

POLICY BRIEF

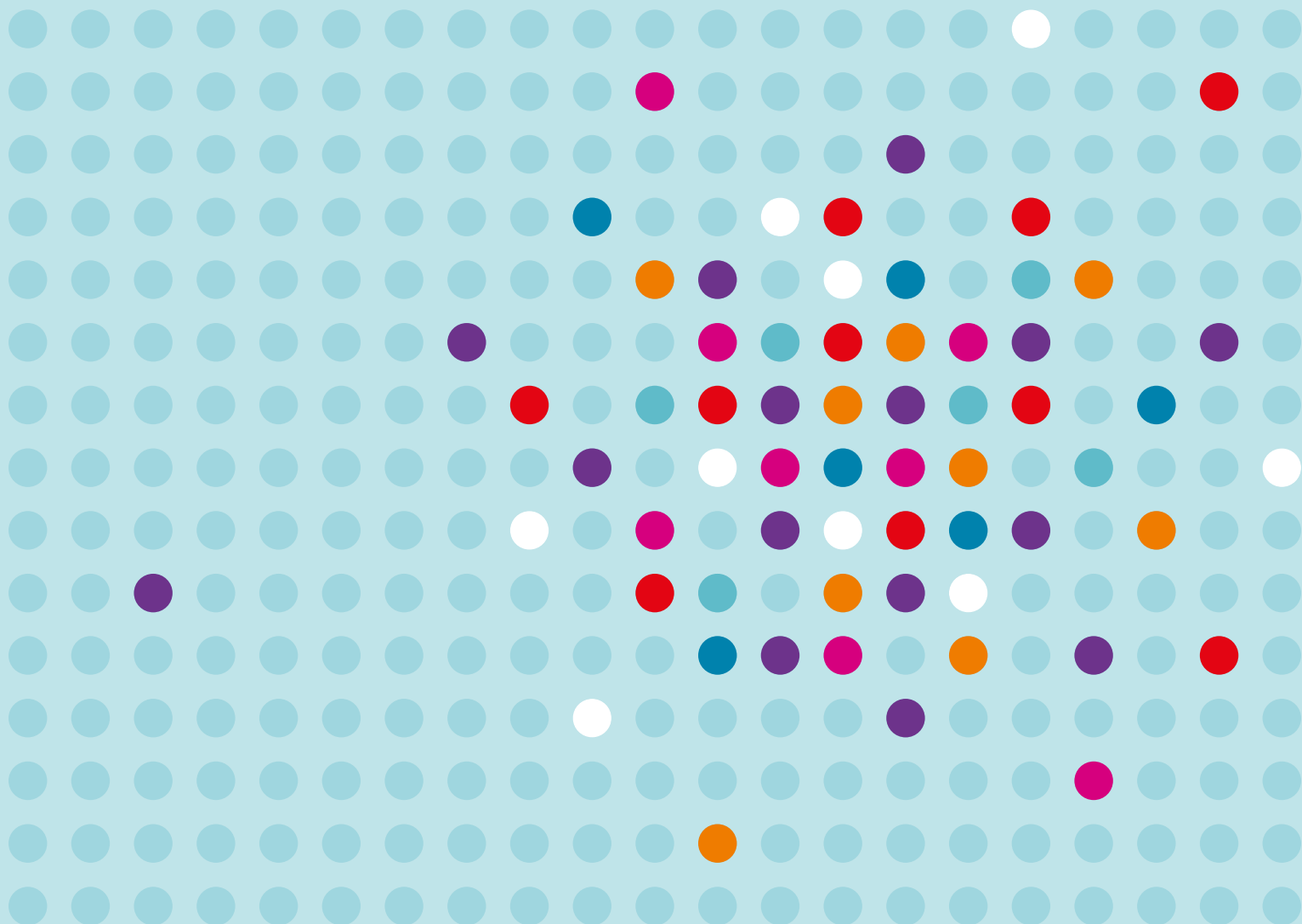
Das WSI ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

Nr. 81 · Policy Brief WSI · 11/2023

STELLUNGNAHME ZUM GESETZENTWURF DER BUNDESREGIERUNG ZUR EINFÜHRUNG EINER KINDERGRUNDSICHERUNG

Öffentliche Anhörung am Montag, 13. November 2023 zum Entwurf eines Gesetzes
zur Einführung einer Kindergrundsicherung (BT-Drucksache 20/9092)

