



Deutscher
Juristinnenbund
e.V.
Vereinigung der Juristinnen,
Volkswirtinnen und
Betriebswirtinnen

Berlin, 21. November 2008

S t e l l u n g n a h m e

Geschäftsstelle /
Office:
Anklamer Straße 38
D-10115 Berlin
fon: ++49 - (0)30 - 443270-0
fax: ++49 - (0)30 - 443270-
22
geschaeftsstelle@djb.de
<http://www.djb.de>

**zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes
zur Förderung von Familien und haushaltsnahen Dienstleistungen
(Familienleistungsgesetz - FamLeistG)“ - BT-Drucksache 16/10809
- sowie zur Stellungnahme des Bundesrates - BR-Drucksache 753/08
-**

**anlässlich der Anhörung
im Finanzausschuss des Deutschen Bundestages
am Montag, den 24. November 2008**

Der Deutsche Juristinnenbund (djb) begrüßt die Intention der Bundesregierung, die Leistungen für Familien zu verbessern. Insbesondere die Erhöhung des Kindergeldes ist ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der finanziellen Situation vieler Familien. Die geplanten Regelungen des Familienleistungsgesetzes kommen jedoch nicht allen Familien und nicht allen Kindern in gleicher Weise zu Gute. Zu kritisieren ist insbesondere:

- Die Beibehaltung des systemfremden Freibetrages für den Erziehungs- und Betreuungs- oder Ausbildungsbedarf eines Kindes in Höhe von 2.160 Euro.
- Die finanzielle Besserstellung von einkommensstarken Familien durch die kindbedingten Freibeträge trotz der Erhöhung des Kindergeldes.
- Die fehlende finanzielle Verbesserung für Familien, die ALG II, Sozialhilfe und Unterhaltsvorschuss beziehen.
- Die weiterhin unzureichende Absetzbarkeit von erwerbsbedingten Kinderbetreuungskosten.

- Die fehlende gleichstellungsrechtliche Prüfung der steuerrechtlichen Regelungen im Bereich der Absetzbarkeit privater Beschäftigungsverhältnisse.
- Die inhaltliche und gesetzestechnische Ausgestaltung des Schulstartpakets im SGB II und XII.

Der djb fordert insbesondere,

1. den Freibetrag für die Freistellung des Erziehungs- und Betreuungsbedarfes eines Kindes zu streichen.
2. Um das Problem der Kindergeldanrechnung bei Leistungen SGB II und XII-Bezug zu entschärfen, sollte das Kindergeld auch von **minderjährigen** Kindern um eine Pauschale von 30 Euro bereinigt werden und Kindergeld grundsätzlich nur als Einkommen der Kinder gelten. Im Unterhaltsvorschussgesetz sollte generell zur hälftigen Anrechnung des Kindergeldes zurückgekehrt werden.
3. erwerbsbedingte Betreuungskosten, ebenso wie andere Aufwendungen, die durch gewerbliche, selbstständige oder unselbstständige Tätigkeiten entstehen, nicht **wie** sondern **als** Betriebskosten oder als Werbungskosten zu berücksichtigen.
4. den Schulbedarf als echte Erhöhung des Bedarfssatzes des jeweiligen Kindes ohne Begrenzung auf die Jahrgangsstufe 10 auszugestalten und die potentielle Kontrolle aller Leistungsberechtigten entfallen zu lassen.

Erhöhung der kindbedingten Freibeträge

Mit der Erhöhung des Kinderfreibetrages um 192 Euro auf 3.840 Euro soll das sächliche Existenzminimum von Kindern freigestellt werden. Solange der Gesetzgeber an einer Freistellung des kindbedingten Existenzminimums über das Steuerrecht festhält, entspricht die Anpassung des Kinderfreibetrages in § 32 Abs. 6 Satz 1 EStG verfassungsrechtlichen Anforderungen.

Dennoch ist die Erhöhung der kindbedingten Freibeträge auf nunmehr 6.000 Euro zu kritisieren. Der Betrag beinhaltet auch weiterhin den seit seiner Einführung kritisierten Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf eines Kindes in Höhe von 2.160 Euro. Letzterer widerspricht sowohl steuersystematischen, als auch sozialpolitischen und gleichstellungsrechtlichen Anforderungen.¹

Anders als der Kinderfreibetrag für das sächliche Existenzminimum, dient der Freibetrag für Betreuung und Erziehung nicht der Berücksichtigung einer verminderten steuerlichen Leistungsfähigkeit. Vielmehr wird die unentgeltliche Eigenbetreuung von Kindern unabhängig von Erwerbstätigkeit gefördert. Mangels Anknüpfung an das Leistungsfähigkeitsprinzip ist diese progressionsabhängige Entlastung zu Gunsten Einkommensstärkerer nicht gerechtfertigt.

