

STELLUNGNAHME

Berlin, den 6. September 2023

Stellungnahme zum Referentenentwurf des BMFSFJ „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung und zur Änderung weiterer Bestimmungen“

Die evangelische arbeitsgemeinschaft familie (eaf) bedankt sich für die Gelegenheit der schriftlichen Äußerung zum vorliegenden Referentenentwurf. Die Frist von fünf Arbeitstagen empfindet die eaf allerdings angesichts des Umfangs und der Komplexität des Gesetzesvorhabens als unverhältnismäßig kurz.

1. Einleitung

Die Tatsache, dass sieben Ministerien an der IMA Kindergrundsicherung beteiligt waren, macht einmal mehr deutlich, dass Familienpolitik ein Querschnittsthema ist. Ob Arbeit, Wohnen, Steuern, Bildung oder Soziales: Familienpolitik berührt weite gesellschaftliche Bereiche und ist wichtig für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft. Der Referentenentwurf ¹ begründet die Notwendigkeit der Einführung einer Kindergrundsicherung so: „Ein Aufwachsen in Armut hat negative Auswirkungen auf den gesamten weiteren Lebensweg von Kindern und Jugendlichen, auf ihre Gesundheit, den Bildungserfolg und die soziale Teilhabe. Das bisherige System der Familienförderung mit vielen verschiedenen Leistungen für Kinder und Familien kann ein Aufwachsen in Armut und seine Folgen nicht in ausreichendem Maße verhindern.“ Dieser Aussage stimmt die eaf zu. Wir würdigen den Willen, den Mut und die Tatkraft der amtierenden Regierung, einen Systemwechsel in Angriff zu nehmen, der über die aktuelle Regierungsperiode hinaus wirken könnte und laut Entwurf² das Ziel hat, „mehr Kinder aus der Armut zu holen und bessere Chancen für Kinder und Jugendliche zu schaffen“.

¹ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung und zur Änderung weiterer Bestimmungen S. 47.

² Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung und zur Änderung weiterer Bestimmungen S. 47.

Die eaf hat das Ziel, eine Absicherung für Kinder außerhalb der Transferleistungen des SGB II und SGB XII zu schaffen, grundsätzlich begrüßt. Eine „Kindergrundsicherung“ sollte aus Sicht der eaf eine am Wohl des Kindes orientierte Absicherung schaffen, die sich nicht mehr wie bisher statistisch und fiskalpolitisch am unteren Level orientiert, sondern normativ auf die spezifischen Bedürfnisse des Kindes im Sinne „guter“ Bedingungen für seine Entwicklung und Entfaltung ausgerichtet ist.³ Die eaf versteht das Ziel einer „Kindergrundsicherung“ so, dass Kinder aus dem für sie nicht passenden System der sozialrechtlichen Logik des Forderns und Förderns herausgelöst werden und unabhängig vom Erwerbsstatus ihrer Eltern so angemessen gefördert werden, dass ihre soziale Teilhabe gesichert ist. Deshalb hat die eaf große Hoffnungen auf die im Koalitionsvertrag angekündigte Neudefinition des soziokulturellen Existenzminimums für Kinder⁴ gesetzt und sich für eine Abkehr von der Orientierung an einem sozialrechtlichen „Minimum“ hin zu einem „ausreichenden Mindestbedarf“ für ein gutes Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen und angemessene Teilhabe ausgesprochen.

Die eaf kommt zu dem Schluss, dass der vorliegende Entwurf eines Bundeskindergrundsicherungsgesetzes und die mit ihm zusammen vorgesehenen Änderungen anderer Gesetze nicht die Ziele erreichen, die sich die eaf für eine „Kindergrundsicherung“ vorgestellt hat. Die vorgelegten Regelungen vermitteln im Gegenteil den Eindruck, dass es gerade das oberste Ziel dieser „Kindergrundsicherung“ ist, auch zukünftig keinen Cent mehr als ein möglichst kleingerechnetes sozialrechtliches „Minimum“ für Kinder auszugeben. Zwar können mit der Lupe im Dschungel der Vorschriften Gruppen von Kindern identifiziert werden, für die sich im Vergleich zum Status Quo eventuelle finanzielle Verbesserungen erkennen lassen. Dafür werden Verschlechterungen für andere Kinder in Kauf genommen, die halbherzig für einen Übergangszeitraum ausgeglichen, danach aber realisiert werden.⁵

Dass mit dem Kindergrundsicherungsscheck voraussichtlich künftig mehr Familien die ihnen bereits jetzt zustehenden Leistungen in Anspruch nehmen werden, wird von der eaf begrüßt. Endlich wird – durch den Wechsel von einer Holschuld der Bürger zu einer Bringschuld des Staates – ein ernsthafter Versuch unternommen, verdeckte Armut zu verringern. Insofern ist ein Ansatz gegeben, „mehr Kinder aus der Armut zu holen“. Wenn aber auch diese Kinder dann nur Leistungen erhalten, die – wie nachfolgend ausgeführt – auf ein möglichst niedriges sozialrechtliches Minimum gedeckelt sind, kann von einer flächendeckenden Armutsvermeidung bei Kindern nicht die Rede sein.

³ Vgl. Neue Perspektiven für Kinder durch eine Kindergrundsicherung: Ein Zwischenruf der eaf, 4. August 2021, S. 1.

⁴ Koalitionsvertrag S. 79.