Bettina Kohlrausch



Grundsätzliche Einschätzung

Bisher gibt es für Familien viele verschiedene Leistungen, deren Zugänge und Höhe sehr unterschiedlich geregelt sind. Das Kindergeld, das Anfang des Jahres auf 250 Euro erhöht wurde, wird allen Kindern von Eltern mit mittlerem Einkommen automatisch ausbezahlt. Davon ausgenommen sind Kinder, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten. Eltern mit höherem Einkommen werden über Kinderfreibeträge maximal bis ca. 370 Euro entlastet. Das Finanzamt rechnet dabei automatisch aus, ob das Kindergeld ausgezahlt oder die Freibeträge veranschlagt werden. Zusätzlich können Eltern mit geringem Einkommen einen Kinderzuschlag bis zu 250 Euro erhalten. Den Kinderzuschlag, der in der Kindergrundsicherung aufgehen soll, erhalten jedoch nur rund 30 Prozent der eigentlich leistungsberechtigten Familien. Das liegt daran, dass diese Leistung kaum bekannt ist und auf eigene Initiative beantragt werden muss. Zudem erhalten Kinder, berechnet nach ihrem Alter, aktuell im Bürgergeldbezug 318 bis 429 Euro. Darüber hinaus gibt es noch weitere Leistungen für Familien, z. B. den Unterhaltsvorschuss, das Bildungs- und Teilhabepaket oder Leistungen nach dem Bundesbildungsförderungsgesetz. Dies führt einerseits zu einem unnötig hohen bürokratischen Aufwand, andererseits werden viele Leistungen von Familien nicht in Anspruch genommen, obwohl sie darauf einen Anspruch hätten.

Dem aktuellen System liegt somit doppelte Unwucht zugrunde, da Kinder aus Familien mit einem höheren Einkommen in zweifacher Hinsicht privilegiert sind: Das betrifft zum einen die Höhe der Leistungsgewährung, denn die finanziellen Entlastungen im Rahmen des Kinderfreibetrages liegen über dem Kindergeld, und Kinder, die Leistungen auf Grundlage des Asylbewerberleistungsgesetz erhalten, beziehen nochmals geringere Leistungen. Zum anderen gilt das auch für den Leistungszugang, da Kindergeld und Kinderfreibetrag automatisch ausgezahlt werden, während andere Leistungen beantragt werden müssen. Zudem ist die Definition des kindlichen Existenzminimums in sich inkonsistent, da das steuerliche Existenzminimum, welches die Höhe des Kindefreibetrages definiert, über dem sozialrechtlich definierten Existenzminimum liegt. Das Existenzminimum nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ist noch einmal niedriger definiert.

Diese ungleiche und unübersichtliche Struktur der Höhe und des Zugangs zu sozialen Leistungen ist eine der Ursachen dafür, dass Kinderarmut in Deutschland ein sehr präsenes und strukturell verfestigtes Phänomen ist. Laut einer Studie der Bertelsmann Stiftung wuchs bereits im Sommer 2022 mehr als jedes fünfte Kind in Deutschland in Armut auf. Das sind hochgerechnet 2,8 Mio. Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren. Zwei Drittel der von Armut betroffenen Kinder leben mindestens fünf Jahre durchgehend oder wiederkehrend in Armut – für sie ist Armut eine prägende, wenn nicht dominierende Phase ihrer Kindheit. Kinderarmut geht u. a. mit schlechterer Gesundheit, geringeren Bildungschancen und individuellen Stigmatisierungserfahrungen einher. Dabei verweist die Forschung auch auf die langfristigen negativen gesellschaftlichen Folgen von Kinderarmut wie Fachkräftemangel, steigende Sozialausgaben und sinkende Steuereinnahmen.

Kinderarmut kann langfristig den gesellschaftlichen Wohlstand und den gesellschaftlichen Zusammenhalt gefährden¹ (Bertelsmann Stiftung 2023).

Vor diesem Hintergrund ist die Einführung einer Kindergrundsicherung begrüßenswert. Es wäre eine wichtige Verbesserung der gegenwärtigen Situation, dass Familien alle ihnen zustehenden Leistungen bei einer Anlaufstelle und in einem Antragsverfahren geltend machen können. Die vorgesehenen getrennten Zuständigkeiten zwischen Bund, Jobcentern und Ländern für „Grundbedarf“ und „Sonder- und Mehrbedarfe“ und Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket ist daher kritisch zu bewerten und sollte nicht dazu führen, dass Familien gezwungen sind, sich erneut an mehrere Anlaufstellen zu wenden.

