

Bericht

des Ausschusses für Jugend, Familie und Gesundheit (13. Ausschuß)

zu dem von den Fraktionen der SPD, FDP eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Vereinheitlichung des Familienlastenausgleichs — Drucksachen 7/2032, 7/2163 —

Bericht der Abgeordneten Frau Stommel

I.

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD, FDP — Drucksache 7 2032 — in seiner 96. Sitzung am 26. April 1974 an den Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit federführend, an den Finanzausschuß, an den Ausschuß für Wirtschaft, an den Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung mitberatend sowie an den Haushaltsausschuß mitberatend und gemäß § 96 GO überwiesen.

Der Entwurf ist am 2. und 3. Mai 1974 im Finanzausschuß, am 14. Mai 1974 im Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung, am 16. Mai 1974 im Ausschuß für Wirtschaft und am 15. Mai 1974 vom Haushaltsausschuß (mitberatend) behandelt worden. Der Innenausschuß hat sich am 9. Mai 1974 gemäß § 60 Abs. 2 GO mit dem Gesetzentwurf befaßt. Der Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit hat den Gesetzentwurf am 16. und 22. Mai 1974 behandelt.

Der Finanzausschuß, der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung, der Ausschuß für Wirtschaft und der Haushaltsausschuß haben dem Entwurf grundsätzlich zugestimmt. Der Innenausschuß hat ihn zur Kenntnis genommen und die Auffassung vertreten, daß im Bereich des öffentlichen Dienstes eine Besitzstandswahrung sichergestellt werden muß. Der Haushaltsausschuß wird seinen Bericht nach § 96 GO BT gesondert vorlegen.

Der Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit begrüßt aus familien- und sozialpolitischen Gründen einstimmig die Vereinheitlichung und einkommensunabhängige Gestaltung des Familienlastenausgleichs und die kindergeldrechtliche Lösung.

Die Vertreter der CDU/CSU vertraten die Ansicht, daß diese Vereinheitlichung nicht den Namen „Reform“ verdienen, wenn die Lebensbedürfnisse kinderreicher Familien nicht wesentlich besser berücksichtigt werden. Daher beantragte die CDU/CSU-Fraktion im Ausschuß, das Kindergeld vom vierten Kind an auf 150 DM monatlich zu erhöhen. Mit dieser Erhöhung um 30 DM gegenüber dem Vorschlag der Bundesregierung und der Koalitionsfraktionen solle sichergestellt werden, daß auch durchschnittlich verdienende Alleinernährer von kinderreichen Familien im Regelfall ein Einkommen oberhalb der Sozialhilfeschwelle erzielen. Der finanzielle Mehraufwand von rund 500 Millionen DM jährlich kann nach Meinung der CDU/CSU-Mitglieder im Ausschuß bei Setzung der richtigen Prioritäten im Rahmen der Steuerreform durchaus verkraftet werden.

Von seiten der Koalition wurde ein Bedürfnis für eine weitere Verbesserung des Kindergeldes für die vierten und die weiteren Kinder zwar nicht bestritten, jedoch die Ansicht vertreten, daß die hierfür benötigten finanziellen Mittel im Rahmen der Steuerreform nicht bereitgestellt werden könnten.

Die CDU/CSU-Vertreter forderten in einem weiteren Antrag, daß hinter § 10 BKGG folgender § 10 a eingefügt wird:

„§ 10 a

Anpassung des Kindergeldes

(1) Bei Veränderung der Einkommensverhältnisse und der Lebenshaltungskosten wird die Höhe der Kinderentlastung alle zwei Jahre jeweils zum 1. Januar durch Gesetz angepaßt.

