



Bundeskanzleramt, 11012 Berlin

Bundesministerium der Finanzen

11016 Berlin

- ausschließlich per Mail -

HAUSANSCHRIFT Bundeskanzleramt  
Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin

TEL +49 (0) 30 18 400-1308

FAX +49 (0) 30 18 10400-1848

E-MAIL nkr@bk.bund.de

Berlin, 21. Juli 2020

## Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Absatz 1 NKRG

### Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur steuerlichen Entlastung von Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Zweites Familienentlastungsgesetz) (NKR-Nr. 5366, BMF)

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

#### I. Zusammenfassung

<b>Bürgerinnen und Bürger</b> Erfüllungsaufwand:	nicht ermittelt
<b>Wirtschaft</b> Erfüllungsaufwand:	nicht ermittelt
<b>Verwaltung</b> <b>Bund</b> Einmaliger Erfüllungsaufwand:	518.000 Euro sowie weiterer nicht quantifizierter Erfüllungsaufwand
<b>Länder</b> Erfüllungsaufwand:	nicht ermittelt
<b>Evaluierung</b>  <b>Ziele:</b>	Das Regelungsvorhaben wird alle zwei Jahre evaluiert. Feststellung der Höhe des von der Einkommensteuer freizustellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern sowie Untersuchung der Wirkung der kalten Progression im Verlauf des Einkommensteuertarifs.

<p><b>Kriterien/Indikatoren, Datengrundlage:</b></p>	<p>Sonderauswertungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Jahres 2018, anonymisierte Stichprobe der Lohn- und Einkommensteuerstatistik, Ergebnisse der Steuerschätzungen, Daten zur strukturelle Bevölkerungsentwicklung, Inflationsrate, Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodell des Fraunhofer Instituts für angewandte Informationstechnik (FIT).</p>
<p>Das Ressort hat den Erfüllungsaufwand nicht vollständig ermittelt und nachvollziehbar dargestellt.</p> <p><b>Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrages Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf.</b> Die Einwände können sich erst und nur dann erledigen, wenn das Ressort eine methodengerechte und nachvollziehbare Darstellung des Erfüllungsaufwands vorlegt. Aus der Sicht des NKR ist es nicht nachvollziehbar, wieso sich das Ressort nicht frühzeitig um eine Quantifizierung des Erfüllungsaufwandes bemüht hat. Dem NKR wurde vom Ressort lediglich zugesagt, den Abgeordneten und Entscheidungsträgern im Bundestag und Bundesrat die Höhe des mit diesem Gesetzentwurf einhergehenden bzw. sich verringernden Erfüllungsaufwandes zeitnah und noch vor Abschluss des parlamentarischen Verfahrens zur Verfügung zu stellen. Dies ist aus Sicht des NKR zu spät.</p> <p><b>Der NKR fordert daher das Ressort auf, die Quantifizierung des Erfüllungsaufwandes entsprechend den Vorgaben der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien bis zum Kabinettermin vorzulegen.</b> Auch den Entscheidungsträgern im Kabinett muss ein realitätsnahes Bild der Kostenfolgen vorliegen, damit diese auf fundierter Grundlage ihre Entscheidungen treffen können. Bereits der Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode aus dem Jahr 2018 enthält die politische Willensbekundung, das Kindergeld um 15 Euro und in gleichem Maße auch den steuerlichen Kinderfreibetrag ab dem 1. Januar 2021 zu erhöhen. Auch wurden die Änderungen des Kirchensteuerabzugsverfahrens spätestens seit Anfang des Jahres 2020 mittels eines Eckpunkteapiers diskutiert. Die konsequente Vorbereitung dieses Gesetzentwurfes mit seinen nicht überraschenden politischen Handlungsfeldern hätte aus Sicht des NKR auch einer fundierten Auseinandersetzung mit der Frage des daraus resultierenden Erfüllungsaufwandes bedurft. Eine Eilbedürftigkeit dieses Gesetzes und die zwingende Erreichung des avisierten Kabinettermins am 29. Juli 2020 ist nicht zu erkennen, da die nächste Sitzungswoche des Bundestages erst nach der Sommerpause in der 37. Kalenderwoche ist. Die Quantifizierung des Erfüllungsaufwandes für diesen Gesetzentwurf soll nun vom Ressort in enger Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt erfolgen.</p> <p><b>Der NKR fordert die Bundesregierung gemeinsam mit den Ländern dazu auf, zu prüfen, inwieweit bei der Ermittlung und Anrechnung von Einkommen auf die verschiedenen Sozialleistungen künftig gleiche Betrachtungszeiträume und eine gleiche Definition des Begriffes Einkommen zu Grunde gelegt werden können.</b> Eine einheitliche Handhabung würde dazu beitragen, den Verwaltungsaufwand v.a. in den Bundes- und Kommunalbehörden zu reduzieren.</p> <p><b>Der NKR fordert die Bundesregierung auf, sich für die zeitnahe Umsetzung des sog. Änderungsservice beim Kirchensteuerabzugsmerkmale (KiStAM)-Verfahren einzusetzen.</b> Hierdurch ließe sich das jährliche Abfragevolumen um bis zu 80% reduzieren.</p> <p><b>Sowohl die Prüfung einer einheitlichen Handhabung des Einkommensbegriffes als auch der Änderungsservice beim KiStAM-Verfahren sollte Teil des avisierten MPK-Beschlusses Anfang Dezember 2020 sein.</b></p>	

