

Dokumentation

Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort	<i>Daniela Jaspers</i> Vorsitzende des VAMV Bundesverbandes e.V.
2	Vortrag	Kindergrundsicherung und Unterhaltsrecht – Ein Vorschlag für die Ausgestaltung <i>Prof. Anne Lenze, Hochschule Darmstadt</i>
10	Vortrag	Eine Kindergrundsicherung für Alleinerziehende – Wirkungen und Gestaltungsoptionen <i>Prof. Holger Bonin, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) und Universität Kassel</i>
25	Fazit	Eine Kindergrundsicherung für Alleinerziehende – die Schnittstelle zum Unterhaltsrecht ausgestalten
30	Hintergrund	Bündnis Kindergrundsicherung: Das Konzept in Kürze
32	Adressen	VAMV Landesverbände



Daniela Jaspers

Liebe VAMV-Mitglieder, liebe Alleinerziehende, liebe Leser*innen,

der VAMV engagiert sich schon länger für eine Kindergrundsicherung als bedarfsdeckende und unbürokratische Leistung für Kinder aus einer Hand. Seit 2019 ist er zudem Mitglied im Bündnis Kindergrundsicherung. Verbände und Wissenschaftler*innen fordern in diesem Bündnis gemeinsam eine Kindergrundsicherung, die in allen Rechtsbereichen an ein neu zu berechnendes Kinderexistenzminimum in realistischer Höhe gekoppelt ist. Auch soll die Kindergrundsicherung vor allem Kinder aus Familien mit wenig Geld fördern: je niedriger das Einkommen der Eltern, desto höher die Kindergrundsicherung bis hin zum soziokulturellen Existenzminimum eines Kindes. Darüber hinaus ist für den VAMV zentral, dass eine Kindergrundsicherung alle Familienformen erreicht und jedes Kind aus Armut holt.

Die diesjährige VAMV-Fachtagung hatte das Ziel, fachliche Anregungen für die Ausgestaltung der Schnittstelle zwischen Kindergrundsicherung und Unterhaltsrecht zu geben. Auch wenn die Diskussion um eine Kindergrundsicherung in den letzten Jahren an Fahrt aufgenommen hat – das Zusammenspiel von Kindergrundsicherung und Unterhaltsrecht wurde bisher wenig beleuchtet. Für Paarfamilien ist es schlüssig, die Höhe der Kindergrundsicherung anhand der Erwerbseinkommen beider Eltern zu ermitteln. Denn beide Eltern werden entsprechend ihres Einkommens zum Unterhalt eines Kindes beitragen. Bei getrennten Eltern ist die Sachlage komplizierter. Der Elternteil, bei dem das Kind nicht seinen Lebensmittelpunkt hat, ist zu dessen Barunterhalt verpflichtet. Allerdings gibt es einen großen Unterschied zwischen Anspruch und Realität: Kinder von Alleinerziehenden erhalten zu 50 Prozent keinen Kindesunterhalt und zu 25 Prozent nur eine Zahlung unterhalb des Mindestunterhaltsbetrags. So ist es angemessen, dass die Kindergrundsicherung an den Haushalt ausbezahlt wird, in dem das betreffende Kind überwiegend lebt und dort seine Bedarfe deckt. Im Mittelpunkt unserer Fachveranstaltung stand die

Frage, wie in Trennungsfamilien die Barunterhaltungspflicht des anderen Elternteils und das häufige Problem nicht gezahlten Kindesunterhalts bei der Ermittlung der Höhe der Kindergrundsicherung angemessen berücksichtigt werden können. Also: Auf Grundlage welcher Einkommen kann die Höhe der Kindergrundsicherung ermittelt werden und welche Rolle kann der Unterhaltsvorschuss im Gefüge von Kindergrundsicherung, Unterhaltszahlungen und Existenzsicherung spielen?

Prof. Anne Lenze unterbreitete uns anhand ihres Konzepts einer „Sozialrechtlichen Grundsicherung“ einen eigenen Vorschlag für Ausgestaltung der Schnittstelle zwischen Kindergrundsicherung und Unterhaltsrecht. Prof. Holger Bonin zeigte uns im Anschluss mit Hilfe makroökonomischer Simulationsrechnungen, wie unterschiedliche Ausgestaltungsvarianten einer Kindergrundsicherung das verfügbare Einkommen in Einelternfamilien verändern könnten. Dabei ist einmal mehr deutlich geworden, dass der Teufel im Detail steckt: Je nachdem, welche Stellschrauben wie gedreht werden, kann eine Kindergrundsicherung weitreichende Verbesserungen für alle Alleinerziehenden bedeuten – oder auch gravierende Verschlechterungen in einzelnen Einkommensgruppen! Sie werden bei der Lektüre dieser Dokumentation sehen: Verschiedene Vorstellungen, was eine gute Ausgestaltung der Kindergrundsicherung ausmacht, einen sich hinter dem Ziel, Kinderarmut zu bekämpfen. Wir verdanken der Veranstaltung wichtige Impulse für die weitere Diskussion im Bündnis Kindergrundsicherung und die Bewertung anderer Kindergrundsicherungskonzepte.

Ich wünsche Ihnen eine interessante und anregende Lektüre.

Daniela Jaspers
Bundesvorsitzende des Verbandes
alleinerziehender Mütter und Väter

Vortrag **Kindergrundsicherung und Unterhaltsrecht – ein Vorschlag für die Ausgestaltung**

Prof. Dr. Anne Lenze



Prof. Dr. Anne Lenze

Anne Lenze ist Professorin für Rechtswissenschaft an der Hochschule Darmstadt, wo sie Sozialrecht lehrt und unter anderem zu Reformoptionen des Sozialstaates forscht. Sie setzt sich intensiv mit der Existenzsicherung von Kindern, der Regelbedarfsermittlung und den Bildungs- und Teilhabeleistungen auseinander. In der Vergangenheit hat sie unter dem Titel „Alleinerziehende unter Druck“ bereits eine umfassende Studie zur sozialen Absicherung von Alleinerziehenden veröffentlicht. In der Diskussion um eine Reform der sozialen Sicherung von Kindern fungierte Frau Prof. Lenze wiederholt als Gutachterin und wissenschaftliche Beraterin – zuletzt für die Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK). Sie ist außerdem Mitglied der Expertenrunde der Bertelsmann Stiftung, die das Teilhabegeld für Kinder entwickelt.

