



Stellungnahme des Zukunftsforum Familie e.V.

zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses
für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des
Deutschen Bundestages am 23. März zu dem
Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE
GRÜNEN "Faire Chancen für jedes Kind –
Kindergrundsicherung einführen" sowie zu
dem Antrag der Fraktion DIE LINKE.
"Kinderarmut überwinden,
Kindergrundsicherung einführen".

16. März 2020



zukunftsforum
familie e.v.

Zukunftsforum Familie e.V.
Markgrafenstraße 11
10969 Berlin

Telefon: 030 2592728-20
Telefax: 030 2592728-60
info@zukunftsforum-familie.de
www.zukunftsforum-familie.de

1. Anlass

Der Ausschuss für Familien, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages hat den ZFF Geschäftsführer, Alexander Nöhring, mit Schreiben vom 04. März als Sachverständigen für die Anhörung zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN "Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen" sowie zum Antrag der Fraktion DIE LINKE. „Kinderarmut überwinden, Kindergrundsicherung einführen“ geladen und das Zukunftsforum Familie e.V. (ZFF) für die Vorbereitung der Ausschusssitzung darum gebeten, bis zum 16. März 2020 Stellung zu nehmen. Das ZFF bedankt sich für die Gelegenheit und nimmt diese hiermit wahr.

Gegenstand der Stellungnahme sind konzeptionelle Überlegungen des ZFF zur Beseitigung von Kinderarmut (siehe Abschnitt 2 und 3), das Konzept des Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG (unter Abschnitt 4) sowie die umfassende Beurteilung des Antrages "Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen" der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 22.10.2019 (siehe Abschnitt 5). Der Antrag der Fraktion DIE LINKE. „Kinderarmut überwinden, Kindergrundsicherung einführen“ vom 11.03.2020 wird hingegen nur cursorisch diskutiert (unter Abschnitt 6), da dieser erst kurz vor Ablauf der Abgabefrist für diese Stellungnahme eingereicht wurde.

2. Kinderarmut in Deutschland

Die Bekämpfung der Kinderarmut und die damit einhergehende Forderung nach einer ausreichenden Existenzsicherung für alle Kinder, Jugendlichen und ihre Familien stehen seit vielen Jahren im Fokus der Arbeit des ZFF. Eine gerechte Familienförderung, insbesondere ein sozial gerechter Familienlastenausgleich, muss sich nach Ansicht des ZFF an den Familien und ihren tatsächlichen Lebensweisen orientieren und vor Armut schützen. Davon ist das System der ehe- und familienbezogenen Leistungen aber derzeit weit entfernt: Trotz guter wirtschaftlicher Prognosen ist die Zahl der Kinder und Jugendlichen, die in Deutschland armutsgefährdet aufwachsen, auf mittlerweile fast 3 Millionen angewachsen. Das heißt, dass fast jedes 5. Kind in einer Familie lebt, die von Armut bedroht ist.¹ Für Kinder, die nur bei einem Elternteil leben, mit mehreren Geschwistern aufwachsen oder einen Migrationshintergrund haben, ist dieses Risiko besonders groß. So ist z.B. die Armutsgefährdungsquote in Haushalten von Alleinerziehenden vier Mal so hoch wie bei Paaren mit einem oder zwei Kindern.² Armut ist darüber hinaus für viele Kinder ein Dauerzustand: Über die Hälfte der betroffenen Kinder und Jugendlichen erhalten drei Jahre und länger Leistungen nach dem SGB II.³ Ebenfalls betrifft dies 840.000

¹ Vgl. Sozialberichterstattung (2019): Armutsgefährdungsquote gemessen am Bundesmedian nach Alter und Geschlecht in Prozent im Zeitvergleich, [online]: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Sozialberichterstattung/Tabellen/03agq-zvbm-alter-geschl.html>

² Vgl. Sozialberichterstattung (2019): Armutsgefährdungsquote gemessen am Bundesmedian nach Haushaltstyp, [online]: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Sozialberichterstattung/Tabellen/06agq-zvbm-haushaltstyp.html>

³ Vgl. Bertelsmann Stiftung [Hrsg.] (2016): Armutsfolgen für Kinder und Jugendliche. Erkenntnisse aus empirischen Studien in Deutschland.

Kinder und Jugendliche, obwohl ihre Eltern einer Erwerbstätigkeit nachgehen (sog. „Aufstocker*innen“).⁴

Über 22 Jahre hinweg hat die Langzeitstudie zur Kinderarmut des Instituts für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (ISS) e.V. im Auftrag der AWO untersucht, wie sich prekäre Lebensbedingungen im Aufwachsen auf die Teilhabechancen und Lebensperspektiven von Kindern und Jugendlichen auswirken. Mit den vorliegenden Ergebnissen der fünften Erhebungsphase sind nun Lebensverläufe von armen (und nicht-armen) Menschen untersucht, die Ende der 1990er Jahre Kindertageseinrichtungen der AWO besucht haben. Damit werden erstmals Forschungsdaten vorgestellt, die Langzeitwirkungen von Armut bis ins junge Erwachsenenalter nachvollziehen und Risiko- und Schutzfaktoren für ein gutes und gesundes Aufwachsen aller Kinder und Jugendlichen detailliert darstellen. Es zeigt sich ein erschreckendes Bild: Viele junge Erwachsene, die schon in ihrer Kindheit Armutserfahrungen gemacht haben, fällt es schwer, zentrale Entwicklungsaufgaben wie ein gelingenden Übergang von der Schule in den Beruf, die Loslösung vom Elternhaus oder die Familiengründung zu bewerkstelligen. Sie sind damit schlecht gerüstet, um dem Teufelskreis der Armut zu entkommen und ein selbstbestimmtes Leben aufzubauen. Die Studienergebnisse zeigen aber auch, dass ein Aufwachsen aller Kinder und Jugendlichen im Wohlergehen keine Utopie sein muss. Vor allem inner- und außerfamiliäre Unterstützungsstrukturen und -ressourcen sind entscheidend, um Armutsverläufe zu durchbrechen.⁵

