



## Stellungnahme des Zukunftsforum Familie e.V.

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen

„Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung und steuerlichen Entlastung der Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Familienentlastungsgesetz - FamEntlastG)“

15. Juni 2018

# 1. Anlass

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat u.a. einigen Wohlfahrts- und Familienverbänden mit Schreiben vom 8. Juni 2018 den Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung und steuerlichen Entlastung der Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Familienentlastungsgesetz - FamEntlastG) zugeleitet und ihnen bis zum 15. Juni 2018 die Möglichkeit gegeben, zum Entwurf Stellung zu nehmen. Das Zukunftsforum Familie (ZFF) nimmt hiermit diese Gelegenheit wahr.

## 2. Die vorgelegten gesetzlichen Änderungsvorschläge

Der vorliegende Entwurf sieht vor, den steuerlichen Grundfreibetrag, die Eckwerte des Einkommenssteuertarifs und den Kinderfreibetrag für die Jahre 2019 und 2020 zu erhöhen. Das Kindergeld soll entsprechend ab dem 1. Juli 2019 um 10 Euro angehoben werden. Ziel des Referentenentwurfs ist es, Familienleistungen bei der Bemessung der Einkommenssteuer angemessen zu berücksichtigen und damit Familien zu stärken und zu entlasten.

Im Einzelnen sind folgende Änderungen geplant:

- Der steuerliche Grundfreibetrag soll von derzeit 9000 Euro auf 9.168 Euro im Jahr 2019 sowie auf 9.408 Euro im Jahr 2020 erhöht.
- Die Eckwerte des Einkommenssteuertarifs 2019 soll um 1,95 Prozent nach rechts verschoben.
- Der Kinderfreibetrag soll von derzeit 7.248 Euro auf 7.620 Euro im Jahr 2019 sowie auf 7.812 Euro im Jahr 2020 erhöht.
- Das Kindergeld soll ab 1. Juli 2019 um 10 Euro pro Monat erhöht werden und würde damit für erste und zweite Kinder jeweils 204 Euro, für dritte Kinder 210 Euro und für vierte und weitere Kinder 235 Euro betragen.

**Als Familienverband werden wir uns im Detail nur zu den kindbezogenen Bestandteilen des Gesetzesvorhabens verhalten.**

### 2.1 Erhöhung Kinderfreibetrag

Um die verminderte Leistungsfähigkeit von Eltern gegenüber Kinderlosen im Steuerrecht angemessen zu berücksichtigen und die Erhöhung des Kindergeldes entsprechend nachzuzeichnen, soll im Jahr 2019 der Kinderfreibetrag um 192 Euro auf 4.980 Euro erhöht werden. Ab 2020 ist das Ziel, den Freibetrag um weitere 192 Euro auf insgesamt 5.172 Euro zu steigern. Somit würde die Höhe des Kinderfreibetrages (einschließlich des Freibetrages für Betreuung, Erziehung und Ausbildung) ab dem 1. Januar 2019 7.620 Euro und ab dem 1. Januar 2020 7.812 Euro betragen.

#### Bewertung ZFF

Mit seinen Entscheidungen vom 29.5.1990 und vom 25.09.1992 hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass das Existenzminimum, auch das der Kinder, von der Steuer verschont bleiben soll (BVerfGE 87, 153). In seiner Höhe, so urteilte das Gericht damals, solle dieses mindestens dem sächlichen Existenzminimum eines Kindes im Sozialrecht entsprechen. Hinzu gerechnet wird der Versorgungsbedarf für den Krankheits- und Pflegefall (BVerfGE 120, 125). Entsprechend eines Beschlusses des Bundestages vom 2. Juni 1995 legt die

Bundesregierung nun alle zwei Jahre einen Existenzminimumbericht vor, der die Darstellung der verfassungsrechtlich notwendigen Beträge für die Gewährung der steuerfrei zu stellenden Existenzminima darlegt. Ausgangspunkt ist dabei der sozialrechtliche Mindestbedarf.

Die nun vorgeschlagene Erhöhung des Kinderfreibetrags greift allerdings dem Erscheinen des 12. Existenzminimums vorweg. Somit wäre diese Erhöhung nicht verfassungsrechtlich geboten und würde das sächliche Existenzminimum im Sozialrecht deutlich übersteigen.<sup>1</sup>

Im Steuerrecht gibt es neben dem Kinderfreibetrag für das sächliche Existenzminimum einen weiteren Freibetrag für Bildung, Erziehung und Ausbildung (BEA) in Höhe von 220 Euro/Monat und Kind. Dieser Freibetrag wird ohne jegliche Verbindung zum Sozialrecht gesetzt, nicht sachgerecht abgeleitet bzw. empirisch fundiert und ist somit "gegriffen". Der steuerliche Entlastungseffekt der kindbedingten Freibeträge (Freibetrag für das sächliche Existenzminimum und BEA-Betrag) wirkt aktuell ab einem Jahreseinkommen von 71.000 Euro (Ehepaar mit 2 Kindern) und kann derzeit um bis zu 100 Euro pro Monat und Kind über dem gezahlten Kindergeld liegen (Grenzsteuersatz von 45 Prozent). Darüber hinaus können Aufwendungen für Privatschulen, Kinderbetreuung, private Nachhilfe u.s.w geltend gemacht werden.

