

## Überlegungen des Familienbundes der Katholiken zur geplanten Einführung einer Kindergrundsicherung

Die Häufung der Krisen in den vergangenen Monaten, von der Pandemie bis zur gegenwärtigen Rekordinflation, hat viele Familien an den Rand der Belastungsgrenze gebracht und teilweise auch darüber hinaus. Bis in die Mitte der Gesellschaft hinein erleben Familien derzeit deutliche Einkommenseinbußen und gehören zu den am stärksten von Preissteigerungen betroffenen Gruppen. Diese Entwicklung trifft auf eine seit Jahren stagnierende Zahl der Kinder- und Jugendarmut in Deutschland. Jedes fünfte Kind ist hierzulande armutsgefährdet.<sup>1</sup> Das sind rund 2,9 Millionen Kinder und Jugendliche. Das höchste Armutsrisiko tragen dabei Alleinerziehende, Mehrkindfamilien und Familien mit Migrationshintergrund.<sup>2</sup> Hinzu kommen allgemeine bildungs-, sozial- und klimapolitische Herausforderungen. Zuletzt hat die Pandemie nachdrücklich gezeigt, dass die Teilhabe- und Entwicklungsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen nach wie vor in hohem Maß von den Ressourcen der einzelnen Familien abhängen. Oft gelingt es zudem nicht, entsprechende Nachteile durch öffentliche Angebote und Institutionen, wie Schulen und Kitas, auszugleichen und für tatsächliche Chancengleichheit zu sorgen.<sup>3</sup> Diese Situation erfordert engagiertes politisches Handeln.

Im Koalitionsvertrag haben sich die Regierungsparteien auf die Einführung einer Kindergrundsicherung verständigt. Mit dieser Leistung sollen Familien gestärkt, Kinderarmut vermieden und die Chancen von Kindern und Jugendlichen verbessert werden, besonders für jene aus finanziell benachteiligten Familien. Der Familienbund unterstützt diese Zielsetzung. Zugleich weist er darauf hin, dass es sich beim Begriff der Kindergrundsicherung nicht um ein klar umrissenes Konzept handelt. In der familienpolitischen Diskussion werden darunter unterschiedliche Modelle der finanziellen Absicherung des Kinderexistenzminimums außerhalb des bestehenden Grundsicherungssystems (SGB II, SGB XII) verstanden.<sup>4</sup> Daher ist es wichtig, genau hinzuschauen, welches familienpolitische Konzept sich konkret hinter diesem Begriff verbirgt. Entscheidend ist für den Familienbund der Inhalt und nicht der Name.

Die Regierungsparteien sprechen von einem „Neustart“ und „Systemwechsel“ in der Familienförderung. Die bisher bekannten Überlegungen der Bundesregierung weisen einerseits Unterschiede, andererseits aber auch starke Parallelen zum bestehenden System auf. Erste öffentliche Entwürfe legen nahe, dass die Kindergrundsicherung einen Garantiebetrag (entsprechend dem Kindergeld) für alle Familien beinhalten wird. Ergänzend soll es einen einkommensabhängigen Zusatzbetrag (ähnlich dem Kinderzuschlag) für Familien mit fehlendem oder geringem Einkommen geben. Dieser soll bestehende sozialrechtliche

---

<sup>1</sup> Kinder- und Jugendarmut in Deutschland. Factsheet Bertelsmann-Stiftung, 2023.

<sup>2</sup> Vgl. Neunter Familienbericht. Eltern sein in Deutschland, 2021

<sup>3</sup> Vgl. hierzu u.a. Nationaler Bildungsbericht, 2022; Bundesgesundheitsministerium: Abschlussbericht Gesundheitliche Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche in Corona, 2023; Ländermonitor frühkindliche Bildungssysteme, Bertelsmann-Stiftung, 2022.

