



**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 Gesetzesentwurf 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 Unterhaltsvorschlusses 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 Unterhaltsvorschlusses ist deshalb nur folgerichtig, aber noch keine Verbesserung. Weiterhin ist zu kritisieren, dass bei der Ermittlung der Sätze des Unterhaltsvorschlusses anders als im Unterhaltsrecht nach wie vor das vollständige Kindergeld auf den Mindestunterhalt angerechnet wird. Außerdem wird bei Kindern mit Grundsicherungsleistungen der Unterhaltsvorschlusses 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 Unterhaltungspflichten 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 gegeben. 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 Alleinerziehendenabsetzbetrags, 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 Absetzbetrags. 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 Einelfamilien 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 bleibt, 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 Einelfamilien 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. Gesetzesentwurf: 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 Grundfreibetrags 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