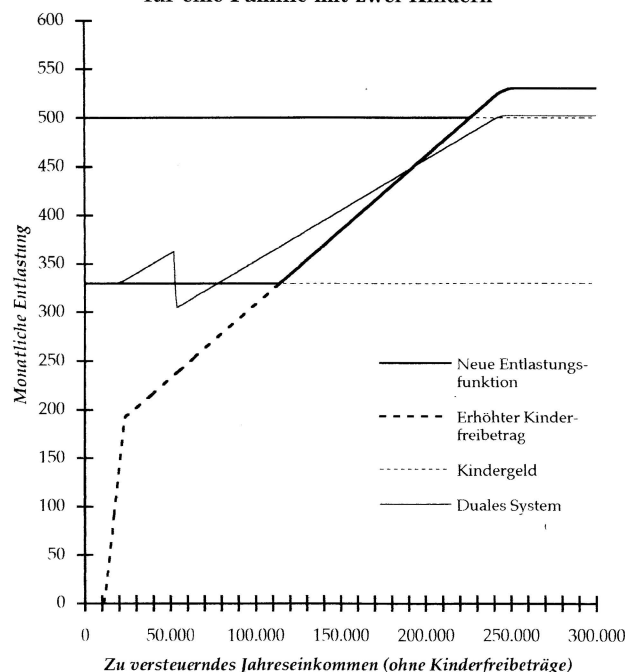
Wenn den Familien das einheitliche Kindergeld oder die Kinderfreibeträge zustehen, werden sie — je nach Höhe des Kindergeldes — ab einem zu versteuernden Jahreseinkommen von etwa 112.000 bzw. 225.000 DM die Freibeträge bevorzugen. Deren Entlastungseffekte steigen mit wachsendem Einkommen bis auf 530 DM pro Monat an und liegen damit leicht über der heutigen Spitzenentlastung und dem erhöhten Kindergeld. Die konkreten Zahlen sind aber nicht entscheidend. Der Vorteil einer solchen Lösung liegt darin, daß keine Entlastungssprünge auftreten, sondern faktisch die in *Diagramm 5* dargestellte neue Entlastungsfunktion zum Tragen kommt.

Bei der Interpretation dieser Funktion muß man beachten, daß in den oberen Einkommensschichten nur die steuersystematisch korrekten Freibeträge gelten. Das Kindergeld spielt ab dem Einkommen, ab dem die Freibetragslösung per saldo vorteilhaft wird, keine Rolle mehr. Bis zu diesem kritischen Punkt enthält das Kindergeld materiell aber auch die jeweils relevante Entlastung durch die Freibeträge, setzt sich also aus einer steuersystematisch notwendigen und einer darüber hinausgehenden sozialpolitischen Komponente zusammen. Letztere könnte man als Kindergeld im engeren Sinne bezeichnen. Im Gegensatz zum heutigen dualen System verliert das Kindergeld im engeren Sinne bei steigendem Einkommen kontinuierlich an Bedeutung, was den verteilungspolitischen Intentionen besser entsprechen dürfte.

Diagramm 5 zeigt auch, daß man formal auf die Kinderfreibeträge ganz verzichten könnte, wenn man das Kindergeld etwa auf die derzeit diskutierten Beträge zwischen 250 und 300 DM pro Kind und Monat anheben würde. Die Entlastung würde dann in den oberen Einkommensschichten dem erforderlichen Freibetrags effekt entsprechen oder sogar darüber hinausgehen, so daß diese Lösung steuersystematisch nicht zu beanstanden wäre.

Dieses erste Modell kann inhaltlich durchaus überzeugen, ist aber unter steuerpolitischen Gesichtspunkten zu kritisieren. Wenn man das Kindergeld außerhalb der Besteuerung abwickelt, muß „mit großer Sicherheit erwartet werden, daß sich über kurz oder lang Forderungen nach einer gesonderten Berücksichtigung der Kinder im Rahmen der Einkommensbesteuerung durchsetzen. Die Verbindung zwischen Kindergeld und Besteuerung geht nämlich für die Steuerpflichtigen verloren“⁹. Daher wäre es günstiger, einen anderen Weg einzuschlagen und das Kindergeld im Rahmen der sogenannten Finanzamtslösung in die Besteuerung zu integrieren.

