



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 Höchst Einkommensgrenzen.

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.**

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

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 diese 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.

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).

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).

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 alledem 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.) – Kinderfreibetragsenerhöhung auch eine regelmäßig mit Kinderfreibetragsenerhöhungen 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-

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 1.908 €) zu erhöhen. Diese Erhöhung sollte aber nicht dazu führen, dass eine angemessene Erhöhung des Kindergeldes ausbleibt.

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 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.