

Stellungnahme des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes – Gesamtverband e.V zum

Antrag Die Linke: Kinderarmut überwinden, Kindergrundsicherung einführen.
Drucksache 19/17768 und

Antrag Bündnis 90/Die Grünen: Faire Chance für jedes Kind – Kindergrundsicherung
einführen, Drucksache 18/14326.

Der Paritätische begrüßt die Anträge von den Fraktionen Die Linke und B90/Die Grünen als wichtige Meilensteine in der politischen Debatte zu einer grundlegenden Reform der finanziellen Absicherung von Kindern und Jugendlichen. Die Stellungnahme fokussiert auf die grundlegenden Fragen, warum das aktuelle System defizitär ist und welche Leitplanken für eine Reform zielführend sind. Vor diesem Hintergrund werden die beiden Anträge bewertet.

Kinderarmut

Trotz jüngst günstiger ökonomischer Entwicklung mit steigender Erwerbstätigenzahl hat sich die soziale Ungleichheit in Deutschland nicht verbessert. Die Armut befindet sich unverändert auf einem besorgniserregenden Niveau. Dies ist durch die jährlichen Armutsberichte des Paritätischen hinlänglich bekannt und dokumentiert. Die Jahre des relativen Booms sind nicht genutzt worden, um Armut und soziale Ungleichheit zu bekämpfen und zu reduzieren.

Besonders betroffen von Armut sind auch und insbesondere Kinder. Fast ein Fünftel der Kinder lebt in einer Familie, die in Armut lebt. Einkommensarmut betrifft mittlerweile fast 3 Mio. Kinder und Jugendliche. Armut für Kinder und Jugendliche bedeutet zunächst akute Defizite bei der monetären Ausstattung des Haushalts. An Ausgaben wird zwangsweise gespart – insbesondere an Ausgaben für die soziale Teilhabe. Dies hat die Expertise der Paritätischen Forschungsstelle „Verschlossene Türen“ aus dem vergangenen Jahr nachdrücklich gezeigt. Das Ausmaß, in dem Kinder und Jugendliche materiell ausgegrenzt werden, hat jüngst eine Studie im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung ebenfalls aufgedeckt.¹ Schließlich ist Kinderarmut eine erhebliche Belastung in der Entwicklung der betroffenen Kinder und Jugendlichen. Armut äußert sich in schlechteren Bildungsaussichten, einem für die

¹ Torsten Lietzmann/Claudia Wenzig (2020): Materielle Unterversorgung von Kindern. Gütersloh: IAB/Bertelsmann-Stiftung. Paritätischer Gesamtverband (2019): Verschlossene Türen. Eine Untersuchung zu Einkommensungleichheit und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen, Berlin.

individuelle Entfaltung ungünstigen Wohnumfeld und reicht bis hin zu den Aspirationen: Was ein Kind sich zutraut erreichen zu können, hängt auch von den materiellen Bedingungen des Umfelds ab.²

Mit der Corona-Pandemie haben sich die sozialen Bedingungen noch einmal verschärft. Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit nahmen spürbar zu. Kitas und Schulen hatten geschlossen. Lebensmittel wurden teurer und Angebote wie das beitragsfreie Mittagsessen in Ganztageseinrichtungen fiel ebenso weg wie vielfach die Angebote der Tafeln eingeschränkt wurden.

Kritik des bestehenden Systems - grundlegender Reformbedarf

Das bestehende System der sozialen Absicherung von Kindern und Jugendlichen ist angesichts der benannten Mängel offenkundig defizitär. Armut und Ausgrenzung wird nicht vermieden. Ein gleichberechtigtes Aufwachsen der Kinder und Jugendlichen ist nicht gegeben.

Insbesondere sind folgende Kritikpunkte zu benennen:

- Das Gesamtsystem der Familienförderung reduziert die soziale Ungleichheit nicht. Erschreckend ist in diesem Zusammenhang die Analyse von Holger Stichnoth, der aufzeigt, dass die familienpolitischen Leistungen gegenüber den Anliegen des sozialen Ausgleichs offenkundig blind sind. So bekamen nach seinen Analysen die reichsten zehn Prozent der Haushalte die höchsten Leistungen (199 Euro/Haushalt), während die einkommensschwächsten Haushalte die geringsten Leistungen erhielten (107 Euro/Haushalt). Das System der familienpolitischen Leistungen verschärft damit die vertikale Ungleichheit anstatt sie zu reduzieren.³
- Es existiert in dem gegenwärtigen System kein einheitliches Existenzminimum für Kinder und Jugendliche. In den verschiedenen Rechtsgebieten gelten unterschiedliche Existenzminima. Altersstufen werden unterschiedlich gesetzt. Daraus ergeben sich zahlreiche Schnittstellenprobleme.