Das Modell, das ich „Sozialrechtliche Kindergrundsicherung“ nenne, soll weitere Reformoptionen eröffnen. Gerade beim Blick auf die Schnittstellen einer Kindergrundsicherung zum Unterhaltsrecht stellen sich wichtige Verteilungs- und Gerechtigkeitsfragen, die meiner Meinung nach noch nicht genügend diskutiert worden sind:

- Inwieweit sollen die Aufwendungen für den Unterhalt von Kindern auf den Sozialstaat übergehen?
- Sollen die Leistungen bis weit in die Mittelschicht reichen oder sollen sie vorwiegend armen Familien zugutekommen?
- Wie sollen die Lasten in der getrenntlebenden Familie zwischen Care-Arbeit und Unterhaltungspflicht, die ja weitestgehend eine geschlechtsspezifische Dimension haben, verteilt werden? Wie lassen sich Widersprüche zur Gleichwertigkeit von Bar- und Naturalunterhalt im Unterhaltsrecht vermeiden?
- Mit dem Blick auf das große Ganze: Wie verhält sich Kinderarmut zu anderen sozialen Problemlagen, aber auch zur ökologischen Krise, die ebenso vor allem die junge Generation belasten wird?

Zu beachten ist ferner, dass sich die Reformvorschläge einer Kindergrundsicherung im Rahmen einer gefestigten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bewegen. Dieser Rahmen ist durch die verfassungsrechtliche Rechtsprechung zur Freistellung des Existenzminimums im Steuerrecht und zur Ermittlung der Regelbedarfe im Grundsicherungsrecht weitestgehend vorstrukturiert. Die Einführung

der Kindergrundsicherung muss sich in diesen Rahmen einfügen. Es handelt sich bei der Kindergrundsicherung offenkundig um eine Leistung der sozialen Förderung. Vorausgesetzt, dass sich politische Mehrheiten für eine solche Reform finden lassen, hat der Gesetzgeber in diesem Bereich eine große Gestaltungsfreiheit.

1. Ausgangspunkt: Kinderfreibeträge im Steuerrecht

Alle vorliegenden Modelle zur Einführung einer Kindergrundsicherung beziehen sich auf die Kinderfreibeträge im Steuerrecht und die dort zu Grunde gelegten Beträge. Dies ist auch nicht verwunderlich, weil es das Bundesverfassungsgericht als hohe rechtliche, aber auch moralische Instanz war, das seit Anfang der 1990er Jahre Aussagen über die durchschnittlichen Aufwendungen für die Erziehung von Kindern in Deutschland getroffen hat. Andere, allgemein akzeptierte Untersuchungen zum Existenzminimum von Kindern in Deutschland existieren nicht. Forschungen in diese Richtung wurden bislang (leider) unterlassen.

Das sächliche Existenzminimum für Kinder wird der Regelbedarfsermittlung nach dem Zwölften und Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB XII/II) entnommen und sodann für die Ansprüche von Kindern und Familien im Steuerrecht, im Grundsicherungsrecht, im Unterhaltsrecht und im Sozialrecht (Höhe des Kinderzuschlags) zugrunde gelegt. Bevor das sächliche Existenzminimum als unumstößliche Rechengröße für die Festlegung der Kindergrundsicherung genutzt wird, sollte darauf hingewiesen werden, dass die Regelbedarfsermittlung im Grundsicherungsrecht des SGB II/XII einer grundsätzlichen Kritik ausgesetzt ist¹. Problematisch

¹ Ausführlich hierzu: Lenze, Rechtsgutachten, Die Ermittlung der Bedarfe von Kindern – Probleme, Herausforderungen, Vorschläge, 2019. Erstellt für die Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales (ASMK) im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung, S. 15 ff. und vgl. zum neuen RBEG 2021: Becker, Verfahren nach altem Muster, Soziale Sicherheit, Ausgaben Oktober und November 2020, S. 362ff. und S. 401ff.

ist insbesondere die Datenbasis aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS): Die Ermittlung der Kinderregelbedarfe basiert bei vielen Verbrauchspositionen der EVS auf einer ungesicherten empirischen Grundlage. Das Problem besteht darin, dass sich unter den im Rahmen der EVS befragten Haushalten besonders wenige Paarfamilien mit einem Kind befinden – ein Fakt, der sich mit jeder Erhebungswelle seit 1998 verschlechtert hat². Deutlich wird dies in den Ergebnissen durch die nicht erklärbaren Sprünge bei den Bedarfen der verschiedenen Altersgruppen zwischen den unterschiedlichen Erhebungswellen. In der EVS 2013 machten die Bedarfe der mittleren Altersgruppe (6–11 Jahre) einen großen Sprung nach vorn, in der EVS 2018 zogen die beiden anderen Altersgruppen nach, während die mittlere sogar hinter den Ergebnissen aus 2013 zurückblieb.³

Genauso problematisch ist die Tatsache, dass der Bedarf von Eltern im Grundsicherungsrecht auf der Grundlage der Verbrauchsausgaben von Einpersonenhaushalten ermittelt wird. Damit sind familienbedingte Bedarfe für Mobilität, Begleitkosten, Familienfeiern etc. komplett ungedeckt⁴. Die Tatsache, dass der Bedarf von Eltern anhand der Verbrauchsausgaben von Alleinstehenden mit den 15 Prozent niedrigsten Nettoeinkommen ermittelt wird, während der Regelbedarf der Kinder sich an den Ausgaben der 20 Prozent Familienhaushalte mit den untersten Nettoeinkommen orientiert, ist nicht nur methodisch inkonsequent. Denn der Bemessung des kindlichen Existenzminimums liegt eine Aufteilung der Haushaltsausgaben auf Kind und Eltern unter

Berücksichtigung von Haushaltsgrößenersparnissen zu Grunde. Letztere ist nur gerechtfertigt, wenn die den Eltern zugerechneten Fixkosten tatsächlich gedeckt sind. Das ist infolge der Bezugnahme auf den andersartigen Referenzhaushaltstyp der Alleinstehenden nicht gewährleistet. Es ist nicht gesichert, dass der Familienbedarf ausreichend gedeckt ist⁵.

Die Ermittlung der Regelbedarfe im Grundsicherungsrecht hat in Bezug auf die Einführung einer Kindergrundsicherung eine erhebliche Bedeutung. Zum einen, was die Höhe der neu einzuführenden Sozialleistung angeht, die ja immer auf dem sächlichen Existenzminimum aufsetzt. Zum anderen ist es nicht zielführend, wenn eine großzügige Kindergrundsicherung auf zu niedrige Regelbedarfe von Eltern trifft, weil im Zweifel die Kindergrundsicherung die Lage von Kindern nicht so weit verbessern kann, wie es intendiert ist.