¹ Stellungnahme des djb zum Entwurf eines Gesetzes zur Familienförderung v. 15. 05. 2001, vgl. www.djb.de.

Der Freibetrag für Betreuung und Erziehung fördert einseitig Einverdienstehen und behindert eine Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Beruf. Die Einbeziehung des Betreuungsbedarfs in den steuerfrei zu belassenden existenznotwendigen Bedarf aller Eltern führt zu einer Benachteiligung derjenigen Eltern, die für die Betreuung tatsächlich finanzielle Aufwendungen erbringen müssen, im Vergleich zu den Eltern, die hierfür keinerlei Ausgaben tätigen müssen. Alleinerziehende, die sich für eine eigene Betreuung der Kinder entscheiden, profitieren nicht, denn die Absetzbarkeit setzt ein Erwerbseinkommen voraus.

Der djb fordert, die pauschale steuerliche Freistellung für den Erziehungs- und Betreuungsbedarf eines Kindes zu streichen.

Entlastungsschere zwischen einkommensstarken und einkommensschwächeren Familien bleibt

Mit der Aufrechterhaltung der steuerlichen Freistellung des Erziehungs- und Betreuungsbedarfs bleibt es bei der Spreizung zwischen Kindergeld und Entlastung durch die kindbedingten Freibeträge. Die Erhöhung des Kindergeldes schließt die Schere zwischen einkommensstarken Familien, die von den Kinderfreibeträgen profitieren und Familien, die ausschließlich Kindergeld erhalten, nur minimal. Die finanzielle Entlastung aus den kindbedingten Freibeträgen übersteigt mit monatlich maximal 210 Euro (Grenzsteuersatz: 42 Prozent) bzw. 225 Euro (Grenzsteuersatz: 45 Prozent) immer noch deutlich das Kindergeld mit monatlich 154 Euro für das erste und zweite Kind, 170 Euro ab dem dritten und 195 Euro ab dem vierten Kind. Sollte diese Regelung aufrecht erhalten werden, muss zwingend das Kindergeld weiter erhöht werden.

Erhöhung des Kindergeldes kommt nicht allen Kindern zu Gute

Mit dem gegenwärtigen Gesetzentwurf wird die Erhöhung des Kindergeldes bei Familien im Leistungsbezug des SGB II und SGB XII, sowie bei Alleinerziehenden mit Anspruch auf Unterhaltsvorschuss nach dem Unterhaltsvorschussgesetz nicht ankommen. Das Kindergeld wird nach diesen Gesetzen in voller Höhe angerechnet. In den Fällen, in denen ein Kind Unterhalt erhält, wird das Kindergeld sogar als Einkommen der Eltern angerechnet und mindert deren Bedarf.

1. Bei bedürftigkeitsgeprüften Leistungen zur Sicherung des sozio-kulturellen Existenzminimums ist die Anrechnung des Kindergeldes zwar systematisch nachvollziehbar. Jedoch bestehen grundsätzlich erhebliche Zweifel, inwieweit die gegenwärtige Berechnung des Existenzminimums dem sozio-kulturellen Existenzminimum von Kindern entspricht. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die seit Jahren überfällige Ermittlung eines Kindesexistenzminimums von der Bundesregierung nicht vorgelegt wird. Es ist notwendig, dass so schnell wie möglich ein System der eigenständigen Bedarfsfeststellung des sozio-kulturellen Existenzminimums von Kindern vorgelegt und damit die Berechnung des Bedarfs eines Kindes als Prozentsatz des

Bedarfs eines Erwachsenen abgelöst wird. Dazu gibt vor allem der Vorlagebeschluss des Hessischen Landessozialgerichts an das Bundesverfassungsgericht vom 29. Oktober 2008 (Aktenzeichen L 6 AS 336/07) Anlass, denn bis zur Klärung dieser Rechtsfrage ist mit unabsehbar vielen Widersprüchen und Klagen von Betroffenen zu rechnen, die die ohnehin schon überlastete Verwaltung und Sozialgerichtsbarkeit zusätzlich belasten werden.