² Irina Volf u. a./ISS (2019): Wenn Kinderarmut erwachsen wird... AWO-ISS Langzeitstudie zu (Langzeit-)Folgen von Armut im Lebensverlauf, Frankfurt am Main: ISS. Claudia Laubstein u. a. (2016): Armutsfolgen für Kinder und Jugendliche. Erkenntnisse aus empirischen Studien in Deutschland. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. World Vision Deutschland (Hg.) (2018): Kinder in Deutschland 2018. 4. World Vision Kinderstudie, Weinheim, Basel: Beltz Verlag.

³ Stichnoth, Holger: Verteilungswirkungen ehe- und familienbezogener Leistungen und Maßnahmen, in: Heinrich-Böll-Stiftung (HG): Familien stärken, Vielfalt ermöglichen. Bericht der familienpolitischen Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung, 2017, hier: S. 130

Tabelle: Unterschiedliche Existenzminima für Kinder und Jugendliche (2018)

Steuerrecht	Sozialrecht	Unterhaltsrecht: Mindestunterhalt (BGB)
Nur „sächliches“ Existenzminimum		
Sächliches Ex.-Min. (inkl. BuT-Pauschale) + BEA- Aufwandsentschädigung = 399 Euro + 220 Euro	Teilindividualisiert: Regelbedarf (altersspezifisch) (0-5; 6-13; 14-17) + Anteil KdUH + BuT	Vollständig pauschaliert, aber altersspezifisch (0-5; 6-11; 12-17; ab 18)
= 619 Euro	= 240/296/316 Euro + X	= 348/399/467/527 Euro

- Das fehlende einheitliche Existenzminimum äußert sich in verschiedenen sozialen Ungerechtigkeiten. So ist die maximal mögliche Steuerentlastung im Steuerrecht spürbar höher als das Kindergeld. Die Kinder von einkommensreichen Eltern werden damit stärker gefördert als Kinder aus weniger wohlhabenden Haushalten. Bei Kindern im Grundsicherungsbezug werden Kindergeldzahlungen hingegen vollständig angerechnet. Jegliche Erhöhungen des Kindergeldes – eine zentrale familienpolitische Maßnahme in dieser Legislaturperiode – laufen für diese Kinder damit ins Leere.
- Die Regelleistungen für die Kinder und Jugendliche sind nicht sachgerecht ermittelt und decken den notwendigen Bedarf nicht ab. Fraglich ist, ob das Statistikmodell mit einer begrenzten Anzahl von erfassten Haushalten geeignet ist, die tatsächlich notwendigen Bedarfe von Kindern und Jugendlichen abzubilden. Sofern aktuell angesichts fehlender Alternativen an dem Statistikmodell festgehalten wird – wie dies die Bundesregierung in dem parallelen Gesetzgebungsverfahren zur Neuermittlung der Regelbedarfe macht – ist zumindest auf Kürzungen und Abschläge zu verzichten.
- Verschiedene Maßnahmen zur Unterstützung von Kindern und Jugendlichen kommen bei den Adressat*innen nicht an. Dies gilt insbesondere für den Kinderzuschlag als auch für verschiedene Maßnahmen im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets. Der Paritätische hat in verschiedenen Expertisen aufgezeigt, dass insbesondere das Teilhabegeld bei der Mehrzahl der eigentlich berechtigten Kinder und Jugendlichen nicht ankommt.

Es ist insofern an der Zeit mit dem Konzept einer Kindergrundsicherung eine grundlegende Reform anzustrengen, die diese Defizite beseitigt und für alle Kinder und Jugendliche soziale Rechte sichert und damit sowohl deren aktuelles Wohlbefinden als auch ein gleichberechtigtes Aufwachsen ermöglicht.

Bekämpfung von Kinderarmut: Kindergrundsicherung

Der Kampf gegen Kinderarmut ist eine komplexe Angelegenheit, die an den verschiedensten Stellen ansetzen muss. Da es in den Anträgen schwerpunktmäßig um die Ausgestaltung einer Kindergrundsicherung geht, sei hier lediglich angedeutet, dass Kinderarmut immer auch Armut der Haushalte bedeutet, in denen die Kinder wohnen. Insofern bedarf eine Politik gegen Kinderarmut immer auch eine Agenda gegen Armut insgesamt und beinhaltet demzufolge auch Maßnahmen der Arbeitsmarkt-, der Steuer- und der allgemeinen Sozialpolitik. Zudem bedarf es der Bereitstellung von unterstützender, bedarfsdeckender, qualitativ hochwertiger und zugänglicher sozialer Infrastruktur und sozialen Diensten. Die Kinder und Jugendlichen sind schließlich als Experten ihres eigenen Lebens systematisch in politische Entscheidungen einzubeziehen und zu beteiligen (Partizipation).

