stellungnahme

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen
„Entwurf eines Gesetzes zur Anhebung des Grundfreibetrages,
des Kinderfreibetrages, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags“

11.03.2015

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik

Raoul Didier
Referatsleiter für Steuerpolitik

raoul.didier@dgb.de

Telefon: 030 / 240 60-308
Telefax: 030 / 240 60-218

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

Wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfs

Mit diesem Gesetz soll die verfassungsrechtlich gebotene Anhebung des steuerlichen Grundfreibetrags und des Kinderfreibetrags für die Jahre 2015 und 2016 entsprechend den Vorgaben des 10. Existenzminimumberichts umgesetzt werden. Der Grundfreibetrag soll demnach für den Veranlagungszeitraum 2015 von 8.354 Euro auf 8.472 Euro und für 2016 auf 8.652 Euro steigen. Der Kinderfreibetrag für das sächliche Existenzminimum soll von 2.184 Euro je Kind und Elternteil um 72 Euro auf 2.256 Euro erhöht werden. Zusammen mit dem Freibetrag von 1.320 Euro für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf wird dieser dann für 2015 insgesamt 7.152 Euro für beide Elternteile betragen. Eine weitere Anhebung ist für das Jahr 2016 auf dann insgesamt 7.248 Euro vorgesehen. Das Kindergeld soll für das Jahr 2015 um vier Euro monatlich und für das Jahr 2016 um zwei Euro monatlich angehoben werden. Der Kinderzuschlag, der Eltern gewährt wird, die nur den eigenen Bedarf, nicht aber den ihrer Kinder aus eigenem Erwerbseinkommen decken können, soll ab dem 01.07.2016 um 20 Euro auf 160 Euro angehoben werden.

Bewertung des Gesetzentwurfs

Maßgeblich für die vorgesehenen Erhöhungsbeträge ist die Ermittlung und Festsetzung des sächlichen Existenzminimums für Kinder und Erwachsene nach dem 10. Existenzminimumbericht der Bundesregierung für das Jahr 2016. Die darin ausgewiesenen sächlichen Existenzminima beruhen wiederum wesentlich auf der Bestimmung des sozio-kulturellen Existenzminimums durch die Regelsätze im SGB XII bzw. SGB II. Die danach zu gewährende Hilfe zum Lebensunterhalt wird vor allem durch die Regelbedarfe bestimmt, die auf Basis der Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2008 ermittelt und fortgeschrieben wurden.

Verantwortlich: Stefan Körzell, Mitglied des Geschäftsführenden Bundesvorstandes

Mängel an Datengrundlagen und Berechnungsmethoden beseitigen

Der DGB ist der Auffassung, dass die so ermittelten Regelsätze nicht dem Verfassungsrecht entsprechen, da die Festsetzung der Leistungen nicht auf Grundlage verlässlicher Daten und schlüssiger Berechnungsverfahren ermittelt wurden. Im Einzelnen:

I. Dem Verfahren zur Ableitung der Regelbedarfe aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 (EVS) mangelt es an ausreichender Transparenz auf der Grundlage verlässlicher Zahlen. Ein Verstoß gegen das Transparenzgebot ist die Nichtveröffentlichung der EVS-Ergebnisse bei Fallzahlen von unter 25 Haushalten für 174 Positionen in der EVS. Diese Ergebnisse gingen gleichwohl und in nicht überprüfbarer Weise in die Berechnung des Regelsatzes ein. Die zu geringe Stichprobengröße ist keine Grundlage für verlässliche Zahlen und verringert die statistische Zuverlässigkeit des Verfahrens über ein (noch) hinnehmbares Maß hinaus. Bei bestimmten Sonderauswertungen ist die Zuverlässigkeit überhaupt nicht mehr gegeben.

   Ebenso wird gegen die Obliegenheit der nachvollziehbaren Begründung verstoßen. Dies gilt beispielsweise für die Auswahl der maßgeblichen Parameter bei den EVS-Auswertungen (Größe und Zuschnitt der Referenzgruppe, Bestimmung der Altersgruppen bei Kindern und Jugendlichen, Verteilung von Haushaltsgemeinkosten in Familienhaushalten etc.) und ebenso für alle wertenden Entscheidungen zu den regelbedarfsrelevanten Verbrauchspositionen, die weder im Gesetzentwurf noch in anderen Gesetzesmaterialien ausreichend begründet wurden.