⁵ Vgl. § 56 E-BKGS und unten unter Punkt 1 Definition eines „ausreichenden Kindermindestbedarfs“ die diesbezüglichen Ausführungen zum steuerrechtlichen Kindergarantiebtrag und der Regelung zur Vermeidung von Schlechterstellung.

Folgende Punkte sind aus Sicht der eaf neben einer leistungsfähigen Infrastruktur für Familien für das Gelingen einer „Kindergrundsicherung“ entscheidend⁶ und werden deshalb in dieser Stellungnahme näher betrachtet:

- Definition eines „ausreichenden Kindermindestbedarfs“
- Erreichen der wichtigen Zielgruppen „Kinder in Bedarfsgemeinschaften“ und „Kinder von (überwiegend) Alleinerziehenden“
- Wohnen als relevanter Kostenfaktor

1. Definition eines „ausreichenden Kindermindestbedarfs“

Aus Sicht der eaf steht und fällt der Erfolg einer „Kindergrundsicherung“ mit der Höhe der finanziellen Leistung, die für alle Kinder bereitgestellt wird, deren Eltern einen Unterhalt für ihre Kinder in dieser Höhe nicht selbst erwirtschaften können. Es ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, eine soziale Absicherung von Kindern und Jugendlichen zu schaffen, die über eine reine Armutsbekämpfung hinausgeht und in den Bereichen des Steuer-, Sozial- und Unterhaltsrechts harmonisiert ist. Notwendiges Kernelement für die Einführung einer „Kindergrundsicherung“ ist deshalb, festzulegen, was ein „ausreichender Kindermindestbedarf“ ist und wie er ermittelt werden kann und soll. Zudem muss geklärt werden, wie Bedarfe für Bildung, Ausbildung und Teilhabe ausreichend berücksichtigt werden können.

Dies ist in der Konstruktion der vorliegenden „Kindergrundsicherung“ nicht geschehen. Weder wurde neu definiert, was Kinder für ein gutes Aufwachsen und ausreichende soziale Teilhabe brauchen noch wurde der mögliche Höchstbetrag der „Kindergrundsicherung“ im Vergleich zum Status Quo derzeitiger möglicher Leistungen erhöht. Jedenfalls ist Letzteres, soweit für die eaf aus dem Dschungel der vorgelegten Regelungen in der Kürze der Zeit ersichtlich, für die Kinder der wichtigsten Zielgruppen nicht in nennenswertem Maße der Fall.

Der steuerrechtliche **Kindergarantiebtrag** entspricht dem bisherigen Kindergeld. Anspruchsberechtigt sind weiterhin die Eltern. Die einzige Neuerung ist, dass künftig eine Orientierung an der Entwicklung der steuerlichen Freibeträge für Kinder durch § 7 E-BKGS gesetzlich im EstG verankert wird.⁷ Das begrüßt die eaf für alle Familien, die von der Erhöhung des Kindergeldes (künftig Kindergarantiebtrag) profitieren. Kinder, die in Zukunft den Kinderzusatzbetrag beziehen, gehören nicht dazu. Denn der Kindergarantiebtrag wird auf den Kinderzusatzbetrag angerechnet, so wie zuvor das Kindergeld auf den Kinderregelsatz angerechnet wurde. Die eaf kritisiert, dass dadurch ein wesentlicher Fehler des alten Systems fortbesteht.

⁶ Vgl. Neue Perspektiven für Kinder durch eine Kindergrundsicherung: Ein Zwischenruf der eaf, 4. August 2021, S.5-8.

⁷ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung und zur Änderung weiterer Bestimmungen S. 13 § 7 E-BKGS.

Im Gegenteil werden aus Kindern, die bis jetzt den Kinderzuschlag beziehen, perspektivisch Kinder, die Kinderzuschlagbetrag erhalten. So werden auch sie von einer Erhöhung des Kindergarantiebetrags in Zukunft nicht profitieren. Zwar gibt es eine Regelung zur Vermeidung von Schlechterstellung in § 56 E-BKGS; diese ist jedoch nicht systematischer Art, sondern hat einen fixen Bezugspunkt in der Rechtslage zu Beginn des Kalenderjahres 2025 bzw. zum Ende des Kalenderjahres 2024. Das bedeutet, dass dieser Schlechterstellungsausgleich mit steigenden Lebenshaltungskosten und damit verbundenen notwendigen Leistungserhöhungen irgendwann endet, da er nicht dynamisiert wird.

Der als besonderer Teil des SGB konzipierte **Kinderzuschlagbetrag** (§ 11 E-BKGS) entspricht bei vollem Höchstbetrag dem Kinderregelsatz des SGB II zuzüglich eines monatlichen Pauschalbedarfs für Unterkunft und Heizung, der dem Existenzminimumbericht der Bundesregierung⁸ entnommen wird. Aus dieser Pauschale von derzeit monatlich 120 Euro ergeben sich möglicherweise Folgeprobleme, die weiter unten bei „Wohnen als relevanter Kostenfaktor“ behandelt werden.

