



## **Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung und steuerlichen Entlastung der Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Familientlastungsgesetz – FamEntlastG)<sup>1</sup>**

### **1. Vorbemerkungen**

Der vorliegende Referentenentwurf sieht vor, das Kindergeld ab dem 1. Juli 2019 um 10 € auf 204 € für das erste Kind anzuheben. Dem entsprechend soll der steuerliche Freibetrag für das sächliche Existenzminimum für die Veranlagungszeiträume 2019 und 2020 erhöht werden. Für die gleichen Veranlagungszeiträume sollen der Grundfreibetrag angehoben und die Eckwerte des Einkommensteuertarifs nach rechts verschoben werden. Damit sollen Familien gestärkt und entlastet und insbesondere – im Sinne einer angemessenen und gerechten Besteuerung – auch das mit steigenden Preisen verbundene höhere Existenzminimum von Erwachsenen und Kindern sowie die Wirkungen der kalten Progression berücksichtigt werden. Dieser Referentenentwurf dient damit der Umsetzung der entsprechenden Vereinbarungen des Koalitionsvertrages.<sup>2</sup>

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt, dass mit dem vorliegenden Gesetzentwurf die monetäre Entlastung von Kindern und Familien in den Blick genommen wird. Mit der Erhöhung von Freibeträgen und Kindergeld werden die finanziellen Spielräume von Familien vergrößert. Dies gilt jedoch nicht für alle Familien. Familien im Sozialleistungsbezug profitieren aufgrund der aktuellen Anrechnungsregeln von diesem Familientlastungsgesetz ebenso wenig wie viele Alleinerziehende.

<sup>1</sup> Ansprechpartnerin im Deutschen Verein ist Dr. Romy Ahner.

<sup>2</sup> Abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/koalitionsvertrag-inhaltsverzeichnis.html>.

Insofern sollte auch mit Nachdruck an der besseren Unterstützung für diese Familien gearbeitet werden.

Es bleibt festzustellen, dass die Bundesregierung erneut eine Chance verpasst, die Erkenntnisse aus der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen zur Geltung zu bringen. Das interdisziplinäre wissenschaftliche Großprojekt hat eine Vielzahl von Zielkonflikten und Inkonsistenzen im derzeitigen System der monetären Familienleistungen aufgezeigt.<sup>3</sup> Die daraus folgenden Reformbedarfe zur nachhaltigen Verbesserung der finanziellen Situation insbesondere von Familien mit niedrigem Einkommen werden jedoch bislang nicht in ausreichendem Umfang eingeleitet. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins betont auf der Grundlage des im Jahr 2013 verabschiedeten Eckpunktepapiers zur monetären Absicherung von Familien und Kindern erneut die Notwendigkeit der Entwicklung eines konsistenten Gesamtkonzepts ehe- und familienpolitischer Leistungen.<sup>4</sup>

Die vorliegende Stellungnahme beschränkt sich auf die vorgesehene Erhöhung des Kindergeldes und der entsprechenden Anhebung des steuerlichen Kinderfreibetrages.

## **2. Erhöhung des Kindergeldes**

Der Referentenentwurf sieht vor, das Kindergeld mit Wirkung vom 1. Juli 2019 um 10 € anzuheben. Das Kindergeld würde dann ab Juli 2019 für das erste und zweite Kind jeweils 204 €, für das dritte Kind 210 € und für das vierte und jedes weitere Kind jeweils 235 € betragen.

Das Kindergeld hat gemäß § 31 EStG eine Doppelfunktion. Es dient der steuerlichen Freistellung des elterlichen Einkommens in Höhe des Kinderexistenzminimums. Soweit es dafür nicht erforderlich ist, dient es der Förderung der Familie. Für höhere Einkommensgruppen ist das Kindergeld mithin zum größeren Teil Steuervergütung, für geringere Einkommensgruppen Familienförderung. Für Familien im Sozialleistungsbezug

---

<sup>3</sup> Vgl. Prognos (2014): Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland – Endbericht, Berlin.

<sup>4</sup> Vgl. Eckpunktepapier des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützungen von Familien und Kindern vom 11. Juni 2013, NDV 2013, 348-360.

übernimmt das Kindergeld existenzsichernde Funktion, da es auf Grundsicherungsleistungen angerechnet wird.

