

STELLUNGNAHME

Berlin, den 13. Juli 2020

Stellungnahme zum Referentenentwurf des BMF für ein Zweites Gesetz zur steuerlichen Entlastung von Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Zweites Familienentlastungsgesetz)

Die evangelische arbeitsgemeinschaft familie (eaf) bedankt sich für die Gelegenheit, zum Entwurf eines Zweiten Familienentlastungsgesetzes Stellung zu nehmen.

Ebenso wie das Familienentlastungsgesetz vom 29. November 2018 sieht der vorliegende Entwurf eines Zweiten Familienentlastungsgesetzes eine finanzielle Entlastung und Unterstützung von Familien durch die Erhöhung des Kindergeldes und der Kinderfreibeträge vor. Vorgesehen ist eine Erhöhung des Kindergeldes um monatlich 15 Euro ab Januar 2021 und eine Erhöhung der Kinderfreibeträge um insgesamt 576 Euro ab dem Veranlagungszeitraum 2021.

1. Finanzielle Stärkung der Familien wird grundsätzlich begrüßt

Das Anliegen, die Stärkung und das Wohlergehen der Familien und Kinder in den Mittelpunkt dieser Legislaturperiode zu stellen¹, wird von der eaf begrüßt und unterstützt. Mit dem vorgelegten Entwurf will die Bundesregierung nach eigenem Bekunden "über das verfassungsrechtlich Notwendige hinausgehen und einen Beitrag zur finanziellen Stärkung der Familien leisten"².

2. Entlastung durch steuerrechtlich verankerte Instrumente umgekehrt zur Bedarfslage

Die Erhöhung der Kinderfreibeträge und des Kindergeldes wirkt sich für viele Familien grundsätzlich positiv aus. Allerdings führt Familienförderung über steuerrechtlich verankerte Instrumente zu einer unterschiedlich starken Berücksichtigung von Familien, die sich genau umgekehrt zu ihrer Bedarfslage verhält: So werden Familien mit hohen Einkommen durch die

¹ Vgl. Referentenentwurf des BMF für ein Zweites Gesetz zur steuerlichen Entlastung von Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Bearbeitungsstand 30. Juni 2020) S. 1

² A. a. O. S. 2 und 11

Kinderfreibeträge am stärksten, Familien mit kleineren Einkommen durch das Kindergeld in geringerem Umfang entlastet.

Die eaf kritisiert deshalb die Doppelstruktur von Kinderfreibetrag und Kindergeld, die zu unterschiedlich hoher Entlastung von Familien mit hohen und Familien mit geringeren Einkommen führt.³

3. Sozialpolitisch bedenklich: Keine grundlegende Entlastung für arme Familien

Die eaf weist mit Nachdruck darauf hin, dass die vorgesehenen Maßnahmen für arme Familien keine grundlegende finanzielle Verbesserung bewirken und damit auch keine entsprechende Unterstützungswirkung entfalten. Dabei hätten arme Familien eine finanzielle Stärkung am nötigsten. Durch die vollständige Anrechnung des Kindergeldes im SGB II steht für Kinder in Familien, die SGB II-Leistungen beziehen, kein Cent mehr zur Verfügung als zuvor.

Aus Sicht der eaf sollte Familienpolitik auf Chancen- und Teilhabegerechtigkeit für alle Kinder ausgerichtet sein und unterschiedliche Lebenslagen stärker berücksichtigen. Sie setzt sich für eine differenziert am Bedarf ausgerichtete Familienförderung ein⁴, die sie durch den vorliegenden Entwurf nicht umgesetzt sieht.

4. Negativer Effekt durch Anrechnung des vollen Kindergeldes beim Unterhaltsvorschuss

Auch Alleinerziehende, die für ihre Kinder Unterhaltsvorschuss beziehen, haben nach einer Kindergelderhöhung nicht mehr Geld zur Verfügung als vorher, weil das Kindergeld – anders als beim Unterhalt – in vollem Umfang auf den Unterhaltsvorschuss angerechnet wird. Der Betrag des Unterhaltsvorschusses sinkt so um den Betrag, um den das Kindergeld erhöht wurde.

Die eaf setzt sich dafür ein, das Kindergeld beim Unterhaltsvorschuss künftig nur hälftig anzurechnen. Alleinerziehende sind besonders häufig von Armut betroffen. Eine veränderte Anrechnung des Kindergeldes würde dazu führen, dass Kindern, die Unterhaltsvorschuss beziehen, ebenso viel Geld zur Verfügung steht wie Kindern, die Mindestunterhalt vom getrennt lebenden Elternteil erhalten. Eine spürbare Verbesserung der finanziellen Situation in den Haushalten von Alleinerziehenden wäre die Folge.

⁴ Familienpolitische Leitlinien der eaf S. 18

5. Verstärkte Auseinanderentwicklung des Kinderexistenzminimums im Steuer- und Unterhaltsrecht

Eine Grundlage für die Berechnung des sächlichen Existenzminimums für Kinder, das nach verfassungsrechtlicher Vorgabe von der Besteuerung freigestellt werden muss, sind nach dem Existenzminimumbericht der Bundesregierung die sozialhilferechtlichen Regelbedarfe für Kinder.

Die Ermittlung dieser Regelsätze steht sowohl wegen deren Orientierung am Verbrauch prekär lebender Familien als auch wegen ihrer Intransparenz in der Kritik⁵.

Durch die steuerrechtlich erlaubte Vereinheitlichung der Altersstufen und den Bezug auf pauschale Werte für Unterkunft, Heizung, Bildung und Teilhabe weicht das sächliche Existenzminimum des Existenzminimumberichts vom sozialrechtlichen Kinderexistenzminimum ab.

