

## DAS REFORMIERTE KINDERGELD DES FAMILIENBUNDES DER KATHOLIKEN – für mehr Chancengleichheit, Transparenz und eine bessere Unterstützung von Familien

Das heutige System aus Kindergeld für alle Familien und Kinderzuschlag für einkommensschwächere Familien ist eine Fehlkonstruktion, bemängelt der Familienbund der Katholiken: in der Höhe zu gering, zu intransparent, zu bürokratisch, ein Flickenteppich, dem klare Linien fehlen. Beispiel Kinderzuschlag: Mehr als zwei Drittel der Bezugsberechtigten erhalten erst gar nicht die ihnen zustehenden finanziellen Leistungen. Allzu unverständlich sind die gesetzlichen Voraussetzungen und die zu bewältigenden Formulare für die Antragsteller.

Wer glaubt, dass es sich beim Kindergeld heute um eine reine Förderleistung für Familien handelt, sieht sich getäuscht. Das Kindergeld gewährleistet vielmehr in erster Linie die steuerliche Freistellung des Kinderexistenzminimums: Die Steuerreduzierung durch den verfassungsrechtlich erforderlichen Kinderfreibetrag wird über das Kindergeld ausgezahlt. Der Staat zahlt also über das Kindergeld Steuern zurück, die er nach dem Grundgesetz eigentlich gar nicht erheben dürfte. Nur bei geringeren Einkommen, die vom steuerlichen Kinderfreibetrag wenig profitieren, ist ein relevanter Anteil des Kindergeldes Familienförderung – allerdings auch nur dann, wenn das Einkommen über der Hartz-IV-Schwelle liegt. Da das Kindergeld mit Grundsicherungsleistungen verrechnet wird, kann man bei Familien im Hartz-IV-Bezug nicht davon sprechen, dass sie gefördert werden: Was sie an „Förderung“ erhalten, wird bei der Grundsicherungsleistung gekürzt. Existenzsicherung und Steuerrückerstattung sind heute die wichtigsten Funktionen des Kindergeldes. Der Förderanteil hat daneben nur eine untergeordnete Bedeutung, in Höhe von etwa einem Viertel des Gesamtvolumens.

Höchste Zeit für eine grundlegende Reform des Kindergeldes, findet der Familienbund der Katholiken. Der Verband hat ein eigenes Modell zur Kindergeldreform vorgelegt, das armutsgefährdete Familien stärker unterstützt und das bisherige Kindergeldmodell konsequent entflechtet: Die steuerliche Freistellung des Kinderexistenzminimums wird unabhängig vom Kindergeld über einen monatlich zu berücksichtigenden Steuerfreibetrag gewährleistet, während das Kindergeld nur der Familienförderung dienen soll. Es unterstützt diejenigen Familien besonders stark, die durch die steuerlichen Freibeträge nicht entlastet werden: mit einem Betrag in Höhe der Summe von Kindergeld und Kinderzuschlag (2018: 364 Euro

pro Monat und Kind). Mit steigendem Einkommen und stärkerer Entlastung durch die Steuerfreibeträge wird das Kindergeld moderat reduziert. Das Kindergeld des Familienbundes ist somit sozial gerecht und sorgt für Klarheit, in welcher Höhe Familien vom Fiskus echte Förderung bekommen.

Würde das neue Modell in Kraft treten, wären die monatlichen Überweisungen der Familienkasse zwar für manche Eltern mit mittleren und höheren Einkommen geringer als heute; dafür würde aber das neue Besteuerungssystem dafür sorgen, dass auf der monatlichen Entgeltabrechnung netto deutlich mehr für Familien übrig bleibt. Klare Gewinner der grundlegenden Neujustierung des Kindergeldes wären die Familien. Fast alle Familien stünden deutlich besser da als derzeit, insbesondere diejenigen mit geringen und mittleren Einkommen. Nur für Familien mit sehr hohen Einkommen bliebe alles beim Alten: Sie würden weiterhin nur von der Steuerfreistellung des Kinderexistenzminimums profitieren.