Diagramm 5
Abbau der Entlastungssprünge
für eine Familie mit zwei Kindern



Die Integration des Familienlastenausgleichs im engeren Sinne in die Einkommensbesteuerung läuft darauf hinaus, daß der steuersystematisch korrekte Kinderfreibetrag, mindestens aber die sozialpolitisch erwünschte Untergrenze der Entlastung in die Steuertabellen eingebaut wird. Materiell lassen sich damit die gleichen Entlastungseffekte erzielen wie durch das erste Modell. Man würde praktisch den jeweils oberen Teil der Entlastungsfunktionen von Kindergeld und Kinderfreibetrag in *Diagramm 5* bei der Ermittlung der Steuerschuld berücksichtigen. Bei geringen Einkommen anfallende negative Beträge müßten — in der Regel über den Arbeitgeber — ausgezahlt werden. Wie beim heutigen Kindergeld wäre auch eine Abstufung nach der Ordnungszahl der Kinder realisierbar.

Die Finanzamtslösung hat den Vorzug, daß eine beträchtliche Zahl von Beamten der Bundesanstalt für Arbeit eingespart werden könnte, die bislang für die Abwicklung des Kindergeldes zuständig sind — eine sachlich kaum begründbare, nur historisch erklärliche Lösung. Wenn man bedenkt, daß

⁸ Vgl. zu den Möglichkeiten einer Vermeidung unsystematischer Entlastungskumulationen: *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen*, a. a. O., S. 68 ff.

⁹ A. Oberhauser u. a., a. a. O., S. 65.

schon im heutigen dualen System eine Verknüpfung von Kindergeld und Kinderfreibetrag notwendig ist, erscheint ein Festhalten an der bisherigen Praxis unter Verwaltungsaspekten kaum vertretbar. Daß die Integration des Kindergeldes in die Einkommensbesteuerung noch nicht realisiert wurde, liegt wohl nicht zuletzt am finanziellen Interesse der Bundesländer. Nach Maßgabe ihres Anteils hätten sie die Steuerausfälle mit zu tragen, während der Bund das Kindergeld allein zahlen muß — ein Problem, das im Rahmen des Finanzausgleichs gelöst werden muß.

Kinderfreibeträge oder Familiensplitting?

Eingangs wurde bereits darauf hingewiesen, daß die steuersystematisch notwendige Berücksichtigung der Kinder nicht nur durch Kinderfreibeträge, sondern auch durch ein Familiensplitting erfolgen kann. Dieser Vorschlag hat in letzter Zeit in der politischen Diskussion an Bedeutung gewonnen. Der Hauptgrund dürfte darin liegen, daß die heutigen Kinderfreibeträge als zu gering angesehen werden. Dies trifft allerdings nur isoliert gesehen zu, denn die Entlastung durch das Kindergeld wird dabei übersehen oder bewußt nicht beachtet.

Insbesondere juristische Stellungnahmen zur Familienbesteuerung betonen, daß der Kinderfreibetrag eine Existenzminimumnorm und damit Bestandteil des verfassungsrechtlich zwingenden Familienlastenausgleichs sei, während dem Kindergeld nur der Charakter einer Familien-Finanzhilfe im Bereich des fakultativen Familienlastenausgleichs zugesprochen wird¹⁰. Daraus folgt aber keineswegs, daß diese Finanzhilfe, da für den Gesetzgeber disponibel, bei der Bewertung der steuerlichen Regelungen außer Betracht bleiben sollte. Vielmehr ist mit dem Bundesverfassungsgericht davon auszugehen, daß das Kindergeld den verfassungsrechtlich gebotenen Umfang des Kinderfreibetrags vermindert. Der Übergang zur skizzierten Finanzamtslösung würde diesen Zusammenhang unterstreichen und erscheint daher geeignet, juristische Bedenken gegen die „unglückliche Verknüpfung“ (J. Lang) des Kinderfreibetrags mit dem Kindergeld im dualen System auszuräumen.