Das Anliegen des Konzepts Kindergrundsicherung möchte mit einer massiven Vereinfachung und Verschlankung des bestehenden Systems die benannten Defizite beseitigen:⁴

- Die Kindergrundsicherung ersetzt eine Vielzahl von aktuell unabhängig voneinander gewährten Leistungen, sofern diese hinreichend pauschalierbar sind. In der neuen Leistung aufgehen sollen: SGB II Leistungen für Kinder und Jugendliche (Sozialgeld samt einer Pauschale für Kosten der Unterkunft und Heizung) Kindergeld, Kinderzuschlag sowie der kindsbezogene Freibetrag.

Mit dieser grundlegenden und im Detail noch nicht zu Ende diskutierten Reform werden v. a. folgende Ziele erreicht:

- Gleichbehandlung aller Kinder und Jugendlichen,
- Bessere Zugänglichkeit der Leistungen, Vermeidung von Nicht-Inanspruchnahme,
- Kinder und Jugendliche unterfallen im Grundsatz nicht mehr dem SGB II; Kinder sind keine „kleine Arbeitslosen“,
- Bekämpfung von Kinderarmut und sozialer Ungleichheit durch eine vertikale Umverteilung zwischen „oben“ und „unten“, zwischen einkommensarmen und –reichen Haushalten.

⁴ Vgl. Jana Liebert und Marion von zur Gathen (2019): Das Modell der Kindergrundsicherung. Von der Idee zur Umsetzung einer eigenständigen Existenzsicherung. Soziale Sicherheit 4/2019; zum Konzept des Bündnis Kindergrundsicherung: www.kinderarmut-hat-folgen.de/ Grundlegend dazu: Irene Becker / Richard Hauser (2012): Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag: Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge, Düsseldorf: WSI Diskussionspapier 180.

Für die Bewertung aktueller Vorschläge zur konkreten Ausgestaltung einer Kindergrundsicherung hat sich das Bündnis Kindergrundsicherung auf vier zentrale Kriterien verständigt (vgl. hierzu ausführlicher die Stellungnahme des ZFF, S. 6 f.):

1. Sicherung eines auskömmlichen Existenzminimums für alle Kinder und Jugendlichen
2. Soziale gerechte Ausgestaltung
3. Unbürokratische und direkte Auszahlung
4. Vertikaler Ausgleich zwischen einkommensstarken und –schwachen Haushalten

Zu den Anträgen „Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen“ von Bündnis 90/Die Grünen und „Kinderarmut überwinden, Kindergrundsicherung einführen“ von Die Linke

Der Paritätische Gesamtverband begrüßt beide Anträge nachdrücklich als wichtige Beiträge auf dem Weg zu einer Umsetzung einer Kindergrundsicherung. Der Paritätische betont zunächst die Gemeinsamkeiten:

- Beide Anträge wollen das Nebeneinander verschiedener kindsbezogener Leistungen durch eine einheitliche Leistung integrieren. Der Paritätische unterstellt dabei, dass der Garantie- und der Garantie-Plus-Betrag in dem Konzept der Grünen Teil einer einheitlichen Leistung darstellen. Ebenso wird unterstellt, dass das erhöhte Kindergeld (Säule 1) und der Zuschlag (Säule 2) Teil einer einheitlichen Leistung – der Kindergrundsicherung – darstellt.
- In beiden Anträgen ist die Kindergrundsicherung eine Leistung für das Kind.
- In beiden Anträgen sind Kosten der Unterkunft und Heizung als eine Pauschale in der Kindergrundsicherung einbezogen. Höhere Wohnbedarfe werden bei Bedarf übernommen.
- In beiden Anträgen beschreibt die Entlastungswirkung aus dem steuerrechtlichen Existenzminimum das Minimum, das den Kindern zusteht. Damit wird der ungerechte Dualismus von Kinderfreibetrag und Kindergeld aufgehoben. Die ungleiche Behandlung der Kinder in diesen Aspekten wäre damit beendet und eine negative Verteilungswirkung in diesem Aspekt ausgeschlossen.

