

Prof. Dr. M. Klundt, HS, Osterburger Str. 25, D-39576 Stendal

Prof. Dr. Michael Klundt
FB Angewandte Humanwissenschaften

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend

Ausschussdrucksache
19(13)36h

e-mail: michael.klundt@hs-magdeburg.de

06.03.2019

Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages zu den Anträgen

Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur zielgenauen Stärkung von Familien und ihren Kindern durch die Neugestaltung des Kinderzuschlags und die Verbesserung der Leistungen für Bildung und Teilhabe (Starke-Familien-Gesetz – StaFamG)“ (Drs. 19/7504 v. 01.02.2019) und „Kinderzuschlag automatisch auszahlen – Verdeckte Armut überwinden“ (Bündnis 90/Die Grünen; Drs. 19/1854 v. 25.04.2018) und „Teilhabe für alle Kinder sicherstellen, Bürokratie abbauen“ (Bündnis 90/Die Grünen; Drs. 19/7451 v. 30.01.2019)

am Montag, dem 11. März 2019, 14:00 bis 17:00 Uhr

Vorwort

Der Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD von 2018 stellt unmissverständlich fest: „Wir werden ein Maßnahmenpaket zur Bekämpfung der Kinderarmut schnüren“ (CDU/CSU/SPD: Koalitionsvertrag 2018, S. 19). Damit hatte die jahrelange Ablehnung von Anti-Armutskonzepten und die Nichtbeachtung von Kinderarmut in Koalitionsverträgen und Regierungsberichten ein zumindest verbales Ende. Auch der Koalitionsvertrag machte deutlich, dass es dabei nicht nur um Kinderzuschlag und Bildungs- und Teilhabepaket gehe, sondern erwähnt Kita-Ausbau, Ganztagschul-Programme, Vereinbarkeitspolitik für Familie und Beruf, familienfreundliche Arbeitswelt, Arbeitsmarktpolitik, Kinderrechte, Kinderschutz usw. Der Gesetzentwurf zum StaFamG macht mit den jahrelangen Beschönigungen und Leugnungen der weitgehenden Wirkungslosigkeit von Kinderzuschlag und Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) für die Mehrheit der berechtigten Kinder, deren Existenzminimum davon betroffen ist, endlich Schluss. Klar und deutlich heißt es zum Kinderzuschlag: „In seiner jetzigen Ausgestaltung greift der Kinderzuschlag (...) nur unzureichend.“

Hochschule Magdeburg-Stendal Standort Stendal, Osterburger Str. 25, D-39576 Stendal
(19/7540, S. 1). Und weniger klar, aber durch die Blume immer noch deutlich, sagt der Gesetzentwurf zum BuT: „Die Evaluation des Bildungspakets hat gezeigt, dass die Inanspruchnahme der Leistungen durch eine Anpassung der Leistungsvoraussetzungen erleichtert werden kann.“ (19/7540, S. 20). Beide Leistungen wurden zu über 70 Prozent den berechtigten Kindern und Familien bislang vorenthalten – aus welchem Grund auch immer.

Auch durch den aktuellen Gesetzentwurf scheint sich indes für Familien und Kinder in SGB II-Haushalten wenig bis nichts Vorteilhaftes zu entwickeln. Außerdem bedeuten die verspäteten Veränderungen beim Kinderzuschlag offenbar nur sehr geringe Verbesserungen bei den real Kinderzuschlag-Beziehenden (vgl. Vorgaben des 12. Existenzminimumberichts der Bundesregierung 2018, S. 9f.). Während immer noch viele Familien und Kinder in verdeckter Armut auch mit dem neuen Modell aus dem Kreis der formal Berechtigten ausscheiden (vgl. Johannes Steffen 2019),¹ rechnet der Gesetzentwurf selbst nur mit einem guten Drittel der Berechtigten (35 Prozent), die ihre Leistung auch tatsächlich erhalten werden (19/7504, S. 26). Wie stark die Unterhaltsproblematik und systematische Benachteiligung von Ein-Eltern-Familien (v.a. mit älteren Kindern) gelöst worden ist, wird im Gesetzentwurf nicht erkennbar. Ebenso wird auf eine alters- und entwicklungsspezifische Verbrauchs- und Bedarfsdifferenzierung beim Kinderzuschlag offensichtlich weiterhin verzichtet. Der Frage, was ein Kind resp. ein/e Jugendliche/r (mit drei, neun oder 16 Jahren) braucht und wie dieser Bedarf sachgerecht sowie differenziert bestimmt (Existenzminimum) und im Kinderzuschlag abgebildet wird, geht der Gesetzentwurf damit aus dem Weg.

Beim Bildungs- und Teilhabepaket lassen sich zudem scheinbar keine wirksamen Optimierungen für den nicht-schulischen Bildungs- und Teilhabebereich erkennen (s. Detailanalyse S. 6ff.).

Jahrelange Ablehnung eines Anti-Armutskonzepts (kleiner Rückblick)

Frage man die Bundesregierung(en) und ihre Berichte der letzten Jahre, so wurde bislang eigentlich im Kampf gegen Kinderarmut immer alles richtig und erfolgreich gemacht. Wenn dann die entsprechenden Kinderarmutsquoten nicht sinken, müsste das eigentlich zum Nachdenken anregen. Erstaunlicherweise werden selbst kritische Evaluationen familienbezogener Leistungen (wie die des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung/ZEW und der Heinrich Böll-Stiftung) wie Erfolgsberichte vorgestellt (s. BMAS 2017, S. 267ff.). Fehlentwicklungen, Probleme oder gar Fehler existieren so gut wie nicht. So heißt es im 5. Armuts- und Reichtumsbericht etwa, dass die von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen ergeben habe, dass „die Familienleistungen Eltern darin unterstützen, die Kosten zu tragen, die ihnen durch Kinder entstehen und so einen Ausgleich gegenüber Kinderlosen bewirken; die Familienleistungen vielen Familien ermöglichen, unabhängig von den Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II zu leben (die Familienleistungen fungieren als der Grundsicherung vorgelagerte Leistungen); Leistungen mit einem großen Empfängerkreis und hohen Zahlbeträgen zwar große Wirkungen entfalten; zielgenau, auf einen spezifischen Empfängerkreis ausgerichtete Leistungen im Verhältnis zu ihren Kosten aber sehr effizient wirken“ (BMAS 2017, S. 267).