II. Das gewählte Statistikmodell und seine Strukturprinzipien zur Ermittlung der Regelbedarfe werden nicht durchgehend angewandt. Die vorgenommenen Kürzungen („Abschläge") bis hin zur völligen Nichtberücksichtigung von Verbrauchspositionen führen zu einem Methoden-Mix aus Statistikmodell und nachgelagerten normativen Warenkorberwägungen („Was gehört zum soziokulturellen Existenzminimum?"). Die Kürzungen beruhen nicht auf empirisch-statistischen Erhebungen und die Warenkorberwägungen zielen alle auf eine Senkung des Existenzminimums. Dies verstärkt den bereits unter I. aufgezeigten Mangel zum Teil fragwürdig normativer Begründungen oder sogar eines kompletten Begründungsausfalls.

   Die Frage, inwieweit die EVS-Ergebnisse den Bedarf in bestimmten Bereichen (z. B. Ernährung von Kindern, Bildung) nicht ausreichend abbilden und aufgrund anderer Erhebungen (etwa zur gesunden Ernährung von Kindern) zu korrigieren oder zu ergänzen sind, um eine realitätsgerechte Abbildung des Existenzminimums zu erreichen, wurde komplett ignoriert.

III. Die Referenzgruppenbildung weist systematisch/methodische Fehler auf, die Auswirkungen auf die Bestimmung des Existenzminimums haben. Insoweit handelt es sich um Abweichungen von einem in sich schlüssigen, konsequent angewandten Verfahren über alle Berechnungsschritte. Dies betrifft vor allem die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Vermeidung von Zirkelschlüssen, insbesondere durch die fehlende Berücksichtigung verdeckter Armut sowie die Nichtherausnahme der Empfänger von BAföG-Leistungen und der im Leistungsbezug des SGB II stehenden Personen mit Erwerbseinkommen - sogenannten Hartz IV-Aufstockern – , jedenfalls soweit sie ein Erwerbseinkommen von nicht mehr als 100 Euro monatlich erzielen, aus der Referenzgruppe.

IV. Das dem Statistikmodell inhärente Strukturprinzip des internen Ausgleichs, welches die Voraussetzung für die Pauschalisierung des Regelbedarfs bildet, ist verletzt. Im Ergebnis bewirkt die Summe der Kürzungen von Verbrauchspositionen, die nicht als regelbedarfsrelevant bewertet worden sind, dass der sich ergebende Minderbetrag von 132,13 Euro gegenüber der ungekürzten Referenzgruppe den internen Ausgleich unmöglich macht. Mehrbedarfe bei bestimmten Verbrauchspositionen können realistisch nicht mit Minderausgaben in anderen Bereichen gedeckt werden.

Der DGB empfiehlt daher, neben der EVS weitere Studien, gerade auch aus dem Bereich Bildung und Gesundheit, hinzuzuziehen, um den Bedarf von Kindern und Erwachsenen zu ermitteln. Denn die EVS-Auswertungen ergeben keine Bedarfe, sondern zeigen Konsumverhalten im unteren Einkommensbereich. Die Ausgaben können aber auf Grund mangelnden Einkommens den tatsächlichen Bedarf schnell unterschreiten. Deshalb sollte eine unabhängige Expertenkommission von Wissenschaft, Wohlfahrtsverbänden und den Sozialpartnern dem Gesetzgeber Vorschläge zur Neufestsetzung unterbreiten. Mithin ergeben sich schwerwiegende Zweifel, ob die im Referentenentwurf vorgesehenen Erhöhungsbeträge ausreichen, um das Existenzminimum von Kindern und Erwachsenen in den Veranlagungszeiträumen 2015 und 2016 vollständig steuerfrei zu stellen.