Auch wenn die Armut von Kindern und Jugendlichen immer nur im Zusammenhang des Haushaltes betrachtet werden kann, in dem diese leben, so hat Kinderarmut doch ein „eigenes Gesicht“: Armut grenzt aus, Armut macht krank und wird so zu einer zusätzlichen Entwicklungsaufgabe bzw. zu einer zusätzlichen Last für die Kinder. Neben den „typischen“ entwicklungspsychologischen Schritten von Kindern und Jugendlichen kommt Armut als Belastungsfaktor hinzu, der das Aufwachsen in Wohlergehen gefährdet: Arme Kinder und Jugendliche müssen somit mehr leisten als nicht arme Kinder, um annähernd gleiche Verwirklichungschancen zu haben.⁶ Ein Grund sind Stigmatisierungen und Diskriminierungen, die viele Kinder und Familien mit dem Bezug von Sozialleistungen erfahren: umständliche und lange Antrags- und Bewilligungssysteme, Sozialpässe zum Nachweis für Reduktionen u.V.m. Zusätzlich können viele Kinder und Jugendliche nicht teilhaben am normalen Leben ihrer Altersgenoss*innen in der Schule sowie an wichtigen gemeinschaftsbildenden Aktivitäten in der Freizeit.

Das ZFF unterstreicht die Bedeutung der relativen Sicht von Armut: Da sich Armut bei Kindern und Jugendlichen durch verminderte Teilhabe und schlechtere Chancen äußert, muss das Bezugssystem von Armut immer das Wohlergehen nicht-armer Kinder und Jugendlicher sowie deren Teilhabe und Chancen sein.

4 Vgl. DGB (2020): Weiterhin 1,5 Millionen Kinder im Hartz-IV-Bezug, [online]: <https://www.dgb.de/themen/++co++72f4f748-48c4-11ea-ba78-52540088cada>

5 Vgl. ISS (2019): Wenn Kinderarmut erwachsen wird. AWO-ISS Langzeitstudie zu (Langzeit-) Folgen von Armut im Lebensverlauf.

6 Vgl. Gerda Holz: Impuls zum Forum „Monetäre Leistungen“ von Nds. MSGG und DV für private und öffentliche Fürsorge am 09.12.2016 in Berlin.

3. Gesamtkonzept zur Bekämpfung der Kinderarmut

Die Vielzahl an familien- und kindbezogenen Leistungen in Deutschland ist kompliziert und für die Anspruchsberechtigten kaum mehr zu durchschauen. Das Kindergeld ist eine zwar bekannte und einfache Leistung, kommt jedoch auf Grund von Verrechnung bei Familien im SGB II-Bezug oder Alleinerziehenden (fast) gar nicht an. Durch den Kinderfreibetrag im Steuerrecht werden vor allem gutverdienende Familien um bis zu 100 Euro monatlich stärker entlastet als Familien gefördert, die „nur“ Kindergeld bekommen. Zwar erfolgte mit dem Starke-Familien-Gesetz die Ausweitung, teilweise Vereinfachung und bessere Zugänglichkeit des Kinderzuschlags und des Bildungs- und Teilhabepakets. Ebenfalls wird das sächliche Existenzminimum zur Richtschnur für die Höhe der Absicherung von Kindern und Jugendlichen erhoben. Der Kinderzuschlag als einkommensabhängige Ergänzung zum Kindergeld bleibt aber trotz Reform eine komplizierte Leistung, die dadurch von vielen Familien nicht in Anspruch genommen wird. Das Bildungs- und Teilhabepaket ist im Bereich des Grundsicherungsrechts grundsätzlich falsch angesiedelt, bleibt bürokratisch und stigmatisierend und wird von vielen Familien nicht bzw. nur in Teilen genutzt. Dort, wo die infrastrukturellen Voraussetzungen nicht vorhanden sind, können manche der Leistungen gar nicht abgerufen werden. Der staatliche Auftrag, Bildung und Teilhabe für alle Kinder sicherzustellen, wird nach wie vor nicht erfüllt und das "Armutspaket" der Bundesregierung hat die Situation von Kindern und Jugendlichen im SGB II-Bezug nicht wesentlich verbessert. Zudem bleibt die Dualität im Familienlastenausgleich zwischen Kindergeld und Kinderfreibetrag bestehen und es gelten weiterhin unterschiedliche Existenzminima für Kinder im Steuer- und Sozialrecht.