<sup>4</sup> Vor der Bundestagswahl 2021 haben SPD, GRÜNE und LINKE den Begriff für jeweils unterschiedliche Konzepte verwendet (die FDP sprach vom „Kinderchancengeld“). Anfang 2022 ist bekannt geworden, was das Bundesfamilienministerium derzeit unter einer Kindergrundsicherung versteht (Eckpunkte-Entwurf des BMFSFJ vom 18.01.2023). Unter den von Verbänden vorgelegten Modellen ist das Modell des „Bündnis Kindergrundsicherung“ am bekanntesten (<http://www.kinderarmut-hat-folgen.de/>). Derzeit wird überwiegend eine „einkommensabhängige Kindergrundsicherung“ propagiert, bei welcher der Zahlbetrag mit steigendem Einkommen der Eltern abgeschmolzen wird. Eine für alle Kinder in gleicher Höhe ausgezahlte Kindergrundsicherung hatte – bis zu seinem Beitritt zum Bündnis Kindergrundsicherung – der Verband alleinerziehender Mütter und Väter (VAMV) vertreten. Teilweise wird in der politischen Diskussion auch die Gewährleistung von Infrastruktur für Familien unter den Begriff der Kindergrundsicherung subsumiert (vgl. z.B. SPD-Wahlprogramm 2021).

Leistungen bündeln und schmilzt mit steigendem Einkommen ab. Weitere Details befinden sich zur Zeit in der Abstimmung zwischen den Ministerien.

Der Familienbund versteht sich als konstruktiver Begleiter des aktuellen politischen Prozesses hin zu einer Kindergrundsicherung, auch wenn er selbst ein anderes Modell (reformiertes Kindergeld) für die bessere Förderung von Familien, insbesondere mit geringem Einkommen, entwickelt hat.<sup>5</sup> Ziel dieses Reformvorschlages ist es, neben einer deutlichen Anhebung der finanziellen Unterstützung für einkommensschwächere Familien zugleich die bestehenden Verflechtungen von Steuerrecht und Sozialrecht aufzulösen und Transparenz bei der Familienförderung herzustellen. Und das alles ohne großen bürokratischen Aufwand. Aus diesem Grund sind dem Familienbund mit Blick auf die nun entstehende Kindergrundsicherung drei Dinge besonders wichtig:

- eine spürbare Leistungserhöhung, mit der die kindlichen Grundbedarfe tatsächlich gesichert und die Familien mit kleinen bis hin zu mittleren Einkommen stärker unterstützt werden
- eine möglichst einfache, unbürokratische Ausgestaltung
- die Beibehaltung der vollen steuerlichen Freibeträge für Kinder

Trotz dieses wichtigen Projektes zur Verbesserung der monetären Familienleistungen sollte nicht vergessen werden, dass Familien und Kinder mehr brauchen als eine rein finanzielle Zuwendung. Auch die Kindergrundsicherung muss daher um weitere Leistungen und Angebote für Familien, etwa im Bereich der Infrastruktur und der Zeitpolitik, ergänzt werden.

## Leistungserhöhung

Der Familienbund fordert im Zuge der Entwicklung einer Kindergrundsicherung eine **realistische Neuberechnung des Existenzminimums für Kinder**. Bei dieser Neuberechnung darf es keinesfalls darum gehen, das Existenzminimum klein zu rechnen, um steigende Sozialausgaben zu vermeiden. Stattdessen muss die Ermittlung der (auch der Kindergrundsicherung zugrundeliegenden) Regelbedarfe endlich einheitlich, transparent und methodisch konsistent sowie sach- und realitätsgerecht erfolgen. **Die bestehende Praxis nachträglicher Abschläge vom errechneten Ergebnis und die Einbeziehung armutsgefährdeter Haushalte in die Grundlage der Bedarfsermittlung konterkarieren das gewählte Statistikmodell und müssen beendet werden.**

