

Diakonie Deutschland | Postfach 40164 | 10061 Berlin

An den
Deutschen Bundestag
Finanzausschuss
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Zentrum Recht und Wirtschaft

Dr. Friederike Mussnug
Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
Telefon: +49 30 65211-1601
Telefax: +49 30 65211-3601
friederi-
ke.mussnug@diakonie.de

**Positionierung der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband
zum Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur
„Anhebung des Kinderfreibetrages, des Kindergeldes, des Kinderzuschlags,
des Unterhaltshöchstbetrages und zum Ausgleich der Kalten Progression“**

Öffentliche Anhörung am 19. Oktober 2016

**I. Gesamtbewertung der gesetzlichen Anpassungen und der unterschiedlichen
Entlastungswirkungen der jeweiligen Leistungsausgleichsinstrumente**

1. Zeitpunkt der Regelung und Zusammenhang mit anderen Regelungsprojekten:

Grundsätzlich ist es wichtig, die Erkenntnisse aus den Existenzminimumberichten zeitnahe und auf der Grundlage aktueller Daten umzusetzen. Insoweit ist der Bund in der verfassungsrechtliche Pflicht, das Existenzminimum und damit das für den Lebensunterhalt unbedingt Erforderliche zu gewährleisten. Dass die Bundesregierung sich mit der diesjährigen Gesetzgebung zur Umsetzung des Existenzminimumberichts anschickt, die Probleme zu verhindern, die die verzögerte Umsetzung der Existenzminimumberichte vor 2015 verursacht hat, ist damit grundsätzlich positiv. Allerdings schafft sie zur Zeit das entgegengesetzte Problem. Sie nimmt die Anpassung im Vorgriff auf den nicht nur nicht veröffentlichten sondern weitgehend unbekanntem Existenzminimumbericht vor. Der Finanzausschuss verhandelt und die Diakonie bewertet eine hochwichtige Regelung auf einer Erkenntnisgrundlage, die weder spruchreif geschweige denn publik ist.

In diesem Zusammenhang weist die Diakonie auf die parallel stattfindende Gesetzgebung zum Regelbedarfsermittlungsgesetz hin, die planmäßig am 1. Januar 2017 in Kraft treten soll. Die Relevanz dieser Parallele belegen die Existenzminimumberichte selbst: danach hängt die „Höhe des steuerlich zu verschonenden Existenzminimums von den allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnissen und dem in der Rechtsgemeinschaft anerkannten Mindestbedarf ab“, S. 1 10. ExMinBericht). Eine wichtiger Maßstab für die Einschätzung des Mindestbedarfs durch den Gesetzgeber sind die sozialhilferechtlichen Regelbedarfe. Diese darf das Steuerrecht bei der Festlegung des zu verschonenden Existenzminimums nicht unterschreiten (so auch vgl. BVerfGE 87, 153 [170 f.]).

Das Vorgehen zur Feststellung dieser Regelbedarfe hält die Diakonie für äu-

Diakonie Deutschland
Evangelisches Werk für
Diakonie und Entwicklung e.V.
Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin

Telefon: +49 30 652 11-0
Telefax: +49 30 652 11-3333
diakonie@diakonie.de
www.diakonie.de