Darüber hinaus übt das ZFF seit Jahren Kritik an der Art der Berechnung des Existenzminimums für Kinder und Jugendliche. Wie in den Neuberechnungen für die Regelsätze ab 2017 deutlich wurde, weist das methodische Gerüst, auf dem die Regelsätze – und daraus abgeleitet das Existenzminimum – basieren, Schwächen auf und ist nicht nachvollziehbaren politischen Setzungen unterworfen. Das ZFF setzt sich für ein reines Statistikmodell ohne Abschläge ein, in welchem andere Referenzgruppen zur Erfassung des monatlichen Bedarfs herangezogen werden. Die derzeitige Praxis, bei welcher für Familien nur die Haushalte aus den untersten 20 Prozent der Einkommen betrachtet werden, schafft es nicht, verdeckte Armut und finanzielle Nöte in den Familien herauszurechnen. So wird Mangel zur Grundlage für die Berechnung von Sozialleistungen gemacht.⁷

Aus Sicht des ZFF ist es daher dringend notwendig, ein Gesamtkonzept zur Bekämpfung von Kinderarmut zu entwickeln. In diesem Konzept müssen Ansätze der Verhaltensprävention (u.a. Ausbau der familienunterstützenden und -begleitenden Infrastruktur sowie armutssensibler Bildungs- und Betreuungsangebote) als auch der Verhältnisprävention (Bekämpfung der Ursachen von Armut wie Niedriglöhne, die unzureichende Ausgestaltung des soziokulturellen Existenzminimums für Kinder u.V.m.) gleichberechtigt nebeneinander gestellt und miteinander verzahnt werden.⁸

7 Vgl. die Stellungnahme des Zukunftsforums Familie e.V. zum „Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch“ vom 14. September 2016; siehe auch Dr. Irene Becker (2016): Regelbedarfsbemessung: Gutachten zum Gesetzentwurf 2016 für die Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband, Riedstadt.

8 Vgl. Beate Hock/Gerda Holz/Marlies Kopplow 2014: Kinder in Armutslagen. Grundlagen für armutssensibles Handeln in der Kindertagesbetreuung, S. 40.

Klar ist, dass sich Kinderarmut weder alleine durch Bildungs- oder Resilienzförderung bekämpfen lässt, noch dass mehr Geld in den Familien alleine ausreicht, um die strukturellen Benachteiligungen, denen arme Kinder und Jugendliche ausgesetzt sind, auszugleichen. Klar ist jedoch auch, dass ein höheres Familieneinkommen - wie bspw. eine Kindergrundsicherung - zum Wohle des guten Aufwachsens der Kinder und Jugendlichen eingesetzt wird. Dieses ist zum einen eine Frage der Haltung und des Vertrauens in die Verantwortungsbereitschaft aller Eltern, als auch empirisch untersucht.⁹

Um Kinderarmut wirkungsvoll zu bekämpfen fordert das ZFF daher:

1. Eine Realitätsgerechte Neubestimmung des soziokulturellen Existenzminimums.
2. Die Einführung einer einkommensabhängigen Kindergrundsicherung (siehe Abschnitt 4)
3. Der weitere flächendeckende Ausbau an ganztägigen und kostenfreien Bildungs- und Betreuungsangeboten (Familienbildung, - Beratung und - Erholung, Kindertagesbetreuung und -pflege, Ganztagsbetreuung an Schulen, Stärkung der Kinder- und Jugendhilfe u.V.m.).
4. Die Schaffung guter und existenzsichernder Arbeit durch existenzsichernde Löhne sowie die Unterstützung von Maßnahmen zur besseren und gleichstellungsorientierten Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Das ZFF misst in dem Zusammenhang von Kinderarmut und verminderter Teilhabe der Debatte um Kinderrechte ins Grundgesetz eine große Bedeutung zu. Durch solch eine Klarstellung der Grundrechtssubjektivität von Kindern erhofft sich das ZFF ein deutliches Signal auch zur Bekämpfung von Kinderarmut.

4. Konzept Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG

Seit nunmehr elf Jahren setzt sich das ZFF im Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG für eine existenzsichernde und einkommensabhängige Leistung ein.¹⁰ Die Kindergrundsicherung, wie wir sie uns vorstellen, baut auf **vier zentralen Kriterien** auf:

1. **Existenzminimum für alle Kinder sichern** – das Nebeneinander unterschiedlich hoher kindlicher Existenzminima im Sozialrecht oder Steuerrecht muss beendet werden. Jedes Kind muss dem Staat gleich viel wert sein. Die neue Leistung sollte an ein realistisch berechnetes und auskömmliches kindliches Existenzminimum gekoppelt sein, das neben dem sächlichen Bedarf auch Bildung und Teilhabe umfasst. Im Gegenzug schlägt das Bündnis vor, dass Kinderfreibeträge, Kindergeld, Sozialgeld und weitere pauschal bemessene Transfers und Freibeträge in der neuen Leistung aufgehen.
2. **Sozial gerecht ausgestalten** – die am stärksten von Armut betroffenen Gruppen müssen deutlich bessergestellt werden, etwa Alleinerziehende oder

⁹ Vgl. Holger Stichnoth et al. (2018): Kommt das Geld bei den Kindern an? [online]: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/kommt-das-geld-bei-den-kindern-an/>

¹⁰ Vgl. Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG (2017): Kinder brauchen mehr! Unser Vorschlag für eine Kindergrundsicherung, Berlin.

Familien mit mehreren Kindern. Die Kinder- und Familienförderung gehört daher vom Kopf auf die Füße gestellt. Starke Schultern können mehr tragen als Schwache, daher soll die Kindergrundsicherung mit steigendem Einkommen langsam absinken.