Unabhängig davon stellt sich aber die Frage, ob die horizontale Differenzierung der Steuerlasten zwischen Familien mit Kindern und anderen Einkommensbeziehern durch Kinderfreibeträge und unter Berücksichtigung des Kindergeldes als ausreichend anzusehen ist. Die steuerliche Leistungsfähigkeit der Familien nimmt zwar mit wachsender Kinderzahl ab, doch kann man diese Verminderung nicht eindeutig quantifizieren. Dementsprechend existieren unterschiedliche Vorstellungen über den Inhalt des Leistungsfähigkeitsprinzips bezogen auf die Familienbesteuerung¹¹:

- Für die Freibetragsregelung spricht eine erste Interpretation, die davon ausgeht, daß nur ein für alle Familien gleicher Normbedarf für die Konsumausgaben der Kinder als Ausdruck der Verminderung der steuerlichen Leistungsfähigkeit anzuerkennen ist.
- Man kann aber auch die Auffassung vertreten, die schichtspezifischen Konsumausgaben für die Kinder seien der adäquate Maßstab für die Verminderung der steuerlichen Leistungsfähigkeit. Dies würde ein konsumorientiertes Familiensplitting nahelegen. Wegen des Anstiegs der Sparquote wären dabei mit wachsendem Einkommen abnehmende Splittingdivisoren zu verwenden.
- Auf dem gleichen Grundgedanken basiert das sogenannte Realsplitting, das der Kölner Steuerjurist Joachim Lang seit Jahren propagiert¹². Dabei dürfen Eltern von ihrer Steuerbemessungsgrundlage die gesetzlich zwangsläufigen Unterhaltsleistungen abziehen, die aber von den Kindern als Transfereinkommen individuell zu versteuern sind.
- Schließlich könnte man nach französischem Vorbild das Gesamteinkommen einer Familie auf die Familienmitglieder aufteilen. Dies würde auf ein einkommensbezogenes Familiensplitting analog zum heutigen Ehegattensplitting hinauslaufen. Dabei wäre für die Kinder ein geringerer Divisor — z.B. der Faktor 0,5 — anzuwenden, der auch nach dem Alter gestaffelt werden könnte.

Alle Varianten des Familiensplittings verstärken gegenüber den Kinderfreibeträgen, wenn auch in unterschiedlicher Wei-

se, die Entlastungseffekte in den oberen Einkommensschichten, und zwar in einem solchen Ausmaß, daß sie familienpolitisch, aber auch unter dem Gesichtspunkt der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit wohl kaum zu vertreten sind. *Diagramm 6* illustriert die These, daß ein Familiensplitting der Mehrheit der Familien nicht zugute kommt und daher als Instrument des Familienlastenausgleichs im engeren Sinne ungeeignet ist. Dargestellt ist der Fall einer Familie mit einem Kind unter Verwendung eines relativ geringen Splittingfaktors von 0,5. Bei höheren Splittingfaktoren würden die Entlastungseffekte in den oberen Einkommensschichten noch stärker ausfallen.

Das einkommensbezogene Familiensplitting ist dem Prinzip des Ehegattensplittings nachgebildet und dient daher als Ausgangspunkt des Vergleichs. Um die Steuerschuld der Familie zu ermitteln, dividiert man das zu versteuernde Einkommen zunächst durch den Faktor 2,5 und die auf diesen Betrag nach der Grundtabelle entfallende Einkommensteuer wird anschließend wieder mit 2,5 multipliziert¹³. Der Splittingvorteil ist bei geringem Einkommen gleich Null und liegt nach Überschreiten der Besteuerungsgrenze bis zu einem Einkommen von ca. 94.000 DM unterhalb der Entlastung, die durch einen Kinderfreibetrag von 6.000 DM zustande kommen würde. Mit wachsendem Einkommen nimmt der Splittingvorteil dann aber sehr stark zu und erreicht einen Höchstwert von 952 DM im Monat — in etwa das 3,5-fache der Maximalentlastung durch den Kinderfreibetrag.