Das steuerfrei zu stellende sächliche Existenzminimum wiederum ist gemäß § 1612a BGB bestimmend für den Mindestunterhalt für minderjährige Kinder getrennt lebender Eltern, der das unterhaltsrechtliche Existenzminimum des Kindes ausgestaltet. Seitdem 2016 durch das Gesetz zur Änderung des Unterhaltsrechts und des Unterhaltsverfahrensrechts der Mindestunterhalt vom Kinderfreibetrag abgekoppelt wurde, nimmt der Mindestunterhalt für unterhaltsberechtigte Kinder an den Erhöhungen der Kinderfreibeträge, soweit sie – politisch gesetzt – über dem sächlichen Existenzminimum für Kinder liegen, nicht mehr teil.

Durch die zeitverzögerte Anbindung des Mindestunterhalts an das steuerlich freizustellende sächliche Existenzminimum durch die Mindestunterhaltsverordnung unterliegt dessen Festsetzung zudem einer doppelten Prognose.

Denn die Mindestunterhaltsverordnung prognostiziert für jedes zweite Jahr den Wert, den der noch nicht erschienene Existenzminimumbericht wiederum seinerseits als sächliches Existenzminimum für Kinder prognostizieren wird.

In der Folge unterschreitet der Mindestunterhalt bei zu geringer Prognose das steuerfrei zu stellende sächliche Existenzminimum nach dem Existenzminimumbericht. So geschehen im Jahr 2019, als die unterste Einkommensgruppe der Düsseldorfer Tabelle für Kinder der zweiten Altersstufe mit 406 Euro um 2 Euro unter dem Existenzminimumbericht lag, weil das Justizministerium 2017 den Wert um 2 Euro zu niedrig prognostizierte.

⁵ Ausführlicher dazu: Positionspapier der eaf: In Verantwortung für Kinder – Für einen Perspektivwechsel in der Familienpolitik! November 2016, S. 15

Im Rahmen eines Perspektivwechsels in der Familienpolitik fordert die eaf die kindgerechte Normierung eines Kinderexistenzminimums, das sich nicht mehr wie bisher statistisch und fiskalpolitisch am unteren Level orientiert, sondern auf die spezifischen Bedürfnisse des Kindes im Sinne "guter" Bedingungen für seine Entwicklung und Entfaltung ausgerichtet sein muss⁶. Dieses kindgerecht normierte Existenzminimum sollte nach Vorstellung der eaf einheitlich für alle Leistungs- und Rechtsbereiche gelten – im Sozialrecht genauso wie im Steuerrecht und im Unterhaltsrecht⁷.

Werden aber die Kinderfreibeträge, wie mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf beabsichtigt, voraussichtlich über das im 13. Existenzminimumbericht zu erwartende sächliche Existenzminimum des Kindes erhöht und von einer entsprechenden Erhöhung des Kindergeldes begleitet, so führt dies zu einer Verstärkung der Auseinanderentwicklung des sächlichen Existenzminimums für Kinder (nach dem sich die Bemessung des Kindesunterhalts richtet) und der steuerlichen Freistellung des sächlichen Existenzminimums für Kinder (an dem sich wiederum die entsprechende Erhöhung des Kindergeldes orientiert).

Fazit

Die eaf zieht eine gemischte Bilanz:

Die Erhöhung des Kindergeldes unterstützt Familien mit kleinen Einkommen. Das bewertet die eaf positiv. Die Erhöhung der Kinderfreibeträge über das verfassungsrechtlich gebotene Maß hinaus ist positiv für Teile der Mittelschicht und für gut situierte Familien. Allerdings ist es bedenklich, wenn gleichzeitig arme Familien, die SGB II-Leistungen beziehen, gar nicht profitieren.

Zusätzlich bewirkt sie in Wechselwirkung mit dem Unterhaltsrecht eine verstärkte Auseinanderentwicklung des Kinderexistenzminimums im Steuer- und Unterhaltsrecht. Dieser Entwicklung sollte nach Auffassung der eaf eher entgegengesteuert werden. Um den negativen Effekt der vollen Anrechnung des Kindergeldes auf den Unterhaltsvorschuss abzuschwächen, setzt sich die eaf für eine nur hälftige Anrechnung des Kindergeldes beim Unterhaltsvorschuss ein.

Durch die volle Anrechnung des Kindergeldes auf SGB II-Leistungen erreicht die Erhöhung des Kindergeldes auch arme Familien im Grundsicherungsbezug nicht. Die eaf fordert deshalb eine sozial gerechte und armutsvermeidende Umgestaltung des Familienlasten- und Leistungsausgleichs⁸. Dabei sollte die Entlastung umso größer ausfallen, je niedriger das Einkommen ist⁹.

⁶ Positionspapier der eaf: In Verantwortung für Kinder – Für einen Perspektivwechsel in der Familienpolitik! November 2016, S. 15 m.w.N

⁷ A. a. O.

⁸ Forderungen der eaf für eine familienorientierte Politik der 19. Legislaturperiode Januar 2018, Forderung Nr. 6

⁹ Familienpolitische Leitlinien der eaf S. 19

Das Kinderexistenzminimum muss dabei im Sinne "guter Bedingungen" für die Entwicklung und Entfaltung des Kindes ausgestaltet sein und im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht einheitlich gelten. Der Lebensbedarf von Kindern sollte nach Ansicht der eaf in allen Rechtsbereichen nicht entlang der Armutsgrenze definiert werden, sondern an förderlichen Bedingungen des Aufwachsens orientiert sein.