Die angestrebte Erhöhung um 10 € ab 1. Juli 2019 wird durch die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt. Das Kindergeld wird von vielen Familien als eine verlässliche Leistung geschätzt.<sup>5</sup> Es hilft vielen Familien, auf den Bezug von Leistungen nach dem SGB II nicht angewiesen zu sein.<sup>6</sup> Wie groß der Anteil von Familien ist, der durch die geplante Kindergelderhöhung nicht mehr auf den Bezug von Grundsicherungsleistungen sein wird, kann an dieser Stelle nicht ermittelt werden.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins weist ausdrücklich darauf hin, dass nicht alle Familien von einer Kindergelderhöhung profitieren: Bei Familien, die Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII erhalten, wird das Kindergeld auf die gewährten Sozialleistungen angerechnet. Auch bei Alleinerziehenden, die Unterhaltsvorschuss beziehen, wirkt sich die Kindergelderhöhung nicht aus, da das Kindergeld nach wie vor vollständig auf den Unterhaltsvorschuss angerechnet wird.<sup>7</sup>

### **3. Erhöhung des steuerlichen Freibetrages für das sächliche Existenzminimum des Kindes**

Der Gesetzentwurf sieht darüber hinaus vor, den Freibetrag für das sächliche Existenzminimum für die Veranlagungszeiträume 2019 und 2020 jeweils um insgesamt 192 € anzuheben. Aus Gründen der horizontalen Steuergerechtigkeit gebietet der verfassungsrechtliche Gleichheitssatz, nicht nur das Existenzminimum für Erwachsene, sondern auch das für Kinder steuerfrei zu stellen. Diesem Zweck dienen die Freibeträge für Kinder gemäß § 32 Abs. 6 Satz 1 EStG. Dabei richtete sich die Anpassung des Kinderfreibetrags in der Regel nach den Berechnungen des jeweils maßgeblichen Existenzminimumberichts der Bundesregierung. Der 12. Existenzminimumbericht, der die steuerfrei zu stellenden sächlichen Existenzminima für 2019 und 2010 berechnen wird, liegt aktuell noch nicht vor. Eine Einschätzung, inwieweit die geplante Anhebung des steuerlichen Freibetrages der Höhe nach angemessen ist, kann daher seitens der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins nicht vorgenommen werden.

---

<sup>5</sup> Vgl. FN 3, S. 57.

<sup>6</sup> Vgl. FN 3, S. 119.

<sup>7</sup> Vgl. grundlegend hierzu FN. 4.

Grundsätzlich soll aber auf zwei Aspekte hingewiesen werden. Im vorliegenden Gesetzentwurf ist die Erhöhung des Freibetrages einerseits an die steuerliche Entlastungswirkung der Erhöhung des Kindergeldes geknüpft. Konkret entspricht der Jahresbetrag der Kindergelderhöhung der steuerlichen Entlastungswirkung der Erhöhung des Kinderfreibetrags. So sieht es auch der Koalitionsvertrag vor, der ausgehend von einer Erhöhung des Kindergeldes um insgesamt 25 € (das Kindergeld soll in einer zweiten Stufe zum Januar 2021 um weitere 15 € angehoben werden) eine „entsprechende Anpassung“ des steuerlichen Kinderfreibetrags festlegt. Dies ist zumindest ungewöhnlich, da regelmäßig die Berechnungen des Existenzminimumberichts der Bundesregierung Grundlage für Anpassungen der steuerlichen Freibeträge und damit letztlich der Überprüfung, ob die Freibeträge das kindliche Existenzminimum noch ausreichend steuerfrei stellen, sind. Mit einer daraus dann folgenden Anhebung der Freibeträge soll auch immer eine Erhöhung des Kindergeldes erfolgen.<sup>8</sup> Diese Kopplung der Erhöhung des Kindergeldes an eine Erhöhung des Kinderfreibetrages wird durch die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins auch begrüßt, da anderenfalls der familienfördernde Anteil des Kindergeldes weiter absinkt.<sup>9</sup> Im vorliegenden Fall folgt jedoch die Freibetragserhöhung der Anhebung des Kindergeldes. Zum Zustandekommen der konkreten Höhe dieser Kindergelderhöhung liegen der Geschäftsstelle keine Informationen vor, so dass die Angemessenheit und dahinter stehende Systematik nicht bewertet werden kann.

Die Anhebung der Freibeträge wird im vorliegenden Referentenentwurf auch mit dem durch steigende Preise verbundenen höheren Existenzminimum begründet. Grundsätzlich begrüßt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins natürlich die Anpassung der Freibeträge an gestiegene Existenzminima, um die steuerliche Freistellung des Existenzminimums jedes Bürgers und jeder Bürgerin tatsächlich ausreichend sicherzustellen. Eine konkrete Bewertung der Freibetragserhöhung im Verhältnis zum maßgeblichen Existenzminimum wird für 2019 und 2020 mit Erscheinen des 12. Existenzminimumberichts der Bundesregierung möglich sein. Somit kann auch nicht abschließend eingeschätzt werden, inwieweit die der Kindergelderhöhung von 10 €

---

<sup>8</sup> BT-Drs. 13/1158 S. 13 vom 31. Mai 1995.