3. **Unbürokratisch und direkt auszahlen** – die Kindergrundsicherung muss so einfach, unbürokratisch und automatisch wie möglich ausgezahlt werden, damit sie auch tatsächlich ankommt. Schnittstellen zwischen Leistungen müssen gut aufeinander abgestimmt sein. Nicht-Inanspruchnahmen wie aktuell beim Kinderzuschlag von ca. 60-70 Prozent sind nicht hinnehmbar. Damit wird Kindern und Jugendlichen die Chance auf einen guten Start ins Leben verbaut.
4. **Vertikale Gerechtigkeit stärken** – die aktuelle Debatte um eine Kindergrundsicherung darf nicht dazu dienen, um aus fiskalischen Gründen über unterschiedliche Höhen zu feilschen oder gar hinter den Status Quo des Absicherungsniveaus zurückzufallen. Wer Kindergrundsicherung will, muss die Förderung insbesondere für arme Kinder und Jugendliche deutlich erhöhen, um ihnen ein besseres Aufwachsen zu ermöglichen. Zur Refinanzierung stehen zahlreiche Möglichkeiten einer gerechteren Besteuerung von Einkommen und Vermögen zur Verfügung.

Als Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG fordern wir die Zusammenlegung aller pauschal bemessenen kindbezogenen Transfers zu einer einkommensabhängig ausgestalteten Leistung. Diese Leistung in Höhe von derzeit 637 Euro orientiert sich an der aktuellen Höhe des steuerlichen soziokulturellen Existenzminimums von Kindern - und zwar so lange, bis die Neuberechnung eines Existenzminimums vorliegt, welches realitätsgerecht und auskömmlich ist und den Bedarf für die soziokulturelle Teilhabe umfassend mit einbezieht. Die Kindergrundsicherung setzt sich demnach zusammen aus aktuell 417 Euro für das sächliche Existenzminimum¹¹ sowie einem verfassungsrechtlich notwendigen Betrag für Bildung, Erziehung und Ausbildung, den wir ebenso in Analogie zum Steuerrecht mit derzeit 220 Euro beziffern.

5. „Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen“, Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 22.10.2020

Der Antrag fordert die Bundesregierung u.a. auf, einen Gesetzentwurf vorzulegen, der das Kindergeld, den Kinderzuschlag, das Sozialgeld für Kinder und die Bedarfe für Bildung und Teilhabe in einer Kindergrundsicherung zusammenfasst.

Dabei soll die Grüne Kindergrundsicherung als ein eigener Anspruch des Kindes ausgestaltet sein und damit nicht bei den Eltern als Einkommen angerechnet werden. Diese Kindergrundsicherung besteht im Wesentlichen aus zwei Leistungen: einem fixen "Garantie-Betrag" für jedes Kind und einem ergänzenden "GarantiePlus"-Betrag, der sich nach der finanziellen Situation der Familie richtet. Dabei gilt: Je niedriger das

¹¹ Vgl. Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern (12. Existenzminimumbericht).

Einkommen der Eltern ist, desto höher soll der "GarantiePlus"-Betrag und damit die Kindergrundsicherung ausfallen.

Für das Jahr 2019 beziffern Bündnis 90/Die Grünen die Höhe der Maximalbeträge (Garantie-Betrag + GarantiePlus-Betrag) auf 364 Euro für Kinder bis fünf Jahre, 475 Euro für Kinder bis 13 Jahre und 503 Euro für Kinder bis 17 Jahre. Diese Beträge enthalten eine Pauschale für Wohn- und Heizkosten in Höhe von 101 Euro (Wert von 2019). Sonder- und Mehrbedarf (bspw. für Wohnkostenanteile des Kindes/der*des Jugendlichen, welche die Pauschale übersteigen) sollen erhalten bleiben. Der Garantie-Betrag soll so hoch sein, dass der verfassungsrechtlichen Vorgabe nach Freistellung des kindlichen sächlichen Existenzminimums und des (halben) Freibetrags für Betreuung, Erziehung und Ausbildung bei der Besteuerung des Elterneinkommens entsprochen wird und liegt daher derzeit bei 280 Euro.

Den Forderungen von Bündnis 90/Die Grünen inhärent ist ebenfalls eine Neuberechnung des soziokulturellen Existenzminimums. Dafür soll ein im Vergleich zur aktuellen Bemessung neuer Weg beschritten werden: Zwar ist vorgesehen, dass die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) nach wie vor die Grundlage für die Ermittlung des notwendigen Bedarfs bilden, die Ableitung daraus soll sich jedoch stärker am Ausgabenverhalten der gesellschaftlichen Mitte orientieren.

Die derzeitige Ausgestaltung des Bildungs- und Teilhabepakets soll in unterschiedlicher Form in die neue Kindergrundsicherung einbezogen werden: Die soziale und kulturelle Teilhabe soll in der Kindergrundsicherung direkt aufgehen, das Schulbedarfspaket automatisch an alle Beziehende des GarantiePlus-Betrages ausbezahlt werden und Lernförderung, Klassenfahrten und Mittagessen über die jeweilige Bildungseinrichtung direkt beantragt werden können. Zur Kostenübernahme der Schülerbeförderung werden im Antrag keine Aussagen getroffen.

In der Regel soll der Anspruch auf Kindergrundsicherung mit dem 18. Lebensjahr enden. Wer sich noch in Ausbildung befindet, erhält den Garantie-Betrag noch bis zum vollendeten 25. Lebensjahr.

Um unübersichtliche und komplizierte Antragsverfahren, die derzeit dazu beitragen, dass die Inanspruchnahme vieler existenzsichernder Leistungen mitunter zu gering ist, zu vermeiden, schlagen Bündnis 90/Die Grünen vor, dass Eltern mit der Geburt ihres Kindes eine anlassbezogene Erlaubnis zur Übermittlung von Einkommensdaten an die Kindergeldkasse geben können, sodass die Höhe der Kindergrundsicherung bzw. die Höhe des GarantiePlus-Betrags, so dieser in Frage kommt, automatisch berechnet und ausbezahlt werden kann.