Die eaf kritisiert, dass die umstrittene Regelsatzberechnung nicht geändert wird. Ein am Wohl des Kindes ausgerichteter Regelsatz kann so nicht gewährleistet werden.⁹

Ob eine nennenswerte Leistungserhöhung des Kinderregelsatzes durch die angekündigte Änderung der Verteilungsschlüssel erreicht wird, lässt sich dem vorliegenden Entwurf nicht entnehmen.¹⁰

Der Sofortzuschlag hat keinen Eingang in den Kinderzuschlagbetrag gefunden¹¹ und überdauert nur als Messgröße zur Vermeidung von Schlechterstellungen.¹²

Hinweise auf das im Vorfeld auf 250 Euro erhöhte Kindergeld sowie auf die für 2024 angekündigten Erhöhungen der Regelsätze des Bürgergeldes laufen ins Leere, denn sie dienen und dienen lediglich dem Inflationsausgleich.¹³

⁸ Dem aktuellen 14. Existenzminimumbericht kann die Höhe der für die Jahre 2023 und 2024 steuerfrei zu stellenden Existenzminima entnommen werden:

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Steuern/14-existenzminimumbericht.pdf?__blob=publicationFile&tv=7 [abgerufen am 03.09.2023].

⁹ Vgl. Neue Perspektiven für Kinder durch eine Kindergrundsicherung: Ein Zwischenruf der eaf, 4. August 2021, S. 3 mit weitergehenden Ausführungen.

¹⁰ Vgl. Leerstellen im Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung und zur Änderung weiterer Bestimmungen S. 42–45 bezüglich der Änderungen im Regelbedarfsermittlungsgesetz.

¹¹ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung und zur Änderung weiterer Bestimmungen S. 40: Streichung von § 72 SGB II.

¹² Vgl. § 56 E-BKGS.

¹³ Vgl. zum Bürgergeld die Aussage von Sozialminister Hubertus Heil im Interview mit dem ZDF: „Die Tatsache, dass es jetzt deutliche Steigerungen beim Bürgergeld gibt, ist ja der Tatsache geschuldet, dass wir jetzt eine kräftige Inflation hatten“. <https://www.zdf.de/nachrichten/heute-journal/schaltgesprach-heil-sozialstaat-100.htm> [abgerufen am 02.09.2023].

Das Schulbedarfspaket als Teil der **Leistungen für Bildung- und Teilhabe** gilt mit dem Antrag auf Kinderzusatzbetrag automatisch als mitbeantragt und wird im entsprechenden Bewilligungsmonat zweimal im Jahr mit ausgezahlt.

Wenn kein Zusatzbetrag, sondern nur Wohngeld bezogen wird, muss das Schulbedarfspaket gesondert beantragt werden.¹⁴ Alle individuellen Leistungen für Bildung und Teilhabe wie Nachhilfe, Ausflüge, Klassenfahrten, Mittagsverpflegung und Schülerbeförderung müssen weiterhin einzeln beantragt werden.

Der pauschale Teilhabebetrag von 15 Euro monatlich für Aktivitäten zur sozialen Teilhabe wie beispielsweise Sportverein oder Musikunterricht wird nicht erhöht. Er fließt nicht in den Kinderzusatzbetrag ein, sondern wird als zweckgebundene Sachleistung beibehalten, für die weiterhin der Nachweis erbracht werden muss, dass tatsächliche Aufwendungen in den vorgegebenen Bereichen angefallen sind.

Summa summarum kann keine nennenswerte Leistungserhöhung durch den vorgelegten Entwurf festgestellt werden, die auch nur annähernd einen Schritt in Richtung der Gewährleistung eines „ausreichenden Kindermindestbedarfs“ für alle Kinder bedeutet.

2. Erreichen der wichtigen Zielgruppen „Kinder in Bedarfsgemeinschaften“ und „Kinder von (überwiegend) Alleinerziehenden“

Von äußerster Wichtigkeit ist es aus Sicht der eaf, sicherzustellen, dass eine „Kindergrundsicherung“ bei Kindern von getrenntlebenden Eltern und Kindern in Familien mit finanziellem Unterstützungsbedarf wirklich ankommt. Eine „Kindergrundsicherung“, die diese Zielgruppen nicht zufriedenstellend erreicht, kann Kinderarmut weder wirksam bekämpfen noch vermeiden.

Über die Hälfte der Familienhaushalte im SGB II-Bezug sind Ein-Eltern-Haushalte, was zugleich bedeutet, dass rund 45 Prozent aller Kinder im SGB II-Bezug Kinder von Alleinerziehenden sind.¹⁵ Die Schnittmenge dieser beiden Zielgruppen ist also groß.

Die eaf hat bereits 2021 die Notwendigkeit betont, bei der Einführung einer Kindergrundsicherung die Schnittstellen zwischen sozialrechtlichen, steuerrechtlichen und

¹⁴ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung und zur Änderung weiterer Bestimmungen S. 51.

¹⁵ Vgl. Bertelsmann Stiftung: Factsheet Kinderarmut in Deutschland, Juli 2020, S. 4. Die Zahl der Kinder in alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften ist im Juni 2022 im Vergleich zum Vorjahr nochmal deutlich angestiegen (+ 11,5 Prozent vgl. Bertelsmann Stiftung: Factsheet Kinderarmut in Deutschland, Januar 2023, S. 8.

unterhaltsrechtlichen Strukturen sorgfältig zu prüfen und in ihren Auswirkungen gründlich zu berücksichtigen.¹⁶

Zwar wird das Einkommen des Kindes (z. B. Unterhalt oder Unterhaltsvorschuss) beim Kinderzusatzbetrag gemäß § 12 E-BKGS grundsätzlich nur in Höhe von 45 Prozent angerechnet. Das könnte für Kinder von Alleinerziehenden, die bisher Leistungen nach dem SGB II bezogen haben, in Zukunft höhere Leistungen bedeuten, da dort bisher das Einkommen des Kindes zu 100 Prozent angerechnet wurde. Diese mögliche Leistungsverbesserung konterkariert der vorliegende Entwurf jedoch sogleich durch die Bemühung, für bestimmte Kinder von Alleinerziehenden die Leistungsverbesserungen wieder abzusenken.