¹ http://portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2019/2019-01-29_Hintergrund_Kinderzuschlag_PS.pdf

In ihrer Kurzexpertise im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung kommen Holger Stichnoth und das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) zu deutlich kritischeren Ergebnissen. Demnach dokumentiert ein Blick auf die einzelnen Familienleistungen, „dass sie Armut zwar reduzieren, insgesamt aber breit streuen. Es entfällt sogar ein leicht überproportionaler Anteil der Ausgaben bzw. Mindereinnahmen auf die oberen Einkommensbereiche. Während 13% der Ausgaben an die reichsten 10% der Haushalte gehen, erhalten die ärmsten 10% lediglich 7% der Ausgaben.“ (Stichnoth/ZEW 2016, S. 3).

Doch für die Bundesregierung(en) war bislang eine koordinierte Anti-Armutspolitik nicht nötig. Im 11. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung von 2014 wird etwa unter anderem Bezug auf den 4. Armuts- und Reichtumsbericht (von 2013) und auf das sog. Bildungs- und Teilhabepaket genommen. Die Bundesregierung begründet darin, weshalb in Deutschland ein Anti-Armutsprogramm nicht nötig sei. „Eines spezifischen Anti-Armutsprogramms, wie vom Ausschuss der Vereinten Nationen für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte gefordert, bedarf es nicht, da die existierenden Mindestsicherungssysteme, die Arbeitsförderung und die zusätzlichen sozial- und arbeitsmarktpolitischen Programme Armut und soziale Ausgrenzung wirksam bekämpfen.“ (Elfter Menschenrechtsbericht 2014, S. 21) Beschäftigt man sich etwas genauer mit der Entstehung und Entwicklung des Bildungs- und Teilhabepakets (BuT) und des 4. Armuts- und Reichtumsberichts (AuR), kommt man nicht umhin, die obige Aussage noch einmal zu überdenken. Gerade das Resultat des BuT ist ein riesiger sozialpolitischer Skandal und der beste Beweis für die Notwendigkeit eines koordinierten Anti-Armutsprogramms von Bund, Ländern und Gemeinden.² So hatte selbst die Gesamtevaluation der Bundesregierung zur Inanspruchnahme der Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket von 2016 ergeben, dass die unterschiedlichen Leistungen durchschnittlich nur bei jedem zweiten berechtigten Kind ankommen.³

Auch der sog. Sechste Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland von 2016 (nach Artikel 16 und 17 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte über den Berichtszeitraum: 2008 bis Ende 2015; teilweise Mitte 2016) hält ein „„umfassende(s) Armutsbekämpfungsprogramm‘ (für) nicht sachgerecht, da in Deutschland bereits ein umfassendes institutionelles Netz aus gesetzlichen Regelungen und individuellen Rechtsansprüchen, die sich an unterschiedlichen Lebenssituationen und Bedarfssituationen orientieren, existiert“ (Sechster Staatenbericht 2016, S. 49). Im gesamten Bericht kommt der Begriff „Kinderarmut“ kein einziges Mal vor. Konsequenter Weise wird ein koordiniertes Anti-Armutsprogramm oder ein umfassendes Armutsbekämpfungskonzept von der Bundesregierung somit abgelehnt, da sie ihre Instrumente und Maßnahmen für ausreichend, zufriedenstellend und erfolgreich erachtet, ohne sich jedoch wirklich mit den die Darstellung konterkarierenden eigenen Daten auseinander zu setzen.

Nehmen wir nur einmal den „Beweis“ dafür, dass der deutsche Sozialstaat und die verschiedenen Familienleistungen einseitig eine Familienform, nämlich die Alleinernährer-Ehe samt Hausfrau, privilegieren. Dies bestätigt z.B. auch die CSU-Politikerin Dorothee Bär, wenn sie schreibt: „Unter unionsgeführten Bundesregierungen wurden in der Vergangenheit viele familienpolitische Leistungen eingeführt, die vor allem

² Vgl. Paritätischer Gesamtverband, Gewinner und Verlierer. Paritätisches Jahresgutachten, Berlin 2015, S. 33f.

Hochschule Magdeburg-Stendal Standort Stendal, Osterburger Str. 25, D-39576 Stendal
die Familien unterstützt haben, in denen ein Elternteil seine Erwerbstätigkeit zugunsten der Kinder aufgegeben hat und die Alleinverdienerfamilien auch heute noch unterstützen. Dazu gehören das Ehegattensplitting, das die Union vehement gegen die Pläne anderer Parteien verteidigt, die kostenfreie Mitversicherung in der Kranken- und Pflegeversicherung, die Anrechnung der Kindererziehungszeiten bei der Rente, die Höherbewertung bestimmter Zeiten der Kindererziehung und die Hinterbliebenenversorgung.“ (Bär 2010, S. 27) Damit gab die Politikerin zu, dass durch alle Steuerzahler/innen und gesetzlich Versicherten jährlich weit über 100 Milliarden Euro vorzugsweise an die Mitglieder sogenannter Alleinverdiener- und Hausfrauen-Ehen umverteilt werden, während die Angehörigen nicht-verheirateter Familien, Alleinerziehende usw. zwar zur Finanzierung dieser Leistungen beitragen, aber davon weniger bis gar nicht profitieren.