Eine solche Form des Familiensplittings wird den Zielen des Familienlastenausgleichs offenkundig nicht gerecht. Sie läßt sich auch nur scheinbar als konsequente Fortsetzung des Ehegattensplittings deklarieren. Das Ehegattensplitting „entspricht dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Es geht davon aus, daß zusammenlebende Eheleute eine Gemeinschaft des Erwerbs und des Verbrauchs bilden, in der ein Ehegatte an den Einkünften und Lasten des anderen wirtschaftlich jeweils zu Hälfte teil hat. . . . Damit knüpft das Splitting an die wirtschaftliche Realität der intakten Durchschnittssee an, in der ein Transfer steuerlicher Leistungsfähigkeit zwischen den Partnern stattfindet“¹⁴. Dies trifft auf die Kinder nicht zu. „Kinder sind in erster Linie als *Versorgungspersonen* zu betrachten, deren Lebensunterhalt aus dem Einkommen der Eltern mitbestritten wird“¹⁵.

Wenn der Versorgungsaspekt im Vordergrund steht, erscheint es angebracht, eine Verminderung der steuerlichen Leistungsfähigkeit nur im Umfang des Konsums der Kinder anzuerkennen und von einer Teilhabe an der Ersparnisbildung abzusehen. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen hat in diesem Zusammenhang ein konsumorientiertes Familiensplitting mit degressiv gestaffel-

¹⁰ Vgl. dazu J. Lang, Verfassungsrechtliche Gewährleistung des Familienexistenzminimums im Steuer- und Kindergeldrecht, *Steuer und Wirtschaft* 4/1990, S. 339.

¹¹ Vgl. *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen*, a. a. O., S. 64 ff.

¹² Vgl. z.B. J. Lang (1990), a. a. O. S. 343 ff. und J. Lang, Familienbesteuerung, *Steuer und Wirtschaft* 2/1983, S. 123ff.

¹³ Gegen diese Vorgehensweise kann man einwenden, daß sie zu „falschen“ Ergebnissen führt, wenn die Splittingdivisoren verschieden hoch sind. Dem Prinzip des einkommensbezogenen Familiensplittings würde es eher entsprechen, wenn man die den einzelnen Mitgliedern zugerechneten Anteile dem Grundtarif unterwerfen und die so ermittelten Steuerbeträge anschließend zusammenrechnen würde. Der maximale Splittingvorteil wäre dann noch wesentlich größer (ca. 1.450 DM monatlich bei einem Splittingfaktor von 0,5). Vgl. dazu R. Borell, V. Stern, Zur Neuregelung der Familienbesteuerung, *Schriften des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler*, Heft 55, 1983, S. 39 ff.

¹⁴ Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. November 1982, in: *Bundessteuerblatt* 1982 II, S. 726. Ausgehend von dieser Sicht der Ehe ist das Splitting keine Steuervergünstigung, die man aus verteilungspolitischen oder fiskalischen Gründen der Höhe nach begrenzen könnte. Andererseits erscheint die Besteuerung in Form der getrennten Veranlagung vor diesem Hintergrund nicht mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip vereinbar.

¹⁵ R. Borell, V. Stern, a. a. O., S. 36.

ten Kinderdivisoren in Erwägung gezogen, weil die Konsumquote mit wachsendem Einkommen deutlich abnimmt¹⁶. Grundsätzlich lassen sich bei einem solchen Verfahren die Entlastungseffekte durch die Splittingdivisoren steuern und vor allem nach oben begrenzen.

