

Prof. Dr. Anne Lenze

Schriftliche Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Anhebung des Grundfreibetrages, des Kinderfreibetrages und des Kinderzuschlags“ –BT- Drucksache 18/4649

Geplante Anhebung des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende:

Wie ist der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende dem Grunde und der Höhe nach zu begründen?

Der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende hat eine komplizierte Entstehungsgeschichte. Seine Ursprünge liegen im steuerlichen Haushaltsfreibetrag für Alleinerziehende (§ 32 Abs. 3 EStG a.F.), der vom BVerfG in seiner Entscheidung vom 6.7. 1982 in der Höhe eines zweiten Erwachsenen-Grundfreibetrag gefordert worden war, um für die Alleinerziehenden die Wirkungen des Ehegattensplittings nachzubilden (BVerfGE 61, 319 ff.). Bis zum Jahr 2001 betrug er 5.606 DM. In seiner Entscheidung vom 10.11.1998 stellte das BVerfG fest, dass der Haushaltsfreibetrag für Alleinerziehende verheiratete Eltern diskriminiere. Gleichzeitig stellte das Gericht fest, dass zusätzlich zum sächlichen Existenzminimum ein jedes Kind auch einen Betreuungs- und Erziehungsbedarf habe, der die steuerliche Leistungsfähigkeit der Eltern einschränke. In der Höhe des Haushaltsfreibetrages sah es eine zahlenmäßige Bezifferung für den Erziehungsbedarf eines Kindes (BVerfG 99, 216 ff.). Der Haushaltsfreibetrag als spezielle Entlastung für Alleinerziehende sollte zunächst abgeschmolzen werden (avisierte Einsparungen von 1.780 Mrd € - BT-Drs. 14/6160, S. 10), wurde dann allerdings – um mehr als die Hälfte gekürzt - als steuerlicher Entlastungsbetrag für Alleinerziehende ab 2004 mit 1.308 € wieder eingeführt.

Das Wesen des Entlastungsbetrages ist verfassungsrechtlich bis heute nicht geklärt. Das BVerfG hat es in seinem Nichtannahmebeschluss vom 22.5.2009 ausdrücklich offen gelassen, ob es sich bei ihm um die Herstellung steuerlicher Gerechtigkeit handelt, indem „einer tatsächlichen Mehrbelastung Rechnung“ getragen wird oder ob er allein der sozialen Förderung dient (2 BvR 310/07 – Rz. 37 ff.). Wäre ersteres der Fall, wären die strengen Kriterien nach Art. 3 I GG der horizontalen Steuergerechtigkeit anzulegen, wäre letzteres der Fall, die offeneren Kriterien der sozialen Förderung nach Art. 6 und Art. 20 Abs. 1 GG.

Meiner Auffassung nach handelt es sich bei der steuerlichen Entlastung von Alleinerziehenden um einen **steuerlichen Ausgleich für tatsächliche Mehrbelastungen**. Abzustellen ist hier einerseits auf die schwierigen Erziehungsbedingungen, neben einer Erwerbstätigkeit, die wir heute als gegeben voraussetzen müssen, allein für die Erziehung und Betreuung von Kindern zuständig zu sein. Dies schränkt die steuerliche Leistungsfähigkeit ein, weil in verstärktem Maße Leistungen erworben werden, z.B. Babysitter und Nachhilfe. Generell sind auch längere Aufenthaltszeiten in Kinderbetreuung notwendig. Da es sich hier um erwerbstätige steuerpflichtige Alleinerziehende handelt, sind auch grundsätzlich Beiträge zu entrichten. Nach einer Studie im Rahmen der Gesamtevaluation im Auftrag des Familienministeriums wurde festgestellt, dass Alleinerziehende relativ betrachtet einen größeren Teil ihres Einkommens für die Bildung ihrer Kinder aufwenden, d.h. für die Nutzung von Betreuungs- und Bildungseinrichtungen und Bildungsangeboten in der Freizeit. (Prognos, Im Blickpunkt – Alleinerziehende wirksam unterstützen, 2015, S. 21). Auf der anderen Seite fallen höhere Kosten an, weil eine erwachsene Person allein alle Aufwendungen für den Haushalt tragen muss, die ansonsten zwei Personen bestreiten können. Generell fehlen die Synergie-Effekte des gemeinsamen Wirtschaftens, die ja auch im Grundsicherungsrecht unterstellt werden, wenn ein zusammenlebendes Paar jeweils nur zwei Mal 90% des Regelbedarfs eines Alleinstehenden erhält.

