

**Antwort
der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Apel, Dr. Spöri, Frau Schmidt
(Nürnberg), Wieczorek (Duisburg), Delorme, Dr. Diederich (Berlin), Esters, Fiebig,
Gilges, Hauck, Huonker, Jaunich, Dr. Klejdzinski, Klose, Dr. Kübler, Kühbacher,
Lennartz, Frau Dr. Lepsius, Frau Matthäus-Maier, Dr. Mertens (Bottrop), Müller
(Düsseldorf), Nehm, Poß, Purps, Rapp (Göppingen), Schlatter, Sielaff, Sieler,
Frau Simonis, Dr. Struck, Frau Traupe, Waltemathe, Walther, Westphal,
Dr. Wieczorek, Witek, Wolfram (Recklinghausen), Würtz, Zander, Frau Zutt
und der Fraktion der SPD**
— Drucksache 10/3716 —

Steuersenkungsgesetz und Bundeskindergeldgesetz

Der Bundesminister der Finanzen – IV B 5 – S 2282 – 181/85 – hat mit Schreiben vom 9. September 1985 namens der Bundesregierung die Kleine Anfrage wie folgt beantwortet:

Vorbemerkung

Die Bundesregierung ist, wie in der Regierungserklärung vom 4. Mai 1983 und in der Begründung zu dem von ihr eingebrachten Entwurf eines Steuersenkungsgesetzes (Drucksache 10/2884) ausgeführt ist, überzeugt, daß der Familienlastenausgleich am besten in einem dualen System, also durch steuerliche Entlastungen und Kindergeld, verwirklicht werden kann.

Der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gebietet es, daß bei gleichen Einkommensverhältnissen derjenige, der Kinder hat, weniger Steuern zahlt als derjenige, der keine Kinder hat. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gehört die Belastung der Eltern durch Unterhaltsverpflichtungen gegenüber ihren Kindern zu den die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit beeinträchtigenden Umständen.

Danach ist es ein Gebot der Steuergerechtigkeit, diese Belastung bei der Einkommensbesteuerung zu berücksichtigen, sofern nicht ein anderer Ausgleich, z. B. durch das Kindergeld, gewährt wird. Steuerliche Entlastung und Kindergeld zusammen müssen die Unterhaltsbelastung der Eltern angemessen berücksichtigen. Mit

Wirkung ab 1986 sind deshalb der Kinderfreibetrag von 432 DM auf 2 484 DM erhöht und der Kindergeldzuschlag bis zu 46 DM monatlich eingeführt worden.

Gäbe es keine Kinderfreibeträge, so würde der Einkommensteil, mit dem der nicht durch das Kindergeld gedeckte Unterhaltsaufwand der Eltern bestritten wird, der Einkommensteuer unterworfen. Diesen Einkommensteil hätten die Eltern dann je nach der Höhe ihres Einkommens entsprechend der Progression des Einkommensteuertarifs mit 22 bis 56 v. H. zu versteuern. Es ist folgerichtig und gerecht, wenn der Kinderfreibetrag entsprechend dieser unterschiedlichen Steuerbelastung entlastet.

Die Anhebung des Kinderfreibetrags ist eine grundlegende Weichenstellung zur Wiederherstellung einer familiengerechten Besteuerung. Sie führt aus der familienpolitischen Sackgasse heraus, die durch das 1975 aufgegebene duale System des Familienlastenausgleichs eröffnet wurde.

In der kommenden Gesetzgebungsperiode soll der steuerliche Familienlastenausgleich weiter verbessert werden.

A. Zum Finanzaufwand für den Familienlastenausgleich

1. Wie hoch ist in den einzelnen Jahren die Zahl der Kinder, an die von 1972 an Kindergeld – mit und ohne Kindergeldzahlungen der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände – gezahlt wurde bzw. nach den Planungen der Bundesregierung bis 1988 gezahlt wird (aufgeteilt nach deutschen Kindern, ausländischen Kindern, für die volles Kindergeld gezahlt, und ausländischen Kindern, für die sog. Vertragskindergeld gezahlt wird)?

Haus- halts- jahr	deutsche Kinder	ausländische Kinder, für die volles Kindergeld gezahlt wurde/wird	ausländische Kinder, für die Vertrags- kindergeld gezahlt wurde/wird	Kinder insgesamt
1972	4 745 000	705 000	5 450 000	
1973	4 598 000	762 000	5 360 000	
1974	4 460 000	829 000	5 289 000	
1975	15 106 000	1 040 000	1 435 000	17 581 000
1976	14 805 000	972 000	1 398 000	17 175 000
1977	14 490 000	995 000	1 336 000	16 821 000
1978	14 080 000	1 065 000	1 260 000	16 405 000
1979	13 755 000	1 170 000	1 185 000	16 110 000
1980	13 370 000	1 335 000	975 000	15 680 000
1981	13 085 000	1 445 000	840 000	15 370 000
1982	12 380 000	1 480 000	635 000	14 495 000
1983	11 945 000	1 428 000	582 000	13 995 000
1984	12 100 000	1 495 000	385 000	13 980 000
1985	11 725 000	1 450 000	370 000	13 545 000
1986	11 375 000	1 400 000	350 000	13 125 000
1987	11 125 000	1 350 000	335 000	12 810 000
1988	10 875 000	1 300 000	320 000	12 495 000

Die Zahlen für die Jahre 1972 bis 1974 stammen aus der – jeweils den Zahlungszeitraum November/Dezember betreffenden – Statistik der Bundesanstalt für Arbeit, die allein damals das Bundeskindergeldgesetz durchgeführt hat. Für die folgenden Jahre – seit 1975 sind die öffentlichen Dienstherren/Arbeitgeber für die Zahlung des Kindergeldes an ihre Bediensteten zuständig – sind mangels entsprechender statistischer Angaben aus diesem Bereich die Zahlen aus den Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit hochgerechnet worden. Entsprechend dem Anteil der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände an den Kindergeld-Gesamtausgaben dürften von diesen Zahlen etwa 14 v. H. auf diese Körperschaften entfallen.