## **II. Im Einzelnen**

Mit dem Gesetzentwurf zur steuerlichen Entlastung von Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen wird ab dem 1. Januar 2021 das Kindergeld um 15 Euro pro Monat erhöht. Entsprechend der Kindergelderhöhung erfolgt auch eine entsprechende Anpassung der steuerlichen Kinderfreibeträge.

Mit dem Gesetzentwurf wird der Grundfreibetrag an die verfassungsrechtlich gebotene steuerliche Freistellung des Existenzminimums der steuerpflichtigen Bürgerinnen und Bürger angepasst. Auch die übrigen Eckwerte des Einkommensteuertarifs werden zum Ausgleich der kalten Progression um 1,52 Prozent angehoben.

Steuerpflichtige können Aufwendungen für den Unterhalt und eine etwaige Berufsausbildung einer dem Steuerpflichtigen oder seinem Ehegatten gegenüber gesetzlich unterhaltsberechtigten Person bis zu einem bestimmten Höchstbetrag als außergewöhnliche Belastung steuermindernd geltend machen. Dieser Höchstbetrag für den Abzug von Unterhaltsleistungen wird im Einklang mit der Anhebung des Grundfreibetrages angehoben.

Künftig müssen die Kirchensteuerabzugsverpflichteten (z.B. Banken und Versicherungen) bei Begründung einer Geschäftsbeziehung eine Anlassabfrage der Kirchensteuerabzugsmerkmale (KiStAM) ihrer Kunden bzw. Mitglieder beim Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) abfragen. Dies ermöglicht den Kirchensteuerabzugsverpflichteten neben der Kapitalertragsteuer auch die darauf entfallende Kirchensteuer einzubehalten und abführen zu können. Mit dem KiStAM wird für natürliche Personen, die einer steuererhebenden Religionsgemeinschaft angehören, die konkreten kirchensteuerrechtliche Religionszugehörigkeit und der Kirchensteuersatz der jeweiligen Religionsgemeinschaft abgebildet. Bislang konnten die Kirchensteuerabzugsverpflichteten bei Begründung einer Geschäftsbeziehung eine Anlassabfrage an das BZSt richten, mussten dies aber nicht.

Derzeit hat der Kirchensteuerabzugsverpflichtete während der Dauer der Geschäftsbeziehung seinen Kunden zumindest einmal auf die Abfrage zur Religionszugehörigkeit sowie das gegenüber dem BZSt bestehende Widerspruchsrecht, das sich auf die Übermittlung der Daten zur Religionszugehörigkeit bezieht, schriftlich oder in geeigneter Form hinzuweisen. Der Hinweis musste vor der Regel- oder Anlassabfrage erfolgen. Künftig ist der Kirchensteuerabzugsverpflichtete nur noch bei Begründung der Geschäftsbeziehung verpflichtet, den Kunden über die Datenabfrage sowie das bestehende Widerspruchsrecht zu informieren.