In Ergänzung zur Kindergrundsicherung soll die vorgeschlagene Kindergrundsicherung nur zu 50 Prozent auf den Unterhaltsvorschuss angerechnet werden und nicht, wie aktuell das Kindergeld, zu 100 Prozent.

Bewertung durch das ZFF:

Das ZFF begrüßt den Vorstoß von Bündnis 90/Die Grünen als einen wichtigen Beitrag zur Diskussion um die Reform der Kinder- und Familienförderung. Darüber hinaus enthält das Konzept viele Bestandteile des Modells des Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG, für das sich das ZFF seit nunmehr elf Jahren einsetzt.

Die einzelnen Aspekte des Antrags bewertet das ZFF wie folgt:

5.1 Grundsätzliche Ausgestaltung der Grünen Kindergrundsicherung

Das ZFF begrüßt den Ansatz, einige pauschal bemessene Leistungen zu einer einfachen und leichter zugänglichen Kindergrundsicherung zusammenzuziehen. So kann es gelingen, finanzielle Leistungen zielgerichtet auszurichten, die Inanspruchnahme deutlich zu erhöhen, verdeckte Armut und Schnittstellenprobleme bzw. Inkonsistenzen, die beim Aufeinandertreffen verschiedener Ansprüche entstehen, zu beseitigen.¹² Da es sich bei der Grünen Kindergrundsicherung um Leistungen handelt, die den sozialrechtlichen Ansprüchen auf Existenzsicherung gerecht werden sollen, weist der Antrag folgerichtig darauf hin, dass Sonder- und Mehrbedarfe nach wie vor zusätzlich abgebildet werden müssen: Entweder als Anspruch des Kindes bzw. der*des Jugendlichen oder, wie im Falle hoher Mietkosten, als Mehrbedarf der Eltern. Im Besonderen unterstreicht das ZFF, dass der Kinderfreibetrag aus dem Steuerrecht mit seinen beiden Komponenten, dem sächlichen Existenzminimum und dem zusätzlichen Freibetrag für Bildung, Erziehung und Ausbildung (BEA), in seiner Entlastungswirkung in einer neuer Leitung aufgehen soll (Garantie-Betrag). Hierdurch werden der ungerechte Dualismus aus Kinderfreibetrag und Kindergeld als auch die unterschiedlich hohe Anerkennung des Kinder-Existenzminimums im Steuer- und Sozialrecht, wie es derzeit der Fall ist, beendet. **Mit dieser Kindergrundsicherung wäre dem Staat und der Gesellschaft jedes Kind gleich viel wert.**

Allerdings soll die Grüne Kindergrundsicherung als zwei aufeinander aufbauende Leistungen konzipiert werden. **Das ZFF fordert jedoch seit vielen Jahren eine Kindergrundsicherung, die sich in einer einzigen Leistung wiederfindet.** Andernfalls gäbe es nach wie vor diejenigen Kinder, für die ihre Familien eine Aufstockung brauchen und diejenigen, für die das nicht der Fall ist. Diese Unterscheidung birgt nach wie vor die Gefahr der Diskriminierungen für die Kinder und Jugendlichen und bleibt teilweise der Logik einer Trennung von Sozial- und Steuerrecht in der Ausgestaltung des Kinder-Existenzminimums verhaftet.

5.2. Neuberechnung des Existenzminimums und Höhe der Grünen Kindergrundsicherung

Das ZFF unterstützt den Vorschlag, das Existenzminimum für Kinder und Jugendliche auf eine neue Berechnungsgrundlage zu stellen. Auch im Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG fordern wir als einen ersten grundlegenden Schritt das kindliche Existenzminimum im Hinblick auf die Frage, was ein Kind wirklich braucht, realitäts- und bedarfsgerecht zu ermitteln und dabei den Bedarf für die soziokulturelle Teilhabe mit einzubeziehen, sofern dieser pauschalierbar ist. Mit der aktuellen Auswertung der Einkommens- und Verbraucherstichprobe (EVS) 2018 und der geplanten Vorlage eines Regelbedarfsermittlungsgesetzes in diesem Jahr scheint uns diese Forderung aktueller und dringender denn je. Darüber hinaus sieht auch das ZFF derzeit keine Alternative zur EVS als Grundlage für die Bemessung des Existenzminimums. Wir mahnen jedoch Verbesserungen an, wie z.B. eine „strengere“ Statistikmethode ohne willkürliche Abschläge, eine stärkere Orientierung am

12 Vgl. ZFF-Positionspapier (2018): „Die Familienförderung vom Kopf auf die Füße stellen“, [online]: https://www.zukunftsforum-familie.de/fileadmin/user_upload/pdf/infocenter/broschueren/zff_pp_2018_MoneLeistungen.pdf; Vgl. Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützung von Familien und Kindern (2019), [online]: https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2019/dv-03-16_schnittstellen-monetaerer-leistungen.pdf

Ausgabenverhalten der gesellschaftlichen Mitte und, wie geschrieben, den Einbezug des soziokulturellen Bedarfs.¹³