Um diese Situation zu entschärfen, sollte das Kindergeld auch von **minderjährigen** Kindern um eine Pauschale von 30 Euro bereinigt werden. Nach geltendem Recht wird grundsätzlich nur vom Kindergeld der volljährigen Kinder und vom auf die Eltern als Einkommen übertragenen Kindergeld eine Versicherungspauschale von 30 Euro abgezogen. Dies führt faktisch zu einer Erhöhung der Bedarfssätze (vgl. § 6 a Arbeitslosengeld II-Verordnung). Die Differenzierung ist ohnehin zweifelhaft und die Diskussion über die Bedarfssätze für Kinder und die aktuelle Kindergelderhöhung ist ein guter Anlass, die ALG II-Verordnung zu ändern.

2. Im Unterhaltsvorschussgesetz ist die volle Anrechnung des Kindergeldes ohnehin hochproblematisch. Denn beim UVG handelt es sich um einen Vorschuss auf nicht gezahlten Kindesunterhalt mit Regressregeln, keine bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistung. Kindesunterhaltsrechtlich mindert das halbe Kindergeld den Barbedarf des Kindes, wenn ein Elternteil seine Unterhaltspflicht durch Pflege und Erziehung erfüllt (vgl. § 1612b Abs. 1 Nr. 1 BGB). Die volle Anrechnung des Kindergeldes auf den Unterhaltsvorschuss ist systematisch unstimmtig. Der djb empfiehlt daher im Unterhaltsvorschussgesetz generell die Rückkehr zur hälftigen Anrechnung des Kindergeldes.

Im SGB II sollte unabhängig davon geregelt werden, dass Kindergeld immer nur Einkommen des Kindes ist, was durch eine Vereinfachung von § 11 Abs. 1 Satz 3 SGB II (Streichung des letzten Halbsatzes) erfolgen kann. Nach gegenwärtiger Rechtslage wird das Kindergeld in den Fällen, in denen die Kinder bedarfsdeckenden Unterhalt erhalten, als Einkommen der Eltern angerechnet. Das führt dazu, dass SGB II-Empfänger (vor allem Alleinerziehende) im Verhältnis zu kinderlosen Hilfebedürftigen wegen ihrer Kinder niedrigere Leistungen bekommen.

Absetzbarkeit erwerbsbedingter Kinderbetreuungskosten ist unzureichend

Der bereits mit der Entschließung vom 7. April 2006 angekündigte Vorstoß des Bundesrates, erwerbsbedingte Betreuungskosten nicht als Werbungskosten, sondern als Sonderausgaben zu regeln, ist mit Nachdruck abzulehnen. Vielmehr sind erwerbsbedingte Betreuungskosten, ebenso wie andere Aufwendungen, die durch gewerbliche, selbstständige oder unselbstständige Tätigkeiten entstehen nicht „wie“ sondern als Betriebskosten oder als Werbungskosten zu berücksichtigen. Der Ausschluss eines Drittels der beruflich veranlassten Kosten für Kinderbetreuung steht im Widerspruch zum verfassungsrechtlichen

Grundsatz der Besteuerung nach der individuellen Leistungsfähigkeit und sollte aufgehoben werden.²

Absetzbarkeit haushaltsnaher Dienstleistungen muss von Mindeststandards flankiert werden

Die einheitliche Absetzbarkeit von Beschäftigungsverhältnissen in privaten Haushalten vereinfacht die steuerrechtlichen Regelungen erheblich. Wie bereits bei der Einführung des § 35a EStG angemerkt, sollte zudem bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen auf den Nachweis des Zahlungseingangs auf einem Bankkonto verzichtet werden. Gerade in dieser Gruppe verfügen nicht alle Beschäftigten über ein eigenes Bankkonto oder über die technischen Möglichkeiten, jederzeit und leicht Transaktionen über das Konto zu tätigen.

Die einheitliche Ausgestaltung als Abzug von der Steuerschuld ist im Vergleich zum Abzug von der Bemessungsgrundlage zu begrüßen, auch wenn die Absetzbarkeit der geförderten Dienstleistungen auch weiterhin vor allem Familien mit höheren Einkommen zu Gute kommt.

Die Förderung von Beschäftigungsverhältnissen in privaten Haushalten sollte aber durch staatliche Regulierungen, z.B. Standards oder Mindestanforderungen an Beschäftigungsbedingungen begleitet werden, um angemessene Arbeitsbedingungen in diesem von Frauen geprägten Dienstleistungssektor zu garantieren.

Gleichstellungssensible Folgenabschätzung

Gerade die Förderung von Beschäftigungsverhältnissen über steuerliche Anreize zeigt deutlich, dass es einer Folgenabschätzung von Gesetzen bedarf, die geschlechtsbezogene Wirkungen aufzeigt. Häufig sind die Wirkungen und damit die Wirksamkeit von gesetzlichen Regelungen ohne differenzierte Untersuchungen nicht einzuschätzen.

