



Stellungnahme des Verbandes alleinerziehender Mütter und Väter, Bundesverband e. V. (VAMV) zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen „Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur steuerlichen Entlastung von Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Zwei- tes Familienentlastungsgesetz – 2. FamEntlastG)“

Der Verband alleinerziehender Mütter und Väter e.V. (VAMV) bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Grundsätzlich begrüßt der VAMV, dass die Bundesregierung die staatliche Unterstützung für Familien mit Kindern verbessern möchte. Hierfür plant die Bundesregierung, 2021 das Kindergeld um 15 Euro auf 219 Euro anzuheben und die Kinderfreibeträge um 576 Euro auf 8.388 Euro. Kritisch sieht der VAMV allerdings, dass die geplanten Verbesserungen nicht alle Familien erreichen werden, insbesondere Familien mit kleinen bzw. keinem Einkommen und Alleinerziehende werden wenig profitieren. Die Auswirkungen auf den Kindesunterhalt sind nicht ausreichend berücksichtigt. Hier besteht dringender Handlungsbedarf. Insgesamt bedauert der VAMV, dass der vorliegende Referentenentwurf erneut lediglich das bestehende System des Familienleistungsausgleichs inklusive seiner sozialen Schieflage fortschreibt, statt den grundsätzlichen Reformbedarf hin zu einer Kindergrundsicherung anzugehen, um überhaupt alle Familienformen gleichermaßen erreichen zu können.

1. Bewertung

1.1 Kinderfreibeträge: Steuerliche Familienentlastung wirkt kaum für Alleinerziehende

Die Erhöhung des Kinderfreibetrags greift dem 13. Existenzminimumbericht voraus, der auf Grundlage des sozialrechtlichen Existenzminimums das steuerliche sächliche Existenzminimum eines Kindes für die Jahre 2021 und 2022 fortschreiben wird. Dieses bildet in der Regel die Grundlage für die politische Bestimmung des Kinderfreibetrags. Nach Vereinbarung des Bundestages „folgt“ das Kindergeld dann der Entlastungswirkung der Kinderfreibeträge und nicht umgekehrt, wie es der Gesetzesentwurf vorsieht. Es handelt sich also um eine freie politische Setzung, die Bundesregierung begründet diese damit, dass sie „mit diesem Gesetz über das verfassungsrechtlich Notwendige hinausgehen und einen Beitrag zur finanziellen Stärkung der Familien leisten“¹ will. Kritisch sieht der VAMV, dass diese Stärkung nicht alle Familien gleichermaßen in der Wirkung erreichen wird. Bei Einelternfamilien, die mehrheitlich kleine Erwerbseinkommen erwirtschaften² und vergleichsweise häufig (zusätzlich) Sozialleistungen beziehen – obwohl sie mit 42 Prozent deutlich häufiger in Vollzeit arbeiten als Mütter

¹ Referentenentwurf der Bundesregierung: „Zweiter Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Entlastung von Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Zweites Familienentlastungsgesetz – FamEntlastG)“

² Statistisches Bundesamt (2019): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit 2018. Haushalte und Familien. Ergebnisse des Mikrozensus.

in Paarfamilien (27 Prozent)³ –, kommen Verbesserungen der steuerlichen Familienförderung über Kinderfreibeträge kaum an: Auch um satte 576 Euro steigende Freibeträge für Kinder stellen lediglich die Alleinerziehenden besser, deren Einkommen so hoch ist, dass sie von den angekündigten Steuervorteilen profitieren können. Wer wenig Steuern zahlt, profitiert kaum von Steuerentlastungen. Die Erhöhung der Freibeträge für Kinder verstärkt insgesamt die bereits bestehende soziale Schieflage im System der Familienförderung, das wohlhabende Familien über die Kinderfreibeträge überproportional gegenüber den Familien unterstützt, die lediglich das Kindergeld erhalten.

1.2 Auswirkungen auf den Kindesunterhalt

Der VAMV sieht es als sehr kritisch an, dass die geplante großzügige Erhöhung der Freibeträge für Kinder absehbar das Auseinanderdriften des steuerrechtlichen und des unterhaltsrechtlichen Existenzminimums weiter vorantreiben wird. Die Verhältnismäßigkeit zwischen Mindestunterhalt und Anrechnung des Kindergeldes wird empfindlich gestört, wenn die Kinderfreibeträge – Hand in Hand mit dem Kindergeld – höher liegen als der Mindestunterhalt für Kinder.

