Finanzausschuss

20. Mai 2015

Entwurf eines Gesetzes zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags - BT-Drucksache 18/4649 -

Öffentliche Anhörung – Stellungnahmen

	digitale Seite
Ahner, Dr. Romy, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.	2
Brandt, Jürgen BFH-Richter und Präsident des Deutschen Finanzgerichtstages	10
Bundessteuerberaterkammer	13
DIHK - ZDH - BdB - HDE - BDI - BDA - GDV - BGA	17
Deutscher Familienverband	20
Deutscher Familienverband - Ergänzung	24
Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)	28
Familienbund der Katholiken	33
Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband e. V.	43
Hechtner, Prof. Dr. Frank, FU Berlin	49
Lenze, Prof. Dr. jur. Anne, Hochschule Darmstadt	63
Rauhöft, Uwe, Neuer Verband der Lohnsteuerhilfevereine e. V. (NVL)	69
Selder, Dr. Johannes, Richter am Bundesfinanzhof	75
Verband alleinerziehender Mütter und Väter, Bundesverband e. V.	77
Wieland, Prof. Dr. Joachim, Universität Speyer	82

Kindheit, Jugend und Familie

Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf* der Bundesregierung zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergelds und des Kinderzuschlags

Stellungnahme (DV 9/2015) vom 22. April 2015.

* Vgl. BT-Drs. 18/4649.

Deutscher Verein
für öffentliche
und private Fürsorge e.V.

Inhalt

Vorbemerkungen **3**

Zum Gesetzentwurf im Einzelnen: **3**

1. Erhöhung der Freibeträge für Kinder, Artikel 1 Nr. 1 sowie Artikel 2 Nr. 1 des Gesetzentwurfs 3
2. Erhöhung des Kindergeldes, Artikel 1 Nr. 7, Artikel 2 Nr. 7 sowie Artikel 5 und 6 des Gesetzentwurfs 4
3. Erhöhung des Kinderzuschlags, Artikel 7 des Gesetzentwurfs 5
4. Änderungen UVG, Artikel 9 des Gesetzentwurfs 6
5. Entlastungsbetrag für Alleinerziehende 6

Schlussbemerkungen **6**

Vorbemerkungen

Die Bundesregierung hat am 25. März 2015 einen Gesetzentwurf verabschiedet, der vorsieht den steuerlichen Grundfreibetrag, den Kinderfreibetrag und das Kindergeld rückwirkend zum 1. Januar 2015 sowie den Kinderzuschlag ab dem 1. Juli 2016 anzuheben. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt, dass die Regierung mit dem vorliegenden Gesetzentwurf die monetäre Entlastung von Kindern und Familien in den Blick nimmt. Mit der Erhöhung von Freibeträgen und Kindergeld werden die finanziellen Spielräume von Familien vergrößert. Wir begrüßen, dass mit der Erhöhung des Kinderzuschlags als vorrangige Leistung mehr Familien eine Möglichkeit eröffnet wird, ihren Lebensunterhalt ohne Leistungen nach dem SGB II zu decken. Gleichwohl muss festgestellt werden, dass die Bundesregierung eine Chance verpasst, die Erkenntnisse aus der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen zur Geltung zu bringen. Das interdisziplinäre wissenschaftliche Großprojekt hat eine Vielzahl von Zielkonflikten und Inkonsistenzen im derzeitigen System der monetären Familienleistungen aufgezeigt.[1] Die daraus folgenden Reformbedarfe zur nachhaltigen Verbesserung der finanziellen Situation insbesondere von Familien mit niedrigem Einkommen werden jedoch nicht eingeleitet. Der Deutsche Verein betont auf der Grundlage seines im Jahr 2013 verabschiedeten Eckpunktepapiers zur monetären Absicherung von Familien und Kindern erneut die Notwendigkeit der Entwicklung eines konsistenten Gesamtkonzepts ehe- und familienpolitischer Leistungen.[2]

Die Kosten für das Gesetz werden auf rund 3,7 Mrd. € beziffert, wobei davon rund 2,3 Mrd. € auf die Anhebung des Grundfreibetrags für Erwachsene entfallen. Ein großer Teil der verbleibenden Summe dient der verfassungsrechtlich gebotenen Steuerfreistellung des Kinderexistenzminimums und ist keine Familienförderung. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins spricht sich dafür aus, die jeweiligen Beträge für die verschiedenen Zielrichtungen zukünftig in der Gesetzesbegründung getrennt auszuweisen.

Zum Gesetzentwurf im Einzelnen:

1. Erhöhung der Freibeträge für Kinder, Artikel 1 Nr. 1 sowie Artikel 2 Nr. 1 des Gesetzentwurfs

Aus Gründen der horizontalen Steuergerechtigkeit gebietet der verfassungsrechtliche Gleichheitssatz, nicht nur das Existenzminimum für Erwachsene, sondern auch das für Kinder steuerfrei zu stellen. Diesem Zweck dienen die Freibeträge für Kinder gemäß § 32 Abs. 6 Satz 1 EStG. Die Erhöhung des Kinderfreibetrags für das sächliche Existenzminimum war mit der Neuberechnung durch den am 28. Januar 2015 verabschiedeten 10. Existenzminimumbericht der Bundesregierung geboten. Der Gesetzentwurf sieht eine Anhebung um 144 € auf 7.152 € ab dem 1. Januar 2015 und eine Anhebung um weitere 96 € auf

Ihre Ansprechpartnerin
im Deutschen Verein:
Isa von Kalben.

1 Vgl. Prognos (2014): Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland – Endbericht, Berlin.

2 Vgl. Eckpunktepapier des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützungen von Familien und Kindern vom 11. Juni 2013, NDV 2013, 348-360.

7.248 € ab dem 1. Januar 2016 vor. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt die Umsetzung der Erkenntnisse des 10. Existenzminimumberichts.

Jedoch lag ausweislich des 9. Existenzminimumsberichts bereits für 2014 eine Unterdeckung vor. Eine rückwirkende Anhebung für das Jahr 2014 ist somit verfassungsrechtlich geboten und sollte nach Ansicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins dringend in die vorliegende Reform integriert werden.

In seiner Stellungnahme zum Wachstumsbeschleunigungsgesetz hatte der Deutsche Verein angemerkt, dass hohe Einkommen durch die Erhöhung der Kinderfreibeträge überproportional profitieren und sich die verteilungspolitischen Auswirkungen als problematisch erweisen.[3] Zwar bewertet der Deutsche Verein die Berücksichtigung der Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarfe von Kindern im Grundsatz als positiv. Der entsprechende Freibetrag entfaltet für Geringverdiener nur eine geringe oder gar keine Wirkung und entbehrt weiterhin einer transparenten und bedarfsgerechten Herleitung.[4] Aus Sicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins sollten diese Inkonsistenzen in dem angestrebten Gesamtkonzept behoben werden.

2. Erhöhung des Kindergeldes, Artikel 1 Nr. 7, Artikel 2 Nr. 7 sowie Artikel 5 und 6 des Gesetzentwurfs

Das Kindergeld hat gemäß § 31 EStG eine Doppelfunktion. Es dient der steuerlichen Freistellung des elterlichen Einkommens in Höhe des Kinderexistenzminimums. Soweit es dafür nicht erforderlich ist, dient es der Förderung der Familie. Für höhere Einkommensgruppen ist das Kindergeld mithin zum größeren Teil Steuervergütung, für geringere Einkommensgruppen Familienförderung.

Die angestrebte Erhöhung um 4 € in 2015 und weitere 2 € in 2016 wird begrüßt. Der Deutsche Verein vertritt die Ansicht, dass eine Erhöhung des Kinderfreibetrags mit einer Erhöhung des Kindergelds korrespondieren sollte.[5] Andernfalls sinkt der familienfördernde Anteil des Kindergelds weiter ab. Betroffen wären mittlere und untere Einkommensgruppen. Das Kindergeld wird von vielen Familien als eine verlässliche Leistung geschätzt.[6] Es hilft vielen Familien, auf den Bezug von Leistungen nach dem SGB II nicht angewiesen zu sein.[7]

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins weist darauf hin, dass nicht alle Familien von einer Kindergelderhöhung profitieren: Bei Familien, die Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII erhalten, wird das Kindergeld auf die gewährten Sozialleistungen angerechnet. Alleinerziehende profitieren auch außerhalb des Sozialleistungsbezugs weniger, da die Hälfte des Kindergelds gemäß §1612b BGB auf den Kindesunterhalt angerechnet wird,[8] so dass – nicht im Bezug von Sozialleistungen stehende – Alleinerziehende lediglich mit einem Betrag von insgesamt 3 € an der Erhöhung partizipieren.

3 Vgl. Stellungnahme des Deutschen Vereins zur Erhöhung der Freibeträge für Kinder nach Art. 1 Nr. 4 und zur Erhöhung des Kindergeldes nach Art. 1 Nr.7, Art. 8 des Entwurfs eines Gesetzes zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums (Wachstumsbeschleunigungsgesetz) vom 27. November 2009, www.deutscher-verein.de
4 Vgl. Fußnote 3
5 Vgl. Fußnote 3
6 Vgl. Fußnote 1, S. 57
7 Vgl. Fußnote 1, S. 119
8 Vgl. Fußnote 3

Eine Neuorientierung der Familienförderung ist eine wichtige Aufgabe, die Bund, Länder und Kommunen gemeinsam gestalten sollten.[9] Das System aus Kindergeld und Kinderfreibeträgen ist so umzugestalten, dass eine Leistung gewährt wird, die sowohl sozialpolitischen Verteilungserfordernissen als auch dem verfassungsrechtlich gebotenen Familienlastenausgleich gerecht wird.[10] Hierfür ist im ersten Schritt die Berechnung eines einheitlichen, nachvollziehbaren und bedarfsgerechten Existenzminimums für Kinder notwendig.[11] Der Deutsche Verein spricht sich dafür aus, um Kinderarmut effektiver zu bekämpfen und Chancengerechtigkeit zu fördern, die Möglichkeiten einer grundlegenden materiellen Absicherung von Kindern auf ihre Realisierung hin zu prüfen und entsprechende Instrumente schrittweise einzuführen.[12]

3. Erhöhung des Kinderzuschlags, Artikel 7 des Gesetzentwurfs

Seit seiner Einführung im Jahr 2005 beträgt der Kinderzuschlag unverändert monatlich bis zu 140 € je Kind. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt eine Anhebung des Höchstbetrags. Sie hilft, die wichtige Intention des Kinderzuschlags, Familien ein vorrangiges Leistungssystem anzubieten, besser zu erfüllen. Inwieweit der vorgesehene Betrag von 20 € hierfür geeignet ist, kann ohne empirisches Material nicht beurteilt werden. Wir regen an, in der Gesetzesbegründung die Wechselwirkungen mit dem Leistungsbezug nach SGB II durch konkrete Berechnungen auszuweisen.

Wie im Gesetzesentwurf zutreffend ausgeführt, kann der Kinderzuschlag (zusammen mit dem Kindergeld und dem anteiligen Wohngeld) aufgrund der im Laufe der Jahre gestiegenen Leistungen in der Grundsicherung für Arbeitssuchende in immer weniger Fällen den Kinderbedarf decken. Damit haben weniger Familien die Möglichkeit, diese vorrangige Leistung in Anspruch zu nehmen. Das Ziel des Kinderzuschlags, dass Eltern nicht aufgrund der fehlenden Bedarfsdeckung ihrer Kinder in den Bezug von SGB II-Leistungen fallen, sollte durch eine zeitnahe Erhöhung des Kinderzuschlags wieder erreicht werden. Vor diesem Hintergrund kritisiert die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins, dass die geplante Erhöhung erst zum 1. Juli 2016 in Kraft treten soll.

Der Gesetzentwurf behebt die strukturellen Probleme des Kinderzuschlags, die durch die Gesamtevaluation wissenschaftlich bestätigt wurden, nicht. Dazu gehört der stufenlose Wegfall der Leistung bei Überschreiten der Einkommenshöchstgrenze, der zu negativen Erwerbsanreizen führt.[13] Obwohl rund jedes zweite Kind im SGB II-Bezug aus einem Alleinerziehenden-Haushalt stammt, sind im Kinderzuschlagsbezug nur 14% der Familien alleinerziehend.[14] Die Anrechnungsmodalitäten von Unterhalt und Unterhaltsvorschuss führen dazu, dass Alleinerziehende häufig nicht erreicht werden. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins spricht sich dafür aus, substantielle Schritte zu setzen, die

9 Vgl. Fußnote 3
10 Vgl. Fußnote 2
11 Vgl. Fußnote 2
12 Vgl. Fußnote 2
13 Vgl. Fußnote 1, S. 188
14 Vgl. Fußnote 1, S. 51 sowie BMFSFJ (2013): Das Bildungs- und Teilhabepaket: Chancen für Kinder aus Familien mit Kinderzuschlag, Monitor Familienforschung Ausgabe 30, S. 12

genannten Defizite zu beheben. Langfristig könnte darüber nachgedacht werden, den Kinderzuschlag in eine einheitliche existenzsichernde Leistung für Kinder zu integrieren.

4. Änderungen UVG, Artikel 9 des Gesetzentwurfs

Mit dem neuen § 11a UVG-E wird eine Übergangsvorschrift erlassen, welche eine rückwirkende Neuberechnung von Unterhaltsvorschussleistungen verhindert. Nach dieser Vorschrift wird vorübergehend nur der bisherige Kindergeldbetrag und nicht der erhöhte Betrag in Abzug gebracht. Die Vorschrift wird begrüßt, da sie Verwaltungsaufwand spart und für die Leistungsempfänger/innen vorteilhaft wirkt.

5. Entlastungsbetrag für Alleinerziehende

Der Deutsche Verein spricht sich schon länger dafür aus, Alleinerziehende im Steuerrecht stärker zu entlasten.[15] Der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende aus § 24b EStG ist schon seit elf Jahren nicht angehoben worden. Deshalb begrüßt der Deutsche Verein, dass die geschäftsführenden Vorstände von CDU/CSU und SPD die Anhebung des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende um 600 € auf zukünftig 1.908 € sowie eine Erhöhung ab dem zweiten Kind um pro Kind 240 € angekündigt haben.[16] Nach der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen wirkt sich der steuerliche Entlastungsbetrag für Alleinerziehende auf alle familienpolitischen Ziele positiv aus.[17] Nach Ansicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins könnte auch über eine Ausgestaltung des Entlastungsbetrags nachgedacht werden, die Alleinerziehende mit niedrigen Einkommen stärker als bisher profitieren lässt.

Schlussbemerkungen

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins stellt fest, dass die Regierung die Familienleistungen zwar einer umfassenden Evaluation unterzogen hat, die sich aus dieser Evaluation ergebenden Erkenntnisse jedoch bislang kaum nutzt. Damit bleibt der Gesetzentwurf hinter dem Stand der aktuellen fachlichen Debatte um die Weiterentwicklung der ehe- und familienpolitischen Maßnahmen zurück.

Für den Deutschen Verein steht bei der Entwicklung eines konsistenten Gesamtsystems familienpolitischer Leistungen im Mittelpunkt, dass alle Familien und alle Kinder in materieller Sicherheit aufwachsen und am gesellschaftlichen Leben teilhaben können, dass der Staat Familien in der Vielfalt der Familienformen und -modelle in den unterschiedlichen Familienphasen bedarfsgerecht fördert sowie die Gleichstellung von Frauen und Männern noch stärker als bisher unterstützt.[18]

15 Vgl. Fußnote 2
16 Vgl. Deutschlands Zukunft gestalten – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, S. 70
17 Vgl. Fußnote 1, S. 370
18 Vgl. Fußnote 2

Obwohl die Um- bzw. Neustrukturierung der monetären Familienleistungen eine komplexe Aufgabe ist, die nicht kurzfristig erreicht werden kann, liegt mittlerweile eine gute fachliche Basis vor, um die ersten Schritte zu realisieren.[19] Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins empfiehlt, insbesondere die strukturelle Weiterentwicklung des Kinderzuschlags sowie – wie nun bereits angekündigt – eine bessere steuerliche Entlastung von Alleinerziehenden in den Gesetzentwurf aufzunehmen.

19 Vgl. Fußnote 2

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit über 130 Jahren das Forum des Sozialen

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der sozialen Arbeit und der Sozialpolitik. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u.a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation.

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.
Michael Löher, Vorstand
Michaelkirchstr. 17/18
10179 Berlin
www.deutscher-verein.de
E-Mail info@deutscher-verein.de

DEUTSCHER FINANZGERICHTSTAG E.V.

DER PRÄSIDENT

Frau
Vorsitzende des Finanzausschusses
Ingrid Arndt-Brauer
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Per Mail

Präsident des Deutschen Finanzgerichtstages
RiBFH Jürgen Brandt

Tel. 089-9231-288
Fax 03212-1122823 (Handy 0177-77 69 721)
E-Mail juerbrandt@web.de

Geschäftsstelle
Von-der-Wettern-Straße 17, 51149 Köln

Köln, den 17. Mai 2015

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung durch den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags (BT-Drs. 18/4649)

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Mitglieder des Finanzausschusses,

Ihre Einladung zur öffentlichen Anhörung sowie zu einer vorbereitenden Stellungnahme nehme ich gerne wahr.

I.

Mit dem Gesetzentwurf reagiert der Gesetzgeber auf den 10. Existenzminimumbericht vom 30. Januar 2015 und dessen Feststellung, dass in den VZ 2015 und 2016 beim Grundfreibetrag (von derzeit 8.354 €) und beim Kinderfreibetrag (von derzeit 4.368 €) mit Blick auf die verfassungsrechtlich gebotene Sicherstellung des Existenzminimums Erhöhungsbedarf be-

steht. Entsprechend soll das Kindergeld zur Förderung von Familien, bei denen sich der Kinderfreibetrag nicht auswirkt, in gleichem Verhältnis für 2015 und 2016 angehoben werden. Daneben soll der Kinderzuschlag um einen Betrag von 20 € auf 160 € monatlich ab dem 1. Juli 2016 angehoben werden.

II.

1. Auch wenn der vorangegangene 9. Existenzminimumbericht vom 7. November 2012 für die Vorjahre 2013 und 2014 keinen generellen Erhöhungsbedarf gesehen hat, ist eine weitergehende rückwirkende Inkraftsetzung der Neuregelungen aus sozialpolitischen Gründen als rein begünstigende Regelung rechtlich uneingeschränkt möglich.

2. Die Diskussion, ob die Ausführungen des 9. Existenzminimumberichts auch schon für die Jahre vor 2015 zumindest hinsichtlich des Kinderexistenzminimums eine Anpassung von Verfassungs wegen erfordern, könnte Veranlassung geben, zumindest insoweit verfassungsrechtliche Risiken durch Ausschöpfen des politischen Gestaltungsspielraums zu vermeiden.

3. Dies gilt ungeachtet der in einem Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes ergangenen Entscheidung des Bundesfinanzhofs (Beschluss vom 19. März 2014 II B 74/13, BFH/NV 2014, 1032) und der dort geäußerten Zweifel, ob die seit 2011 zu berücksichtigenden Bildungs- und Teilhabeleistungen für Kinder (§ 28 SGB II und § 34 SGB XII)

- entsprechend dem 8. Existenzminimumbericht zum sächlichen Existenzminimum gehören (zB für Schulbedarf, Ausflüge, Vereinsmitgliedschaften etc) oder
- der entsprechende Bedarf steuerlich allein durch den Freibetrag für Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf abgegolten wird.

Denn der dem hier nunmehr zu beurteilenden Gesetzentwurf zugrunde liegende 10. Existenzminimumbericht verweist unter 6.3 auf den **Willen des Gesetzgebers** –schon nach geltendem Recht,

einen Einkommensbetrag in Höhe des sächlichen Existenzminimums **zuzüglich des Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbetrages**

im Rahmen des geltenden Familienlastenausgleichs entweder durch die Freibeträge nach § 32 Abs. 6 EStG oder durch das als Steuervergütung monatlich vorab gezahlte Kindergeld (und damit gleichermaßen) **steuerlich freizustellen**.

III.

Das Gesetzgebungsverfahren berührt auch die aktuelle Diskussion, ob nicht im Zusammenhang mit der Erhöhung des Grundfreibetrags zur Absicherung des Existenzminimums die hohe Belastung von Alleinstehenden wie auch von Familien vor allem im unteren Lohnbereich eine besondere Entlastung erfordern (vgl. Dzeadkowski, StB 2009 Nr. 10 I und ZSteu 2009, 337; Bußmann, DB 2010, Beilage Standpunkte zu Heft 5, 15; Kruhl, StBW 2014, 835).

Die dazu vom Bundesrat gemachten Vorschläge (BR-Drucks. 122/15) , u.a.

- den Entlastungsbetrag für Alleinerziehende um 600 Euro auf 1.908 Euro anzuheben
- sowie den Entlastungsbetrag nach der Kinderzahl gestaffelt für jedes weitere Kind um jeweils 240 Euro anzuheben,

sind aus der Sicht des Finanzgerichtstages geeignet, dieser Diskussion mit Blick auf die verfassungsrechtlich gebotene Gewährleistung des Existenzminimums in rechtskonformer Weise Rechnung zu tragen.

Mit freundlichen Grüßen

Jürgen Brandt

Bundessteuerberaterkammer, KdöR, Postfach 02 88 55, 10131 Berlin

Frau
Ingrid Arndt-Brauer, MdB
Vorsitzende des Finanzausschusses
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

E-Mail: Ingrid.Arndt-Brauer@bundestag.de

Bundessteuerberaterkammer
KÖRPERSCHAFT DES ÖFFENTLICHEN RECHTS

Abt. Steuerrecht und Rechnungslegung

Unser Zeichen: Fi/We
Tel.: +49 30 240087-43
Fax: +49 30 240087-99
E-Mail: steuerrecht@bstbk.de

15. Mai 2015

Entwurf eines Gesetzes zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags

Sehr geehrte Frau Arndt-Brauer,

für die Einladung zur öffentlichen Anhörung vor dem Finanzausschuss bedanken wir uns und nehmen gern die Gelegenheit wahr, unsere Anmerkungen vorab schriftlich abzugeben.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll die verfassungsrechtlich gebotene Anhebung des steuerlichen Grundfreibetrages und des Kinderfreibetrages entsprechend den Vorgaben des 10. Existenzminimumberichts umgesetzt werden. Dies ist zu begrüßen.

Da Kindergeld und Kinderfreibetrag auch zukünftig in regelmäßigen Abständen anzupassen sein werden, unterstützen wir die Anregung des Nationalen Normenkontrollrates darauf zu achten, den jeweiligen Umstellungsaufwand möglichst gering zu halten. Ein wichtiger Punkt wäre bereits, die Anpassungen nicht rückwirkend sondern jeweils nur zum Jahreswechsel und mit Wirkung für das folgende Kalenderjahr vorzunehmen. Einzelheiten hierzu finden Sie auch unter dem Punkt 2.b) unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen
i. V.

Jörg Schwenker
Geschäftsführer

Anlage

Anlage

Stellungnahme
der Bundessteuerberaterkammer
zum
Entwurf eines Gesetzes zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags

Abt. Steuerrecht und Rechnungslegung

Telefon: 030 24 00 87-61
Telefax: 030 24 00 87-99
E-Mail: steuerrecht@bstbk.de

15. Mai 2015

1. Anhebung des Kinderfreibetrags

Wie bereits festgestellt, soll das Gesetz die Vorgaben des 10. Existenzminimumberichts umsetzen. Dies erfolgt für den Kinderfreibetrag punktgenau in zwei Stufen für 2015 und 2016. Der Existenzminimumbericht weist allerdings darauf hin, dass die dort genannten Existenzminima statistisch belegte Mindestbeträge darstellen. Höhere steuerliche Freibeträge seien im Wege politischer Entscheidungen möglich.

Es ist zu bedauern, dass aufgrund haushaltspolitischer Restriktionen nur die unumgänglichen Anhebungen bei Kinderfreibetrag und Kindergeld vorgesehen sind. Wir regen an zu prüfen, ob nicht auch weitere Komponenten angepasst werden können. Die Anregung des Bundesrates in seiner Drucksache 122/15 (Beschluss) vom 8. Mai 2015 zur Anhebung des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende unterstützen wir daher.

2. Anhebung des Grundfreibetrags

a) Tarifverlauf

Mit dem Gesetz wird auch der Grundfreibetrag von 8.354,00 Euro auf 8.472,00 Euro angehoben. Durch diese Änderung des Tarifs wird die erste Tarifstufe von 8.473,00 Euro bis 13.469,00 Euro verkürzt und der Tarif damit gestaucht, da der Tarifverlauf nicht insgesamt weiter nach rechts verschoben wird.

Die Festlegung des Tarifs ist eine der Politik vorbehaltene Entscheidung. Es ist jedoch seit längerem zu beobachten, dass der Progressionsbereich durch die Anhebung des Grundfreibetrags einerseits und eine unterlassene Rechtsverschiebung des Tarifs andererseits die Belastungen immer mehr in den mittleren Einkommensbereich verschieben. Im Zusammenhang mit den laufenden Diskussionen über die sog. kalte Progression regen wir dringend an, sich grundlegend mit dem Tarifverlauf zu befassen und auch dafür zu sorgen, dass die höchste Progressionsstufe nicht bereits beim ca. 1,5-fachen eines Facharbeitergehaltes beginnt. Auch dies wäre unseres Erachtens ein Beitrag zu einer verbesserten Steuergerechtigkeit.

b) Änderung des Lohnsteuerabzugs

Mit der Änderung des Grundfreibetrags im laufenden Jahr 2015 entstehen für die Arbeitgeber zusätzliche Verwaltungsaufwendungen, weil der Lohnsteuerabzug im laufenden Jahr zu korrigieren ist.

Die Entgeltabrechnungsprogramme müssen mit zusätzlichen Kosten außerplanmäßig aktualisiert und die Lohnsteuer für rund 30 Mio. lohnsteuerpflichtige Arbeitnehmer muss neu berechnet werden. Diese umfassenden Rückrechnungen belasten die Arbeitgeber erheblich, da sie zusätzlich zu den weiterlaufenden, regulären Abläufen der Entgeltabrechnung durchgeführt werden müssen.

Um diese Belastungen möglichst weitgehend zu vermeiden, möchten wir eine Änderung des Programmablaufplans durch die Finanzverwaltung anregen. Für den Arbeitgeber sollte ein Wahlrecht bestehen, die steuerliche Entlastung der gesamten Freibetragsanhebung allein in denjenigen Monaten des Jahres 2015 wirksam werden zu lassen, in denen der geänderte Programmablaufplan anzuwenden ist. So könnten bürokratische Rückrechnungen vermieden werden. Eine entsprechende Lösung gab es bereits einmal im Jahr 2011 bei der rückwirkenden Erhöhung des Arbeitnehmer-Pauschbetrages von 920 auf 1.000 €.

3. Anhebung des Kinderzuschlags

Um den durchschnittlichen Gesamtbedarf eines Kindes zu decken soll auch der Kinderzuschlag angehoben werden. Wie es in der Begründung heißt, reicht er aufgrund der zuletzt erfolgten jährlichen Regelbedarfserhöhungen in der Grundsicherung für Arbeitssuchende in seiner derzeitigen Höhe zusammen mit dem Kindergeld und dem anteiligen Wohngeld nicht mehr aus, um den durchschnittlichen Bedarf des Kindes zu decken.

Wenn dies bereits heute so ist, stellt sich die Frage, warum die Anpassung erst mit Wirkung zum 1. Juli 2016 erfolgen soll. Der Bundesrat hat in seiner oben genannten Drucksache vorgeschlagen, die Anhebung im Gleichklang mit der zu erwartenden Erhöhung der SGB II-Regelsätze zum 1. Januar 2016 vorzunehmen. Diesem Vorschlag schließen wir uns an.