Im Steuerrecht ist der zusätzliche Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung (BEA) alles andere als überzeugend abgeleitet, er ist mehr oder weniger „gegriffen“. Dennoch erfasst er zutreffend die typischen Kosten, die Eltern im Bereich der sozialen Teilhabe ihrer Kinder entstehen. Der BEA transzendiert für Kinder den Bereich des Existenzminimalistischen, wenn er die durchschnittlichen Kosten berücksichtigt, die Eltern tragen, um einem Kind die soziokulturelle Teilhabe zu ermöglichen. Diese Aufwendungen fallen bei allen Kindern an. Es sind wohl kaum Eltern denkbar, die ihren Kindern nur das sächliche Existenzminimum zugestehen und sich den darüber hinausgehenden Kosten verweigern, die im

2 Garbuszus/Ott/Pehle/Werding, Wie hat sich die Einkommenssituation von Familien verändert? ,2018. Erstellt im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, S. 35

3 Lenze, zu Anh. § 20, § 6 Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG) Rn 8 f, in: Münder/Geiger (Hrsg.): Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitssuchende. Lehr- und Praxiskommentar , 7. Auflage

4 Lenze, Rechtsgutachten, Die Ermittlung der Bedarfe von Kindern – Probleme, Herausforderungen, Vorschläge, 2019. Erstellt für die ASMK im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung, S. 12 ff.

5 Becker in: Deutscher Bundestag, Ausschuss-Drucksache 17[11]309, 113

Bereich von Schule und Freizeit anfallen. Gerade in der Kinderarmutsforschung zeigt sich, dass alle non-formalen und informellen Bildungs-, Kultur- und Freizeitangebote, die mit Ausgaben verbunden sind, von jungen Menschen aus armen Familien weniger in Anspruch genommen werden⁶. Die Betroffenen verbinden Freizeitaktivitäten mit Bildungschancen und verspüren hier besondere Restriktionen⁷. Wenn es um die Existenzsicherung von Kindern und Jugendlichen geht, darf nicht das Existenzminimum ausschlaggebend sein, sondern der Maßstab einer „durchschnittlichen Kindheit“ oder „guten Kindheit“ mit gängigen Möglichkeiten und Spielräumen⁸. Kinder und Jugendliche sind in die Ermittlung der Bedarfe mit einzubeziehen. Zentrales Thema für Kinder und Jugendliche ist z.B. neben Fragen der Kleidung die Teilhabe an sozialen Medien über Smartphones oder Tablets⁹.

Die naheliegende Argumentation, dass der Staat für arme Kinder und Jugendliche Leistungen in voller Höhe des steuerlichen Existenzminimums – bestehend aus den Freibeträgen für das sächliche Existenzminimum und dem Freibetrag für Betreuung-, Erziehung- und Ausbildung – zur Verfügung stellen muss¹⁰, hat das Bundesverfassungsgericht leider zurückgewiesen: Mit seiner Entscheidung vom 9. Februar 2010 hat es festgestellt, dass die Normen des Einkommensteuerrechts fördernden Charakter aufweisen oder zusätzliche, nicht existenznotwendige Aufwendungen erfassen könnten¹¹. Es hat außerdem am 11. März 2010 in einem Nichtannahmebeschluss entschieden, dass Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes (Achtung der Menschenwürde durch den Staat) in Verbindung mit Artikel 20 Absatz 1 (Sozialstaatsprinzip) nicht verlangt, dass im Sozialrecht die Leistungen des BEA in

Existenzminima in unterschiedlichen Rechtsbereichen					
Steuerrecht	SGB II/XII	Kindergeld/ Kinderzuschlag	Unterhalt	Unterhalts- vorschuss	Kindergrund- sicherung
§ 31, 32 Abs. 6 EStG	§§ 23, 28 SGB II	§ 6a Abs. 2 BKGG	§ 1612a/b BGB	§ 2 UVG	de lege ferenda
Sächliches EM 431 € mtl. - Wohnkosten (warm) - Regelbedarfe - BuT (19 € mtl.)	Sächliches EM	Sächliches EM ab 2021 gedeckt aus KG und KiZ (389 € 2020)	Sächliches EM entspricht dem Mindestunterhalt	Sächliches EM wird gedeckt aus KG und UVG	Sächliches EM
<u>BEA</u> 220 € mtl.	BuT (Ausflüge/Schul- bedarf/Teilhabe) 19 € mtl.	BuT 19 € mtl.	Mehrbedarfe	Evtl. BuT	<u>Maximal 220 €</u>

6 Laubstein/Holz/Seddig, Armutfolgen für Kinder und Jugendliche, 2016, Bertelsmann Stiftung, S. 62
 7 Andresen/Galic, Kinder.Armut.Familie, 2015, Bertelsmann Stiftung, S. 107
 8 Andresen/Galic, Kinder.Armut.Familie, 2015, Bertelsmann Stiftung, S. 38
 9 Andresen/Wilmes/Möller, Children's Worlds – Eine Studie zu Bedarfen von Kindern und Jugendlichen in Deutschland, 2019, Bertelsmann Stiftung, S. 48
 10 Lenze, Rechtsgutachten, Die Verfassungsmäßigkeit eines einheitlichen und der Besteuerung unterworfenen Kindergeldes, 2008, Arbeitspapier 151, Hans-Böckler Stiftung, S. 56 f.
 11 Bundesverfassungsgericht 9.2.2010, 1 BvL 1/09 u.a. - Rn. 158

gleicher Höhe zu berücksichtigen seien wie im Steuerrecht¹².

Um es noch einmal deutlich hervorzuheben: Das Bundesverfassungsgericht ist dezidiert der Meinung, dass es in den verschiedenen Rechtsbereichen kein einheitliches Existenzminimum geben muss! Dies bedeutet, dass es derzeit verfassungsrechtlich nicht zwingend ist, eine Kindergrundsicherung einzuführen. Alles, was über die Leistungen des Grundsicherungsrechts (Regel- und Mehrbedarfe, Kosten der Unterkunft und Leistungen für Bildung und Teilhabe) hinausgeht, spielt sich im Bereich der sozialen Förderung ab und ist abhängig von politischen Mehrheiten. Andererseits hat der Gesetzgeber in diesem Bereich einen besonders weiten Gestaltungsspielraum, zumindest wenn er beim Zugang zu diesen Leistungen den Gleichheitssatz des Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes beachtet.

2. Verschiedene Modelle einer Kindergrundsicherung

Eine starke Bewegung im politischen Raum ist das Bündnis Kindergrundsicherung. Bei dessen Modell steht das Ziel im Vordergrund, alle Kinder gleich zu behandeln und Schluss zu machen mit der „Bevorzugung“ einkommensstärkerer Familien durch die Kinderfreibeträge: Das Motto hierzu lautet, dass „dem Staat jedes Kind gleich viel wert“ sein müsse.