Bis Ende 1974 ist kein Kindergeld für erste Kinder gezahlt worden.

2. Wie hoch (in Mrd. DM) war in den einzelnen Jahren ab 1972 der Finanzaufwand für das Kindergeld bzw. wie hoch (mit und ohne Kindergeldzuschlag) wird er nach dem Finanzplan des Bundes bis 1988 sein?

Jahr	Kindergeld ¹⁾ Istausgabe	Jahr	Kindergeld ¹⁾ Haushaltsansatz/ Finanzplan
1972	3,194	1985	13,580
1973	3,119	1986	13,940 ³⁾
1974	3,054	1987	13,505 ³⁾
1975	12,888 ²⁾	1988	13,130 ³⁾
1976	12,639 ²⁾		
1977	13,801		
1978	14,994		
1979	16,741		
1980	16,939		
1981	18,460		
1982	16,181		
1983	14,683		
1984	14,257		

¹⁾ ohne Verwaltungskosten und Erstattungen an Rentenversicherungsträger

²⁾ zuzüglich 1,45 Mrd. DM jährliche Kindergeldausgaben, die von den Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden finanziert worden sind

³⁾ einschließlich 0,65 Mrd. DM für Kindergeldzuschlag

3. Wie hoch ist der durchschnittliche Jahreszahlbetrag je Kind in DM in den einzelnen Jahren von 1972 bis 1988?

Der durchschnittliche Jahreszahlbetrag wurde bis einschließlich 1984 von der Bundesanstalt für Arbeit anhand des von ihr gezahlten Kindergeldes errechnet, für die Folgezeit vom Bundesmini-

sterium für Jugend, Familie und Gesundheit geschätzt. Er beträgt für

1972	586 DM	1981	1 188 DM
1973	581 DM	1982	1 097 DM
1974	577 DM	1983	1 031 DM
1975	820 DM	1984	1 033 DM
1976	825 DM	1985	1 030 DM
1977	820 DM	1986	1 025 DM
1978	911 DM	1987	1 020 DM
1979	1 033 DM	1988	1 015 DM
1980	1 086 DM		

Für die Höhe des durchschnittlichen Jahreszahlbetrags ist neben der Ausgestaltung des Kindergeldrechts insbesondere der Anteil von Kindern mit niedriger und hoher Ordnungszahl maßgebend.

4. Wie häufig sind seit Einführung des Kindergeldes Verbesserungen vorgenommen worden? Wann, welche, mit welchem Finanzaufwand jeweils?

Die Frage wird dahin verstanden, daß sie sich nur auf die Kindergeldsätze bezieht, und zwar nur auf die Zeit nach der Einführung des vom ersten Kind an zu zahlenden Kindergeldes (1. Januar 1975). Die in dieser Zeit vorgenommenen Änderungen in der Umschreibung der zu berücksichtigenden Kinder, die teils zur Leistungsverbesserung, teils zur Leistungsverringerung führten, bleiben hier ebenso außer Betracht wie die (1982 und 1983 wirksam gewordenen) Minderungen von Kindergeldsätzen.

Eine Leistungsverringerung war insbesondere der 1981 mit Wirkung vom 1. Januar 1982 beschlossene und inzwischen mit Wirkung vom 1. Januar 1985 revidierte Ausschuß junger Menschen über 18 Jahre ohne Ausbildungs- und Arbeitsplatz.

Die Antwort ergibt sich aus folgender tabellarischer Übersicht:

Stand am	Monatlicher Kindergeldsatz für das				geschätzter Jahres-Mehr- aufwand durch die Erhöhung in Mrd. DM
	erste Kind	zweite Kind	dritte Kind	vierte und jedes weitere Kind	
	DM				
01. 01. 1975	50	70	120	120	
01. 01. 1978	50	80	150	150	1,8
01. 01. 1979	50	80	200	200	
01. 07. 1979	50	100	200	200	2,2
01. 02. 1981	50	120	240	240	2,0

5. Wie hoch ist der Finanzaufwand (Ausgaben bzw. steuerliche Mindereinnahmen)
- für die Kinderadditive bei den Sonderausgaben,
 - für die Kinderbetreuungskosten,
 - für die Kinderfreibeträge,
 - für Kindergeld, Kindergeldzuschlag, Kinderadditiven, Kinderbetreuungskosten und Kinderfreibeträge zusammen,
 - für das Mutterschaftsurlaubsgeld,
 - für das Erziehungsgeld

in den einzelnen Jahren seit 1972 nach Ist- bzw. Finanzplanzahlen bis 1988?

Die gewünschten Angaben können der als Anlage beigefügten Übersicht entnommen werden.

6. Wie hoch wäre der Finanzaufwand des Bundes für das Kindergeld in den einzelnen Jahren bis 1988, wenn die Kindergeldausgaben seit 1982 mit der durchschnittlichen Steigerungsrate des Bundeshaushalts steigen würden und einen gleichbleibenden Ausgabenanteil am Bundeshaushalt behielten? Wie hoch ist die entsprechende „Einsparung“ in den einzelnen Jahren gegenüber den tatsächlichen Ausgaben bzw. Ausgabenansätzen?