Im Steuerrecht sollen nach Referentenentwurf die Freibeträge zur Freistellung des Existenzminimums von Kindern im Jahr 2021 bei 8.388 Euro liegen, also bei 699 Euro pro Monat. Das unterhaltsrechtliche Existenzminimum ist im § 1612a BGB geregelt: Der gesetzliche Mindestunterhalt richtet sich nach dem steuerlich freizustellenden sächlichen Existenzminimum für ein Kind. Diesen setzt die Bundesregierung alle zwei Jahre im Existenzminimumbericht fest und leitet daraus den Freibetrag für das sächliche Existenzminimum des Kindes ab. Der Freibetrag für Betreuung, Erziehung oder Aus-bildungsbedarf (BEA) ist dagegen freihändig gesetzt und durchaus umstritten. Bei der Höhe des Mindestunterhalts wird der BEA derzeit nicht berücksichtigt. Der Mindestunterhalt bildet als unterste Stufe die Grundlage für die Düsseldorfer Tabelle. Das um 15 Euro erhöhte Kindergeld wird nach § 1612b BGB entsprechend des Halbteilungsgrundsatzes hälftig mit dem Kindesunterhalt verrechnet („Zahlbetrag“ nach Düsseldorfer Tabelle).

Der 13. Existenzminimumbericht ist allerdings erst für den Herbst dieses Jahres angekündigt, das steuerlich freizustellende sächliche Existenzminimum für ein Kind im Jahr 2021 ist noch nicht bekannt. Laut Referentenentwurf will die Bundesregierung jedoch über das „verfassungsrechtliche Notwendige“ hinausgehen, um einen Beitrag zur finanziellen Stärkung von Familien zu leisten. Das bedeutet, dass das Ansteigen des steuerlich freizustellenden sächlichen Existenzminimums für ein Kind unter der geplanten Erhöhung der Freibeträge für Kinder um 576 Euro liegen wird. Als Arbeitshypothese für eine Abschätzung der Auswirkungen auf den Kindesunterhalt sei hier davon ausgegangen, dass die Erhöhung des Kinderfreibetrags für das sächliche Existenzminimum um 288 Euro auf 5.460 Euro dem Wert des sächlichen Existenzminimum laut 13. Existenzminimumbericht entsprechen wird und somit verfassungsrechtlich notwendig ist, während die Erhöhung des frei gegriffenen BEA dem politischen Willen geschuldet ist, Familien finanziell zu entlasten. Für den Mindestunterhalt nach § 1612a BGB bedeutet dies, dass dieser in der Altersstufe sechs bis elf Jahre auf 455 Euro steigen müsste. Zahlbetrag bei Leistungsfähigkeit in Höhe des Mindestunterhalts

³ Statistisches Bundesamt (2018): Alleinerziehende in Deutschland 2017, Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 2. August 2018

(Abzug halbes Kindesgeld in Höhe von 109,50 Euro) wären dann 345,50 Euro. Der Unterhaltsvorschuss (Abzug volles Kindergeld in Höhe von 219 Euro) läge bei 236 Euro.

ABER: Die Bundesregierung hat mit der Mindestunterhaltsverordnung im September 2019 den Mindestunterhalt für 2021 bereits auf 434 Euro festgelegt. Zahlbetrag 2021 ist somit (Abzug halbes Kindesgeld in Höhe von 109,50 Euro) 324,50 Euro. Der Unterhaltsvorschuss (Abzug volles Kindergeld in Höhe von 219 Euro) läge bei 215 Euro. Im Vergleich zu 2020 steigt damit der Zahlbetrag in der untersten Stufe der Düsseldorfer Tabelle um 2,50 Euro und der Unterhaltsvorschuss sinkt um 5 Euro – obwohl das steuerliche Existenzminimum um 48 Euro im Monat steigt!

Kind 6-11 Jahre

Auseinanderdriften des steuer- und unterhaltsrechtlichen Existenzminimums

(Angaben in Euro)

Jahr	2019	2020	2021 Arbeitshypothese: sächl. EM =Freibetrag	2021 Unterhaltsmindest- verordnung	2021 Gedankenspiel: sächl. EM steigt wie Freibeträge
Sächl. EM nach EM-Bericht	4.896,00	5.004,00	? Annahme: 5.460,00	? Annahme:5.208,00	? Annahme:5.748,00
Freibetrag für sächl. EM	4.980,00	5.172,00	5.460,00	5.460,00	5.748,00
BEA	2.640,00	2.640,00	2.928,00	2.928,00	2.640,00
Freibeträge Kind gesamt	7.620,00	7.812,00	8.388,00	8.388,00	8.388,00
Kindergeld/Monat	204,00	204,00	219,00	219,00	219,00
MU §1612a BGB	408,00	417,00	455,00	434,00	479,00
MU Verordnung	406,00	424,00	?	434,00	?
Zahlbetrag	304,00	322,00	345,50	324,50	369,50
UV	202,00	220,00	236,00	215,00	260,00
Zahlbetrag + Kindergeld	508,00	526,00	565,00	544,00	589,00
UV + Kindergeld	406,00	424,00	455,00	434,00	479,00

