

27.04.15**Empfehlungen
der Ausschüsse**

Fz - AS - FJ - FS

zu **Punkt ...** der 933. Sitzung des Bundesrates am 8. Mai 2015

Entwurf eines Gesetzes zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags

A

Der federführende **Finanzausschuss**,der **Ausschuss für Frauen und Jugend** undder **Ausschuss für Familie und Senioren**

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

FS 1. Zum Gesetzentwurf insgesamt

Der Bundesrat stellt fest, dass die im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehenen familienpolitischen Fördermaßnahmen einen Schritt in die richtige Richtung darstellen, jedoch familienpolitisch unzureichend sind.

Da die Kindergelderhöhung in vollem Umfang auf den SGB II-Leistungsbezug angerechnet wird, geht diese Anpassung gerade an den ärmsten Familien vorbei.

Um diese familienpolitische Gerechtigkeitslücke zu schließen, sollten die Kinderregelsätze der Leistungen nach dem SGB II mindestens um die Erhöhung des Kindergeldes angehoben werden.

- FS 2. Zu Artikel 1 Nummer 01 - neu - (§ 24b Absatz 1 EStG)
Artikel 10 Absatz 2 (Inkrafttreten)
- Bei Annahme entfallen Ziffern 3 und 5.
- a) In Artikel 1 ist der Nummer 1 folgende Nummer 01 voranzustellen:
- "01. § 24b Absatz 1 wird wie folgt geändert:
- a) In Satz 1 wird die Angabe "1 308 Euro" durch die Angabe "22,5 vom Hundert des Grundfreibetrags nach § 32a Absatz 1 Satz 2 Nummer 1" ersetzt.
- b) Nach Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:
- "Für jedes weitere Kind im Haushalt, für das ihnen ein Freibetrag nach § 32 Absatz 6 oder Kindergeld zusteht, erhöht sich der in Satz 1 genannte Betrag um 2,8 vom Hundert des Grundfreibetrags nach § 32a Absatz 1 Satz 2 Nummer 1."
- b) In Artikel 10 Absatz 2 ist nach dem Wort "Artikel" die Angabe "1 Nummer 01," einzufügen.

Begründung:

Laut dem Endbericht "Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland" vom 2. Juni 2014 im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend stärkt der Entlastungsbetrag die Erwerbstätigkeit von Alleinerziehenden, insbesondere wenn sie ältere Kinder haben. Fast 20 000 Alleinerziehende werden durch den Entlastungsbetrag unabhängig von SGB II-Leistungen. Effizienzanalysen zeigen, dass der Entlastungsbetrag im Verhältnis zu seiner Höhe eine der effektivsten Leistungen zur Unterstützung der Erwerbstätigkeit ist.

Ziel des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende ist es, höhere Kosten für die Lebens- beziehungsweise Haushaltsführung Alleinerziehender pauschal abzugelten, da die alleinige Verantwortung für Kinder die Gestaltungsspielräume bei der Alltagsbewältigung einengt und insbesondere bei gleichzeitiger Erwerbstätigkeit zu einer besonderen wirtschaftlichen Belastung führt, weil keine Synergieeffekte aufgrund einer gemeinsamen Haushaltsführung mit einer anderen erwachsenen Person genutzt werden können.

Der Betrag blieb seit seiner Einführung im Jahr 2004 unverändert, obwohl das Gros der Kosten der Lebensführung seit diesem Zeitraum gestiegen ist. Um künftig eine Dynamisierung des Betrags sicherzustellen, soll sich der Betrag in seiner Höhe zukünftig am Grundfreibetrag orientieren.

Da außerdem davon auszugehen ist, dass höhere Kosten auch in Abhängigkeit der Kinderzahl anfallen, soll erstmals eine Staffelung nach Kinderzahl eingeführt werden.

Die Änderungen sollen ihre Wirkung ab 2015 entfalten.