Es wird empfohlen im laufenden Gesetzgebungsverfahren darauf hinzuwirken, dass auch bei unterschiedlichen Zuständigkeiten, alle Leistungskomponenten wie aus einer Hand erbracht werden, damit Familien sich zur Leistungsgewährung tatsächlich an nur eine Anlaufstelle wenden müssen.

Positiv zu bewerten sind die Zusammenführung von Leistungen (Kindergeld, Kinderzuschlag, Bürgergeld für Kinder) und die Erleichterung des Zugangs durch die Digitalisierung der Leistungsvergabe. Der erleichterte Zugang sowie die Erhöhung der Leistungen für bestimmte Teilgruppen und die im Vergleich zu den Regelungen im Bürgergeldbezug weniger starke Anrechnung von Erwerbseinkommen und Unterhalt bzw. Unterhaltsvorschüssen haben das Potenzial, Kinderarmut für einen Teil der Leistungsberechtigten tatsächlich zu reduzieren. Laut Berechnungen des DGB würden aufgrund der nach Alter gestaffelten Leistungen des Zusatzbetrags vor allem Kinder und Jugendliche, die bisher den Kinderzuschlag (einschließlich Sofortzuschlag) erhalten haben, höhere Leistungen bekommen: Kinder unter 13 Jahren, die bisher Leistungen wie z. B. Bürgergeld in Anspruch genommen haben und deren Eltern mehr als 600 Euro (bei Alleinerziehenden) bzw. mehr als 900 Euro (in Paarhaushalten) verdienen, würden von der weniger starken Anrechnung des Erwerbseinkommens profitieren (siehe Tabelle im Anhang).

Allerdings können die im Gesetz vorgeschlagenen Maßnahmen nur als ein erster Schritt hin zu einer Kindergrundsicherung verstanden werden. Die im vorliegenden Gesetzentwurf dargestellten Leistungen sind nicht ausreichend, um Kinderarmut wirksam zu bekämpfen.

Die Grundidee einer Kindergrundsicherung ist es, eine Leistung für alle Kinder zu schaffen. Das würde bedeuten, dass auch Kinder, deren Eltern bisher Steuererleichterungen über den Kinderfreibetrag erhalten haben, Leistungen im Rahmen der Kindergrundsicherung oder zumindest auf dem Niveau der Kindergrundsicherung erhielten. Weiterhin würde dies bedeuten, dass die Schlechterstellung der ohnehin besonders stark von Armut betroffenen Kindern, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beziehen, abgeschafft würde. Dies ist jedoch nicht der Fall. Im Gegenteil, die Leistungen für Kinder, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beziehen, sollen durch die Streichung des Sofortzuschlags um 20 Euro gekürzt werden. Es werden somit nicht alle Kinder und Jugendliche in die Regelungen der

¹ Antje Funcke und Sarah Menne 2023): Kinderarmut und Kindergrundsicherung: Daten und Fakten. Bertelsmann Stiftung (https://www.bertelsmannstiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Familie_und_Bildung/IN_BNG_Policy_Brief_Kinderarmut_Kindergrundsicherung_Daten_Fakten_2023.pdf)

Kindergrundsicherung miteinbezogen. Zudem ist es unverständlich und im Sinne des Ziels, Kinderarmut zu reduzieren, absolut kontraproduktiv, die Leistungen für eine bestimmte Gruppe von Kindern zu kürzen.

Im laufenden Gesetzgebungsverfahren sollte daher zumindest darauf hingewirkt werden, dass die Kürzungen für Kinder im Asylbewerberleistungsgesetz wieder zurückgenommen werden.

Im Zuge einer langfristigen Weiterentwicklung des Instruments zu einer echten Kindergrundsicherung sollten tatsächlich alle Kinder in das Instrument der Kindergrundsicherung einbezogen werden. Die Definition mehrerer kindlicher Existenzminima, differenziert nach Aufenthaltsstatus und Einkommen der Eltern, widerspricht dem Konzept der Chancengleichheit und verhindert eine zielführende Allokation staatlicher Mittel, den Kindern mit dem größten Bedarf die höchsten Leistungen zukommen zu lassen.

