

Unangeforderte



STELLUNGNAHME

Zur Öffentlichen Anhörung im Ausschuss Familie, Senioren,
Frauen und Jugend am 13. November 2023



Berlin, 10. November 2023

Einfache Änderungen – große Wirkung: Drei Prioritäten der eaf im parlamentarischen Verfahren zur Kindergrundsicherung

Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer
Kindergrundsicherung“ (BT-Drucksache 20/9092)

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 Regierungsentwurf¹ 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 ihrer Armut zu holen und bessere Chancen für Kinder und Jugendliche zu schaffen“.

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

¹ Vgl. Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Einführung einer Kindergrundsicherung BT-Drs.20/9092 Stand 06.11.2023, S. 64.

² Vgl. Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Einführung einer Kindergrundsicherung BT-Drs.20/9092 Stand 06.11.2023, S. 64.

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“ pro Kind auszugeben.

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 ihrer Armut zu holen“. Wenn aber auch diese Kinder dann nur Leistungen erhalten, die auf ein möglichst niedriges sozialrechtliches Minimum gedeckelt sind, kann von einer flächendeckenden Armutsvermeidung bei Kindern nicht die Rede sein.

1. Drei Prioritäten der eaf im parlamentarischen Verfahren

Die eaf erkennt im vorliegenden Entwurf weder nennenswerte Leistungsverbesserungen noch einen Systemwechsel. Sie kritisiert, dass die sozialrechtliche Bürgergeldlogik weitestgehend auf den Zusatzbetrag übertragen und der Kindergarantiebtrag weiterhin steuerrechtlich eingeordnet wird. Ein vorurteilsfreier Blick auf die Ursachen von Armut fehlt dieser Reform ebenso wie der politische Wille, ausreichend Geld in die Hand zu nehmen, um Kinder und Jugendliche deutlich besser als bisher zu unterstützen.

Hierzu hat sich die eaf ausführlich in ihrer Stellungnahme zum Referentenentwurf⁵ geäußert.

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

⁴ Koalitionsvertrag S. 79.

⁵ Siehe Stellungnahme der eaf zum Referentenentwurf des BMFSFJ vom 6. September 2023. https://www.eaf-bund.de/sites/default/files/2023-09/230906_STN_RefE_Einf%C3%BChrung_KGS_final.pdf [abgerufen am 08.11.2023].

Auch wenn sich die eaf eine weit umfassendere Reform gewünscht hätte, möchten wir mit dem vorgelegten Entwurf konstruktiv umgehen. Deshalb formulieren wir Forderungen, die im parlamentarischen Verfahren in der Kürze der Zeit noch relativ einfach umgesetzt werden können, um Leistungsverbesserungen für mehr betroffene Kinder zu erreichen:

1.1 Zusatzbetrag pauschal um 15 Euro Teilhabebetrag und 20 Euro Sofortzuschlag erhöhen

Die umstrittene Regelsatzberechnung, die ein zu niedriges „Existenzminimum“ generiert, wird durch den vorliegenden Gesetzesentwurf nicht geändert. Es erscheint nicht realistisch, im parlamentarischen Verfahren noch rechtzeitig einen „ausreichenden Kindermindestbedarf“ zu ermitteln, der aus unserer Sicht das Kernelement eines Systemwechsels 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 wäre.

Solange dies unterbleibt, wäre es sinnvoll, im parlamentarischen Verfahren auf möglichst einfache Weise den Betrag zu erhöhen, den Kinder mit Anspruch auf den Zusatzbetrag erhalten. Deshalb sollte der Gesetzesentwurf so geändert werden, dass zusätzlich zum Zusatzbetrag (und unabhängig von der Höhe des Anspruchs auf den Zusatzbetrag) der pauschale Teilhabebetrag von 15 Euro ohne jede Nachweispflicht automatisch mit ausgezahlt wird. Das Gleiche gilt für den monatlichen Sofortzuschlag von 20 Euro nach § 72 SGB II, dessen Streichung im parlamentarischen Verfahren zurückgenommen werden sollte. Dies wäre wenigstens ein kleiner Schritt in die richtige Richtung, solange die Erhöhung der Regelsätze im Bürgergeld lediglich (annähernd) dem Inflationsausgleich dient und es weiterhin an der Neudefinition fehlt, was Kinder für ein gutes Aufwachsen und ausreichende soziale Teilhabe brauchen.

1.2 Unterhaltsvorschussgesetz korrigieren: Vorgesehene Änderungen streichen, Unterhaltsvorschuss neu berechnen

Um zielgenaue Verbesserungen für die Kinder von (überwiegend) alleinerziehenden Eltern zu erreichen, sollte aus Sicht der eaf die vorgesehene Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes komplett entfallen. Alleinerziehende und überwiegend alleinerziehende Eltern brauchen keine „Erwerbsanreize“, denn es fehlt ihnen an vielem, aber nicht an der Motivation. Es ist nicht hilfreich, Eltern in Armutslagen mit Vorurteilen zu begegnen. So wird ein Bild individuellen Versagens gezeichnet und das Armutsrisiko nicht als strukturelles Problem adressiert. Es sind genau solche stigmatisierenden Denkweisen und falschen Armutsbilder, die dringend notwendige politische Reformen und Lösungen verhindern.