Fz 3. Zum Gesetzentwurf allgemein

entfällt bei
Annahme
von
Ziffer 2

Bei
Annahme
entfällt
Ziffer 5.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass den besonderen Belastungen von Alleinerziehenden angemessen Rechnung getragen werden und eine spürbare Entlastung von Alleinerziehenden erfolgen muss. Der Bundesrat spricht sich dafür aus, den Entlastungsbetrag für Alleinerziehende um 600 Euro auf 1.908 Euro anzuheben. Der Entlastungsbetrag soll nach der Kinderzahl gestaffelt und für jedes weitere Kind um jeweils 240 Euro angehoben werden.

Begründung:

Mit der von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen "Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland" wurde erstmals die Wirkungsweise und Effizienz zentraler familienpolitischer Instrumente systematisch und umfassend evaluiert. In der Begründung des vorliegenden Gesetzentwurfs wird nicht dargelegt, dass die Ergebnisse der Gesamtevaluation berücksichtigt wurden.

Die Gesamtevaluation hat insbesondere gezeigt, dass Leistungen, die passgenau auf Familien in bestimmten Lebenslagen zugeschnitten sind, diese Familien wirkungsvoll unterstützen können. Hier sind besonders diejenigen Leistungen in den Blick zu nehmen, die speziell Alleinerziehenden zu Gute kommen. Das gebietet einerseits die hohe Armutsgefährdung dieser Gruppe; eine Vielzahl an Untersuchungen weist darauf hin, dass Alleinerziehende zu den am stärksten von Armut bedrohten oder betroffenen Gruppen zählen. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass Alleinerziehende von der Erhöhung des Kinderzuschlags und des Kindergeldes nicht in gleichem Maße profitieren wie andere Familien: Der Kinderzuschlag erreicht Alleinerziehende in der Regel nicht, da Unterhalt und Unterhaltsvorschuss auf diese Leistung angerechnet werden. Alleinerziehende, deren Kinder Unterhaltsvorschuss beziehen, profitieren nicht einmal von der Erhöhung des Kindergeldes, da dieses in vollem Umfang auf den Unterhaltsvorschuss angerechnet wird. Hinzu kommt, dass erwerbstätige Alleinerziehende in vielen Fällen hohe Kinderbetreuungskosten zu tragen haben.

Der Bundesrat erkennt die besondere zeitliche, berufliche und emotionale Alltagsbelastung von Ein-Eltern-Familien an. Vor diesem Hintergrund sieht der Bundesrat eine spürbare Entlastung von Alleinerziehenden als notwendig an. Der vorliegende Gesetzentwurf soll entsprechend ergänzt werden.

Der Bundesrat spricht sich dafür aus, den seit dem Jahr 2004 unveränderten Entlastungsbetrag für Alleinerziehende um 600 Euro auf dann 1.908 Euro zu erhöhen. Der Bundesrat spricht sich zudem dafür aus, dass die Entlastung von Alleinerziehenden mit einer Neuregelung gekoppelt wird, die die Entlastung von Alleinerziehenden nach der Kinderzahl staffelt. Konkret soll der Entlastungsbetrag für jedes weitere Kind um jeweils 240 Euro angehoben werden.

FJ
FS*)4. Zur Entlastung Alleinerziehender

- a) Mit der von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen "Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland" wurde erstmals die Wirkungsweise und Effizienz zentraler familienpolitischer Instrumente systematisch und umfassend evaluiert. Die Ergebnisse dieser Gesamtevaluation bieten wichtige Anhaltspunkte für die Weiterentwicklung familienbezogener Maßnahmen und Leistungen. Der Bundesrat begrüßt den vorliegenden Gesetzentwurf vor diesem Hintergrund als einen ersten Schritt in die richtige Richtung. Dies gilt insbesondere insofern, als der Gesetzentwurf eine Anhebung des Kinderzuschlags vorsieht. Auf diese Weise profitieren nicht nur diejenigen Familien, die bereits jetzt den Kinderzuschlag erhalten, sondern auch weitere Familien, die durch die Anhebung vom Bezug von SGB II-Leistungen in den Kreis der Kinderzuschlagsberechtigten wechseln können.