Die Bundesregierung hält eine Koppelung der Kindergeldausgaben an die Entwicklung der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts nicht für sinnvoll und lehnt deshalb entsprechende fiktive Berechnungen ab. Derartige Modellüberlegungen sind übrigens nicht wirklichkeitsgerecht, weil sie vor allem Veränderungen in der Zahl der Kinder außer Betracht lassen (vgl. Antwort zu Frage A 1).

7. Wie wird sich der Finanzaufwand des Bundes bis 1988 entwickeln, wenn man zu den geplanten Kindergeldleistungen des Familienlastenausgleichs die Steuermindereinnahmen des Bundes für die steuerlichen Kinderfreibeträge noch hinzählt?

Belastung des Bundes durch
Kindergeld und steuerliche
Kinderfreibeträge

	1985	1986	1987	1988
- Mio. DM -				

Kindergeld ¹⁾ einschließlich Kindergeld- zuschlag ^{1) 2)}	13 580	13 940	13 505	13 130
Anteilige Steuerminder- einnahmen des Bundes für die steuerlichen Kinder- freibeträge	765	3 825	3 825	3 825
zusammen	14 345	17 765	17 330	16 955

¹⁾ ohne Verwaltungskosten und Erstattungen an Rentenversicherungsträger
²⁾ 650 Mio. DM ab 1986

8. Wie hoch wäre der Finanzaufwand für das Kindergeld 1985, wenn das Kindergeld nach dem Stand der letzten Erhöhung 1981 zur Aufrechterhaltung des realen Kaufkraftwertes „dynamisiert“ worden wäre?
9. Welcher Finanzaufwand wäre bis 1988 notwendig, um eine Dynamisierung des Kindergelds im Sinne eines Ausgleichs für die reale Kaufkraftverschlechterung zu beschließen und durchzuführen, wenn man für die künftigen Jahre eine Preissteigerungsrate von nur 2,5 v. H. jährlich annimmt?
10. Wieweit (in DM und in v. H.) wird der reale Kaufkraftwert des Kindergeldes seit seiner letzten Anpassung 1981 bis 1988 ohne jede Dynamisierung gesunken sein
 - bei einer Familie mit 1 Kind,
 - bei einer Familie mit 2 Kindern,
 - bei einer Familie mit 3 Kindern,
 - bei einer Familie mit 4 Kindern,
 - bei einer Familie mit 5 Kindern?

Die Bundesregierung lehnt eine Dynamisierung des Kindergeldes weiterhin ab. Sie hält es deshalb nicht für sinnvoll, derartige fiktive Berechnungen durchzuführen (vgl. auch Antwort zu Frage A 21).

11. Wie viele Familien erhalten Kindergeld
 - für 1 Kind und in welcher Höhe,
 - für 2 Kinder und in welcher Höhe,
 - für 3 Kinder und in welcher Höhe,
 - für 4 Kinder und in welcher Höhe,
 - für 5 Kinder und in welcher Höhe?
12. Wie hoch war im letzten Jahr der Finanzaufwand für das Kindergeld
 - für Familien mit 1 Kind,
 - für Familien mit 2 Kindern,
 - für Familien mit 3 Kindern,
 - für Familien mit 4 Kindern,
 - für Familien mit 5 Kindern?

Die nachstehenden Angaben beziehen sich auf das Haushaltsjahr 1984, und zwar nur auf Familien, die für ihre Kinder Kindergeld nach den Sätzen des § 10 BKGG („Inlandskindergeld“) bezogen haben.

Zahl der Familien	jährliches Kindergeld DM		Finanzaufwand in Mrd. DM
mit			
3 996 000	1 Kind	600	2,4
2 864 000	2 Kindern	1 440 bis 1 800	4,9
807 000	3 Kindern	3 120 bis 4 440	3,4
252 000	4 Kindern	4 800 bis 7 320	1,9
45 000	5 Kindern	6 480 bis 10 200	0,5

13. Wie viele Familien erhalten nach den Vorschlägen der Bundesregierung den Kindergeldzuschlag
- für 1 Kind und mit welchem Finanzvolumen insgesamt,
 - für 2 Kinder und mit welchem Finanzvolumen insgesamt,
 - für 3 Kinder und mit welchem Finanzvolumen insgesamt,
 - für 4 Kinder und mit welchem Finanzvolumen insgesamt,
 - für 5 Kinder und mit welchem Finanzvolumen insgesamt?

Den Kindergeldzuschlag werden voraussichtlich erhalten:

- 382 250 Familien
 mit einem Kind (Finanzvolumen ca. 160 Mio. DM),
 306 250 Familien
 mit zwei Kindern (Finanzvolumen ca. 255 Mio. DM),
 161 500 Familien mit drei
 oder mehr Kindern (Finanzvolumen ca. 235 Mio. DM).

Das diesen Schätzungen zugrundeliegende statistische Material schlüsselt die Zahlen nicht für Familien mit vier und fünf Kindern auf. Daher lässt sich die Frage insofern nicht vollständig beantworten.

14. Wie viele Familien werden nach den Plänen der Bundesregierung durch die steuerlichen Kinderfreibeträge einen höheren Betrag als den Kindergeldzuschlag erhalten
- bei 1 Kind und mit welchem Finanzvolumen insgesamt,
 - bei 2 Kindern und mit welchem Finanzvolumen insgesamt,
 - bei 3 Kindern und mit welchem Finanzvolumen insgesamt,
 - bei 4 Kindern und mit welchem Finanzvolumen insgesamt,
 - bei 5 Kindern und mit welchem Finanzvolumen insgesamt?