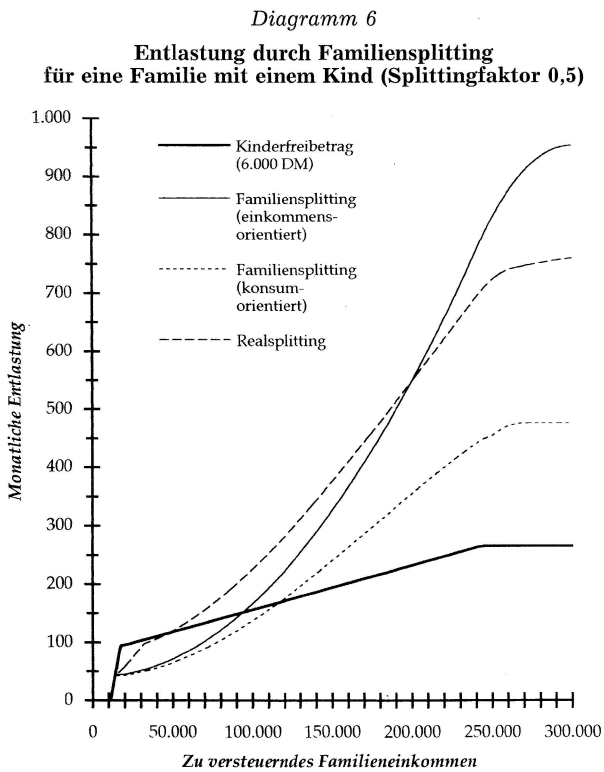


Diagramm 6 zeigt dies beispielhaft für den Fall einer kontinuierlichen Verminderung des Splittingfaktors von zunächst 0,5 auf 0,25 ab einem zu versteuernden Einkommen von 250.000 DM. Die Entlastungseffekte sind dadurch gegenüber dem einkommensbezogenen Familiensplitting deutlich kleiner und der maximale Vorteil sinkt auf monatlich 476 DM. Allerdings verschiebt sich der Bereich, ab dem der Splittingeffekt im Vergleich zum Kinderfreibetrag vorteilhaft wird, auf Familieneinkommen oberhalb von ca. 116.000 DM.

Die unbefriedigenden Wirkungen der bislang vorgestellten Splittingverfahren können auch durch ein Realsplitting nicht vermieden werden. Das Realsplitting geht im Verhältnis der Eltern zu den Kindern von einer Unterhaltsgemeinschaft aus, die mit einem Transfer steuerlicher Leistungsfähigkeit in Höhe der zivilrechtlichen Unterhaltspflichten verbunden sei. Daher müsse dem Verpflichteten das Recht eingeräumt werden, die Unterhaltsleistungen von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer abziehen zu können, während der Berechtigte die Unterhaltsbezüge zu versteuern habe¹⁷. Die aus einem solchen Verfahren resultierenden Entlastungseffekte hängen davon ab, welche Annahmen über die schichtenspezifischen Konsumausgaben für die Kinder getroffen werden.

Die in Diagramm 6 enthaltene Entlastungsfunktion basiert auf der Annahme, daß sich der gesamte Familienkonsum, an dem die Kinder mit dem Faktor 0,5 beteiligt sind, an dem verfügbaren Familieneinkommen¹⁸ orientiert. Für die durchschnittliche Konsumquote wird unterstellt, daß sie bis zu einem Nettoeinkommen von 40.000 DM bei 1 liegt und dann linear — im betrachteten Einkommensbereich auf ca. 2/3 — absinkt. Unter diesen Voraussetzungen führt ein Realsplitting zu Entlastungseffekten, die bis zu einem Einkommen von 200.000 DM die eines einkommensbezogenen Familiensplitting übersteigen, mit einem Maximalwert von ca. 760 DM monatlich in der Spitze aber darunter liegen. Insofern wäre ein Realsplitting vom Ansatz her etwas günstiger zu beurteilen, aber gemessen am Kinderfreibetrag schneidet auch dieser Vor-

schlag schlecht ab: Ein Realsplitting impliziert immer noch fast eine Verdreifachung der Entlastung im oberen Einkommensbereich, während der Freibetrag für die Familien mit geringem Einkommen — bis ca. 47.000 DM — günstiger ist.