Registergericht:
Amtsgericht
Berlin (Charlottenburg)
Vereinsregister 31924 B

Evangelische Bank eG
BIC GENODEF1EK1
IBAN:
DE42520604100000405000

USt-IdNr.: DE 147801862

Barrierefreier Parkplatz in
der Tiefgarage

berst problematisch. Die bereits gegen die jetzt geltende Regelung vorgebrachte Kritik hat in ihren Kernpunkten bedauerlicherweise auch im laufenden Gesetzgebungsverfahren Bestand. Sie richtet sich in erster Linie gegen die Ermittlung des vom Staat zu gewährleistenden Existenzminimums. Methodisch kommt es hier zu einer zirkelschlüssigen und methodisch bedenklichen Vermischung von Statistikmodell mit politisch motivierten Anleihen beim Warenkorbmodell, die in sich nicht mehr stimmig ist. Sie erreicht nur den Anschein empirischer Stringenz aber keine belastbaren Anhaltspunkte über die tatsächlichen Bedarfe (s. dazu die Stellungnahmen der Diakonie, die diesbezüglich ein Gutachten von Prof. Irene Becker vorlegen wird). Auch wenn die Regelsätze nur „eine“ von mehreren möglichen Richtgrößen des Steuerrechts darstellen, kommt ihr als unterster Stufe der Existenzsicherung erhebliche Bedeutung zu. Fehler an dieser Stelle wirken sich mithin auch in anderen Sicherungssystemen aus und haben erhebliche Breitenwirkung.

2. Ungleichheit im Rahmen steuerlicher Förderung: Vergleich Kinderfreibetrag für einkommensstarke Eltern mit Eltern, die Kindergeld erhalten

Die Diakonie teilt die Wahrnehmung, dass beim Familienleistungsausgleich erhebliche Ungleichheiten zwischen der steuerrechtlichen und der sozialrechtlichen Förderung bestehen. Methodisch betrachtet verwundert diese Ungleichheit nicht. Denn die Rechtsordnung verteilt die Gestaltung der Familienförderung und des Leistungsausgleichs auf zwei grundsätzlich unterschiedliche Konzepte von Gerechtigkeit.

Bei der Steuergerechtigkeit geht um angemessene Teilhabe der Gesamtheit an verfügbarem Einkommen und Vermögen des Einzelnen. Die relevanten Fragestellungen sind: Worauf darf Staat zugreifen? Welche Belastungen muss er anerkennen und was muss Steuerschuldern zur freien Verfügbarkeit bleiben? Familienförderung funktioniert insoweit als Familienleistungsausgleich, also als vorrangige Inanspruchnahme des Vermögens durch die unmittelbaren Angehörigen, die die individuelle Belastbarkeit der Steuerschuldner durch das Gemeinwesen mindert.

Bei der Chancengleichheit für Kinder geht es um die angemessene Teilhabe Einzelner, also in diesem Fall der Kinder an der Gesellschaft und ihren Chancen, der insbesondere Kinderarmut hohe Hürden entgegenstellt. Die Leitfrage ist entsprechend, wie man Kindern unabhängig von ihrer Herkunft Zugang zu gleichen Chancen bieten kann.

Letztlich gelangt die steuerliche Förderung nur zu den Personen, die über genügend zumutbarerweise belastbares Einkommen verfügen. Daneben folgt das Transferleistungssystem, das sowohl an den Grundsätzen der Nachhaltigkeit wie auch der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gemessen wird, ganz anderen „Gesetzmäßigkeiten“ und Wertungen. Ungleichheiten und Brüche sind beinahe unvermeidbar, wenn man für Familien, für die das Steuerrecht als Fördermodell nicht greift, gleichermaßen geeignete alternative Förderansätze gestalten muss. Aus beiden Ansätzen ein in sich stimmiges und widerspruchsfreies System zu schaffen, ist nahezu unmöglich.

In diesem Nebeneinander wirkt der Abgleich von steuerlicher Förderung und einer an Transferleistungen ausgerichteten Förderung sich zuungunsten der auf Transferleistungen Angewiesenen aus. Es bleibt in beiden Fällen bei der Unterstützung von Kindern nach Maßgabe des Einkommens ihrer Eltern und damit ihrer Herkunft. Die breite Palette von unterschiedlichen Förderansätzen und –leistungen, die auch der vorgelegte Gesetzentwurf vor Augen führt, belegt in diesem Zusammenhang weniger eine reichhaltige Palette von Angeboten sondern eher, wie disparat die einzelnen Leistungen neben einander stehen. Sie legt nahe, dass sich beim Zusammentreffen dieser unterschiedlichen Ansätze problematische Nebenwirkungen einstellen. Vom Problem der zeitnahen und fehlerfreien Umsetzung einzelner Impulse in andere Fördersystem abgesehen, ist hier vor allem an die Anrechnung der einen auf andere Leistungen zu denken. So kommt die Förderung gerade bei den besonders bedürftigen Familien im Transferleistungsbezug gar nicht an, weil sie mit Existenzsicherungsleistungen verrechnet wird. Das mag im Einzelnen der Systematik der Hilfesysteme geschuldet und folgerichtig sein. Aber es wirft die Frage nach der Berechtigung einer solchen Differenzierung auf.