(2) Die Bundesregierung hat den gesetzgebenden Körperschaften alle zwei Jahre bis

zum 31. Oktober einen Bericht, erstmals bis zum 31. Oktober 1976, vorzulegen.“

Die CDU/CSU hält die Einführung einer Anpassungsklausel, wie sie in anderen Sozialleistungsbereichen bereits bestehe, für unerlässlich, damit die zum 1. Januar 1975 wirksam werdende Kinderentlastung rechtzeitig der Entwicklung der Lebenshaltungskosten angepaßt wird. Bei der Gesamtbeurteilung sei zu berücksichtigen, daß die derzeitigen Steuerfreibeträge für die Mehrzahl der Steuerpflichtigen eine mit dem Einkommen steigende Steuerentlastung zur Folge habe. Wenn regelmäßige Anpassungen der Kindergeldsätze unterblieben, würden innerhalb kurzer Zeit Besitzstandseinbußen gegenüber dem heutigen System eintreten. Die Vertreter der Regierungskoalition hielten die Einführung einer Anpassungsklausel nicht für notwendig, da zu gegebener Zeit eine Anpassung, auch ohne im Gesetz allgemein verankert zu sein, vorgenommen werden könne.

Gegen die Stimmen der CDU/CSU-Fraktion hat der Ausschuß beschlossen, dem Bundestag vorzuschlagen, die Änderung des Bundeskindergeldgesetzes als Artikel 2 in den Entwurf eines Dritten Steuerreformgesetzes einzufügen.

II.

Zu den vom Ausschuß einstimmig beschlossenen Änderungen des Gesetzentwurfs ist folgendes zu bemerken:

Zu Artikel 1

Zu Nummern 1 und 2

Die vom Ausschuß beschlossene Änderung des Klammerzusatzes in § 1 Nr. 1 sowie in § 2 Abs. 5 Satz 1 und Satz 2 Nr. 1 Buchstaben a und b des Gesetzentwurfs ist die notwendige Anpassung an das am 1. Januar 1975 noch geltende Steuerrecht.

Zu Nummer 7

Aus Gründen der Rechtssicherheit hält es der Ausschuß für geboten, in § 8 Abs. 2 BKGG den von der Rechtsprechung anerkannten Vornamensatz ausdrücklich festzulegen.

Zu Nummer 8

Die vom Ausschuß beschlossene Neufassung des § 9 Abs. 2 BKGG durch die Absätze 2 und 3 dient in erster Linie der gebotenen Klarstellung. Außerdem wird zur Vermeidung von Unbilligkeiten der Eingang des Antrags auf Kindergeld bei irgendeiner Dienststelle der Bundesanstalt dem Eingang des Antrags bei dem nach § 24 BKGG zuständigen Arbeitsamt gleichgestellt.

Der angeführte Absatz 4 regelt einen weiteren Fall, in dem die Antragstellung praktisch erst verspätet möglich war.

Der Absatz 5 entspricht dem Absatz 3 des Gesetzentwurfs.

Zu Nummer 10

Die Durchführung des § 11 BKGG führt im Einzelfall zu einem unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand der Bundesanstalt für Arbeit, weil diese Vorschrift außerordentlich kompliziert ist. Dieser Aufwand ist nicht gerechtfertigt, zumal die praktische Bedeutung dieser Vorschrift durch den Wegfall der Einkommensgrenze beim Zweitkindergeld, die Einführung eines Kindergeldes für das erste Kind und die Erhöhung der Kindergeldsätze sehr gering sein wird. Der Ausschuß hat daher beschlossen, den § 11 BKGG, für den es in Artikel 1 §§ 97 ff. des Entwurfs eines Dritten Steuerreformgesetzes keine Parallele gab, zu streichen.

Zu Nummer 11 a

Die Vorschrift des § 13 Nr. 3 BKGG wird durch die Streichung der §§ 4 und 5 BKGG gegenstandslos. Die vom Ausschuß beschlossene Neufassung des § 13 Nr. 3 BKGG entspricht inhaltlich dem § 13 Nr. 4 BKGG.