Beispielsweise sind Pflegende überwiegend weiblich. Zwei Drittel der unbezahlten Pflegearbeiten werden von Frauen, ein Drittel von Männern übernommen. Es ist fraglich, inwieweit die steuerliche Absetzbarkeit von Betreuungs- und Pflegeleistungen, Frauen, insbesondere auch pflegenden Angehörigen zu Gute kommt. Von Steuerentlastungen profitieren vor allem hohe Einkommensgruppen und damit häufig Männer, die deutlich weniger Betreuungs- und Pflegetätigkeiten übernehmen. An direkten Leistungen für (unbezahlte) Pflege- und Betreuungstätigkeiten fehlt es demgegenüber.

Die steuerliche Förderung betrifft darüber hinaus einen weiblich dominierten Beschäftigungssektor, der durch prekäre Beschäftigungsverhältnisse oder Rund-um-die-Uhr-Betreuungen von Migrantinnen geprägt ist. Die steuerliche Förderung von privaten

² Die Forderung ist ausführlich begründet in der Stellungnahme des djb v. 2.3. 2006 zum Gesetzentwurf der CDU/CSU und SPD zur steuerlichen Förderung von Wachstum und Beschäftigung, BT-Drs. 16/643.

Arbeitsverhältnissen in diesem Bereich kann diese Beschäftigungsbedingungen noch verschärfen.³

Der djb fordert daher, die geschlechtsbezogenen Wirkungen steuerrechtlicher Regelungen im Vorfeld von Gesetzgebungsverfahren zu prüfen oder zumindest die Wirkungen von gesetzlichen Regelungen zu evaluieren. Der in Gesetzentwürfen übliche Hinweis auf § 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) und die fehlende gleichstellungsrechtliche Relevanz gesetzlicher Regelungen genügt nicht. Es ist Aufgabe des Parlaments die Verpflichtung der Bundesregierung aus § 2 GGO zu prüfen und differenzierte Folgenabschätzungen einzufordern.

Berücksichtigung des Schulbedarfs von Kindern und Jugendlichen

Das Anliegen der Bundesregierung, Leistungen für den Schulbedarf im SGB II und SGB XII vorzusehen, ist uneingeschränkt zu begrüßen. Dieses Anliegen ist jedoch unzureichend und maximal bürokratisch für alle Beteiligten umgesetzt worden.

§ 24 a SGB II ist als Zuschlag ausschließlich für bereits Leistungsberechtigte ausgestaltet worden und entspricht damit der Konstruktion des befristeten Zuschlags nach Arbeitslosigkeit. Dies ist verfehlt, da es sich um einen echten Bedarf – nämlich den schulbedingten Bedarf von Kindern – handelt. Die neue Leistung muss daher wie der Mehrbedarf für kostenaufwändige Ernährung oder für Alleinerziehende ausgestaltet werden (also entsprechend § 21 SGB II).

Dieser Konstruktionsfehler ist nicht akademischer Natur sondern von großer praktischer Relevanz. Beispiel: In der Familie A mit 5 Kindern wird ein Einkommen bezogen, welches um 5 Euro über den allgemeinen Leistungssätzen nach dem SGB II liegt. In der Familie B mit 5 Kindern wird ein um 10 Euro niedrigeres Erwerbseinkommen erzielt. Im August jedes Jahres erhält Familie A nach dem Gesetzentwurf keine Leistungen für den Schulbedarf, obwohl ihnen objektiv nicht genügend Geld für die Schulerstausstattung der Kinder zur Verfügung steht. Familie B erhält hingegen einen Zuschlag von 500 Euro in diesem Monat. Wird der Schulbedarf hingegen als Mehrbedarf ausgestaltet, so würde auch Familie A Leistungen erhalten und zwar 495 Euro.

Dagegen kann auch nicht eingewandt werden, dass damit systemwidrig Familien in den Leistungsbezug kämen, die sonst nicht leistungsberechtigt seien. Zum ersten hat sich die Bundesregierung dafür entschieden, dass dieser Bedarf einmalig zum Schuljahresbeginn anfällt und nicht als monatliche Erhöhung der Regelsätze berücksichtigt wird. Dann ist es auch nur konsequent, isoliert für diesen Monat einen höheren Anspruch zuzuerkennen. Zum zweiten war es auch bei den Einmalbedarfen im Sozialhilferecht üblich, dass Familien ihren besonderen Bedarf (damals vor allem Bekleidungsbeihilfen von kinderreichen Familien) in bestimmten Monaten realisieren und im

³ WISO Diskurs: Gender in der Pflege. Herausforderungen für die Politik, Friedrich-Ebert-Stiftung, August 2008.

