

Beschlußempfehlung und Bericht

des Finanzausschusses (7. Ausschuß)

zu dem Antrag der Abgeordneten Matthäus-Maier, Schmidt (Nürnberg), Poß, Adler, Bachmaier, Becker-Inglau, Blunck, Dr. Böhme (Unna), Börnsen (Ritterhude), Bulmahn, Catenhusen, Conrad, Dr. Diederich (Berlin), Diller, Egert, Esters, Faße, Fuchs (Köln), Fuchs (Verl), Ganseforth, Gilges, Dr. Götte, Hämmerle, Dr. Hartenstein, Dr. Hauchler, Huonker, Jungmann (Wittmoldt), Kastner, Kastning, Kühbacher, Kuhlwein, Luuk, Dr. Mertens (Bottrop), Müller (Düsseldorf), Nehm, Odendahl, Oesinghaus, Opel, Peter (Kassel), Purps, Renger, Reschke, Rixe, Schmidt (München), Schmidt (Salzgitter), Schulte (Hameln), Seuster, Sieler (Amberg), Dr. Sklarpelis-Sperk, Dr. Soell, Dr. Sonntag-Wolgast, Steinhauer, Dr. Struck, Terborg, Dr. Timm, Waltemathe, Walther, Dr. Wegner, Weiler, Westphal, Weyel, Wieczorek (Duisburg), Dr. Wieczorek, Wieczorek-Zeul, Wittich, Zander, Ibrügger, Jaunich, Leidinger, Kolbow, Müller (Pleisweiler), Bernrath, Zumkley, Dr. Vogel und der Fraktion der SPD
– Drucksache 11/6751 –

Für einen kinderfreundlichen, gerechten, einfachen und finanziell soliden Familienlastenausgleich

A. Problem

Basierend auf der Einschätzung, daß das derzeitige System des Familienlastenausgleichs ungerecht, undurchschaubar und bürokratisch sei, plädieren die Antragsteller für

- die Ablösung des geltenden sog. dualen Systems (Kombination von steuerlichem Kinderfreibetrag und Kindergeld) durch ein einheitliches Kindergeld von mindestens 200 DM monatlich pro Kind,
- die zusätzliche Einführung eines Familienzuschlages für Familien mit vier und mehr Kindern,

- die Kappung des steuerlichen Splitting-Vorteils¹⁾ bei jährlichen Bruttoeinkommen ab 100 000 DM zur teilweisen Finanzierung des einheitlichen Kindergeldes und des Familienzuschlages.

B. Lösung

Ablehnung des Antrages

Mehrheit der Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion der SPD bei Abwesenheit der Fraktion DIE GRÜNEN/Bündnis 90.

C. Alternativen

Die Bundesregierung hat für die nächste Legislaturperiode einen Gesetzentwurf in Aussicht gestellt, der auf der Grundlage des gegenwärtigen dualen Systems die finanzielle Situation von Familien mit Kindern stärken soll.

D. Kosten

Die Kostenfrage stellt sich nicht, da der Antrag abgelehnt wird.

¹⁾ Nach Auffassung der Koalitionsfraktionen handelt es sich beim Splitting-Effekt nicht um einen „Vorteil“, da das Ehegattensplitting – auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts – eine sachgerechte Form der Ehegattenbesteuerung darstellt.

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Antrag – Drucksache 11/6751 – abzulehnen.

Bonn, den 25. Oktober 1990

Der Finanzausschuß

Gattermann	Poß	Frau Will-Feld
Vorsitzender	Berichterstatter	

Bericht der Abgeordneten Poß und Frau Will-Feld

Die Vorlage — Drucksache 11/6751 — wurde vom Plenum des Deutschen Bundestages in dessen 207. Sitzung am 26. April 1990 zur federführenden Beratung an den Finanzausschuß und zur Mitberatung an den Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung, den Ausschuß für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit sowie den Haushaltsausschuß überwiesen.

Nachdem alle mitberatenden Ausschüsse die Vorlage abgelehnt haben, hat sich der Finanzausschuß mit dem Antrag am 24. und am 25. Oktober 1990 befaßt.

Die Antragsteller schlagen eine Neukonzeption des derzeitigen Systems des Familienlastenausgleichs vor, die auf folgenden vier Elementen beruht:

1. Ablösung des Kinderfreibetrages, der einkommensabhängigen Kürzung des Kindergeldes und der Kindergeldzuschläge durch ein einheitliches Kindergeld von mindestens 200 DM pro Monat,
2. Einführung eines monatlichen Familienzuschlages für Familien mit vier und mehr Kindern in Höhe von 100 DM für das vierte Kind, 200 DM für das fünfte Kind, 300 DM für das sechste Kind etc.,
3. Begrenzung des Splittingvorteils für zusammen zur Einkommensteuer veranlagte Ehegatten auf maximal 6 000 DM im Jahr zur teilweisen Finanzierung der Maßnahmen zu Nummern 1. und 2.,
4. Beseitigung der nebeneinander bestehenden Zuständigkeiten von Arbeits- und Finanzverwaltung bei der Durchführung des Familienlastenausgleichs zugunsten einer alleinigen Verwaltungszuständigkeit der Finanzämter (sog. Finanzamtslösung).