Für den Kirchensteuerabzug wird nunmehr zwischen betrieblichen und privaten Kapitalerträgen unterschieden und auf den Kirchensteuerabzug bei betrieblichen Konten dauerhaft verzichtet.

## **II.1. Erfüllungsaufwand**

Das Ressort hat den Erfüllungsaufwand nicht vollständig ermittelt und nachvollziehbar dargestellt.

### **Bürgerinnen und Bürger**

#### **Anpassung Grundfreibetrag und Tarifverlauf bei der Einkommensteuer**

Preise und Arbeitslöhne steigen inflationsbedingt. Auf Basis der Berechnungen des Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodells des Fraunhofer Instituts für angewandte Informationstechnik (FIT) und den in diesem Modell zugrunde gelegten Daten (insbesondere einer anonymisierten Stichprobe der Lohn- und Einkommensteuerstatistik, Ergebnisse der Steuerschätzungen, Daten zur strukturelle Bevölkerungsentwicklung, Inflationsrate, usw.) erfolgt durch dieses Gesetz eine Tarifanpassung (Grundfreibetrag, Tarifverlauf). Durch den Anstieg der Arbeitslöhne und der korrespondierenden Anpassung des Grundfreibetrages und der Rechtsverschiebung des Einkommensteuer-Tarifverlaufs wird der Status quo beibehalten. Insofern verändert sich die Gruppe der Arbeitnehmer, die nicht zu einer Veranlagung ihrer Einkommensteuer verpflichtet sind, nicht. Die Fallzahlen werden gleichbleiben. Es ergeben sich somit keine Auswirkungen auf den jährlichen Erfüllungsaufwand der Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf eine mögliche Steuererklärungspflicht infolge der Anpassung des Grundfreibetrages und des Tarifverlaufs bei der Einkommensteuer.

Das Gesetz führt nach Angaben des Ressorts auch in der Summe nicht zu einer Veränderung des Erfüllungsaufwandes für Bürgerinnen und Bürger. Dies ist vor dem Hintergrund der ggfs. von den Banken und Versicherungsunternehmen zu tätigen Anfragen an die Bürgerinnen und Bürger zum Kirchensteuerabzug nicht plausibel. Weitere Details dazu unten.

### **Wirtschaft**

#### **Anpassung Grundfreibetrag und Tarifverlauf bei der Einkommensteuer**

Das Gesetz führt nach Angaben des Ressorts zu geringfügigem, nicht bezifferbarem einmaligen Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft durch die Anpassung von Lohnsteuerberechnungs-/ Lohnabrechnungsprogrammen infolge der Anpassung des Grundfreibetrages und des Tarifs bei der Einkommensteuer.

#### **Änderungen beim Kirchensteuerabzugsverfahren**

Zudem entsteht nach Angaben des Ressorts geringfügiger, nicht bezifferbarer einmaliger Erfüllungsaufwand für die Kirchensteuerabzugsverpflichteten wegen der Einführung der verpflichtenden Anlassabfrage bei Begründung einer Geschäftsbeziehung. Im Gegenzug

werden die Hinweispflichten vereinfacht, was zu einer dauerhaften Aufwandsminderung führt.

Durch den Verzicht auf die Vornahme des Kirchensteuerabzugs bei betrieblichen Konten entsteht darüber hinaus in bestimmten Bereichen bei der Versicherungswirtschaft nach Angaben des Ressorts nicht bezifferbarer einmaliger Erfüllungsaufwand, weil eine Unterscheidung zwischen betrieblichen und privaten Kapitalerträgen erforderlich ist. Zahlenmaterial, welches eine seriöse Quantifizierung ermöglichen würde, liegt nach Angaben des Ressorts nicht vor bzw. ist nicht ermittelbar.