Formen der Armuts-Verdrängung

Der Gesetzentwurf und die oppositionellen Anträge beschäftigen sich also mit etwas, das es aus Sicht der Bundesregierung offenbar bis vor kurzem gar nicht gab. Denn, glaubt man etwa dem 5. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung (BMAS 2017), so sind die Maßnahmen der Bundesregierung vollständig ausreichend, wirksam und erfolgreich. So heißt es dort: „Die Bundesregierung verbessert die Lebenslage von Kindern und Familien durch eine systematische Herangehensweise, die an Ursachen ansetzt, Zielgruppen in den Blick nimmt und Begleiterscheinungen von materieller Armut lindert. Diesem Ansatz folgend stärkt die Bundesregierung die Erwerbstätigkeit von Eltern, bietet spezielle Leistungen für Alleinerziehende und Familien mit mehreren Kindern und fördert ein gutes Aufwachsen der Kinder von Anfang an.“ (ebd., S. 184). Somit ist offenbar alles in bester Ordnung, sodass sich die Frage stellt warum eigentlich noch etwas geändert werden muss, warum Alternativen zu entwickeln oder Gegenmaßnahmen anzustrengen sind.

Die Wahrnehmung der Relevanz von Kinderarmut in politischen, publizistischen und wissenschaftlichen Äußerungen ist ein sehr wichtiger Aspekt von Kinderarmutsforschung. Zum Beispiel existiert „Kinderarmut“ als Begriff und Problem nicht im Koalitionsvertrag der Bundesregierung aus CDU/CSU und SPD von 2013 bis 2017 und auch nicht im Regierungsteil des 14. Kinder- und Jugendberichts (2013). Diese Tatsache macht bereits Prioritäten deutlich. Was nicht existiert, muss auch nicht vermieden oder bekämpft werden. Stattdessen geht es Teilen der Bundesregierung darum „etwas weniger die Sozialleistungen (zu) erhöhen in dem einen oder anderen Jahr – und mal etwas mehr auf Verteidigungsausgaben (zu) schauen.“, wie der damalige Staatssekretär im Finanzministerium und heutige Bundesgesundheitsminister, Jens Spahn (CDU) erklärte (in: BILD v. 21.2.2017). Aufrüstung erscheint offenbar wesentlich attraktiver als Armutsbekämpfung.

Anlässe genannt – Ursachen unbekannt?

In der IAB/Bertelsmann-Studie von 2016/17 werden insgesamt über 70 Kinderarmutsstudien für die zurückliegenden 15 Jahre gezählt. Die meisten davon ließen den Aspekt der gesellschaftspolitischen

³ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016): Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe. Berlin, S. 8.

Zusammenhänge und Ursachen (weitgehend) außen vor. Stattdessen werden z.B. folgende Kausalitäten betont: „Als häufige Ursachen der Armut von Kindern können das Aufwachsen bei nur einem Elternteil, eine geringe Arbeitsmarktintegration der erwerbsfähigen Haushaltsglieder, ein geringes Bildungsniveau der Eltern sowie ein Migrationshintergrund benannt werden (...). Besonders von Armut betroffen sind daneben auch Familien mit vielen Kindern“ (Tophoven u. a. 2016, S. 18). Ähnlich äußert sich die Bundesregierung in ihrem „Fünften und Sechsten Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland“ zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention von 2019. Am Beispiel Bayerns hebt sie etwa das dortige „Gesamtkonzept „CURA – Coaching von Familien zur Bekämpfung urbaner Arbeitslosigkeit““ besonders hervor, das „die Arbeitslosigkeit der Eltern als eine Ursache von Kinderarmut in den Blick“ nehme (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend BMFSFJ 2019, S. 60). Andere Ursachen von Kinderarmut kennt der über 400 Seiten lange Report leider kaum.

In einer über hundert Seiten langen IAB/Bertelsmann-Studie zu Kinderarmut von 2018 findet sich der Begriff „Ursache(n)“ genau drei Mal. Einmal im Vorwort des Geldgebers, der Bertelsmann-Stiftung, das verspricht, dass Ursachen im Folgenden genannt werden (S. 6). Ein zweites Mal im Text, wo eine andere Studie referiert wird, die Ursachen von Kinderarmut in Alleinerziehung und/oder Arbeitslosigkeit der Eltern zu finden meint (S. 32). Ein drittes Mal im Literaturverzeichnis, wo letztere Studie nochmal aufgeführt ist (S. 98).

Armutsanlässe, wie Scheidung, Alleinerziehenden-Status, Migrationshintergrund oder Arbeitslosigkeit werden oft mit den zugrundeliegenden Ursachen im vorhandenen Wirtschafts- und Sozialsystem verwechselt. Denn eine sozial gerechte Familien- und Sozialpolitik und eine gute Bildungs-, Betreuungs- und Arbeitsmarktpolitik kann auch für Kinder von arbeitslosen, alleinerziehenden oder migrantischen Eltern ein armutsfreies Leben ermöglichen.