Dies wird erreicht, indem die maximale Entlastungswirkung der Kinderfreibeträge bei einem (Reichen-)Steuersatz von 45 Prozent als Zielgröße eines einheitlichen Mindestbetrages der Kindergrundsicherung für alle Kinder herangezogen wird. Dadurch könnten die Kinderfreibeträge nach außen hin unsichtbar gemacht werden. Gleichwohl müssten sie als empirische Größe regelmäßig fortentwickelt

werden. Folge der gleichheitsrechtlichen Betonung der Kindergrundsicherung ist, dass durch einen hohen Sockelbetrag bis weit in die Mittelschicht Verbesserungen erzielt werden im Vergleich zum heutigen Kindergeld.

Das im Folgenden vorgestellte Modell einer Kindergrundsicherung fokussiert weniger auf die Gleichbehandlung aller Kinder als auf den Kampf gegen Kinderarmut. Danach würden knappe Steuermittel vorrangig dort eingesetzt werden, wo sie besonders nötig sind. Die Kindergrundsicherung wäre strikt als eine bedürftigkeitsabhängige Leistung auszugestalten, die in Familien mit geringen Einkommen greift, dann aber schnell abgeschmolzen wird. Ich nenne dieses Modell deshalb die „sozialrechtliche Kindergrundsicherung“. Den durchschnittlich oder besser verdienenden Familien bliebe die Steuerentlastung durch die Kinderfreibeträge. Es wird hiermit nicht das Ziel verfolgt, die unterschiedlichen Wirkungen der Kinderfreibeträge durch entsprechend hohe Zahlungen an alle zu nivellieren. Es könnte in diesem Modell evtl. sogar zu einer Schlechterstellung einer Gruppe von bislang Kindergeldberechtigten kommen.

Die sich in der Diskussion befindlichen Konzepte einer Kindergrundsicherung eint, dass die neue Leistung Einkommen des Kindes sein soll. Konsens besteht wohl auch darin, dass Kinder und Jugendliche, die heute Leistungen nach Zweiten oder Zwölften Sozialgesetzbuch beziehen, den jeweiligen Höchstbetrag erhalten¹³. Die Unterschiede bestehen bei der Anrechnung von Einkommen und Vermögen. Insbesondere im Fall von getrenntlebenden Eltern kann die konkrete Ausgestaltung der Einkommens- und Vermögensanrechnung weitreichende Folgen haben.

¹² Bundesverfassungsgericht 11.3.2010 - 1 BvR 3163/09 – Rn 7

¹³ Damit dies auch zu einer realen Verbesserung für Kinder im Grundsicherungsbezug führt, müsste allerdings die Regelung des § 11 Absatz 1 Satz 5 SGB II ersatzlos gestrichen werden.

2.1. Einwände gegen das Abschmelzungsmodell des Bündnisses Kindergrundsicherung

Nach der Vorstellung des Bündnisses Kindergrundsicherung soll der Höchstbetrag der neuen Leistung mit dem Grenzsteuersatz der Eltern abgeschmolzen werden. Bei Besserverdienenden bliebe immer ein Sockelbetrag in Höhe der maximalen Entlastungswirkung der steuerlichen Kinderfreibeträge. Das Vermögen der Eltern würde – wie übrigens auch im Steuer- und Unterhaltsrecht üblich – nicht berücksichtigt.

Soll auch bei Trennungsfamilien das Einkommen und damit der Grenzsteuersatz beider Eltern berücksichtigt werden, stellen sich zunächst einmal technische Fragen: Der Grenzsteuersatz lässt sich nur im Einkommenssteuerbescheid eines zurückliegenden Jahres ermitteln. Fristen zur Abgabe einer Steuererklärung sind der 31. Juli des Folgejahres oder – bei Inanspruchnahme eines Steuerberaters oder Lohnhilfevereins – der 28. Februar des übernächsten Jahres. Bisher gibt es zudem keine Pflicht zur Abgabe einer Steuererklärung: 2014 haben 7,4 Millionen Menschen mit Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit Lohnsteuer gezahlt und keine Steuererklärung abgegeben¹⁴. Im Fall von zusammenlebenden Eltern haben beide ein Interesse an der Leistung und werden die gemeinsame Steuererklärung zügig abgeben. Es ist jedoch fraglich, wie insbesondere im Fall getrenntlebender Eltern, der jeweils andere Elternteil zur (frühen) Abgabe seiner Steuererklärung gebracht werden kann.

Der Vorschlag des Bündnisses setzt gegebenenfalls eine vollständige Harmonie unter den getrenntlebenden Eltern voraus: Wird die Kindergrundsicherung wegen hohem Grenzsteuersatz des einen

Elternteils gekürzt, muss der Fehlbetrag am Lebensmittelpunkt des Kindes durch Unterhalt ersetzt werden. Ein Beispiel: Das Kind bekommt den Höchstbetrag an Kindergrundsicherung, weil beide getrenntlebende Elternteile im SGB II-Bezug sind. Nimmt nun der umgangsberechtigte Elternteil eine Vollzeittätigkeit auf und verdient 2.800 Euro brutto mit der Lohnsteuerklasse I und einem halben Kinderfreibetrag, hat er netto 1.870 Euro zur Verfügung. Folgerichtig müsste die Kindergrundsicherung sinken, im Haushalt der Alleinerziehenden steht plötzlich weniger Geld für dessen Bedarfe zur Verfügung. Der Verlust müsste umgehend durch Unterhalt ersetzt werden, und zwar schon, bevor der umgangsberechtigte Elternteil im Folgejahr seinen Grenzsteuersatz kennt.

Der Haupteinwand bezieht sich aber darauf, dass der Grenzsteuersatz wenig aussagt über die Leistungsfähigkeit, insbesondere des getrenntlebenden Elternteils. Dieses kann in einem abbezahlten Haus wohnen oder ein Vater ist beispielsweise zu seiner neuen Freundin gezogen und es fallen keine Mietkosten an. Er kann hohe Aktienpakete halten. Ein Elternteil kann aber auch weitere Unterhaltungspflichten gegenüber „neuen“ Kindern haben. Dies ist alles am Grenzsteuersatz nicht abzulesen. Der Grenzsteuersatz ist zudem vielfältig gestaltbar – gerade in höheren Einkommensbereichen durch das Ehegattensplitting aus einer neuen Ehe, durch hohe, freiwillige abzugsfähige Aufwendungen oder bei Selbstständigen durch kreative Verteilung von Gewinnzuflüssen. Hinzu kommt, dass ohne weitere Änderungen im Steuerrecht der Grenzsteuersatz Alleinerziehender grundsätzlich höher ist als bei Verheirateten, die vom Ehegattensplitting Gebrauch machen. Das würde

¹⁴ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christian Dürr, Dr. Florian Toncar, Frank Schäffler, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/7798 – Bekanntheitsgrad der vereinfachten Steuererklärung, Deutscher Bundestag, Drucksache 19/8106, S. 2

bedeuten, dass die Kindergrundsicherung bei Alleinerziehenden eher niedriger ausfallen würde – eine Folge, die nicht gewollt sein kann.