Auf Nachfrage des Sekretariats des Nationalen Normenkontrollrates entsteht nach Angaben des Gesamtverbands der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. (GDV) durch den dauerhaften Verzicht des Kirchensteuerabzug bei betrieblichen Konten sowohl Umstellungsaufwand als auch laufender Aufwand. Grund dafür sei, dass viele Versicherungsunternehmen in ihren Bestandssystemen bisher keine Informationen dazu vorhalten, ob es sich um betriebliche oder private Konten handelt. Die Versicherungsunternehmen schlüsseln bislang ihre Kunden vielfach nur nach Rechtsformen, d.h. nur danach, ob es sich um eine natürliche Person, eine Personenmehrheit oder eine juristische Person handelt.

Durch die Gesetzesänderung müssten die Versicherungsunternehmen zum Zeitpunkt der Auszahlung einer Lebensversicherung in Erfahrung bringen, ob es sich um einen Vertrag im Betriebsvermögen handelt oder nicht. Dafür müssten die Versicherungsunternehmen entsprechende Rückfragen an ihre Kunden stellen. Bei der Auszahlung dieser Lebensversicherungen (in der Regel nach einer Laufzeit von zwölf Jahren) muss von den Versicherungsunternehmen künftig mit der in der Regel erfolgenden Abfrage der Kontoverbindung des Kunden für die Auszahlung auch danach gefragt werden, ob das Konto im Betriebsvermögen gehalten wird oder nicht. Somit entsteht neben der Wirtschaft auch bei den Bürgerinnen und Bürgern Aufwand. Die Ergebnisse der Befragung müssten in den Datenverarbeitungssystemen der Versicherungsunternehmen eingepflegt und verarbeitet werden. Bei Banken dürfte ähnlicher Aufwand entstehen.

In Deutschland gab es im Jahr 2018 83 Mio. Lebensversicherungsverträge<sup>1</sup>. Nach Angaben des GDV haben ca. 50% der Versicherer keine getrennten Vertriebslinien für die Wirtschaft und separat davon für die Bürgerinnen und Bürger. Korrespondierend dazu wird angenommen, dass bei ca. 50% der Lebensversicherungsverträge (d.h. ca. 41,5 Mio. Fälle) eine solche Abfrage erfolgen müsste; bei den anderen 50% der Lebensversicherungsverträge auf Grund der getrennten Vertriebslinien nicht. Würde man auf Basis des Leitfadens zur Ermittlung des Erfüllungsaufwandes den Lohnsatz für den Wirtschaftsabschnitt für die Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen und die im Leit-

---

<sup>1</sup> Vgl. Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V.: Die deutsche Lebensversicherung in Zahlen 2019, Berlin, 25.06.2019.

faden ebenfalls hinterlegten Zeitansätze für die Wirtschaft als auch die Bürgerinnen und Bürger für die Tätigkeiten „Formulare ausfüllen“, „Beschaffung von Daten“, „Überprüfen der Daten und Eingaben“ heranziehen<sup>2</sup>, könnte auf dieser Basis aus Sicht des Normenkontrollrates der Erfüllungsaufwand ermittelt werden.

Neben diesem Aufwand zu den Anfragen bei den Bürgerinnen und Bürgern kommt nach Angaben des GDV noch der wohl deutlich höhere Aufwand für die IT-Programmierung bei den Versicherungsunternehmen hinzu. Problem hierbei ist, dass aufgrund des Alters der IT-Systeme sowie der Daten zu den einzelnen Versicherungsverträgen, die in der Regel vor vielen Jahren zu Stande kamen, aufwändige Programmierarbeiten notwendig wären. Eine repräsentative Angabe der Größenordnung für diesen Aufwand lag dem GDV trotz intensiver Bemühungen derzeit noch nicht vor.

### **Verwaltung (Bund, Länder/Kommunen)**

#### **Erhöhung des Kindergeldes sowie des Kinderfreibetrages**

Durch die Erhöhung des Kindesgeldes entsteht maschinelle Umstellungsaufwand von 200.000 Euro sowie personeller Mehraufwand bei den Familienkassen des öffentlichen Dienstes von 156.750 Euro. Es wird angenommen, dass bei zweihundert Familienkassen des öffentlichen Dienstes für die Umstellung Sachkosten in Höhe von jeweils 1.000 Euro anfallen. Insofern fällt ein maschineller Umstellungsaufwand von 200.000 Euro an. Zusätzlich werden für die rund 45.000 Kinder, die von den Familienkassen des öffentlichen Dienstes Kindergeld beziehen, ein Zeitaufwand von jeweils fünf Minuten erforderlich sein, so dass insgesamt ein Zeitaufwand von 225.000 Minuten bzw. 3.750 Stunden für die Umstellung anfällt. Bei einem Lohnsatz von 38,00 Euro / Stunde ergibt dieses einschließlich einen 10%-Zeitaufschlages für eventuelle schwierige Fälle ergibt dies einen einmaligen personellen Mehraufwand von 156.750 Euro.