Nach derzeitiger Datenlage kann nicht konkret festgestellt werden, wie hoch die Mehrbelastungen des Alleinerziehens gegenüber dem Gemeinsamen Erziehen tatsächlich sind. Mit Sicherheit aber sind sie höher als die Entlastungswirkungen des derzeitigen und auch des zukünftigen Entlastungsbetrages. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass dieser ja nicht den Alleinerziehenden als Betrag überweisen wird – also sie 1.308 oder 1.909 € erhalten -, sondern dass sie lediglich in Höhe dieses Freibetrages Steuern sparen. So liegt die durchschnittliche Entlastung je Steuerpflichtigem bei einem zu versteuernden Einkommen von unter 20.000 Euro um 270 Euro pro Jahr, bei einem zu versteuernden Einkommen ab 50.000 Euro um 530 Euro pro Jahr. Langfristig wäre es sinnvoll, den Mehrbedarf von

Alleinerziehenden empirisch zu ermitteln, damit die Höhe des Entlastungsbetrages angemessen bestimmt werden kann.

Solange keine belastbaren Zahlen vorliegen sollte der Entlastungsbetrag eher höher als niedriger liegen, weil er in besonderer Weise die Erwerbsbeteiligung fördert. Nach den Ergebnissen der Gesamtevaluation erhöht sich durch den Entlastungsbetrag in seiner derzeitigen Ausgestaltung die Erwerbsbeteiligung von Alleinerziehenden, insbesondere, wenn sie ältere Kinder haben. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten steigt. 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 (Prognos, a.a.O., S. 24)

5. **Ist es gerechtfertigt den Entlastungsbetrag für Alleinerziehende als Abzug von der Bemessungsgrundlage auszugestalten (Kritik an der herrschenden Meinung, dass es sich beim Entlastungsbetrag für Alleinerziehende um eine Lenkungsnorm handelt, die nicht dem Prinzip der Besteuerung nach der individuellen Leistungsfähigkeit unterliegt)?**
6. **Ist aus Ihrer Sicht eine Ausgestaltung als Freibetrag zwingend, oder ist eine alternative Unterstützung von Alleinerziehenden durch den Abzug von der Steuerschuld bzw. durch eine Steuergutschrift bei Geringverdienern möglich oder sogar geboten?**

Die Beantwortung dieser beiden Fragen hängt von der verfassungsrechtlichen Beurteilung des steuerlichen Entlastungsbetrages ab. Das BVerfG hat dies in seiner Entscheidung vom 22.5.2009 ausdrücklich offen gelassen und dazu ausgeführt: „Ausweislich der Gesetzesmaterialien soll der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende die höheren Kosten für die eigene Lebens- beziehungsweise Haushaltsführung der „echten“ Alleinerziehenden abgelden. Die alleinige Verantwortung für die alleinerziehende Person und die Kinder enge die Gestaltungsspielräume bei der Alltagsbewältigung ein und führe insbesondere bei gleichzeitiger Erwerbstätigkeit zu einer besonderen wirtschaftlichen Belastung. Es könnten keine Synergieeffekte aufgrund einer gemeinsamen Haushaltsführung mit einer anderen erwachsenen Person zur Haushaltsersparnis genutzt werden. Zum Beispiel könnten wegen mangelnder Mobilität höhere Kosten für den alltäglichen Einkauf oder erhöhte Kosten zur

Deckung von Informations- und Kontaktbedürfnissen sowie für gelegentliche Dienstleistungen Dritter entstehen (vgl. BT-Drucks 15/1751, S. 6; 15/3339, S. 11). Betrachtet man dagegen § 24b EStG als eine reine Fördermaßnahme, weil die die Leistungsfähigkeit mindernden Faktoren bereits durch andere einkommensteuerliche Vorschriften vollständig erfasst seien, so handelt es sich um eine hinreichend sachlich begründete Ungleichbehandlung. Die bei „echten“ Alleinerziehenden jedenfalls regelmäßig vorliegende besondere zeitliche und psychosoziale Belastung sowie das erhöhte Armutsrisiko dieser Bevölkerungsgruppe (vgl. BT-Drucks 16/9915, S. 40; Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarktberichterstattung: Alleinerziehende im SGB II, 2008, S. 5 ff.; Loschelder, in: Schmidt, EStG, 27. Aufl. 2008, § 24b Rn. 3) sind Gründe von solcher Art und solchem Gewicht, dass sie die ungleichen Rechtsfolgen rechtfertigen können“. (BVerfG vom 22.5.2009 - 2 BvR 310/07 – Rz. 37 - 39).

Selbst wenn man dazu tendiert, den Entlastungsbetrag für Alleinerziehende als *steuerlichen Ausgleich für tatsächliche Mehraufwendungen* einzustufen, was in der Steuerrechtssystematik für einen Freibetrag spricht, so kann der Gesetzgeber doch im Bereich der sozialen Förderung parallel dazu einen pauschalen Abzug von der Steuerschuld oder eine Steuergutschrift für Geringverdiener einführen. Das gleiche Prinzip liegt dem Dualen System von Kinderfreibeträgen und Kindergeld zugrunde. Nur die Kinderfreibeträge sind verfassungsrechtlich indiziert, die praktizierte gleichzeitige Erhöhung des Kindergeldes liegt im weiten sozialpolitischen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, ist aber verfassungsrechtlich nicht zwingend.