Familien, die durch die steuerlichen Kinderfreibeträge stärker als durch den Kindergeldzuschlag entlastet werden:

Familien mit	Anzahl der Familien in Tsd.	Finanzvolumen in Mio. DM
1 Kind	2 940	2 330
2 Kindern	2 010	3 230
3 und mehr Kindern	<u>640</u>	<u>1 640</u>
zusammen	5 590	7 200

Die Angaben wurden mit Hilfe des Einkommensteuer-Modells des Bundesministeriums der Finanzen für das Jahr 1988 auf der Grundlage der Fortschreibung der Ergebnisse der Lohn-/Einkommensteuerstatistiken 1980 nach den geltenden gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzungen ermittelt. Die statistischen Ausgangsdaten erlauben keine gesonderten Angaben für Familien mit vier und mehr Kindern.

15. Wie wirkt sich die durch die Einführung der steuerlichen Kinderfreibeträge behauptete Dynamisierung der Leistungen für die Familie von 1982 bis 1992 bei einem Arbeitnehmer mit durchschnittlichem Einkommen und drei bzw. vier oder fünf Kindern aus, wenn man das Kindergeld und die Entlastung durch steuerliche Kinderfreibeträge zusammenzählt und dem jeweiligen Brutto-
lohn gegenüberstellt?

Eine Vergleichsrechnung für die Jahre 1982 und 1988 (volles Inkrafttreten des Steuersetzungsgesetzes 1986/1988) ergibt folgendes Bild:

	1982	1988
	– in DM –	
Bruttojahresverdienst	<u>32 695</u>	<u>39 950</u>
<i>Arbeitnehmer mit drei Kindern</i>		
(Steuerklasse III/3)		
Kindergeld (Jahresbetrag)	4 440	4 440
Entlastung durch Kinderfreibeträge	–	1 640
Kinderbezogene Entlastung insgesamt	4 440	6 080
– in v. H. des Bruttojahresverdienstes –	13,6	15,2
<i>Arbeitnehmer mit vier Kindern</i>		
(Steuerklasse III/4)		
Kindergeld (Jahresbetrag)	7 320	7 320
Entlastung durch Kinderfreibeträge	–	2 186
Kinderbezogene Entlastung insgesamt	7 320	9 506
– in v. H. des Bruttojahresverdienstes –	22,4	23,8
<i>Arbeitnehmer mit fünf Kindern</i>		
(Steuerklasse III/5)		
Kindergeld (Jahresbetrag)	10 200	10 200
Entlastung durch Kinderfreibeträge	–	2 734
Kinderbezogene Entlastung insgesamt	10 200	12 934
– in v. H. des Bruttojahresverdienstes –	31,2	32,4

Bei dem angegebenen Bruttoverdienst handelt es sich um die Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer, die mit 3,5 v. H. jährlichem Zuwachs (ab 1985) fortgeschrieben wurde.

Eine Fortführung dieser Vergleichsrechnung bis 1992 ist nicht sinnvoll, weil sich nicht absehen läßt, welche Verbesserungen bis dahin möglich sein werden. Die Bundesregierung hat mehrfach ihre Absicht bekundet, bei entsprechenden Fortschritten der Gesundung der Staatsfinanzen in der nächsten Legislaturperiode weitere Entlastungen bei der Lohn- und Einkommensteuer anzustreben.

16. Um wieviel wird die Steuerquote 1986 und 1988 durch die Einführung der steuerlichen Kinderfreibeträge gesenkt, und um wieviel vom Hundert wird die Staatsquote optisch dadurch verändert, daß statt einer inflationsbedingten notwendigen Anpassung des Kindergelds mit erhöhenden Auswirkungen auf der Ausgabenseite des Bundeshaushalts einkommensabhängige Steuerfreibeträge für Kinder mit einem das Steueraufkommen absenkenden Effekt eingeführt werden?

Auf die Verbesserung des steuerlichen Familienlastenausgleichs nach dem Steuersetzungsgesetz entfallen 1986 und 1988

5,2 Mrd. DM. Durch diese Steuersenkung wird die volkswirtschaftliche Steuerquote rein rechnerisch 1986 um 0,27 Prozentpunkte und 1988 um 0,24 Prozentpunkte zurückgeführt. Die Staatsquote wird durch die Erhöhung von steuerlichen Kinderfreibeträgen nicht berührt.

17. Wie hoch ist der Anteil des Finanzbedarfs für die steuerlichen Kinderfreibeträge von insgesamt 5,2 Mrd. DM, der auf Steuerzahler mit steuerpflichtigen Einkommen über 18 000/36 000 DM (Alleinstehende/Verheiratete), die nicht mehr in der Proportionalzone des Einkommensteuertarifs mit 22 v.H. besteuert werden, entfällt? Wie hoch ist der Anteil bei einer Einkommensteuerstufe von 40 000/80 000 DM?

In der Endstufe der Steuersenkung (1988) entfällt nach grober Schätzung auf Steuerpflichtige mit Kindern und mit einem zu versteuernden Einkommen nach bisherigem Recht von

- über 18 000/36 000 DM (Alleinstehende/Verheiratete) etwa $\frac{3}{4}$,
- über 40 000/80 000 DM (Alleinstehende/Verheiratete) mehr als $\frac{1}{2}$

des auf die Verbesserung des steuerlichen Familienlastenausgleichs entfallenden Entlastungsbetrages von 5,2 Mrd. DM. Bei den progressiv besteuerten Steuerpflichtigen wirkt sich der Wegfall der Kinderadditive stärker aus als bei geringer verdienenden Steuerzählern mit Kindern. Für Familien mit kleineren Einkommen ergibt sich also aus dem neuen Kinderfreibetrag eine größere Verbesserung als für Familien mit höheren Einkommen.