Fragen und Antworten des Familienbundes der Katholiken zum Kindergeld, wie es heute ist und wie es sich durch eine konkrete politische Vision leicht weiterentwickeln ließe: familiengerecht, sozial und zukunftsweisend.

### Warum zahlt der Staat den Eltern ein Kindergeld?

Das Kindergeld dient vorrangig der verfassungsrechtlich erforderlichen Steuerfreistellung des Kinderexistenzminimums. Daneben dient es der Grundversorgung der in Deutschland lebenden Kinder von Geburt an. Zu einem geringeren Anteil dient das Kindergeld auch der Familienförderung, vor allem bei Familien mit unteren bis mittleren Einkommen außerhalb des Hartz-IV-Bezugs. Das Kindergeld gewährleistet, dass auch Familien entlastet werden, die von den Freibeträgen im Einkommensteuerrecht nicht oder kaum profitieren. Deshalb ist es so wichtig, dass das Kindergeld auch immer dann erhöht wird, wenn die Kinderfreibeträge erhöht werden. Für das Leben von Familien und die Entwicklung von Kindern ist das Kindergeld eine grundlegende finanzielle Leistung. Über 14 Millionen Kinder profitieren heute vom Kindergeld in Deutschland. Zum 1. Januar 2018 ist es pro Kind auf mindestens 194 Euro pro Monat gestiegen.

### Welches Ziel verfolgt das Kindergeld?

Ziel des Kindergeldes ist es, mögliche wirtschaftliche Nachteile von Familien, die aufgrund der Betreuung, Erziehung und Versorgung von Kindern entstehen, teilweise auszugleichen. Es ist Teil des Familienlasten- und -leistungsausgleiches. Darunter sind die Instrumente der Familienbesteuerung und der Familientransfers zu verstehen, die wirtschaftliche Belastungen von Eltern ausgleichen sollen, die durch die Geburt und das Erziehen von Kindern entstehen. Zu den Maßnahmen des Familienlasten- und -leistungsausgleiches gehören neben

Kindergeld und steuerlichen Freibeträgen für Kinder auch weitere steuerliche Maßnahmen wie die Absetzbarkeit der Kinderbetreuungskosten und der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende sowie zusätzliche sozialstaatliche Leistungen wie das Elterngeld und die Anerkennung von Erziehungszeiten bei der Rente. Indem das Kindergeld das Existenzminimum für Kinder freistellt, sorgt es gleichermaßen für soziale Absicherung und Teilhabe von Familien und ihren Kindern.

### Ist Deutschlands Kindergeld heute noch zeitgemäß?

Nein, das ist es nicht mehr. Das heutige System aus Kindergeld und Kinderzuschlag in Kombination mit den Kinderfreibeträgen bei der Einkommensteuer erweist sich bei genauerer Betrachtung als intransparent, bürokratisch und unangemessen in seiner Förderleistung. Das aktuelle Kindergeld hat weitreichende Schwächen.

### Woran krankt das Kindergeld heute?

Das Kindergeld übernimmt auf intransparente Weise drei Funktionen: Steuerrückerstattung, Existenzsicherung und Familienförderung. Durch diese Intransparenz ist nicht erkennbar, in welchem Maße Familien tatsächlich gefördert werden. Missverständnissen sind Tür und Tor geöffnet. Es entsteht in der Öffentlichkeit der falsche Eindruck einer sehr hohen Familienförderung, die der Familienbund der Katholiken in der Vergangenheit als „200-Milliarden-Euro-Märchen“ bezeichnet hat.

### Und wie hoch ist der familienfördernde Teil des Kindergeldes wirklich?

Die Familienförderung hat beim Kindergeld gegenüber der Existenzsicherung und der Steuerrückerstattung eine nur untergeordnete Bedeutung. Familienförderung und Existenzsicherung haben zusammen nur einen Anteil von 42 Prozent am Gesamtvolumen von Freibetragswirkung und Kindergeld. Die Familienförderung allein hat noch einmal einen deutlich geringeren Anteil. Der überwiegende Teil des Kindergeldes ist also keine Familienförderung! Es ist jedoch weithin unbekannt, dass viele Familien nur eine geringe oder gar keine Familienförderung erhalten.