Dabei ist es auch überhaupt kein Geheimnis, woher die seit Jahrzehnten gestiegene soziale Ungleichheit und die damit verbundenen Armutsrisiken kommen. In der Zeitschrift „Neue Gesellschaft – Frankfurter Hefte“ 6/2016 beschreibt Wolfgang Merkel die gestiegene „Ungleichheit als Krankheit der Demokratie“. Der Politikwissenschaftler führt dazu folgendes aus: „Märkte wurden dereguliert, Steuern auf hohe Einkommen, Erbschaften, Vermögen und Unternehmensgewinne gesenkt. Die gesamtwirtschaftliche Lohnquote fiel, die Gewinnquote aus Unternehmens- und Kapitaleinkünften stieg. Die funktionelle Einkommensverteilung der reichen Volkswirtschaften hat sich damit verschoben. Kapitalbesitzer werden einseitig bevorteilt. Seit Beginn der 80er Jahre ist die Ungleichheit der Einkommen und Vermögen in der OECD-Welt gestiegen, gleichgültig welchen Indikator man verwendet. Der Anstieg der Ungleichheit war nicht die ‚natürliche‘ Folge von digitaler Revolution, Wissensökonomie und kühner schöpferischer Zerstörung. Er war vor allem eine Folge politischer Entscheidungen. Die Politik hatte der Steuerung der Märkte entsagt und schrieb die besondere Form der Marktermächtigung im sogenannten Washington Konsens von 1990 fest.“ (Merkel 2016, S. 14-19, hier: S. 14)

Geschichte des Kinderzuschlags seit Hartz IV 2005 und die Geschichte des Bildungs- und

Teilhabepaketes seit dem BVerfG-Urteil von 2010

Der Kinderzuschlag seit 2005 gehört genauso stark zu Agenda 2010 und Hartz IV, wie das Bildungs- und Teilhabepaket zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts über die grundgesetzwidrige (, also Menschenwürde und Sozialstaatsgebot nach Art. 1 und 20 GG widersprechende) und nicht bedarfsgerechte Bemessung der Regelleistungen besonders für Kinder in Hartz IV von 2010 sowie deren Konsequenzen. Der Kinderzuschlag (KiZ) nach § 6a Bundeskindergeldgesetz wurde mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“) zum 1. Januar 2005 eingeführt. Es handelt sich dabei um eine gezielte Förderung von gering verdienenden Familien mit Kindern. Ziel ist es, diesen den Bezug von Arbeitslosengeld II (ALG II) zu ersparen sowie zugleich den Arbeitsanreiz für die Eltern zu erhöhen. Der Kinderzuschlag ist als ergänzende Maßnahme des „Hartz IV“-Gesetzes ein Teil der Agenda 2010. Die Ziele von Hartz IV und Agenda 2010 sind wirklich kein großes Geheimnis. Denn der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder forderte ja selbst schon 1999 freimütig: „Wir müssen einen Niedriglohnsektor schaffen“ (zit. nach Frankfurter Rundschau v. 25.7.2013) Und Hans-Ulrich Jörges feierte Ziele und Inhalte von Hartz IV: „Kein Arbeitsloser kann künftig noch den Anspruch erheben, in seinem erlernten Beruf wieder Beschäftigung zu finden, er muss bewegt werden, den Job nach überschaubarer Frist zu wechseln – und weniger zu verdienen. Die Kürzung des Arbeitslosengeldes, die Absenkung der Arbeitslosenhilfe auf Sozialhilfenebene verfolgen exakt diesen Zweck. Und: Sozialhilfeempfänger müssen unter Androhung der Verelendung zu Arbeit gezwungen werden“ (Hans-Ulrich Jörges, in: Stern v. 11.9.2003). Diese Entrechtungs- und Lohndumping-Dynamik war und ist demnach ein bewusst eingesetztes gesellschaftspolitisches Konzept. Wer sich also über die gravierende Kinderarmut aufregt, muss wissen, dass sie politisch befördert wurde. Eltern sollten durch zu niedrige Regelsätze bzw. -leistungen nach SGB II für sich und ihre Kinder sowie durch verschärfte Sanktionen dazu gezwungen werden, jede Arbeit anzunehmen, auch wenn sie von diesem Gehalt sich und ihre Familie nicht einmal ernähren konnten. Kein Wunder, dass der Bundeskanzler daraufhin stolz das Ergebnis seiner „Agenda 2010“ auf dem Wirtschaftsforum von Davos 2005 kundtat: „Wir haben unseren Arbeitsmarkt liberalisiert. Wir haben einen der besten Niedriglohnsektoren aufgebaut, den es in Europa gibt.“ (zit. nach Frankfurter Rundschau v. 8.2.2010)⁴. Sofern also der Kinderzuschlag Eltern in den Niedriglohnsektor treiben und das Bildungs- und Teilhabepaket arme, prekäre sowie erwerbslose Familien dann auch noch mit kollektivem Missbrauchsverdacht und kolossaler Bürokratie diffamieren und demütigen sollten, hätten beide Gesetze seit 14 bzw. 8 Jahren erfolgreich ihren Zweck erfüllt.

Zum Gesetzentwurf StaFamG

Der Kinderzuschlag soll nach dem Willen der Bundesregierung ab dem 1. Juli 2019 von monatlich 170 Euro pro Kind auf 185 Euro steigen und ab dem 1. August 2019 sollen zudem die Leistungen des Teilhabe- und Bildungspakets verbessert und der Bezug entbürokratisiert werden. Ziel des Gesetzes ist es, Familien mit

⁴ Zur Misstrauenslogik in der Entstehung des Bildungs- und Teilhabepakets vgl. Prantl, Heribert: Hartz IV: Gutscheine. Die Sache hat einen Pferdefuß, in: Süddeutsche Zeitung v. 10.8.2010

Kindern und geringem Einkommen stärker zu unterstützen. Das ist zunächst mal eine gute, wenngleich nach 14 bzw. 8 Jahren Gesetzesgeschichte auch eine späte oder überfällige Nachricht. Ob das Gesetz, wie Ministerin Giffey und Vertreter/innen der Koalitionsfraktionen behaupten, einen wichtigen Schritt im Kampf gegen Kinderarmut darstellt, wird zu überprüfen sein.