Das Unterhaltsvorschussgesetz sollte jedoch geändert werden, was die Ermittlung der Höhe des Unterhaltsvorschusses angeht: Derzeit wird der Unterhaltsvorschuss errechnet, indem das volle Kindergeld vom Mindestunterhalt abgezogen wird. Dadurch haben Kinder, die Unterhaltsvorschuss beziehen, einen Betrag in Höhe der Hälfte des Kindergeldes – und künftig in Höhe der Hälfte des Kindergarantiebetrages – weniger als Kinder, die Mindestunterhalt bekommen. Es sollte im Zuge der Einführung einer Kindergrundsicherung die Gelegenheit genutzt werden, diese Ungleichbehandlung zu korrigieren. Dazu muss in § 2 Unterhaltsvorschussgesetz festgelegt werden, dass sich die Höhe des Unterhaltsvorschusses künftig errechnet, indem vom Mindestunterhalt nur die Hälfte des Kindergeldes bzw. des Kindergarantiebetrages

abgezogen wird. Denn Kinder, die Unterhaltsvorschuss oder Unterhalt beziehen und bisher Leistungen nach dem SGB II bezogen haben, sind genau die Gruppe, für die der vorgelegte Entwurf tatsächlich Leistungsverbesserungen bringen könnte: Unterhalt oder Unterhaltsvorschuss werden beim Kinderzuschlag künftig gemäß § 12 E-BKGS grundsätzlich nur in Höhe von 45 Prozent angerechnet.

1.3 Vorläufigen Umgangsmehrbedarfszuschlag einführen

Der erhöhte Bedarf von Kindern in Trennungsfamilien wird in dem vorliegenden Entwurf nicht berücksichtigt. Ein vielfach geforderter sozialrechtlicher Umgangsmehrbedarf, wie ihn auch die eaf befürwortet, wird bei der neuen „Kindergrundsicherung“ nicht eingeführt. Im Gegenteil wird künftig der Kinderzuschlag 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. Das bedeutet für diese Kinder eine Verschlechterung der finanziellen Lage in dem Haushalt, in dem sie sich überwiegend aufhalten. Solange ein ausreichender Umgangsmehrbedarf für Trennungskinder nicht ermittelt wird, sollte der daraus resultierenden Unterdeckung der Bedarfe des Kindes in beiden Haushalten im parlamentarischen Verfahren zumindest übergangsweise abgeholfen werden, indem diese Kinder bei Anspruch auf den Zuschlag einen vorläufigen Umgangsmehrbedarfszuschlag erhalten. Dieser kann mit 25 Prozent⁶ des Höchstbetrages der Kindergrundsicherung angesetzt werden.

2. 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.⁷ 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.⁸

⁶ Vgl. hierzu die Überlegungen für gestaffelte Pauschalen im Diskussionspapier der Diakonie Deutschland: Konzept für einen Umgangsmehrbedarf in der Grundsicherung vom 24. März 2021. Dort wird von einem Gesamtbedarf für Kinder getrenntlebender Eltern ausgegangen, der in der Summe mindestens 125 Prozent des Kinderregelsatzes beträgt, vgl. ebenda S.6. Der Höchstbetrag der Kindergrundsicherung ersetzt künftig den Regelsatz. https://www.diakonie.de/fileadmin/user_upload/Diakonie/PDFs/Pressemitteilung_PDF/Diakonie_Diskussionspapier_Umgangsmehrbedarf_210324.pdf [abgerufen am 10.11.2023].

⁷ Vgl. dazu Kurzepertise DIW ECON GmbH für die Diakonie Deutschland: „Kosten (keiner) Kindergrundsicherung – Folgekosten von Kinderarmut“.

⁸ Zitiert nach Kurzepertise DIW ECON GmbH für die Diakonie Deutschland: „Kosten (keiner) Kindergrundsicherung – Folgekosten von Kinderarmut“ S. 2.

3. Appell an Bundestag und Bundesrat

Die eaf appelliert an Bundestag und Bundesrat: Wenn der vorliegende Entwurf im parlamentarischen Verfahren nicht so nachgebessert wird, dass im Ergebnis mehr Geld im Herzen der Zielgruppe, also bei den Kindern in Bedarfsgemeinschaften und den Kindern von Alleinerziehenden ankommt, vergeuden wir als Gesellschaft wertvolle Zeit, die wir nicht haben und generieren Folgekosten, die wir uns nicht leisten können.

Jedes Jahr, das ein weiteres Kind in Armut verbringt, wirft uns als Gesellschaft zurück. Die Kinder von heute verdienen eine auskömmliche Teilhabe an unserer Gesellschaft, damit sie eine Chance haben, morgen als Fachkräfte, Rentenzahler:innen, Eltern und Bürger:innen einer demokratischen Gesellschaft ihren Teil zurückzugeben.