### Und wann werden Familien durch das Kindergeld tatsächlich gefördert?

Eine Familienförderung liegt erst dann vor, wenn das erzielte Einkommen der Familie zusammen mit dem Kindergeld über den existenzsichernden Bedarf hinausgeht. In Familien, in denen dies nicht der Fall ist, erfüllt das Kindergeld lediglich eine bedarfsdeckende Funktion, die den Bezug anderer, existenzsichernder Sozialleistungen vermeidet oder vermindert. Ab einem Einkommen oberhalb des Grundfreibetrages (2018: 9.000 Euro pro Jahr bei Einzelpersonen; 18.000 Euro bei gemeinsam veranlagten Ehepaaren) dient das Kindergeld neben der Familienförderung der Steuerrückerstattung. Über das Kindergeld erstattet der Fiskus Steuern, die zu Unrecht auf den zur Sicherung des Kinderexistenzminimums notwendigen Teil des Einkommens erhoben werden. Die Besteuerung des Kinderexistenzminimums führt dazu, dass das Nettoein-

kommen in den Entgeltabrechnungen zu niedrig ausgewiesen wird, was bei Lohnersatzleistungen (wie z. B. Krankengeld) zu niedrigeren Zahlbeträgen führt. Mit steigendem Einkommen sinkt der Förderanteil und nimmt der Steuerrück-erstattungsanteil zu. Ab einem Durchschnittssteuersatz von 31 Prozent dient das Kindergeld nur noch der Steuerrück-erstattung.

### Und wie sieht es mit einkommensschwächeren Familien aus?

Einkommensschwächere Familien haben seit 2005 die Möglichkeit, zusätzlich einen Kinderzuschlag zu beantragen. Gering verdienende Familien mit Kindern werden damit gezielt gefördert. Der Kinderzuschlag soll den Familien die negativen Auswirkungen durch den Bezug von Arbeitslosengeld II („Hartz IV“) ersparen und den Arbeitsanreiz für Eltern erhöhen.

Der Kinderzuschlag muss separat zum Kindergeld beantragt werden. In der Praxis hat sich das allerdings als allzu kompliziert erwiesen. Die Formulare und viele Bedingungen für den Bezug des Kinderzuschlages sind nur schwer verständlich. Der Kinderzuschlag wird nur von einer Minderheit der Familien, für die er gedacht ist, in Anspruch genommen. Nach Angaben des Bundesfamilienministeriums nutzten 2017 nur rund 30 Prozent der Bezugsberechtigten diese zusätzliche Unterstützung. Der Familienbund geht sogar von einer noch niedrigeren Quote aus. Der Kinderzuschlag ist somit eine finanzielle Förderung, die vielen Familien, die sie am dringendsten bräuchten, entgeht. Das muss sich ändern. Außerdem hält der Kinderzuschlag gleich mehrere Tücken für die Antragsteller bereit.

### Welche Schwierigkeiten gibt es sonst noch mit dem Kinderzuschlag?

Hier sind vor allem zwei Punkte zu nennen, die mit den problematischen Mindest- und Höchststeinkommensgrenzen dieser familienpolitischen Leistung zusammenhängen:

1. Die im Kinderzuschlag heute verankerte Höchststeinkommensgrenze, auch „Abbruchkante“ genannt, führt dazu, dass der zunächst mit steigendem Einkommen gleichmäßig abgeschmolzene Kinderzuschlag plötzlich vom halben Höchstbetrag (derzeit 85 Euro je Kind und Monat) auf 0 Euro sinkt. Es kann daher passieren, dass Eltern trotz Gehaltserhöhung am Ende des Monats erheblich weniger Geld als zuvor zur Verfügung haben. Das ist ungerecht und setzt falsche Anreize.
2. Bei schwankendem Einkommen oder verspäteten Zahlungseingängen wird es problematisch: Erreicht eine Mutter oder ein Vater in einem Kalendermonat die Mindeststeinkommensgrenze nicht und überschreitet im folgenden Monat die Höchststeinkommensgrenze, dann erhalten die Eltern in beiden Monaten keinen Kinderzuschlag, obwohl die Zahlung bei sachgerechter Betrachtung der Einkommensverhältnisse über einen längeren Zeitraum angemessen wäre. Das ist ebenfalls ungerecht.