In der Forschung wurde immer wieder darauf hingewiesen, dass der Kern einer Kindergrundsicherung die Neuberechnung des sozio-kulturellen Existenzminimums von Kindern sein müsse. Da dies auch als gemeinsames Vorhaben im Koalitionsvertrag vereinbart wurde, ist es umso bedauerlicher, dass es im Zuge des vorliegenden Gesetzentwurfes nicht geschieht – stattdessen die Leistungen des Bürgergeldes als Leistungsbemessungsgrundlage herangezogen werden. Positiv ist hier anzumerken, dass die beim Kinderzuschlag angewandte Abschmelzrate von 45 Prozent (statt der höheren Abschmelzrate beim Bürgergeld) übernommen wird. Ebenso positiv ist die Staffelung der Höhe der Leistungen nach Alter. Dies führt, wie bereits ausgeführt, zu Verbesserungen für Jugendliche, die bisher mit dem Kinderzuschlag einen vergleichsweise geringen Betrag erhalten haben.

Dennoch wurde die gegenwärtig geltende Systematik zur Regelbedarfsermittlung beibehalten. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die (nicht nur für Kinder) gültige Vorgehensweise bei der Festsetzung des Existenzminimums die tatsächlichen Bedarfe von Menschen systematisch unterschätzt. Diese orientiert sich an den 20 Prozent der ärmsten Haushalte nach der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Damit richtet sich die Bedarfsermittlung an einer armen Referenzgruppe aus und reproduziert deren Mangelsituation. Zudem werden viele Ausgabenpositionen aus dem Regelsatz herausgerechnet, wie etwa Ausgaben für Haustiere oder ein Eis aus der Eisdiele. Die willkürliche Definition, bestimmte Verbrauchsausgaben als nicht regelsatzrelevant zu bezeichnen, gefährdet die gesellschaftliche Teilhabe von Kindern und Jugendlichen.

Im Zuge einer Weiterentwicklung des im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Instruments hin zu einer echten Kindergrundsicherung wird empfohlen, die Regelbedarfsermittlung auf Grundlage einer neuen Systematik vorzunehmen, die sich im Sinne der Schaffung echter Teilhabemöglichkeiten an der gesellschaftlichen Mitte orientiert.

Problematisch ist zudem, dass die Festlegung der Höhe des Leistungsanspruchs auf den einkommensabhängigen Zusatzbetrag auf Grundlage des durchschnittlichen Einkommens der letzten sechs Monate erfolgen soll. Eine Anpassung ist nicht vorgesehen. Das bedeutet, dass der zu Beginn des Bewilligungszeitraums erlassene Leistungsbescheid für sechs Monate gilt und nicht angepasst werden kann. Eltern, die kurzfristig Einkommensverluste hinnehmen müssen, werden auf das Bürgergeld verwiesen. Dies birgt die Gefahr einer mangelnden Akzeptanz des Instruments, schafft zusätzlichen bürokratischen Aufwand und ggf. neue finanzielle Risiken für die Familien.

Es wird daher dringend empfohlen, die Gesetzesvorlage im laufenden Gesetzgebungsverfahren dahingehend zu verändern, dass Einkommenseinbußen zeitnah zu einer Anpassung des Zusatzbetrags führen.

Vor dem Hintergrund der Forschungslage zur Situation von Alleinerziehenden ist es positiv zu beurteilen, dass Unterhaltsleistungen und Unterhaltsvorschuss mit geringeren Anrechnungssätzen als bisher – also nicht mehr zu 100 Prozent – angerechnet werden.

Völlig unverständlich und im Widerspruch zur realen (Erwerbs)situation Alleinerziehender ist jedoch die geplante Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes. Sie sieht vor, dass Alleinerziehende mit schulpflichtigen Kindern, die Leistungen aus dem Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung beziehen, nur dann Unterhaltsvorschuss erhalten, wenn sie über ein Erwerbseinkommen von über 600 Euro verfügen. Im Gesetzesentwurf wird diese Änderung damit begründet, dass Erwerbsanreize für Alleinerziehende gesetzt werden sollen. Es ist jedoch unverständlich, warum es gerade bei Alleinerziehenden (meist Müttern) besondere Erwerbsanreize brauche. Von den insgesamt eine Mio. Frauen, die ihr minderjähriges Kind überwiegend allein betreuten, arbeiteten mehr als vier von zehn in Vollzeit. Daten des Statistische Bundesamts zeigen, dass ihr Anteil mit 42,8 Prozent deutlich über dem von vollzeiterwerbstätigen Müttern in Paarfamilien (32 Prozent) lag. Allerdings wird gerade bei der Gruppe der Alleinerziehenden deutlich, dass Erwerbsarbeit nicht automatisch vor Armut schützt. Die Erwerbsquote alleinerziehender Mütter ist höher als die anderer Mütter. Dennoch ist ihr Armutsrisiko größer.