Die Entlastungswirkungen eines Realsplittings lassen sich nach oben dadurch begrenzen, daß man nicht die schichtenspezifischen Konsumausgaben, sondern nur die rechtlichen Unterhaltsverpflichtungen in Ansatz bringt. Dabei ist zu beachten, daß ein linearer Anstieg des Kinderunterhalts mit dem Einkommen nicht als angemessen gelten kann: „Zwar nimmt das Kind am höheren Lebensstandard seiner Eltern teil. Es hat aber keinen Anspruch auf Teilhabe am Luxus, im Gegenteil: Sein angemessener Unterhalt wird wesentlich durch die Tatsache des Kindseins und durch die damit gegenüber einem Erwachsenen andersartigen, insgesamt aber betragsmäßig in aller Regel geringeren Bedürfnisse geprägt“¹⁹. Aus dieser Perspektive erscheint auch eine absolute Obergrenze für den Unterhalt vertretbar, die den maximalen Realsplitting-Vorteil bestimmen würde²⁰. An der Benachteiligung der einkommensschwächeren Familien im Vergleich zur Freibetragslösung würde eine solche Modifikation aber nichts ändern.

Ein Familiensplitting hat nicht nur ungünstige Verteilungswirkungen, es kann auch im Hinblick auf die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit nicht ohne weiteres überzeugen. Alle Varianten laufen auf eine mehr oder weniger willkürliche Bemessung der Versorgungsaufwendungen für die Kinder hinaus. Am wenigsten steht das einkommensmäßige Splitting in Einklang mit der typischen Partizipation der Kinder am Familieneinkommen. Die konsumorientierten Verfahren wären im Grundsatz besser geeignet, eine Zurechnung der Versorgungsaufwendungen in Abhängigkeit von der Höhe des Familieneinkommens herbeizuführen. Sie sind aber mit dem Problem behaftet, daß der typische Zusammenhang zwischen Einkommen und Konsum geschätzt werden muß. Dies eröffnet beträchtliche Entscheidungsspielräume, wie schon ein Blick auf Diagramm 6 für die möglichen Entlastungsverläufe belegt.

Wichtig scheint mir in diesem Zusammenhang noch einmal der Hinweis zu sein, daß steuersystematische Aspekte keineswegs zwingend eine Präferenz für das Familiensplitting begründen. Durch adäquat bemessene Kinderfreibeträge kann der Normbedarf für die Konsumausgaben der Kinder berücksichtigt und damit die Steuerfreiheit des Existenzminimums gewährleistet werden. Bei der Ermittlung des Existenzminimums ergeben sich im Gegensatz zu den schichtenspezifischen Versorgungsaufwendungen keine besonderen Probleme. Ob neben der Steuerfreiheit des Existenzminimums auch der zivilrechtliche Unterhalt steuerlich berücksichtigt werden soll, ist eine offene Frage, die nicht allein im Sinne der Angleichung des Steuerrechts an das Unterhaltsrecht entschieden werden kann.

Aus familienpolitischen Gründen spricht ohnehin nichts für den Ersatz der Kinderfreibeträge durch ein Familiensplitting gleich welcher Art. Zwar entzieht sich das Problem der

¹⁶ Vgl. *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen*, Gutachten zur Reform der direkten Steuern in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 9, Bonn 1967, S. 38.

¹⁷ Vgl. J. Lang (1990), a. a. O., S. 343.

¹⁸ Wegen der Interdependenz zwischen Nettoeinkommen, Konsum und Einkommensbesteuerung ist das Nettoeinkommen, das der Konsumentscheidung zugrunde liegt, bei Anwendung des Realsplittings nicht genau zu ermitteln. Als Näherungsgröße dient daher das verfügbare Einkommen, daß sich ohne Berücksichtigung der Kinder bei Anwendung des normalen Splittingtarifs ergeben würde.

¹⁹ H. Scholz, Die Düsseldorfer Tabelle (Stand 1.7.1992), in: *Zeitschrift für das gesamte Familienrecht*, Heft 2, 1992, S. 129.

²⁰ Unterhaltsrechtlich wird bei überdurchschnittlichen wirtschaftlichen Verhältnissen der Eltern ein Sättigungsgrenze anvisiert. „Die Höhe des als geschuldet auferlegten Unterhalts sollte nicht nach dem bemessen werden, was Eltern ihren Kindern freiwillig geben; es ist realistisch, hierbei ein überobligationsmäßiges Quantum anzunehmen“. H. Holzhauser, *Erman-BGB-Kommentar*, S. 1111.