DEUTSCHER INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMERTAG E. V.
Breite Str. 29
10178 Berlin

BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN INDUSTRIE E. V.
Breite Str. 29
10178 Berlin

ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN HANDWERKS E. V.
Mohrenstr. 20/21
10117 Berlin

BUNDESVEREINIGUNG DER DEUTSCHEN ARBEITGEBERVERBÄNDE E. V.
Breite Str. 29
10178 Berlin

BUNDESVERBAND DEUTSCHER BANKEN E. V.
Burgstr. 28
10178 Berlin

GESAMTVERBAND DER DEUTSCHEN VERSICHERUNGSWIRTSCHAFT E. V.
Wilhelmstr. 43/43 G
10117 Berlin

HANDELSVERBAND DEUTSCHLAND (HDE) E. V.
Am Weidendamm 1A
10117 Berlin

BUNDESVERBAND GROSSHANDEL, AUSSENHANDEL, DIENSTLEISTUNGEN E. V.
Am Weidendamm 1A
10117 Berlin

Deutscher Bundestag

Finanzausschuss

Platz der Republik 1

11011 Berlin

Per E-Mail: finanzausschuss@bundestag.de

24. April 2015

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergeldes und Kinderzuschlags
hier: Bürokratievermeidung in der betrieblichen Entgeltabrechnung bei rückwirkender Anhebung des Grundfreibetrags

Sehr geehrte Frau Arndt-Brauer,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bitten Sie, die erheblichen bürokratischen Zusatzlasten, die den Unternehmen in Folge einer rückwirkenden Anhebung des Grundfreibetrags drohen, durch eine praxisgerechte Lösung für die betriebliche Entgeltabrechnung abzuwenden. Dazu schlagen wir vor, als eine Option zur Umsetzung durch die Unternehmen den zu ändernden Programmablaufplan so auszugestalten, dass die steuerliche Entlastung der gesamten Freibetragsanhebung allein in den verbleibenden Monaten des Jahres 2015 wirksam wird, in denen der geänderte Programmablaufplan von den Unternehmen anzuwenden ist. Rückrechnungen und Korrekturen des Lohnsteuerabzugs können so vermieden werden.

Die geplante rückwirkende Anhebung des Grundfreibetrags belastet die Unternehmen mit zusätzlicher und unnötiger Bürokratie. So muss – nach einer mit Zusatzkosten verbundenen außerplanmäßigen Aktualisierung der Entgeltabrechnungsprogramme – die Lohnsteuer für rd. 30 Mio. lohnsteuerpflichtige Arbeitnehmer neu berechnet werden. Diese umfassenden Rückrechnungen belasten die Unternehmen erheblich, da sie zusätzlich zu den weiterlaufenden, regulären Abläufen der Entgeltabrechnung durchgeführt werden müssen. Außerdem müssen Verdienstbescheinigungen für die neu zu berechnenden

Lohnzahlungszeiträume korrigiert und nochmals an die Arbeitnehmer übermittelt werden. Außerdem müssen zahlreiche weitere nettolohnbezogene Verfahren (z. B. sozialversicherungsrechtliche Meldeverfahren, nettolohnbezogene Arbeitgeberleistungen, Pfändungsfreigrenzen) sowie die dazugehörigen Bescheinigungen neuberechnet und korrigiert werden.

Dieser Aufwand lässt sich zumindest teilweise vermeiden, wenn der zu ändernde Programmablaufplan so ausgestaltet wird, dass für die Arbeitgeber ein Wahlrecht besteht, die steuerliche Entlastung der gesamten Freibetragsanhebung allein in denjenigen Monaten des Jahres 2015 wirksam wird, in denen der geänderte Programmablaufplan von den Unternehmen anzuwenden ist. Ist der geänderte Programmablauf z. B. ab September 2015 von den Unternehmen für den Lohnsteuerabzug anzuwenden, so würde die Entlastungswirkung der rückwirkenden Freibetragsanhebung in den verbleibenden Monaten September bis Dezember 2015 jeweils zu einem Viertel „nachgeholt“. Bürokratische Rückrechnungen zu Lasten der Unternehmen werden so vermieden.

Eine analoge Lösung hatte das Bundesfinanzministerium – an das wir unseren Vorschlag ebenfalls übermittelt haben – bereits im Jahr 2011 bei der rückwirkenden Erhöhung des Arbeitnehmer-Pauschbetrages von 920 auf 1000 € umgesetzt. Damals wurde der gesamte erhöhte Pauschbetrag erst bei der Gehaltsauszahlung Dezember 2011 berücksichtigt und der Programmablaufplan durch einen steuerlichen Ausgleichsbetrag für Dezember 2011 angepasst.

Für Arbeitnehmer, die während der „Korrekturphase“ den Arbeitgeber wechseln oder aus dem Erwerbsleben ausscheiden, müsste die gesamte Korrektur bis zum Abschluss des Lohnkontos bzw. Ausstellen der Lohnsteuerbescheinigung vollständig abgeschlossen werden, damit für den neuen Arbeitgeber sowie für die Finanzverwaltung keine Unklarheiten entstehen und nicht zum Abschluss der Korrektur das Veranlagungsverfahren zwingend wird.

Für die Zukunft plädieren wir nachdrücklich dafür, dass der Existenzminimumbericht, der die Grundlage für verfassungsrechtlich gebotene Freibetragsanhebungen darstellt, so rechtzeitig vorgelegt wird, dass eine erforderliche gesetzliche Anhebung der steuerlichen Freibeträge noch vor dem Jahreswechsel abgeschlossen ist. Nur dann können diese Veränderungen von Jahresbeginn an in den Entgeltabrechnungssystemen der Arbeitgeber berücksichtigt und unnötige Bürokratie vermieden werden.

Wir bitten Sie, sich für diese Maßnahme zur Vermeidung unnötiger Bürokratielasten einzusetzen.

Für weitere Gespräche stehen wir gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

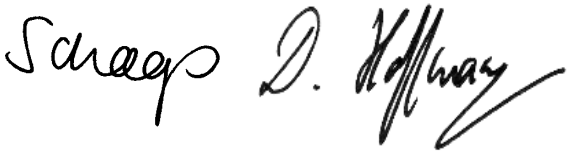
DEUTSCHER INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMERTAG E. V.

BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN INDUSTRIE E. V.

ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN HANDWERKS E. V.

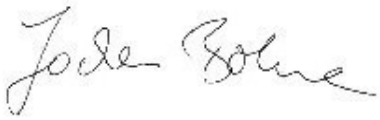
BUNDESVEREINIGUNG DER DEUTSCHEN ARBEITGEBERVERBÄNDE E. V.

BUNDESVERBAND DEUTSCHER BANKEN E. V.



GESAMTVERBAND DER DEUTSCHEN VERSICHERUNGSWIRTSCHAFT E. V.

HANDELSVERBAND DEUTSCHLAND (HDE) E.V.



BUNDESVERBAND GROSSHANDEL, AUSSENHANDEL, DIENSTLEISTUNGEN E. V.

Deutscher
Familienverband
Bundesgeschäftsführung
Luisenstr. 48
10117 Berlin

Stellungnahme des Deutschen Familienverbandes

zum Entwurf eines Gesetzes zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags

(BT-Drucksache 18/4649)

Die Stellungnahme des Deutschen Familienverbands konzentriert sich auf die geplante Erhöhung von Kindergeld und Kinderfreibetrag.

Der Kinderfreibetrag und das damit verrechnete Kindergeld sind die zentralen Instrumente für die verfassungskonforme Besteuerung von Familien und das Herzstück der Familienpolitik. Der steuerliche Kinderfreibetrag ist außerdem der Maßstab für die dringend überfällige Angleichung von widersprüchlichen steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Regelungen bei der Berücksichtigung des Kindesexistenzminimums und damit der finanziellen Leistungsfähigkeit von Eltern.

Kinderfreibetrag und Kindergeld wurden seit 2010 nicht mehr erhöht. Inzwischen ist nicht einmal mehr die verfassungsrechtlich gebotene steuerliche Freistellung des Kindesexistenzminimums garantiert. Hier besteht also enormer Nachholbedarf.

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen sind jedoch bislang völlig unzureichend, um auch nur eine verfassungsgerechte und realitätsgerechte Besteuerung von Familien herzustellen. Die vom Gesetz angestrebte bessere Förderung von Familien wird durch die Minimalst-Anhebung des Kindergeldes in Höhe von lediglich 6 Euro über zwei Jahre vollkommen verfehlt. Der Deutsche Familienverband hält daher sehr grundlegende Nachbesserungen im Gesetzgebungsverfahren für erforderlich. Angesichts des umfassenden Nachbesserungsbedarfs sehen wir von einer detaillierten Beurteilung von Einzelregelungen ab.

Konkret sind folgende Verbesserungen notwendig:

1. Erhöhung des Gesamtkinderfreibetrags auf die Höhe des Grundfreibetrags

Die vorgesehene Erhöhung des Kinderfreibetrages reicht nicht aus, um das Existenzminimum von Kindern in realitätsgerechter Weise von der Steuer freizustellen. Um der Familienrealität gerecht zu werden, muss der Kinderfreibetrag auf die Höhe des Grundfreibetrags für Erwachsene angehoben werden. Nur dies entspricht der Tatsache, dass im Regelfall die eigenen Ausgaben der Eltern für sich selbst die Ausgaben für die Kinder nicht wesentlich überschreiten – eher im Gegenteil. Eine entsprechende Erhöhung wurde Familien bereits mehrfach zugesagt, zuletzt bei den Bundestagswahlen 2014. Nach den bisherigen Plänen bleibt der Kinderfreibetrag jedoch auch nach der 2. Erhöhungsstufe 2016 mit 7.248 Euro um über 1.400 Euro unter dem Grundfreibetrag für Erwachsene.

Der Deutsche Familienverband fordert die Anhebung des Gesamtkinderfreibetrags als Summe aus dem sächlichen Kinderfreibetrag und dem Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf analog zur Höhe des Grundfreibetrags auf 8.472 Euro in 2015 und auf 8.652 Euro in 2016.

Den Verzicht auf eine rückwirkende Erhöhung des Kinderfreibetrags für 2014 hält der Deutsche Familienverband für verfassungsrechtlich hochproblematisch.

Wir vermissen außerdem im vorgelegten Gesetzentwurf die politisch bereits angekündigte Anhebung des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende.

2. Erhöhung des Kindergeldes auf die Höhe der maximalen steuerlichen Wirkung des Gesamtkinderfreibetrags

Die realitätsgerechte Anhebung des Kinderfreibetrags muss eine entsprechende Erhöhung des mit dem Kinderfreibetrag verrechneten Kindergeldes nach sich ziehen. Der Deutsche Familienverband verweist hier auf die Entschließung des Deutschen Bundestages, nach der das Kindergeld entsprechend zu erhöhen ist, wenn der Kinderfreibetrag steigt (vgl. BT-Drs. 13/1558). Dies ist zum einen notwendig, um steuermonatliche Steuergerechtigkeit für Familien herzustellen. Die Höhe des Förderanteils im Kindergeld ist zudem Maßstab für eine verbesserte finanzielle Familienförderung.

Beide Ziele werden im Gesetzentwurf weit verfehlt. Es ist – auch vor dem Hintergrund einer besorgniserregenden demografischen Entwicklung – nicht hinnehmbar und gesellschafts- und familienpolitisch nicht nachvollziehbar, den Familien eine Erhöhung der wichtigsten familienpolitischen Leistung um lediglich „bis zu 6 Euro“ pro Kind und Monat in Aussicht zu stellen, die auch noch über zwei Stufen und zwei Jahre verteilt wird.

Die Höhe des Kindergeldes bleibt zudem völlig frei gegriffen. Es gibt keinen systematischen und rechnerisch nachvollziehbaren Zusammenhang zwischen der notwendigen Höhe des Kinderfreibetrags und seiner steuerlichen Wirkung einerseits und der Höhe des Kindergeldes andererseits. Eine weitere Schieflage besteht zwischen der Höhe des Kindergeldes als vorgelagerte familienpolitische Leistung und den kindbezogenen Leistungen in den bedürftigkeitsorientierten Transfersystemen. Als Folge werden einkommensschwache Familien gezwungen, das Existenzminimum ihrer Kinder über Transferleistungen mit Bedürftigkeitsprüfung und komplexen Antragsverfahren zu decken.

Der Deutsche Familienverband fordert daher die Anhebung des Kindergeldes auf die Höhe der maximalen steuerlichen Wirkung des Kinderfreibetrags. Dies garantiert allen Familien systematisch eine steuermonatliche Steuergerechtigkeit und gewährleistet eine deutlich verbesserte Förderung für einkommensschwächere Familien.

Der Deutsche Familienverband weist außerdem darauf hin, dass seit der Altersbegrenzung von Kindergeld und Kinderfreibetrag auf das vollendete 25. Lebensjahr des Kindes eine Lücke zwischen dem Einkommensteuerrecht und dem Unterhaltsrecht nach BGB klafft. Wir fordern, diese Lücke im Zuge der anstehenden Neuregelung wieder zu schließen. Damit das Unterhaltsrecht und der Familienleistungsausgleich zumindest zeitlich übereinstimmen, muss das Kindergeld bis zum Ende der elterlichen Unterhaltspflicht, d.h. bis zum Abschluss der Erstausbildung gezahlt werden.

3. Verbindliche Dynamisierung von Gesamtkinderfreibetrag und Kindergeld

Um einen weiteren Werteverfall des Familienleistungsausgleichs zu verhindern, ist es dringend erforderlich, den Gesamtkinderfreibetrag und das damit verbundene und verrechnete Kindergeld jährlich verbindlich an die Preisentwicklung anzupassen (Dynamisierung). Die jahrelangen Nullrunden bei Kinderfreibetrag und Kindergeld zeigen, dass die Existenzminimumberichte der Bundesregierung nicht ausreichen, um eine regelmäßige und realitätsgerechte Dynamisierung sicherzustellen. Der Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungs-

bedarf wird in diesen Berichten gar nicht thematisiert, so dass es dafür überhaupt keinen Dynamisierungsmechanismus gibt.

Zur regelmäßigen Dynamisierung des Gesamtkinderfreibetrags ist im Einkommensteuerrecht verbindlich die automatische Anbindung an die Inflationsrate vorzusehen. Perspektivisch ist durch unabhängige Stellen und auf der Basis zeitnaher familienbezogener Auswertungen ein familienspezifischer Dynamisierungsindikator zu entwickeln und im Einkommensteuerrecht zu verankern. Um die parallele Entwicklung von Kindergeld und Kinderfreibetrag zu garantieren, muss die Kopplung des Kindergeldes an die höchste steuerliche Wirkung des Kinderfreibetrages im Einkommensteuergesetz festgeschrieben werden.

4. Transferehrlichkeit und Steuertransparenz herstellen

Obwohl in § 31 Einkommensteuergesetz eindeutig festgehalten, ist vielen Steuerzahlern der Charakter des Kindergeldes als zunächst der Steuerrückerstattung dienendes steuerrechtliches Instrument nicht bewusst. So entsteht beim einzelnen Bürger der Eindruck einer bereits enorm hohen Familienförderung. Auch im Ausgabentableau des vorliegenden Gesetzentwurfs werden der jeweilige Umfang von Steuerrückerstattung und tatsächlichem Förderanteil des Kindergeldes nicht getrennt dargestellt.

Im Sinne der verfassungsrechtlich gebotenen Transferehrlichkeit und Steuertransparenz fordert der Deutsche Familienverband, den tatsächlichen Förderanteil des Kindergeldes verbindlich und unmissverständlich in den individuellen Steuerbescheiden und in öffentlichen Darstellungen zur Familienförderung auszuweisen.

Berlin, 13. Mai 2015

Deutscher
Familienverband
Bundesgeschäftsführung
Luisenstr. 48
10117 Berlin

Stellungnahme des Deutschen Familienverbandes

zum Entwurf eines Gesetzes zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags

(BT-Drucksache 18/4649)

Die Stellungnahme des Deutschen Familienverbands konzentriert sich auf die geplante Erhöhung von Kindergeld und Kinderfreibetrag.

Der Kinderfreibetrag und das damit verrechnete Kindergeld sind die zentralen Instrumente für die verfassungskonforme Besteuerung von Familien und das Herzstück der Familienpolitik. Der steuerliche Kinderfreibetrag ist außerdem der Maßstab für die dringend überfällige Angleichung von widersprüchlichen steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Regelungen bei der Berücksichtigung des Kindesexistenzminimums und damit der finanziellen Leistungsfähigkeit von Eltern.

Kinderfreibetrag und Kindergeld wurden seit 2010 nicht mehr erhöht. Inzwischen ist nicht einmal mehr die verfassungsrechtlich gebotene steuerliche Freistellung des Kindesexistenzminimums garantiert. Hier besteht also enormer Nachholbedarf.

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen sind jedoch bislang völlig unzureichend, um auch nur eine verfassungsgerechte und realitätsgerechte Besteuerung von Familien herzustellen. Die vom Gesetz angestrebte bessere Förderung von Familien wird durch die Minimalst-Anhebung des Kindergeldes in Höhe von lediglich 6 Euro über zwei Jahre vollkommen verfehlt. Der Deutsche Familienverband hält daher sehr grundlegende Nachbesserungen im Gesetzgebungsverfahren für erforderlich. Angesichts des umfassenden Nachbesserungsbedarfs sehen wir von einer detaillierten Beurteilung von Einzelregelungen ab.

Konkret sind folgende Verbesserungen notwendig:

1. Erhöhung des Gesamtkinderfreibetrags auf die Höhe des Grundfreibetrags

Die vorgesehene Erhöhung des Kinderfreibetrages reicht nicht aus, um das Existenzminimum von Kindern in realitätsgerechter Weise von der Steuer freizustellen. Um der Familienrealität gerecht zu werden, muss der Kinderfreibetrag auf die Höhe des Grundfreibetrags für Erwachsene angehoben werden. Nur dies entspricht der Tatsache, dass im Regelfall die eigenen Ausgaben der Eltern für sich selbst die Ausgaben für die Kinder nicht wesentlich überschreiten – eher im Gegenteil. Eine entsprechende Erhöhung wurde Familien bereits mehrfach zugesagt, zuletzt bei den Bundestagswahlen 2014. Nach den bisherigen Plänen bleibt der Kinderfreibetrag jedoch auch nach der 2. Erhöhungsstufe 2016 mit 7.248 Euro um über 1.400 Euro unter dem Grundfreibetrag für Erwachsene.

Der Deutsche Familienverband fordert die Anhebung des Gesamtkinderfreibetrags als Summe aus dem sächlichen Kinderfreibetrag und dem Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf analog zur Höhe des Grundfreibetrags auf 8.472 Euro in 2015 und auf 8.652 Euro in 2016.

Den Verzicht auf eine rückwirkende Erhöhung des Kinderfreibetrags für 2014 hält der Deutsche Familienverband für verfassungsrechtlich hochproblematisch.

Wie einen Tag vor der mündlichen Anhörung mitgeteilt wurde, ist im Rahmen eines kurzfristig eingebrachten Entwurfs für einen Änderungsantrag die Anhebung des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende auf 1.908 Euro plus 240 Euro für jedes weitere Kind geplant. Eine Erhöhung des Entlastungsbetrags ist nach 10 Jahren Stagnation längst überfällig. Die vorgesehene Anhebung ist daher als notwendiger erster Schritt zu werten. Um einen erneuten Werteverlust zu verhindern, ist darüber hinaus die regelmäßige Dynamisierung des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende geboten. Angesichts der sehr kurzfristigen Unterrichtung über den Antrag, der zudem noch nicht offiziell eingebracht wurde, behält sich der Deutsche Familienverband eine genauere Prüfung der geplanten Regelungen vor. Wir weisen aber darauf hin, dass die Regelungen so transparent wie möglich zu gestalten sowie Verschlechterungen für verwitwete Eltern zu vermeiden sind.

2. Erhöhung des Kindergeldes auf die Höhe der maximalen steuerlichen Wirkung des Gesamtkinderfreibetrags

Die realitätsgerechte Anhebung des Kinderfreibetrags muss eine entsprechende Erhöhung des mit dem Kinderfreibetrag verrechneten Kindergeldes nach sich ziehen. Der Deutsche Familienverband verweist hier auf die Entschließung des Deutschen Bundestages, nach der das Kindergeld entsprechend zu erhöhen ist, wenn der Kinderfreibetrag steigt (vgl. BT-Drs. 13/1558). Dies ist zum einen notwendig, um steuermonatliche Steuergerechtigkeit für Familien herzustellen. Die Höhe des Förderanteils im Kindergeld ist zudem Maßstab für eine verbesserte finanzielle Familienförderung.

Beide Ziele werden im Gesetzentwurf weit verfehlt. Es ist – auch vor dem Hintergrund einer besorgniserregenden demografischen Entwicklung – nicht hinnehmbar und gesellschafts- und familienpolitisch nicht nachvollziehbar, den Familien eine Erhöhung der wichtigsten familienpolitischen Leistung um lediglich „bis zu 6 Euro“ pro Kind und Monat in Aussicht zu stellen, die auch noch über zwei Stufen und zwei Jahre verteilt wird.

Die Höhe des Kindergeldes bleibt zudem völlig frei gegriffen. Es gibt keinen systematischen und rechnerisch nachvollziehbaren Zusammenhang zwischen der notwendigen Höhe des Kinderfreibetrags und seiner steuerlichen Wirkung einerseits und der Höhe des Kindergeldes andererseits. Eine weitere Schieflage besteht zwischen der Höhe des Kindergeldes als vorgelagerte familienpolitische Leistung und den kindbezogenen Leistungen in den bedürftigkeitsorientierten Transfersystemen. Als Folge werden einkommensschwache Familien gezwungen, das Existenzminimum ihrer Kinder über Transferleistungen mit Bedürftigkeitsprüfung und komplexen Antragsverfahren zu decken.

Der Deutsche Familienverband fordert daher die Anhebung des Kindergeldes auf die Höhe der maximalen steuerlichen Wirkung des Kinderfreibetrags. Dies garantiert allen Familien systematisch eine steuermonatliche Steuergerechtigkeit und gewährleistet eine deutlich verbesserte Förderung für einkommensschwächere Familien.

Der Deutsche Familienverband weist außerdem darauf hin, dass seit der Altersbegrenzung von Kindergeld und Kinderfreibetrag auf das vollendete 25. Lebensjahr des Kindes eine Lücke zwischen dem Einkommensteuerrecht und dem Unterhaltsrecht nach BGB klafft. Wir fordern, diese Lücke im Zuge der anstehenden Neuregelung wieder zu schließen. Damit das Unterhaltsrecht und der Familienleistungsausgleich zumindest zeitlich übereinstimmen, muss das

Kindergeld bis zum Ende der elterlichen Unterhaltspflicht, d.h. bis zum Abschluss der Erstausbildung gezahlt werden.

3. Verbindliche Dynamisierung von Gesamtkinderfreibetrag und Kindergeld

Um einen weiteren Werteverfall des Familienleistungsausgleichs zu verhindern, ist es dringend erforderlich, den Gesamtkinderfreibetrag und das damit verbundene und verrechnete Kindergeld jährlich verbindlich an die Preisentwicklung anzupassen (Dynamisierung). Die jahrelangen Nullrunden bei Kinderfreibetrag und Kindergeld zeigen, dass die Existenzminimumberichte der Bundesregierung nicht ausreichen, um eine regelmäßige und realitätsgerechte Dynamisierung sicherzustellen. Der Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf wird in diesen Berichten gar nicht thematisiert, so dass es dafür überhaupt keinen Dynamisierungsmechanismus gibt.

Zur regelmäßigen Dynamisierung des Gesamtkinderfreibetrags ist im Einkommensteuerrecht verbindlich die automatische Anbindung an die Inflationsrate vorzusehen. Perspektivisch ist durch unabhängige Stellen und auf der Basis zeitnaher familienbezogener Auswertungen ein familienspezifischer Dynamisierungsindikator zu entwickeln und im Einkommensteuerrecht zu verankern. Um die parallele Entwicklung von Kindergeld und Kinderfreibetrag zu garantieren, muss die Kopplung des Kindergeldes an die höchste steuerliche Wirkung des Kinderfreibetrages im Einkommensteuergesetz festgeschrieben werden.

4. Transferehrlichkeit und Steuertransparenz herstellen

Obwohl in § 31 Einkommensteuergesetz eindeutig festgehalten, ist vielen Steuerzahlern der Charakter des Kindergeldes als zunächst der Steuerrückerstattung dienendes steuerrechtliches Instrument nicht bewusst. So entsteht beim einzelnen Bürger der Eindruck einer bereits enorm hohen Familienförderung. Auch im Ausgabentableau des vorliegenden Gesetzentwurfs werden der jeweilige Umfang von Steuerrückerstattung und tatsächlichem Förderanteil des Kindergeldes nicht getrennt dargestellt.

Im Sinne der verfassungsrechtlich gebotenen Transferehrlichkeit und Steuertransparenz fordert der Deutsche Familienverband, den tatsächlichen Förderanteil des Kindergeldes verbindlich und unmissverständlich in den individuellen Steuerbescheiden und in öffentlichen Darstellungen zur Familienförderung auszuweisen.

Berlin, 19. Mai 2015

stellungnahme

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Anhebung des Grundfreibetrages, des Kinderfreibetrages, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags“ Bundestagsdrucksache 18/4649

19.05.2015

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik

Raoul Didier
Referatsleiter für Steuerpolitik

raoul.didier@dgb.de

Telefon: 030 / 240 60-308
Telefax: 030 / 240 60-218

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

Wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfs

Mit diesem Gesetz soll die verfassungsrechtlich gebotene Anhebung des steuerlichen Grundfreibetrags und des Kinderfreibetrags für die Jahre 2015 und 2016 entsprechend den Vorgaben des 10. Existenzminimumberichts umgesetzt werden. Der Grundfreibetrag soll demnach für den Veranlagungszeitraum 2015 von 8.354 Euro auf 8.472 Euro und für 2016 auf 8.652 Euro steigen. Der Kinderfreibetrag für das sächliche Existenzminimum soll von 2.184 Euro je Kind und Elternteil um 72 Euro auf 2.256 Euro erhöht werden. Zusammen mit dem Freibetrag von 1.320 Euro für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf wird dieser dann für 2015 insgesamt 7.152 Euro für beide Elternteile betragen. Eine weitere Anhebung ist für das Jahr 2016 auf dann insgesamt 7.248 Euro vorgesehen. Das Kindergeld soll für das Jahr 2015 um vier Euro monatlich und für das Jahr 2016 um zwei Euro monatlich angehoben werden. Der Kinderzuschlag, der Eltern gewährt wird, die nur den eigenen Bedarf, nicht aber den ihrer Kinder aus eigenem Erwerbseinkommen decken können, soll ab dem 01.07.2016 um 20 Euro auf 160 Euro angehoben werden.

Bewertung des Gesetzentwurfs

Maßgeblich für die vorgesehenen Erhöhungsbeträge ist die Ermittlung und Festsetzung des sächlichen Existenzminimums für Kinder und Erwachsene nach dem 10. Existenzminimumbericht der Bundesregierung für das Jahr 2016. Die darin ausgewiesenen sächlichen Existenzminima beruhen wiederum wesentlich auf der Bestimmung des sozio-kulturellen Existenzminimums durch die Regelsätze im SGB XII bzw. SGB II. Die danach zu gewährende Hilfe zum Lebensunterhalt wird vor allem durch die Regelbedarfe bestimmt, die auf Basis der Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2008 ermittelt und fortgeschrieben wurden.

Verantwortlich: Stefan Körzell, Mitglied des Geschäftsführenden Bundesvorstandes

Mängel an Datengrundlagen und Berechnungsmethoden beseitigen

Der DGB ist der Auffassung, dass die so ermittelten Regelsätze nicht dem Verfassungsrecht entsprechen, da die Festsetzung der Leistungen nicht auf Grundlage verlässlicher Daten und schlüssiger Berechnungsverfahren ermittelt wurden. Im Einzelnen:

I. Dem Verfahren zur Ableitung der Regelbedarfe aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 (EVS) mangelt es an ausreichender Transparenz auf der Grundlage verlässlicher Zahlen. Ein Verstoß gegen das Transparenzgebot ist die Nichtveröffentlichung der EVS-Ergebnisse bei Fallzahlen von unter 25 Haushalten für 174 Positionen in der EVS. Diese Ergebnisse gingen gleichwohl und in nicht überprüfbarer Weise in die Berechnung des Regelsatzes ein. Die zu geringe Stichprobengröße ist keine Grundlage für verlässliche Zahlen und verringert die statistische Zuverlässigkeit des Verfahrens über ein (noch) hinnehmbares Maß hinaus. Bei bestimmten Sonderauswertungen ist die Zuverlässigkeit überhaupt nicht mehr gegeben.