Die Heranziehung der Einkommen beider getrenntlebender Elternteile bricht außerdem mit dem Grundsatz der Gleichwertigkeit von Bar- und Naturalunterhalt gemäß § 1606 Absatz 3 Satz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB). Der Beitrag „Pflege und Erziehung des Kindes“ wird unsichtbar. Es müsste daher die Frage geklärt werden, ob und wie die Abschmelzung nach dem Grenzsteuersatz beider getrenntlebender Eltern mit dem Unterhaltsrecht verzahnt wird.

Ott/Schürmann/Werding vertreten sogar, dass die Kindergrundsicherung vorrangig gegenüber dem familienrechtlichen Unterhalt wird und nur noch eine „überschießende“ Unterhaltungspflicht bei gehobener Lebensstellung des Unterhaltspflichtigen besteht¹⁵. Die ganz überwiegende Mehrheit der Unterhaltspflichtigen würde finanziell entlastet. Dies könne Trennungskonflikten entgegenwirken und die wirtschaftlichen Verhältnisse in neuen Familienkonstellationen verbessern¹⁶. Damit würde die Kindergrundsicherung nicht nur Kinderarmut bekämpfen, sondern auch bislang Unterhaltsverpflichtete wesentlich entlasten. Ein Interessenverband der Alleinerziehenden wie der VAMV wird hierzu Stellung beziehen müssen.

2.2 Anrechnung von Einkommen bei der Sozialrechtlichen Kindergrundsicherung Maßgeblich für die Berechnung der Sozialrechtlichen Kindergrundsicherung ist allein das Einkommen im Haushalt der Alleinerziehenden. Das Unterhaltsrecht bliebe erhalten. Es ist zu konzedieren, dass es im Unterhaltsrecht erheblichen Reformbedarf gibt, insbesondere in den Konstellationen, in denen die getrenntlebenden Elternteile ein erweitertes Umgangsrecht bis an die Grenze des Wechselmodells praktizieren¹⁷. Diese Fragen sind aber im Unterhaltsrecht zu lösen. Sollte durch die Anerkennung von Mehrkosten des erweiterten Umgangs die Leistungsfähigkeit des Barunterhaltspflichtigen sinken, so hätte dies durchaus auch Auswirkungen auf das Sozialrecht, indem der Bedarf des Kindes und damit die Kindergrundsicherung steigt.

Durch den Wegfall des Kindergeldes können Barunterhaltspflichtige nicht mehr die Hälfte des Kindergeldes vom Kindesunterhalt abziehen. Denn derzeit ist die sozialpolitische Begründung für das Kindergeld, Eltern in ihrer Unterhaltungspflicht zu unterstützen. Deswegen „gehört“ den Elternteilen jeweils die Hälfte des Kindergeldes. Die sozialpolitische Begründung für die bedürftigkeitsabhängige Kindergrundsicherung ist eine andere, nämlich die Bekämpfung der Kinderarmut. Diese neue sozialpolitische Leistung steht nicht den Eltern zu, sondern ist Einkommen des Kindes mit weitreichenden Folgen.

Die damit einher gehende Verschlechterung für die Barunterhaltspflichtigen gegenüber aktuellem Recht ist verfassungsrechtlich unproblematisch¹⁸, aber

¹⁵ Ott/Schürmann/Werding, Einführung einer Kindergrundsicherung. Gutachten zu rechtlichen Schnittstellen und Schnittstellenproblemen, 2020. Erstellt für die Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales (ASMK) im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, S. 25, 27 16 Ebd. S. 75

¹⁷ Zumindest für das Wechselmodell hat der Bundesgerichtshof (BGH) ja bereits „Mehrkosten“ anerkannt BGH 11.1.2017 XII ZB 565/15, Rn. 23 m.w.N.

¹⁸ Vgl. zu den Verschlechterungen im Rahmen der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe 2005: Bundesverfassungsgericht vom 7.12.2010 – 1 BvR 2628/07, Rn 42 ff. und im Kontext des Übergangs vom Erziehungsgeld zum Elterngeld: Bundesverfassungsgericht, 09.11.2011 - 1 BvR 1853/11, Rn. 17 f.



vielleicht sozialpolitisch nicht wünschenswert. Als Lösung könnte in dem Einkommensbereich bis zur vollen Wirksamkeit der Kinderfreibeträge ein gleitender Pauschalbetrag vom Unterhalt in Abzug gebracht werden, allerdings – wie schon nach geltendem Recht gemäß § 1612b BGB – nur in den Fällen, in denen der Mindestunterhalt gezahlt wird.

Der Mindestunterhalt in Höhe des sächlichen Existenzminimums gemäß § 1612a Absatz 1 BGB bliebe bestehen. Würde der unterhaltsrechtliche Mindestunterhalt auf den Höchstbetrag der neuen Kindergrundsicherung inklusive des

heutigen BEA-Freibetrages angehoben, hätte dies vor allem den Effekt, dass dann 90 Prozent der Unterhaltspflichtigen den Mindestunterhalt nicht zahlen könnten. Der Teil der Kindergrundsicherung, der das sächliche Existenzminimum überschreitet, ist sozialstaatliche Förderung. Er beeinflusst den Mindestunterhalt nicht, so wie es auch heute nach geltendem Recht der Fall ist.

Einkommen und Vermögen des alleinerziehenden Elternteils werden nach den Regeln des heutigen Kinderzuschlags gemäß § 6a des Bundeskindergeldgesetzes (BKGG) berücksichtigt. Das bedeutet, dass

das Einkommen des alleinerziehenden Elternteils ab einem bestimmten Schwellenwert angerechnet wird. Dieser wird bestimmt durch den Gesamtbedarf des Elternteils, bestehend aus dem Regelbedarf und dem Mehrbedarf für Alleinerziehende nach dem SGB II zuzüglich der faktischen Wohnkosten. Das steht im Gegensatz zum SGB II, nach dem nur die „angemessenen Wohnkosten“ der Leistungsberechtigten für den Anspruch berücksichtigt werden.¹⁹

- Erwerbseinkünfte des alleinerziehenden Elternteils werden zu 45 Prozent,
- Vermögen oder anderes Einkommen zu 100 Prozent angerechnet. Im Wege der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit könnte auf die Anrechnung von Vermögen verzichtet werden, um eine Gleichbehandlung mit den Barunterhaltspflichtigen zu erreichen, deren Vermögenssubstanz ebenfalls nicht verwertet werden muss.