Das Ziel muss **eine bessere gesellschaftliche Teilhabe von Kindern und Jugendlichen** sein. Damit verbunden ist auch eine **stärkere Orientierung am Lebensstandard und Ausgabeverhalten der gesellschaftlichen Mitte** durch eine entsprechende Ausweitung der Referenzgruppe. Entsprechend sollten sich die Leistungen für Kinder und Jugendliche mit Einführung der Kindergrundsicherung deutlich erhöhen, insbesondere

---

<sup>5</sup> Dieses Modell basiert auf einer Zusammenlegung von Kindergeld und Kinderzuschlag zu einer neuen Leistung, die mit steigendem Einkommen linear abgeschmolzen wird. Anders als im geltenden Recht wird die Entlastung durch die Kinderfreibeträge zusätzlich gewährt (und nicht mit dem Kindergeld verrechnet). Familienförderung und verfassungsgemäße Besteuerung werden auf diese Weise sauber getrennt: Alle Familien werden gerecht besteuert und Familien mit unteren und mittleren Einkommen erhalten darüber hinaus eine Familienförderung in transparenter Höhe. Die Abschmelzung der Familienförderung ist dabei so gewählt, dass sich eine deutliche Besserstellung insbesondere von Familien mit kleinen Einkommen ergibt. Für besser verdienende Familien ergibt sich der Vorteil höherer Nettoeinkommen und der Unabhängigkeit von staatlichen Transfers. Mehr Informationen: [https://www.familienbund.org/sites/familienbund.org/public/familienbund\\_positionspapier\\_kindergeld.pdf](https://www.familienbund.org/sites/familienbund.org/public/familienbund_positionspapier_kindergeld.pdf).

für Familien im unteren Einkommensbereich. Die Fortschreibung bestehender sozialrechtlicher Leistungen und Bezugshöhen nur unter neuem Namen wäre aus Sicht des Familienbundes eine Absage an die ursprüngliche Idee der Kindergrundsicherung.

Auch die bisherigen Leistungen für Bildung und Teilhabe (u.a. Schulausstattung, Ausflüge, gesellschaftliche Teilhabe, Vereinskosten), die voraussichtlich teilweise in der Kindergrundsicherung aufgehen werden, sollten im Vorfeld darauf geprüft werden, ob sie tatsächlich noch alle für Kinder und Jugendliche **relevanten Lebenshaltungskosten in realistischer Höhe** beinhalten. Hier hat sich gerade in den vergangenen Jahren einiges verändert, als Beispiel sei hier auf die Notwendigkeit digitaler Zugänge, aber auch auf aktuelle Vereins- oder Schulbedarfskosten hingewiesen. Aus Sicht des Familienbundes wäre auch zu überlegen, ob nicht auch kostenfreie Angebote für alle (z.B. Mittagessen in Schule und Kita, Rückkehr zur tatsächlichen Lehrmittelfreiheit) eine für Familien insgesamt vorteilhafte Lösung sein könnten.

Wenn die Entscheidung darauf fällt, das **sozialrechtliche Existenzminimum** als Bezugspunkt für die Kindergrundsicherung heranzuziehen, muss die Kindergrundsicherung zusätzlich **altersabhängig** geplant werden.<sup>6</sup> Ihre **Höhe** ist zudem entsprechend der Entwicklung des sozialrechtlichen und steuerlichen Existenzminimums für Kinder zu **dynamisieren**.

Zusätzlich beeinflusst die Abschmelzrate den Erfolg der Kindergrundsicherung. Sie sollte unbedingt unter der aktuellen **Abschmelzrate** für den Kinderzuschlag liegen und **nicht mehr als 30 Prozent** betragen. Auf diese Weise bliebe auch die Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit lohnenswert, da durch die Kombination von (zusätzlichem) Erwerbseinkommen und Kindergrundsicherung für Familien ein deutlich spürbarer Zugewinn beim Haushaltseinkommen entstünde. **Mehrkindfamilien sind gesondert in den Blick zu nehmen. Für sie sollte eine speziell angepasste statt rein additive Abschmelzrate gelten**, damit sich Arbeit auch für diese Familien lohnt.