Allerdings haben wir Zweifel daran, ob die im Antrag dargestellten Höhen ausreichend bzw. auskömmlich sind. Zum einen unterschreitet die maximale Höhe des Garantie-Plus Betrages der Grünen Kindergrundsicherung bei den jüngsten Kindern mit 364 Euro den aktuellen Status Quo der garantierten Absicherung deutlich: Das sächliche Existenzminimum, welches im SGB II, XII und auch in der maximalen Höhe des Kinderzuschlags Abbildung findet, lag 2019, d.h. zur Zeit der Antragstellung, bei 408 Euro und ist, zumindest beim Kinderzuschlag, dynamisiert. **Das ZFF rät dringend dazu, die vertikale Gerechtigkeit zu stärken und keine neue Leistung zu konzipieren, die hinter den ohnehin bereits jetzt knapp bemessenen Status Quo der Absicherung von Kindern und Jugendlichen zurückfällt.**

Das ZFF begrüßt, dass der vorliegende Antrag die unterschiedliche hohe Anerkennung des Existenzminimums im Steuer- und im Sozialrecht beenden möchte. Dieses kann insbesondere dann gelingen, wenn es ein einheitliches Existenzminimum über alle Rechtsgebiete hinweg gibt, welches sowohl Anteile für das sächliche Existenzminimum als auch für Bildung, Erziehung und Ausbildung beinhaltet. Bereits 2011 zeigte der Verfassungsrechtler Prof. Dr. Joachim Wieland in einem Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung auf, auf welche Weise mit dem Kinderexistenzminimum inklusive des BEA-Freibetrages umgegangen werden kann: Dieser kann 1. als Steuerfreibetrag ausgestaltet sein (dieses entspricht dem Status Quo), 2. als Abzug von der Steuerschuld verrechnet werden – ggf. auch als negative Einkommenssteuer – oder 3. in seiner maximalen Entlastungswirkung ausbezahlt werden – wie in dem vorliegenden Antrag vorgeschlagen.¹⁴ **Das ZFF hält diesen Weg grundsätzlich für denjenigen, der am ehesten das Existenzminimum für alle Kinder und Jugendliche, unabhängig von der ökonomischen Situation ihres Elternhauses, ernst nimmt. Allerdings erschließt es sich uns nicht, weshalb der BEA-Freibetrag nur zu 50 Prozent in die Berechnung der maximalen Höhe des Garantie-Betrags einfließen soll.** In der Begründung des Antrags wird aufgezeigt, dass es verfassungsrechtlich geboten ist, den Betreuungsbedarf sowie den Erziehungsbedarf steuerrechtlich zu berücksichtigen. Doch die Höhe des aktuellen Freibetrags, unabhängig davon, ob dieser vollständig oder zur Hälfte bestehen bleiben soll, ist nicht empirisch begründet, d.h. nicht aus dem tatsächlich anfallenden Bedarf hergeleitet. **Angesichts dessen schlägt das ZFF vor, das Existenzminimum für Kinder und Jugendliche umfangreich, d.h. unter Einbezug von sozio-kulturellen Bedarfen, zu bemessen und zwar in ausreichender Höhe.**

5.3. Altersstaffelung

Darüber hinaus halten wir es für nicht plausibel, weshalb zwischen den verschiedenen Altersstufen, wie sie der Antrag vorschlägt, unterschieden werden soll (Abstand 0-5 Jahre zu 6-13 Jahre 111 Euro, Abstand 6-13 Jahre zu 14-17 Jahre 28 Euro). Als ZFF und im Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG schlagen wir vor, die Höhe der

13 Vgl. die Stellungnahme des Zukunftsforums Familie e.V. zum „Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch“ vom 14. September 2016.

14 Vgl. Joachim Wieland (2011): Verfassungsfragen der steuerrechtlichen Behandlung von Kindesexistenzminimum und Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf. Rechtsgutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung.

Kindergrundsicherung unabhängig vom Alter des Kindes und in ausreichender Höhe anzusetzen, sodass, bspw. wenn mehrere Kinder in der Familie leben oder je nach Neigung und Interessen der Kinder und Jugendlichen, ein interner Ausgleich innerhalb des Familiensystems möglich ist. Darüber hinaus stellt der Antrag nicht klar, ob sich bspw. auch die Altersstufen der Düsseldorfer Tabelle (Orientierung für die Bemessung des Barunterhalts), die Tarifsysteme des ÖPNV und der Deutschen Bahn u.V.m. künftig an diesen Altersstufen ausrichten sollen bzw. dazu angeraten wird. **Eine Altersstaffelung wird aus Sicht des ZFF weiterhin zu Schnittstellenproblemen führen und eine Kindergrundsicherung unnötig kompliziert machen.**

5.4. Digitalisierung nutzen

Wichtiger Bestandteil des vorgelegten Antrags von Bündnis 90/Die Grünen ist die weitgehend automatische monatliche Berechnung der Kindergrundsicherung (d.h. des GarantiePlus-Betrags) von Amts wegen. Dieses soll durch eine anlassbezogene Einwilligung der Eltern zum Datenaustausch zwischen den relevanten Behörden, allen voran der Deutschen Rentenversicherung und der Familienkasse sowie (dies ist anzunehmen) dem Finanzamt, passieren. Als Vorbild hierfür werden die Reformbemühungen des Bremer Projektes ELFE (Einfache Leistungen für Eltern) genannt. **Das ZFF unterstützt diesen Vorschlag ausdrücklich, um die Kindergrundsicherung so einfach und unbürokratisch wie möglich zu gestalten.** Darüber hinaus wurden im Rahmen des Bremer Projektes ELFE Erkenntnisse nicht nur zur Wirkungsweise des vereinfachten Zugangs zu Leistungen für Eltern, sondern auch zum Datenschutz gewonnen und Empfehlungen ausgesprochen, was sich auf Ebene des Bundesgesetzgebers dringend ändern müsste wie datenschutz- und fachrechtliche Änderungen, Änderungen im Bundeskindergeldgesetz, in der Abgabenordnung u.W.¹⁵ Es gilt, diese Empfehlungen zügig zu prüfen und ggf. umzusetzen. Eine entsprechende Entschließung des Bundesrats liegt vor.¹⁶