   Ebenso wird gegen die Obliegenheit der nachvollziehbaren Begründung verstoßen. Dies gilt beispielsweise für die Auswahl der maßgeblichen Parameter bei den EVS-Auswertungen (Größe und Zuschnitt der Referenzgruppe, Bestimmung der Altersgruppen bei Kindern und Jugendlichen, Verteilung von Haushaltsgemeinkosten in Familienhaushalten etc.) und ebenso für alle wertenden Entscheidungen zu den regelbedarfsrelevanten Verbrauchspositionen, die weder im Gesetzentwurf noch in anderen Gesetzesmaterialien ausreichend begründet wurden.

II. Das gewählte Statistikmodell und seine Strukturprinzipien zur Ermittlung der Regelbedarfe werden nicht durchgehend angewandt. Die vorgenommenen Kürzungen („Abschläge") bis hin zur völligen Nichtberücksichtigung von Verbrauchspositionen führen zu einem Methoden-Mix aus Statistikmodell und nachgelagerten normativen Warenkorberwägungen („Was gehört zum soziokulturellen Existenzminimum?"). Die Kürzungen beruhen nicht auf empirisch-statistischen Erhebungen und die Warenkorberwägungen zielen alle auf eine Senkung des Existenzminimums. Dies verstärkt den bereits unter I. aufgezeigten Mangel zum Teil fragwürdig normativer Begründungen oder sogar eines kompletten Begründungsausfalls.

   Die Frage, inwieweit die EVS-Ergebnisse den Bedarf in bestimmten Bereichen (z. B. Ernährung von Kindern, Bildung) nicht ausreichend abbilden und aufgrund anderer Erhebungen (etwa zur gesunden Ernährung von Kindern) zu korrigieren oder zu ergänzen sind, um eine realitätsgerechte Abbildung des Existenzminimums zu erreichen, wurde komplett ignoriert.

III. Die Referenzgruppenbildung weist systematisch/methodische Fehler auf, die Auswirkungen auf die Bestimmung des Existenzminimums haben. Insoweit handelt es sich um Abweichungen von einem in sich schlüssigen, konsequent angewandten Verfahren über alle Berechnungsschritte. Dies betrifft vor allem die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Vermeidung von Zirkelschlüssen, insbesondere durch die fehlende Berücksichtigung verdeckter Armut sowie die Nichtherausnahme der Empfänger von BAföG-Leistungen und der im Leistungsbezug des SGB II stehenden Personen mit Erwerbseinkommen - sogenannten Hartz IV-Aufstockern – , jedenfalls soweit sie ein Erwerbseinkommen von nicht mehr als 100 Euro monatlich erzielen, aus der Referenzgruppe.

IV. Das dem Statistikmodell inhärente Strukturprinzip des internen Ausgleichs, welches die Voraussetzung für die Pauschalisierung des Regelbedarfs bildet, ist verletzt. Im Ergebnis bewirkt die Summe der Kürzungen von Verbrauchspositionen, die nicht als regelbedarfsrelevant bewertet worden sind, dass der sich ergebende Minderbetrag von 132,13 Euro gegenüber der ungekürzten Referenzgruppe den internen Ausgleich unmöglich macht. Mehrbedarfe bei bestimmten Verbrauchspositionen können realistisch nicht mit Minderausgaben in anderen Bereichen gedeckt werden.

Der DGB empfiehlt daher, neben der EVS weitere Studien, gerade auch aus dem Bereich Bildung und Gesundheit, hinzuzuziehen, um den Bedarf von Kindern und Erwachsenen zu ermitteln. Denn die EVS-Auswertungen ergeben keine Bedarfe, sondern zeigen Konsumverhalten im unteren Einkommensbereich. Die Ausgaben können aber auf Grund mangelnden Einkommens den tatsächlichen Bedarf schnell unterschreiten. Deshalb sollte eine unabhängige Expertenkommission von Wissenschaft, Wohlfahrtsverbänden und den Sozialpartnern dem Gesetzgeber Vorschläge zur Neufestsetzung unterbreiten. Mithin ergeben sich schwerwiegende Zweifel, ob die im Referentenentwurf vorgesehenen Erhöhungsbeträge ausreichen, um das Existenzminimum von Kindern und Erwachsenen in den Veranlagungszeiträumen 2015 und 2016 vollständig steuerfrei zu stellen.

Jedes Kind muss dem Staat gleich viel wert sein

Unabhängig hiervon spricht sich der DGB weiterhin dafür aus, das Existenzminimum von Kindern durch einen für alle Kinder gleichen Grundfreibetrag zu verschonen. Die gegenwärtige Regelung, wonach ein von der Bemessungsgrundlage abzuziehender Kindergrundfreibetrag für höhere Einkommen eine progressive Entlastung gewährt, lehnt der DGB ab. „Die progressive Entlastung führt dazu, dass bei der Familie als Wirtschaftsgemeinschaft bei höherem Einkommen ein höherer Betrag als Abgeltung des Existenzminimums von der Einkommensteuer verschont wird als bei einem niedrigeren Einkommen. Damit bestehen mit Blick auf den allgemeinen Gleichheitssatz zumindest verfassungsrechtliche Bedenken gegen die gegenwärtige Ausgestaltung der Verschonung des Existenzminimums von Kindern im Einkommensteuerrecht, die nicht etwa zu Gunsten sozial Schwächerer, sondern zu Gunsten wirtschaftlich leistungsfähigerer Steuerpflichtiger differenziert. Dem Grundgesetz

entspricht eine steuerliche Entlastung von steuerpflichtigen Eltern, die nicht mit steigendem Einkommen zunimmt. Dem Gebot horizontaler Steuergleichheit ist jedenfalls dann Genüge getan, wenn unterhaltspflichtige Eltern gegenüber kinderlosen Steuerpflichtigen dadurch entlastet werden, dass ein einheitlicher Grundfreibetrag pro Kind nicht besteuert wird. Ebenso wie höhere zivilrechtliche Unterhaltsleistungen als das sozialhilferechtliche Existenzminimum einkommensteuerlich nicht berücksichtigt zu werden brauchen, ist der Steuergesetzgeber von Verfassung wegen auch nicht gehalten, durch einen von der Bemessungsgrundlage abzuziehenden Kinderfreibetrag eine progressive Steuerentlastung zu gewähren. Im sozialen Rechtsstaat des Grundgesetzes ist das Existenzminimum aller Kinder gleich. Dem entspräche es, wenn im Einkommensteuerrecht auch eine gleiche finanzielle Entlastung für alle Kinder gewährt würde."[1]

Der Dualismus von Kinderfreibeträgen und Kindergeld ist insofern verfassungsrechtlich nicht zwingend und führt zu einer verteilungspolitischen Schieflage. Denn die Entlastungswirkung über Freibeträge steigt progressiv mit dem Einkommen der Eltern[2]. Der Familienlastenausgleich sollte nach Auffassung des DGB dem Prinzip folgen, dass jedes Kind dem Staat gleich viel wert ist und nicht bestehende Ungleichheiten noch verstärken. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Kindergelderhöhung von insgesamt 6 Euro in zwei Jahren wird dem keineswegs gerecht.

Mit Blick auf einkommensschwache Haushalte und auf die Vermeidung von Hartz-IV-Bedürftigkeit ist eine ergänzende, bedarfsabhängige Leistung zum Kindergeld sinnvoll. Hier steht mit dem Kinderzuschlag prinzipiell das richtige Instrument zur Verfügung. Diese Leistung kommt wegen seiner engen Anspruchsvoraussetzungen derzeit nur rund 240.000 Kindern zugute, weniger als der Hälfte als vom Gesetzgeber eigentlich beabsichtigt. Da der Kinderzuschlag in den letzten Jahren nicht entsprechend der Entwicklung der Regelsätze angehoben wurde, ist die Zahl der erfassten Kinder sogar um rund 60.000 gesunken. D.h. die Wirkung des Kinderzuschlags lässt im Zeitverlauf nach. Die jetzt vorgesehene Anhebung des Höchstfördersatzes um 20 Euro reagiert nur mit erheblicher Zeitverzögerung auf diese schleichende Entwertung und ist keine echte Verbesserung.

Der DGB hat konkrete Vorschläge vorgelegt, wie eine Reform des Kinderzuschlags mehr Kinder erfassen und Hartz-IV-Bedürftigkeit von Familien verhindern würde[3]. Ein Ausbau des Kinderzuschlags als Ergänzung zum Kindergeld würde mit begrenztem finanziellem Einsatz zielgenau Geringverdiener knapp oberhalb der Hartz-IV-Bedürftigkeitsgrenze entlasten. Als vordringlich und mit relativ geringem Mitteleinsatz umsetzbar sieht der DGB dabei die Streichung der Höchsteinkommensgrenze an. Diese starre Grenze wirkt bisher wie eine

[1] J. Wieland, Verfassungsfragen der steuerrechtlichen Behandlung von Kindesexistenzminimum und Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf - Rechtsgutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2011, S. 15

[2] Vgl. Bundestagsdrucksache18/3813, S. 12

[3] http://www.dgb.de/themen/++co++article-mediapool-6515abda52559bad03e648746803674c

„Abbruchkante" und bewirkt einen Wegfall der Leistung schon bei geringfügigem Einkommenszuwachs. Das ist nicht nur ungerecht sondern setzt auch den völlig falschen Anreiz etwa hinsichtlich einer Erhöhung der Arbeitszeit. Eine Erhöhung des selbstverdienten Einkommens wirkt sich bei Überschreitung der Höchsteinkommensgrenze negativ aus, indem der gesamte Kinderzuschlag wegfällt und das Gesamteinkommen der Familie niedriger ist als bei geringerer Arbeitszeit. Die Anrechnungsquote von 50% bei Erwerbseinkommen und von 100% (geltendes Recht) bzw.70 % (nach DGB-Vorschlag) auf Nichterwerbseinkommen sorgt ohnehin für ein gleitendes Auslaufen des Anspruchs. Dies ist wichtig, um einen gleichmäßigen Erwerbsanreiz zu setzen und die jetzigen Sprungstellen im Haushaltsgesamteinkommen zu vermeiden.

Nicht nachvollziehbar ist weiterhin, dass die Anhebung des Kinderzuschlags, der verhindern soll, dass Eltern mit geringem Einkommen nur wegen ihrer Kinder auf den Bezug von Leistungen nach dem SGB II angewiesen sind, erst Mitte des kommenden Jahres erfolgen soll. Es ist die Begründung des Gesetzentwurfs selbst, die auf Seite 19 zu Artikel 7 darauf hinweist, dass die Anhebung umgehend, ja sogar rückwirkend, erfolgen müsste: „Denn aufgrund der zuletzt erfolgten jährlichen Regelbedarfserhöhungen in der Grundsicherung für Arbeitssuchende reicht der Kinderzuschlag in seiner derzeitigen Höhe – zusammen mit dem Kindergeld und dem anteiligen Wohngeld – nicht mehr aus, um den durchschnittlichen Bedarf des Kindes zu decken."[4]

Eine systematische Überprüfung der Kinder- und Familienförderung ist überfällig

Schließlich bemängelt der DGB, dass die Bundesregierung weiterhin kaum Konsequenzen aus der 2013 veröffentlichten Gesamtevaluation der familienpolitischen Leistungen zieht. Eine systematische Überprüfung der Kinder- und Familienförderung, aber auch der rein ehebezogenen Bestandteile, mit dem Ziel, Kinderarmut zu vermeiden und Familien und Kinder zu fördern, steht noch aus. Viele Leistungen sind sozial ungerecht, intransparent und bürokratisch. Soziale Schieflagen müssen abgebaut und künftig vermieden werden. Dazu trägt auch der weitere Ausbau einer flächendeckenden Kinderbetreuung wirksam bei. Allein die Kinderfreibeträge, das Kindergeld und den Kinderzuschlag in begrenztem Umfang neu zu justieren, wird diesen Anforderungen nicht annähernd gerecht. Besonders bedauerlich ist dies für allein Erziehende, die trotz Zusagen aus dem Koalitionsvertrag nach dem vorliegenden Referentenentwurf leer ausgehen sollen.

[4] Seite 19 des Gesetzentwurfs

Familienbund der Katholiken *Reinhardtstr. 13, 10117 Berlin*

Stellungnahme

des Familienbundes der Katholiken

anlässlich der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages vom 20. Mai 2015 zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags“

(Bundestagsdrucksache 18/4649 vom 20. April 2015)

I. Einleitung

Die Bundesregierung hat einen „Entwurf eines Gesetzes zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags“ vorgelegt. Das geplante Gesetz soll die verfassungsrechtlich gebotene Anhebung des Grundfreibetrags und des Kinderfreibetrags für die Jahre 2015 und 2016 entsprechend den Vorgaben des 10. Existenzminimumberichts sicherstellen. Zugleich soll das Kindergeld für 2015 und 2016 um insgesamt sechs Euro erhöht werden. Zudem ist eine Anhebung des Kinderzuschlags um 20 € (von 140 € auf 160 €) geplant.

Der Familienbund begrüßt die Anhebung des Kinderzuschlags und die Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben, die sich aus dem 10. Existenzminimumbericht für die Jahre 2015 und 2016 ergeben. Zugleich fordert er eine verfassungsmäßige Regelung des Kinderfreibetrags auch für das Jahr 2014. Er fordert zudem eine Anhebung des Gesamtfreibetrags für Kinder (inkl. BEA-Freibetragsteil) über das aufgrund des 10. Existenzminimumberichts verfassungsrechtlich zwingend gebotene Maß hinaus auf das Niveau des Grundfreibetrags, um die tatsächlichen Kosten für Kinder realitätsgerecht zu berücksichtigen. Daneben ist mit Blick auf Familien im mittleren und unteren Einkommensbereich eine deutliche Erhöhung des Kindergeldes, mindestens aber eine Erhöhung um zehn Euro pro Monat, erforderlich. Der seit über 11 Jahren unveränderte Entlastungsbetrag für Alleinerziehende ist dringend anzupassen und deutlich zu erhöhen. Beim Kinderzuschlag bedarf es neben der Erhöhung der Zahlbeträge weiterer Reformen, insbesondere einer Abschaffung der sachwidrigen Mindest- und Höchsteinkommensgrenzen.

II. Bewertung des Gesetzentwurfs

1. **Die Erhöhungen des Kinderfreibetrags für 2015 und 2016 entsprechen nur dem verfassungsrechtlich zwingend Gebotenen. Eine realitätsgerechte Berücksichtigung der Kosten für Kinder erfordert eine darüber hinausgehende Anhebung des Gesamtfreibetrags für Kinder (inkl. BEA-Freibetragsteil) auf das Niveau des Grundfreibetrags.**

Familienbund der Katholiken (Bundesverband e.V.) Bundesgeschäftsstelle: Reinhardtstraße 13, 10117 Berlin
Telefon: 030 / 326 756 0 Fax: 030 / 326 756 20 E-Mail: info@familienbund.org Internet: www.familienbund.org

Der Regierungsentwurf sieht für das Jahr 2015 vor, dass der Freibetrag für das sächliche Existenzminimum des Kindes (sog. Kinderfreibetrag), der beiden Eltern jeweils in voller Höhe zusteht, von 2.184 € auf 2.256 € angehoben wird (vgl. Art. 1 Nr. 1 Regierungsentwurf, § 32 Abs. 6 Satz 1 EStG-E). Insgesamt ergibt sich damit für jedes Kind ein Kinderfreibetrag in Höhe von 4.512 € für das Jahr 2015.

Für das Jahr 2016 sieht der Regierungsentwurf vor, dass der beiden Eltern jeweils zustehende Kinderfreibetrag von 2.256 € auf 2.304 € angehoben wird (vgl. Art. 2 Nr. 1 Regierungsentwurf, § 32 Abs. 6 Satz 1 EStG-E; dieser tritt gem. Art. 10 Abs. 3 Regierungsentwurf am 1. Januar 2016 in Kraft). Damit ergibt sich für 2016 für jedes Kind ein Kinderfreibetrag in Höhe von 4.608 €.

Der Kinderfreibetrag wird demnach nur insoweit erhöht, als dies verfassungsrechtlich zwingend geboten ist. Nach der gefestigten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts fordert das Grundgesetz, dass existenznotwendiger Aufwand in angemessener, realitätsgerechter Höhe von der Einkommensteuer freigestellt wird (BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 10. November 1998, Az. 2 BvL 42/93, BVerfGE 99, 246, m.w.N.). Die Höhe dieses steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern wird in den alle zwei Jahre von der Bundesregierung herausgegebenen Existenzminimumberichten prognostisch auf konkrete Eurobeträge festgelegt. Der 10. Existenzminimumbericht, den das Bundeskabinett am 28. Januar 2015 beschlossen hat, sieht bezüglich des sächlichen Existenzminimums von Kindern für das Jahr 2015 einen Betrag in Höhe von 4.512 € und für das Jahr 2016 einen Betrag in Höhe von 4.608 € vor (vgl. S. 8 des 10. Existenzminimumberichts).

Der Familienbund begrüßt, dass die verfassungsrechtlichen Vorgaben des 10. Existenzminimumberichts im Hinblick auf die Jahre 2015 und 2016 beachtet werden. In einem Rechtsstaat sollte dies selbstverständlich sein. Eine Erhöhung, die sich auf diese rechtlichen Mindestvorgaben beschränkt, hält der Familienbund jedoch nicht für ausreichend. Er fordert eine Anhebung des Gesamtfreibetrags für Kinder (derzeit noch: 7.008 €; verfassungsrechtlich gebotene Erhöhungen für die Jahre 2014, 2015 und 2016

Familienbund der Katholiken (Bundesverband e.V.) Bundesgeschäftsstelle: Reinhardtstraße 13, 10117 Berlin
Telefon: 030 / 326 756 0 Fax: 030 / 326 756 20 E-Mail: info@familienbund.org Internet:
www.familienbund.org

entsprechend dem 9. und 10. Existenzminimumbericht: 7.080 €, 7.152 €, 7.248 €) auf den für Erwachsene geltenden Freibetrag (Grundfreibetrag in Höhe von derzeit noch 8.354 €; verfassungsrechtlich gebotene Erhöhungen für die Jahre 2015 und 2016 entsprechend dem 10. Existenzminimumbericht: 8.472 €, 8.652 €). Der Gesamtfreibetrag für Kinder setzt sich aus dem Freibetrag für das sächliche Existenzminimum des Kindes (Kinderfreibetrag in Höhe von derzeit noch 4.368 €; verfassungsrechtlich gebotene Erhöhungen für die Jahre 2014, 2015 und 2016 entsprechend dem 9. und 10. Existenzminimumbericht: 4.440 €, 4.512 €, 4.608 €) und dem Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf (BEA-Freibetrag in Höhe von derzeit 2.640 €) zusammen.

Es bestehen Zweifel, ob der aktuelle Existenzminimumbericht das sächliche Existenzminimum des Kindes in ausreichender Höhe wiedergibt (der Familienbund hat die Berechnungen der Existenzminimumberichte in der Vergangenheit wiederholt kritisiert). Davon abgesehen ist es dem Gesetzgeber unbenommen, den Freibetrag für Kinder aufgrund einer politischen Entscheidung über das verfassungsrechtlich zwingend vorgeschriebene und am Existenzminimum orientierte Mindestmaß hinaus anzuheben. Eine deutliche Anhebung ist geboten, da nur auf dieses Weise die tatsächlichen Kosten für Kinder realitätsgerecht berücksichtigt werden können.

Auch bei der letzten (auf das Jahr 2010 bezogenen) Erhöhung des Kinderfreibetrags wurde der Freibetrag über den im damals aktuellen 7. Existenzminimumbericht vorgesehenen Mindestbetrag hinaus angehoben. Seit dem Jahr 2010 gilt der aktuelle Kinderfreibetrag in Höhe von 4.368 € (2 x 2.184 €). Der 7. und 8. Existenzminimumbericht sahen für die Jahre 2010 und 2012 Mindestbeträge in Höhe von 3.864 € und 4.272 € vor. Die deutliche Erhöhung für das Jahr 2010 stellte also für mehrere Jahre eine verfassungsgemäße Rechtslage sicher (entsprechend den Berechnungen der Existenzminimumberichte kam es trotz unterbliebener weiterer Erhöhungen erst im Jahr 2014 zu einer verfassungswidrigen Rechtslage). In diesem Sinne wäre auch jetzt eine deutliche Erhöhung des Kinderfreibetrags zu begrüßen.

Familienbund der Katholiken (Bundesverband e.V.) Bundesgeschäftsstelle: Reinhardtstraße 13, 10117 Berlin
Telefon: 030 / 326 756 0 Fax: 030 / 326 756 20 E-Mail: info@familienbund.org Internet:
www.familienbund.org

2. **Dass keine rückwirkende Erhöhung des Kinderfreibetrags für 2014 erfolgen soll, ist verfassungswidrig**

Der Regierungsentwurf sieht keine Änderung des Kinderfreibetrags für 2014 vor. Jedem Elternteil soll 2014 ein Kinderfreibetrag in Höhe von 2.184 € zustehen, woraus sich für jedes Kind ein Kinderfreibetrag von insgesamt 4.368 € ergibt. Dieser Betrag liegt 72 € unter dem Kinderexistenzminimum. Aus dem bereits am 7. November 2012 veröffentlichten 9. Existenzminimumbericht ergibt sich bezüglich des sächlichen Existenzminimums von Kindern für das Jahr 2014 ein Betrag in Höhe von 4.440 € (vgl. S. 9 des 9. Existenzminimumberichts). Da das Kinderexistenzminimum aus verfassungsrechtlichen Gründen steuerfrei zu stellen ist (s.o.), liegt im Hinblick auf das Jahr 2014 eine verfassungswidrige Rechtslage vor. Dieser Verfassungsverstoß ist eines Rechtsstaats unwürdig, provoziert berechtigte Klagen und benachteiligt die Familien, die auf das verfassungsmäßige Handeln des Staates vertrauen und nicht den Rechtsweg beschreiten. Dass die Bundesregierung einerseits im Rahmen der Erhöhung des Kinderfreibetrags für 2015 anerkennt, dass der Freibetrag bereits 2014 zu niedrig war, andererseits aber für 2014 keine Änderung vornehmen will, ist inkonsequent und unverständlich. Die Sparziele der Bundesregierung dürfen nicht durch einen Bruch der Verfassung und zu Lasten der verfassungsmäßigen Rechte von Familien verfolgt werden.

3. **Die geplante Kindergelderhöhung ist zu gering und widerspricht dem Gedanken einer gleichmäßigen Unterstützung aller Familien unabhängig von ihrem Einkommen. Sie widerspricht auch dem Gedanken, dass bei einer Erhöhung des Kinderfreibetrags das Kindergeld entsprechend zu erhöhen ist. Die im Jahr 2014 zu Unrecht unterbliebene Erhöhung des Kindergeldes muss nachgeholt werden. Der Familienbund spricht sich für eine rückwirkende Erhöhung des Kindergeldes für 2014 um drei Euro pro Monat aus. Darüber hinaus muss das Kindergeld bis 2016 um insgesamt mindestens zehn Euro pro Monat erhöht werden (d.h. beim Kindergeld für erste und zweite Kinder von 184 € auf 194 € pro Monat).**

Familienbund der Katholiken (Bundesverband e.V.) Bundesgeschäftsstelle: Reinhardtstraße 13, 10117 Berlin
Telefon: 030 / 326 756 0 Fax: 030 / 326 756 20 E-Mail: info@familienbund.org Internet:
www.familienbund.org

Der Regierungsentwurf sieht für 2015 vor, dass das Kindergeld „monatlich für erste und zweite Kinder jeweils 188 Euro, für dritte Kinder 194 Euro und für das vierte und jedes weitere Kind jeweils 219 Euro“ beträgt (Art. 5 Nr. 1 des Regierungsentwurfs, § 6 Abs. 1 BKGG-E). Das entspricht einer Kindergelderhöhung um vier Euro. Für das Jahr 2016 sieht der Regierungsentwurf vor, dass das Kindergeld „monatlich für erste und zweite Kinder jeweils 190 Euro, für dritte Kinder 196 Euro und für das vierte und jedes weitere Kind jeweils 221 Euro“ beträgt (Art. 6 Nr. 1 des Regierungsentwurfs, § 6 Abs. 1 BKGG-E). Das entspricht einer Kindergelderhöhung um weitere zwei Euro. Das Kindergeld soll also in den Jahren 2015 und 2016 um insgesamt sechs Euro erhöht werden.

Diese geringe Erhöhung ist enttäuschend und nicht ausreichend. Eine derartig geringe Erhöhung hat es beim „Kindergeld für das erste Kind“ überhaupt noch nicht gegeben: Dieses wurde bisher immer um mindestens zehn Euro (bzw. 20 DM) erhöht.[1] Es ist schwer zu begründen, warum die Kindergelderhöhung gerade jetzt – vor dem Hintergrund erheblicher Steuermehreinnahmen auf Rekordniveau – so niedrig ausfallen soll, wie nie zuvor.

Der Familienbund setzt sich schon lange für eine deutliche Anhebung des Kindergeldes ein. Die Kinderfreibeträge, die verfassungsrechtlich vorgeschrieben sind und nicht dem freien Gestaltungsspielraum der Politik unterliegen, führen zu einer sozialen Schieflage. Einkommensstarke Familien profitieren überproportional davon, während bei einkommensschwachen Familien die Wirkung der Kinderfreibeträge geringer ist oder gar nicht stattfindet. Um sicherzustellen, dass einkommensschwache Familien nicht benachteiligt werden, muss das Kindergeld grundsätzlich um einen hohen zweistelligen Eurobetrag erhöht werden. Der Familienbund fordert, dass das Kindergeld langfristig auf 300 € pro Monat angehoben wird, da das in etwa der zukünftigen maximalen Freibetragswirkung entspricht. Eine Mindestforderung des Familienbundes ist, dass wenigstens bezüglich der jetzt anstehenden Erhöhungen des Kinderfreibetrags und des

[1] Bisherige Erhöhungen des „Kindergeldes für das erste Kind“: Erhöhung um 20 DM auf 70 DM (ab 1992); (nominale) Erhöhung um 130 DM auf 200 DM (ab 1996; Integration der Steuerfreistellung des Kinderexistenzminimums in Kindergeld); Erhöhung um 20 DM auf 220 DM (ab 1997); Erhöhung um 30 DM auf 250 DM (ab 1999); Erhöhung um 20 DM auf 270 DM (ab 2000); Erhöhung um ca. 16 € auf 154 € (ab 2002); Erhöhung um 10 € auf 164 € (ab 2009); Erhöhung um 20 € auf 184 € (ab 2010). Quelle: Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (BADV).

Familienbund der Katholiken (Bundesverband e.V.) Bundesgeschäftsstelle: Reinhardtstraße 13, 10117 Berlin
Telefon: 030 / 326 756 0 Fax: 030 / 326 756 20 E-Mail: info@familienbund.org Internet:
www.familienbund.org

Kindergeldes alle Familien unabhängig von ihrem Einkommen gleichermaßen profitieren. Legt man diesen Gedanken zugrunde, ist nach den Berechnungen des Familienbundes eine Erhöhung des Kindergeldes um zehn Euro pro Monat angemessen.

Wenn der Kinderfreibetrag steigt, ist das Kindergeld auch deswegen zu erhöhen, weil ansonsten der Anteil des Kindergeldes, der eine echte Förderung von Familien (und nicht nur eine Rückerstattung zu viel erhobener Lohnsteuern) ist, sinken würde. Denn gem. § 31 S. 1 EStG dient das Kindergeld der steuerlichen Freistellung des Kinderexistenzminimums. Nur „soweit das Kindergeld dafür nicht erforderlich ist, dient es der Förderung der Familie“ (§ 31 S. 2 EStG). Bei steigendem Kinderfreibetrag und gleichbleibendem Kindergeld würde ein größerer Teil des Kindergeldes als Steuervergütung (d.h. als Ausgleich für zu viel erhobene Steuern und nicht als Familienförderung) ausgezahlt. Der Deutsche Bundestag hat sich daher in zutreffender Weise für eine gleichzeitige und entsprechende Erhöhung von Kinderfreibetrag und Kindergeld ausgesprochen (vgl. Bundestagsdrucksache 13/1558, S. 13). Dies entspricht auch der gegenwärtigen Parlamentspraxis. Soll das Kindergeld prozentual im gleichen Umfang erhöht werden wie der Kinderfreibetrag, ergibt sich rechnerisch eine notwendige Erhöhung des Kindergeldes um insgesamt zehn Euro bis zum 1. Januar 2016. Anfang 2016 wird der Kinderfreibetrag entsprechend dem Regierungsentwurf von 4.368 € auf 4.608 € gestiegen sein. Dies entspricht einem Anstieg um 240 € bzw. um 5,5 %. Wenn das aktuelle Kindergeld in Höhe von 184 € (erstes und zweites Kind) ebenfalls um 5,5 % erhöht werden soll, ergibt sich rechnerisch ein Kindergeld in Höhe von 194 € (erstes und zweites Kind).