Die vom Ausschuß beschlossene neue Nummer 4 des § 13 BKGG hat sich in der Praxis als notwendig erwiesen. In Fällen, in denen das Kindergeld bereits zu Beginn des zweimonatlichen Zahlungszeitraums gezahlt worden ist und die Kinderzulage aus der gesetzlichen Unfallversicherung oder der Kinderzuschuß aus den gesetzlichen Rentenversicherungen im ersten Monat dieses Zahlungszeitraums zuerkannt wird, läßt sich über § 8 Abs. 3 BKGG nicht vermeiden, daß der Kindergeldempfänger für ein und dasselbe Kind für den zweiten Monat auch noch die Kinderzulage oder den Kinderzuschuß erhält. Eine solche Doppelbegünstigung ist im Ergebnis nicht vertretbar. Daher muß für diese Fälle durch die neue Nummer 4 die Verpflichtung des Kindergeldempfängers begründet werden, das ihm für den zweiten Monat gezahlte Kindergeld zurückzuzahlen.

Zu Nummer 11 b

Durch die vom Ausschuß beschlossene Neufassung des § 14 BKGG wird die Verjährungsfrist um zwei Jahre auf vier Jahre verlängert.

Das ist für die Verjährung des Anspruchs auf Rückzahlung von Kindergeld (§ 14 Abs. 2 Satz 1) erforderlich, weil die Bundesanstalt für Arbeit zur Verwaltungsvereinfachung in einer sehr großen Zahl von Fällen die turnusmäßige Überprüfung der Anspruchsberechtigung nur alle sechs Jahre durchführt. Dies ist nur dann vertretbar, wenn die dabei festgestellten Rückzahlungsansprüche nicht zu schnell verjähren. Praktische Erfahrungen lassen es darüber hinaus erforderlich erscheinen, die Ausnahme von der Verjährungsfrist des Absatzes 2 Satz 1, die in Satz 2 der vom Ausschuß beschlossenen Neufassung des § 14 Abs. 2 in Anlehnung an das geltende Recht geregelt ist, auch für Fälle grobfahrlässiger Erwirkung nicht zustehender Leistungen gelten zu lassen.

Die Festlegung des Beginns der Verjährung des Kindergeldanspruchs auf den Ablauf des Kalenderjahres, in dem der Anspruch entstanden ist (§ 14 Abs. 1), entspricht der allgemeinen bürgerlich-rechtlichen Regelung über den Beginn der kurzen Ver-

jäh rung (§ 198 Satz 1 und § 201 BGB). Gegenüber dem geltenden Kindergeldrecht, das auf den Ablauf des Kalenderjahres abstellt, für das das Kindergeld zu gewähren war, ist damit nur dem Wortlaut, nicht aber der Sache nach eine Änderung verbunden. Da der Kindergeldantrag nicht für die Entstehung des Kindergeldanspruchs, sondern nur für die förmliche Einleitung des Verwaltungsverfahrens erforderlich ist, ist für den Beginn der Verjährung auch künftig nicht der Zeitpunkt der tatsächlichen Antragstellung, sondern der Zeitpunkt maßgeblich, zu dem der Antrag frühestens hätte gestellt werden können, d. h. der Zeitpunkt der Erfüllung der materiellrechtlichen Anspruchsvoraussetzungen.

Zu Nummer 11 c

Der Ausschuß hat beschlossen, die Regelung des § 17 Abs. 1 BKGG, nach der der Antrag bei dem nach § 24 zuständigen Arbeitsamt zu stellen ist, als Sollvorschrift zu gestalten. Dies erscheint notwendig, weil nach § 9 Abs. 2 BKGG in der vom Ausschuß empfohlenen Neufassung nicht mehr der Eingang des Antrags beim zuständigen Arbeitsamt, sondern bei irgendeiner Dienststelle der Bundesanstalt für Arbeit maßgeblich sein soll.

Zu Nummer 13 a

Die Vorschrift des § 20 Abs. 1 Satz 2 BKGG, nach der die monatliche Zahlung des Kindergeldes angeordnet werden kann, hat sich als überflüssig erwiesen. Der Ausschuß hat daher beschlossen, sie zu streichen.