Dies geschieht gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 1–3 E-BKGS für Kinder, die Unterhaltsleistungen beziehen, die einen Betrag von 500 Euro übersteigen. Hier findet eine abweichende Verrechnung in Höhe von bis zu 75 Prozent statt. Diese Anrechnungsregelung ist nicht einmal dynamisiert, so dass sich bei entsprechender Steigerung von Lebenshaltungskosten und der damit einhergehenden Anpassung von Unterhaltsleistungen das Verhältnis zwischen Anrechnungsprozentsatz und Unterhaltshöhe zu Ungunsten der Kinder von Alleinerziehenden absehbar verschieben wird.

Kinder von Alleinerziehenden mit Anspruch auf Unterhaltsvorschuss könnten ebenfalls von diesen Anrechnungsregelungen profitieren, wenn sie zuvor Leistungen nach dem SGB II erhalten haben. Hier schiebt der Entwurf für Schulkinder, deren alleinerziehender Elternteil weniger als 600 Euro Erwerbseinkommen hat, einen neuen Riegel vor. Das Unterhaltsvorschussgesetz wird so geändert, dass sie künftig keinen Anspruch mehr auf Unterhaltsvorschuss haben.¹⁷ Begründet werden diese erschwerten Anspruchsvoraussetzungen damit, dass so „künftig verstärkt Erwerbsanreize bei dem alleinerziehenden Elternteil gesetzt werden“ sollen.¹⁸

Diese Änderungen des Unterhaltsvorschussgesetzes in der Zusammenschau mit den kürzlich vorgestellten Eckpunkten des Bundesministeriums der Justiz zur „Modernisierung des Unterhaltsrechts“¹⁹ offenbaren nach Ansicht der eaf eine äußerst bedenkliche Sicht auf (überwiegend) alleinerziehende Eltern.

Im vorliegenden Entwurf wird die Notwendigkeit gesehen, für (überwiegend) Alleinerziehende Erwerbsanreize zu setzen. Damit wird unterstellt, alle (überwiegend) Alleinerziehenden könnten, wenn sie nur wirklich wollten, ihr Armutsrisiko durch mehr Erwerbsarbeit beseitigen. So wird ein

¹⁶ Vgl. Neue Perspektiven für Kinder durch eine Kindergrundsicherung: Ein Zwischenruf der eaf, 4. August 2021, S. 5.

¹⁷ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung und zur Änderung weiterer Bestimmungen S. 36: Artikel 2 Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes.

¹⁸ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung und zur Änderung weiterer Bestimmungen S. 109.

¹⁹ Vgl. BMJ: Ein faires Unterhaltsrecht für Trennungsfamilien: Eckpunkte des Bundesministeriums der Justiz zur Modernisierung des Unterhaltsrechts, 24. August 2023. https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/Eckpunkte/Eckpunkte_Unterhaltsrecht.pdf?__blob=publicationFile&t=2 [abgerufen am 04.09.2023].

Bild individuellen Versagens gezeichnet und das Armutsrisiko von (überwiegend) alleinerziehenden Eltern nicht als strukturelles Problem adressiert. Es sind genau solche stigmatisierenden Denkweisen und falschen Armutsbilder, die dringend notwendige politische Reformen und Lösungen verhindern.²⁰

Der gleiche Geist zeigt sich im Eckpunktepapier zur „Modernisierung des Unterhaltsrechts“. Diese Eckpunkte enthalten nicht, wie man erwarten könnte, Lösungen für die größten aktuellen Probleme des Unterhaltsrechts, die mitursächlich für das mit 41,6 Prozent überdurchschnittlich hohe Armutsrisiko²¹ von (überwiegend) alleinerziehenden Eltern sind. Diese Probleme sind erstens, dass Dreiviertel aller unterhaltsberechtigten Kinder den ihnen zustehenden Unterhalt nicht bekommen, zweitens die Vereinbarkeitsproblematik von (überwiegend) alleinerziehenden Eltern und drittens die im Unterhaltsrecht nicht ausreichende Berücksichtigung ihrer Opportunitätskosten und durch Sorgearbeit beeinträchtigten Erwerbsbiographien. Im Gegenteil steht im Mittelpunkt dieser Reformvorschläge einseitig die Verringerung der Unterhaltslasten von Eltern, die ihre Kinder nicht überwiegend, sondern in wesentlich geringerem Maße betreuen als der andere Elternteil und deren Vereinbarkeitsproblematik dadurch ebenfalls wesentlich geringer ist. Auffangen sollen diese Unterhaltslücken dann die überwiegend alleinerziehenden Eltern durch Erweiterung ihres Erwerbsumfangs. Auch hier wird unterstellt, überwiegend alleinerziehende Eltern könnten ihren Erwerbsumfang steigern, wenn eine gesetzliche Barunterhaltspflicht für ihre Kinder sie dazu zwingt. Als ob die Verbesserung des eigenen Lebensstandards und bessere Lebensbedingungen für ihre Kinder dafür nicht Anreiz genug wären.