- Beide Anträge betonen, dass in einem ersten Schritt das kindliche Existenzminimum neu ermittelt werden muss. Die Anträge teilen damit die Kritik an den unzureichenden Regelbedarfen für die Kinder und Jugendlichen.
- Beide Anträge koppeln die Höhe der Leistung an das Einkommen der Eltern. Die maximalen Leistungen werden mit wachsendem Einkommen des Haushaltes abgeschmolzen. Damit wird eine Auszahlung der Leistung in Abhängigkeit von der Leistungsfähigkeit des Haushaltes gewährleistet.

Der Paritätische sieht in diesen geteilten Punkten zentrale Anliegen des Bündnisses Kindergrundsicherung aufgenommen. Auf der Grundlage dieser Grundideen kann die sachliche und politische Auseinandersetzung über die weitere Konkretisierung des Konzepts fruchtbar geführt werden. Zu begrüßen ist des Weiteren die gemeinsame Zielrichtung einer möglichst bürokratiearmen Umsetzung einer Kindergrundsicherung. Die Perspektive einer quasi automatischen Anpassung der jeweiligen Leistungshöhe ist zu begrüßen.

Die Anträge von Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke unterscheiden sich erheblich in der wesentlichen Frage der vorgesehenen Höhe einer Kindergrundsicherung. Beide Anträge differenzieren analog zum Status quo in der Grundsicherung nach dem Alter der Kinder. Bei den Grünen bewegen sich die Leistungen an die Kinder und Jugendlichen einkommensabhängig in einem Korridor zwischen mindestens 280 Euro („Garantie-Betrag“) und - altersabhängig – maximal 503 Euro (14 bis 17-Jährige; 0 bis 5 Jahre: 364 Euro und 6 bis 13 Jahre: 4575 Euro). Die Leistungen bei der Linken sind deutlich höher angesetzt und reichen von mindestens 328 Euro bis maximal 630 Euro (14 bis 17-Jährige; 0 bis 5 Jahre: 520 Euro; 6 bis 13 Jahre: 603 Euro).

Für den Paritätischen ist für die weitere Debatte zentral, dass eine Kindergrundsicherung auf einer sachgerechten Ermittlung der Bedarfe von Kindern und Jugendlichen aufsetzt. Die bisherigen Leistungen in der Grundsicherung sind weder sachgerecht ermittelt noch im Ergebnis bedarfsdeckend. Es ist zweifelhaft, ob das Statistikmodell in seiner jetzigen Form ein geeignetes Verfahren ist, um die tatsächlichen Bedarfe von Kindern und Jugendlichen zu ermitteln. Das Statistikmodell unterstellt, dass aus den Ausgaben einer – wie auch immer definierten – Referenzgruppe auf die zu deckenden existenziellen Bedarfe geschlossen werden kann. Ob diese Ausgangsannahme trägt, ist insbesondere bei Kindern und Jugendlichen zweifelhaft. Der Paritätische empfiehlt daher in Übereinstimmung mit zahlreichen Akteuren, die sich im Bündnis menschenwürdiges Existenzminimum zusammengefunden haben, die Ersetzung einer Kommission, die sich grundsätzlich mit der zentralen Frage einer sachgerechten Bedarfsermittlung auseinandersetzt und hier insbesondere auch alternative Verfahren zur Ermittlung der Bedarfe von Kindern und Jugendlichen prüft.

Solange eine alternative Bedarfsermittlung von Kindern und Jugendlichen nicht vorliegt, bezieht sich das Bündnis Kindergrundsicherung auf den offiziellen Existenzminimumbericht der Bundesregierung zur Festlegung einer angemessenen

Höhe der maximalen Kindergrundsicherung. Das Existenzminimum für Kinder liegt nach diesen Bericht in der Summe bei 637 Euro. Nach den bestehenden steuerrechtlichen Regeln ergibt sich daraus eine maximale Steuerentlastung in Höhe von ca. 300 Euro. Diese Summe dient als Anhaltspunkt für die Höhe des Mindestbetrags, der im Rahmen der Kindergrundsicherung gezahlt werden sollte.

Der Paritätische verweist abschließend darauf, dass auch weitere Akteure – die SPD, der DGB, der Deutsche Verein, die Bertelsmann-Stiftung und die Arbeits- und Sozialministerkonferenz - sich ebenfalls den Grundideen einer integrierten Kindergrundsicherung verschrieben haben und bringt seine Erwartung zum Ausdruck, dass die Einführung einer Kindergrundsicherung ein zentrales Anliegen der kommenden Bundesregierung wird.

Berlin, den 02.10.2020
Dr. Ulrich Schneider