Nach alldem spricht sich der Familienbund dafür aus, dass das Kindergeld bis 2016 um insgesamt mindestens zehn Euro pro Monat erhöht werden sollte.

Da im Jahr 2014 aufgrund der unterlassenen – aber gebotenen und nachzuholenden (s.o.) – Kinderfreibetragserhöhung auch eine regelmäßig mit Kinderfreibetragserhöhungen verbundene Kindergelderhöhung unterblieben ist, vertritt der Familienbund die Meinung, dass auch das Kindergeld rückwirkend für das Jahr 2014 erhöht werden muss. Der Familienbund hält hierbei eine Erhöhung um drei Euro pro Monat für ange-

Familienbund der Katholiken (Bundesverband e.V.) Bundesgeschäftsstelle: Reinhardtstraße 13, 10117 Berlin
Telefon: 030 / 326 756 0 Fax: 030 / 326 756 20 E-Mail: info@familienbund.org Internet:
www.familienbund.org

messen. Für 2014 müssen die Familien entsprechende Kindergeldnachzahlungen erhalten.

4. Die nicht vorgesehene Erhöhung des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende ist nach elf Jahren ohne Erhöhung nicht mehr zu rechtfertigen

Die Regierungsparteien haben im Koalitionsvertrag formuliert: „Der steuerliche Entlastungsbetrag für Alleinerziehende beträgt seit seiner Einführung zum 1. Januar 2004 unverändert 1.308 Euro, er soll angehoben werden. Die Höhe des Entlastungsbetrags soll zukünftig nach der Zahl der Kinder gestaffelt werden." Der Familienbund fordert die Regierung auf, an ihrem im Koalitionsvertrag niedergelegten Willen festzuhalten. Eine Erhöhung des Entlastungsbetrags ist nach mittlerweile über elf Jahren überfällig. § 24b EStG ist den veränderten Umständen anzupassen. Der Familienbund hält grundsätzlich den Gedanken für richtig, den Entlastungsbetrag in dem Maße anzuheben, in dem die anderen Freibeträge gestiegen sind. Daneben müssen aber auch die besonderen Schwierigkeiten Alleinerziehender berücksichtigt werden. Der Grundfreibetrag wird im Zeitraum zwischen 2004 und 2016 von 7.664 € auf 8.652 € gestiegen sein, was einem Anstieg um 13 Prozent entspricht. Der Kinderfreibetrag wird im Zeitraum zwischen 2004 und 2016 von 3.648 € auf 4.608 € gestiegen sein, was einem Anstieg um 26 Prozent entspricht. Der Familienbund hält daher eine sofortige Erhöhung des Entlastungsbetrags um mindestens 20 % (von 1.308 € auf 1.570 €) für erforderlich.

Unter Berücksichtigung aller Umstände – insbesondere des hohen Armutsrisikos Alleinerziehender – ist auch eine Erhöhung des Entlastungsbetrags um deutlich über 20 % gut begründbar. Der Familienbund begrüßt daher, dass sich die Fraktionsspitzen von Union und SPD am 16. April 2015 darauf geeinigt haben, den Entlastungsbetrag für Alleinerziehende um 600 € (von 1.308 € auf 1908 €) zu erhöhen. Diese Erhöhung sollte aber nicht dazu führen, dass eine angemessene Erhöhung des Kindergeldes ausbleibt.

Familienbund der Katholiken (Bundesverband e.V.) Bundesgeschäftsstelle: Reinhardtstraße 13, 10117 Berlin
Telefon: 030 / 326 756 0 Fax: 030 / 326 756 20 E-Mail: info@familienbund.org Internet:
www.familienbund.org

5. Trotz der positiv zu bewertenden Erhöhung des Kinderzuschlags besteht dort weiterhin Reformbedarf

Der Regierungsentwurf sieht vor, dass der Kinderzuschlag ab dem 1. Juli 2016 um 20 € (von 140 € auf 160 €) erhöht wird (Art. 7, Art. 10 Abs. 4 Regierungsentwurf, § 6a Abs. 2 Satz 1 BKGG-E). Dies begrüßt der Familienbund, wenn auch die Erhöhung sofort erfolgen müsste. Der Familienbund fordert schon lange eine Reform des Kinderzuschlags. In seiner derzeitigen Form verfehlt dieser sein Ziel zu verhindern, dass Familien im unteren Einkommensbereich aufgrund ihrer kindbedingten Ausgaben von Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II abhängig werden. Dass dies nunmehr auch auf Regierungsseite so bewertet wird, ist erfreulich. Beim Kinderzuschlag sind jedoch neben einer Erhöhung der Zahlbeträge weitere Reformen notwendig. Vor allem muss der Kreis der Berechtigten erweitert werden. Die sachwidrige (doppelte, d.h. betragsmäßige und individuelle) Mindesteinkommensgrenze muss ebenso wie die nicht sachgerechte Höchsteinkommensgrenze („Abbruchkante“) beseitigt werden. Außerdem ist das sehr bürokratische Antrags- und Bewilligungsverfahren für den Kinderzuschlag zu vereinfachen.

III. Weitere Forderung des Familienbundes: Beseitigung der kalten Progression

Der Familienbund fordert an dieser Stelle erneut, dass noch in dieser Wahlperiode ein Gesetzentwurf in den Deutschen Bundestag eingebracht wird, der die kalte Progression durch einen „Tarif auf Rädern“, d.h. eine automatische Anpassung des Steuertarifs entsprechend der Inflationsentwicklung, beseitigt.

Wenn Lohnerhöhungen nur die Inflation ausgleichen und zu keiner Steigerung der Kaufkraft führen, ist eine höhere Besteuerung des zusätzlichen Einkommens nicht gerechtfertigt. Genau das geschieht aber nach dem gegenwärtigen Steuersystem. Der die Inflation nicht berücksichtigende Steuertarif führt zu versteckten Steuererhöhungen und viele Steuerzahler erleben, dass trotz (nominaler) Lohnerhöhung die Kaufkraft sinkt. Der

Familienbund der Katholiken (Bundesverband e.V.) Bundesgeschäftsstelle: Reinhardtstraße 13, 10117 Berlin
Telefon: 030 / 326 756 0 Fax: 030 / 326 756 20 E-Mail: info@familienbund.org Internet:
www.familienbund.org

Familienbund fordert, dass diese offenkundige Ungerechtigkeit beseitigt wird. Die kalte Progression ist durch einen sogenannten „Tarif auf Rädern“, d.h. eine automatische Anpassung des Steuertarifs entsprechend der Inflationsentwicklung, zu beseitigen.

Im Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung vom 28. Januar 2015 heißt es: „Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden durch die kalte Progression steuerlich belastet. Daher will die Bundesregierung die finanziellen und politischen Voraussetzungen schaffen, um für diese Legislaturperiode Bürgerinnen und Bürger bei der kalten Progression zu entlasten“ (vgl. Bundestagsdrucksache 18/3840, S. 21, Nr. 73). Wir fordern die Bundesregierung nachdrücklich auf, entsprechend diesem Willen tätig zu werden. Nach Berechnungen des IW Köln von 2013 betrug die zusätzliche Belastung durch die kalte Progression in einem Zeitraum von sieben Jahren mehr als 20 Milliarden Euro.[2] Die kalte Progression trifft viele Familien und in besonderem Maße solche mit mittleren und unteren Einkommen, da der Einkommenssteuersatz in diesem Bereich besonders steil ansteigt.

Berlin, 15. Mai 2015

Familienbund der Katholiken

Ansprechpartner: Matthias Dantlgraber

[2] Vgl. BDA, Publikationsreihe „kompakt“, Ausgabe „Mittelschicht“ vom Oktober 2014, S. 1 f.

Familienbund der Katholiken (Bundesverband e.V.) Bundesgeschäftsstelle: Reinhardtstraße 13, 10117 Berlin
Telefon: 030 / 326 756 0 Fax: 030 / 326 756 20 E-Mail: info@familienbund.org Internet: www.familienbund.org

Stellungnahme des Paritätischen Gesamtverbandes zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen für ein Gesetz zur Anhebung des Grundfreibetrages, des Kinderfreibetrages, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags

Vorbemerkung

Der Paritätische ist mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 09.03.2015 aufgefordert worden, zu dem oben genannten Gesetz Stellung zu nehmen. Diese sehr kurze Fristsetzung steht einer ausführlichen Stellungnahme, in der auch eigene Berechnungen zur Wirkungsweise der verschiedenen Anhebungen von steuerlichen und existenzsichernden Leistungen vorgenommen werden können, leider entgegen.

Der Paritätische spricht sich grundsätzlich für eine bessere monetäre Förderung und Absicherung von Familien sowie eine Umverteilung von familienfördernden Leistungen zugunsten von Familien ohne oder mit geringem Einkommen aus. Der Paritätische bedauert es daher sehr, dass die notwendigen Anpassungen bei der steuerlichen Anhebung des Grundfreibetrages und des Kinderfreibetrages sowie die Anhebung des Kindergeldes und des Kinderzuschlags nicht für eine grundsätzliche und nachhaltige Neuausrichtung bei der Förderung von Entlastung von Familien genutzt wurden. Insbesondere beim Kinderzuschlag werden seit Jahren aus unterschiedlichen Bereichen der Wissenschaft und Forschung, von Gewerkschaften und Verbänden Reformen eingefordert. Der Gesetzgeber verschenkt hier nach wie vor eine weitere Möglichkeit, um Familien mit geringem Einkommen wirksam zu unterstützen und damit einen Beitrag für mehr soziale Gerechtigkeit in Deutschland zu leisten.

Trotz der Ankündigung im Koalitionsvertrag bleiben im vorliegenden Gesetzentwurf wichtige Anliegen, wie die Anhebung des steuerlichen Freibetrages für Alleinerziehende völlig unbeachtet. Ebenso fehlen längst überfällige Ausweitungen beim Unterhaltsvorschuss für Alleinerziehende.

Zu der geplanten Anhebung des Grundfreibetrages, des Kinderfreibetrages sowie des Kindergeldes und des Kinderzuschlags nimmt der Paritätische wie folgt Stellung.

1. Anhebung des Grundfreibetrages

Der Paritätische begrüßt die Anhebung des steuerlichen Grundfreibetrages für alle einkommensteuerpflichtigen Personen, da diese auch Familien mit Kindern zu Gute kommt. Da die Berechnung des Grundfreibetrages einen direkten Bezugspunkt zu den Regelsätzen des Zweiten Sozialgesetzbuches darstellt, möchte der Paritätische in diesem Zusammenhang auch darauf hinweisen, dass Personen, die auf staatliche Transferleistungen angewiesen sind, nicht von der Anhebung profitieren. Insbesondere bewertet der Paritätische die geringe Anhebung der Regelsätze für Menschen im SGB II-Leistungsbezug um lediglich 2 % zum 01.01.2015 als besonders kritisch und wiederholt an dieser Stelle seine Forderung nach einer Erhöhung der Regelsätze um 24 % auf insgesamt 485 Euro für 2015.

2. Anhebung des Kinderfreibetrages

Nach wie vor besteht eine Differenz zwischen der Höhe des Kindergeldes und der maximalen Entlastung, wie sie durch die Ausschöpfung des Kinderfreibetrages erreicht werden kann. Danach werden Familien mit hohem Einkommen stärker entlastet, als Familien mit mittlerem Einkommen. Familien mit geringem Einkommen profitieren vom Kinderfreibetrag gar nicht. Die maximale Entlastung durch den Kinderfreibetrag beträgt gegenwärtig rund 280 Euro im Monat. Das Kindergeld beträgt 2015 hingegen nur 188 Euro für das erste und zweite, 194 Euro für das dritte sowie für jedes weitere Kind 219 Euro im Monat. Mit der geplanten geringen Anhebung des Kindergeldes um insgesamt nur 6 Euro pro Kind und Monat bis 2016 bei gleichzeitiger Anhebung des Kinderfreibetrages kann die Differenz zwischen Kindergeld und maximalen Entlastungsbetrag nicht geschlossen werden.

Der Paritätische spricht sich daher dafür aus, die bestehende Differenz zwischen Kindergeld und maximalen Entlastungsbetrag sukzessive zu beseitigen.

3. Kindergelderhöhung

Entsprechend des vorliegenden Gesetzentwurfs soll das Kindergeld rückwirkend zum 01.01.2015 um 4 Euro und zum 01.01.2016 um 2 Euro angehoben werden. Nach Ansicht des Paritätischen geht diese Erhöhung am tatsächlichen Bedarf vieler Familien vorbei, Familien im SGB II- oder SGB XII-Leistungsbezug sind - wie bisher auch - von der Erhöhung des Kindergeldes ausgeschlossen.

Der Paritätische spricht sich für eine deutlich höhere Anhebung des Kindergeldes aus. Hierbei sollte in einem ersten Schritt das Kindergeld um 20 Euro pro Kind und Monat erhöht werden.

Das Kindergeld unterliegt aufgrund der Preisentwicklungen des Jahres in der Regel einem Realwertverlust, den insbesondere Familien spüren. Um diesem Realwertverlust entgegen zu wirken, bedarf es einer jährlichen Anpassung des Kindergeldes an die entsprechende Preisentwicklung. Der Paritätische spricht sich daher für eine Dynamisierung des Kindergeldes aus.

Langfristig sollte nicht nur die Differenz zwischen Kindergeld und Kinderfreibetrag geschlossen und die Förderung von Familien mit geringem Einkommen erhöht werden, sondern auch der Einstieg in ein existenzsicherndes bedarfsabhängiges Kindergeld vollzogen werden. Das Kindergeld könnte in der Kombination mit dem Kinderzuschlag den Einstieg in eine existenzsichernde Leistung für Kinder ermöglichen. Hierzu muss der Kinderzuschlag nach Ansicht des Paritätischen allerdings nicht nur erhöht, sondern grundlegend reformiert werden.

4. Anhebung des Kinderzuschlags

Zeitgleich mit der Grundsicherung für Arbeitssuchende trat zum 01.01.2005 auch der Kinderzuschlag in Kraft. Mit dieser neuen, existenzsichernden Leistung sollte die Armut von Kindern gezielt bekämpft werden. Der Kinderzuschlag ist im Bundeskindergeldgesetz (BKGG) verankert. Die Leistung erhalten Eltern, die aufgrund ihres geringen Einkommens lediglich in der Lage sind, ihren eigenen Lebensunterhalt zu bestreiten, deren Einkommen aber nicht für den Bedarf des Kindes ausreicht. Der Kinderzuschlag beträgt derzeit pro Kind bis zu 140 Euro im Monat und wird maximal bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres gezahlt.

Aus Sicht des Paritätischen ist es sachlich geboten, den Kinderzuschlag anzuheben. Allerdings ist es mehr als zweifelhaft, ob mit einer Erhöhung des Kinderzuschlags um 20 Euro pro Kind und Monat das eigentliche Ziel der Armutsvermeidung von Familien mit geringem Einkommen erreicht werden kann.

Obwohl immer mehr Familien trotz Erwerbseinkommen auf ergänzende Leistungen nach dem SGB II angewiesen sind, steigen die Zahlen bei der Inanspruchnahme des Kinderzuschlags nur geringfügig an.

Als Gründe hierfür können u. a. das komplizierte Antragsverfahren und der enge Leistungskorridor benannt werden. Ohne entsprechende Reformen wird der Kinderzuschlag, auch auf lange Sicht, die in ihn gestellten Erwartungen nicht erfüllen und damit auch nicht der Kinderarmut sinnvoll entgegenwirken können.

Um das Ziel des Kinderzuschlages zu erreichen, ist aus Sicht des Paritätischen eine Qualifizierung des Kinderzuschlags notwendig. Diese sollte u. a. aus einer Streichung der Höchsteinkommensgrenze sowie der Einführung eines Mehrbedarfszuschlags für Alleinerziehende bestehen. Zudem sollte über eine Anhebung der Leistung sowie eine Altersstaffelung nachgedacht werden.

a. Mindest- und Höchsteinkommensgrenzen

Für den Bezug des Kinderzuschlags gelten Mindest- und Höchsteinkommensgrenzen. Die Ermittlung des Mindest- und des Höchsteinkommens erfolgt auf der Berechnungsgrundlage der SGB II-Leistungen. Bisher liegt die Mindesteinkommensgrenze für Alleinerziehende bei 600 Euro und für Elternpaare bei 900 Euro. Die Höchsteinkommensgrenze ergibt sich aus dem errechneten Bedarf der Eltern (Regelsatz plus anteilige Kosten für Unterkunft und Heizung) sowie den sogenannten Gesamtkinderzuschlag.

Der Paritätische regt daher an, dass für alle Fälle, in denen der Kinderzuschlag aus dem SGB II-Bezug herausführen würde, der Kinderzuschlag ohne untere Einkommensgrenze gewährt werden sollte. Die für Sozialleistungen untypische und sehr komplizierte Mindesteinkommensgrenze sollte ersatzlos gestrichen werden.

Die Höchsteinkommensgrenze im Kinderzuschlag markiert einen unverhältnismäßig engen Leistungskorridor. Dieser Korridor ist nur von wenigen Familien zu erreichen. Die Höchsteinkommensgrenze sollte daher entfallen. Mit der bestehenden Anrechnung des Einkommens auf den Kinderzuschlag könnte die Basis der Berechtigten erweitert und die sogenannten Abbruchkanten verhindert werden.

b. Anrechnung von Vermögen

Beim Kinderzuschlag wird nach den Grundsätzen des SGB II vorhandenes Vermögen von Eltern und Kindern berücksichtigt.

Vor dem Hintergrund der besonderen Zielsetzung des Kinderzuschlags, Kinderarmut zu verhindern, wirkt sich die bestehende Vermögensanrechnung sozialpolitisch schädlich aus. Aus Sicht des Paritätischen ist es daher unverständlich, dass Eltern, die für die Ausbildung ihrer Kinder Sparvermögen gebildet haben, dieses bis auf den geringen Freibetrag auflösen müssen, um den Kinderzuschlag zu erhalten. Die Vermögensanrechnung für Familien mit Kindern kann nach Ansicht des Paritätischen weitgehend entfallen.

c. Situation Alleinerziehender

Beim Kinderzuschlag wird auch das Einkommen des Kindes berücksichtigt. Als Einkünfte des Kindes gelten u. a. auch der Kindesunterhalt sowie Unterhaltsvorschussleistungen. Lediglich das Kindergeld und das Wohngeld werden nicht berücksichtigt.

Nur eine Minderheit von Alleinerziehendenhaushalten erfüllt bislang die Voraussetzung auf Förderung durch den Kinderzuschlag. Ein häufiger Grund hierfür ist

die eben genannte Anrechnung von Unterhaltsvorschuss und Kindesunterhalt als Einkommen des Kindes.

Um gerade Alleinerziehende mit dem Kinderzuschlag zu erreichen, regt der Paritätische an, eine Minderung des Anrechnungsbetrages bei Unterhaltsleistungen in Höhe des Mehrbedarfszuschlags, wie er für Alleinerziehende im SGB II-Leistungsbezug gewährt wird, vorzusehen.

Der Paritätische weist an dieser Stelle ausdrücklich darauf hin, dass der Kinderzuschlag ohne die notwendigen Reformen auch weiterhin nur ein Nischendasein führen wird, weil er viele Familien mit geringem Einkommen nach wie vor nicht erreicht.

Darüber hinaus sieht der Paritätische weiteren Handlungsbedarf, um insbesondere Alleinerziehende besser und wirksamer zu entlasten und zu fördern.

(1). Entlastungsbetrag Alleinerziehende

Der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende ist im Jahr 2004 mit dem Ziel eingeführt worden, *„die höheren Kosten für die eigene Lebens- bzw. Haushaltsführung der sog. echten Alleinerziehenden abzugelten, die einen gemeinsamen Haushalt nur mit ihren Kindern und keiner anderen erwachsenen Person führen, die tatsächlich oder finanziell zum Haushalt beiträgt“* (Schreiben des BMF vom 29.10.2004, IV C 4 - S 2281 - 515/04). Dabei habe der Gesetzgeber unterstellt, dass die alleinige Verantwortung für die Kinder die Gestaltungsspielräume bei der Alltagsbewältigung einenge und insbesondere bei gleichzeitiger Erwerbstätigkeit zu einer besonderen wirtschaftlichen Belastung führe, weil keine Synergieeffekte aufgrund einer gemeinsamen Haushaltsführung mit einer anderen erwachsenen Person genutzt werden könnten (Antwort der BReg Drucksache: 18/757). Aus diesem Grund ist es nicht nachvollziehbar, warum der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende gemäß § 24b EStG seit seiner Einführung 1.308 Euro beträgt.

Der Paritätische bewertet es als äußerst kritisch, dass keine der Ankündigungen des Koalitionsvertrages im vorgelegten Referentenentwurf Beachtung findet und weder eine Erhöhung des Entlastungsbetrages noch eine Staffelung nach Anzahl der Kinder vorgesehen ist.

(2). Unterhaltsvorschuss

Eine wichtige Leistung für Alleinerziehende ist der Unterhaltsvorschuss. Damit soll der Ausfall von Kindesunterhalt durch den unterhaltspflichtigen Elternteil zeitlich befristet aufgefangen werden. Die zeitliche Befristung sowie die Höhe der Leistung sind in der Fachöffentlichkeit immer wieder Gegenstand der Kritik.

Insgesamt werden Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (UVG) nur maximal 72 Monate gezahlt. Die Leistung beträgt seit dem 01.01.2010 unverändert für Kinder unter 6 Jahren 133 Euro und für Kinder zwischen 6 und 12 Jahren 180 Euro im Monat. Obwohl bei getrennt lebenden Eltern beiden das hälftige Kindergeld zusteht, wird beim UVG das gesamte Kindergeld berücksichtigt.

Für Alleinerziehende, die Leistungen nach dem UVG erhalten, wirkt sich die geplante Kindergelderhöhung nicht aus, weil das gesamte Kindergeld auf die UVG-Leistungen angerechnet wird. Der Paritätische hat wiederholt darauf hingewiesen, dass hier Handlungsbedarf besteht, um auch bei Alleinerziehenden, die Unterhaltsvorschuss erhalten, durch die Anhebungen des Kindergeldes eine bessere monetäre Förderung erreichen zu können.

Zudem sind die maximale Dauer des Leistungsbezuges sowie die Altersgrenze nach Ansicht des Paritätischen deutlich über die bestehenden 72 Monate bzw. das 12. Lebensjahr anzuheben.

Berlin, 11.03.2015

Ansprechpartnerin:

Franziska Pabst,
Referentin für Familienhilfe/ -politik, Frauen
und Frühe Hilfen
Paritätischer Wohlfahrtsverband
Gesamtverband e.V.
Oranienburger Str. 13-14
10178 Berlin
Tel.: 030/24636-465
Fax: 030/24636-140

www.paritaet.org
faf@paritaet.org

Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags (BT-Drucks. 18/4649)

Prof. Dr. Frank Hechtner (Freie Universität Berlin)

1. Zu dem Gesetzentwurf allgemein

Mit dem Gesetzentwurf soll der Einkommensteuertarif (Grundfreibetrag) für die Jahre 2015 und 2016 angepasst werden. Weiterhin soll der Kinderfreibetrag nach § 32 Abs. 6 EStG und das Kindergeld nach § 66 Abs. 1 EStG erhöht werden. Anpassungsbedarf bei dem Existenzminimum von Erwachsenen und Kindern haben sich nach den Berechnungen des 10. Existenzminimumberichts ergeben. Dieser wurde am 30.01.2015 auf BT-Drucks. 18/3893 vorgelegt. Die vorgesehenen Anpassungen sollen die verfassungsrechtlich gebotene Freistellung der Existenzminima garantieren.

Der Gesetzentwurf auf BT-Drucks. 18/4649 wurde am 20.04.2015 vorgelegt. **Es ist zu kritisieren, dass der Gesetzentwurf erst spät vorgelegt wurde. Die Änderungen an dem Tarif für 2015 müssen nun unterjährig durchgeführt werden, was zu zusätzlichen Bürokratiekosten u.a. für Wirtschaft und Arbeitnehmer führt.** Die verzögerte Vorlage des Gesetzentwurfs hängt nicht zuletzt mit einer ebenfalls verzögerten Vorlage des 10. Existenzminimumberichts zusammen. Insgesamt sind durch die Verzögerungen diverse Unsicherheiten bei den Steuerpflichtigen und der Wirtschaft entstanden, die vermeidbar gewesen wären. Nicht zuletzt die strittige Frage über eine geeignete Entlastung der Alleinerziehenden hat die zügige Umsetzung der gebotenen Tarifentlastung behindert. **Kritisch ist anzumerken, dass eine einzige politische Streitfrage (hier die Entlastung der Alleinerziehenden) letztendlich die gebotene Steuerentlastung von Millionen von Steuerpflichtigen und Kindern in 2015 zeitlich massiv verzögert hat. Ausdrücklich ist es daher zu begrüßen, dass das federführende Ressort und der Bundesfinanzminister die gebotene Entlastung nun auf den Weg gebracht und einen entsprechenden Gesetzentwurf vorgelegt hat**, obgleich die Frage einer steuerlichen Entlastung von Alleinerziehenden im Gesetzentwurf noch nicht angesprochen wird. Die Entlastung der Alleinerziehenden sollte im Rahmen der weiteren parlamentarischen Beratungen umgesetzt werden. Die Koalitionsfraktionen haben hierzu einen Entwurf vorgelegt.

2. Zu dem Gesetzentwurf

2.1. Anhebung des Grundfreibetrags

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass in 2015 und 2016 jeweils der Grundfreibetrag angehoben wird. Die Abhebung des Grundfreibetrags orientiert sich an den Berechnungen zur Höhe des steuerlich zu verschonenden Existenzminimums nach den Berechnungen im 10. Existenzminimumbericht. Die übrigen Tarifeckwerte sollen nach dem Gesetzentwurf nicht angehoben werden. Durch die isolierte Anhebung des Grundfreibetrags wird auch ein wesentlicher Teil der kalten Progression für die Jahre 2015 und 2016 – jedenfalls für untere und mittlere Einkommen – beseitigt.

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass in 2015 der Grundfreibetrag von 8.352€ auf 8.472€ (+120€, +1,34%) und in 2016 abermals von 8.472€ auf 8.652€ (+180€, +2,21%) steigt (Steigerung über zwei Jahre von 300€, +3,60%).

Die prozentuale Steigerung des Grundfreibetrags liegt damit über der Veränderung des (prognostizierten) Verbraucherpreisindex (VPI). Ursächlich hierfür ist der Umstand, dass der VPI auf einen gemischten Warenkorb abstellt, der von den Gütern und Dienstleistungen abweicht, die bei der Berechnung des Existenzminimums vornehmlich berücksichtigt werden (hier insbesondere der Mindestbedarf nach dem Sozialhilferecht ausgedrückt durch den Regelbedarf, die Miete und die Heizkosten).