18. Wie entwickeln sich die Ausgaben für Familienförderung insgesamt im Haushalt des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit in den einzelnen Jahren von 1972 bis 1988 nach Ist- bzw. Finanzplanzahlen?
19. Welchem Anteil am Bundeshaushalt entspricht dies jeweils?

Die Ausgaben für Familienförderung*) im Haushalt des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit in den Jahren von 1972 bis 1988 betragen

<u>in 1000 DM</u>			
1972	3 279 796	1981	19 239 848
1973	3 216 086	1982	16 972 135
1974	3 258 199	1983	15 522 589
1975	13 203 984	1984	15 081 668
1976	12 925 131	1985	14 450 003
1977	14 092 113	1986	16 415 375
1978	15 218 190	1987	16 779 625
1979	17 431 174	1988	16 409 625
1980	17 674 218		

*) (Titel 642 07, 684 02, 684 14, 685 02, 686 07, 893 04, 893 41, Titelgruppe 07, Titelgruppe 11)

Der Anteil der Ausgaben für Familienförderung aus dem Haushalt des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit an den Gesamtausgaben des Bundes ist keine aussagefähige Größe. Weitere familienpolitische Leistungen werden aus dem Einzelplan des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung in Höhe von 150 Mio. DM in 1986 und ansteigend auf 1,1 Mrd. DM in 1989 für die Anrechnung von Kindererziehungszeiten erbracht. Vor allem aber ist die starke Verbesserung des steuerlichen Kinderlastenausgleichs durch das Steuernungsgesetz 1986/1988 zu berücksichtigen. Die familienbezogenen Steuermindereinnahmen betragen 1986 über 9 Mrd. DM (vgl. Übersicht zu Frage A 5).

20. Wo schlagen sich die Bemühungen der Bundesregierung um die Förderung und Stärkung der Familie als zentralen Punkt der Gesellschaftspolitik im Bundeshaushalt nieder?

Die Bemühungen der Bundesregierung schlagen sich im Bundeshaushalt dadurch nieder, daß

- bei der Veranschlagung der Steuereinnahmen ab 1986 die Mindereinnahmen berücksichtigt werden, die sich aus den familienbezogenen Einkommensteuerentlastungen ergeben (Besteuerung Alleinerziehender; Erhöhung der Kinderfreibeträge, der Ausbildungsfreibeträge, des Haushaltsfreibetrages);
- der Kindergeldansatz (Kapitel 15 02 Titelgruppe 07) ab 1986 erhöht wird (insbesondere als Folge der Einführung des Kindergeldzuschlags);
- 1986 eine neue Titelgruppe „Leistungen des Bundes nach dem Erziehungsgeldgesetz“ eingeführt wird (Kapitel 15 02 Titelgruppe 11);
- der Bund der 1984 ins Leben gerufenen Stiftung „Mutter und Kind – Schutz des ungeborenen Lebens“ (Kapitel 15 02 Titel 685 02) im Jahr 1986 wie 1985 50 Mio. DM zur Verfügung stellt;
- 1986 ein neuer Titel „Leistungen des Bundes für Aufwendungen aus der Anrechnung von Zeiten der Kindererziehung“ (Kapitel 11 13 Titel 656 09) eingeführt wird.

21. Soll nach den Vorstellungen der Bundesregierung das Kindergeld auch nach 1988 weiter undynamisiert bleiben und der Familienlastenausgleich auf diese Weise durch die steuerlichen Kinderfreibeträge abgelöst werden?

Ein dynamisiertes Kindergeld hat es noch nie gegeben. Auch die jetzige Bundesregierung beabsichtigt nicht, eine solche Dynamisierung einzuführen. Wie bisher werden die Kindergeldsätze aber auch in Zukunft von Zeit zu Zeit, soweit es die Haushaltsslage des Bundes zuläßt, erhöht werden.

Die Bundesregierung ist überzeugt, daß der Familienlastenausgleich am besten durch steuerliche Entlastungen und Kindergeld verwirklicht werden kann (vgl. Vorbemerkung). Eine Ablösung des Kindergeldes durch den Kinderfreibetrag ist deshalb nicht beabsichtigt.

22. Bedeutet der reale Abbau des Kindergelds und die Einführung steuerlicher Kinderfreibeträge nicht den Abbau des solidarischen Elements in der Familienpolitik?

Das solidarische Element in der Familienpolitik ist durch die von der früheren Bundesregierung mit Wirkung ab 1. Januar 1982 herbeigeführte allgemeine Senkung von Kindergeldsätzen abbaut worden. Die jetzige Bundesregierung hat das solidarische Element nicht abgebaut, sondern im Gegenteil verstärkt. Das zeigt sich zunächst bei den Sparmaßnahmen, die wegen der von der Bundesregierung bei der Amtsübernahme vorgefundene Haushaltsslage erforderlich wurden: Hier hat die Bundesregierung nicht, wie ihre Vorgängerin, eine allgemeine Senkung von Kindergeldsätzen vorgeschlagen, sondern eine Minderung des Kindergeldes lediglich für Eltern mit höherem Einkommen. Eine weitere Verstärkung des solidarischen Elements liegt darin, daß zum 1. Januar 1986 der Kindergeldzuschlag von monatlich bis zu 46 DM für solche Eltern geschaffen worden ist, die den erhöhten steuerlichen Freibetrag mangels eines hinreichenden Einkommens nicht oder nicht voll nutzen können.