Der vom Ausschuß beschlossene neue Satz 3 in § 20 Abs. 2 BKGG dient der Ergänzung der vorangehenden Vorschrift, nach der das Kindergeld für die ausländischen Arbeitnehmer, deren Familien außerhalb des Geltungsbereiches des Gesetzes wohnen, ihren Arbeitgebern überwiesen wird, damit diese es unverzüglich den Arbeitnehmern auszahlen. Der neue Satz 3 verpflichtet die Arbeitgeber ausdrücklich, das ihnen für ihre Arbeitnehmer überwiesene Kindergeld zurückzuzahlen, wenn sie es nicht innerhalb einer angemessenen Frist an die Arbeitnehmer ausgezahlt haben. Dies wird z. B. der Fall sein, wenn ein Arbeitnehmer vorzeitig aus dem Arbeitsverhältnis ausgeschieden ist und daher nicht mehr Anspruch auf das dem Arbeitgeber überwiesene Kindergeld hat oder wenn eine Auszahlung des Kindergeldes wegen der vorzeitigen Abreise des Arbeitnehmers in sein Heimatland nicht mehr möglich ist. Zur Durchsetzung des Rückzahlungsanspruchs wird dem Arbeitsamt dasselbe Verfahren wie zur Durchsetzung sonstiger öffentlich-rechtlicher Ansprüche eröffnet.

Zu Nummer 15

In die vom Ausschuß beschlossenen Änderungen des § 23 BKGG wurde der Übersicht halber die bereits im Gesetzentwurf vorgesehene Neufassung des

§ 23 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BKGG mit einbezogen (Nummer 1).

Durch die Ergänzung des § 23 Abs. 1 Satz 3 BKGG werden in den Fällen des § 13 Nr. 1 BKGG die sachlich gleichwertigen Fälle des § 13 Nr. 2 BKGG gleichgestellt (Nummer 2).

Die Neufassung des § 23 Abs. 2 BKGG schafft die von der Sache her gebotene Möglichkeit der Aufrechnung auch gegenüber dem Ehegatten des Rückzahlungspflichtigen, sofern beide zusammen leben und somit eine Wirtschaftsgemeinschaft bilden (Nummer 3).

Die Neufassung des § 23 Abs. 4 BKGG ist nur eine redaktionelle Anpassung (Nummer 4).

Zu Nummer 15 a

Die vom Ausschuß beschlossene Neufassung des § 25 Abs. 2 BKGG erweitert unter Nummer 1 die Möglichkeit, von der Erteilung eines Bescheides abzusehen. Dies entspricht den Erfordernissen der Praxis und dient der Verwaltungsvereinfachung.

Zu Nummer 16 a

Die Streichung des gegenstandslos gewordenen § 31 BKGG dient der Rechtsklarheit.

Zu Nummer 18

Der Ausschuß hat in Übereinstimmung mit dem Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung beschlossen, die in § 44 Abs. 1 Satz 3 des Gesetzentwurfs vorgesehene Frist für den Nachweis der Anspruchsvoraussetzungen bis zum 31. Dezember 1975 zu verlängern. Der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit hatte in seiner Anhörung vor dem Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung im Interesse einer möglichst rechtzeitigen Auszahlung des Kindergeldes an alle neuen Kindergeldberechtigten ausdrücklich um diese Fristverlängerung gebeten.

Die zu § 45 Abs. 1 Buchstabe a des Gesetzentwurfs beschlossene Änderung geht auf einen entsprechenden Beschluß des Haushaltsausschusses zurück. Sie bedeutet, daß die Gebietskörperschaften (Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände) für die Übergangszeit den Aufwand für die Kindergeldzahlung an ihre Bediensteten selbst zu tragen haben. Dadurch werden von dem nach § 45 im Bereich der Länder zu zahlenden Kindergeld nach Ansicht der Bundesregierung über 90 v. H. von den Ländern zu finanzieren sein.

Die übrigen zu § 45 des Gesetzentwurfs beschlossenen Änderungen und Ergänzungen dienen im wesentlichen der Klarstellung.

III.

Die vom Ausschuß einstimmig gefaßten Entschlüsse entsprechen im wesentlichen den Anregungen der beteiligten Ausschüsse.

Bonn, den 22. Mai 1974

Frau Stommel

Berichterstatlerin