<sup>9</sup> Vgl. Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags vom 22. April 2015, [www.deutscher-verein.de](http://www.deutscher-verein.de).

ab Juli 2019 folgende Anhebung des Freibetrages der Erhöhung entspricht, die sich nach den Berechnungen des Existenzminiums im Rahmen des Existenzminimumberichts ergibt. Jedenfalls liegen die angestrebten Freibeträge über dem Existenzminimum für Kinder für das Jahr 2018.<sup>10</sup>

Insoweit sind aus Sicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins die Begründung der Erhöhung der Freibeträge und die Angemessenheit nicht ganz nachvollziehbar. Durch die gleichzeitige Erhöhung von Kindergeld und Kinderfreibeträgen wird jedenfalls im Grundsatz das Verhältnis von Förderanteil und steuerlicher Freistellung durch das Kindergeld beibehalten. Auch an der grundsätzlichen Struktur des Familienlastenausgleichs wird festgehalten.<sup>11</sup>

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins weist schließlich darauf hin, dass eine Anpassung des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende im vorliegenden Referentenentwurf völlig außen vor bleibt.

#### **4. Auswirkungen auf den Kindesunterhalt**

Durch die im Jahr 2015 neu geregelte Anknüpfung des Mindestunterhalts an das sächliche Existenzminimum statt bis dato an die steuerlichen Freibeträge<sup>12</sup> hat die Anhebung von Kindergeld und Kinderfreibeträgen keine unmittelbare Auswirkung auf das Unterhaltsrecht. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins weist jedoch darauf hin, dass der Referentenentwurf auch von einer Erhöhung des Existenzminimums ausgeht. Eine solche müsste dann auch im Rahmen des Mindestunterhalts berücksichtigt werden. Anderenfalls könnte es durch die Berücksichtigung des (erhöhten) Kindergeldes bei der Ermittlung des (gleichbleibenden) Unterhalts zu Verwerfungen kommen.

#### **5. Weitere Reformbedarfe**

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins weist erneut darauf hin, dass die Entwicklung eines konsistenten Gesamtsystems familienpolitischer Leistungen notwendig ist.<sup>13</sup> Hierbei steht für den Deutschen Verein im Mittelpunkt, dass alle Familien und alle Kinder

---

<sup>10</sup> BT-Drs. 18/10220.

<sup>11</sup> Vgl. hierzu ausführlich FN 4.

<sup>12</sup> Vgl. hierzu Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Unterhaltsrechts und des Unterhaltsverfahrensrechts vom 16. Juni 2015, [www.deutscher-verein.de](http://www.deutscher-verein.de).

<sup>13</sup> Vgl. FN 4.

in materieller Sicherheit aufwachsen und am gesellschaftlichen Leben teilhaben können, dass der Staat Familien in der Vielfalt der Familienformen und -modelle in den unterschiedlichen Familienphasen bedarfsgerecht fördert sowie die Gleichstellung von Frauen und Männern noch stärker als bisher unterstützt. Eine Neuorientierung der Familienförderung ist eine wichtige Aufgabe, die Bund, Länder und Kommunen gemeinsam gestalten sollten. Das System aus Kindergeld und Kinderfreibeträgen ist so umzugestalten, dass eine Leistung gewährt wird, die sowohl sozialpolitischen Verteilungserfordernissen als auch dem verfassungsrechtlich gebotenen Familienlastenausgleich gerecht wird. Hierfür ist im ersten Schritt die Berechnung eines einheitlichen, nachvollziehbaren und bedarfsgerechten Existenzminimums für Kinder notwendig. Der vorliegende Referentenentwurf schreibt das gegenwärtige System fort.

Um Kinderarmut effektiver zu bekämpfen und Chancengerechtigkeit zu fördern, spricht sich der Deutsche Verein dafür aus, die Möglichkeiten einer grundlegenden materiellen Absicherung von Kindern auf ihre Realisierung hin zu prüfen und entsprechende Instrumente schrittweise einzuführen. Dabei sollte grundsätzlich jede Unterstützungsleistung für Familien so konzipiert sein, dass dem Staat und der Gesellschaft jedes Kind gleich viel wert ist. Für eine wirksame Armutsprävention und die Herstellung von Chancengerechtigkeit ist es jedoch zudem erforderlich, den Fokus vor allem auf die Situation von Familien im Sozialleistungsbezug und im Niedriglohnbereich zu richten. Durch den vorliegenden Referentenentwurf wird die Situation dieser Familien nicht bzw. kaum berührt. Insoweit fordert die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins erneut, sich den bestehenden Reformbedarfen der Leistungen zu widmen, die insbesondere armutsgefährdete Familien, Familien im Sozialleistungsbezug und Alleinerziehende unterstützen und jedenfalls die Umsetzung der entsprechenden Vereinbarungen im Koalitionsvertrag zeitnah anzugehen.