23. Mit welcher verfassungsrechtlichen Begründung verweigert die Bundesregierung über einen Zeitraum von sieben Jahren eine Anpassung des Kindergelds an den realen Kaufkraftwert, wenn nach ihrer Auffassung die Zahlung von Kindergeld gegenüber Eltern mit steuerpflichtigen Einkünften verfassungsrechtlich geboten ist?

Eltern haben keinen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Zahlung von Kindergeld und demgemäß auch nicht auf Anpassung des Kindergeldes an veränderte Kaufkraftverhältnisse. Verfassungsrechtlich geboten ist in dem von der Bundesregierung befürworteten dualen System, daß steuerliche Entlastung und Kindergeld zusammen den Eltern einen angemessenen Ausgleich für ihre Unterhaltsbelastung bieten müssen.

Mit Wirkung ab 1986 sind der Kinderfreibetrag von 432 DM auf 2 484 DM erhöht und der Kindergeldzuschlag von bis zu 46 DM monatlich eingeführt worden. Der Kindergeldzuschlag bedeutet nahezu eine Verdoppelung des Kindergeldes für Erstkinder, für die in den Jahren seit 1975 – trotz damals hoher Preissteigerungsraten – von der früheren Bundesregierung keinerlei Anpassungen vorgenommen worden sind.

Von einer Verweigerung gebotener Anpassungen kann hiernach keine Rede sein.

B. Zur Entwicklung des dualen Familienlastenausgleichs

1. Hat die Einführung der steuerlichen Kinderfreibeträge in der Steuerpolitik anstelle einer notwendigen Anpassung des Kindergelds in der Familienpolitik nicht die Begünstigung von hohen Markteinkommen – die mit „Leistung“ gleichgesetzt werden – zur Folge, und führt dies nicht zwangsläufig zu einem realen Abbau des sozialen Status von kinderreichen Familien mit Durchschnittseinkommen?
2. Haben die steuerlichen Kinderfreibeträge nach Auffassung der Bundesregierung das Ziel und die Funktion, der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit Rechnung zu tragen oder sind sie eine soziale Maßnahme der Familienförderung?

Die erhöhten Kinderfreibeträge sind, wie die Bundesregierung in der Begründung des Entwurfs des Steuersenkungsgesetzes 1986/1988 ausgeführt hat, ein Schritt zur Wiederherstellung der Besteuerung nach der durch den Kindesunterhalt geminderten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern. Die soziale Komponente der Neuregelung liegt in dem Kindergeldzuschlag, der durch die Elfte Novelle zum Kindergeldgesetz im Zusammenhang mit dem erhöhten Kinderfreibetrag eingeführt worden ist.

Die Kinderfreibeträge stellen im System der progressiven Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit keine Vergünstigung dar, sondern entsprechen einem Gebot der Steuergerechtigkeit (vgl. Vorbemerkung).

Gäbe es keine Kinderfreibeträge, so würde der Einkommensteil, mit dem der nicht durch das Kindergeld gedeckte Unterhaltsaufwand der Eltern bestritten wird, der Einkommensteuer unterworfen. Diesen Einkommensteil hätten die Eltern dann je nach der Höhe ihres Einkommens entsprechend der Progression des Einkommensteuertarifs mit 22 bis 56 v. H. zu versteuern. Welche wirtschaftliche Belastung der Familie darin liegt, verdeutlicht folgendes Beispiel:

Um aus versteuertem Einkommen 100 DM für ein Kind ausgeben zu können, müßten Eltern mit geringem Einkommen 128 DM verdienen ($128 \text{ DM} - 22 \text{ v. H. von } 128 \text{ DM} = 100 \text{ DM}$). Bezieher hoher und höchster Einkommen müßten sogar einen Verdienst von 227 DM erwirtschaften, um die Ausgabe von 100 DM leisten zu können ($227 \text{ DM} - 56 \text{ v. H. von } 227 \text{ DM} = 100 \text{ DM}$).

Derartige Belastungen, die der Familie im Vergleich mit der Besteuerung Kinderloser zusätzlich auferlegt werden, sind nach Auffassung der Bundesregierung nicht vertretbar. Sie sieht deshalb in der Einführung der erhöhten Kinderfreibeträge einen Schritt zu mehr Gerechtigkeit. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern hierin ein Abbau des sozialen Status von kinderreichen Familien mit Durchschnittseinkommen liegen soll. Soweit die Fragesteller davon ausgehen, daß die Kinderfreibeträge „anstelle einer notwendigen Anpassung des Kindergeldes“ eingeführt worden sind, wird auf die Antwort zu Frage A 23 hingewiesen.

3. Wie läßt sich nach Auffassung der Bundesregierung das gleichzeitige Nebeneinander von nach Kinderzahl gestaffeltem Kindergeld und steuerlichen Kinderfreibeträgen bei den gleichen Steuerzahldern rechtfertigen?

In dem von der Bundesregierung befürworteten dualen System ist das Nebeneinander von Kindergeld und steuerlichen Kinderfreibeträgen geboten, weil nur beide Maßnahmen zusammen einen angemessenen Ausgleich für die durch Kindesunterhalt geminderte wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern gewährleisten (vgl. Antwort zu Frage A 23). Dies schließt nicht aus, daß das Kindergeld aus familien- und sozialpolitischen Gründen nach der Kinderzahl gestaffelt wird. Damit soll einem Absinken des Lebensstandards der Familien, insbesondere der einkommensschwächeren, entgegengewirkt werden.

4. Wie beabsichtigt die Bundesregierung sicherzustellen, daß insbesondere während des Jahres arbeitslos werdende Kindergeldberechtigte, BAföG-Empfänger, die selbst Kindergeld beziehen, und Sozialhilfeempfänger ohne Verzögerung das ihnen zustehende Zusatzkindergeld erhalten?