Die konkreten Berechnungen ergeben sich aus dem 10. Existenzminimumbericht und orientieren sich an den verfassungsrechtlichen Vorgaben. Die ermittelten Werte wurden prognostisch errechnet und stellen damit eine ex ante Betrachtung für die Jahre 2015 und 2016 dar. Diese fußt folglich auf Annahmen für die Zukunft, wodurch die prognostizierten Werte mit einer gewissen Unsicherheit behaftet sind. **Hierbei ist hervorzuheben, dass neben den Regelbedarfen auch die Heizkosten auf den Ergebnissen der Einkommens- und Verbraucherstichprobe (EVS) 2008 basieren. Bei der Ermittlung der Heizkosten hat die Bundesregierung gegenüber den Berechnungen aus dem 9. Existenzminimumbericht die Fortschreibungsraten deutlich gesenkt. Im 9. Existenzminimumbericht wurde noch mit einer jährlichen Erhöhung der Heizkosten von 4,9% gerechnet, nunmehr werden die Werte aus 2008 einheitlich mit einer deutlich geringeren Wachstumsrate von 2,3% fortgeschrieben. Auf welcher Datengrundlage die Absenkung der Fortschreibungsraten basiert, ist unklar. Es wäre daher zu überlegen, dass mit Verfügbarkeit der kompletten EVS 2013 die Ergebnisse noch einmal überprüft werden.**

2.2. Anhebung des Kinderfreibetrags

Der Staat ist verfassungsrechtlich verpflichtet, ein Einkommen des Steuerpflichtigen steuerfrei zu stellen, so dass dieser mit dem steuerunbelasteten Einkommen ein menschenwürdiges Dasein führen kann (Existenzminimum).[1] Dieses verfassungsrechtliche Gebot gilt für alle Familienmitglieder.[2] Der Staat hat folglich die geminderte steuerliche Leistungsfähigkeit der Eltern infolge der Unterhaltspflicht gegenüber den Kindern als auch die Mehrbelastung infolge der Versorgung und der Betreuung und der Erziehung der Kinder im Steuerrecht adäquat abzubilden. Im derzeitigen Familienleistungsausgleich wird dies durch die alternierenden Instrumente Freibetrag für das sächliche Existenzminimum des Kindes (Kinderfreibetrag) und Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf (BEA) oder durch das Kindergeld bewirkt. Die Berechnungsmethodik zur Bestimmung des Existenzminimums der Kinder unterscheidet sich dabei nicht grundsätzlich von der Berechnungsmethodik zur Bestimmung des Existenzminimums bei Erwachsenen.[3]

Der derzeitige Gesetzentwurf sieht einen Anpassungsbedarf für die Höhe des Kindesexistenzminimums in den Jahren 2015 und 2016 vor. Eine (rückwirkende) Erhöhung des

[1] Vgl. BVerfG vom 29.05.1990, 1 BvL 20, 26/84, 1 BvL 4/86, Rz. 104, BVerfGE 82, 60.
[2] Vgl. BVerfG vom 29.05.1990, 1 BvL 20, 26/84, 1 BvL 4/86, Rz. 105, BVerfGE 82, 60.
[3] Vgl. u.a. BVerfG vom 10.11.1998, 2 BvL 42/93, Rz. 160, BVerfGE 99, 246.

Kinderfreibetrags für das Jahr 2014 sieht der Gesetzentwurf dagegen nicht vor. Der Anpassungsbedarf für die Jahre 2015 und 2016 orientiert sich an den Berechnungen im 10. Existenzminimumbericht. **Aussagen zu der verfassungsrechtlich gebotenen Höhe des Existenzminimums für Kinder für das Jahr 2014 finden sich im 10. Existenzminimumbericht nicht. Dagegen stellt der 9. Existenzminimumbericht vom 07.11.2012 fest, dass für das Jahr 2014 der Kinderfreibetrag um 36€ pro Elternteil (damit also in der Summe um 72€) zu erhöhen ist, damit die verfassungsrechtlich gebotene Freistellung bei den Eltern bewirkt wird.**

Die jeweiligen Existenzminimumberichte sind prognostisch angelegt. Die im 9. Existenzminimumbericht festgestellte Unterdeckung des Kinderfreibetrags beruhte folglich auf einer ex ante Berechnung. Der Kinderfreibetrag als Wert für das sächliche Existenzminimum für Kinder setzt sich dabei nach den Berechnungen im 10. Existenzminimumbericht aus dem Regelsatz, eines Betrages für Bildung und Teilhabe, eines Betrages für die Kosten der Unterkunft und eines Betrages für die Heizkosten zusammen. Jedenfalls für den Regelsatz und für die Unterkunftskosten liegen gegenüber dem 9. Existenzminimumbericht mittlerweile aktualisierte Werte aus dem 10. Existenzminimumbericht vor, wobei der Regelsatz auch auf der EVS basiert. **Die Heizkosten werden im 10. Existenzminimumbericht weiterhin aus der EVS 2008 abgeleitet, wobei der Wert aus 2008 nun mit einer geringeren Wachstumsrate (hier 2,3%, anstatt bisher 4,9%) fortgeschrieben wird.** Aufgrund welcher Erkenntnisse die Wachstumsrate auch für vergangene Perioden (vor Erscheinen des 9. Existenzminimumberichts in 2012) nach unten korrigiert wurde, bleibt im 10. Existenzminimumbericht offen.

Die aktualisierten Werte zur Bestimmung des sächlichen Existenzminimums für Kinder aus dem 10. Existenzminimumbericht ermöglichen es, den prognostizierten Wert für den Kinderfreibetrag für 2014 zu validieren (ex post Rechnung). **Auf der Grundlage eigener Berechnungen unter Beibehaltung der Rechenmethodik gem. des Existenzminimumberichts ist auch im Zuge einer ex post Rechnung festzustellen, dass – abseits der konkreten Höhe der Wachstumsrate für die Heizkosten – sich ex post eine Unterdeckung des sächlichen Existenzminimums für das Jahr 2014 ergibt.**

Bei der eigenen Berechnung wird der nicht zu beanstanden Wertung des Gesetzgebers gefolgt, dass ein monatlicher Betrag für Teilhabe und Bildung im Rahmen des sächlichen Existenzminimums für Kinder berücksichtigt wird. Neben des sächlichen Existenzminimums werden pauschaliert Kosten für die Betreuung, Erziehung und Ausbildung durch den BEA berücksichtigt. Eine Steuerfreistellung dieser Komponenten wurde vom Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 10.11.1998 festgestellt.[4] Die Bundesregierung hat seit dem 8. Existenzminimumbericht vom 30.05.2011 den Betrag für die Teilhabe und die Bildung dem sächlichen Existenzminimum zugerechnet. Grund hierfür war eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 09.02.2010 zu Berechnungsmethodik für Sozialleistungen (Regelleistungen nach SGB 2).[5] Der BFH vertritt dagegen mit Beschluss vom 19.03.2014, III B 74/13 (Rz. 24), die Auffassung, dass der Betrag für die Bildung und die Teilhabe bereits adäquat im BEA berücksichtigt wird.

[4] Vgl. BVerfG vom 10.11.1998, 2 BvR 1057/91, 2 BvR 1226/91, 2 BvR 980/91, Rz. 92, BVerfGE 99, 216

[5] Vgl. BVerfG vom 09.02.2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, BVerfGE 125, 175.

M.E. ist der Sichtweise des BFH nicht zwingend zu folgen. Jedenfalls ergibt sich eine derartige Implikation des BFH nicht aus den Gesetzesmaterialein oder der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts:

Der BEA wurde letztmalig durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz vom 22.12.2009 erhöht. Die Erhöhung wurde mit der Notwendigkeit zu einer besseren steuerlichen Berücksichtigung von Aufwendungen der Familien für die Betreuung und Erziehung oder Ausbildung der Kinder begründet.[6] Die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Berücksichtigung eines Betrages für die Bildung und die Teilhabe gehen (s.o.) auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 09.02.2010 zurück.[7] Das Urteil erging also nach der letztmaligen Anpassung des BEA. Sollte der Betrag für die Teilhabe gem. der Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts daher im BEA wiederzufinden sein, dann hätte der Gesetzgeber nach Urteilsverkündung die Höhe des BEA überprüfen und/oder anpassen müssen. Ausweislich der Gesetzesmaterialien ist dies allerdings nicht geschehen. Es erscheint m.E. daher schlüssig, dass der Gesetzgeber die verfassungsrechtlichen Implikationen zur Berücksichtigung des Betrages für die Teilhabe zutreffend bei der Ermittlung des sächlichen Existenzminimums für Kinder berücksichtigt hat, so wie dies auch die Existenzminimumberichte widerspiegeln. Inwieweit eine Berücksichtigung beim BEA seitens des Gesetzgebers (so der BFH) nicht zu beanstanden wäre, kann hier offen bleiben. **Würde allerdings der Betrag für die Teilhabe aus dem Betrag für das sächliche Existenzminimum herausgerechnet (19€ im Monat, 228€ im Jahr), so wäre die Frage, ob bei dem Kinderfreibetrag im Jahr 2014 eine Unterdeckung besteht, anders zu beantworten. Allerdings ergäbe sich dann m.E. im Gegenzug die Pflicht, den BEA der Höhe nach zu überprüfen und adäquat um 228€ zu erhöhen. Andernfalls würde die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 09.02.2010 nicht sachgerecht im Steuergesetz berücksichtigt werden.**

Es ist ferner drauf hinzuweisen, dass sich die Bemessung des Kinderfreibetrags (allgemein des Existenzminimums) an dem Sozialhilferecht zu orientieren hat, Untergrenze sind also die gewährten Sozialleistungen.[8] Das Bundesverfassungsgericht hatte festgestellt, dass sich die Bedarfe der Kinder an den kindlichen Entwicklungsphasen zu orientieren hat:[9] So sei ein zusätzlicher Bedarf vor allem bei schulpflichtigen Kindern zu erwarten. Notwendige Aufwendungen zur Erfüllung schulischer Pflichten seien zu berücksichtigen. **Insgesamt kann die Berücksichtigung eines Betrages für Bildung und Teilhabe bei dem sächlichen Existenzminimum der Kinder damit als methodische Neuausrichtung zur Ermittlung/Berechnung der Regelbedarfe insgesamt (Regelbedarfe und individuelle Sonder- und Mehrbedarfe) verstanden werden. Damit ist aber m.E. nicht (zwangsläufig) davon auszugehen, dass der Betrag für Bildung und Teilhabe Bestandteil des BEA ist, sondern vielmehr die Regelbedarfe um typische Bedarfselemente „ergänzt".**

Abseits der verfassungsrechtlichen Würdigung ist die geschilderte Fragestellung infolge der dargestellten unterschiedlichen Sichtweisen letztendlich auch eine steuerpolitische Entscheidung des Gesetzgebers. Diese steuerpolitische Entscheidung zur Erhöhung des Kinderfreibetrags für 2014 wurde von der Bundesregierung in der letzten Legislaturperiode jedenfalls nicht bestritten, sondern vielmehr zugesagt. So hatte der Bundesfinanzminister mit Pressemittelung vom 07.11.2012

---

6 Vgl. BT-Drucks. 17/15, S. 18.

7 Vgl. BVerfG vom 09.02.2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, BVerfGE 125, 175.

8 Vgl. BVerfG vom 10.11.1998, 2 BvR 42/93, BVerfGE 99, 246

9 Vgl. BVerfG vom 09.02.2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, Rz. 191, BVerfGE 125, 175.

festgestellt: *„Hinsichtlich des Kinderfreibetrags hat der 9. Existenzminimumbericht aufgezeigt, dass bis einschließlich 2013 kein Erhöhungsbedarf besteht. Erst ab 2014 weist der Kinderfreibetrag eine leichte Unterdeckung von 72 Euro auf, so dass eine Erhöhung erforderlich wird. Auch dies wird die Bundesregierung rechtzeitig gesetzgeberisch auf den Weg bringen.“*

Der Gesetzgeber ist daher angehalten, diese getroffene Entscheidung aus der Vergangenheit nun umzusetzen und den Kinderfreibetrag rückwirkend für 2014 zu erhöhen, auch, um mögliche verfassungsrechtliche Bedenken einer Unterdeckung des Kinderfreibetrags in 2014 auszuräumen.[10] Die Anhebung des Kinderfreibetrags ist rückwirkend für 2014 vorzunehmen und sollte sich auf alle Fälle beziehen.[11] Hinsichtlich der konkreten Höhe sollte dabei auf den Wert aus dem 9. Existenzminimumbericht abgestellt werden (hier 72€ pro Kind).

Die rückwirkende Anhebung des Kinderfreibetrags für 2014 führt, jedenfalls bei der Einkommensteuer, nur bei höheren Einkommen zu Entlastungen. Gleichwohl wäre in der Vergangenheit zu erwägen gewesen, auch das Kindergeld für 2014 entsprechend anzupassen. **Als Ausgleich für eine nicht vorgenommene entsprechende Anpassung des Kindergelds bei einer Erhöhung des Kinderfreibetrags für 2014 sollte der Gesetzgeber erwägen, die im Gesetzentwurf geplante zweite Stufe der Kindergelderhöhung in 2016 bereits auf das Jahr 2015 vorzuziehen. Damit ergäbe sich eine Erhöhung des Kindergelds in 2015 von 6€ pro Monat und Kind.**

2.3. Anhebung des Kindergelds

Das Gesetzentwurf sieht vor, dass das Kindergeld für 2015 um jeweils 4€ pro Monat und Kind und in 2016 dann nochmals um 2€ pro Monat und Kind erhöht werden soll. **Die Erhöhung des Kindergeldes liegt im Ermessen des Gesetzgebers, da es keine verfassungsrechtlichen Vorgaben gibt, dass das Kindergeld automatisch mit einer Erhöhung des Kinderfreibetrags steigen muss. Der Bundestag hatte am 02.06.1995 allerdings festgehalten, dass das Kindergeld auch steigen soll, wenn der Kinderfreibetrag steigt.** Die Erhöhung sollte dabei in dem Maße erfolgen, dass die Grenze des kritischen Einkommens, bei welchem Kinderfreibeträge und Kindergeld zu identischen Entlastungen führen, nicht verändert wird.

Diese kritische Grenze liegt unter Anwendung des Tarifs 2014 bei einem Kind und Berücksichtigung des Splittingverfahrens bei einem zu versteuerndem Einkommen von 63.391,42€.[12] Erzielt der Steuerpflichtige ein höheres Einkommen, dann werden die Kinderfreibeträge angesetzt, da diese in der Summe eine steuerliche Entlastung bewirken, die über dem jährlichen Betrag des Kindergeldes liegen. **Wird diese kritische Einkommensgrenze fixiert und der Tarif für 2016 (gem. Gesetzentwurf) angewendet, so wäre die dargestellte Indifferenzbedingung nur erfüllt, wenn das Kindergeld insgesamt um 6,14€ angehoben würde.**

---

[10] Hieraus ergeben sich nach Berechnungen der Bundesregierung auf BT-Drucks. 18/3813, Seite 12, Steuermindereinnahmen von ca. 110 Mio. €.

[11] In Einzelfällen können dies auch Fälle sein, die verfahrensrechtlich bereits abgeschlossen sind. Eine begünstigende Änderung ist gleichwohl zulässig. Im Übrigen ist davon auszugehen, dass ein Großteil der Veranlagungen noch nicht (verfahrensrechtlich) abgeschlossen sind.

[12] Eine mathematisch exakte Lösung ist nur möglich, wenn die Rundungsvorschriften des § 32a EStG vernachlässigt werden.

Würde dagegen ein Tarif in 2016 unterstellt, bei welchem die übrigen Tarifeckwerte bereits um 1,5% gegenüber den Werten aus 2015 nach rechts verschoben wurden (Ausnahme: der Grundfreibetrag – hier ergibt sich ein Wert von 8.472€), **dann fiele die theoretisch notwendige Gesamterhöhung des Kindergeldes geringer aus. Der Wert beträgt dann nur noch 4,91€.** Bei einer Verschiebung sämtlicher Tarifeckwerte und einer Erhöhung des Kindergelds um insgesamt 6€ pro Monat und Kind nimmt folglich bei gegebenem Einkommen die „Sozialkomponenten" des Kindergeldes zu.

2.4. Bürokratiekosten durch die rückwirkende Anhebung in 2015

Die Anhebung des Grundfreibetrags und des Kinderfreibetrags für 2015 erfolgt unecht rückwirkend. Nach Veröffentlichung der entsprechenden Programmablaufpläne haben die Arbeitgeber bei der Erhebung der Lohnsteuer dann die neue Tarifvorschrift zu berücksichtigen. Nach § 41c Abs. 1 Satz 2 EStG ist der Arbeitgeber, wenn er elektronische Lohnabrechnungssysteme einsetzt, verpflichtet, die für die Vergangenheit zu viel erhobene Lohnsteuer zu erstatten. Dies kann u.a. durch eine Korrektur der vergangenen Lohnabrechnungszeiträume erfolgen.

Durch die verspätete Gesetzesvorlage entstehen im Ergebnis zusätzliche Bürokratiekosten für die Wirtschaft, da diese millionenfach Lohnabrechnungen korrigieren muss. Vor diesem Hintergrund ist die Aussage des Nationalen Normenkontrollrates unverständlich, dass der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft nur mit „geringen Auswirkungen" zu beziffern ist. M.E. wird die Wirtschaft durch die rückwirkende Korrektur wirtschaftlich zusätzlich belastet. Diese zusätzlichen Bürokratiekosten wären durch einen rechtzeitigen Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens in 2014 vermeidbar gewesen.

3. Entlastungbetrag für Alleinerziehende

3.1. Anhebung des Entlastungbetrags für Alleinerziehende

Der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende nach § 24b EStG soll pauschalierend die höheren Kosten für die eigene Lebens- und Haushaltsführung der Alleinerziehenden berücksichtigen. Alleinerziehende können entgegen Eltern, die gemeinsam einen Haushalt führen, keine Synergieeffekte bei der Führung des Haushalts realisieren. Derartige Synergieeffekte ergeben sich u.a. in der Aufteilung, welche Personen in welcher Höhe zu dem Erwerbseinkommen beitragen. Daneben ergeben sich bei Haushalten, in denen beide Elternteile leben, Synergieeffekte bei der Betreuung und Erziehung der Kinder. Derartige teilweise auch nicht monetäre Synergieeffekte sollen insgesamt durch den Entlastungbetrag für Alleinerziehende berücksichtigt werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat offen gelassen, ob die Regelung eine reine Sozialzwecknorm darstellt oder im Rahmen des subjektiven Nettoprinzips tatsächliche Mehrbelastungen der Alleinerziehenden pauschalierend berücksichtigt.[13] Jedenfalls sei die Regelung in ihrer derzeitigen Ausgestaltung verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Da der Entlastungbetrag für Alleinerziehende auch Mehrbelastungen im Bereich der Betreuung und Erziehung pauschalierend berücksichtigen soll, flankiert die Regelung die übrigen Normen, die diesbezüglich im Steuergesetz vorzufinden sind. Dies sind insbesondere die steuerliche Berücksichtigung von Aufwendungen für die

[13] Vgl. BVerfG vom 22.05.2009, 2 BvR 310/07, BVerfGK 15, 521.

Betreuung von Kindern (§ 10 Abs. 1 Nr. 5 EStG) sowie der Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf (§ 32 Abs. 6 EStG).

Der Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen sieht eine deutliche Erhöhung des Entlastungsbetrags und eine Staffelung nach Kindern vor. Der jährliche Entlastungsbetrag soll um 600€ von 1.308€ auf 1.908€ erhöht werden. Der jährliche Entlastungsbetrag soll sich für jedes weitere Kind (ab dem zweiten Kind) um jeweils 240€ erhöhen. Mit der Änderung wird eine Forderung aus dem Koalitionsvertrag erfüllt.

Es ist zu begrüßen, dass der den Entlastungbetrag für Alleinerziehende angehoben und zudem nach der Anzahl der Kinder gestaffelt wird. Hinsichtlich der konkreten Höhe der Anhebung des Entlastungsbetrags steht dem Gesetzgeber ein weitreichender Gestaltungsspielraum zu. Jedenfalls ist der Entlastungbetrag für Alleinerziehende m.E. nicht dahingehend zu verstehen, dass hierdurch eine Art „Familiensplitting“ gewährt werden soll. **Demzufolge muss sich m.E. die Höhe des Entlastungbetrags für Alleinerziehende nicht an der Höhe des Grundfreibetrags orientieren.**

Der Entlastungsbetrag wird nach der Summe der Einkünfte in Abzug gebracht, der Entlastungsbetrag setzt somit an der Bemessungsgrundlage an. Demzufolge ergibt sich eine progressive Entlastung aus dem Entlastungsbetrag mit der Höhe des Einkommens. Aus systematischen Gründen sollte m.E. an dieser Methode festgehalten werden. Die damalige Gesetzesbegründung bei Einführung des Entlastungsbetrags deutet m.E. darauf hin, dass der Entlastungsbetrag vornehmlich die tatsächlichen Mehrbelastungen der Alleinerziehenden abdecken soll. **Ferner setzten ähnliche Instrumente (Kinderbetreuungskosten, BEA) ebenfalls an der Bemessungsgrundlage an. Im Ergebnis ist daher m.E. bereits aus systematischen Erwägungen ein Abzug von der Steuerschuld nicht zu präferieren, jedenfalls dann nicht, wenn der Sozialzweck nicht im Vordergrund steht.** Durch einen Abzug von der Steuerschuld würden im Übrigen auch jene Steuerpflichtigen nicht profitieren, die ohnehin keine Steuern zu zahlen haben. Typischerweise führen die Abzugsbeträge von der Steuerschuld zu keiner Steuererstattung.

Dem Gesetzgeber steht es indes frei, die Förderung der Alleinerziehenden aus sozialpolitischen Gründen stärker auszuweiten. Dann aber sollte eine Förderung eher im Bereich der Sozialgesetzte umgesetzt werden.

3.2. Höhe der Entlastungswirkung

Zur Berechnung der Entlastung wird das Veranlagungsverfahren 2015 simuliert. Es wird hierbei die Steuerschuld ermittelt, die sich unter Anwendung der derzeitigen Rechtslage und unter Anwendung der geplanten Änderung ergibt. Bei der Veranlagungssimulation wird von der geltenden Rechtslage 2015 ausgegangen, es gilt damit der Tarif nach § 32a EStG zum Stand 01.01.2015 (damit ohne geplante Anhebung des Grundfreibetrags). Es wird ferner angenommen, dass die alleinerziehende Person nicht dem Splittingtarif unterworfen wird. Weiterhin wird angenommen, dass das Kindergeld jeweils hälftig der steuerpflichtigen Person (alleinerziehend nach § 24b EStG) zusteht. Eine Übertragung der Kinderfreibeträge auf insgesamt eine Person wird nicht angenommen (§ 32 Abs. 6 Sätze 6, 8 EStG). Die dargestellten Entlastungen berücksichtigen die Einkommensteuer und den Solidaritätszuschlag, Transferleistungen werden nicht berücksichtigt. Sollte sich der Gesetzgeber

entschließen, sämtliche Tarifeckwerte in 2016 linear nach rechts zu verschieben, so werden sich geringere Entlastungen ergeben.

Die Spalte Bruttolohn stellt den monatlichen Bruttolohn des Steuerpflichtigen (Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit) dar. In den Spalten drei bis fünf wird die jährliche Entlastung durch die Erhöhung des Freibetrags ausgewiesen. Mit steigender Anzahl der Kinder steigt die zusätzliche Entlastung durch die Erhöhung des Entlastungsbetrags. Die maximale Entlastung bei zwei Kindern beträgt z.B. (600€ + 240€) ·45% · (1 + 5,5%) = 398,79€ (Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag). Die Entlastung wird erst spürbar, wenn das zu versteuernde Einkommen über dem Grundfreibetrag liegt. Unter den hier gesetzten Annahmen tritt dies bei einem monatlichen Einkommen von 1.069€ auf.

Insgesamt belegt die Tabelle, dass durch die angedachte Erhöhung des Entlastungsbetrags auch im Bereich mittlerer Einkommen bereits spürbare Entlastungen für Alleinerziehende bewirkt werden. Die einzelnen Entlastungen ergeben sich wie folgt:

Bruttolohn (monatlich)	Bruttolohn (jährlich)	Entlastung (1 Kind)	Entlastung (2 Kinder)	Entlastung (3 Kinder)
1.000€	12.000€	0€	0€	0€
1.250€	15.000€	102€	141€	178€
1.500€	18.000€	131€	182€	232€
1.750€	21.000€	149€	208€	267€
2.000€	24.000€	185€	217€	279€
2.250€	27.000€	171€	238€	292€
2.500€	30.000€	179€	249€	304€
2.750€	33.000€	186€	259€	359€
3.000€	36.000€	194€	270€	345€
3.250€	39.000€	201€	280€	359€
3.500€	42.000€	198€	277€	355€
3.750€	45.000€	207€	274€	354€
4.000€	48.000€	213€	284€	364€
4.250€	51.000€	222€	295€	373€
4.500€	54.000€	229€	307€	376€
4.750€	57.000€	237€	319€	390€
5.000€	60.000€	246€	329€	405€
5.250€	63.000€	254€	341€	420€
5.500€	66.000€	263€	352€	435€
5.750€	69.000€	266€	364€	449€
6.000€	72.000€	266€	372€	464€
10.000€	120.000€	266€	371€	479€
20.000€	240.000€	266€	371€	479€
25.000€	300.000€	285€	399€	513€
30.000€	360.000€	285€	399€	513€

3.3. Betroffene Fälle

Deskriptive Angaben über die Einkommenssituation von steuerpflichtigen Alleinerziehenden können der Einkommensteuerstatistik entnommen werden. Für die folgende Analyse wurde die anonymisierte Version (FAST) des Jahres 2007 verwendet. Infolge der Anonymisierung liegen nicht für alle Fälle Werte vor. Insbesondere bei sehr hohen Einkommen fehlen Angaben über den Status Alleinerziehend. Ferner muss berücksichtigt werden, dass Alleinerziehende mit Bruttoeinkünften aus nichtselbständiger Arbeit nicht zur Veranlagung verpflichtet sind. Die Veranlagung dieser Steuerpflichtigen in der Lohnsteuerklasse II ist daher optional. Bei der Darstellung von deskriptiven Aussagen ist daher danach zu differenzieren, ob die ausgewerteten Daten sich auf Veranlagungsfälle oder Nicht-Veranlagungsfälle beziehen.

Mittels der statistischen Daten soll eine Aussage über den durchschnittlichen Bruttoarbeitslohn (vor Werbungskosten) getroffen werden. Hierzu werden die historischen Daten aus dem Jahr 2007 unter Anwendung des Reallohnindex des statistischen Bundesamtes bis 2014 (aktuellster Wert) fortgeschrieben. Die Wachstumsrate beträgt hierbei insgesamt 16,67%. Unter den dargestellten Annahmen können folgende Aussagen getroffen werden über Anzahl der Fälle und das durchschnittliche Arbeitseinkommen (Einnahmen nach § 19 EStG). Es wird bei den Veranlagungsfällen weiterhin nach Einzelveranlagung und Splitting differenziert.

Die folgende Tabelle stellt die Anzahl der Steuerpflichtigen dar, die im steuerlichen Sinne Alleinerziehend sind. Insgesamt lassen sich 1,256 Mio. Steuerpflichtige identifizieren, die steuerlich als alleinerziehend geltend und den Freibetrag nach § 24b EStG beansprucht haben. Die Anzahl der Kinder bezieht sich dabei auf Kinder im Sinne des § 32 EStG.

	Veranlagungsfälle			Nicht-Veranlagungsfälle	Summe
Anzahl Kinder	Einzel-veranlagung	Splitting	Summe	Grundtabelle	
1 Kind	539.277	3.720	542.997	298.639	841.636
2 Kinder	269.478	2.618	272.096	29.853	301.949
3 Kinder	49.696	745	50.441	2.672	53.113
4 und mehr Kinder	58.421	330	58.751	1.008	59.759
Summe	916.872	7.413	924.285	332.172	1.256.457

Anzahl der Alleinerziehenden im Sinne des § 24b EStG

Bei den dargestellten Fällen ist zu berücksichtigen, dass nicht in jedem der Fälle auch Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit vorliegen. Teilweise erzielen die Steuerpflichtigen auch Gewinneinkünfte aus selbständigen Tätigkeiten (§§ 13, 15, 18 EStG). Die dargestellten Fälle enthalten auch solche, bei denen der Freibetrag nur teilweise oder gar nicht wirkt, da infolge eines geringen Einkommens ohnehin keine Steuerzahlungen anfallen.

Die folgende Tabelle stellt die durchschnittlichen Bruttoeinkommen für Steuerpflichtige dar, die Einkünfte aus nichtselbständiger Arbeit erzielen. Die deskriptiven Mittelwerte beziehen sich dabei nicht auf die zuvor dargestellten Fallzahlen, da nun nur noch Steuerpflichtige, die Arbeitnehmer sind, berücksichtigt werden.