EM= Existenzminimum, MU= Mindestunterhalt, UV= Unterhaltsvorschuss

1.3 Kindergeld und Schnittstellenprobleme zu Unterhaltsvorschuss und SGB II-Leistungen

Die staatliche Förderung über das Kindergeld erreicht bereits jetzt zahlreiche Alleinerziehende gar nicht, die auf Grund ausbleibender Kindesunterhaltszahlungen Unterhaltsvorschuss beziehen oder wegen Erwerbslosigkeit bzw. zu geringen Erwerbseinkommen als Aufstocker*innen auf Leistungen nach dem zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II) angewiesen sind. Rund 805.000⁴ Kinder getrennter Eltern sind auf den staatlichen Unterhaltsvorschuss angewiesen, auf den das Kindergeld voll angerechnet wird: Ein um 15 Euro höheres Kindergeld senkt wiederum den Unterhaltsvorschuss um die gleiche Summe. Unterm Strich würde der Unterhaltsvorschuss 2021 – wenn die Mindestunterhaltsverordnung für 2021 nicht nach oben korrigiert wird – sogar um 5 Euro sinken (siehe 1.2).

⁴ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2019): Neue Statistik zur Unterstützung Alleinerziehender durch das Unterhaltsvorschussgesetz (UVG), Kurzinformation

In vergleichbarer Weise wird das Kindergeld im Grundsicherungsbezug angerechnet, so dass der Leistungsanspruch nach dem SGB II/XII für die betroffenen Familien analog zu der geplanten Kindergelderhöhung sinken wird. Unter den Einelternfamilien mit minderjährigen Kindern waren im Jahr 2015 bundesweit 36,9 Prozent auf SGB II-Leistungen angewiesen, davon wiederum 35 Prozent Aufstocker*innen, deren Einkommen nicht reicht, um die Familie zu ernähren⁵.

Insgesamt ist es politisch ein fatales Signal, wenn Kinder in Armut und insbesondere Kinder in Einelternfamilien somit durchs Raster fallen, während Kinder aus wohlhabenden Familien von dem kräftigen Anstieg der Kinderfreibeträge profitieren.

1.4 Kurzfristige Handlungsbedarfe

Der VAMV sieht an unterschiedlichen Stellschrauben dringenden Nachjustierungsbedarf:

Unterhaltsrecht

- **Mindestunterhalt:** Ergänzung des § 1612a BGB Absatz 1 um den folgenden Satz 4: „Sobald der doppelte Freibetrag für das steuerlich freizustellende sächliche Existenzminimum eines Kindes höher ist als das sächliche Existenzminimum eines Kindes, tritt der doppelte Freibetrag als Bezugsgröße an die Stelle des sächlichen Existenzminimums“. Dadurch wäre sicher gestellt, dass steuer- und unterhaltsrechtliches Existenzminimum nicht noch weiter auseinander driften und dass Kinder auch beim Mindestunterhalt von einem politisch guten Willen mitgenommen werden, für eine finanzielle Stärkung zugunsten von Kindern zu sorgen. Dabei würde ausschließlich eine Erhöhung des Freibetrags für das sächliche Existenzminimum eines Kindes eine positive Wirkung auf den Mindestunterhalt entfalten, aber nicht eine Erhöhung des BEAs (siehe Gedankenspiel letzte Spalte in der Tabelle, S. 3).
- **Mindestunterhaltsverordnung:** Ergänzung des § 1612a BGB in Absatz 4 um folgenden Satz 2 „Wenn der per Verordnung prognostizierte Wert des Mindestunterhalts unter dem steuerlich freizustellenden sächlichen Existenzminimum eines Kindes liegt, muss dieser mindestens auf die Höhe des sächlichen Existenzminimums korrigiert werden.“
- Grundsätzlich gilt es zu prüfen, wie das Erscheinen des Existenzminimumberichts und der Mindestunterhaltsverordnung besser aufeinander abgestimmt werden können. 2019 lag der Mindestunterhalt mit 206 Euro aufgrund einer zu niedrigen Prognose der Verordnung für das Jahr 2019 unter dem sächlichen Existenzminimum nach dem 12. Existenzminimumbericht (208 Euro). Eine Korrektur nach oben blieb aus, die wohlgerne positive Auswirkungen auf alle Einkommensgruppen der Düsseldorfer Tabelle gehabt hätte.