### Was ließe sich denn besser machen am Kindergeld?

Angesichts der genannten Mängel ist eine grundlegende Reform des Kindergeldes dringend nötig. Der Familienbund der Katholiken hat dafür ein reformiertes Kindergeld entwickelt. Es sieht zunächst eine strukturelle Entflechtung des Kindergeldes vor: Die Freistellung des Kinderexistenzminimums von der Einkommensteuer soll ausschließlich durch einen Freibetrag im

Steuerrecht erfolgen und wieder von der Familienförderung getrennt werden. Dafür gibt es übrigens auch historische Vorbilder in der Entwicklung des Kindergeldes. Das Kindergeld könnte so wieder zu einer reinen Förderleistung werden, in die der Kinderzuschlag integriert wird. Die strukturelle Trennung soll konsequenterweise auch die ministerielle Zuständigkeit betreffen. Für den Kinderfreibetrag im Steuerrecht soll das Finanzministerium, für das familienfördernde Kindergeld das Familienministerium zuständig sein.

### Was war am früheren Kindergeldmodell besser?

Die Familienförderung war transparenter. Bis zum Jahr 1996 gab es in Deutschland ein sogenanntes „duales Modell“. Das hieß: Kindergeld und Kinderfreibetrag konnten gleichzeitig in Anspruch genommen werden. Der Kinderfreibetrag wurde bei der steuerlichen Veranlagung vom Einkommen, das als Bemessungsgrundlage dient, abgezogen, ohne dass das Kindergeld gegengerechnet wurde. Das Kindergeld ergänzte stattdessen als sozialpolitische Maßnahme den Freibetrag, wurde aber lange nur ab dem dritten Kind (bis 1961) bzw. für geringe Einkommen vollständig gewährt. Unterbrochen wurde das duale Modell in den Jahren 1975 bis 1982, in denen der Kinderfreibetrag gänzlich abgeschafft worden war und stattdessen erstmals ein einkommensunabhängiges Kindergeld ab dem ersten Kind gezahlt wurde.

### Und welches Modell gilt heute?

Seit der Einführung des neuen steuerlichen Familienleistungsausgleichs 1996 gilt dagegen: entweder Kindergeld oder Kinderfreibetrag, ein gleichzeitiger Bezug ist nicht möglich. Welche Leistung beansprucht werden kann, entscheidet bei diesem Optionsmodell das zustän-



dige Finanzamt nach der sogenannten „Günstigerprüfung“: Mit der jährlichen Veranlagung zur Einkommensteuer prüft es, welche Lösung für die Familie günstiger ist, ob sie also mit dem Kindergeld oder mit den Kinderfreibeträgen stärker entlastet wird.

### Wie sieht das reformierte Kindergeld des Familienbundes der Katholiken konkret aus?

Beginnen wir bei Eltern im unteren Einkommensbereich. Sie erhalten ein Kindergeld in Höhe der Summe von Kindergeld und Kinderzuschlag. Das sind 2018 zusammen 364 Euro pro Kind und Monat. Mit steigendem Einkommen wird das Kindergeld moderat abgeschmolzen. Die einkommensabhängige Abschmelzung beginnt bei einem zu versteuernden Einkommen in Höhe von 18.000 Euro pro Jahr, was dem doppelten Grundfreibetrag entspricht. Hierzu muss man wissen: Mit dem doppelten Grundfreibetrag beginnt die Wirksamkeit der Kinderfreibeträge für Ehepaare im Splittingtarif. Durch die Kinderfreibeträge, die es auch weiterhin geben soll,

werden die Eltern mit steigendem Einkommen zunehmend entlastet. Je mehr sie steuerlich entlastet werden, desto weniger benötigen sie eine Familienförderung durch das Kindergeld. Das neue Kindergeld ist also sozial gerecht und hat alle Familien im Blick.