	Veranlagungsfälle			Nicht-Veranlagungsfälle	Summe (nur Grund-tabelle)
	Einzel-veranlagung	Splitting	Summe	Grundtabelle	
Mittelwert	32.705€	43.400€	32.790€	17.642€	28.309€
Standardabweichung	27.011€	38.129€	27.133€	14.340€	25.041€

Durchschnittliches Arbeitseinkommen für Alleinerziehende im Sinne des § 24b EStG

Tendenziell fällt der durchschnittliche Betrag der Bruttoeinkünfte aus nichtselbständiger Arbeit bei den Veranlagungsfällen höher aus. Die Splittingfälle betragen an allen Fällen ca. 0,8%.

3.4. Einschränkungen der entlastenden Wirkung durch den Entlastungsbetrag

Durch die Anhebung des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende werden Alleinerziehende spürbar von der Steuer entlastet. Hierbei ist allerdings darauf hinzuweisen, dass Alleinerziehende im Sinne des § 24b EStG nur eine Teilmenge aller Alleinerziehenden darstellen. So wird der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende nur einem Elternteil gewährt, auch wenn beide Eltern annähernd in gleichem Umfang sich in getrennten Haushalten der Erziehung der Kinder widmen. **Wird also der Entlastungsbetrag der Alleinerziehenden Mutter gewährt, so kann der Alleinerziehende Vater den Betrag nicht mehr in Anspruch nehmen, was verfassungsrechtlich als zulässig erachtet wird.** Der Entlastungsbetrag kann also nicht Fallkonstellationen berücksichtigen, in denen „wechselseitige" Alleinerziehende, also beide Elternteile, vorliegen. Ferner ist Voraussetzung für die Anwendung von § 24b EStG, dass in dem Haushalt der alleinerziehenden Personen nur Kinder iSd § 32 EStG leben dürfen. Erfüllt eine Person nicht mehr die „Kindesanforderungen" des § 32 EStG, so fällt der Entlastungsbetrag weg.

Insgesamt kommt damit der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende nach § 24b EStG nur einer Teilmenge aller Alleinerziehenden zu Gute. Ein solches Ergebnis ergibt sich allerdings zwangsläufig, wenn das beschriebene Instrument als steuerliche Vorschrift ausgestaltet ist. Wenn der Gesetzgeber eine Förderung aller Alleinerziehenden vornehmen und/oder diese Förderung progressionsunabhängig ausgestalten möchte, dann sollten entsprechende Instrumente vornehmlich in den einschlägigen Sozialgesetzen umgesetzt werden und nicht im Steuerrecht.

3.5. Detailfragen der Umsetzung

Der Entlastungsbetrag soll zukünftig nicht mehr verwitweten Steuerpflichtigen gewährt werden in dem Jahr, in dem diese dem Splittingverfahren unterliegen. Dies stellt eine Benachteiligung gegenüber der bisherigen Gesetzeslage dar, auch wenn diese Änderung aus systematischen Gründen erwogen werden kann.

Die Erhöhung des Entlastungsbetrags ab zwei Kindern wird nur dann berücksichtigt, wenn der Steuerpflichtige dies beantragt. Dieser Umstand ist der programmtechnischen Umsetzung geschuldet. Es kann allerdings nicht ausgeschlossen werden, dass dies zu zusätzlichen

Bürokratiekosten führt. Demgegenüber dürfte es m.E. nicht möglich sein, im Lohnsteuerabzugsverfahren eine „automatische“ Erhöhung des Entlastungsbetrags vorzusehen.

Die Erhöhung des Entlastungsbetrags als Eintragung eines zusätzlichen Freibetrags hat eine maximale Geltungsdauer von 3 Jahren. Allerdings ist der Steuerpflichtige verpflichtet, den Wegfall der Anspruchsvoraussetzungen zu melden. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass diese Regelung missbräuchlich eingesetzt wird. **Der Steuerpflichtige ist jedenfalls auch bei Berücksichtigung eines zusätzlichen Freibetrags nicht verpflichtet, sich veranlagen zu lassen. Dies ist zu begrüßen.**

Der Entwurf eines Änderungsantrages erhält keine Ausführungen zum zeitlichen Inkrafttreten, obgleich dies in der Überschrift mit dem Verweis auf § 52 Abs. 31a EStG angedeutet wird. Der Beschluss der geschäftsführenden Vorstände von SPD und CDU vom 16. April 2015 sollte daher umgesetzt werden, wonach die Erhöhung des Entlastungsbetrags rückwirkend für 2015 vorgenommen wird. Sollte dies infolge des Programmieraufwands für die Programmablaufpläne für die Erhebung der Lohnsteuer 2015 zeitnah nicht möglich sein, **so ist zu erwägen, nur für das Jahr 2015 die Erhöhung des Entlastungsbetrags nur im Veranlagungsverfahren umzusetzen.** Bestehen Umsetzungsprobleme für das Veranlagungsverfahren 2015 (Programmierarbeiten**), so kann überlegt werden, ob die Staffelung nach der Anzahl der Kinder erst in 2016 umgesetzt wird. Die Anhebung des Entlastungsbetrags, hier das Ersetzten von der Zahl 1.308 durch die Zahl 1.908, kann durch eine spezielle Anwendungsvorschrift für den VZ 2015 leicht umgesetzt werden, dies gilt auch für die Programmierung.**

4. Abbau der kalten Progression durch Verschiebung der Tarifeckwerte in 2016

4.1. Notwendigkeit und Ausgestaltung

Die Koalitionsfraktionen haben den Entwurf eines Änderungsantrags vorgelegt, wonach für 2016 sämtliche Tarifeckwerte zu verschieben sind. Hierdurch sollen Effekte aus der kalten Progression beseitigt werden.

Es ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung eine zusätzliche Entlastung in 2016 bewirken will. Die jüngsten Steuerschätzungen haben gezeigt, dass durch entsprechende Mehreinnahmen ein zusätzliches Entlastungsvolumen zur Verfügung steht. Trotz eines erweiterten finanziellen Spielraums sollte allerdings jede Steuerentlastung auch fiskalisch verträglich gestaltet werden. Hierbei sind auch fiskalische Risiken in der Zukunft zu berücksichtigen. **Die vorgesehene Entlastung genügt diesen Kriterien und kann daher als fiskalisch ausgewogen bezeichnet werden.**

Dem Umdruck ist zu entnehmen, dass mit der Korrektur der Tarifeckwerte lediglich Effekte aus der kalten Progression beseitigt werden sollen. Die Tarifänderung stellt also keine grundlegende Neuordnung des Tarifsystems dar. Damit aber muss sich die Höhe der Tarifeckwertverschiebungen an dem Ausmaß der Inflation ausrichten. Ein möglicher Indikator zur Messung des Ausmaßes der Inflation ist der Verbraucherpreisindex. **Insgesamt bewegt sich das Ausmaß der Inflation in den vergangenen Jahren auf einem eher niedrigen Niveau.** Ferner ist offen, wie sich die Inflation im Jahr 2015 entwickeln wird. So ist zu vermuten, dass ein Anstieg des Ölpreises und das Ankaufprogramm der EZB zu einem Anstieg der Inflation führen werden.

Die Inflationsrate für 2014 (VPI) lag bei ca. 0,8%. Der Sachverständigenrat rechnet für 2015 mit einer Steigerung der Verbraucherpreise um 1,3%. Dem Umdruck ist zu entnehmen, dass die Tarifeckwerte

um insgesamt 1,482% (dies entspricht einer jährlichen Rate von jeweils 0,74%) als Inflationsausgleich für die Jahre 2014 und 2015 verschoben werden sollen. Unter Beachtung der dargestellten Preisanpassungen ergibt sich eine kumulierte Inflationsrate, die über 1,482% liegt. Demgegenüber ist aber auch zu berücksichtigen, dass der Grundfreibetrag in 2016 gegenüber 2015 bereits um 2,21% steigt, gegenüber 2014 bereits um 3,6%).

Dem Ersten Steuerprogressionsbericht der Bundesregierung ist zu entnehmen, dass für 2014 keine Effekte aus der kalten Progression erwartet werden, wenn die in dem Bericht genannten Annahmen unterstellt werden. In dem Ersten Steuerprogressionsbericht wird ohnehin nur der jährliche zusätzliche Effekt aus der kalten Progression quantifiziert. Diese Aussage ist m.E. nicht schlüssig zu der Begründung in dem Umdruck, dass eine Anpassung für die Jahre 2014 und 2015 erfolgen muss/soll.

Insgesamt kann allerdings festgestellt werden, dass durch die geplante Anpassung der Tarifeckwerte die zusätzlichen Effekte aus der kalten Progression aus den Jahren 2014 und 2015 adäquat berücksichtigt werden, jedenfalls wenn einzig die Einnahmeseite betrachtet wird. Somit werden durch die Verschiebung der Tarifeckwerte, jedenfalls aus einer ex ante Perspektive, die zusätzlichen Effekte aus der kalten Progression wohl vollständig beseitigt werden. Hierbei ist auch darauf hinzuweisen, dass durch eine jährlich verbesserte Abzugsmöglichkeit der Vorsorgeaufwendungen weitere Entlastungen in 2016 bewirkt werden (jedes Jahr ca. 1,4 Mrd. €).

Ist vornehmliches Ziel, über alle Einkommensbereiche die Effekte aus der kalten Progression abzubauen, dann erscheint es gerechtfertigt, dass alle Tarifeckwerte verschoben werden. **Demgegenüber kann allerdings auch die Auffassung vertreten werten, dass der Spitzensteuersatz von 45% bei einer festen Grenze beginnen soll, die nicht durch Tarifanpassungen verschoben wird.** Eine solche Sichtweise hatte jedenfalls die Bundesregierung in der letzten Legislaturperiode eingenommen. Das entsprechende Gesetzesvorhaben (Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der kalten Progression) auf BT-Drucks. 17/8683 sah vor, dass der oberste Tarifeckwert (Beginn des Spitzensteuersatzes) bei genau 250.000€ liegen sollte (bisher 250.731€). **Es ist daher zu überlegen, ob bei der nun vorgeschlagenen Anpassung der Tarifeckwerte der oberste Tarifeckwert nicht angepasst wird. Auch in der Vergangenheit wurde der oberste Tarifeckwert gegenüber den weiteren Tarifeckwerten eher unterproportional verändert.**

4.2. Entlastungswirkung

Die Entlastungen aus einer Verschiebung der Tarifeckwerte können dem Anhang entnommen werden. Es wird hierbei nur die Entlastung ausgedrückt, die sich aus der Anhebung der Tarifeckwerte (inkl. Grundfreibetrag) ergibt. Daneben treten noch weitere Entlastungen durch eine Anhebung des Kinderfreibetrags und des Kindergeldes bei Steuerpflichtigen mit Kindern auf. Die Werte stellen jährliche Entlastungen in Abhängigkeit der monatlichen Bruttolöhne dar. Die Entlastungen basieren auf einer Simulation des Veranlagungsverfahrens unter Geltung der (übrigen) Rechtslage 2015.

Berlin, den 20.05.2015

Prof. Dr. Frank Hechtner

monatlicher Bruttolohn A, Bruttolohn B (grau)
Einzelveranlagung bzw. Splitting

Jährliche Entlastung durch Tarifverschiebung

keine Kinder, BBG 2015

A \ B	(Einzelv.)	0	250	500	750	1.000	1.250	1.500	1.750	2.000	2.250	2.500	2.750	3.000	3.250	3.500
1.000	26	0	0	0	0	52	62	70	82	106	97	99	103	108	110	114
1.250	35	0	0	0	54	62	70	82	108	97	99	103	105	112	114	118
1.500	53	0	0	56	62	70	82	106	97	99	103	105	110	114	118	122
1.750	51	0	56	64	72	82	108	97	101	103	108	110	114	118	124	129
2.000	53	58	64	74	82	106	97	99	103	105	110	114	118	122	129	131
2.250	57	66	74	84	108	97	99	103	108	110	114	118	124	129	131	137
2.500	61	76	84	108	97	99	103	105	110	114	118	122	129	133	137	143
2.750	65	86	108	97	101	103	105	110	114	118	124	129	131	137	143	148
3.000	72	108	97	101	103	108	112	114	118	122	129	133	137	143	148	154
3.250	77	99	101	105	108	110	114	118	124	129	131	137	143	148	154	160
3.500	83	101	103	105	112	114	118	122	129	131	137	143	148	154	160	167
3.750	89	105	108	112	116	118	124	129	133	137	143	148	154	160	167	173
4.000	97	110	112	116	118	122	129	133	137	143	148	154	160	167	173	179
4.250	104	114	116	120	122	129	131	139	141	150	154	160	167	173	179	188
4.500	114	118	120	124	129	133	139	143	148	154	160	167	173	181	186	196
4.750	123	120	127	129	135	139	143	150	154	160	167	173	179	188	196	203
5.000	133	127	131	135	139	143	150	156	162	169	175	181	190	196	205	211
5.250	141	133	135	141	146	152	158	162	169	177	181	190	196	205	213	219
5.500	141	137	141	146	152	158	165	171	177	181	190	198	207	213	222	228
5.750	141	143	148	154	158	165	171	177	184	190	198	205	213	222	230	238
6.000	141	150	154	158	165	171	177	186	192	198	207	215	222	232	241	249
10.000	141	283	283	283	283	283	283	283	283	283	283	283	283	283	283	283
20.000	141	283	283	283	283	283	283	283	283	283	283	283	283	283	283	283
30.000	260	283	283	283	283	283	283	283	283	283	283	283	283	283	283	283
40.000	260	283	283	283	283	283	283	283	283	283	283	283	283	283	312	395
50.000	260	521	521	521	519	521	519	521	521	521	521	519	521	521	519	521

Einzelv. = Einzelveranlagung
übrige Werte = Splitting

Prof. Dr. Frank Hechtner

monatlicher Bruttolohn A, Bruttolohn B (grau)
Einzelveranlagung bzw. Splitting

Jährliche Entlastung durch Tarifverschiebung

keine Kinder, BBG 2015

A \ B	3.750	4.000	4.250	4.500	4.750	5.000	5.250	5.500	5.750	6.000	10.000	20.000	30.000	40.000	50.000
1.000	118	122	129	133	139	143	152	158	165	171	283	283	283	283	521
1.250	124	129	131	139	143	150	158	165	171	177	283	283	283	283	519
1.500	129	133	139	143	150	156	162	171	177	186	283	283	283	283	521
1.750	133	137	141	148	154	162	169	177	184	192	283	283	283	283	521
2.000	137	143	150	154	160	169	177	181	190	198	283	283	283	283	521
2.250	143	148	154	160	167	175	181	190	198	207	283	283	283	283	521
2.500	148	154	160	167	173	181	190	198	205	215	283	283	283	283	519
2.750	154	160	167	173	179	190	196	207	213	222	283	283	283	283	521
3.000	160	167	173	181	188	196	205	213	222	232	283	283	283	283	521
3.250	167	173	179	186	196	205	213	222	230	241	283	283	283	312	519
3.500	173	179	188	196	203	211	219	228	238	249	283	283	283	395	521
3.750	177	186	194	203	209	219	228	238	247	257	283	283	283	475	521
4.000	186	194	200	209	219	228	236	247	257	266	283	283	283	519	519
4.250	194	200	209	217	228	236	247	255	266	276	283	283	283	521	521
4.500	203	209	217	228	236	247	255	266	276	283	283	283	283	519	519
4.750	209	219	228	236	247	255	266	276	283	283	283	283	283	521	521
5.000	219	228	236	247	255	266	276	283	283	283	283	283	283	521	521
5.250	228	236	247	255	266	276	283	283	283	283	283	283	283	521	521
5.500	238	247	255	266	276	283	283	283	283	283	283	283	283	521	521
5.750	247	257	266	276	283	283	283	283	283	283	283	283	283	521	521
6.000	257	266	276	283	283	283	283	283	283	283	283	283	283	521	521
10.000	283	283	283	283	283	283	283	283	283	283	283	283	283	519	519
20.000	283	283	283	283	283	283	283	283	283	283	283	283	519	519	519
30.000	283	283	283	283	283	283	283	283	283	283	283	519	519	519	519
40.000	475	519	521	519	521	521	521	521	521	521	519	519	519	519	519
50.000	521	519	521	519	521	521	521	521	521	521	519	519	519	519	519

Einzelv. = Einzelveranlagung
übrige Werte = Splitting

Prof. Dr. Frank Hechtner

Prof. Dr. Anne Lenze

Schriftliche Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Anhebung des Grundfreibetrages, des Kinderfreibetrages und des Kinderzuschlags“ –BT-Drucksache 18/4649

Geplante Anhebung des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende:

Wie ist der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende dem Grunde und der Höhe nach zu begründen?

Der Entlastungbetrag für Alleinerziehende hat eine komplizierte Entstehungsgeschichte. Seine Ursprünge liegen im steuerlichen Haushaltsfreibetrag für Alleinerziehende (§ 32 Abs. 3 EStG a.F.), der vom BVerfG in seiner Entscheidung vom 6.7. 1982 in der Höhe eines zweiten Erwachsenen-Grundfreibetrag gefordert worden war, um für die Alleinerziehenden die Wirkungen des Ehegattensplittings nachzubilden (BVerfGE 61, 319 ff.). Bis zum Jahr 2001 betrug er 5.606 DM. In seiner Entscheidung vom 10.11.1998 stellte das BVerfG fest, dass der Haushaltsfreibetrag für Alleinerziehende verheiratete Eltern diskriminiere. Gleichzeitig stellte das Gericht fest, dass zusätzlich zum sächlichen Existenzminimum ein jedes Kind auch einen Betreuungs- und Erziehungsbedarf habe, der die steuerliche Leistungsfähigkeit der Eltern einschränke. In der Höhe des Haushaltsfreibetrages sah es eine zahlenmäßige Bezifferung für den Erziehungsbedarf eines Kindes (BVerfG 99, 216 ff.). Der Haushaltsfreibetrag als spezielle Entlastung für Alleinerziehende sollte zunächst abgeschmolzen werden (avisierte Einsparungen von 1.780 Mrd € - BT-Drs. 14/6160, S. 10), wurde dann allerdings – um mehr als die Hälfte gekürzt - als steuerlicher Entlastungsbetrag für Alleinerziehende ab 2004 mit 1.308 € wieder eingeführt.

Das Wesen des Entlastungsbetrages ist verfassungsrechtlich bis heute nicht geklärt. Das BVerfG hat es in seinem Nichtannahmebeschluss vom 22.5.2009 ausdrücklich offen gelassen, ob es sich bei ihm um die Herstellung steuerlicher Gerechtigkeit handelt, indem „einer tatsächlichen Mehrbelastung Rechnung“ getragen wird oder ob er allein der sozialen Förderung dient (2 BvR 310/07 – Rz. 37 ff.). Wäre ersteres der Fall, wären die strengen Kriterien nach Art. 3 I GG der horizontalen Steuergerechtigkeit anzulegen, wäre letzteres der Fall, die offeneren Kriterien der sozialen Förderung nach Art. 6 und Art. 20 Abs. 1 GG.

Meiner Auffassung nach handelt es sich bei der steuerlichen Entlastung von Alleinerziehenden um einen **steuerlichen Ausgleich für tatsächliche Mehrbelastungen**. Abzustellen ist hier einerseits auf die schwierigen Erziehungsbedingungen, neben einer Erwerbstätigkeit, die wir heute als gegeben voraussetzen müssen, allein für die Erziehung und Betreuung von Kindern zuständig zu sein. Dies schränkt die steuerliche Leistungsfähigkeit ein, weil in verstärktem Maße Leistungen erworben werden, z.B. Babysitter und Nachhilfe. Generell sind auch längere Aufenthaltszeiten in Kinderbetreuung notwendig. Da es sich hier um erwerbstätige steuerpflichtige Alleinerziehende handelt, sind auch grundsätzlich Beiträge zu entrichten. Nach einer Studie im Rahmen der Gesamtevaluation im Auftrag des Familienministeriums wurde festgestellt, dass Alleinerziehende relativ betrachtet einen größeren Teil ihres Einkommens für die Bildung ihrer Kinder aufwenden, d.h. für die Nutzung von Betreuungs- und Bildungseinrichtungen und Bildungsangeboten in der Freizeit. (Prognos, Im Blickpunkt – Alleinerziehende wirksam unterstützen, 2015, S. 21). Auf der anderen Seite fallen höhere Kosten an, weil eine erwachsene Person allein alle Aufwendungen für den Haushalt tragen muss, die ansonsten zwei Personen bestreiten können. Generell fehlen die Synergie-Effekte des gemeinsamen Wirtschaftens, die ja auch im Grundsicherungsrecht unterstellt werden, wenn ein zusammenlebendes Paar jeweils nur zwei Mal 90% des Regelbedarfs eines Alleinstehenden erhält.

Nach derzeitiger Datenlage kann nicht konkret festgestellt werden, wie hoch die Mehrbelastungen des Alleinerziehens gegenüber dem Gemeinsamen Erziehen tatsächlich sind. Mit Sicherheit aber sind sie höher als die Entlastungswirkungen des derzeitigen und auch des zukünftigen Entlastungsbetrages. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass dieser ja nicht den Alleinerziehenden als Betrag überweisen wird – also sie 1.308 oder 1.909 € erhalten -, sondern dass sie lediglich in Höhe dieses Freibetrages Steuern sparen. So liegt die durchschnittliche Entlastung je Steuerpflichtigem bei einem zu versteuernden Einkommen von unter 20.000 Euro um 270 Euro pro Jahr, bei einem zu versteuernden Einkommen ab 50.000 Euro um 530 Euro pro Jahr. Langfristig wäre es sinnvoll, den Mehrbedarf von

Alleinerziehenden empirisch zu ermitteln, damit die Höhe des Entlastungsbetrages angemessen bestimmt werden kann.

Solange keine belastbaren Zahlen vorliegen sollte der Entlastungsbetrag eher höher als niedriger liegen, weil er in besonderer Weise die Erwerbsbeteiligung fördert. Nach den Ergebnissen der Gesamtevaluation erhöht sich durch den Entlastungsbetrag in seiner derzeitigen Ausgestaltung die Erwerbsbeteiligung von Alleinerziehenden, insbesondere, wenn sie ältere Kinder haben. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten steigt. Fast 20.000 Alleinerziehende werden durch den Entlastungsbetrag unabhängig von SGB II-Leistungen. Effizienzanalysen zeigen, dass der Entlastungsbetrag im Verhältnis zu seiner Höhe eine der effektivsten Leistungen zur Unterstützung der Erwerbstätigkeit ist (Prognos, a.a.O., S. 24)

5. **Ist es gerechtfertigt den Entlastungbetrag für Alleinerziehende als Abzug von der Bemessungsgrundlage auszugestalten (Kritik an der herrschenden Meinung, dass es sich beim Entlastungsbetrag für Alleinerziehende um eine Lenkungsnorm handelt, die nicht dem Prinzip der Besteuerung nach der individuellen Leistungsfähigkeit unterliegt)?**

6. **Ist aus Ihrer Sicht eine Ausgestaltung als Freibetrag zwingend, oder ist eine alternative Unterstützung von Alleinerziehenden durch den Abzug von der Steuerschuld bzw. durch eine Steuergutschrift bei Geringverdienern möglich oder sogar geboten?**

Die Beantwortung dieser beiden Fragen hängt von der verfassungsrechtlichen Beurteilung des steuerlichen Entlastungsbetrages ab. Das BVerfG hat dies in seiner Entscheidung vom 22.5.2009 ausdrücklich offen gelassen und dazu ausgeführt: „Ausweislich der Gesetzesmaterialien soll der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende die höheren Kosten für die eigene Lebens- beziehungsweise Haushaltsführung der „echten“ Alleinerziehenden abgelten. Die alleinige Verantwortung für die alleinerziehende Person und die Kinder enge die Gestaltungsspielräume bei der Alltagsbewältigung ein und führe insbesondere bei gleichzeitiger Erwerbstätigkeit zu einer besonderen wirtschaftlichen Belastung. Es könnten keine Synergieeffekte aufgrund einer gemeinsamen Haushaltsführung mit einer anderen erwachsenen Person zur Haushaltsersparnis genutzt werden. Zum Beispiel könnten wegen mangelnder Mobilität höhere Kosten für den alltäglichen Einkauf oder erhöhte Kosten zur

Deckung von Informations- und Kontaktbedürfnissen sowie für gelegentliche Dienstleistungen Dritter entstehen (vgl. BT-Drucks 15/1751, S. 6; 15/3339, S. 11). Betrachtet man dagegen § 24b EStG als eine reine Fördermaßnahme, weil die die Leistungsfähigkeit mindernden Faktoren bereits durch andere einkommensteuerliche Vorschriften vollständig erfasst seien, so handelt es sich um eine hinreichend sachlich begründete Ungleichbehandlung. Die bei „echten“ Alleinerziehenden jedenfalls regelmäßig vorliegende besondere zeitliche und psychosoziale Belastung sowie das erhöhte Armutsrisiko dieser Bevölkerungsgruppe (vgl. BT-Drucks 16/9915, S. 40; Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarktberichterstattung: Alleinerziehende im SGB II, 2008, S. 5 ff.; Loschelder, in: Schmidt, EStG, 27. Aufl. 2008, § 24b Rn. 3) sind Gründe von solcher Art und solchem Gewicht, dass sie die ungleichen Rechtsfolgen rechtfertigen können“. (BVerfG vom 22.52009 - 2 BvR 310/07 – Rz. 37 - 39).

Selbst wenn man dazu tendiert, den Entlastungsbetrag für Alleinerziehende als *steuerlichen Ausgleich für tatsächliche Mehraufwendungen* einzustufen, was in der Steuerrechtssystematik für einen Freibetrag spricht, so kann der Gesetzgeber doch im Bereich der sozialen Förderung parallel dazu einen pauschalen Abzug von der Steuerschuld oder eine Steuergutschrift für Geringverdiener einführen. Das gleiche Prinzip liegt dem Dualen System von Kinderfreibeträgen und Kindergeld zugrunde. Nur die Kinderfreibeträge sind verfassungsrechtlich indiziert, die praktizierte gleichzeitige Erhöhung des Kindergeldes liegt im weiten sozialpolitischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, ist aber verfassungsrechtlich nicht zwingend.

Kinderzuschlag:

7. Wie bewerten Sie die Erhöhung des Kinderzuschlags und inwiefern ist eine darüber hinausgehende Reform des Kinderzuschlages notwendig, um ärmere Familien und insbesondere Alleinerziehende besser zu erreichen?

Der Kinderzuschlag ist 2005 gleichzeitig mit dem SGB II als Leistung für Familien eingeführt worden, die trotz vorhandenem Erwerbseinkommen vor allem wegen ihrer Kinder auf Grundsicherungsleistungen angewiesen wären. Zusammen mit dem Wohngeld soll er es Familien ermöglichen, ohne Leistungen des Arbeitslosengeldes II zu leben. Der

Kinderzuschlag hat jedoch für Alleinerziehende eine geringere Relevanz. Nur etwa 14 Prozent der Familien, die Kinderzuschlag beziehen, sind Alleinerziehenden-Haushalte (BMFSFJ, Das Bildungs- und Teilhabepaket, Chancen für Kinder aus Familien mit Kinderzuschlag, 2013, S. 12 ff.). Dieser geringe Anteil ist vermutlich auf die Regelungen zur Einkommensanrechnung zurückzuführen: Während Kindergeld und Wohngeld nicht als Einkommen angerechnet werden (§ 6a Abs. 1 Nr. 2 BKGG), gelten Kindesunterhaltszahlungen und Unterhaltsvorschuss als Einkommen des Kindes und werden direkt vom Kinderzuschlag abgezogen (§ 6a Abs. 3 i.V.m. §§ 11 – 12 SGB II). Als vorrangige Leistung muss der Unterhaltsvorschuss auch beantragt werden (§ 6a Abs. 3 Satz 2 BKGG). Der Kinderzuschlag ist daher vornehmlich eine Unterstützungsleistung für kinderreiche Familien im Niedriglohnsektor. Wird die in § 6a Abs. 1 Nr. 4 BKGG Alleinerziehenden eingeräumte „Wahlfreiheit“ genutzt und auf Leistungen des SGB II einschließlich des Mehrbedarfes *verzichtet*, um den Kinderzuschlag zu erhalten, so hat dies zur Folge, dass Bedarfe des Haushaltes nicht gedeckt sind. Dies kann im Sinne der Existenzsicherung von Alleinerziehenden und ihren Kindern aber nicht sinnvoll sein. Überzeugend ist dagegen der Vorschlag, die Mehrbedarfspauschale des SGB II im Rahmen des Kinderzuschlags auszuzahlen und diesen entsprechend zu erhöhen.