§ 11 a Abs. 8 Bundeskindergeldgesetz (BKGG) sieht für Fälle, in denen sich die Kinderfreibeträge voraussichtlich nicht oder nicht voll auswirken, vor, daß der Zuschlag zum Kindergeld – unter dem Vorbehalt der Rückforderung – bereits während des Jahres, für das er bestimmt ist, laufend gezahlt wird. Die Kindergeldbezieher, für die der Zuschlag in Betracht kommt, müssen dazu ihr voraussichtliches Jahreseinkommen glaubhaft machen. Dies und die verwaltungsmäßige Umsetzung ist auch dann verhältnismäßig einfach, wenn ein Elternteil, von dessen Arbeitseinkommen Lohnsteuer abgezogen wurde, im Laufe des Jahres arbeitslos wird. In solchen Fällen läßt sich anhand der vom Arbeitgeber nach § 19 Abs. 2 BKGG ausgestellten Lohn- oder Gehaltsbescheinigung errechnen, inwieweit sich die Kinderfreibeträge voraussichtlich auswirken werden. Dienstanweisungen, die auch insoweit eine zügige Gesetzesdurchführung durch die Kindergeldstellen sicherstellen, werden zur Zeit vorbereitet.

5. Läßt sich die Behauptung der Bundesregierung mit typischen Beispielen belegen, daß die Einführung der steuerlichen Kinderfreibeträge statt einer Erhöhung des Kindergeldes eine soziale Umverteilungsmaßnahme ist, durch die besonders die Mehrkinderfamilie begünstigt wird?

Die Bundesregierung hat eine Erklärung im Sinne der Fragestellung nicht abgegeben.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, daß die ab 1. Januar 1986 geltende Neuregelung für den weitaus größten Teil der Mehrkindefamilien, insbesondere auch für die einkommensschwächeren, eine Verbesserung des Familienlastenausgleichs darstellt, wie es sie seit der Neuordnung des Jahres 1975 noch nie gegeben hat.

6. Verfolgt die Bundesregierung mit der Einführung der steuerlichen Kinderfreibeträge einen Familienlastenausgleich oder auch bevölkerungspolitische Zielsetzungen?

Die Bundesregierung sieht in der Erhöhung der steuerlichen Kinderfreibeträge einen Schritt zur Wiederherstellung der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern (vgl. Antwort zu den Fragen B 1 und 2). Bevölkerungspolitische Ziele werden mit den Kinderfreibeträgen nicht verfolgt; wohl aber sollen damit auch materielle Hindernisse beseitigt werden, die der Verwirklichung des Wunsches nach Kindern entgegenstehen können.

7. Ist nach Auffassung der Bundesregierung das Kindergeld grundsätzlich durch steuerliche Freibeträge austauschbar?

Die Bundesregierung hat sich für ein duales System des Familienlastenausgleichs ausgesprochen (vgl. Antwort zu Frage A 21). Die Frage, ob oder inwieweit das Kindergeld durch steuerliche Freibeträge ersetzt werden könnte, stellt sich deshalb für die Bundesregierung nicht.

8. Ist es auch die Auffassung der Bundesregierung, daß durch das einheitliche Kindergeld die Kinder als Schadensfall behandelt werden, für den es einen pauschalierten Ersatz aus steuerlichen Kassen gibt (vgl. steuerpolitischer Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Dr. Wartenberg in der 124. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 1. März 1985, S. 9146 B)?

Die Frage bezieht sich auf Äußerungen, mit denen bei den parlamentarischen Beratungen des Steuersenkungsgesetzes 1986/1988 die grundsätzlich verschiedenen Auffassungen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und der SPD-Bundestagsfraktion über Grundkonzeptionen des Familienlastenausgleichs gegenübergestellt und bewertet wurden. Die Bundesregierung sieht es nicht als ihre Aufgabe an, politische Bewertungen der Vorstellungen einer Fraktion des Deutschen Bundestages durch eine andere Fraktion zu kommentieren.

9. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, für die allgemeine und ausschließliche Gewährung von Kindergeld spreche, daß der Markt und das Leistungseinkommen keine Rücksicht auf Kinder nehmen?

Die in der Frage zum Ausdruck kommende Auffassung, daß sich das Leistungseinkommen ohne Rücksicht auf den Familienstand des Einkommensbeziehers bilde, ist im Arbeitnehmerbereich nicht durchgängig richtig. Gleichwohl ist nach Meinung der Bundesregierung das allgemeine Kindergeld auch gerechtfertigt, weil die Höhe der Einkommen weit überwiegend nicht familienbezogen ist. Allerdings läßt sich damit nicht die ausschließliche

Gewährung von Kindergeld begründen. Das Kindergeld bedarf aus Gründen der Steuergerechtigkeit einer Ergänzung durch steuerliche Kinderfreibeträge (vgl. auch Antwort zu Frage A 23).

10. Hat die Bundesregierung die Einführung der steuerlichen Kinderfreibeträge vorgeschlagen, um ein Prinzip, nämlich die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit durchzusetzen, und hat sie dabei nicht argumentativ außer acht gelassen, daß bei der quantitativen Bemessung der Aufwendungen und der steuerlichen Kinderfreibeträge das nach Kinderzahl differenzierte Kindergeld zu berücksichtigen ist?

Die Bundesregierung sieht, wie in der Antwort auf die Fragen B 1 und 2 ausgeführt wird, in den erhöhten Kinderfreibeträgen einen Schritt zur Wiederherstellung der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern. In dem von der Bundesregierung vertretenen dualen Systems stellt das Kindergeld einen notwendigen Bestandteil dar (vgl. auch Antwort auf Frage A 23).