Weitere naheliegende Konsequenzen aus der Gesamtevaluation zieht der Gesetzentwurf in seiner derzeitigen Fassung leider nicht: Die Gesamtevaluation hat gezeigt, dass Leistungen, die passgenau auf Familien in bestimmten Lebenslagen zugeschnitten sind, diese Familien mit relativ geringem Mitteleinsatz sehr wirkungsvoll unterstützen. Aus Sicht des Bundesrates sind hier besonders diejenigen Leistungen in den Blick zu nehmen, die speziell Alleinerziehenden zu Gute kommen. Das gebietet einerseits die hohe Armutsgefährdung dieser Gruppe und andererseits der Umstand, dass Alleinerziehende von der Erhöhung des Kinderzuschlags und des Kindergeldes, die dieser Gesetzentwurf vorsieht, nicht in gleichem Maße profitieren wie andere Familien. Der Kinderzuschlag erreicht Alleinerziehende in der Regel nicht, da Unterhalt und Unterhaltsvorschuss hierauf angerechnet werden. Alleinerziehende, deren Kinder Unterhaltsvorschuss beziehen, profitieren nicht einmal von der Erhöhung des Kindergeldes, da dieses in vollem Umfang auf den Unterhaltsvorschuss angerechnet wird.

*) als Hilfsempfehlung zu Ziffer 2

- FJ 5.
FS*)
- entfällt bei
Annahme
von
Ziffer 2
oder 3
- b) Deshalb sind - neben den im Gesetzentwurf bereits enthaltenen Regelungen - gezielte Entlastungsmaßnahmen für Alleinerziehende notwendig und mit relativ geringem Mitteleinsatz möglich: Effizienzanalysen zeigen, dass der steuerliche Entlastungsbetrag für Alleinerziehende im Verhältnis zu seiner Höhe eine der effektivsten Leistungen zur Unterstützung der Erwerbstätigkeit ist. Der Bundesrat begrüßt daher die Einigung der die Bundesregierung tragenden Fraktionen des Deutschen Bundestages, im Rahmen dieses Gesetzes auch den Entlastungsbetrag für Alleinerziehende spürbar anzuheben.
- c) Vor diesem Hintergrund spricht sich der Bundesrat dafür aus, die von den die Bundesregierung tragenden Fraktionen des Deutschen Bundestages in Aussicht genommene Anhebung des steuerlichen Entlastungsbetrags für Alleinerziehende in den Gesetzentwurf aufzunehmen. Dies sollte aus Sicht des Bundesrates jedoch haushalterisch nicht zu Lasten des Etats des Bundesfamilienministeriums gehen, da so die Gefahr besteht, dass künftig andere familienpolitische Maßnahmen finanziell schlechter ausgestattet werden.
- FJ 6.
FS*)
- d) In diesem Rahmen bittet er auch zu prüfen, ob der steuerliche Entlastungsbetrag für Alleinerziehende zu einer Steuerermäßigung in Form eines Abzugsbetrags von der Steuer umgestaltet werden kann, um Alleinerziehende mit geringem Einkommen und solche mit mehreren Kindern besser zu unterstützen.
- e) Die im Gesetzentwurf vorgesehene Erhöhung des Kinderzuschlags sollte zudem im Gleichklang mit der zu erwartenden Erhöhung der SGB II-Regelsätze zum 1. Januar 2016 erfolgen.

*) als Hilfsempfehlung zu Ziffer 2

- f) Darüber hinaus bittet der Bundesrat die Bundesregierung um die zeitnahe Prüfung folgender weiterer Anpassungen, die aus Sicht des Bundesrates weitere wichtige Elemente zur Fortentwicklung der Familienleistungen darstellen:
- aa) Über die vorgesehene Anhebung des Kinderzuschlags hinaus sollte die Höchst-Einkommensgrenze zur Stärkung der Erwerbsanreize und Öffnung für weitere Kreise von Ein- und Zweielternfamilien des unteren Einkommensbereichs aufgehoben werden.
 - bb) Um den Kinderzuschlag für Alleinerziehende besser nutzbar zu machen, sollte die Anrechnung von Unterhalt und Unterhaltsvorschuss beim Kinderzuschlag geändert werden.
 - cc) Ein Mehrbedarfszuschlag für Alleinerziehende (ähnlich dem Mehrbedarfszuschlag im SGB II) sollte beim Kinderzuschlag eingeführt werden.