Die Unterstellung fehlender Erwerbsorientierung von Alleinerziehenden steht auch deshalb im Widerspruch zur gelebten Realität von Alleinerziehenden, da der Staat es versäumt, die nötigen Voraussetzungen für die Erwerbstätigkeit von Alleinerziehenden zu schaffen. Laut aktuellem Bildungsbericht „liegt der Elternbedarf an ganztägigen Angeboten für Kinder im Grundschulalter laut der KiBS -Elternbefragung 2021 im Bundesdurchschnitt mit 63 Prozent deutlich höher als die derzeitige Beteiligungsquote von 54 Prozent“².

Es wird empfohlen, die geplante zusätzliche Anspruchsvoraussetzung auf Unterhaltszuschuss für Alleinerziehende mit schulpflichtigen Kindern im Zuge des laufenden Gesetzgebungsverfahrens zu streichen.

² Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung (2022): Bildung in Deutschland 2022. Gefördert mit Mitteln der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung 2022. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zum Bildungspersonal, S. 136

ANHANG

Veränderung von Leistungsansprüchen (Maximalbeträge, nach heutigen Werten)^a

Leistungssystem/ Altersgruppen	Status quo	Kindergrundsicherung	
Kinderzuschlag (KiZ)	Komponenten: 250 € Kindergeld + 250 € KiZ (einschl. 20 € Sofortzuschlag)	Komponenten: Garantie- und Zusatz-betrag (einschl. „integriertem“ 20 € Sofortzuschlag + 125 € Wohnkostenanteil)^a	
Bedingung: Elterneinkommen ab 600/900 € ^b			
Kinder 0 – 5 Jahre			
Kinder 6 – 13 Jahre			
Kinder 14 – 17 Jahre			
Kinder 18 – 24 Jahre			
Leistungssystem/ Altersgruppen	Status quo	Kindergrundsicherung	
Bürgergeld	Komponenten: Regelsatz + 20 € Sofortzuschlag + 125 € Wohnkostenanteil^d	Komponenten: Garantie- und Zusatzbetrag (einschl. „integriertem“ 20 € Sofortzuschlag + 125 € Wohnkostenanteil)^a	
		Elterneinkommen kleiner 600/900 € ^b	Elterneinkommen ab 600/900 € ^b
Kinder 0 – 5 Jahre	463 €	463 €	500 € ^c
Kinder 6 – 13 Jahre	493 €	493 €	500 €
Kinder 14 – 17 Jahre	565 €	565 €	
Kinder 18 – 24 Jahre	547 €	547 €	

a) ohne Effekt der geplanten Änderung im RBEG; ohne 15 € für soziale Teilhabe

b) Alleinerziehende 600 €, Paare: 900 €. Diese Mindesteinkommensgrenzen sind heute Voraussetzung für den Kinderzuschlag. Laut § 56 (Anwendungsvorschrift) GE sind diese Mindesteinkommensgrenzen die Voraussetzung, damit bei der Kindergrundsicherung der Kinderzuschlag-Höchstbetrag als Mindest-Zusatzbetrag wirkt.

Nicht der Bezug des Kinderzuschlags in der Vergangenheit ist somit Bedingung für einen Zusatzbetrag in Höhe von 250 €, sondern allgemein das Erreichen der Mindesteinkommensgrenzen.

c) Beim Kinderzuschlag-Höchstbetrag ist der Sofortzuschlag (20 Euro) bereits enthalten (§ 6a Absatz 2 BKGG).

d) Die Gesamtleistung für die Wohnkosten ändern sich nicht, sofern die Eltern weiterhin Bürgergeld beziehen. Damit die Leistungen fürs Kind in beiden Systemen – Kindergrundsicherung und Bürgergeld – vergleichbar dargestellt werden können, wird die Wohnkostenpauschale auch hier ausgewiesen.

Quelle: Stellungnahme des DGB zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einführung einer Kindergrundsicherung, 06.11.2023

WSI

AUTORIN

Prof. Dr. Bettina Kohlrausch
Wissenschaftliche Direktorin
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut
der Hans-Böckler-Stiftung
Düsseldorf

IMPRESSUM

Herausgeber
Hans-Böckler-Stiftung
Georg-Glock-Straße 18
40474 Düsseldorf
www.boeckler.de
ISSN 2366-9527
Satz: Daniela Groß

WWW.BOECKLER.DE