Der Familienbund fordert die beteiligten Ministerien der Interministeriellen Arbeitsgruppe auf, im Interesse der öffentlichen Debatte während des gesamten Prozesses **Transparenz herzustellen bei den grundsätzlichen Annahmen, den in Auftrag gegebenen Gutachten und Studien sowie bei den geprüften und gewählten Berechnungsmodellen** zur Definition der Höhe der Kindergrundsicherung.

## Einfache, unbürokratische und familienunterstützende Gestaltung

Die Kindergrundsicherung sollte **bestehende Leistungen bündeln und für Familien leichter zugänglich** machen. Gegenwärtig verhindern oft Unkenntnis und ein hoher bürokratischer Aufwand bei teils ungewissem Ausgang die Inanspruchnahme von Unterstützungsleistungen, wie z.B. Kinderzuschlag, Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) und Wohngeld. Viele Familien leben dadurch mit einem Haushaltseinkommen unterhalb des Existenzminimums.

Die Kindergrundsicherung muss daher möglichst einfach zugänglich sein. Neben der erforderlichen spürbaren Ausweitung des Leistungsumfangs liegt in der vereinfachten Beantragung der zweite Schlüsselaspekt der geplanten Reform. **Optimal wäre es, wenn der zustehende Betrag automatisch aufgrund aktueller Einkommensdaten ermittelt und ausgezahlt würde** (soweit diese vorliegen). Um Wiederholungsanträge zu vermeiden, könnte die Abwicklung des Kindergeldes Vorbild sein, das nach einmaliger

---

<sup>6</sup> Das sozialrechtliche Existenzminimum sieht eine Altersstaffelung vor, während das höhere und stärker pauschalisierte steuerrechtliche Existenzminimum keine Altersstaffelung kennt.

Beantragung automatisch gewährt wird<sup>7</sup> und nur bei meldepflichtigen Veränderungen ein Handeln seitens der Familien erfordert.

**Sofern Anträge unvermeidlich sind, sollten diese auch digital abgegeben werden können.** Um hier keine neuen Hürden für eine Inanspruchnahme zu errichten, darf die digitale Beantragung jedoch nicht die einzige Zugangsmöglichkeit zur Kindergrundsicherung sein. Zudem muss beachtet werden, dass die digitale Antragstellung die Familien tatsächlich entlastet und kein Mehraufwand daraus erwächst. **Kurzfristige Zahlungszeiträume und eine regelmäßig zu erneuernde Antragstellung seitens der Familien sind zu vermeiden.**

Eine **Pauschalierung** der grundlegenden Bedarfe erscheint für die möglichst einfache Ausgestaltung der Kindergrundsicherungsleistung ratsam. Daneben sind (weiterhin) Ansprüche auf Sonder- und Mehrbedarfe erforderlich. Dies birgt allerdings die Gefahr, dass in nicht wenigen Fällen Zusatzleistungen einzeln beantragt werden müssen, die aus verschiedenen Gründen (z.B. Unkenntnis, Missverhältnis von Fehlbetrag und Aufwand) von den Familien tatsächlich nicht beansprucht werden. Der Familienbund empfiehlt in diesen Fällen eine **aktive Information der Familien über ihnen zustehende ergänzende Leistungen sowie eine stark erleichterte Antragstellung mit Unterstützung** der für die Kindergrundsicherung zuständigen Stelle.