Fz 7. Zu Artikel 1 Nummer 2a - neu - (§ 33a Absatz 1 Satz 1 EStG)
Artikel 2 Nummer 2a - neu - (§ 33a Absatz 1 Satz 1 EStG)

- a) In Artikel 1 ist nach Nummer 2 folgende Nummer 2a einzufügen:

"2a. In § 33a Absatz 1 Satz 1 wird die Angabe "8 354 Euro" durch die Angabe "8 472 Euro" ersetzt."
- b) In Artikel 2 ist nach Nummer 2 folgende Nummer 2a einzufügen:

"2a. In § 33a Absatz 1 Satz 1 wird die Angabe "8 472 Euro" durch die Angabe "8 652 Euro" ersetzt."

Begründung:

Nach der Rechtsprechung des BVerfG (Kammerbeschluss vom 13.12.1996 - 1 BvR 1474/88) sind zwangsläufige Unterhaltsverpflichtungen mindestens in Höhe des Existenzminimums von der Besteuerung auszunehmen. Die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf einhergehende Anpassung des steuerlichen Grundfreibetrags an die Ergebnisse des 10. Existenzminimumberichts sind daher phasengleich auf den in § 33a Absatz 1 Satz 1 EStG geregelten Abzug zwangsläufiger Unterhaltsleistungen zu übernehmen.

Fz 8. Zu Artikel 7a - neu - (§ 1 FAG)

- a) In der Inhaltsübersicht ist nach der Angabe zu Artikel 7 folgende Angabe einzufügen:

"Artikel 7a Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern"

- b) Nach Artikel 7 ist folgender Artikel 7a einzufügen:

"Artikel 7a

Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern

Das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz) vom 20.12.2001 (BGBl. I S. 3956), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2411) wird wie folgt geändert:

Nach § 1 Satz 11 werden folgende Sätze eingefügt:

"Zum Ausgleich der Kindergelderhöhung zum 1. Januar 2015 verringern sich die in Satz 5 genannten Beträge ab dem Jahr 2015 um weitere 258 300 000 Euro. Der in Satz 6 genannte Anteil wird ab dem Jahr 2015 um weitere 258 300 000 Euro erhöht. Zum Ausgleich der Kindergelderhöhung zum 1. Januar 2016 verringern sich die in Satz 5 genannten Beträge ab dem Jahr 2016 um weitere 129 150 000 Euro. Der in Satz 6 genannte Anteil wird ab dem Jahr 2016 um weitere 129 150 000 Euro erhöht.""

Begründung:

Durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs ab 1996 ist die Lastentragung im bisherigen Verhältnis fortgeschrieben worden. Danach tragen der Bund 74 v. H., die Länder und Kommunen 26 v. H. der Aufwendungen (vgl. Art. 106 Abs. 3 Satz 5 GG, § 1 Satz 7 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern – FAG). Infolge der Einbindung der Leistungen in das Einkommensteuerrecht ergeben sich jedoch davon abweichende Belastungsanteile des Bundes von 42,5 v. H. und der Länderebene (inklusive Kommunen) mit 57,5 v. H. Es ist daher eine Regelung erforderlich, die sicherstellt, dass bezogen auf die Leistungsverbesserungen ab

dem 01.01.2015 und dem 01.01.2016 die Lastenteilung von 74 v. H. zu 26 v. H. erreicht wird. Nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung ergeben sich 2015 aus der Kindergelderhöhung um 48 Euro je Kind Steuermindereinnahmen in Höhe von 820 Mio. Euro und ab dem Jahr 2016 aus der weiteren Kindergelderhöhung um 24 Euro je Kind weitere Steuerausfälle in Höhe von 420 Mio. Euro pro Jahr. In Bezug auf diese zwei Erhöhungen ergeben sich Ausgleichsansprüche der Länder im Jahr 2015 Höhe von 258,3 Mio. Euro und ab 2016 kumulativ in Höhe von 387,45 Mio. Euro.

B

Der Ausschuss für Arbeit und Sozialpolitik

hat von einer Empfehlung an das Plenum des Bundesrates abgesehen.