Eine solche „Modernisierung des Unterhaltsrechts“ muss zugleich aus gleichstellungspolitischen Erwägungen abgelehnt werden. Denn die (überwiegend) alleinerziehenden Eltern sind zu 85 Prozent Frauen.²² Die Eltern, die ihre Kinder nicht überwiegend, sondern in wesentlich geringerem Maße betreuen als der andere Elternteil sind überwiegend Männer. Im Mittelpunkt der Reform steht also einseitig die Verringerung der Unterhaltslasten von Männern.

Der erhöhte Bedarf von Kindern in Trennungsfamilien wird in dem vorliegenden Entwurf nicht berücksichtigt. Ein vielfach geforderter sozialrechtlicher Umgangsmehrbedarf, wie ihn auch die eaf befürwortet²³, wird bei der neuen „Kindergrundsicherung“ nicht eingeführt.

²⁰ Vgl. Ausführungen und Forderungen im Gemeinsamen Appell des Ratschlags Kinderarmut „Haltung zeigen gegenüber Kindern, Jugendlichen und Familien: Menschen in Armutslagen vorurteilsfrei begegnen!“, Juni 2023, den die eaf mitgezeichnet hat. https://kinderschutzbund.de/wp-content/uploads/2023/06/20230615_Appell_Ratschlag-Kinderarmut_endg.pdf [abgerufen am 04.09.2023].

²¹ Vgl. Bertelsmann Stiftung: Factsheet Kinderarmut in Deutschland, Januar 2023, S. 5.

²² Vgl. Destatis: Zahl der Woche Nr. 20 vom 16. Mai 2023 https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Zahl-der-Woche/2023/PD23_20_p002.html [abgerufen am 06.09.2023].

²³ Vgl. Neue Perspektiven für Kinder durch eine Kindergrundsicherung: Ein Zwischenruf der eaf, 4. August 2021, S. 4.

Der Bedarf für Kinder, die in zwei Haushalten leben, ist aber immer höher als bei Kindern, die mit beiden Eltern in einem Haushalt leben. Derzeit wird der Kinderregelsatz tageweise zwischen den Haushalten der getrenntlebenden Eltern aufgeteilt. So fehlt in beiden Haushalten Geld für die nötige Grundausstattung, für die Versorgung mit Lebensmitteln oder die Ermöglichung gesellschaftlicher Teilhabe. Denn das, was der eine Haushalt braucht, bekommt er nur auf Kosten des anderen. Dies führt zu einer Unterdeckung des Bedarfs des Kindes in beiden Haushalten.²⁴ Auch künftig wird der Kinderzusatzbetrag gemäß § 9 E-BKGS, genau wie zuvor die Regelsätze, zwischen den Elternhaushalten in temporärer Bedarfsgemeinschaft aufgeteilt. Aber damit nicht genug: Dieser Missstand wird nun, anstatt ihn abzuschaffen, auf Haushalte ausgeweitet, die zuvor den Kinderzuschlag in voller Höhe zur Verfügung hatten.²⁵ Dies wird möglich, indem nun das Kind anspruchsberechtigt auf den Kinderzusatzbetrag ist und nicht mehr, wie zuvor beim Kinderzuschlag, der Elternteil, der Kindergeld bezieht.²⁶

Der vorliegende Entwurf enthält, soweit für die eaf ersichtlich, keine ausreichenden Leistungsverbesserungen für Kinder und Jugendliche, die bislang in Bedarfsgemeinschaften und/oder bei (überwiegend) Alleinerziehenden leben.

3. Wohnen als relevanter Kostenfaktor

Der **Kinderzusatzbetrag** (§ 11 E-BKGS) entspricht bei vollem Höchstbetrag dem Kinderregelsatz des SGB II zuzüglich eines monatlichen Pauschalbedarfs für Unterkunft und Heizung, der dem Existenzminimumbericht der Bundesregierung²⁷ entnommen wird. Für Unterkunft und Heizung nimmt der Existenzminimumbericht Bezug auf pauschale Werte. Derzeit liegt dieser pauschale Wert für Unterkunft und Heizung eines Kindes bei monatlich 120 Euro. Es liegt auf der Hand, dass Familien, die in einer Großstadt wohnen, mit diesem Betrag für den Wohnanteil ihres Kindes nicht auskommen werden.

²⁴ Vgl. Diskussionspapier der Diakonie Deutschland: Konzept für einen Umgangsmehrbedarf in der Grundsicherung vom 24. März 2021.

²⁵ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung und zur Änderung weiterer Bestimmungen S. 66.

²⁶ Vgl. dazu die Ausführungen des Entwurfs eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung und zur Änderung weiterer Bestimmungen S. 66: „Durch den Wechsel der Person der Leistungsberechtigten folgt der Anspruch auf den Kinderzusatzbetrag dem Kind in die beiden Haushalte seiner Eltern. Konkret bedeutet dies, dass – anders als beim Kinderzuschlag – auch in der Familiengemeinschaft, die nicht den Kindergarantiebtrag oder eine vergleichbare Leistung bezieht, der Kinderzusatzbetrag beansprucht werden kann. Ausreichend ist nunmehr, dass überhaupt in einer der beiden Familiengemeinschaften der Kindergarantiebtrag oder eine vergleichbare Leistung für das leistungsberechtigte Kind bezogen wird. Im Fall der temporären Bedarfsgemeinschaft ist der Kinderzusatzbetrag entsprechend der elterlichen Betreuungsanteile zwischen den Elternteilen aufzuteilen, so wie es bereits derzeit im Leistungssystem des SGB II gehandhabt wird.“

²⁷ Dem aktuelle 14. Existenzminimumbericht kann die Höhe der für die Jahre 2023 und 2024 steuerfrei zu stellenden Existenzminima entnommen werden:

https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Steuern/14-existenzminimumbericht.pdf?__blob=publicationFile&t=7 [abgerufen am 03.09.2023].