### Welche Wirkung entfaltet dieses Konzept?

Diese Konstruktion eines deutlich erhöhten, aber mit steigendem Einkommen schrittweise reduzierten Kindergeldes führt dazu, dass Familien im unteren und mittleren Einkommensbereich – bis zu einem Monatsbruttoeinkommen von rund 4.360 Euro – ein deutlich höheres Kindergeld erhalten als bisher.

Besonders wichtig ist uns: Die schwächsten Familien dürfen nicht unter die Räder kommen. Deshalb wird das reformierte Kindergeld nicht voll auf Grundversicherungsleistungen wie „Hartz IV“ angerechnet. Nicht angerechnet wird ein Betrag in Höhe 99 Euro pro Monat. Dies entspricht der maximalen Entlastungswirkung des sogenannten BEA-Freibetrags

(Betreuung, Erziehung, Ausbildung), der in der Grundsicherung nicht berücksichtigt wird.

### Inwieweit berücksichtigt das Modell die Anzahl der Kinder?

Es gibt einen Mehrkinderbonus, der in der Abschmelzrate zum Ausdruck kommt: Bei einem Kind wird das Kindergeld pro 200 Euro monatliches Mehreinkommen um 40 Euro reduziert. Bei mehreren Kindern (und entsprechend höherem Kindergeld) wird das Gesamtkindergeld nicht etwa um 80, 120, 160 Euro reduziert, sondern immer nur um 60 Euro, unabhängig von der Kinderzahl. Daher ist das Modell des Familienbundes der Katholiken für alle Mehrkindfamilien ab drei Kindern deutlich besser als das aktuelle Kindergeld.

Bei der Berechnung der jeweiligen Höhe des einkommensabhängigen reformierten Kindergeldes wird ein pauschalisiertes Nettoeinkommen verwendet, das sich wie folgt berechnet: Bruttoeinkommen minus pauschale Abzüge für direkte Steuern und Sozialversicherung.

### Welche Vorteile bietet dieses reformierte Kindergeld?

Das Kindergeld des Familienbundes der Katholiken trennt die Familienförderung von der Freistellung des Kinderexistenzminimums innerhalb der Einkommensteuer. Das ermöglicht eine schlüssige und transparente Unterstützung von Familien. Außerdem macht ein so zugeschnittenes Kindergeld die familienpolitische Diskussion über eine gerechte Familienförderung überhaupt erst wieder möglich. Der heute geltende Kinderzuschlag wird in das Kindergeld integriert. Somit ist sichergestellt, dass einkommensschwächere Familien unbürokratisch die ihnen zustehende Unterstützung erhalten.

müssten dies in Zukunft nicht mehr. Im Gegensatz zum derzeitigen Kinderzuschlag ist gewährleistet, dass die Familien die ihnen zustehenden Leistungen tatsächlich erhalten. Auch Familien im Grundsicherungsbezug profitieren: Das Kindergeld wird in sachlich begründbarer Höhe nicht auf Hartz IV-Leistungen angerechnet und stellt somit sicher, dass auch Familien im unteren Einkommensbereich eine Anerkennung für ihre Erziehungsleistung erhalten. Deutlich besser gestellt werden auch – unabhängig vom Einkommen – alle Familien ab drei Kindern. Das Kindergeld hilft daher Familien, ihre Kinderwünsche zu erfüllen.

Kindergeld, das zudem einfacher beantragt werden kann als die derzeitige Kombination aus Kindergeld und Kinderzuschlag. So ist sichergestellt, dass die Unterstützung auch bei den Alleinerziehenden ankommt. Alleinerziehende im Hartz-IV-Bezug erhalten endlich eine Anerkennung ihrer Erziehungsleistung, indem 99 Euro des Kindergeldes nicht auf Hartz IV angerechnet werden. Dies stellt eine deutlich spürbare Verbesserung dar.