5.5. Bezug zum Unterhaltsvorschuss

Die in dem Antrag konzipierte Kindergrundsicherung bezieht Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz nicht mit ein. Allerdings wird mit Blick darauf gefordert, dass der Unterhaltsvorschuss, im Unterschied zur Verrechnung mit dem Kindergeld heute, nur noch zu 50 Prozent in die Berechnung der Grünen Kindergrundsicherung einbezogen wird. Dieses würde dem eigenen Anspruch des Kindes bzw. Jugendlichen auf eine Kindergrundsicherung sowie der Gleichbehandlung mit Gleichaltrigen, die keinen Unterhaltsvorschuss erhalten (müssen), eher Rechnung tragen. Darüber hinaus würde diese Änderung der Anrechnungsregelungen einen Gleichschritt mit den aktuellen Anrechnungsregelungen des Barunterhalts bedeuten, der ebenfalls nur zu 50 Prozent auf Grundsicherungsleistungen angerechnet wird.

Das ZFF begrüßt auf der einen Seite den konzeptionellen Vorstoß, den Unterhaltsvorschuss nur noch zu 50 Prozent auf den Auszahlungsbetrag der Grünen Kindergrundsicherung anzurechnen. Auf der anderen Seite erschließt es sich uns nicht, weshalb der Unterhaltsvorschuss nicht gänzlich in einer Kindergrundsicherung aufgehen kann. Dieser dient in erster Linie der Existenzsicherung des Kindes und sollte demnach Bestandteil einer einfachen und leicht zugänglichen Leistung sein. Besteht

¹⁵ Vgl. Freie Hansestadt Bremen, Die Senatorin für Finanzen: ELFE – Einfache Leistungen für Eltern.

¹⁶ Vgl. Entschließung des Bundesrates „ELFE – Einfache Leistungen für Eltern“, Drs. 307/18 (Beschluss).

der Unterhaltsvorschuss als eigenständige Leistung neben einer Kindergrundsicherung weiter, so hätten Alleinerziehende nach wie vor einen erhöhten Antrags- und ggf. Verrechnungsaufwand. Geht der Unterhaltsvorschuss in einer Kindergrundsicherung auf, so muss allerdings sichergestellt werden, dass Regelungen zum Rückgriff auf die auszahlende Behörde (bspw. Familienkasse) in Zusammenarbeit mit dem Jugendamt oder dem Finanzamt übergehen.

5.6. Nicht-Anrechnung von Einkünften aus Schüler*innen- und/oder Ferienjobs

In dem Antrag wird deutlich gemacht, dass es ein Gebot der Gerechtigkeit ist, künftig Einkommen aus Schüler- und/oder Ferienjobs nicht auf die Kindergrundsicherung anzurechnen, um Ungleichbehandlungen gegenüber Gleichaltrigen abzubauen. **Das ZFF unterstreicht die Bedeutung dieses Vorschlags und regt an, diese Regelung auch auf Geschenke zu Feierlichkeiten (z.B. Konfirmation oder Jugendweihe) auszuweiten.** Eine solche Nicht-Anrechnung könnte unabhängig von der Einführung einer Kindergrundsicherung bereits im bestehenden System leicht umgesetzt werden.

5.7. Leerstellen im vorliegenden Antrag

In dem von Bündnis 90/Die Grünen vorgelegten Antrag wird die Kindergrundsicherung recht umfänglich konzipiert. Dennoch vermisst das ZFF Aussagen zu Einkommensgrenzen der einkommensabhängigen **Abschmelzung des GarantiePlus-Betrags** sowie zu dessen Verlauf. Dieses hat erheblichen Einfluss auf das anzunehmende Einkommensniveau in den Familien, auf die Zielrichtung der Kindergrundsicherung (Armutsbekämpfung und/oder zusätzliche Besserstellung weiterer Einkommensgruppen) sowie auf die entstehenden zusätzlichen Kosten.

Darüber hinaus wird in dem Antrag nicht klar, welches Einkommen bei Alleinerziehenden und/oder getrennt erziehenden Eltern und in welcher Weise Kindesunterhalt in die Berechnung der Höhe des GarantiePlus-Betrags einbezogen werden. **Schließlich ist es dem ZFF ein Anliegen stets deutlich zu machen, dass es ein Gesamtkonzept zur Bekämpfung von Armut von Kindern und Jugendlichen in diesem Land braucht:** Neben der Umgestaltung des Familienlastenausgleichs brauchen Familien und ihre Kinder ausreichende, armutssensible und qualitativ hochwertige Angebote der Bildung, Betreuung und Unterstützung im Sozialraum sowie gute und existenzsichernde Arbeit.