Beim Kind werden Einkommen und Vermögen berücksichtigt. Bei der Berücksichtigung des Kindeseinkommens bleibt Wohngeld außer Betracht. Einkommen des Kindes, wie zum Beispiel Unterhalt oder Unterhaltsvorschuss, mindert die Kindergrundsicherung um 45 Prozent. Vermögen des Kindes bleibt in Höhe von 3.100 € unberücksichtigt. Darüber hinaus gehendes Vermögen wird voll angerechnet.

2.3 Zum Verhältnis von Kindergrundsicherung und Unterhaltsvorschuss

In der Diskussion um die Einführung einer Kindergrundsicherung wird sich die Frage stellen, ob der Unterhaltsvorschuss weiterhin notwendig ist oder ob er nicht, gerade für Alleinerziehende mit niedrigem Einkommen, in der Kindergrundsicherung

„aufgehen“ kann. In dem vorgestellten Modell der sozialrechtlichen Kindergrundsicherung wird der Unterhaltsvorschuss, ebenso wie der Unterhalt, nur teilweise auf die Leistung angerechnet. Er würde also durchaus noch die materielle Lage von Kindern in Einelternfamilien verbessern. Hinzu kommt, dass es – anders als bei der Kindergrundsicherung – nicht vorrangiges Ziel des Unterhaltsvorschussgesetzes ist, Kinderarmut zu vermeiden. Vielmehr soll der Unterhalt durch den eigentlich Barunterhaltspflichtigen ersetzt werden. Die Gesetzesbegründung führt hierzu an, dass der alleinerziehende Elternteil entlastet werden soll. Es steht dabei aber auch der Gesichtspunkt der Gleichwertigkeit von Bar- und Naturalunterhalt gemäß §§ 1360, 1609 BGB im Raum, weil der betreuende Elternteil neben der Erziehung nicht noch den Barbeitrag des anderen Elternteils übernehmen soll²⁰.

Es wäre vermutlich sinnvoll, wenn nicht erst Unterhaltsvorschuss beantragt werden muss und danach die Bedürftigkeit im Rahmen eines Antrages auf Kindergrundsicherung geprüft wird. Ob im oberen Einkommenssegment weiterhin Unterhaltsvorschuss gezahlt wird, ist eine sozialpolitische Frage. Da der Unterhaltsvorschuss nach herrschender Meinung eine Sozialleistung ist, könnte er im demokratischen Verfahren abgeschafft werden, wenn der Gesetzgeber das so möchte. Ich meine aber, dass auch mit guten Gründen für den Erhalt des Unterhaltsvorschuss argumentiert werden kann.

¹⁹ Tatsächlich liegen bei 18 Prozent aller Bedarfsgemeinschaften die anerkannten unter den tatsächlichen Unterkunft- und Heizkosten – durchschnittlich zahlten diese Bedarfsgemeinschaften im Jahr 2017 monatlich eine Differenz von 80 Euro aus ihren Regelbedarfen (Deutscher Bundestag, Drucksache 19/3073, S. 3).

²⁰ Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfälligkeiten (Unterhaltsvorschußgesetz), Deutscher Bundestag, Drucksache 8/1952, S. 4

Vortrag **Eine Kindergrundsicherung für Alleinerziehende – Wirkungen und Gestaltungsoptionen**

Prof. Dr. Holger Bonin



Prof. Dr. Holger Bonin

Holger Bonin ist Forschungsdirektor am Bonner Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) und Professor für Volkswirtschaftslehre mit den Schwerpunkten Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik an der Universität Kassel. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehört die Evaluation von sozialpolitischen Instrumenten. Mit Untersuchungen zu den Wirkungen von Familienleistungen berät er auch die Bundesregierung sowie Nichtregierungsorganisationen wie den etwa den Deutschen Gewerkschaftsbund und das Bündnis Kindergrundsicherung.

1. Einleitung

In Deutschland ist immer noch ein Fünftel der Kinder und Jugendlichen von Armut gefährdet, wächst also in einem Haushalt mit einem Einkommen unterhalb der Armutsrisikoschwelle auf. Ein hoher Anteil der als armutsgefährdet geltenden Kinder und Jugendlichen lebt in alleinerziehenden Familien. Die Armutsrisikoquote unter den Alleinerziehenden ist ungefähr doppelt so hoch wie im Durchschnitt der Bevölkerung. Ihre besondere Armutsgefährdung speist sich aus mehreren Quellen.

Erstens schaffen es viele Alleinerziehende nicht, eine Erwerbstätigkeit in Vollzeit und ihre Sorgearbeit in der Familie miteinander zu vereinbaren. Der resultierende Einkommensnachteil gegenüber Paarfamilien wird noch dadurch verstärkt, dass es viele alleinerziehende Mütter – in Folge einer starken Konzentration auf die Sorgearbeit während der Ehe – nach einer Scheidung oder dem Verlust des Partners in Deutschland nicht mehr schaffen, eine ihren Fähigkeiten entsprechende berufliche Karriere zu verfolgen. Zweitens zahlen nicht betreuende unterhaltspflichtige Elternteile nicht selten keinen oder weniger als den vorgeschriebenen Mindestunterhalt. Zwar springt in diesem Fall der Unterhaltsvorschuss ein; allerdings wird Kindergeld in voller Höhe auf den Unterhaltsvorschuss angerechnet.

Drittens reichen die bestehenden familienbezogenen staatlichen Leistungen – darunter auch spezifische Leistungen für Alleinerziehende wie der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende bei der Einkommensteuer – nicht aus, um die im Vergleich zu Paarfamilien systematisch geringeren Einkommenspotenziale und erhöhten Bedarfe der alleinerziehenden Familien auszugleichen. Hinzu kommt, dass Anspruchsberechtigte angesichts eines komplexen, wenig transparenten und teils schlecht aufeinander abge-

stimmten Systems der Familienleistungen ihnen eigentlich zustehende Leistungen nicht abrufen.