Im Ergebnis geht die Schere der einer Familie für die Betreuung und Förderung ihrer Kinder tatsächlich zur Verfügung stehenden Mittel immer weiter auf. Bei den Betroffenen entsteht der kaum noch zu erklärende Eindruck, dass die vermögenden Familien die aus verfügbaren Mitteln finanzierten Aufwendungen steuermindernd geltend machen und damit bei der Steuerveranlagung Geld zurückbekommen, wäh-

rend Familien im Transferbezug wegen der diversen Anrechnungen noch nicht einmal der deutlich geringere Förderbetrag zur Verfügung steht.

II. Angemessene Entlastung und Unterstützung von Alleinerziehenden

Die Diakonie teilt die Wahrnehmung, dass Alleinerziehenden in der Gesellschaft in besonderer Weise belastet sind. Entsprechend haben wir uns bei 2015 in unserer Stellungnahme zur damaligen Anhebung des Grund- und Kinderfreibetrages intensiv mit der Frage des damals ebenfalls vorgesehenen Entlastungsbetrages auseinandergesetzt.

Als Armutsrisikofaktoren sehen wir insbesondere die fehlenden Haushaltssynergien an, die einem Elternpaar zur Verfügung stehen. Dies bezieht sich nicht nur auf unmittelbare Haushalts- und regelmäßige Betreuungskosten, die sonst zu zweit getragen werden können. Weitere Kosten entstehen für Babysitter-Betreuung, doppeltes Fahrgeld etc., wenn der Familienverbund der Alleinerziehenden Betreuungsbedarfe nicht auffangen kann. Eine zusätzliche Belastung ergibt sich durch die weitere Leistungsverrechnung von Unterhalts(vorschuss)leistungen auf den Kinderzuschlag und Kindergeld. Letztlich bleibt es auch hier bei einem Verrechnungsposten zwischen verschiedenen Leistungsträgern. Der an sich auf die Lage von Alleinerziehenden zugeschnittene Entlastungseffekt kommt bei den Leistungsberechtigten nicht an. Es bleibt sozusagen bei der Berechtigung. Die eigentliche Leistung hingegen bleibt auf der Strecke.

Solange es bei dem gegenwärtigen differenzierten Fördersystem bleibt, halten wir folgende Abhilfemöglichkeiten für sinnvoll und dringend notwendig:

- Dynamisierung des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende nach § 24b EStG (steuerrechtlich wirksam): Es darf nicht bei der einmaligen Anhebung im Jahr 2015 bleiben. Viele der Belastungen, die der Entlastungsbetrag kompensieren soll, unterliegen erheblichen Preissteigerungen (Fahrgeld, alleiniges Tragen von Betreuungsleistungen etc.). Die Entlastung bleibt symbolisch, wenn sie sich parallel zu den Belastungsfaktoren entwickelt.
- Wegfall der Höchstbetragsgrenze beim Kinderzuschlag nach § 6a BKKG (Transferleistung): Der Kinderzuschlag bietet insbesondere wegen des Zugangs zu den Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets eine recht effektive Unterstützung und Armutsverhinderung. Allerdings schafft die Höchstbetragsgrenze ein gravierendes Problem: ein auch nur geringfügiges Überschreiten dieser Grenze führt zum kompletten Wegfall dieser Förderung. Gerade weil es insoweit ja auch immer wieder zu monatlichen Schwankungen kommen kann, wirft ein solcher Wechsel beim Zugang zu Förderleistungen Fragen an die Angemessenheit dieser Regel auf. Die Diakonie schlägt deshalb vor, die Folgen des Übergangs durch das Abschmelzen der Leistung und einen gleitenden Übergang in Unabhängigkeit von der Leistung aufzufangen.