Die Aufwendungen des Gesamthaushalts für den Wohnanteil des Kindes (nach Abzug der im Kinderzusatzbetrag enthaltenen Pauschale) werden bei den Kosten der Unterkunft und Heizung der Eltern anerkannt. Auf Antrag kann das Bürgergeld der Eltern in Höhe der gesamten Kosten für Unterkunft und Heizung weiterhin direkt an den Vermieter ausgezahlt werden. Die Eltern müssen sich den von ihrem Bürgergeld verauslagten Pauschalbetrag der Kinder bei der Auszahlung des Kindergarantiebetrages dann selbst zurückgeben.

Für die eaf ist nicht klar ersichtlich, wie diese Lösung bei getrennten Eltern funktionieren soll. Wenn beide Bürgergeld beziehen, bekommt nur der Elternteil, bei dem das Kind überwiegend wohnt, Kosten der Unterkunft bewilligt. Dort wird die volle Pauschale abgezogen. Gleichzeitig wird der Kinderzusatzbetrag und damit auch der Wohnpauschalbetrag aber bei einer temporären Bedarfsgemeinschaft anteilig nach den Betreuungsanteilen zwischen den Eltern verteilt, so dass der überwiegend betreuende Elternteil den Pauschalbetrag nicht in voller Höhe zurückbekommt, weil der andere Elternteil anteilig vom Wohnpauschalbetrag profitiert.

Bei einem paritätischen Wechselmodell bekommen beide Eltern Kosten der Unterkunft bewilligt. Da das Kind mit dem Kinderzusatzbetrag aber nur eine einzige Wohnpauschale erhält, dürfte jeweils nur die halbe Pauschale abgezogen werden. Trotzdem fehlt den Eltern dann eine entsprechende Unterstützung, denn zusätzlich bekommen beide auch nur den halben Mehrbedarf für Alleinerziehende. Hier wird deutlich, dass die gesamte Problematik der temporären Bedarfsgemeinschaft sowie der ungedeckten Umgangsmehrbedarfe von Kindern mit getrennten Eltern im Sozialrecht von der vorliegenden Reform nicht angegangen wird und sich bei den Wohnkosten fortsetzt.

6. Zusammenfassende Bewertung und Fazit

Keine nennenswerten Leistungsverbesserungen

Die eaf kann im vorliegenden Entwurf keine nennenswerten Leistungsverbesserungen erkennen, die bessere Chancen und eine ausreichende Teilhabe für alle Kinder und Jugendlichen gewährleisten. Dass mit dem Kindergrundsicherungsscheck voraussichtlich künftig mehr Familien die ihnen bereits jetzt zustehenden Leistungen in Anspruch nehmen werden, ist ein ernsthafter Versuch, verdeckte Armut zu verringern. Solange aber auch diese Kinder nur Leistungen erhalten, die – wie oben dargestellt – auf ein möglichst niedriges sozialrechtliches Minimum gedeckelt sind, kann von einer flächendeckenden Armutsvermeidung und „gleichen Chancen für Kinder und Jugendliche unabhängig von der sozialen Herkunft“²⁸ nicht die Rede sein. Ein Systemwechsel gelingt so nicht.

Weder wird beim Verfahren zur Bemessung der Regelbedarfe die Vermischung von Statistik- und Warenkorbmodell beendet, noch wird die Auswahl der Referenzgruppen in Richtung von

²⁸ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung und zur Änderung weiterer Bestimmungen S. 1.

Haushalten mit mittleren Einkommen korrigiert oder ein sozialrechtlicher Umgangsmehrbedarf für Trennungskinder eingeführt.

Im Gegenteil wird künftig der Kinderzusatzbetrag genau wie zuvor die Regelsätze zwischen den Elternhaushalten in temporärer Bedarfsgemeinschaft aufgeteilt. Dieser Missstand wird – anstatt abgeschafft – zusätzlich auf Haushalte ausgeweitet, die zuvor den Kinderzuschlag in voller Höhe zur Verfügung hatten. Im Zusammenspiel mit der gedeckelten Leistungshöhe wird das Geld für das Kind in getrennten Haushalten zukünftig noch weniger ausreichen.

Die sozialrechtliche Bürgergeldlogik wird auf den Zusatzbetrag übertragen

Kurz: In vielen Details wird die sozialrechtliche Bürgergeldlogik eins zu eins auf den Zusatzbetrag übertragen. So gelingt die Absicherung von Kindern außerhalb des Transferleistungsbezugs des SGB II nicht. Im Gegenteil: Familien, die zuvor durch den Kinderzuschlag vor Hilfebedürftigkeit nach dem SGB II bewahrt wurden werden nun ebenfalls – zumindest nach Auslaufen der vorübergehenden Schlechterstellungsausgleiche – der Logik größtmöglicher Deckelung eines sozialrechtlichen Minimums unterworfen.