Die hohe Armutsgefährdung der Alleinerziehenden (wie auch der Familien insgesamt im Vergleich zu den Kinderlosen) widerspricht dem familienpolitischen Ziel, das Wohlergehen von Kindern zu fördern. Auch wenn die Armut von Kindern und Jugendlichen meist an der relativen Einkommensarmut der Familie oder an der Inanspruchnahme von Leistungen der sozialen Grundsicherung festgemacht wird, geht es um weit mehr als einen Mangel an Geld. Kindern und Jugendlichen, die über längere Zeit von materieller Armut betroffen sind, fehlt es häufig auch an gleichberechtigten Zugängen zu Bildung und sozialer Teilhabe. Sie erleben soziale Ausgrenzung und vielfältige strukturelle Benachteiligungen, etwa im Hinblick auf die Menge und Güte der sozialen Kontakte, die physische und psychische Gesundheit oder die allgemeine und altersgemäße Bildung. Darum kann Armut als prekäre Lebenslage zu einem zentralen Risikofaktor für das Kindeswohl und ein gelingendes Heranwachsen werden. Kinderarmut hinterlässt nicht selten biografische Narben, sodass Betroffene in ihrem gesamten weiteren Entwicklungsverlauf erhöhten wirtschaftlichen und sozialen Risiken ausgesetzt bleiben.

Unter anderem hieraus leiten sich Forderungen nach Einführung einer Kindergrundsicherung in Deutschland ab, die armutsgefährdete Kinder besser materiell absichern und Familienleistungen leichter zugänglich machen soll. Für die konkrete Ausgestaltung einer Kindergrundsicherung gibt es eine ganze Reihe unterschiedlicher Vorschläge. Diesen ist gemeinsam, dass es sich im Prinzip um ein einkommensabhängig gestaltetes Kindergeld handelt. Anders als derzeit beim Kindergeld erhalten Kinder und Jugendliche jedoch einen eigenständigen

Anspruch auf die Kindergrundsicherung, weshalb diese bei der Berechnung von Sozialleistungsansprüchen der Eltern nicht als Einkommen angerechnet wird. Die Sicherung des Bedarfs der Kinder und Jugendlichen wird also von der sozialen Grundsicherung für die übrige Bedarfsgemeinschaft abgetrennt.

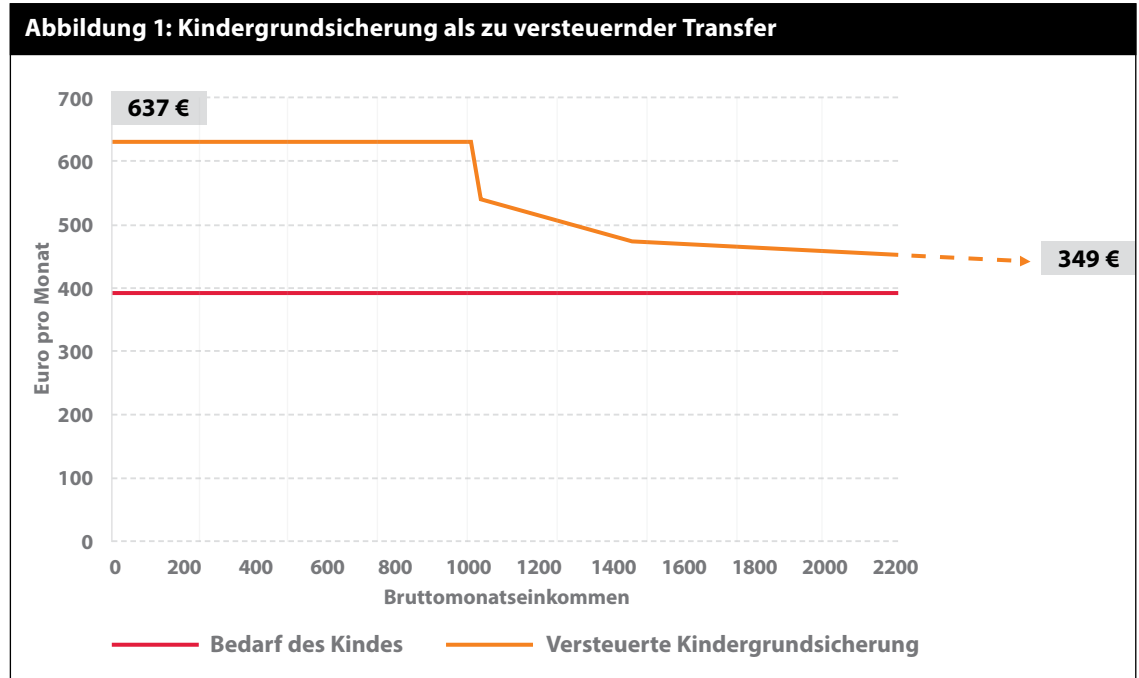
Im Folgenden werden verschiedene Gestaltungsmöglichkeiten einer Kindergrundsicherung vergleichend bewertet. Dies geschieht sowohl anhand der hochgerechneten fiskalischen Kosten als auch anhand der vorausberechneten Verteilungswirkungen, das heißt der durchschnittlichen Veränderungen beim verfügbaren Einkommen von Paarfamilien und alleinerziehenden Familien in Abhängigkeit von der jeweiligen Einkommensposition im Status quo. Das hier genutzte Mikrosimulationsmodell des Forschungsinstituts zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn basiert auf Grundlage der repräsentativen Haushaltsdaten des Sozio-oekonomischen Panel (SOEP). Für Kinder von Alleinerziehenden wurde davon ausgegangen, dass für die Höhe der Kindergrundsicherung lediglich das Einkommen im Haushalt der Alleinerziehenden relevant ist, also Erwerbseinkommen und ggf. Kinderunterhalt oder Unterhaltsvorschuss. Bei allen vorgestellten Zahlen handelt es sich um so genannte „Über-Nacht-Effekte“. Dies bedeutet, Zweitrundeneffekte durch Verhaltensänderungen der Haushalte in Reaktion auf die Einführung einer Kindergrundsicherung sind nicht modelliert.

Jedoch ist auf längere Sicht mit Verhaltensanpassungen zu rechnen, weil der Übergang zu einer Kindergrundsicherung das Einkommensniveau der Haushalte und die Grenzbelastungen des Einkommens, wenn länger oder kürzer gearbeitet wird, verändert. Dies kann sich auf die Erwerbsbereitschaft bzw. das Arbeitsangebot auswirken, und zwar sowohl auf die Bereitschaft, am Erwerbsleben teilzu-

nehmen, als auch auf die Anzahl der gearbeiteten Stunden. Die Entscheidungen über das Arbeitsangebot wirken sich wiederum auf die Einkommenssituation der Haushalte aus. In der Tendenz werden dadurch die Über-Nacht-Effekte abgeschwächt. Weitere Zweitrundeneffekte können entstehen, da die Einführung einer Kindergrundsicherung in den meisten diskutierten Varianten per Saldo substanzielle Mehrausgaben für die öffentliche Hand mit sich bringen würde, die gegenfinanziert werden müssen. Auch wenn Zweitrundeneffekte bedeutsam sind, überwiegen in der Gesamtbetrachtung nach aller Erfahrung die Über-Nacht-Effekte. Anhand dieser lassen sich demnach die Wirkungen einer Kindergrundsicherung zumindest qualitativ beurteilen.