6. Antrag der Bundestagsfraktion DIE LINKE.

"Kinderarmut überwinden, Kindergrundsicherung einführen"

Auf Grund der späten Einreichung war es dem ZFF leider nicht möglich, den Antrag auf Einführung einer Kindergrundsicherung der Fraktion DIE LINKE. vollumfänglich zu beurteilen und neben den Antrag von Bündnis 90/Die Grünen zu stellen. Hierfür ergibt sich ggf. die Gelegenheit im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für Familie, Frauen, Senioren und Jugend am 23.03.2020.

Auf den ersten Blick beurteilt das ZFF den vorgelegten Antrag jedoch wie folgt:

Das ZFF begrüßt ausdrücklich,

- dass die Kindergrundsicherung, wie sie in dem vorliegenden Antrag konzipiert wird, eingebettet sein soll in eine Gesamtstrategie gegen die Armut von Kindern und Jugendlichen. Dazu gehören, neben der Umgestaltung des Familienlastenausgleichs, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und der Ausbau der sozialen Infrastruktur, für welchen Kommunen finanziell in die Lage versetzt werden sollen.
- dass die Linke Kindergrundsicherung ein Anspruch des Kindes bzw. der*des Jugendlichen sein soll und nicht mit sozialrechtlichen Ansprüchen des Elternhauses verrechnet wird.
- dass der Forderung nach einer Kindergrundsicherung die Aufforderung zur Neubemessung des Existenzminimums für Kinder und Jugendliche inhärent ist. Ebenso schließt sich das ZFF der Kritik an der gegenwärtigen Berechnung an und fordert ebenso, verdeckte Armut in der Berechnungsgrundlage auszuschließen und willkürliche Streichungen von Ausgabenpositionen der EVS zu unterlassen.
- dass die Linke Kindergrundsicherung so konzipiert ist, dass der Kinderfreibetrag im Steuerrecht „leerläuft“, in dem er in Höhe der maximalen Entlastungswirkung für alle Kinder und Jugendliche ausbezahlt wird.
- dass die Linke Kindergrundsicherung einfach und auch digital zugänglich gemacht werden soll.

Das ZFF sieht hingegen kritisch,

- dass die hier vorgelegte Konzeption einer Kindergrundsicherung in mehrere Leistungen aufgeteilt wird: In ein einheitliches „Kindergeld“ auf Höhe der maximalen Entlastungswirkung des Kinderfreibetrages, der sich aus dem Existenzminimum ergibt (derzeit 328 Euro), einen altersgestaffelten und einkommensabhängigen „Zuschlag zum Kindergeld“ in Höhe von maximal 192 Euro (0-5 Jahre), 275 Euro (6-13 Jahre) bzw. 302 Euro (ab 14 Jahre) sowie in zusätzliche Sonderbedarfe. Wie bereits unter Abschnitt 5. 2 und 5.3. dargestellt, richtet sich unsere Kritik sowohl gegen eine Aufteilung der Kindergrundsicherung in mehrere Leistungen als auch gegen eine Altersstaffelung.
- dass der Zuschlag zum Kindergeld mit einer Transferentzugsrate von 50 Prozent abgeschmolzen werden soll. Diese Abschmelzung ist steiler als bspw. in den aktuellen Regelungen: Seit der Reform durch das Starke-Familien-Gesetz wird beim Kinderzuschlag zusätzliches Einkommen nur noch zu 45 Prozent abgeschmolzen.
- dass der vorliegende Antrag eine Antragsstelle bei den Jugendämtern sieht. In diesem Falle wären die Jugendämter zu einer Einkommensprüfung der Familien verpflichtet und es ist fraglich, ob dieses nicht ihrem eigentlichen Auftrag nach § 1 SGB VIII entgegensteht.

7. Ausblick

Das ZFF beurteilt beide Anträge auf Einführung einer Kindergrundsicherung, ebenso wie den Antrag von Bündnis 90/Die Grünen, als Meilensteine auf dem Weg zu einer besseren und sozial gerechteren Absicherung von Kindern, Jugendlichen und ihrer Familien sowie für die Sicherung eines Aufwachsens in Wohlergehen. Zudem sind dies nicht die einzigen Vorschläge im politischen Raum, die hierzu vorliegen: Auch die SPD hat ein Konzept für eine Kindergrundsicherung vorgelegt, einige Landesverbände der CDU haben sich der grundsätzlichen Forderung nach einer Kindergrundsicherung angeschlossen und auf Länderebene wird in diesem Jahr ein Grundsatzbeschluss der Arbeits- und Sozialminister*innenkonferenz zur Kindergrundsicherung erwartet. Zahlreiche Verbände und Gewerkschaften arbeiten seit Jahren an immer konkreter ausdifferenzierten Kindergrundsicherungskonzepten.

Mit dem Starke-Familien-Gesetz und der Koppelung der maximalen Höhe des Kinderzuschlags an das (sächliche) Existenzminimum von Kinder und Jugendlichen sowie der deutlichen Vereinfachung des Bildungs- und Teilhabepaketes wurden bereits erste Schritte auf dem Weg zu einer Kindergrundsicherung gegangen.

Aus Sicht des ZFF ist es dringend notwendig, diese Dynamik zu nutzen und zügig eine Kindergrundsicherung umzusetzen und die Familienförderung „vom Kopf auf die Füße“ zu stellen. Dabei kommt es jedoch darauf an, dass die neue Leistung für alle Kinder und Jugendliche gilt, in ausreichender Höhe zu Verfügung gestellt wird (und bspw. nicht hinter den Status Quo zurückfällt) und so einfach wie möglich an alle Kinder und Jugendlichen bzw. an ihre Familien ausbezahlt wird.

Berlin, 16.03.2020