Von 13 Millionen Kindern in Deutschland seien vier Millionen arm oder von Armut bedroht, so Bundesfamilienministerin Dr. Franziska Giffey während der ersten Lesung im Plenum des Bundestages am 14. Februar 2019 (Originalrede nach: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/mediathek/dr--franziska-giffey-spricht-zum-starke-familien-gesetz/133770>; im Bundestagsprotokoll stehen nur noch zwei Millionen arme bzw. armutsgefährdete Kinder: vgl. Plenarprotokoll 19/80, S. 9281). Falls die Bundesregierung zwischen der gehaltenen Rede und der Manuskriptabgabe bereits die Kinderarmut halbiert haben sollte, wäre das eine bemerkenswerte Nachricht. Der derzeitige Kinderzuschlag werde nur von 30 Prozent der Anspruchsberechtigten abgerufen, diese Quote müsse deutlich erhöht werden. Deshalb werde das Antragsverfahren deutlich vereinfacht und der Kinderzuschlag zukünftig für sechs Monate bewilligt, die rückwirkende Überprüfung des Anspruchs entfalle. Zudem werde die harte Abbruchkante abgeschafft, um zu verhindern, dass Familien komplett aus dem Kinderzuschlag herausfallen, wenn ihr Einkommen nur geringfügig steigt.

Die Abschaffung der Abbruchkante – gerade auch in Verbindung mit daran gekoppelte BuT-Leistungen – ist sinnvoll.

Ob durch das Gesetz auch deutlich mehr alleinerziehende Eltern in den Genuss des Kinderzuschlags kommen, wie versprochen, wagt nicht nur der Verband alleinerziehender Mütter und Väter (VAMV) aus guten Gründen zu bezweifeln (s.u.).

Den **Kinderzuschlag** will die Bundesregierung in zwei Schritten neu gestalten: Zum 1. Juli 2019 soll er wie gesagt von jetzt maximal 170 Euro auf 185 Euro pro Monat und Kind erhöht, für Alleinerziehende geöffnet und deutlich entbürokratisiert werden. Zum 1. Januar 2020 sollen die oberen Einkommensgrenzen entfallen. Einkommen der Eltern, das über deren eigenen Bedarf hinausgeht, soll nur noch zu 45 Prozent, statt heute 50 Prozent auf den Kinderzuschlag angerechnet werden. Von dieser Maßnahme erhofft sich die Regierung nach eigener Aussage, dass keine Familie mehr aus dem Kinderzuschlag herausfällt, wenn die Eltern nur etwas mehr verdienen.

Im Rahmen des Starke-Familien-Gesetzes (StaFamG) ist somit eine zweistufige Reform des Kinderzuschlags (KiZu) nach § 6a BKGG vorgesehen. Künftig soll der monatliche Höchstbetrag des KiZu zusammen mit dem für ein erstes Kind zu zahlenden Kindergeld (KiG) ein Zwölftel des steuerfrei zu stellenden sächlichen Existenzminimums eines Kindes entsprechend dem jeweils jüngsten Existenzminimumbericht der Bundesregierung decken – unter Abzug des Anteils für Bildung und Teilhabe.

Zum 1. August 2019 soll auch das sogenannte **Bildungs- und Teilhabepaket** der Bundesregierung verbessert werden. Das „Schulstarterpaket“ soll von 100 Euro auf 150 Euro steigen und in den Folgejahren dynamisch angepasst werden. Die Eigenanteile der Eltern für das gemeinsame Mittagessen in Kindertagesstätte und Schule sowie für die Schülerbeförderung fallen dann weg. Darüber hinaus kann laut

Hochschule Magdeburg-Stendal Standort Stendal, Osterburger Str. 25, D-39576 Stendal
dem Gesetz-Entwurf eine Lernförderung auch dann beansprucht werden, wenn die Versetzung nicht
unmittelbar gefährdet ist. Mit der Maßnahme sollen die Eltern finanziell entlastet werden. Zudem soll so der
Bürokratieaufwand für Eltern, Dienstleister und Verwaltung sinken.

Beurteilung des Gesetzentwurfs:

Richtig, aber auch seit 8 Jahren überfällig ist, dass beim Bildungs- und Teilhabepaket der Eigenanteil der Eltern für das Mittagsessen in Kitas und Schulen und für die Schülerbeförderung entfällt und das Schulstarterpaket von 100 auf 150 Euro pro Schuljahr erhöht wird, während Lernförderung zukünftig auch dann gewährt werden soll, wenn die Versetzung des Kindes in der Schule nicht unmittelbar bedroht ist. Die Anhebung des Schulstarterpakets ist jedoch deutlich zu gering, wie Studien der Diakonie und des Deutschen Kinderschutzbundes zeigen, die – gerade beim Schulstart – von Mindestkosten in Höhe von etwa 200 Euro ausgehen (vgl. BAGFW 2019, S. 3). Auch ist nicht nachvollziehbar, weshalb das BuT lediglich auf den schulischen Bereich beschränkt wird und der Freizeitbereich sowie andere Förderungs- und Teilhabemöglichkeiten etwa in Sportvereinen oder Musikschulen offenbar ausgeblendet werden. Die Aufhebung umständlicher Verrechnungen im Bildungs- und Teilhabepaket im Bereich der Schulspeisung, der Schülermonatskarten und weniger Nachweise bei der Beantragung von Nachhilfe sowie beim Kinderzuschlag die Definition eines sechsmonatigen Bewilligungszeitraumes sind richtige und wichtige Schritte, um den berechtigten Kindern endlich auch die ihnen zustehende Leistung zu erbringen. Es bleibt jedoch unverständlich, weshalb – trotz aller vermeintlichen Versuche des Bürokratieabbaus – die Bildungs- und Teilhabeleistungen nicht Teil der Regelleistung sind, sondern extra beantragt werden müssen. Wie die Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtsverbände (BAGFW) in bedenkenswerter Weise vorschlägt, sollte auch für die Bedarfe für Klassenfahrten und die Lernförderung auf einen gesonderten Antrag verzichtet werden (vgl. BAGFW 2019, S. 16).