Im Fall von Alleinerziehenden wirken die bestehenden Sozialleistungen, die das Verlassen des SGB II fördern sollen, nicht sinnvoll zusammen und sind in ihrer Vielzahl sehr unübersichtlich. Zum Teil kommt es sogar zu widersinnigen Ergebnissen: Eine Alleinerziehende, die für ihre Kinder Unterhaltsvorschuss erhält, muss ein höheres Erwerbseinkommen erzielen, um den SGB-II-Bezug zu verlassen, als eine Alleinerziehende, die diese Sozialleistung nicht bezieht (vgl. das Rechenbeispiel im Rahmen einer parlamentarischen Anfrage vom 8.8.2013 in: BT-Drs 17/14518, S. 20 f.). Hinzu kommt folgende Problematik: Die alleinerziehenden berufstätigen Elternteile, die schon genug damit zu tun haben, Beruf, Haushalt und Kindererziehung zu vereinbaren, müssen Kinderzuschlag, Wohngeld und Unterhaltsvorschuss bei verschiedenen Stellen, mit unterschiedlichen Anrechnungsregelungen, Mitwirkungspflichten und Bewilligungszeiträumen beantragen. Auch die Zahlungen – zuzüglich des Kindesgeldes - fließen zu unterschiedlichen Zeitpunkten im Monat zu. Die Betroffenen können nicht vorhersehen, ob in ihrem Fall Kinderzuschlag gezahlt wird. Selbst für die zuständigen Jobcenter, Wohngeldstellen und die Familienkassen ist die Beurteilung, ob eine (Ein-Eltern-)Familie entweder Leistungen nach dem SGB II, oder Kinderzuschlag plus Wohngeld, oder nur Wohngeld, oder nur Kinderzuschlag oder gar keine aufstockenden Leistungen bekommt, enorm zeitaufwändig. Für die Familien selbst sind die

komplizierten Regelungen nicht zu durchschauen. Deshalb wird auch von einer großen Gruppe von Alleinerziehenden auch eine Unterstützung im Umgang mit Ämtern und Behörden gewünscht. Es ist noch ein weiter Weg, bis der Kinderzuschlag seinen Zweck für Alleinerziehende erreichen und Ihnen ein Leben außerhalb des SGB-II ermöglichen kann.

Neuer Verband der Lohnsteuerhilfevereine e.V.

NVL e.V. ✉ 13465 Berlin Oranienburger Chaussee 51

Deutscher Bundestag
An die Vorsitzende des Finanzausschusses
Frau Ingrid Arndt-Brauer, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

E-Mail: finanzausschuss@bundestag.de

Berlin, 15. Mai 2015

Entwurf eines Gesetzes zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergelds und des Kinderzuschlags
Drs. 18/4649

Sehr geehrte Frau Arndt-Brauer, sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Zusendung des Gesetzentwurfes und die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gern wahrnehmen.

Artikel 1, Artikel 2 – Änderung des Einkommensteuergesetzes
Nummer 1 - § 32 Absatz 6 Satz 1
Nummer 2 - § 32a Absatz 1

Der Neue Verband der Lohnsteuerhilfevereine e. V. begrüßt, dass der Grundfreibetrag und die Kinderfreibeträge zur Berücksichtigung des Einkommens, das nach dem aktuellen Existenzminimumbericht steuerfrei zu stellen ist, angehoben werden. Ebenso ist zu begrüßen, dass im Zusammenhang mit der Anhebung der Freibeträge für das sächliche Existenzminimum das Kindergeld angehoben wird.

Umfang der Anhebung in § 32 Absatz 6 Satz 1

Die Anhebung des Kinderfreibetrags für das sächliche Existenzminimum (§ 32 Absatz 6 Satz 1 EStG) erfolgt 2015 um 3 %, 2016 um weitere 2 % (jeweils gegenüber dem Vorjahr). Das Kindergeld wird demgegenüber nur um rund 2 % bzw. 2016 um weitere 1 % angehoben.

Eine Übereinstimmung mit der Ausführung im Gesetzentwurf zur Anhebung des Kindergeldes „in gleichem Verhältnis“ ergibt sich unter Hinzurechnung des Freibetrags für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf (B/E/A). Da dieser Betrag von 1.320 Euro unverändert bleibt, beträgt die Anhebung der Summe der Freibeträge nur rund 2 % für 2015 bzw. 1 % für 2016 und fällt damit nicht höher aus als die Anhebung des Kindergeldes.

	sächl. Ex.min.	Anhebung	mit B/ E/ A	KiG (1., 2.Kind)	Anhebung
2014	2.184 €			184 €	
2015	2.256 €	103,3%	102,1%	188 €	102,2%
2016	2.304 €	102,1%	101,3%	190 €	101,1%
B/ E/ A	1.320 €				

Die Einkommenshöhe, ab der die Kinderfreibeträge zu einer höheren steuerlichen Entlastung führen als das gezahlte Kindergeld, verändert sich damit auch nur geringfügig:

Abzug der Freibeträge günstiger	
	ab Einkommen
2014	31.730 €
2015	31.840 €
2016	31.680 €

(Werte für Grundtabelle, 1/2 Freibeträge)

Zur fehlenden Anpassung des Freibetrags für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf siehe untenstehende Ausführungen.

Rückwirkung: Artikel 1 Nummer 6 - § 52 Absatz 59a

Entsprechend den Vorgaben des zehnten Existenzminimumberichts erfolgt die Änderung ab VZ 2015. Dieses zu begrüßen und eine schnelle Umsetzung geboten.

In diesem Zusammenhang ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die rückwirkende Rechtsänderung mit Mehraufwand verbunden ist. Berechnungen für die Lohnsteuer sowie für Sozialleistungen, die auf Grundlage des Nettoeinkommens des laufenden Jahres berechnet werden, erfolgen, müssen angepasst werden. Die beim Erfüllungsaufwand der Wirtschaft lediglich in einem Satz benannten „geringen Auswirkungen“ bagatellisieren den mit Programmumstellungen, Neuberechnungen, Mitteilungen an die Steuerpflichtigen etc. verbundenen Aufwand, der zusätzlich und im laufenden Prozess bewältigt werden muss. Dieser Mehraufwand ist vermeidbar. Deshalb sollte zukünftig der gemäß dem Beschluss des Deutschen Bundestages vom 2. Juli 1995 alle zwei Jahre zu erstellende Existenzminimumbericht so frühzeitig vorliegen, dass erforderliche gesetzliche Anpassungen vor Beginn des Veranlagungsjahres erfolgen können.

Fehlende Anpassung für das Jahr 2014
§ 32 Absatz 6 Satz 1 EStG - Freibetrag für das sächlichen Existenzminimum

Nach dem neunten Existenzminimumbericht vom 7. November 2012 beträgt das sächliche Existenzminimum für Kinder für das Jahr 2014 4.440 Euro. Somit ist bereits für das zurückliegende Jahr eine Anpassung des bisher geltenden Freibetrags von 4.368 Euro verfassungsrechtlich geboten (so auch die Aussage des Parlamentarischen Staatssekretärs im BMF in der BT-Drs. 18/51, S. 31). Auch eine rückwirkende Anpassung zur Berücksichtigung verfassungskonformer Freibeträge ist verfahrensrechtlich und verwaltungstechnisch möglich (vgl. BT-Drs. 18/4001, S. 39). Nach Auffassung des NVL sind die entsprechenden Beträge zur Freistellung des Einkommens im Rahmen des Existenzminimums zwingend gesetzlich umzusetzen. Deshalb darf auch die Anpassung der Freibeträge zur Freistellung des Existenzminimums der Kinder nicht ausgesetzt werden.

Dies gilt umso mehr, als hier bereits eine Typisierung vorliegt. Obwohl das Existenzminimum mit zunehmendem Lebensalter steigt, erfolgt eine Mischkalkulation aus drei Altersgruppen bis zum 18. Lebensjahr des Kindes. Im Ergebnis dieser Typisierung liegt das Existenzminimum älterer Kinder unter dem typisierten Durchschnittswert und fällt erst recht bei volljährigen Kindern zu gering aus, da es hinter dem - für Erwachsene geltenden - Grundfreibetrag zurückbleibt. Die Diskrepanz wird augenscheinlich am Beispiel eines studierenden volljährigen Kindes ohne eigenes Einkommen. Bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres erhalten Eltern Freibeträge in Höhe von 7.008 Euro (Freibetrag für das sächliche Existenzminimum sowie Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf - geltende Werte). Nach Vollendung des 25. Lebensjahres werden hingegen Unterhaltsleistungen zutreffend in Höhe des Grundfreibetrags von 8.354 Euro berücksichtigt.

Aus den genannten Gründen sollte die unterbliebene Anpassung der einkommensteuerlichen Werte an die typisierten Vorgaben des Existenzminimumberichts zwingend nachgeholt werden. Die Festlegung des Gesetzgebers, mit dem Freibetrag in § 32 Absatz 6 Satz 1 EStG das sächliche Existenzminimum des Kindes auf Grundlage der typisierenden Berechnung des Existenzminimumberichts steuerfrei zu stellen, ist zwingend umzusetzen.

Zu Nummer 2 - § 32a Absatz 1 EStG - Tarifverlauf

Das Beibehalten des weiteren Tarifverlaufs ist aus Sicht des NVL bedauerlich, insbesondere weil der Grenzsteuersatz in der ersten Progressionszone innerhalb von nur 4.997 Euro (2016 innerhalb von nur 4.817 Euro) um fast 10 Prozentpunkte steigt. Bis zum Einkommen von 13.469 Euro ist der Anstieg des Grenzsteuersatzes rund viereinhalbmal höher gegenüber der zweiten Progressionszone. Für eine leistungsgerechte Besteuerung sollte ein gleichmäßiger Anstieg bis zum Höchststeuersatz erfolgen. Der derzeitige extreme Anstieg unmittelbar nach dem Grundfreibetrag macht den Einstiegssteuersatz von 14 Prozent nahezu zur Makulatur.

Deshalb sollte im Zuge einer Anpassung des Tarifverlaufs, die auch zum Abbau der mit der sogenannten kalten Progression verbundenen höheren Steuerbelastung geboten ist, der starke Anstieg und damit auch der sogenannte „Mittelstandsbauch“ (der zwischenzeitlich auf untere Einkommen entfällt), langfristig abgebaut werden. Alle zwischenzeitlichen Tarifänderungen sollten hierzu beitragen und den derzeitigen Tarifverlauf im unteren Einkommensbereich nicht weiter manifestieren oder sogar verstärken.

Darüber hinaus wäre eine weitere Verschiebung des Tarifverlaufs sachgerecht, sodass der unterhalb der letzten Tarifstufe von 45 Prozent geltende Spitzensteuersatz von 42 Prozent nicht bereits ab einem Einkommen von weniger als 53.000 Euro zum Tragen kommt.

Fehlende Anpassung des Unterhaltshöchstbetrags § 33a Absatz 1 EStG

Zur Berücksichtigung des höheren Existenzminimums ist ab 2015 neben dem Grundfreibetrag in § 32a Absatz 1 EStG auch der Höchstbetrag zum Abzug von Aufwendungen für den Unterhalt als außergewöhnliche Belastung nach § 33a Absatz 1 Satz 1 EStG anzuheben.

Ohne Anpassung dieses Betrages kann ein Steuerpflichtiger, dem Aufwendungen für den Unterhalt eines anderen Steuerpflichtigen erwachsen, nicht den im Rahmen des Existenzminimums steuerfrei zu stellenden Betrag abziehen.

Zur technischen Umsetzung regen wir an, den Betrag unmittelbar an das Existenzminimum zu koppeln, indem die Vorschrift auf den Grundfreibetrag in § 32 Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 ESt verweist (analog dem Verweis auf den Grundfreibetrag in § 1 Absatz 3 Satz 2 EStG, § 56 EStDV).

Fehlende Anpassung § 24 b EStG - Entlastungsbetrag für Alleinerziehende

Im Zusammenhang mit der Anhebung der Existenzminimima und des Kindergeldes ist nach Auffassung des NVL auch eine Anhebung des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende geboten.

Der frühere Haushaltsfreibetrag sollte die „regelmäßig … erhöhten Aufwendungen für Wohnung und Haushalt“ Alleinstehender mit Kindern berücksichtigen und den ihnen versagten Splittingtarif zumindest teilweise ausgleichen (BT-Drs. III/260, vgl. auch BT-Drs. 7/1470, zur Mehrbelastung Alleinerziehender gegenüber Ehepaaren mit Kindern BVerfG - 1 BvR 620/78).

Der Betrag orientierte sich bis zur Umsetzung der Entscheidung des Bundesverfassungsrechtlichts vom 25.9.1992, 2 BvL 5, 8, 14/91 zur Neuregelung des verfassungsrechtlichen Existenzminimums, die mit der Neuregelung 1996 erfolgte, am damaligen Grundfreibetrag in Höhe von 5.616 DM = 2.871 Euro. Der Haushaltsfreibetrag wurde nachfolgend durch die

Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts vom 10.11.1998 - 2 BvR 1057/91 u. w. als mit dem Grundgesetz nicht vereinbar erklärt, insbesondere weil er auch nichtehelichen Lebensgemeinschaften gewährt wurde und insoweit Verheiratete benachteiligt waren. Durch das Haushaltsbegleitgesetz 2004 wurde anstelle des für alle unverheirateten Eltern geltenden Haushaltsfreibetrages ein Entlastungsbetrag für (echte) Alleinerziehende in Höhe von 1.308 Euro eingeführt. Er soll die regelmäßig höheren Lebensführungskosten von Alleinerziehenden gegenüber anderen Eltern ausgleichen (vgl. BT-Drs. 15/1751, S. 6).

Eine Anhebung zum Ausgleich der zwischenzeitlichen Kostensteigerungen ist deshalb überfällig, wenn der Freibetrag seine Funktion weiter erfüllen soll.

Bemessen am Grundfreibetrag sind die Lebenshaltungskosten in den 12 Jahren seit Einführung des Entlastungsbetrages um rund 11 Prozent gestiegen (Grundfreibetrag 2004 = 7.664 Euro, 2015 = 8.472 Euro). Allerdings sollte auch berücksichtigt werden, dass sich die Höhe des Entlastungsbetrags am Wert des zum Zeitpunkt seiner Einführung bereits abgeschmolzenen Haushaltsfreibetrags orientiert. Im Hinblick auf die ursprünglichen Werte und zur steuerlichen Entlastung Alleinerziehender befürwortet der NVL eine stärkere Anhebung.

Eine Anhebung um 600 Euro, wie sie nach vorliegenden Pressemitteilungen von der Regierungskoalition beabsichtigt ist, ist deshalb sehr zu begrüßen. Soweit der Betrag nicht stärker angehoben werden soll, ist eine weitere Staffelung und somit ein höherer Freibetrag bei mehr als einem Kind eine Möglichkeit, Alleinerziehende steuerlich stärker zu entlasten.

Bei der differenzierten Ausgestaltung nach der Kinderzahl ist zu beachten, dass die bisherige Steuerklasse II nur einen einheitlichen Freibetrag ermöglicht. Die Zuschläge für weitere Kinder könnten durch Eintrag als Steuerfreibetrag berücksichtigt werden. Der Aufwand ist nach Auffassung des NVL überschaubar, da bei der Steuerklasse II ohnehin in vielen Fällen Korrekturen der ELStAM erfolgen. Bei einer Umsetzung als Freibetrag ist des Weiteren zu beachten, dass dieser Freibetrag nicht zur Veranlagungspflicht nach § 46 Absatz 2 Nr. 4 EStG führen soll. Da dies jedoch bereits für andere Freibeträge gilt, bietet es sich an, § 39a Absatz 1 Nr. 8 EStG hinsichtlich dieser Freibeträge zu erweitern. Diese Vorschrift enthält bereits die Eintragung eines Freibetrags für die Steuerklasse II bei verwitweten Alleinerziehenden.

Beseitigung der Benachteiligung Alleinerziehender mit mehreren Kindern

Um Alleinerziehende mit mehreren Kindern zu fördern, ist eine weitere Änderung erforderlich. Der Wegfall des Kindergeldanspruchs für ein Kind führt gegenwärtig zum vollständigen Wegfall des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende. Dieser Effekt liest lässt sich nur vermeiden, wenn das ältere Kind mit Wegfall des Kindergeldanspruchs umgehend auszieht!

Gegenwärtig ergibt sich das absurde Ergebnis, dass beispielsweise eine alleinerziehende Mutter mit zwei zu ihrem Haushalt gehörenden Kindern bereits dann keinen Entlastungsbetrag (für das jüngere Kind) mehr erhält, wenn das ältere Kind freiwilligen Wehrdienst leistet.

Gleiches gilt, wenn das ältere Kind seine Ausbildung abgeschlossen hat oder Kindergeld wegen Überschreitung der Altersgrenze des 25. Lebensjahres entfällt. Der Entlastungsbetrag für die Mutter entfällt selbst dann, wenn sie das ältere Kind weiterhin finanziell unterstützen muss, beispielsweise wegen dessen Arbeitslosigkeit.

Diese Rechtsfolge stellt eine erhebliche Belastung für Alleinerziehende mit Kindern dar und sollte umgehend geändert werden. Als Lösung bietet sich an, die bereits bestehende Ausnahme für Fälle des früheren Grundwehrdienstes zu erweitern (§ 24b Absatz 2 Satz 1 2. HS EStG. Der Entlastungsbetrag sollte weiter gewährt werden, solange mindestens für ein zum Haushalt gehörendes Kind weiterhin Kindergeldanspruchs besteht.

Fehlende Anpassung des Freibetrags für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf - § 32 Absatz 6 Satz 1 EStG

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 10. November 1998 gehören zum Existenzminimum eines Kindes nicht nur der sachliche Mindestbedarf, sondern auch der Bedarf für Betreuung und Erziehung. Dementsprechend wurde mit dem Gesetz zur Familienförderung vom 22.12.1999 ein zusätzlicher Freibetrag eingeführt. Da die früheren, zusätzlich abziehbaren Ausbildungsfreibeträge grundsätzlich aufgehoben wurden, soll dieser Freibetrag darüber hinaus auch den Ausbildungsbedarf abdecken.

Der derzeitige Wert des Freibetrags für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf von 2.640 Euro, 1.320 Euro pro Elternteil, gilt seit 2010 unverändert. Insoweit dürfte - neben dem Freibetrag für das sächliche Existenzminimum - bei diesem zweiten Freibetrag zwischenzeitlich ebenfalls eine Anpassung erforderlich sein.

Uwe Rauhöft
Geschäftsführer

NVL NEUER VERBAND DER LOHNSTEUERHILFEVEREINE E. V.

Vorzimmer PA7

Von: Selder Dr. Johannes <Johannes.Selder@bfh.bund.de>
Gesendet: Mittwoch, 13. Mai 2015 15:38
An: Finanzausschuss PA7
Betreff: Anhörung am 20. Mai 2015

Dr. Johannes
Selder
München den 13. Mai 2015
Richter am Bundesfinanzhof

Deutscher Bundestag
Finanzausschuss

Öffentliche Anhörung am 20. Mai 2015 zum Entwurf eines Gesetzes zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags (BT-Drucks. 18/4649)

Sehr verehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem genannten Gesetzesentwurf nehme ich vorab wie folgt Stellung:

Der Entwurf geht davon aus, dass aufgrund des Zehnten Existenzminimumberichts (BT-Drucks. 18/3893) eine Anhebung des Grundfreibetrags und des Kinderfreibetrags für die Jahre 2015 und 2016 geboten sei. Dies trifft für den Kinderfreibetrag nur zum Teil zu:

Seit dem Achten Existenzminimumbericht (BT-Drucks. 17/5550) wird bei der Ermittlung des Existenzminimums von Kindern ein Betrag für Bildungs- und Teilhabebedarfe berücksichtigt. Dies geht zurück auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den Regelleistungen im SGB II (BVerfGE 125, 175). Die Höhe dieser (Grund-)Bedarfe (z.B. Schulbedarf, Ausflüge, Vereinsmitgliedschaften) wird im Existenzminimumbericht mit jährlich 228 € angesetzt. In § 32 Abs. 6 Satz 1 EStG ist nicht nur der Kinderfreibetrag vorgesehen, sondern darüber hinaus ein eigener Betrag von 2.640 € je Elternpaar und Kind für den Betreuungs-, Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf. Grund hierfür ist eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, in der gefordert wird, dass auch die über die Sicherung des sächlichen Existenzminimums hinausgehenden Aufwendungen von Eltern für die Betreuung und Erziehung ihrer Kinder durch einen Freibetrag berücksichtigt werden (BVerfGE 99, 126). Der Freibetrag für Betreuung, Erziehung oder Ausbildung deckt den Betrag von 228 € für Bildungs- und Teilhabebedarfe ab. Der Bundesfinanzhof hat es in seinem Beschluss vom 19. März 2013 III B 74/13 (BFH/NV 2014, 1032) als „offenkundig" bezeichnet, dass durch das im Existenzminimumbericht errechnete Existenzminimum für Kinder auch ein Bedarf befriedigt wird, der durch den erwähnten Freibetrag von 2.640 € zusätzlich abgegolten wird. Im Zehnten Existenzminimumbericht ist für Kinder ein Existenzminimum von 4.512 € (Jahr 2015) und 4.608 € (Jahr 2016) ausgewiesen. Bleibt der erwähnte Betrag von 228 € unberücksichtigt, so beläuft sich das steuerlich freizustellende sächliche Existenzminimum eines Kindes im Jahr 2015 auf 4.284 € (= 4.512 € ./. 228 €) und im Jahr 2016 auf 4.380 € (= 4.608 € ./. 228 €). Der bisherige gesetzliche Kinderfreibetrag von 4.368 € je Elternpaar ist somit im Jahr 2015 ausreichend und im Jahr 2016 geringfügig zu niedrig. Somit ist es auch verfassungsrechtlich unbedenklich, dass der Kinderfreibetrag nicht bereits für das Jahr

2014 angehoben wurde, obwohl dies im Neunten Existenzminimumbericht angekündigt worden war (BT-Drucks. 17/11425 Tz. 6.1).

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Johannes Selder

Stellungnahme des Verbandes alleinerziehender Mütter und Väter, Bundesverband e. V. (VAMV)
zur öffentlichen Anhörung am 20. Mai 2015 im Finanzausschuss des Bundestages zum
„Entwurf eines Gesetzes zur Anhebung des Grundfreibetrages, des Kinderfreibetrages, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags“

---

1. Gesamtbewertung

Entgegen der Zusage im Koalitionsvertrag sieht der vorliegende Gesetzesentwurf noch keine Anhebung des steuerlichen Entlastungsbetrags für Alleinerziehende nach § 24b Einkommenssteuergesetz (EStG) vor. Bereits seit 2004 stagniert dieser. Alleinerziehenden wird eine angemessene Berücksichtigung ihrer begrenzten steuerlichen Leistungsfähigkeit beziehungsweise eine adäquate Förderung verwehrt. Ihnen wird somit jede Anerkennung und Wertschätzung ihrer enormen Belastung als Familienernährer/innen versagt.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung beschränkt sich auf die verfassungsrechtliche gebotene Anhebung des steuerlichen Grundfreibetrags und des Kinderfreibetrags infolge der gestiegenen Existenzminima für Erwachsene und Kinder, eine geringe Anhebung des Kindergeldes um insgesamt sechs Euro sowie eine Erhöhung des Kinderzuschlags um 20 Euro.

Mit diesem Gesetzesentwurf gehen Alleinerziehende und ihre Kinder bisher leer aus. Der VAMV begrüßt den Beschluss der Koalitionsspitzen vom 16. April 2015 sowie die Stellungnahme des Bundesrates insofern, als eine Anhebung des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende nach § 24b EStG vorgesehen ist. Danach soll der Entlastungsbetrag um 600 Euro auf 1.908 Euro erhöht werden. Künftig soll auch nach Anzahl der Kinder gestaffelt werden. Für jedes weitere Kind soll der Entlastungsbetrag um weitere 240 Euro steigen.

Die geplante Erhöhung ist ein richtiger Schritt, bleibt jedoch weit hinter einer angemessenen Anhebung auf die Höhe eines zweiten Grundfreibetrages von derzeit noch 8.354 Euro zurück. Eine Staffelung nach Anzahl der Kinder ist lediglich für die sehr wenigen Alleinerziehenden mit einem überdurchschnittlich hohem Erwerbseinkommen und mehreren Kindern sinnvoll.

Einelternfamilien haben mit 42 Prozent das höchste Armutsrisiko aller Familienformen. Die Hälfte der in Armut lebenden Kinder lebt bei Alleinerziehenden. 75 Prozent der Kinder mit Anspruch auf Kindesunterhalt erhält diesen gar nicht oder in unzureichender Höhe.[1]

Eine Anhebung des Kindergeldes geht an diesen Kindern mit Bezug von Leistungen nach dem SGB II vollständig vorbei, da das Kindergeld bei dieser Leistung vollständig angerechnet wird. Als steuerliche Entlastung beider Elternteile wird die Hälfte des Kindergeldes vom Kindesunterhalt abgezogen. Auch der Kinderzuschlag erreicht Alleinerziehende nicht, da sowohl Kindesunterhalt, Waisenrenten als auch Unterhaltsvorschuss ange-

[1] Vgl. Hartmann, Bastian (2014): Unterhaltsansprüche und deren Wirklichkeit. Wie groß ist das Problem nicht gezahlten Kindesunterhalts?, DIW/SOEPpapers 660/2014, Berlin.

rechnet wird. Weder die Erhöhung des Kindergeldes noch die Erhöhung des Kinderzuschlags sind also geeignete Instrumente für eine Verbesserung der Lebenslagen von Alleinerziehenden. Kinderarmut in Einelternfamilien wird also durch die Anhebung des Kindergeldes und des Kinderzuschlags kaum reduziert.

Die Anhebung des Kinderfreibetrages bewirkt indirekt bei der Ermittlung der Sätze des Unterhaltsvorschusses für 2015 eine Erhöhung um 7 Euro für Kinder von bis zu 5 Jahren und um 8 Euro für Kinder von 6 bis 11 Jahren (ab 2016 weitere 5 bzw. 6 Euro), da der Mindestunterhalt nach § 1612a BGB an den Kinderfreibetrag geknüpft ist. Das Steigen des Unterhaltsvorschusses ist deshalb nur folgerichtig, aber noch keine Verbesserung. Weiterhin ist zu kritisieren, dass bei der Ermittlung der Sätze des Unterhaltsvorschusses anders als im Unterhaltsrecht nach wie vor das vollständige Kindergeld auf den Mindestunterhalt angerechnet wird. Außerdem wird bei Kindern mit Grundsicherungsleistungen der Unterhaltsvorschuss ebenfalls angerechnet, weshalb diese folgerichtige Erhöhung bei diesen Kindern nicht ankommt.

Der VAMV fordert den Gesetzgeber mit Nachdruck auf, in den Gesetzentwurf die Anhebung des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende aufzunehmen sowie eine Veränderung der Anrechnungsmodalitäten beim Kinderzuschlag vorzusehen.

Die Finanzierung der Anhebung des Entlastungsbetrages ist ebenso wie der anderen im Steuerrecht verankerten Leistungen Aufgabe des Bundesfinanzministeriums. Eine Finanzierung aus dem Haushalt des Bundesfamilienministeriums widerspricht der systematischen Sachlogik und ginge zu Lasten anderer familienpolitischer Leistungen, was der VAMV ablehnt.

2. Entlastungsbetrag für Alleinerziehende nach §24b Einkommensteuergesetz

Die steuerliche Entlastung für Alleinerziehende steht im Zusammenhang mit der Besteuerung von Ehepaaren: 1958 wurde gleichzeitig mit dem Ehegattensplitting als Gegenstück ein Sonderfreibetrag für Alleinerziehende eingeführt: Denn Alleinstehende mit Kindern sind regelmäßig zu erhöhten Aufwendungen für Wohnung und Haushalt gezwungen, da sie im Gegensatz zu Ehepaaren keine Synergieeffekte durch eine gemeinsame Haushaltsführung haben, argumentierte der Gesetzgeber. Die Anwendung des Splittingtarifs führt zu einer günstigeren Besteuerung, da erstens zwei Grundfreibeträge berücksichtigt werden und zweitens, da sie zu einer Kappung der Progression führt.