Kinderzuschlag:

- 7. Wie bewerten Sie die Erhöhung des Kinderzuschlags und inwiefern ist eine darüber hinausgehende Reform des Kinderzuschlages notwendig, um ärmere Familien und insbesondere Alleinerziehende besser zu erreichen?**

Der Kinderzuschlag ist 2005 gleichzeitig mit dem SGB II als Leistung für Familien eingeführt worden, die trotz vorhandenem Erwerbseinkommen vor allem wegen ihrer Kinder auf Grundsicherungsleistungen angewiesen wären. Zusammen mit dem Wohngeld soll er es Familien ermöglichen, ohne Leistungen des Arbeitslosengeldes II zu leben. Der

Kinderzuschlag hat jedoch für Alleinerziehende eine geringere Relevanz. Nur etwa 14 Prozent der Familien, die Kinderzuschlag beziehen, sind Alleinerziehenden-Haushalte (BMFSFJ, Das Bildungs- und Teilhabepaket, Chancen für Kinder aus Familien mit Kinderzuschlag, 2013, S. 12 ff.). Dieser geringe Anteil ist vermutlich auf die Regelungen zur Einkommensanrechnung zurückzuführen: Während Kindergeld und Wohngeld nicht als Einkommen angerechnet werden (§ 6a Abs. 1 Nr. 2 BKGG), gelten Kindesunterhaltszahlungen und Unterhaltsvorschuss als Einkommen des Kindes und werden direkt vom Kinderzuschlag abgezogen (§ 6a Abs. 3 i.V.m. §§ 11 – 12 SGB II). Als vorrangige Leistung muss der Unterhaltsvorschuss auch beantragt werden (§ 6a Abs. 3 Satz 2 BKGG). Der Kinderzuschlag ist daher vornehmlich eine Unterstützungsleistung für kinderreiche Familien im Niedriglohnsektor. Wird die in § 6a Abs. 1 Nr. 4 BKGG Alleinerziehenden eingeräumte „Wahlfreiheit“ genutzt und auf Leistungen des SGB II einschließlich des Mehrbedarfes *verzichtet*, um den Kinderzuschlag zu erhalten, so hat dies zur Folge, dass Bedarfe des Haushaltes nicht gedeckt sind. Dies kann im Sinne der Existenzsicherung von Alleinerziehenden und ihren Kindern aber nicht sinnvoll sein. Überzeugend ist dagegen der Vorschlag, die Mehrbedarfspauschale des SGB II im Rahmen des Kinderzuschlags auszuzahlen und diesen entsprechend zu erhöhen.

Im Fall von Alleinerziehenden wirken die bestehenden Sozialleistungen, die das Verlassen des SGB II fördern sollen, nicht sinnvoll zusammen und sind in ihrer Vielzahl sehr unübersichtlich. Zum Teil kommt es sogar zu widersinnigen Ergebnissen: Eine Alleinerziehende, die für ihre Kinder Unterhaltsvorschuss erhält, muss ein höheres Erwerbseinkommen erzielen, um den SGB-II-Bezug zu verlassen, als eine Alleinerziehende, die diese Sozialleistung nicht bezieht (vgl. das Rechenbeispiel im Rahmen einer parlamentarischen Anfrage vom 8.8.2013 in: BT-Drs 17/14518, S. 20 f.). Hinzu kommt folgende Problematik: Die alleinerziehenden berufstätigen Elternteile, die schon genug damit zu tun haben, Beruf, Haushalt und Kindererziehung zu vereinbaren, müssen Kinderzuschlag, Wohngeld und Unterhaltsvorschuss bei verschiedenen Stellen, mit unterschiedlichen Anrechnungsregelungen, Mitwirkungspflichten und Bewilligungszeiträumen beantragen. Auch die Zahlungen – zuzüglich des Kindesgeldes - fließen zu unterschiedlichen Zeitpunkten im Monat zu. Die Betroffenen können nicht vorhersehen, ob in ihrem Fall Kinderzuschlag gezahlt wird. Selbst für die zuständigen Jobcenter, Wohngeldstellen und die Familienkassen ist die Beurteilung, ob eine (Ein-Eltern-)Familie entweder Leistungen nach dem SGB II, oder Kinderzuschlag plus Wohngeld, oder nur Wohngeld, oder nur Kinderzuschlag oder gar keine aufstockenden Leistungen bekommt, enorm zeitaufwändig. Für die Familien selbst sind die

komplizierten Regelungen nicht zu durchschauen. Deshalb wird auch von einer großen Gruppe von Alleinerziehenden auch eine Unterstützung im Umgang mit Ämtern und Behörden gewünscht. Es ist noch ein weiter Weg, bis der Kinderzuschlag seinen Zweck für Alleinerziehende erreichen und Ihnen ein Leben außerhalb des SGB-II ermöglichen kann.