Die Neuregelungen im Gesetzentwurf der Bundesregierung treten zu spät in Kraft und gehen nicht weit genug (vgl. BAGFW 2019, S. 2). Eltern dürfen nicht in Armut geraten, weil sie Kinder haben, sagt Familienministerin Giffey zurecht (vgl. Plenarprotokoll 19/80, S. 9281). Eltern haben zwar ein Recht, nicht allein wegen ihrer Kinder hilfsbedürftig zu werden, aber Kinder haben auch ein Recht, nicht wegen der Niedriglöhne ihrer Eltern in Armut leben zu müssen. Leider wird dieses Problem vom Gesetzentwurf nicht ausreichend tangiert. Es ist ebenfalls bemerkenswert, dass der Gesetzentwurf bei der Kostenrechnung im Haushaltssatz für den Kinderzuschlag nur von 35 Prozent der Berechtigten ausgeht, die zukünftig den Kinderzuschlag erhalten. So heißt es: „Bei den Schätzungen wird davon ausgegangen, dass etwa 35 Prozent der Berechtigten den Kinderzuschlag tatsächlich in Anspruch nehmen werden.“ (19/7504, S. 26) Damit wird von vornherein einkalkuliert, dass fast zwei Drittel der materiell Berechtigten nicht erreicht und weiter in verdeckter Armut unterhalb ihres Existenzminimums leben werden. Von den vier Millionen in Armut oder Armutsnähe lebenden Kindern, von denen die Familienministerin in der ersten Lesung des Gesetzes sprach, ist das jedoch himmelweit entfernt.

Das StaFamG ist ein überfälliger, erster, kleiner und längst nicht ausreichender Schritt nach acht Jahren bzw. sogar 14 Jahren fast wirkungsloser Gesetzgebungspraxis. Insofern ist es wirklich kein „Starke-Familien-Gesetz“. Wenn die Änderungen helfen, nunmehr alle berechtigten Kinder mit den ihnen zustehenden Leistungen – nach 8 Jahren bzw. 14 Jahren mehrheitlicher Vorenthaltung – endlich zu erreichen, wäre das eine gute Nachricht. Leider spricht einiges dafür, dass auch dies mit dem Gesetzentwurf nicht erreicht wird. So bleiben etwa die ärmsten Familien im Hartz IV-Bezug weiterhin arm und die ein klein wenig weniger armen Familien, die bereits jetzt Kinderzuschlag beziehen, erhalten lediglich bis zu 15 Euro mehr im Monat zusätzlich der Verbesserung bei der Anrechnung des Kindeseinkommens (selbst der 12. Existenzminimumbericht der Bundesregierung 2018, S. 9ff. verlangt für 2020 höhere Beträge). Ob das schon als Befreiung der Familien von Armut betrachtet werden kann, ist zumindest fraglich. Ausreichend für ein umfangreiches Konzept gegen Kinderarmut wäre es deshalb aber natürlich trotzdem noch lange nicht. Ein, wie im Koalitionsvertrag angekündigtes umfassendes Konzept gegen Kinderarmut geht weit über Kinderzuschlag und BuT hinaus. Außerdem bleibt ein nicht bedarfsgerechtes Existenzminimum (vgl. BAGFW 2019, S. 5) als Basis aller Kinderzuschlags-Rechnungen und BuT-Leistungen⁵ genauso problematisch, wie der durch Hartz IV und Sanktionen erpresste Niedriglohnsektor, den sie weiterhin nur begleiten, aber nicht überwinden. Wie der Verband alleinerziehender Mütter und Väter (VAMV) hervorhebt, wird durch die Neuregelung die finanzielle Schlechterstellung von Einelternfamilien mit größeren Kindern seit dem Ausbau des Unterhaltsvorschusses 2017 nicht aufgehoben (VAMV 2018, S. 1). Zudem riskiere die Bundesregierung weiterhin „mit der gegenwärtigen Regelung für die betroffenen Kinder eine Unterdeckung des ohnehin systematisch zu geringen Existenzminimums.“ (VAMV 2018, S. 5) Auch kritisiert der VAMV nachvollziehbarerweise, dass die Höhe der im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets gewährten Pauschal- und Sachleistungen nach wie vor nicht den realen Bedarfen vieler Kinder entspricht. Die Erhöhung der jährlichen Schulbedarfsleistungen von 100 auf 150 Euro pro Jahr und deren jährliche Fortschreibung in Anlehnung an die Regelbedarfsstufen gemäß § 28a SGB XII sei ein guter Schritt in die richtige Richtung. Bereits in 2016 ergab eine Studie der Diakonie jedoch, dass für Kinder in bestimmten Schuljahrgangsstufen deutlich mehr Mittel für den Schulbedarf aufgewendet werden müssen.⁶ Insgesamt kommt der VAMV zu dem korrekten Ergebnis, dass „eine begrenzte Öffnung des Kinderzuschlags für Familien mit SGB II-Anspruch die Ursachen verdeckter Armut nicht beheben und insbesondere nicht überfällige Reformen im Bereich des SGB II und des Arbeitsmarkts ersetzen (kann), beispielsweise in Bezug auf einen existenzsichernden Mindestlohn und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf.“ (VAMV 2018, S. 6)