Übrigen ihren Lebensunterhalt vom eigenen Einkommen bestreiten. Zum dritten löst das vorgesehene Modell in keiner Weise die verfassungsrechtlichen Probleme des -wohl- zu niedrigen Leistungssatzes für Kinder. § 24 a SGB II kann daher von der Bundesregierung nicht dafür beansprucht werden, jetzt würden kindspezifische Bedarfe berücksichtigt.

Schulbedarf begründet einen Anspruch des Kindes und nicht der Eltern, es ist daher unverständlich und ergibt sich auch nicht aus der Gesetzesbegründung, warum leistungs begründend an den ALG II-Bedarf eines Elternteils angeknüpft wird. Diese Konstruktion ist problematisch, wenn ein Elternteil z.B. wegen einer Sanktion oder wegen längerer Abwesenheit in einer Einrichtung im August keinen Leistungsanspruch hat. Kann es in diesen Fällen richtig sein, dass auch der Schulmehrbedarf für das Kind nicht gezahlt wird?

Die Begrenzung der Leistung auf die Zeit bis zum 10. Schuljahr ist abzulehnen. Jugendliche in schwierigen finanziellen Verhältnissen, die nach dem Abschluss der 10. Klasse über den Weg zum Abitur nachdenken, sollten nicht mit dem Ende der staatlichen Förderung konfrontiert werden. Dies wäre eine höchst problematische Signalwirkung und widerspricht dem Ziel, gerade jungen Menschen durch Zugang zu höherer Bildung den Weg in ein erfolgreiches Berufsleben zu ebnen und künftige Abhängigkeit von Sozialleistungen zu verhindern. Der Stellungnahme des Bundesrates ist insoweit uneingeschränkt zuzustimmen.

Die Kontrollmöglichkeit nach § 24 a Satz 3 SGB II ist unausgereift und führt zu unabsehbarem bürokratischem Aufwand für alle Leistungsberechtigte mit Kindern. Bei keinem der Sonderbedarfe, nicht einmal bei den Kosten der Unterkunft und Heizung wird die Leistungsgewährung an die zweckentsprechende Verwendung der Mittel geknüpft. Ein allgemeines Kontrollrecht besteht - anders als in der Bundesratstellungnahme behauptet - auch nicht im Rahmen der Amtsermittlung. Der Gesetzentwurf ist als Kontrollmöglichkeit im Nachhinein ausgestaltet, d.h. potentiell kann von jedem der Nachweis über die zweckentsprechende Mittelverwendung verlangt werden. Dies hat zur Folge, dass alle Eltern über alle Einzelheiten wohl ein Jahr lang (der Schulbedarf soll ja den Bedarf für die Schule decken) die Rechnungen aufbewahren sollen. Aus der Gesetzesbegründung wird deutlich, um welche kleinen Beträge (Bleistift, Geodreieck) es sich handeln kann. Hinzu kommt, dass bei typischen günstigen Einkaufsmöglichkeiten (Flohmärkte, (Weihnachts-)Basare) für Kindersachen keine Rechnungen geschrieben werden. Schließlich ist der Inhalt der schulspezifischen Bedarfe nicht eindeutig festgelegt.

Mit folgenden Formulierungen könnte die beabsichtigte Wirkung des Schulstartpakets besser verwirklicht werden:

In § 21 SGB II wird folgender Abs. 5a eingefügt:

„Für Schüler, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und die eine Schule mit dem Ziel des Erwerbs eines allgemeinbildenden

Schulabschlusses besuchen, ist im August jeden Jahres ein Mehrbedarf für Schulbedarf in Höhe von 100 Euro anzuerkennen.“

In § 31 SGB XII wird Abs. 1 um folgende Nr. 4 ergänzt:

„4. Schulbedarf“

In § 31 Abs. 3 wird wie folgender Satz 2 eingefügt:

„Für Schulbedarf ist für Schüler, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und die eine Schule mit dem Ziel des Erwerbs eines allgemeinbildenden Schulabschlusses besuchen, ein Betrag von 100 Euro jeweils im August jeden Jahres anzuerkennen.“

Jutta Wagner
Präsidentin

Dr. Christine Fuchsloch
Kommission Recht der sozialen Sicherung,
Familienlastenausgleich

Ulrike Spangenberg
Kommission Recht der sozialen Sicherung,
Familienlastenausgleich