Die Vorschläge der Antragsteller basieren u. a. auf der Grundüberzeugung, daß die geltende steuerliche Berücksichtigung von kindbedingtem Aufwand zur ungleichen Behandlung von Kindern gutverdienender und von Kindern weniger verdienender Eltern führe, da die Entlastungswirkung aufgrund der progressiven Gestaltung des Steuertarifs mit steigendem Einkommen wachse. Außerdem sei es familienpolitisch verfehlt, den steuerlichen Splittingvorteil allein an die Tatsache der Eheschließung zu knüpfen und damit kinderlose Ehen im selben Umfang wie Ehen mit Kindern zu fördern.

In der Ausschlußberatung wies die Fraktion der SPD auf die nach Einbringung der Vorlage ergangenen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Mai 1990 und 12. Juni 1990 zur Verfassungswidrigkeit der in den Jahren 1983 bis 1985 geltenden Regelungen des Familienlastenausgleichs hin (BStBl 1990 Teil II S. 653, 664). Mit diesen Entscheidungen hat das Bundesverfassungsgericht für die Jahre 1983 bis 1985 den damals geltenden steuerlichen Kinderfreibetrag (432 DM) wegen seiner geringen Höhe und

wegen des fehlenden Ausgleichs durch ein ausreichend bemessenes Kindergeld sowie die Kürzung des Kindergeldes für Eltern mit höherem Einkommen für verfassungswidrig erklärt.

Auf Wunsch der Fraktion der SPD wurde die Bundesregierung um Vorlage eines Berichtes gebeten, der zu o. g. Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen Stellung nehmen und Lösungsmöglichkeiten aufzeigen sollte.

In diesem Bericht weist die Bundesregierung darauf hin, daß das Bundesverfassungsgericht mit den o. g. Entscheidungen ausdrücklich von wesentlichen verfassungsrechtlichen Beurteilungen in seiner früheren Leitentscheidung aus dem Jahre 1976 (BStBl 1976 Teil II S. 135) abgerückt sei, in der es den durch das Einkommensteuerreformgesetz 1975 grundsätzlich auf Kindergeldleistungen beschränkten Familienlastenausgleich für verfassungsgemäß angesehen habe. Das Bundesverfassungsgericht gehe nunmehr von der Grundüberlegung aus, daß der Staat dem Steuerpflichtigen und seiner Familie das Einkommen insoweit steuerfrei belassen müsse, als es zur Schaffung der Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein benötigt werde.

Verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sei nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, wenn die staatliche Gewährleistung des Existenzminimums im Steuerrecht durch entsprechende Kindergeldzahlungen zum Teil oder in vollem Umfang ersetzt werde, wobei die Vergleichbarkeit dieser drei möglichen Alternativen durch Umrechnung des Kindergeldes in einen fiktiven Kinderfreibetrag herzustellen sei. Ein möglichst einheitlicher Umrechnungssatz müsse so hoch sein, daß er unter Typisierungsgesichtspunkten dem Gleichheitsgebot standhalte.

Obgleich das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich von einer verfassungsrechtlichen Bewertung des Familienlastenausgleichs für die Zeit ab 1986 abgesehen habe, stellt die Bundesregierung vorbehaltlich zu treffender politischer Entscheidungen fest, daß auch für diese Zeit Regelungen zu finden sein werden.

Bei der Entwicklung von Lösungsmodellen sei es, so die Bundesregierung in ihrem schriftlichen Bericht, entgegen der von der Fraktion der SPD in ihrer Vorlage geäußerten Auffassung verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn sich die kindesbedingte Steuerermäßigung wegen der progressiven Gestaltung des Einkommensteuertarifs mit steigendem Einkommen stärker auswirke.

Ausgehend von einem in finanziellen Größen ausgedrückten Existenzminimum für ein Kind von 6 000 DM im Jahre 1990 führt die Bundesregierung in ihrem schriftlichen Bericht verschiedene Belastungsberechnungen für die öffentlichen Haushalte durch, die sich bei den Basisdaten allein im jeweiligen Kom-

binationsverhältnis von steuerlichem Kinderfreibetrag und Kindergeld unterscheiden. Bei der Umrechnung des Kindergeldes in einen fiktiven Kinderfreibetrag geht die Bundesregierung von einem Grenzsteuersatz von 40 v. H. aus. Als wichtiges Ergebnis dieser Berechnungen hält die Bundesregierung fest, daß die haushaltmäßige Auswirkung um so stärker steige, je höher das Kindergeld im Vergleich zum Kinderfreibetrag sei.