Steuerrecht

- Kurzfristig für dieses Gesetzesvorhaben schlägt der VAMV vor, die Erhöhung der Freibeträge für Kinder bei der verfassungsrechtlich tatsächlich gebotenen Höhe zu belassen, indem der Freibetrag für das sächliche Existenzminimum an der Höhe des steuerlich freizustellenden sächlichen Existenzminimum für ein Kind ausgerichtet wird, sobald der 13. Existenzminimumbericht dieses ausgewiesen hat. Denn eine darüber hinaus gehende Erhöhung des Freibetrags für das sächliche Existenzminimum eines Kindes oder des BEA würde das fragwürdige Auseinanderdriften des steuer- und unterhaltsrechtlichen Existenzminimums weiter verschärfen. Der verfassungsrechtlichen Vorgabe, dass

⁵ Bundesagentur für Arbeit (2017): Analyse des Arbeitsmarktes für Alleinerziehende in Deutschland

das sächliche Existenzminimum eines Kindes einschließlich der Bedarfe für Betreuung, Erziehung oder Ausbildung nicht besteuert werden darf, wäre Genüge getan.

- Der VAMV weist darauf hin, dass zwar ein Steigen des Kindergeldes Hand in Hand mit erhöhten Kinderfreibeträgen politisch geboten und aus guten Gründen gewollt ist, da ansonsten die Schere im Familienleistungsausgleich sich noch weiter öffnen würde. Dies bedeutet aber explizit nicht, dass auch umgekehrt die Freibeträge mit dem Kindergeld zu steigen haben. Bei kleinen und mittleren Einkommen setzt sich das Kindergeld aus der verfassungsrechtlich gebotenen Steuerentlastung (je kleiner das Einkommen, desto niedriger) und einem Förderanteil (je kleiner das Einkommen, desto höher) zusammen. Der Gesetzgeber hat aufgrund des Förderanteils beim Kindergeld einen Handlungsspielraum, das Kindergeld großzügig zu erhöhen, ohne dass die Freibeträge entsprechend ansteigen müssen. Auch bei einer moderaten Erhöhung der Kinderfreibeträge wäre es also gut vertretbar, parallel das Kindergeld um 15 Euro zu erhöhen. So wäre es möglich, die im Koalitionsvertrag vorgesehene Kindergelderhöhung umzusetzen, ohne das Auseinanderdriften des steuer- und unterhaltsrechtlichen Existenzminimums weiter zu verstärken.

Sozialrecht

- Würde sich der Gesetzgeber dafür entscheiden, die Kinderfreibeträge „lediglich“ an der Höhe des steuerlich freizustellenden sächlichen Existenzminimums für ein Kind auszurichten, könnte er zugunsten von Familien im SGB II- oder UV-Bezug die dadurch nicht entstandenen Steuermindereinnahmen dafür nutzen, die vollständige Anrechnung des Kindergelds im SGB II und beim Unterhaltsvorschuss zu reformieren. Ziel sollte hier sein dafür so sorgen, dass auch diese Familien von einer Kindergelderhöhung tatsächlich profitieren. Beim Unterhaltsvorschuss würde überdies eine hälftige statt vollständige Anrechnung des Kindergelds für die dringend notwendige Harmonisierung mit dem Unterhaltsrecht sorgen.

2. Weiterer gesetzlicher Änderungsbedarf: Reform des § 24 b EStG

Einelternfamilien sind steuerrechtlich gegenüber verheirateten Paarfamilien systematisch benachteiligt: Der Entlastungsbetrag nach § 24b EStG ist mit 1.908 Euro zu niedrig ausgestaltet, um Einelternfamilien in vergleichbarer Weise wie Ehepaare zu entlasten. Dies war jedoch die Intention des Gesetzgebers, als er 1958 gleichzeitig mit dem Ehegattensplitting einen Sonderfreibetrag für Alleinerziehende eingeführt hat. Denn Alleinerziehende sind regelmäßig zu erhöhten Aufwendungen für Wohnung und Haushalt gezwungen, da sie keine Synergieeffekte einer gemeinsamen Haushaltsführung, sondern im Gegenteil eine Mehrbelastung zu verzeichnen haben. Für Alleinerziehende ist das eine große Ungerechtigkeit. Die temporäre Erhöhung des steuerlichen Entlastungsbetrags für Alleinerziehende für die Jahre 2020 und 2021 auf 4.008 Euro hat der VAMV begrüßt. Gleichzeitig hat er darauf hingewiesen, dass die Coronakrise die höhere Belastung von Alleinerziehenden jedoch nicht alleine verursacht, sondern eine bereits bestehende Mehrbelastung verschärft und somit wie in einem Brennglas deutlich gemacht hat. Deshalb sollte auch der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende dauerhaft erhöht werden und nicht nur befristet auf zwei Jahre.