Trotz des Namens Kindergrundsicherung sollte die **Anspruchsinhaberschaft** für Garantie- und Zusatzbetrag **insgesamt bei den Eltern liegen**. Das entspricht dem Inhalt des Artikels 6 Grundgesetz: „Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht“. Es sind in erster Linie die Eltern, die für ihre Kinder sorgen und nicht der Staat. Dem Subsidiaritätsprinzip folgend, unterstützt er die Eltern bei der Erfüllung ihrer Unterhaltspflicht. Wenn sich zudem der Zahlbetrag nach dem Einkommen der Eltern richtet und über die Auszahlung auch der steuerliche Kinderfreibetrag der Eltern berücksichtigt werden soll, ist die Anspruchsinhaberschaft der Eltern auch systematisch richtig. Um die Leistung möglichst einfach zu gestalten, sollten keinesfalls unterschiedliche Anspruchsberechtigungen für Garantie- und Zusatzbetrag gewählt werden. **Die bestehenden Regelungen beim Kindergeld zur Auszahlung an volljährige Kinder ließen sich bei der Kindergrundsicherung fortsetzen.**

## Vollständige Beibehaltung der Freibeträge für Kinder

Auch bei Einführung der Kindergrundsicherung müssen **die Freibeträge für Kinder vollständig beibehalten** werden. Eine zusätzliche finanzielle Belastung der in den aktuellen Krisen bereits stark bedrängten Mittelschichtsfamilien zur Gegenfinanzierung ist unbedingt zu vermeiden. Zudem ist es für die **Selbstwirksamkeit, Unabhängigkeit und Freiheit der Familien** ein großer Unterschied, ob sie ihre Existenz durch eigenes Einkommen oder durch staatliche Sozialleistungen sichern.

Die Beibehaltung der Freibeträge ist auch aus verfassungsrechtlichen Gründen erforderlich. Das Grundgesetz verlangt, dass das Existenzminimum eines Kindes sorgsam zu bemessen und steuerlich freizustellen ist, ganz unabhängig davon, ob die Eltern arm oder reich sind. Bei den Freibeträgen handelt es sich gerade nicht um eine vermeintlich ungerechte Familienförderung, bei der Besserverdienende mehr Förderung erhalten als Geringverdienende. Sie sind vielmehr das wesentliche **Instrument zur Herstellung horizontaler Steuergerechtigkeit** zwischen Bezieher:innen eines **identischen Einkommens, aber jeweils mit unterschiedlichen Unterhaltspflichten (abhängig von der Kinderzahl)** und als solche dringend notwendig.

<sup>7</sup> Zumindest bis zum Erreichen der Volljährigkeit mit dem 18. Lebensjahr.

Fielen diese weg, würden alle, die unterhaltsberechtigten Kinder versorgen und erziehen, steuerlich genauso behandelt wie Menschen mit dem gleichen Einkommen ohne Kinder (und entsprechende Ausgaben/Unterhaltungspflichten). Dies widerspräche dem geltenden Grundsatz einer an der Leistungsfähigkeit ausgerichteten Abgabenlast und würde der Situation von Familien nicht gerecht. Zusätzlich ist zu beachten, dass sowohl der steuerliche Freibetrag für das sächliche Existenzminimum des Kindes als auch der Freibetrag für dessen Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf verfassungsrechtlichen Schutz genießen.

Die unterschiedliche Wirkung der Freibeträge für Familien, die bei hohem Einkommen stärkere Steuerersparnisse zur Folge hat, könnte und sollte auf anderem Weg ausgeglichen werden. Der Familienbund schlägt dafür einen **Garantiebtrag in Höhe der maximalen Entlastungswirkung der Kinderfreibeträge** vor. Im Jahr 2023 liegt diese bei 335 Euro, im Jahr 2024 voraussichtlich bei 350 Euro.<sup>8</sup> **Damit wäre die Entlastungswirkung pro Kind in jeder Familie gleich.**

## Schnittstellen vereinfachen

Auch mit der Einführung einer Kindergrundsicherung wird es weiterhin Schnittstellen zwischen verschiedenen sozialrechtlichen Leistungen, zum Steuer- und zum Unterhaltsrecht geben. Mit dieser neuen Leistung können voraussichtlich nicht alle im Einzelfall vorhandenen Ansprüche auf Unterstützung und Förderung abgegolten werden, zumal wenn sie als Pauschale gestaltet wird. Dennoch sollte es das Ziel sein, dass mit der Neugestaltung **die aktuell bestehenden Schnittstellenprobleme deutlich vereinfacht werden und keine zusätzlichen entstehen**. Besonders hervorzuheben sind dabei die Schnittstellen zum Wohngeld und zum Unterhaltsrecht sowie zum Bürgergeld bei der Berücksichtigung unterhaltspflichtiger junger Erwachsener.