Die Erhöhung des Kindergeldes für 2021 führt neben den Familienkassen des öffentlichen Dienstes auch bei den Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit zu einem personellen Mehraufwand von 142.500 Euro sowie bei der IT zu einem geschätzten Aufwand von 15 Personentagen (18.750 Euro).

Die Anrechnung des Kindergeldes auf Sozialleistungen führt infolge der Erhöhung des Kindergeldes 2021 zu einem geringen, nicht quantifizierbaren Umstellungsaufwand bei den Sozialleistungsträgern. Im Bereich des Unterhaltsvorschussgesetzes führt die Anrechnung des Kindergeldes nach Angaben des Ressorts zu einem geringfügigen, nicht quantifizierbaren Umstellungsaufwand.

---

<sup>2</sup> Vgl. Die Bundesregierung / Nationaler Normenkontrollrat / Statistisches Bundesamt: Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, Dezember 2018, S. 50 ff..

Die Anrechnung des Kindergeldes auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende führt darüber hinaus nach Angaben des Ressorts zu einem geringen, nicht quantifizierbaren Umstellungsaufwand bei den Jobcentern. Auch im Bereich der Sozialen Entschädigung und des SGB XII (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) führt die Anrechnung des Kindergeldes zu Aufwand bei den örtlich zuständigen Trägern. Es wird davon ausgegangen, dass die in diesem Bereich anfallenden Umstellungsaufwände vergleichbar mit dem Erfüllungsaufwand im Bereich des SGB II und als geringfügig einzustufen sind.

Die Verlängerung der erweiterten Zugangsmöglichkeit beim Kinderzuschlag um ein Jahr führt nach Angaben des Ressorts zu einem geringen, nicht quantifizierbaren Mehraufwand bei den Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2023.

### **Anpassung Grundfreibetrag und Tarifverlauf bei der Einkommensteuer**

In den Ländern entsteht einmaliger automationstechnischer Umstellungsaufwand bei der Änderung der steuerlichen Freibeträge und des Einkommensteuertarifs. Dieser erfolgt im Rahmen der laufenden Pflege und Aktualisierung der IT-Programme und ist nach Angaben des Ressorts nicht gesondert quantifizierbar.

## **II. 2. Alternativen**

Durch die Anrechnung der Erhöhung des Kindergeldes auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende, im Alter und bei Erwerbsminderung als auch im Bereich der Sozialen Entschädigung (Bundesversorgungsgesetz, Opferentschädigungsgesetz, Soldatenversorgungsgesetz, Zivildienstgesetz, Infektionsschutzgesetz, Häftlingshilfegesetz, Strafrechtlichen und Verwaltungsrechtlichen Rehabilitierungsgesetz) kommt es auf der einen Seite zu Einsparungen bei diesen Leistungen, auf der anderen Seite führt dies insbesondere bei Familien mit geringen Einkünften, dass keine oder nur eine geringe finanzielle Entlastung eintritt. Insbesondere vor dem Hintergrund des durch die Bundesregierung angestrebten Ziels dieses Gesetzgebungsvorhabens Familien mit Kindern wirtschaftlich zu fördern und zu stärken als auch vor dem Hintergrund des damit einhergehenden Erfüllungsaufwandes für die Verwaltung, hält der Normenkontrollrat wie auch die Bundessteuerberaterkammer eine Abstimmung von Steuer- und Sozialleistungsrecht für geboten. So wird beispielsweise bei der Ermittlung des Einkommens beim Kinderzuschlag ein anderer Bemessungszeitraum zu Grunde gelegt als nach den Regelungen des SGB II. Auch der Umstand, dass Kindergeld beim Wohngeld nicht berücksichtigt wird, jedoch bei Leistungen nach dem SGB II verursacht aus Sicht des Normenkontrollrates zusätzlichen Verwaltungsaufwand bei den örtlich zuständigen Trägern und den Jobcentern. Dieser vermeidbare Verwaltungsaufwand entsteht durch die unterschiedlichen Berechnungswege des anzurechnenden Einkommens und die ggfs. erforderlichen Abstimmungen zwischen den Behörden. Die Bundesregierung sollte es sich daher zur Aufgabe machen, die Wechsel-