**Die in diesem Referentenentwurf vorgeschlagene Erhöhung der Kinderfreibeträge führt aus unserer Sicht zu einer weiteren Entkoppelung von sozial- und steuerrechtlichem Existenzminimum und damit zu einer weiteren einseitigen Förderung besser verdienender Haushalte und ihrer Kinder. Aus diesem Grund lehnt das ZFF eine Erhöhung der Kinderfreibeträge - ohne Ableitung aus dem sozialrechtlichen Mindestbedarf - ab.**

## 2.2 Erhöhung Kindergeld

Analog zum Kinderfreibetrag soll das Kindergeld ab 1. Juli 2019 um 10 Euro erhöht werden und würde damit für erste und zweite Kinder jeweils 204 Euro, für dritte Kinder 210 Euro und für vierte und weitere Kinder 235 Euro monatlich betragen.

### Bewertung ZFF

Die vorgesehene Erhöhung des Kindergeldes vollzieht eine Anpassung an die Erhöhung der Kinderfreibeträge im Steuerrecht. Dieser Dualismus aus Kindergeld und Kinderfreibetrag führt aber dazu, dass die Bezieher\*innen hoher Einkommen über den Kinderfreibetrag deutlich stärker entlastet werden als die Bezieher\*innen mittlerer oder niedriger Einkommen, die Kindergeld beziehen. Damit trägt der dominante duale Familienlastenausgleich maßgeblich zu einer Schieflage der monetären Familienförderung bei. Das ZFF kritisiert dieses bloße Fortschreiben der aktuellen sozial ungerechten und unbefriedigenden Situation. Andere Berechnungen kommen darüber hinaus zu dem Ergebnis, dass die Lücke zwischen Freibeträgen und Kindergeld durch die angestrebten Änderungen sogar vergrößert werde. Darüber hinaus geht die Erhöhung des Kindergeldes an Familien mit Kindern im SGB II-Bezug größtenteils vorbei, da das Kindergeld dort vollständig angerechnet wird. Ebenfalls haben Alleinerziehende und ihre Kinder, die Unterhalt oder Unterhaltsvorschuss bekommen, nichts von einer Erhöhung des Kindergeldes, da es auf den Unterhaltsvorschuss vollständig und auf den Unterhalt zur Hälfte angerechnet wird. Leben Alleinerziehende in einer Bedarfsgemeinschaft und erhalten für ihre Kinder Unterhaltsvorschuss oder Unterhalt, wird das Kindergeld zudem nicht ausschließlich zur Existenzsicherung der Kinder verwendet, sondern zur Deckung des Einkommens der gesamten Bedarfsgemeinschaft - es verliert somit in Teilen seinen Bezug zu einer Förderung der Kinder.

**Aus Sicht des ZFF kommt die im Referentenentwurf vorgeschlagene Erhöhung des Kindergeldes und der Kinderfreibeträge einer Förderung mit der Gießkanne gleich und zementiert die Ungerechtigkeiten und sozialen Schieflagen im Familienlastenausgleich. Im abschließenden Teil der Stellungnahme machen wir einen Vorschlag für eine grundlegende Umgestaltung der Familienförderung hin zu einer einkommensabhängigen Kindergrundsicherung.**

---

<sup>1</sup> Diese Situation lag zum letzten Mal im Jahr 2009 durch die deutliche Erhöhung der Kinderfreibeträge und des Kindesgeldes im Rahmen des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes vor.

### 3. Weiterer gesetzlicher Änderungsbedarf

#### 3.1. Entlastungen für Familien im unteren Einkommensbereich fehlen

Die geplanten steuerlichen Entlastungen für Familien, in Form der Erhöhung von Kindergeld und Kinderfreibeträge, würden für die Jahre 2009 und 2010 rund 3,3 Mrd. Euro kosten. Durch die zusätzliche Anhebung des Grundfreibetrages und der Verschiebung der Eckwerte des Einkommenssteuertarifs würden im Jahr 2019 und im Jahr 2020 über 9 Mrd. Euro Ausgaben anfallen.