Nicht genug: Die sozialrechtliche Bürgergeldlogik wird noch stärker als bisher auf den Unterhaltsvorschuss übertragen. So werden Verbesserungen, die für die Kinder von Alleinerziehenden durch den Bezug von Unterhaltsvorschuss und dessen verminderter Anrechnung auf den Zusatzbetrag erreicht werden könnten, wenn sie zuvor statt Kinderzuschlag Bürgergeld bezogen haben, sogleich konterkariert. Der Kreis der Alleinerziehenden, die überhaupt Unterhaltsvorschuss bekommen können, wird durch eine neue Einkommensgrenze reduziert und zusätzlich werden die Anrechnungsmodalitäten mit steigenden Unterhaltsbeträgen verschlechtert.

Kindergarantiebtrag bleibt Steuerrecht

Der Kindergarantiebtrag bleibt eine Regelung des Steuerrechts. Dieser wird nicht an die Höhe der maximalen Steuerersparnis durch den steuerrechtlichen Kinderfreibetrag angepasst, wie es die eaf und viele andere zivilgesellschaftliche Vertreter fordern.²⁹ Zwar wird dies im Entwurf perspektivisch in den Blick genommen.³⁰ Für alle Kinder, die den Kinderzusatzbetrag beziehen müssen, ist dies irrelevant, da der Kindergarantiebtrag durch die in § 11 Abs.1 S. 1 E-BKGS vorgesehene Anrechnung ohnehin durch die Höhe des Kinderregelsatzes plus Wohnpauschale gedeckelt wird. Wesentliche Zielgruppen für die Vermeidung von Kinderarmut würden innerhalb der hier vorgelegten Konstruktion einer „Kindergrundsicherung“ von der Angleichung von Kindergarantiebtrag und steuerlichem Kinderfreibetrag ohnehin nicht profitieren.

²⁹ Vgl. u. a die Forderungen des Bündnis KGS.

³⁰ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung und zur Änderung weiterer Bestimmungen S. 47.

Soweit erkennbar, werden sämtliche Probleme des Kindergelds auf den Kindergarantiebtrag übertragen. Kinder, die Unterhaltsvorschuss erhalten, werden weiterhin weniger Geld bekommen als Kinder, die Mindestunterhalt vom getrenntlebenden Elternteil erhalten.³¹ Es scheint zudem so, als werde der Kindergarantiebtrag auch weiterhin, wie zuvor das Kindergeld, zur Deckung des Bedarfs von Eltern oder anderen Mitgliedern der Bedarfsgemeinschaft herangezogen, sobald eigenes Einkommen des Kindes (wie z.B. Unterhaltszahlungen oder Waisenrenten) seinen existenzsichernden Bedarf übersteigt. Im Ergebnis würden Kinder, die Anspruch auf Unterhaltszahlungen über dem Lebensstandard der „Kindergrundsicherung“ haben, von diesem Lebensstandard nicht profitieren. Das widerspricht dem Sinn des Unterhaltsrechts, Kinder über entsprechende Unterhaltszahlungen auch am Lebensstandard desjenigen Elternteils teilhaben zu lassen, in dessen Haushalt sie nicht (überwiegend) leben. So gelingt das Herauslösen von Kindern aus der sozialrechtlichen Logik der Deckelung auf ein sozialrechtliches „Minimum“ nicht. Auch hier kann die eaf keinen Systemwechsel erkennen.

Vorurteilsfreier Blick auf die Ursachen von Armut fehlt

Was dieser Reform vollständig fehlt, ist der vorurteilsfreie Blick auf die Ursachen von Armut. Niemand ist gerne und freiwillig arm, denn Armut bedeutet einen niedrigen Lebensstandard, den sich die wenigsten wünschen. Das gilt besonders für armutsbetroffene Eltern, die darunter leiden, ihren Kindern keine besseren Lebensbedingungen bieten zu können. Und insbesondere für (überwiegend) alleinerziehende Eltern, die ihren Kindern zusätzlich bei der Bewältigung von Trennungsfolgen beistehen müssen, die wiederum aufgrund der höheren Kosten einer Trennungsfamilie oftmals mit einem Absinken des Lebensstandards und/oder einem Umzug verbunden ist. Armutsbetroffene Familien kämpfen mit niedrigen Löhnen und prekären Beschäftigungsverhältnissen. Dazu kommt eine oft mangelhafte Vereinbarkeit von Familie und Beruf und eine Kinderbetreuung, die die tatsächlichen Bedarfe nicht abdeckt und zunehmend Qualität vermissen lässt. Angesichts der nicht endenden diesbezüglichen Hiobsbotschaften aus der Betreuungslandschaft³² ist eine Betreuung zu Randzeiten, die für viele Berufe in Schichtarbeit unverzichtbar ist und für (überwiegend) Alleinerziehende dadurch Grundvoraussetzung für eine Ausweitung ihrer Erwerbstätigkeit wäre, in weite Ferne gerückt.³³ Diesen strukturellen Problemen muss strukturell begegnet werden. Hier wird deutlich, dass neben Geldleistungen auch der parallele Ausbau von sozialer Infrastruktur zentral für die Teilhabe von

³¹ Vgl. dazu die langjährige Forderung der eaf, das Kindergeld beim Unterhaltsvorschuss nur hälftig anzurechnen in: Neue Perspektiven für Kinder durch eine Kindergrundsicherung: Ein Zwischenruf der eaf, 4. August 2021, S. 4.