wirkungen von Steuer- und Sozialleistungsrecht zu prüfen und sich um eine einheitliche Handhabung bei der Ermittlung und Anrechnung von Einkommen auf die verschiedensten Sozialleistungen bemühen (gleiche Betrachtungszeiträume und gleiche Definition des Begriffes Einkommen). Diese Überprüfung sollte Teil des anvisierten MPK-Beschlusses Anfang Dezember 2020 sein.

Kapitalertragssteuerpflichtige müssen im Zeitraum vom 1. September bis 31. Oktober eines jeden Jahres beim BZSt für alle ihre Kunden das persönliche KiStAM abfragen (Regelabfrage). Darüber hinaus gibt es anlassbezogene Abfragen. Die bisherigen Erfahrungen haben gemäß dem Eckpunktepapier „Ansätze zur Weiterentwicklung des elektronischen Verfahrens zum Kirchensteuerabzug bei Kapitalerträgen (§ 51a Absatz 2b bis 2e EStG i. V. m. den Kirchengesetzen der Länder)“ ergeben, dass seit der Einführung des Verfahrens den etwa 180 Mio. Abfragen jährlich nur ca. 2,5 Mio. geänderte KiStAM gegenüber stehen. Für ca. 171 Mio. Regelabfragen ergeben sich keine Änderungen gegenüber dem im Vorjahr abgefragten KiStAM. In diesem Eckpunktepapier wurde eine Umstellung des Verfahrens auf einen Änderungsservice skizziert. Anstelle der jährlichen Abfragen der Kirchensteuerabzugsverpflichteten an das BZSt würde das BZSt den Kirchensteuerabzugsverpflichteten eine Mitteilung übermitteln, wenn sich das KiStAM des Kunden verändert hat oder der Kunde einen Sperrvermerk setzen oder löschen lässt. Die Umstellung auf einen Änderungsservice würde zu einer deutlichen Reduzierung des jährlichen Abfragevolumens um bis zu 80% führen. Die Umsetzung sollte daher aus Sicht des Normenkontrollrates zeitnah erfolgen und Teil des anvisierten MPK-Beschlusses Anfang Dezember 2020 sein.

### **II.3. Evaluierung**

Eine Überprüfung der Regelungen dahingehend, ob und inwieweit die beabsichtigten Wirkungen auf die Sicherung des Existenzminimums und der finanziellen Bedarfe von Familien und Kindern erreicht wurden, erfolgt durch die Bundesregierung anhand des Berichts über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums für Erwachsene und Kinder (Existenzminimumbericht) und des Berichts über die Wirkung der kalten Progression im Verlauf des Einkommensteuertarifs (Steuerprogressionsbericht). Beide Berichte werden alle zwei Jahre erstellt. Gegenstand dieses Existenzminimumberichts ist die Darstellung der maßgebenden Beträge für die Bemessung der steuerfrei zu stellenden Existenzminima. Zudem erstellt die Bundesregierung alle zwei Jahre einen Bericht über die Wirkung der kalten Progression im Verlauf des Einkommensteuertarifs.