1975 erhöhte sich der Grundfreibetrag auf 3.000 DM, auch der sogenannte „Haushaltsfreibetrag“ für Alleinerziehende wurde auf 3.000 DM angehoben. Das Bundesverfassungsgericht unterstrich 1982 die Funktion des Freibetrags für Alleinerziehende als Gegenstück zum Ehegattensplitting. Zwischen 1982 und 1995 wurde der Haushaltsfreibetrag entsprechend des Grundfreibetrages erhöht, dann allerdings bei 5.616 DM eingefroren, während der Grundfreibetrag 1996 auf 12.095 DM stieg.

Ende der 90er stand die steuerliche Entlastung von Alleinerziehenden erneut zur Debatte. Das Bundesverfassungsgericht hatte den Haushaltsfreibetrag für nicht verheiratete Eltern als nicht verfassungskonform eingestuft. Dass dieser daraufhin gänzlich abgeschafft wurde, schoss allerdings über die höchstrichterlichen Vorgaben hinaus. Für Alleinerziehende hat Karlsruhe keine Abschaffung des Haushaltsfreibetrags vorgegeben. Die Streichung für Alleinerziehende war eine rein politische und fiskalische Entscheidung.

Eingeführt durch das Haushaltsbegleitgesetz 2004 (BT-Drs. 15/1502) gibt es seitdem den Entlastungsbetrag nach § 24b EStG in seiner jetzigen Form und Höhe von 1.308 Euro. Er ist in den Tarif der Steuerklasse II eingearbeitet. Der Entlastungsbetrag unterliegt keiner gesetzlichen Bezugsgröße. Als soziale Förderleistung hat der Gesetzgeber trotz Verankerung im Steuerrecht, welches das Prinzip der steuerlichen Leistungsfähigkeit verfolgt, hierbei Gestaltungsfreiheit.

Der Entlastungsbetrag ist "echten" Alleinerziehenden vorbehalten, die ihren Haushalt ohne die Unterstützung eines weiteren Erwachsenen versorgen. Wie das Bundesverfassungsgericht 2009 bescheinigte, steht der Entlastungsbetrag fest auf den Grundlagen des Grundgesetzes, insbesondere des Gleichheitsgebots: Die "regelmäßig vorliegende besondere zeitliche und psychosoziale Belastung sowie das erhöhte Armutsrisiko dieser Bevölkerungsgruppe [...] sind Gründe von solcher Art und solchem Gewicht, dass sie die ungleichen Rechtsfolgen rechtfertigen können."[2] Bezüglich der Höhe des Entlastungsbetrags räumte das Gericht dem Gesetzgeber explizit einen großen Spielraum ein.

Seit 11 Jahren stagniert der steuerliche Entlastungsbetrag für Alleinerziehende. Die Wirkung des Entlastungsbetrags wird oft überschätzt, da die Wirksamkeit vom dem jeweiligen individuellen Steuersatz abhängt. Im Durchschnitt bewirkt er für Alleinerziehende eine Entlastung von rund 30 Euro monatlich, das sind 350 Euro im Jahr. Die geplante Anhebung auf 1.908 Euro bewirkt bei einem mittleren Steuersatz von 30 Prozent 15 Euro mehr im Monat. Ehepaare mit und ohne Kinder werden durch das Ehegattensplitting um bis zu 15.000 Euro im Jahr entlastet. Solange es das Ehegattensplitting gibt, haben Alleinerziehende aus Sicht des VAMV Anspruch auf ein adäquates Pendant.

In der Wirkung dient das Ehegattensplitting der Familienförderung, es sichert durch die Anerkennung von Unterhaltspflichten zwischen Ehegatten deren freie Wahl ihrer Arbeitsteilung. Ehen sollen die Wahlfreiheit haben, bei gleichem Gesamteinkommen sollen alle Ehen gleich besteuert werden. Alleinerziehende, zu 90 Prozent Frauen, haben diese Wahlfreiheit nicht. Deswegen werden sie im Vergleich zur Entlastungswirkung durch das Ehegattensplitting in der Steuerklasse II massiv benachteiligt.

2009 hatte das BMF zusammen mit dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) eine Gesamtevaluation der zentralen Instrumente der Familienpolitik in Auftrag gegebenen. Die ehe- und familienbezogenen Leistungen wurden hinsichtlich ihrer Effektivität und Effizienz auf fünf unterschiedliche von den Auftraggebern definierten Ziele hin analysiert: Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Nachteilsausgleich zwischen den Familientypen, Wohlergehen und gute Entwicklung von Kindern sowie die Erfüllung von Kinderwünschen. Seit Juni 2014 liegt der Endbericht vor. In dem Gutachten des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH für diese Evaluation heißt es: „Es handelt sich bei dieser Leistung [Entlastungsbetrag] um eine Sozialzwecknorm, welche das Prinzip der steuerlichen Belastung nach der Leistungsfähigkeit durchbricht. Der Entlastungsbetrag ist als Stützungsmaßnahme außerhalb des subjektiven Nettoprinzips einzustufen. In diesem Fall hat der Gesetzgeber weitgehende Gestaltungsfreiheit.“[3]

[2] BVerfG, 22. Mai 2009 – 2 BvR 310/07 – RNr. 39.
[3] ZEW (2013): Gutachten für die Prognos AG. Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland, Endbericht. 20. Juni 2013, S. 84.

Wie die Gesamtevaluation auf Grundlage der Daten des Sozioökonomischen Panels berechnet hat, entfaltet der Entlastungsbetrag messbare positive Auswirkung auf die Erreichung der definierten Ziele und insbesondere einen nicht unerheblichen Anreiz zur Ausweitung der Erwerbstätigkeit von Alleinerziehenden. Der armutsvermeidende Effekt würde mit einer deutlichen Erhöhung enorm steigen.

Der VAMV fordert, den Entlastungsbetrag an die Höhe des Grundfreibetrags zu koppeln und entsprechend regelmäßig anzupassen. Ohne eine Dynamisierung des Entlastungsbetrags steht Alleinerziehenden in den kommenden Jahren erneut eine schleichende Steuerhöhung bevor.

Eine weitere vom VAMV befürwortete Alternative in der Ausgestaltung des Entlastungsbetrags wäre die Einführung eines Alleinerziehendenabsetzbetrages, der von der Steuerschuld abgezogen wird Ein solcher Absetzbetrag stünde allen steuerpflichtigen Alleinerziehenden zu. Wäre die errechnete Einkommenssteuer so niedrig, dass sich der Absetzbetrag nicht auswirken würde, käme es zu einer Gutschrift in Höhe des Absetzbetrages. Somit würden insbesondere auch Alleinerziehende mit niedrigen Erwerbseinkommen von einer im Steuerrecht verankerten Förderung profitieren.

3. Kinderzuschlag

Der Kinderzuschlag ist 2005 zusammen mit dem Arbeitslosengeld II eingeführt worden, um den besonderen Armutsrisiken von Familien mit Kindern entgegen zu wirken. Eltern, die mit ihrem Einkommen zwar ihren eigenen Bedarf, nicht jedoch den Bedarf ihrer Kinder decken können, haben darauf Anspruch. Erreicht werden soll damit, dass weniger Haushalte hilfebedürftig werden und deswegen Grundsicherungsleistungen beantragen müssen.

Aus einer vom Bundesfamilienministerium veröffentlichten Studie wird die Anzahl der alleinerziehenden Kinderzuschlagsbezieher mit lediglich 14 Prozent angegeben.[4] Alleinerziehende sind also angesichts ihres Anteils an allen Familien sowie ihres hohen Armutsrisikos weit unterproportional anspruchsberechtigt.

Da sowohl Kindesunterhalt, Waisenrente als auch Unterhaltsvorschuss auf den Kinderzuschlag angerechnet wird, geht auch ein erhöhter Kinderzuschlag an Einelternfamilien fast gänzlich vorbei. Der VAMV warnt ausdrücklich davor, die armutsvermeidende Wirkung des Kinderzuschlags bzw. seiner Erhöhung zu überschätzen.

In seiner Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf greift der Bundesrat die Forderung des VAMV auf, den Kinderzuschlag für Alleinerziehende besser nutzbar zu machen, indem die Anrechnung von Unterhalt und Unterhaltsvorschuss geändert wird. Außerdem regt der Bundesrat an, beim Kinderzuschlag einen Alleinerziehendenausgleich einzuführen. Solange die Anrechnung von Unterhalt, Unterhaltsvorschuss und Waisenrente bestehen bliebt, schließt sich der VAMV dieser Forderung an. Ein solcher Ausgleich könnte die Anrechnung in Teilen kompensieren und hätte gleichzeitig den positiven Effekt, dass Alleinerziehenden mit Erwerbseinkommen leichter der Sprung aus dem SGB II gelänge.

Ein Ausbau und die Erhöhung des Kinderzuschlags ohne eine Veränderung der Anrechnungsmodalitäten erreichen nicht das Ziel, Armut in Einelternfamilien zu senken.

[4] Vgl. BMFSFJ (2013): Das Bildungs- und Teilhabepaket: Chancen für Kinder aus Familien mit Kinderzuschlag, Monitor Familienforschung Ausgabe 30, Berlin, S. 12.

4. Fazit und Änderungsbedarf

Jede fünfte Familie ist heute eine Einelternfamilie. Das sind 1,6 Millionen Alleinerziehende mit 2,2 Millionen minderjährigen Kindern im Haushalt. Alleinerziehende und ihre Kinder sind Familien und stehen laut Art. 6 Abs. 1 GG unter dem besonderen Schutz des Grundgesetzes. Zwar sieht die Verfassung auch den Schutz der Ehe vor, sie verlangt jedoch keine Schlechterstellung anderer Familienformen. Eine faktische Besteuerung Alleinerziehender als ob sie Singles wären, kommt einer Degradierung als Familie zweiter Klasse gleich und ist aus Sicht des VAMV nicht hinnehmbar.

Den Entlastungsbetrag in seiner jetzigen Höhe zu belassen, wie es der Gesetzesentwurf derzeit noch vorsieht, ist für Alleinerziehende und ihrer Kinder inakzeptabel. Die Bundesregierung sollte ihr Versprechen aus dem Koalitionsvertrag halten.

Laut dem Gesetzesentwurf stärken dessen Vorhaben die Perspektiven für Familien (vgl. Gesetzentwurf: S. 12). Für nahezu jede fünfte Familie gilt das nicht.

Der VAMV fordert die Gleichbehandlung und Wertschätzung von Einelternfamilien und deswegen eine Veränderung der Anrechnungsmodalitäten beim Kinderzuschlag sowie eine deutlichere Anhebung des steuerlichen Entlastungsbetrags auf die Höhe des Grundfreibetrages mit entsprechender Dynamisierung, die eine tatsächlich spürbare finanzielle Verbesserung für Einelternfamilien mit sich bringt.

Berlin, 15.05.2015
Verband alleinerziehender Mütter und Väter,
Bundesverband e.V.

www.vamv.de

Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer

Deutscher Bundestag
Finanzausschuss
Frau Vorsitzende
Ingrid Arndt-Brauer, MdB

Per Mail: finanzausschuss@bundestag.de

Der Rektor

Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht

Universitätsprofessor
Dr. Joachim Wieland

15. Mai 2015

Schriftliche Stellungnahme

zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des

Finanzausschusses

des Deutschen Bundestages

am 20. Mai 2015

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

„Entwurf eines Gesetzes zur Anhebung des Grundfreibetrags,

des Kinderfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags“

BT-Drucksache 18/4649

I. Kinderfreibetrag – sächliches Existenzminimum

Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, den Grundfreibetrag von 8.354 Euro und den Kinderfreibetrag von 4.368 Euro entsprechend den Ergebnissen des 10. Existenzminimumberichts vom 30. Januar 2015 zu erhöhen. Da das steuerlich freizustellende sächliche Existenzminimum in dem Bericht für

Postfach 14 09 · 67324 Speyer
Freiherr-vom-Stein-Str. 2 · 67346 Speyer
Telefon: ++49(0)6232-654-212
Sekretariat: ++49(0)6232-654-213
Telefax: ++49(0)6232-654-446
E-Mail: rektor@uni-speyer.de
Internet: www.uni-speyer.de

2015 mit 4.512 Euro berechnet ist, soll der Freibetrag für das sächliche Existenzminimum für jeden Elternteil von 2015 an um 72 Euro auf 2.256 Euro erhöht werden.

Unberücksichtigt bleibt dabei, dass der 9. Existenzminimumbericht der Bundesregierung vom 7. November 2012 das sächliche Existenzminimum eines Kindes für 2014 bereits auf 4.440 Euro berechnet und eine entsprechende Erhöhung des Freibetrags von 4.368 Euro als erforderlich bezeichnet hatte. Die Bundesregierung hatte seinerzeit angekündigt, diese Erhöhung rechtzeitig gesetzgeberisch auf den Weg zu bringen (BT-Drs. 17/11425, S. 7). Das ist nicht geschehen. Auch der vorliegende Gesetzentwurf lässt den Freibetrag für 2014 unverändert, obwohl die Verfassung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine rückwirkende Erhöhung ab dem 1. Januar 2014 gefordert hätte.

Der Gesetzentwurf legt die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Berücksichtigung des sächlichen Existenzminimums eines Kindes selbst ausführlich dar, setzt sie aber nur für 2015 und nicht rückwirkend für 2014 um. Der Gesetzentwurf geht zutreffend davon aus, dass das sächliche Existenzminimum jedes Kindes aus verfassungsrechtlichen Gründen von der Einkommensbesteuerung verschont werden muss (BT-Drs. 18/4649, S. 17). Die einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist im 10. Existenzminimumbericht, auf den sich der Gesetzentwurf bezieht, ausführlich dargestellt (BT-Drs. 18/3893, S. 2 f. unter Bezug auf BVerfGE 82, 60, 93 f.; 120, 125, 156 f.). Das Unterlassen der verfassungsrechtlich gebotenen Erhöhung, die im 9. Existenzminimumbericht der Bundesregierung dargelegt ist (BT-Drs. 17/11425, S. /), führt dazu, dass § 32 Abs. 6 Satz 1 EStG für den Veranlagungszeitraum 2014 verfassungswidrig ist. Jeder Steuerpflichtige, dem für dieses Jahr ein Kinderfreibetrag zustand, kann durch eine Klage gegen seinen Einkommensteuerbescheid die Verfassungswidrigkeit der Regelung geltend machen. Wird eine solche Klage erhoben, wird das Finanzgericht das Verfahren aussetzen und dem Bundesverfassungsgericht die Frage vorlegen, ob § 32 Abs. 6 Satz 1 EStG mit dem Grundgesetz vereinbar sei. Auf der Grundlage seiner ständigen Rechtsprechung wird das Bundesverfassungsgericht diese Frage verneinen und feststellen, dass der Gesetzgeber zu einer rückwirkenden Erhöhung des Freibetrags um 32 Euro für das Jahr 2015 verpflichtet ist.

II. Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf

Verfehlt ist das Festhalten des Gesetzentwurfs an der Berücksichtigung des Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarfs. Das Bundesverfassungsgericht hat in einem obiter dictum 1998 gefordert, dass dieser Bedarf als Teil des familiären Existenzminimums einkom-

mensteuerlich unbelastet bleiben müsse, ohne dass danach unterschieden werde, wie der Bedarf gedeckt werde (BVerfGE 99, 216, 233f. und 240ff.). Der Betreuungsbedarf soll nach der Entscheidung auch dann zu berücksichtigen sein, wenn die Eltern das Kind persönlich betreuen und ihnen folglich kein finanzieller Aufwand entsteht. Damit bildet der Betreuungsbedarf einen Fremdkörper im Einkommensteuerrecht, das nur Bedarfe berücksichtigt, die tatsächlich Kosten des Steuerpflichtigen verursachen. Zudem ist die Höhe des Betrags nie ermittelt worden. Der Gesetzesentwurf weist weiter ausdrücklich darauf hin, dass Kinderbetreuungskosten seit dem 1. Januar 2012 für alle Kinder unter 14 Jahren als Sonderausgaben steuerlich geltend gemacht werden können. Auch kann zur Abgeltung des Sonderbedarfs volljähriger Kinder, die sich in Berufsausbildung befinden und auswärtig untergebracht sind, außerhalb des Familienleistungsausgleichs ein Freibetrag von jährlich 924 Euro – seit 2012 unter Wegfall der bis dahin geltenden Einkünfte- und Bezügegrenze für volljährige Kinder – geltend gemacht werden (BT-Drs. 18/3893, S. 7f.). Berücksichtigt man weiter, dass seit dem 1. August 2013 Betreuungsgeld gezahlt wird, hat der einkommensteuerrechtliche Freibetrag vollends seine systematische Berechtigung verloren. Er wirkt als Subventionierung der persönlichen Betreuung von Kindern und hat keinen Bezug zu der auf tatsächliche Einnahmen und Ausgaben ausgerichteten Einkommensbesteuerung. Zudem steht er zumindest in einem Spannungsverhältnis zu Art. 3 Abs. 2 GG, weil er der Verwirklichung des Verfassungsauftrags zur Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern entgegenwirkt, indem er in der Praxis vor allem für Frauen finanzielle Anreize setzt, auf eine Berufstätigkeit zu verzichten.

III. Kindergrundfreibetrag

Verfehlt ist auch das Festhalten des Gesetzentwurfs an der Berücksichtigung des Existenzminimums des Kindes in Form eines Freibetrags. Er führt im Ergebnis dazu, dass beim ersten und zweiten Kind 2014 2.208 Euro Kindergeld pro Kind gezahlt wurde. Dem steht eine steuerliche Entlastung pro Kind von 3.327 Euro bei Steuerpflichtigen gegenüber, die den Reichensteuersatz von 45% sowie den Solidaritätszuschlag zahlen. Für Steuerpflichtige, die den Spitzensteuersatz von 42% sowie den Solidaritätszuschlag zahlen, beträgt die Entlastung pro Kind im Jahr 2014 3.105 Euro. Wer über ein hohes Einkommen verfügt, wurde vom Staat also pro Kind mit 1.117 Euro bzw. 997 Euro mehr gefördert als Eltern, die wegen ihres geringeren Einkommens nur Kindergeld und keine steuerliche Entlastung erhielten. Das lässt sich auch nicht mit dem Argument rechtfertigen, der stärkeren Belastung höherer Einkommen

durch den progressiven Steuersatz der Einkommensteuer müsse auch eine höhere Entlastung der besserverdienenden Eltern gegenüberstehen. Da jedes Kind Anspruch auf eine staatliche Förderung in gleicher Höhe hat, sollte die steuerliche Entlastung durch einen Grundfreibetrag erfolgen, wie das bei der Berücksichtigung des Existenzminimums von Erwachsenen seit jeher der Fall ist. Das Bundesverfassungsgericht hat 1990 einen progressiv entlastenden Kinderfreibetrag gefordert, ist aber mit keinem Wort auf die damit verbundene ungleiche Förderung der Kinder ärmerer Familien gegenüber Kindern reicherer Familien eingegangen (BVerfGE 82, 60, 90). Gerade dem Einkommensteuerrecht sind Festbeträge keineswegs fremd. Das Gericht hat auch ausdrücklich eingeräumt, dass eine Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles ausscheide, und selbst betont: „Es ist aber auch sachlich nicht geboten, die steuerliche Entlastung für kindesbedingte Aufwendungen am bürgerlich-rechtlichen Unterhalt auszurichten und sie damit letztlich nach dem sozialen Status der einzelnen Familie zu bestimmen (…). Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Staat beim unterhaltsberechtigten Kind auf eine Besteuerung des Unterhalts – die verfassungsrechtlich zulässig wäre, soweit der Unterhalt das Existenzminimum übersteigt – verzichtet (…) und damit das Nettoeinkommen der Eltern ungeschmälert der Familie als Bedarfs- und Versorgungsgemeinschaft verbleibt“ (BVerfGE 82, 60, 91). Außerdem hält das Gericht es für zulässig, bestimmte Verluste, welche die Einkommensteuer mindern, bei der staatlichen Förderung nicht zu berücksichtigen (BVerfGE 82, 60, 97 ff.). Das Gericht ersetzt damit Wertungen des Einkommensteuerrechts durch eigne gerechtigkeitsbezogene Wertungen und räumt dem Gesetzgeber Gestaltungsspielraum ein, der zur Verringerung sozialer Statusunterschiede führt, also dafür sorgt, dass die stärkere staatliche Förderung reicherer Familien bestimmte Grenzen nicht übersteigt. Dann ist es aber nur konsequent, dem im Gleichheitssatz des Grundgesetzes wurzelnden Prinzip zum Durchbruch zu verhelfen, dass alle Kinder Anspruch auf gleiche staatliche Förderung haben. Es widerspricht nicht nur dem Gleichheitssatz, sondern auch dem Sozialstaatsprinzip, wenn die kindesbezogene Förderung reicher Eltern wesentlich höher ist als die ärmerer Eltern. Die Gleichbehandlung ließe sich problemlos durch die Einräumung eines Grundfreibetrags erreichen, der zur Berücksichtigung des Existenzminimums von Erwachsenen seit jeher eingesetzt wird und die ausdrückliche Billigung des Bundesverfassungsgerichts gefunden hat (vgl. BVerfGE 87, 153, 169). Es verstößt dagegen nicht gegen den Gleichheitssatz im Verhältnis zwischen einkommensstarken kinderlosen Ehepaaren und einkommensstarken verheirateten Eltern, wenn letztere zum Ausgleich der durch ihre Kinder verursachten finanziellen Belastungen den gleichen Festbetrag oder Steuerabzug erhalten, wie einkommensschwächere Eltern. Die darin liegende Pauschalierung der Anrechnung kinderbezogener Belastungen ist im Einkommensteuerrecht

zulässig und geboten, um eine gleiche staatliche Förderung aller Kinder unabhängig vom Einkommen ihrer Eltern sicherzustellen. Der Gesetzgeber sollte den Kinderfreibetrag also durch einen Kindergrundfreibetrag oder einen Abzug von der Steuerschuld ersetzen.

IV. Entlastungsbetrag für Alleinerziehende

Mit der Verfassung nicht zu vereinbaren ist, dass der Gesetzgeber den Entlastungsbetrag für Alleinerziehende in Höhe von 1.308 Euro im Kalenderjahr gemäß § 24b EStG seit 2004 nicht erhöht hat. Das Bundesverfassungsgericht hat 2009 zu Recht festgestellt, Anknüpfungspunkt der gesetzlichen Regelung sei „die besondere Belastung, die bei der Erziehungsgemeinschaft mit nur einem Erwachsenen vorliegt." Das Gericht hat nicht entschieden, ob die Regelung einer tatsächlichen Mehrbelastung Rechnung trage oder der sozialen Förderung diene. Es hat aber darauf hingewiesen, dass der Entlastungsbetrag die höheren Kosten für die eigene Lebens- bzw. Haushaltsführung der „echten" Alleinerziehenden abgelten soll (BVerfG, Beschluss vom 22.5.2009, 2 BvR 310/07, Rn. 30 und 36 ff.). Im Bericht des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags vom 16. Oktober 2003 heißt es wörtlich: „Die regelmäßig höheren Lebensführungskosten von echten Alleinerziehenden, die einen gemeinsamen Haushalt nur mit ihren Kindern führen, gegenüber anderen Erziehenden machen die Einführung eines Entlastungsbetrages für Alleinerziehende in Höhe von 1 308 Euro je Kalenderjahr erforderlich" (BT-Drs. 15/1751, S. 6).

Am 16. Juni 2004 hat der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages den Zweck des Entlastungsbetrags noch einmal ausführlich dargelegt:

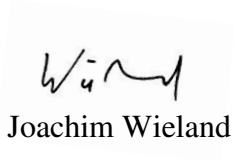
„Ziel des Entlastungsbetrages für Alleinerziehende ist es auch weiterhin, die höheren Kosten für die eigene Lebens- bzw. Haushaltsführung der sog. echten Alleinerziehenden abzugelten, die einen gemeinsamen Haushalt nur mit ihren Kindern und keiner anderen erwachsenen Person führen, die tatsächlich oder finanziell zum Haushalt beiträgt. „Echte" Alleinerziehende haben aufgrund ihrer jeweiligen Lebenssituation regelmäßig höhere Kosten für die eigene Lebens- bzw. Haushaltsführung gegenüber Eltern, die einen gemeinsamen Haushalt mit dem anderen Elternteil oder mit einer anderen erwachsenen Person führen können, die tatsächlich oder finanziell zur Haushaltsführung beiträgt. Die alleinige Verantwortung für sich und die Kinder engt die Gestaltungsspielräume bei der Alltagsbewältigung ein und führt insbesondere bei einer gleichzeitigen Erwerbstätigkeit auch zu einer besonderen wirtschaftlichen Belastung.

„Echte“ Alleinerziehende tragen für den Haushalt (inkl. der Wohnung) die alleinige Verantwortung. Sie können keine Synergieeffekte aufgrund einer gemeinsamen Haushaltsführung mit einer anderen erwachsenen Person zur Haushaltsersparnis nutzen. Auch können z. B. höhere Kosten für den alltäglichen Einkauf wegen mangelnder Mobilität oder erhöhte Kosten zur Deckung von Informations- und Kontaktbedürfnissen sowie für gelegentliche Dienstleistungen Dritter etc. entstehen. Diese bei „echten“ Alleinerziehenden über die von allen Eltern zu tragenden Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungskosten hinaus auftretende Mehrbelastung soll durch den Entlastungsbetrag pauschalierend abgegolten werden.

Mit § 24b EStG soll auch weiterhin gewährleistet werden, dass nichteheliche (eheähnliche) Lebensgemeinschaften und eingetragene Lebenspartnerschaften nicht in unzulässiger Weise gegenüber Ehepaaren begünstigt bzw. Ehepaare benachteiligt werden.

Der Aufwand der Eltern für den Unterhalt in Höhe des Existenzminimums eines Kindes einschließlich der Bedarfe für die Betreuung, Erziehung und Ausbildung wird zusätzlich zum Entlastungsbetrag für Alleinerziehende und unabhängig vom Familienstand durch das Kindergeld oder die Frei-beträge für Kinder und als außergewöhnliche Belastung steuerlich berücksichtigt“ (Bt-Drs. 15/3339, S. 11).
Der Gesetzgeber ist bei seiner Regelung also davon ausgegangen, dass die alleinige Verantwortung für die alleinerziehende Person und die Kinder die Gestaltungsspielräume bei der Alltagsbewältigung einengt und bei gleichzeitiger Erwerbstätigkeit zu einer besonderen wirtschaftlichen Belastung führt. Diese Mehrbelastung soll der Entlastungsbetrag ausgleichen, wie im Übrigen auch sein Name deutlich zum Ausdruck bringt. Das hat auch der Bundesfinanzhof in seinem Urteil vom 28. April 2010 bestätigt (BFH, III R 79/08, Rn. 19). Dann ist es aber ein Gebot der Ausrichtung der Steuerlast am Prinzip der finanziellen Leistungsfähigkeit und ein Gebot der ebenfalls dem Einkommensteuerrecht verfassungsrechtlich vorgegebenen Folgerichtigkeit (BVerfGE 116, 164, 180; st. Rspr.), den Entlastungsbetrag den gestiegenen Lebenshaltungskosten anzupassen. Da der Gesetzgeber Alleinerziehende in ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit gegenüber gemeinsam erziehenden Eltern aus nachvollziehbaren Gründen geschwächt sieht, muss er diese Leistungsminderung nicht anders als das Existenzminimum der Steigerung der Lebenshaltungskosten anpassen. Er muss Alleinerziehende, deren finanzielle Leistungsfähigkeit stärker verringert ist als die gemeinsam erziehender Eltern, im Einkommensteuerrecht relativ gleich behandeln wie gemeinsam Erziehende und folgerichtig den Entlastungsbetrag der Entwicklung der Lebenshaltungskosten anpassen.

Auch insoweit gilt, dass Alleinerziehende mit höherem Einkommen nicht stärker entlastet werden dürfen als Alleinerziehende mit niedrigerem Einkommen. Sachgerecht ist folglich nicht die Einräumung eines Freibetrags, der progressionsbedingt steigt, sondern ein Abzug von der Steuerschuld oder eine Steuergutschrift für Geringverdiener. Nur so lässt sich eine Gleichbehandlung aller Kinder Alleinerziehender unabhängig von der Höhe des Einkommens des alleinerziehenden Elternteils erreichen.



Univ.-Prof. Dr. Joachim Wieland