„korrekten“ Berücksichtigung der Kinder im Rahmen der Einkommensbesteuerung der streng wissenschaftlichen Beurteilung. Ob ein Familiensplitting auch dann noch breite Zustimmung finden würde, wenn seine Verteilungseffekte allgemein bekannt wären, ist allerdings zu bezweifeln. Darüber hinaus muß man berücksichtigen, daß ein Familiensplitting gegenüber der heutigen Lösung auf jeden Fall zu erheblichen Steuerausfällen führen würde²¹. Die Entlastung der „Besserverdienenden“ — ein in diesem Zusammenhang durchaus angebrachter Begriff — bindet Finanzmittel und vermindert damit den Spielraum für eine zielgerichtete Neuordnung des Familienlastenausgleichs.

Plädoyer für das reformierte Kindergeld-Kinderfreibetrags-System

Der Ersatz der Kinderfreibeträge durch ein Familiensplitting würde auf eine grundlegende Änderung der Familienbe-

steuerung hinauslaufen. Wer dies fordert, sollte die Überlegenheit seines Reformvorschlages hinsichtlich der zentralen steuer- und sozialpolitischen Ziele des Familienlastenausgleichs überzeugend begründen können. Die Diskussion hat jedoch gezeigt, daß adäquat bemessene Kinderfreibeträge den verschiedenen Splittingverfahren insbesondere im Hinblick auf die vertikalen Verteilungseffekte vorzuziehen sind. Da auch die Kinderfreibeträge bei geringem Einkommen keine ausreichende Entlastung gewährleisten, müssen sie aber auf jeden Fall durch eine sozialpolitisch motivierte Kindergeldkomponente ergänzt werden. Unnötige Vergünstigungseffekte in den oberen Einkommensschichten und unsystematische Entlastungssprünge lassen sich durch eine widerspruchsfreie Kombination von Kindergeld und Kinderfreibetrag — am besten im Rahmen der Finanzamtslösung — vermeiden.

²¹ Schon vor 10 Jahren wurden die Steuerausfälle auf über 20 Mrd. DM geschätzt. Vgl. R. Borell, V. Stern, a. a. O., S. 44.

Die anhaltende Massenarbeitslosigkeit erfordert eine radikale finanz- und wirtschaftspolitische Kurskorrektur

Von Dr. Herbert Ehrenberg, Horumersiel

Aller Resignation zum Trotz wäre mit neu orientierter Finanz- und Wirtschaftspolitik eine dauerhafte Verbesserung der Beschäftigungslage mittelfristig erreichbar, aber nicht mit demontiertem, nur bei funktionierendem Sozialstaat.

Vier Millionen Arbeitslose registrierte die *Bundesanstalt für Arbeit* zu Beginn des Jahres 1994, und nach den Berechnungen des *Sachverständigenrats für die wirtschaftliche Entwicklung* ist diese traurige Eröffnungsbilanz noch um weitere 2,1 Millionen Personen, „deren Arbeitsplätze mit Hilfe von Kurzarbeitergeld und Lohnkostenzuschüssen subventioniert sind oder die durch Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik abgesichert werden“, aufzustocken.¹ Beide Größenordnungen zusammen ergeben eine Arbeitsplatzlücke, die der Arbeitslosenzahl des Jahres 1932 in der Weimarer Republik entspricht.