Wegen der erheblichen politischen wie finanziellen Bedeutung der zu treffenden Neuregelungen hält die Bundesregierung weitere Abstimmungen innerhalb der Bundesregierung und zwischen den Koalitionspartnern für erforderlich. Diese betreffen auch die Frage, ob Änderungen in allen oder lediglich in nicht bestandskräftigen Fällen geboten seien. Nach der bestehenden Rechtslage sei der Gesetzgeber nur verpflichtet, in den noch nicht bestandskräftig abgeschlossenen Verfahren die Benachteiligung der betroffenen Steuerpflichtigen zu beheben, wobei es ihm jedoch unbenommen bleibe, Änderungen von bereits in Bestandskraft erwachsenen Bescheiden zuzulassen. Die Finanzämter seien inzwischen angewiesen, alle noch nicht bestandskräftig abgeschlossenen Verfahren weiterhin verfahrensrechtlich offenzuhalten.

Abschließend erwähnt die Bundesregierung in ihrem schriftlichen Bericht, daß die von der Fraktion der SPD geforderte Finanzamtslösung mit einem reinen Kindergeldsystem keine wesentliche Verwaltungsvereinfachung mit sich bringen würde. Bei dieser Aussage stützt sich die Bundesregierung auf das Ergebnis einer von der Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e. V. durchgeführten Untersuchung zur Durchführbarkeit einer Finanzamtslösung auf der Grundlage eines dualen Systems.

In der Debatte im Finanzausschuß ergänzte die Bundesregierung den von ihr vorgelegten schriftlichen Bericht konkretisierend dahin gehend, daß die Absicht bestehe, über die vom Bundesverfassungsgericht auferlegte Nachbesserungsverpflichtung in den noch offenen Steuerfällen für die Veranlagungszeiträume 1983 bis 1985 auch die bereits bestandskräftig abgeschlossenen Fälle bei den Nachbesserungen zu berücksichtigen. Eine Entscheidung über die Frage, welche Regelung für die Jahre ab 1986 vorgeschlagen werden sollte, hält die Bundesregierung zum gegenwärtigen Zeitpunkt aus finanzpolitischer Sicht für nicht zweckmäßig, zumal der durch die deutsche Einheit bedingte Finanzbedarf noch nicht ausreichend konkretisierbar sei. Hierzu verwies die Fraktion der

SPD auf die Aussage des Bundesverfassungsgerichts, daß der Finanzbedarf des Staates nicht als Maßstab für die Beseitigung eines verfassungswidrigen Zustandes herangezogen werden könne.

Die Fraktionen im Finanzausschuß begrüßten einhellig die Absicht der Bundesregierung, die vom Bundesverfassungsgericht auferlegte Nachbesserung für noch offene Fälle als „große Lösung“ unter Einbeziehung der bereits abgeschlossenen Fälle vorzuschlagen, da, ungeachtet der verfahrensrechtlichen Situation, der Eindruck einer ungerechten Differenzierung zwischen einzelnen Gruppen von Steuerpflichtigen entstehen könnte.

Zu der Frage, wie der gebotene Kinderlastenausgleich herzustellen sei, unterstrich die Bundesregierung mit Zustimmung der Koalitionsfraktionen ein Festhalten am dualen System, wobei jedoch die Bundesregierung und alle Fraktionen im Finanzausschuß übereinstimmend davon ausgehen, daß auf Basis der o. g. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts eine reine Freibetragslösung oder eine reine Kindergeldlösung gleichermaßen als denkbare Alternativlösungen einer verfassungsrechtlichen Überprüfung standhalten würden. Die Entscheidung für eine der drei genannten Lösungsalternativen wird daher einhellig als eine politische und nicht als eine verfassungsrechtliche Entscheidung gesehen. Zu einer reinen Kindergeldlösung hat die Bundesregierung allerdings die Auffassung vertreten, daß eine solche Regelung den gesamten Familienlastenausgleich permanent in die Abhängigkeit von der jeweiligen Haushaltslage bringen würde.

Über die Problematik des Kinderlastenausgleichs hinaus wurde zusätzlich die Frage andiskutiert, ob die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts auch eine Anhebung des steuerlichen Grundfreibetrages verfassungsrechtlich geboten erscheinen lasse. Eine derartige Schlußfolgerung bezeichnete die Bundesregierung vom Grundsatz her als durchaus konsequent, da der Staat das Existenzminimum eines Erwachsenen ebenso zu respektieren habe wie das eines Kindes. Sie sei aber nicht zwingend, da das Bundesverfassungsgericht zum Grundfreibetrag keine Beanstandung ausgesprochen habe.

Bei der abschließenden Abstimmung über den Antrag der Fraktion der SPD wurde dieser mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion der SPD bei Abwesenheit der Fraktion DIE GRÜNEN/Bündnis 90 abgelehnt.

Bonn, den 25. Oktober 1990

Poß **Frau Will-Feld**

Berichterstatter