11. Betrachtet die Bundesregierung die von ihr vorgeschlagenen steuerlichen Kinderfreibeträge mit den sozial bedenklichen Auswirkungen von Steuerfreibeträgen als einzige verfassungskonforme Ausgestaltung der verfassungsgerichtlichen Entscheidung, daß Unterhaltsaufwendungen für Kinder steuerlich berücksichtigt werden müßten, sofern ein angemessener Ausgleich der Kosten nicht anderweitig erfolgt?

Unter der in der Frage genannten Voraussetzung stellen Kinderfreibeträge oder eine gleichwertige steuerliche Berücksichtigung von Unterhaltsaufwendungen für Kinder die verfassungsrechtlich zutreffende Lösung dar. Im übrigen kann die Bundesregierung der in der Fragestellung zum Ausdruck kommenden Auffassung, die steuerlichen Kinderfreibeträge hätten sozial bedenkliche Auswirkungen, nicht zustimmen. Die steuerlichen Kinderfreibeträge dienen der Steuergerechtigkeit (vgl. Antwort auf die Fragen B 1 und 2). Maßnahmen, die aus Gründen der Steuergerechtigkeit geboten sind, können in ihren Auswirkungen nicht sozial bedenklich sein.

12. Ist es ein Ausdruck der Familienpolitik der Bundesregierung, daß nach ihren Vorschlägen der höhere Lebensstandard der Eltern bei den Kindern mitberücksichtigt wird und Spitzverdiener dadurch eine Steuerentlastung erhalten, die zweieinhalbmal so hoch ist wie die für Bezieher von Durchschnittseinkommen, oder ist dies nach ihrer Auffassung eine notwendige Anwendung steuerrechtlicher Prinzipien?

Der einheitliche Kinderfreibetrag läßt unberücksichtigt, daß der bürgerlich-rechtliche Unterhaltsanspruch von Kindern mit der Höhe des Elterneinkommens steigt. Ein einkommensbedingt höherer Lebensstandard der Eltern wird deshalb gerade nicht berücksichtigt.

Daß die steuerentlastende Wirkung von Kinderfreibeträgen mit der Höhe des Einkommens steigt, folgt aus der notwendigen

Anwendung des Prinzips der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Dieses Prinzip rechtfertigt es, daß den Bürgern mit wachsendem Einkommen steigende Steuern auferlegt werden. Da die Steuersätze progressiv von 22 v. H. bis auf 56 v. H., also auf das Zweieinhalfache ansteigen, ist es völlig in Ordnung, wenn sich dementsprechend Abzüge umgekehrt ebenfalls bis zum Zweieinhalfachen steuerentlastend auswirken. Solche Abzüge sieht das Einkommensteuergesetz nicht nur bei der Ermittlung der Einkünfte (Betriebsausgaben, Werbungskosten) vor, sondern auch im Bereich der Einkommensverwendung (z. B. Sonderausgaben, außergewöhnliche Belastungen). Wer dieses System ausgerechnet für die – nicht durch Kindergeld gedeckten – Unterhaltsaufwendungen für Kinder außer Kraft setzen will, verweigert den Familien damit einen gerechten Ausgleich gegenüber Kinderlosen (vgl. Antwort zu Fragen B 1 und 2). Die durch den Kindesunterhalt verbrauchten Einkommensteile der Familie würden dann nicht anders behandelt als die entsprechenden Einkommensteile der Kinderlosen, die diesen zur freien Verfügung stehen und zur Befriedigung gehobener Lebensansprüche oder zur Vermögensbildung verwendet werden.

Anlage

Steuermindereinnahmen und Haushaltsausgaben für den Familienlastenausgleich
- Mio. DM -

Jahr	Steuermindereinnahmen			Haushaltsausgaben für Kindergeld ¹⁾ einschließlich Kindergeldzuschlag ²⁾	Summe Spalten 2 bis 5	Haushaltsausgaben für das	
	Kinderadditive bei den Sonderausgaben	Kinderbetreuungskosten	Kinderfrei-beträge			Mutter-schaftsurlaubsgeld	Erzie-hungs-geld
1	2	3	4	5	6	7	8
1972	1 900	–	5 200	3 194	10 294	–	–
1973	1 900	–	5 500	3 119	10 519	–	–
1974	1 900	–	5 800	3 053	10 753	–	–
1975	1 900	–	–	12 893	14 793	–	–
1976	1 900	–	–	12 639	14 539	–	–
1977	1 900	–	–	13 801	15 701	–	–
1978	1 800	–	–	14 993	16 793	–	–
1979	1 900	–	–	16 741	18 641	133 ⁴⁾	–
1980	1 950	2 000	–	16 939	20 889	1 082 ⁴⁾	–
1981	2 000	2 100	–	18 460	22 560	1 194 ⁴⁾	–
1982	1 800	2 200	–	16 181	20 181	1 054 ⁴⁾	–
1983	1 900	–	1 800	14 683	18 383	887	–
1984	1 950	–	1 800	14 256	18 006	686	–
1985	2 000	480 ³⁾	1 800	13 580	17 860	604	–
1986	–	160	9 000	13 940	23 100	–	1 480
1987	–	160	9 000	13 505	22 665	–	2 500
1988	–	160	9 000	13 130	22 290	–	2 530

¹⁾ ohne Verwaltungskosten und Erstattungen an Rentenversicherungsträger

²⁾ ab 1986 650 Mio. DM pro Jahr

³⁾ einschließlich 320 Mio. DM Nachholwirkung bis 1984

⁴⁾ einschließlich Beitragserstattungen an Renten- und Krankenversicherungsträger