Auch der Einkommensbetrag, ab dem die Abschmelzung des Kindergeldes beginnt, ist für Alleinerziehende günstig gewählt. Der Grundgedanke des Modells: Kindergeld soll ab dem Einkommensbetrag reduziert werden, ab dem die Entlastung durch die Kinderfreibeträge beginnt. Obwohl die Entlastung durch die Steuerfreibeträge für Alleinerziehende bereits bei einem Einkommen in Höhe von 9.000 Euro beginnt, wird das Kindergeld jedoch erst ab dem für Ehepaare im Splittingtarif geltenden Betrag von 18.000 Euro reduziert. Im Einkommensbereich zwischen 9.000 Euro und 18.000 Euro tritt die steuerliche Entlastung also als zusätzliche Entlastung zum vollen Kindergeld hinzu, was gerade Alleinerziehende mit sehr niedrigem Einkommen zusätzlich unterstützt.



### Welches sozialpolitische Ziel verfolgt das so reformierte Kindergeld?

Familien im unteren und mittleren Einkommensbereich – bis zu einem Monatsbruttoeinkommen von rund 4.360 Euro – erhalten ein deutlich höheres Kindergeld als bisher. Viele Familien, die bisher nur deswegen, weil sie Kinder haben, Grundsicherung beziehen müssen,

### Hilft das reformierte Kindergeld auch Alleinerziehenden?

Das Kindergeld des Familienbundes hat alle Familien im Blick, insbesondere auch Alleinerziehende. Diese haben leider häufig Einkünfte im unteren und mittleren Einkommensbereich. Diese Einkommensgruppen erhalten nach dem Reformmodell ein deutlich höheres

### Erreicht das Kindergeld auch Alleinerziehende, die Unterhaltsvorschuss beziehen?

Damit das gelingt, müssen – ergänzend zur hier vorgeschlagenen Kindergeldreform – die im Unterhaltsvorschussgesetz (UVorschG) geregelten Anrechnungsmodalitäten verändert werden. Für den Unterhaltsvorschuss muss dasselbe gelten wie für den Kindesunterhalt: Das Kindergeld sollte nicht mehr voll, sondern nur noch hälftig auf den Unterhaltsvorschuss angerechnet werden.

### Und wie sieht es mit der politischen Umsetzbarkeit dieses Modells aus?

Von diesem Modell profitieren alle Familien, auch jene, die bislang armutsgefährdet sind. Davon betroffen sind seit Jahren nahezu unverändert 2,9 Millionen Kinder in Deutschland. Das kann und muss sich ändern. Der Vorschlag des Familienbundes der Katholiken ist ein innovatives und durchdachtes Modell für die monetäre Unterstützung von Familien. Es sollte sich leicht umsetzen lassen.

### Die Vorteile des reformierten Kindergeldes im Überblick:

- Die finanziellen Leistungen für untere und mittlere Einkommen werden deutlich erhöht.
- Höhere Transparenz und leichtere Verständlichkeit der Familienleistungen durch die konsequente Trennung der beiden Kindergeldfunktionen *Steuerfreibetrag* und *Familienförderung*.
- Diese Trennung hat auch einen weiteren positiven Effekt: Die Anhebung der Freibeträge führt nicht mehr automatisch zu einem Absinken der Familienförderung.
- Die Quote der Inanspruchnahme für den Kinderzuschlag erhöht sich von rund einem Drittel auf 100 Prozent.
- Kinderarmut wird wirksam bekämpft.
- Anerkennung der Erziehungsleistungen von Eltern, die Hartz-IV-Leistungen beziehen.
- Vereinfachung der monetären Unterstützung von Familien durch Zusammenlegung von Kindergeld und Kinderzuschlag zu einer einzigen Familienleistung: dem reformierten Kindergeld des Familienbundes der Katholiken.

Familienbund der Katholiken  
Berlin, Juli 2018

Fotos: KNA