

Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zum Gesetz- entwurf* der Bundesregierung zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kinder- gelds und des Kinderzuschlags

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

* Vgl. BT-Drs. 18/4649.



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