Anträge der Grünen

Die Grünen fordern die Bundesregierung in ihrem einen Antrag „Teilhabe für alle Kinder sicherstellen, Bürokratie abbauen“ unter anderem auf, die Regelsätze für Kinder in der Grundsicherung so zu erhöhen, dass

⁵ <https://www.tagesspiegel.de/politik/tv-bericht-bund-rechnet-hartz-iv-satz-offenbar-systematisch-nach-unten/22578470.html> und <https://www.tagesschau.de/inland/hartz-vier-regelsatz-101.html>

sie das soziokulturelle Existenzminimum absichern. Mit Ländern und Kommunen sollen Bildungs- und Teilhabeangebote auf der kommunalen Ebene für Kinder und Jugendliche so verbessert werden, dass sie auch bei den Betroffenen ankommen. Die Fraktion tritt zudem für eine Stärkung der Schulsozialarbeit und für eine bessere Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Schule ein. Das Bildungs- und Teilhabepaket der Bundesregierung solle aufgelöst werden, heißt es weiter. Stattdessen sollten Leistungen zum Teil im Kinderregelsatz und zum Teil durch kostenlosen Zugang zu den Angeboten vor Ort gewährt werden. Außerdem sieht der Antrag „Kinderzuschlag automatisch auszahlen – Verdeckte Armut überwinden“ vor, dass nicht mehr die Eltern sich um Anträge und die Ämter bemühen sollen, sondern umgekehrt die Ämter verpflichtet werden, automatisch den Eltern bzw. Kindern die ihnen zustehenden Leistungen zu erbringen, was vernünftig scheint.

Fazit zu den Anträgen der Grünen:

Wichtig ist bei allen Überlegungen – auch in Richtung Kindergrundsicherung, dass Kinder und ihre Familien nach den anvisierten Maßnahmen auch wirklich aus Armut und Hilfsbedürftigkeit befreit werden. Dabei sollte man nicht der Illusion verfallen, Kinder als anscheinend „autonom“ aus dem Familienkontext fiktiv herauszulösen und mit einer „eigenständigen Kindergrundsicherung“ oder ähnlichem scheinbar aus der Bedürftigkeit zu holen, während der Rest der Familie weiterhin in der Hilfsbedürftigkeit verbleibt. Arme Kinder sind in der Regel Kinder armer Eltern und sollten nicht gegen sie ausgespielt werden. Überdies sollte jede Konzeption, die pauschal allen und damit auch vielen nicht bedürftigen Eltern und Kindern mit enormen Finanzmitteln unter die Arme greifen will, daraufhin kritisch unter die Lupe genommen werden, wie ihre effektiven Folgen für die Verhinderung und Verminderung von Kinderarmut aussehen. Das heißt, die Ziel-Mittel-Relation bedarf einer präzisen Analyse.

Alternativen

Ein **Gesamtkonzept bzw. ein wirkliches Maßnahmenpaket gegen Kinderarmut wird weiterhin benötigt.** Wie auch die Nationale Armutskonferenz angemahnt hat, lassen sich Kinder- und Familienarmut am besten vermeiden durch drei Maßnahmen. Als erstes braucht es eine Neuberechnung des Existenzminimums, da die momentane Ermittlung nachweislich nicht bedarfsgerecht ist (vgl. Parität 2017/2018). Zum Zweiten wird ein Abbau von Ungerechtigkeiten in der Familienförderung verlangt, da derzeit am meisten bekommt, wer am reichsten ist (vgl. Stichnoth/ZEW 2016). Drittens muss der Zugang zu Sozialleistungen durch Bündelung an einer Stelle einfacher gestaltet werden, um Bürokratie, Stigmatisierung, Demütigung und Unkenntnis zu vermeiden (vgl. Nationale Armutskonferenz 2016 in: <http://caritas.erzbistum-koeln.de/export/sites/caritas/dicv-koeln/.content/.galleries/downloads/diverses/erklaerung-kinderarmut.pdf>). Das bundesweite Bündnis gegen Kinderarmut „Keine Ausreden mehr“ aus über 40 Verbänden und Nichtregierungsorganisationen sowie Expert(inn)en aus Wissenschaft und Kirchen konzentriert sich ebenfalls auf diese drei zentralen Forderungen,

⁶ In Niedersachsen mussten für den Schulbedarf bei sparsamer Mittelverwendung in 2016 bspw. im Einschulungsjahr und beim Übergang in Jahrgangsstufe 5 sogar 200 € aufgewendet werden, wie eine Studie ergab. vgl. Mayert, Andreas

um die materielle Situation von armen Kindern und Jugendlichen zu verbessern. Dazu zählt es die realistische Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums, gerechte Familienförderung und eine einfache sowie leicht zugängliche Leistungsgestaltung (vgl. Bündnis gegen Kinderarmut, Keine Ausreden mehr, in: <https://www.dkhw.de/schwerpunkte/kinderarmut-in-deutschland/aufruf-an-parteien-schluss-mit-den-ausreden/>). Zur Finanzierbarkeit notwendiger Gegenmaßnahmen setzt sich das Bündnis „Reichtum umverteilen – ein gerechtes Land für alle“, dem z.B. auch ver.di, AWO, GEW, Paritätischer Wohlfahrtsverband und Deutscher Kinderschutzbund angehören, dafür ein, dass steuerliche Voraussetzungen von Maßnahmen für eine gerechtere Politik hergestellt werden. Für:

bessere soziale Absicherung und stärkere Rechte der Beschäftigten, der kleinen Selbstständigen, der Erwerbslosen, der Rentnerinnen und Rentner, der Kinder und Familien, der Menschen mit Behinderung und der Schutzsuchenden; mehr öffentliche Investitionen und mehr Personal, für Infrastruktur, Kindereinrichtungen, Schulen und Hochschulen, Gesundheitswesen und Pflege, Kultur, Jugend und Sport, soziale und Arbeitsmarkt-Integration; ökologisch nachhaltige und bezahlbare Energieversorgung und einen sozial verträglichen ökologischen Umbau; Bereitstellung und Bau von ausreichend bezahlbaren Wohnungen; bedarfsdeckende Finanzausstattung besonders der hoch belasteten und verschuldeten Städte und Gemeinden fordern sie:

finanzstarken Unternehmen und Reichen wieder höhere Beiträge zur Finanzierung des Gemeinwesens abzuverlangen; sehr hohe Einkommen stärker zu besteuern; Kapitalerträge nicht zu privilegieren; Steuerbetrug zu bekämpfen und Steuerschlupflöcher zu beseitigen in Deutschland, der EU und weltweit sowie mit einer Vermögenssteuer und einer reformierten Erbschaftsteuer Millionäre und Milliardäre angemessen an der Finanzierung der öffentlichen Aufgaben zu beteiligen und soziale Ungleichheit abzubauen (vgl. Umverteilung ist machbar, in: Frankfurter Rundschau v. 29.3.2017 sowie www.reichtum-umverteilen.de; zur unternehmerorientierten Kritik an „zu hohen Steuern“ für kinderlose Singles vgl. Beznoska/Hentze 2017, S. 112).

Worum es geht, macht auch der Berliner Politikwissenschaftler Wolfgang Merkel in der Zeitschrift „Neue Gesellschaft – Frankfurter Hefte“ (6/2016, S. 19) deutlich: „Mindestlohn, familienpolitische Leistungen, Reregulierung der Leiharbeit, Gleichberechtigung der Geschlechter sind wichtig, genügen aber nicht. Es sind die Kernpolitiken, die substanziell auch die Verteilungslogik zwischen Arbeit, Kapital und Staat verändern, die aus ihren Tabuzonen geholt werden müssen. Diese wurden nicht zuletzt auch während der beiden rot-grünen Regierungskoalitionen unter Gerhard Schröder eingerichtet. Es geht nicht primär um eine 50 Euro-Erhöhung des Hartz IV-Regelsatzes. Es geht um die Steuerpolitik. Arbeitseinkommen dürfen nicht stärker als Kapitaleinkommen besteuert werden; Erbschafts- und Vermögensteuer für große Vermögen sollten endlich eingeführt werden; der Spaltensteuersatz auf hohe Einkommen wieder aus seinen komfortablen Niederungen herausgeholt werden. Da kann man sich ja am Steuersatz der Kohl-Ära orientieren. Der neoklassische Mythos des Trickle-down-Effekts einer undifferenzierten Wachstumspolitik muss durch gezieltes Wachstum mit effektiver Verteilung entzaubert werden. Auch die Diskussion um den einseitig neoliberalen Charakter der EU-

Wettbewerbspolitik muss aufgenommen werden und darf nicht unter der einschüchternden Frage ‚Bist Du für oder gegen Europa?‘ begraben werden. Das jahrzehntelange Versprechen einer wirklich investiven Bildungspolitik, die sozialen Aufstieg effektiv ermöglicht, muss endlich umgesetzt werden“ (Merkel 2016, S. 19).

Wie auch der Wirtschaftswissenschaftler und Journalist Stephan Kaufmann zutreffend schreibt, ist Ungleichheit somit nicht bloß ein dummer Zufall: „Die Ungleichheit in Deutschland nimmt zu, das Armutsrisko auch. Die neuen Berechnungen des Instituts DIW bestätigen einen Trend, der seit langem zu beobachten ist. Gleichzeitig widerlegen sie konservative Kreise, die Kritiker beschwichtigen möchten mit dem Hinweis, die Ungleichheit nehme seit dem Jahr 2005 gar nicht mehr zu, sondern stagniere bloß auf hohem Niveau. (...) Wachsende Ungleichheit und Armut – insbesondere seit dem Jahr 1999 – sind kein dummer Zufall, kein unglücklicher ‚Trend‘, gegen den sich die Politik erfolglos stemmt. Sie waren gewollt. Sozialkürzungen sollten die Staatskasse schonen. Mit Hartz IV sollte mehr Druck auf Arbeitslose ausgeübt werden. Mit der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes sollte ein Niedriglohnsektor aufgebaut und das Lohnniveau auf wettbewerbsfähiges Niveau gedrückt werden. Das ist gelungen. Das Ergebnis präsentiert das DIW: War Armut früher vor allem ein Problem von Arbeitslosen, so erfahren sie mittlerweile auch immer mehr Erwerbstätige. Damit hätte sich der früher so beliebte Spruch ‚Sozial ist, was Arbeit schafft‘ auch erledigt.“ Kaufmann nennt auch die notwendigen Maßnahmen zur Armutbekämpfung. „Besteuerung des Reichtums, insbesondere von Kapitalgewinnen und Erbschaften. Erhöhung des Mindestlohns, Zurückdrängen prekärer Beschäftigung, insbesondere der Mini-Jobs und ihrer steuerlichen Privilegien. Stärkung der Gewerkschaften in Sachen Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen. Und so weiter. Das ist keine Magie“ (Stephan Kaufmann, in: Berliner Zeitung v. 26.01.2017).

In diese Richtung sollten der Regierungs-Gesetzentwurf und die beiden Anträge noch überarbeitet werden (vgl. Michael Klundt (2019): Gestohlenes Leben. Kinderarmut in Deutschland, Köln i.E.).