Analog zu den heutigen Kindergeld- und Kinderzuschlagsregelungen sollten auch **junge Erwachsene ab dem Alter von 18 Jahren** die vollständige Kindergrundsicherung erhalten können. Dabei ist jedoch zu beachten, dass dann nicht länger das Existenzminimum eines Kindes zugrunde gelegt werden darf, sondern auf den **Regelbedarf für Erwachsene** zurückzugreifen ist.

Gerade bei den häufig unter großen Belastungen stehenden Familien **Alleinerziehender** darf es mit Einführung der Kindergrundsicherung **keine finanzielle Schlechterstellung etwa durch veränderte Anrechnungen von Unterhalts- und Unterhaltsvorschussleistungen** kommen. Auch die gegenwärtige unterschiedliche Anrechnung des Kindergeldes beim Unterhalt (hälftig) und beim Unterhaltsvorschuss (voll) überzeugt nicht. Spätestens mit der Einführung der Kindergrundsicherung sollte diese unsystematische Anrechnung beendet werden. **Zugunsten von Alleinerziehenden, die besonders häufig nur geringe Einkommen erzielen, ist der Garantiebtrag der Kindergrundsicherung zukünftig nur hälftig beim Unterhaltsvorschuss anzurechnen.**

Der Familienbund plädiert ebenfalls dafür, bei Familien im SGB II-Bezug (Bürgergeld) den Garantiebtrag **nicht bedarfsmindernd** bei den Eltern bzw. anderen Mitgliedern der Bedarfsgemeinschaft anzurechnen.

Bei der Konzeption der Kindergrundsicherung ist darauf zu achten, dass Familien, die bisher den **Kinderzuschlag** bezogen haben (oder ihn hätten beziehen können) keinesfalls schlechter, sondern stattdessen **spürbar besser gestellt** werden. Wesentliche Aspekte sind hier die Leistungshöhe und die Abschmelzrate.

---

<sup>8</sup> Vgl. 14. Existenzminimumbericht.

---

Generell empfiehlt sich eine **deutlich stärkere Zusammenarbeit der zuständigen Ämter im Interesse der Familien und ihrer Kinder**, gerade beim Zusammentreffen von eigenem Einkommen und einem (anteiligen) Anspruch auf den Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung.

## Infrastruktur für Kinder und Jugendliche stärken

Bei allen Ressourcen, die durch die Kindergrundsicherung aktuell und zukünftig gebunden werden, darf nicht in Vergessenheit geraten, dass die Kinder- und Familienpolitik nicht allein aus finanziellen Zuwendungen besteht. **Die Sicherung der finanziellen Lage von Familien zum Abbau Armutsrisiken und zur Anerkennung ihrer Erziehungsleistung ist eine wesentliche Grundlage guter Familienpolitik, erschöpft sich aber nicht darin. Bessere Teilhabe- und Zukunftschancen für Kinder und Jugendliche erfordern zusätzlich einen Ausbau der Infrastruktur vor Ort.** Dazu gehören unter anderem eine funktionsfähige Bildungslandschaft und lebendige, möglichst vielfältige Kultur-, Freizeit- und Beratungsangebote. Die gegenwärtigen Herausforderungen wie der Fachkräftemangel, die Qualitätssicherung in Kitas und Schulen, sowie die fortgesetzte Förderung gesellschaftlicher Infrastrukturen einschließlich Familienbildung und -freizeiten müssen daher trotz der Einführung einer Kindergrundsicherung im Blick bleiben.

Familienbund der Katholiken,  
März 2023