III. Alternative zum bestehenden System

1. Notwendigkeit eines einheitlichen Förderungssystems

Die Folge der Aufteilung in steuerrechtliche und transferleistungsbezogene Förderung wird gerade bei der Umsetzung des Existenzminimumberichts und an der Reichweite des Gesetzentwurfs besonders deutlich: Um den einzelnen Erscheinungsformen der Existenzsicherung und Familienunterstützung gerecht zu werden, stehen vier verschiedene Förderansätze nebeneinander:

- der Kinderfreibetrag,
- alternativ dazu je nach Ergebnis der Günstigerprüfung das Kindergeld,
- der Kinderzuschlag, der Kinderarmut verhindern soll, wenn Eltern zwar ihren eigenen Lebensunterhalt aber nicht mehr den ihres Kindes ausreichend sicherstellen können sowie
- die unterhaltsrechtliche Absicherung mit dem hier zu regelnden Unterhaltshöchstbetrag

Auch die vorstehend angesprochenen Wechsel- und Nebenwirkungen sowie die damit verbundene unübersichtliche Bürokratie bei der Geltendmachung der Leistungen, werfen die Frage auf, ob diese unübersichtliche Förderung noch den Ansprüchen genügen, die das Bundesverfassungsgericht an die

Folgerichtigkeit und Transparenz der Gesetzgebung stellt. Von der verfassungsrechtlichen Wertung abgesehen, erscheint es jedenfalls auch politisch geboten, diese disparaten Förderregelung abzulösen, die sowohl bei den steuerrechtlichen als auch bei den sozialrechtlichen Förderinstrumenten durchwegs an der Vermögenslage der Eltern ansetzt.

2. Alternativvorschlag

Als Alternative hierzu schlägt die Diakonie ein einheitliches und in sich stimmiges Unterstützungssystem zur Verhinderung von Kinderarmut vor, das tatsächlich unmittelbar bei den Kindern ansetzt und damit auch Chancengerechtigkeit für diese erreichen kann. Für die Einzelheiten verweisen wir auf das in der Anlage beigefügte Positionspapier. Kurz beschrieben umfasst unser Vorschlag drei Komponenten:

- Pauschale Grundleistung: diese wird unabhängig vom Einkommen der Eltern und auf der Grundlage einer korrekten Erhebung von Kinderbedarfen ermittelt, die die Fehler der Regelbedarfsermittlung vermeidet. Ihr Ziel ist es, weniger das Existenzminimums abzudecken als vielmehr eine einheitliche soziokulturelle Existenzgrundlage für junge Menschen zu schaffen.
- Individuelle Zusatzleistungen: diese decken besondere Bedarfslagen einzelner Kinder und Jugendlicher ab, denen die Pauschalleistung nicht gerecht werden kann
- Tragfähige Infrastruktur von Förder- und Unterstützungsangeboten: dies ist die unverzichtbare dritte Komponente, die allen Kindern gleichermaßen offensteht und ein diskriminierungsfreies gemeinsames Lernen und gemeinsame Teilhabe an Bildungsangeboten etc. sicherstellt. Da der Zugang zu diesen Angeboten weitgehend kostenlos sein soll, ist zu erwarten, dass sich durch den Aufbau dieser Angebote auch der steuerlich berücksichtigungsbedürftige Betreuungs-, Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf von vermögenden Eltern mindestens mittelfristig reduziert.

Dr. Friederike Mussgnug
24. Oktober 2016