Um wenigstens im Eingangsteuerbereich eine mit dem Ehegattensplitting vergleichbare steuerliche Förderung für Einelternfamilien zu erreichen, fordert der VAMV im bestehenden System den Entlastungsbetrag für Alleinerziehende auf die Höhe des Grundfreibetrags an-

zuheben. Außerdem ist dieser zu dynamisieren, um auch hier steigende Lebenshaltungskosten abzubilden.

3. Fazit: Umsteuern im System der Familienförderung – Kindergrundsicherung!

Der VAMV bedauert, dass der vorliegende Referentenentwurf erneut lediglich das bestehende System des Familienleistungsausgleichs inklusive seiner sozialen Unwucht fortschreibt, statt den grundsätzlichen Reformbedarf anzugehen. Eine methodisch saubere und transparente Ermittlung des sozialrechtlichen Regelsatzes wäre ein erster Schritt zu einem tatsächlich bedarfsgerechten Existenzminimum, das sich im Steuer- und Unterhaltsrecht fortsetzen müsste. Kinder in Familien mit hohem Einkommen profitieren weiter von Steuerentlastungen über das Kindergeld hinaus, Kinder in Familien mit mittleren und kleinen Einkommen erhalten das Kindergeld in Höhe von 219 Euro, bei Kindern in Familien mit niedrigen oder ohne Einkommen kommt gar keine zusätzliche Förderung an, wenn ihre Familie auf SGB II angewiesen ist. Auch Kinder, die Unterhaltsvorschuss beziehen, profitieren gar nicht von der Kindergelderhöhung.

Der VAMV weist darauf hin, dass selbst eine isolierte Erhöhung des Kindergeldes auf die Höhe der maximalen Entlastungswirkung der Kinderfreibeträge für Einelternfamilien keinen Durchbruch darstellen würde, solange die schlecht abgestimmten Wechselwirkungen zwischen Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht bestehen bleiben. Die Erhöhung der Freibeträge und des Kindesgeldes vergrößert das Auseinanderdriften des steuer- und unterhaltsrechtlichen Existenzminimums. Wird dieser Referentenentwurf zum Gesetz und bleibt die Mindestunterhaltsverordnung für 2021 unverändert, wird der Unterhaltsvorschuss sogar um 5 Euro sinken und der Zahlbetrag in der untersten Stufe der Düsseldorfer Tabelle um lächerliche 2,50 Euro im Monat steigen – obwohl die Kinderfreibeträge und somit das steuererliche Existenzminimum eines Kindes um satte 48 Euro im Monat steigen. Alleinerziehende fallen hier systematisch durchs Raster. Der politische Wille, Familien zu entlasten, muss auch Kinder in Einelternfamilien und in armen Familien umfassen, und nicht nur in wohlhabenden!

Auf Grund dieser erheblichen Schnittstellenprobleme zwischen für Alleinerziehende relevanten Sozial- und Familienleistungen fordert der VAMV ein familien- und steuerpolitisches Umsteuern hin zu einer Kindergrundsicherung bei gleichzeitiger Individualbesteuerung von Eltern. Unabhängig von der Familienform sollten alle Kinder mit einer Kindergrundsicherung von derzeit 637 Euro pro Monat gleichermaßen gefördert werden. Diese kann mit steigendem Einkommen der Eltern abgeschmolzen werden. Grenze ist die maximale Entlastungswirkung der Kinderfreibeträge, so dass auch bei wohlhabenden Familien das Existenzminimum eines Kindes un versteuert bleibt. Bei getrennten Eltern ist sicher zu stellen, dass die Kindergrundsicherung dort ankommt, wo das Kind seinen Lebensmittelpunkt hat.

Berlin, 10. Juli. 2020
Verband alleinerziehender Mütter und Väter, Bundesverband e.V.
Miriam Hoheisel
www.vamv.de