Struktur und Methodik des kommenden Existenzminimumberichts und des kommenden Steuerprogressionsberichts bleiben im Wesentlichen unverändert gegenüber den früheren Berichten. Beim Existenzminimumbericht werden voraussichtlich als Datengrundlage Sonderauswertungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Jahres 2018 ver-



wendet. Beim Steuerprogressionsbericht wird voraussichtlich auf das Einkommensteuer-Mikrosimulationsmodell des Fraunhofer Instituts für angewandte Informationstechnik (FIT), eine aktuelle anonymisierte Stichprobe der Lohn- und Einkommensteuerstatistik, Ergebnisse der Steuerschätzungen, Daten zur strukturelle Bevölkerungsentwicklung, Inflationsrate, usw. zurückgegriffen. Das Vorgehen wird in den Berichten detailliert dargestellt. Die Berichte werden veröffentlicht.

### **III. Ergebnis**

Das Ressort hat den Erfüllungsaufwand nicht vollständig ermittelt und nachvollziehbar dargestellt.

**Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrages Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf.** Die Einwände können sich erst und nur dann erledigen, wenn das Ressort eine methodengerechte und nachvollziehbare Darstellung des Erfüllungsaufwands vorlegt. Aus der Sicht des NKR ist es nicht nachvollziehbar, wieso sich das Ressort nicht frühzeitig um eine Quantifizierung des Erfüllungsaufwandes bemüht hat. Dem NKR wurde vom Ressort lediglich zugesagt, den Abgeordneten und Entscheidungsträgern im Bundestag und Bundesrat die Höhe des mit diesem Gesetzentwurf einhergehenden bzw. sich verringernden Erfüllungsaufwandes zeitnah und noch vor Abschluss des parlamentarischen Verfahrens zur Verfügung zu stellen. Dies ist aus Sicht des NKR zu spät.

**Der NKR fordert daher das Ressort auf, die Quantifizierung des Erfüllungsaufwandes entsprechend den Vorgaben der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien bis zum Kabinettermin vorzulegen.** Auch den Entscheidungsträgern im Kabinett muss ein realitätsnahes Bild der Kostenfolgen vorliegen, damit diese auf fundierter Grundlage ihre Entscheidungen treffen können. Bereits der Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode aus dem Jahr 2018 enthält die politische Willensbekundung, das Kindergeld um 15 Euro und in gleichem Maße auch den steuerlichen Kinderfreibetrag ab dem 1. Januar 2021 zu erhöhen. Auch wurden die Änderungen des Kirchensteuerabzugsverfahrens spätestens seit Anfang des Jahres 2020 mittels eines Eckpunktepapiers diskutiert. Die konsequente Vorbereitung dieses Gesetzentwurfes mit seinen nicht überraschenden politischen Handlungsfeldern hätte aus Sicht des NKR auch einer fundierten Auseinandersetzung mit der Frage des daraus resultierenden Erfüllungsaufwandes bedurft. Eine Eilbedürftigkeit dieses Gesetzes und die zwingende Erreichung des avisierten Kabinettermins am 29. Juli 2020 ist nicht zu erkennen, da die nächste Sitzungswoche des Bundestages erst nach der Sommerpause in der 37. Kalenderwoche ist. Die Quantifizierung des Erfüllungsaufwandes für diesen Gesetzentwurf soll nun vom Ressort in enger Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt erfolgen.

**Der NKR fordert die Bundesregierung gemeinsam mit den Ländern dazu auf, zu prüfen, inwieweit bei der Ermittlung und Anrechnung von Einkommen auf die verschiedenen Sozialleistungen künftig gleiche Betrachtungszeiträume und eine gleiche Definition des Begriffes Einkommen zu Grunde gelegt werden können.** Eine einheitliche Handhabung würde dazu beitragen, den Verwaltungsaufwand v.a. in den Bundes- und Kommunalbehörden zu reduzieren.

**Der NKR fordert die Bundesregierung auf, sich für die zeitnahe Umsetzung des sog. Änderungsservice beim Kirchensteuerabzugsmerkmale (KiStAM)-Verfahren einzusetzen.** Hierdurch ließe sich das jährliche Abfragevolumen um bis zu 80% reduzieren.

**Sowohl die Prüfung einer einheitlichen Handhabung des Einkommensbegriffes als auch der Änderungsservice beim KiStAM-Verfahren sollte Teil des avisierten MPK-Beschlusses Anfang Dezember 2020 sein.**



Prof. Dr. Kuhlmann  
Stellvertretende Vorsitzende



Schleyer  
Berichterstatter