**Diese Förderung von einkommensstarken Familien über Steuerentlastungen steht aus Sicht des ZFF in einem starken Missverhältnis zu fehlenden bzw. im Koalitionsvertrag zu gering veranschlagten Förderung von Familien, die kein oder nur wenig Einkommen erzielen. Zudem hätte der Ausbau von Leistungen für einkommensschwache Familien dringend prioritär behandelt werden müssen, um das Problem der Kinderarmut schnell und zielgerichtet zu lösen. Die Bundesregierung sollte daher ihre Bemühungen zunächst auf eine ausreichende Reform des Kinderzuschlags richten und dessen Schnittstellenprobleme zum Unterhaltsvorschuss beseitigen.**

#### 3.2 Reform des Kinderzuschlags

Zu einer grundlegenden Reform des Kinderzuschlags zählt für das ZFF die Erhöhung des Zahlbetrages, damit zusammen mit dem Kindergeld mindestens die Höhe des sächlichen Existenzminimums von derzeit 399 Euro erreicht wird. Darüber hinaus fordern wir eine Abschaffung der Höchsteinkommensgrenze, um große Transferentzugsraten zu vermeiden und ein vereinfachtes Antragsverfahren, damit das Problem der geringen Inanspruchnahme des Kinderzuschlags (derzeit erhalten nur rund 1/3 der anspruchsberechtigten Familien den Kinderzuschlag) beseitigt wird. Ebenfalls sollten Freibeträge bzw. verminderte Anrechnungsrate für Unterhalt und Waisenrente eingeführt werden, damit auch Alleinerziehende und ihre Kinder den Kinderzuschlag in Anspruch nehmen können. Darüber hinaus müssen dringend die Schnittstellenprobleme von Kinderzuschlag und Unterhaltsvorschuss beseitigt werden: Durch die Einordnung des Unterhaltsvorschusses als Einkommen des Kindes fallen viele Alleinerziehende aus dem Berechtigtenkreis des Kinderzuschlags raus. Um diesen Missstand zu beseitigen, könnten eine hälftige Anrechnung des Unterhaltsvorschusses auf den Kinderzuschlag und die Überarbeitung der Förderregelungen beim Wohngeld erste Schritte in die richtige Richtung sein.

Zwar werden Reformen im Koalitionsvertrag erwähnt, aber lediglich mit 1 Mrd. Euro hinterlegt. Aus Sicht des ZFF muss eine Reform des Kinderzuschlags aber weiter reichend sein und sollte mit dem Kindergeld zu einer Leistung zusammengezogen und einkommensabhängig ausbezahlt werden. So könnte der hohe Bürokratieaufwand, den Familien v.a. in den unteren Einkommensbereichen haben, abgebaut werden. Durch eine solche automatische Auszahlung könnten nach Schätzungen des BMFSFJ ca. 400.000 Kinder mit ihren Familien aus dem SGB II-Bezug geholt werden. Eine solche grundlegende Reform würde nach Berechnungen des BMFSFJ - im Gegensatz zu der hier vorgeschlagenen sehr teuren Erhöhung von Kindergeld und Kinderfreibeträgen - netto nur rund 1,2 Mrd. Euro über der im Koalitionsvertrag angedachten Summe kosten und somit den Weg für weiter reichende Reformen freihalten.

#### 3.3 Einführung einer Kindergrundsicherung

Das ZFF fordert mittel- bis langfristig die Einführung einer Kindergrundsicherung in Höhe des soziokulturellen Existenzminimums im Steuerrecht (aktuell 619 Euro), um den Familienlastenausgleich vom Kopf auf die Füße zu stellen, gegen Kinderarmut vorzugehen sowie Kinder und Jugendliche aus dem stigmatisierenden Bezug von SGB II-Leistungen herauszuholen. Die Kindergrundsicherung durchbricht den Dualismus aus Kindergeld und Kinderfreibeträgen und ersetzt alle bisherigen monetären Einzelleistungen wie Kindergeld, Kinderzuschlag, Kinderregelsätze und die Kinderfreibeträge im Steuerrecht. Mehrfache Behördengänge und komplizierte Beantragungsverfahren fallen weg. So könnten verdeckte Armut sowie Bürokratiekosten reduziert und größere Transparenz erreicht werden. Die Kindergrundsicherung deckt nicht nur das sächliche Existenzminimum, sondern sichert auch den Bildungs- und

Teilhabebedarf von Kindern ab. Bei besonderen kindlichen Bedarfen, die sich einer Pauschalierung entziehen, sollen die Kosten auf Antrag und gegen ggf. vorzulegenden Nachweis weiterhin vom Grundsicherungsträger finanziert werden. So kann sichergestellt werden, dass das gleiche soziokulturelle Existenzminimum für alle Kinder gilt und nicht nur für diejenigen, deren Eltern Steuern zahlen (weitere Informationen unter [www.kinderarmut-hat-folgen.de](http://www.kinderarmut-hat-folgen.de)).

Berlin, den 15. Juni 2018