Trotz dieser erschreckenden Parallelen wird an keiner verantwortlichen Stelle der Bundesrepublik Deutschland an einer überzeugenden Konzeption zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gearbeitet, und in der (ver)öffentlich(t)en Meinung wird die kurzfristige Betroffenheit zu Jahresbeginn mit der Veröffentlichung der bescheidenen Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts im ersten Quartal 1994 (2,1 Prozent reale Wachstumsrate nach dem Rückgang um 1,9 Prozent im Jahre 1993) einer Art „Konjunktur-Euphorie“, die mit den leicht verbesserten Zahlen des zweiten Quartals (2,3 Prozent) noch verstärkt wurde. Aber Konjunkturforscher, Bundesregierung und Wirtschaftsverbände ließen keinen Zweifel daran, daß mit diesen Wachstumsraten die Arbeitsmarktlage sich noch nicht verbessern würde. In ihrer Antwort auf eine Große Anfrage der SPD geht die Bundesregierung davon aus, daß 1995 „der Personalabbau langsam ausläuft“; für BDI-Präsident Tyll Necker ist ein Abbau der Arbeitslosigkeit „erst von 1996 an in Sicht“. Und auch diese bescheidenen Aussichten bestehen nach übereinstimmender Meinung bei Bundesregierung, Bundesbank, Wirtschaftsverbänden und vielen Wirtschaftswissenschaftlern nur dann, wenn es in der „Tarifpolitik mit Augenmaß“ weitergehe. Die sogenannte „Standortdiskussion“ hat hier reichlich Früchte getragen.

Die Standortdebatte ignoriert Fakten und führt zu falschen Rezepten

Parallel zu den Verteilungverschlechterungen der achtziger Jahre — die unbereinigte Lohnquote ging von 76,8 Prozent 1981 auf 70,3 im Jahre 1989 zurück, die bereinigte von 67,0 auf 60,9, die monatlichen Nettoealverdienste der Arbeitnehmer lagen 1989 (nach fünf Jahren mit rückläufigen Zuwachsraten) nur um 3,8 Prozent über dem Wert von 1981² — begann in der Bundesrepublik eine sich ständig ausbreitende Kritik an den hiesigen Standortbedingungen für die gewerbliche Wirtschaft. Als eine Art deutscher Variante der Anfang der

achtziger Jahre aus den USA und Großbritannien übernommenen Angebotstheorie, verschärft durch sich steigernde Sozialstaatskritik, wurde die Standortdebatte zu einer Plattform der Forderungen nach Lohnzurückhaltung und Abbau von Sozialleistungen. Sie fand ihr offizielles Dokument im September 1993 in dem „Bericht der Bundesregierung zur Zukunftssicherung des Standortes Deutschland“.

In diesem Bericht wurde festgestellt, daß

- „durch den Anstieg der Ansprüche an Staat und Wirtschaft“ die „Leistungsfähigkeit der Wirtschaft“ in „einem gefährlichen Verteilungsstreit“ zunehmend „überfordert“ wurde,
- die Deutschen sich „äußerst kurze Arbeits- und Maschinenlaufzeiten“ leisten,
- ← dabei aber „hohe Löhne“ gezahlt werden.

Dieser amtlichen Standortanalyse entsprechend verschärfen sich die Forderungen der Wirtschaft nach Lohnzurückhaltung über die nächsten Jahre hinweg, Beschäftigungsmöglichkeiten *unter* Tariflohn und zusätzlichem Abbau von Sozialleistungen. *Drei Beispiele aus jüngster Zeit:*

- Der Präsident des *Deutschen Industrie- und Handelstages*, Hans Peter Stihl, fordert umfassende Kürzungen sozialer Leistungen „von der Sozialhilfe bis zum Rentensystem. Die Eingriffe müssen so umfassend sein, daß im Ergebnis jeder davon betroffen sein wird.“ (*Stern* Nr. 26/94.)
- Tyll Necker, Präsident des *Bundesverbandes der Deutschen Industrie*, fordert „Schluß mit den Umverteilungsmechanismen“ und führt zur Begründung aus: „In den letzten drei Jahren wurde — vom Staat und von den Tarifpartnern — mehr verteilt als erwirtschaftet.“ (*Die Woche* vom 5. Mai 1994.)
- Der Präsident der *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*, Klaus Murmann, fordert für die kommende Tarifrunde von den Gewerkschaften eine Orientierung der Lohnforderungen am realen Wachstum, wobei

¹ *Jahresgutachten* 1993/94, S. 4.

² „*Statistisches Taschenbuch 1994*“, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1994, Tabellen 1.9 und 1.15 sowie „*Arbeits- und Sozialstatistik 1950-1990*“, Bonn 1992, Tabellen 1.9 und 1.15.