Jedes Kind muss dem Staat gleich viel wert sein

Unabhängig hiervon spricht sich der DGB weiterhin dafür aus, das Existenzminimum von Kindern durch einen für alle Kinder gleichen Grundfreibetrag zu verschonen. Die gegenwärtige Regelung, wonach ein von der Bemessungsgrundlage abzuziehender Kindergrundfreibetrag für höhere Einkommen eine progressive Entlastung gewährt, lehnt der DGB ab. „Die progressive Entlastung führt dazu, dass bei der Familie als Wirtschaftsgemeinschaft bei höherem Einkommen ein höherer Betrag als Abgeltung des Existenzminimums von der Einkommensteuer verschont wird als bei einem niedrigeren Einkommen. Damit bestehen mit Blick auf den allgemeinen Gleichheitssatz zumindest verfassungsrechtliche Bedenken gegen die gegenwärtige Ausgestaltung der Verschonung des Existenzminimums von Kindern im Einkommensteuerrecht, die nicht etwa zu Gunsten sozial Schwächerer, sondern zu Gunsten wirtschaftlich leistungsfähigerer Steuerpflichtiger differenziert. Dem Grundgesetz entspricht eine steuerliche Entlastung von steuerpflichtigen Eltern, die nicht mit steigendem

Einkommen zunimmt. Dem Gebot horizontaler Steuergleichheit ist jedenfalls dann Genüge getan, wenn unterhaltspflichtige Eltern gegenüber kinderlosen Steuerpflichtigen dadurch entlastet werden, dass ein einheitlicher Grundfreibetrag pro Kind nicht besteuert wird. Ebenso wie höhere zivilrechtliche Unterhaltsleistungen als das sozialhilferechtliche Existenzminimum einkommensteuerlich nicht berücksichtigt zu werden brauchen, ist der Steuergesetzgeber von Verfassungs wegen auch nicht gehalten, durch einen von der Bemessungsgrundlage abzuziehenden Kinderfreibetrag eine progressive Steuerentlastung zu gewähren. Im sozialen Rechtsstaat des Grundgesetzes ist das Existenzminimum aller Kinder gleich. Dem entspräche es, wenn im Einkommensteuerrecht auch eine gleiche finanzielle Entlastung für alle Kinder gewährt würde."[1]

Nicht nachvollziehbar ist weiterhin, dass die Anhebung des Kinderzuschlags, der verhindern soll, dass Eltern mit geringem Einkommen nur wegen ihrer Kinder auf den Bezug von Leistungen nach dem SGB II angewiesen sind, erst Mitte des kommenden Jahres erfolgen soll. Es ist die Begründung des Gesetzentwurfs selbst, die auf Seite 19 zu Artikel 7 darauf hinweist, dass die Anhebung umgehend, ja sogar rückwirkend, erfolgen müsste: „Denn aufgrund der zuletzt erfolgten jährlichen Regelbedarfserhöhungen in der Grundsicherung für Arbeitssuchende reicht der Kinderzuschlag in seiner derzeitigen Höhe – zusammen mit dem Kindergeld und dem anteiligen Wohngeld – nicht mehr aus, um den durchschnittlichen Bedarf des Kindes zu decken."[2]

Eine systematische Überprüfung der Kinder- und Familienförderung ist überfällig

Schließlich bemängelt der DGB, dass die Bundesregierung weiterhin kaum Konsequenzen aus der 2013 veröffentlichten Gesamtevaluation der familienpolitischen Leistungen zieht. Eine systematische Überprüfung der Kinder- und Familienförderung mit dem Ziel, Kinderarmut zu vermeiden und Familien und Kinder zu fördern, steht noch aus. Viele Leistungen sind sozial ungerecht, intransparent und bürokratisch. Soziale Schieflagen müssen abgebaut und künftig vermieden werden. Dazu trägt auch der weitere Ausbau einer flächendeckenden Kinderbetreuung wirksam bei. Allein die Kinderfreibeträge, das Kindergeld und den Kinderzuschlag in begrenztem Umfang neu zu justieren, wird diesen Anforderungen nicht annähernd gerecht. Besonders bedauerlich ist dies für allein Erziehende, die trotz Zusagen aus dem Koalitionsvertrag nach dem vorliegenden Referentenentwurf leer ausgehen sollen.

[1] J. Wieland, Verfassungsfragen der steuerrechtlichen Behandlung von Kindesexistenzminimum und Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf - Rechtsgutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2011, S. 15

[2] Seite 19 des Gesetzentwurfs