³² Vgl. nur DKLK-Studie 2023 Themenschwerpunkt: Personalmangel in Kitas im Fokus sowie Bertelsmann: Mehr als 100.000 Fachkräfte fehlen für guten Ganztags für Grundschulkindern bis 2030 <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2022/juli/mehr-als-100000-fachkraefte-fehlen-fuer-guten-ganztags-fuer-grundschulkindern-bis-2030> [abgerufen am 06.09.2023].

³³ Im Gegenteil melden knapp 60 Prozent der Kita-Leitungen, dass Öffnungszeiten reduziert und Gruppen zusammengelegt wurden. Pädagogische Angebote entfallen und die Arbeitsfreude des Personals sinkt in alarmierendem Maße: Vgl. DKLK-Studie 2023 Themenschwerpunkt: Personalmangel in Kitas im Fokus, Zusammenfassung S. 46.

Familien und Chancen für Kinder ist. Richtig ist zwar, dass es sinnvoll ist, Regelungen so auszugestalten, dass sich Erwerbsarbeit für Eltern lohnt. Deutlich wird aber auch, dass das Thematisieren von „Erwerbsanreizen“ für Eltern, insbesondere für (überwiegend) alleinerziehende Eltern, absolut nicht zielführend ist, denn es fehlt ihnen an vielem, aber gewiss nicht an der Motivation.

Wichtige Zielgruppen werden nicht erreicht

Durch die Deckelung des Kinderzusatzbetrages ohne eine nennenswerte Erhöhung dieser Leistung ändert die vorgelegte „Kindergrundsicherung“ wenig bis gar nichts an der finanziellen Situation vieler Kinder, die aktuell die Kinderregelsätze des Bürgergeldes und Kosten der Unterkunft bekommen. Für einen Teil der Kinder von Alleinerziehenden, die zuvor den Kinderzuschlag bezogen haben, kann es zu finanziellen Verbesserungen kommen, der Entwurf bemüht sich jedoch nach Kräften, diese Gruppe möglichst klein zu halten.

Folgekosten unterlassener Armutsbekämpfung

Armut bedeutet ein erhöhtes Risiko für gesundheitliche Probleme, niedrigere Bildungsabschlüsse und begrenzte berufliche Perspektiven, Reduktion sozialer Kontakte und ein schwächeres soziales Netz. Die daraus entstehenden gesellschaftlichen Folgekosten in Form von Kosten im Gesundheitssystem und Kosten durch ausbleibende Lohnsteuern und Abgaben sowie durch zukünftige Transferleistungen werden die geplanten Investitionen der jetzt vorgelegten „Kindergrundsicherung“ aller Voraussicht nach bei Weitem übersteigen.³⁴ Eine aktuelle OECD-Studie schätzt die gesellschaftlichen Gesamtkosten durch vergangene und aktuelle Kinderarmut in Deutschland auf jährlich etwa 3,4 Prozent des BIP, das sind über 100 Milliarden Euro.³⁵ Mit dem vorliegenden Entwurf vergeuden wir als Gesellschaft wertvolle Zeit, die wir nicht haben und generieren Folgekosten, die wir uns nicht leisten können.

Wissenschaftliche Datenlage gefährdet

Die eaf kann im Entwurf keine Regelungen erkennen, die sicherstellen, dass auch künftig die Daten der Bürgergeld-Berechtigten mit denen ihrer Kindergrundsicherung beziehenden Kindern verknüpft. Zu befürchten ist, dass dadurch politische Handlungsbedarfe zugunsten bürgergeldbeziehender Familien nicht mehr ausreichend erkannt werden können.³⁶

³⁴ Vgl. dazu Kurzexpertise DIW ECON GmbH für die Diakonie Deutschland: „Kosten (keiner) Kindergrundsicherung – Folgekosten von Kinderarmut“.

³⁵ Zitiert nach Kurzexpertise DIW ECON GmbH für die Diakonie Deutschland: „Kosten (keiner) Kindergrundsicherung – Folgekosten von Kinderarmut“ S. 2.

³⁶ Vgl. Schludi, Martin (2023): „Mit der Kindergrundsicherung droht möglicherweise ein folgenschwerer Rückschlag bei den verfügbaren Forschungsdaten“, In: IAB-Forum 28. August 2023, <https://www.iab-forum.de/mit-der-kindergrundsicherung-droht-moeglicherweise-ein-folgenschwerer-rueckschlag-bei-den-verfuegbaren-forschungsdaten/> [abgerufen am 06.09.2023].

Politischer Wille zum Systemwechsel fehlt

Die eaf stellt angesichts des vorgelegten Referentenentwurfes fest: Es fehlt der politische Wille, ausreichend Geld für eine echte Kindergrundsicherung zur Verfügung zu stellen. Dies geht mit der bitteren Erkenntnis einher, dass die amtierende Regierung mit der Einführung ihrer „Kindergrundsicherung“ den aus Sicht der eaf dringend notwendigen Systemwechsel nicht herbeiführt.

Die gesellschaftliche Debatte, die im Zuge des politischen Vorhabens der Einführung einer „Kindergrundsicherung“ angestoßen wurde, muss deshalb auf jeden Fall fortgeführt und vertieft werden. Angesichts der vielen richtigen Erkenntnisse, Ansätze und Argumentationen im Zuge dieses Reformverfahrens und des trotzdem ernüchternden vorgelegten Regelwerkes, zieht die eaf das traurige Fazit: Die Regierung hat den Handlungsbedarf bezüglich der Bekämpfung von Kinderarmut erkannt, aber mit dem vorliegenden Entwurf alles andere als gebannt.