2. Konzept des Bündnis Kindergrundsicherung

Das Bündnis Kindergrundsicherung hat vorgeschlagen, eine Kindergrundsicherung einzuführen, die insbesondere Kindergeld, Kinderzuschlag, pauschal bemessene Grundsicherungsleistungen und den Unterhaltsvorschuss ersetzt. Die Kindergrundsicherung ist einkommensabhängig. Die maximale Höhe der Leistung, die Familien ohne oder mit geringem Einkommen erhalten, orientiert sich am sozio-kulturellen Existenzminimum eines Kindes, bestehend aus sächlichem Existenzminimum und dem darüber hinausgehenden Aufwand für Betreuung, Erziehung bzw. Ausbildung. Bei höheren Einkommen ist vorgesehen, die Kindergrundsicherung gemäß dem Einkommensteuertarif abzuschmelzen.



Erläuterungen: Musterfall einer Alleinerziehenden mit einem Kind von 12 Jahren, Kosten der Unterkunft 400 Euro. Eigene Darstellung.

Abbildung 1 illustriert für den Musterfall einer Alleinerziehenden mit einem Kind von 12 Jahren, wie sich die Höhe der Kindergrundsicherung gemäß dem Konzept des Bündnisses in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen entwickelt. Legt man das aktuelle soziale Existenzminimum eines Kindes gemäß Existenzminimumbericht der Bundesregierung zugrunde, beträgt die Leistung maximal 637 Euro monatlich. Der Höchstbetrag liegt damit deutlich oberhalb des Regelbedarfs des Kindes bei Inanspruchnahme von Leistungen der sozialen Grundsicherung von knapp 396 Euro. Die Kindergrundsicherung wird zurückgeführt, sobald das monatliche Bruttoeinkommen der Alleinerziehenden einen Wert von 1.020 Euro überschreitet; ab hier wird das zu versteuernde Einkommen positiv. Dass der progressive Einkommensteuertarif zunächst durch stark steigende Grenzsteuersätze geprägt ist, zeigt sich spiegelbildlich darin, dass sich die Kindergrundsicherung schnell stark reduziert. Bereits bei einem Monatsbrutto

1.290 Euro erreicht die Leistung nur noch 500 Euro. 270 Euro zusätzliches Bruttoeinkommen gehen demnach mit einem Verlust an Sozialtransfers von 137 Euro einher. Da zusätzlich auch noch Sozialversicherungsbeiträge und Einkommensteuer zu zahlen sind, sind also in diesem Einkommensbereich, der noch unterhalb der Armutsrisikoschwelle für Alleinerziehende liegt, die Anreize für eine Erwerbstätigkeit ziemlich schwach. Im weiteren Tarifverlauf verlangsamt sich wegen der nicht mehr so schnell zunehmenden Grenzsteuersätze das Abschmelzen der Kindergrundsicherung und die Arbeitsanreize werden wieder stärker.

Bei den ganz hohen Einkommen, wenn der Spitzen- zuzüglich Reichensteuersatz von derzeit 45 Prozent erreicht ist, fällt die Kindergrundsicherung auf den Mindestbetrag von 349 Euro. Er ist dann deutlich höher als das Kindergeld (aktuell: 204 Euro) und höher als der maximale Wert des Vorteils, der sich aus Inanspruchnahme des steuerlichen

Kinderfreibetrags ergibt (307 Euro). Auch einkommensstarke Familien wären nach dem Konzept des Bündnis Kindergrundsicherung also deutlich besser gestellt als im Status quo. Gleichzeitig erfüllt das Konzept das von vielen Befürworter*innen einer Kindergrundsicherung aus einer scheinbaren Ungleichbehandlung hergeleitete normative Ziel, den verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Steuervorteil aus den Kinderfreibeträgen de facto leer laufen zu lassen, weil dieser höher ist als das Kindergeld.¹

Die deutliche finanzielle Besserstellung aller Familien, insbesondere derer, die als monetäre kinderbezogene Leistungen derzeit lediglich Kindergeld oder die steuerlichen Kinderfreibeträge in Anspruch nehmen, macht die Umsetzung des Modells des Bündnis Kindergrundsicherung allerdings sehr teuer. Die vom IZA auf Basis der Daten und Rahmenbedingungen des Jahres 2017 abgeschätzten Gesamtausgaben der Reform belaufen sich per Saldo auf 42,9 Mrd. Euro pro Jahr. Zwar gehen die Ausgaben für die soziale Grundsicherung in Folge der eigenständigen Absicherung der Kinder und Jugendlichen außerhalb des Systems deutlich zurück (Einsparung: 6,3 Mrd. Euro) und der Aufwand für den Kinderzuschlag entfällt (Einsparung: eine Mrd. Euro). Dem stehen allerdings ein Mehraufwand für die Kindergrundsicherung im Vergleich zum derzeitigen Aufwand für Kindergeld und steuerliche Kinderfreibeträge von 48,4 Mrd. Euro gegenüber. Hinzu kommen geschätzte Mehrausgaben im Bereich des Wohngeldes von 1,8 Mrd. Euro, die dadurch zustande kommen, dass die verbleibenden Ansprüche von „aufstockenden“ erwerbstätigen Eltern

auf Arbeitslosengeld II nach der Reform schneller auslaufen.

Angesichts der sehr hohen Kosten der vom Bündnis vorgeschlagenen Kindergrundsicherung dürfte eine Umsetzung auf absehbare Zeit kaum realistisch sein. Auch danach bliebe noch der Bedarf, die Infrastruktur für Familien weiter auszubauen und – prioritär im Bereich der Betreuung von Kindern und Jugendlichen – qualitativ zu verbessern. Darüber hinaus erscheint der Ansatz, die Kindergrundsicherung gemäß dem Grenzsteuersatz der Familie abzuschmelzen, nur bedingt überzeugend. Zunächst einmal stellt sich die Frage nach der Praktikabilität. Viele Familien geben momentan überhaupt keine Steuererklärungen ab, eine Besteuerung der Kindergrundsicherung würde sie aber dazu zwingen. Diese Formalität dürfte gerade Haushalten mit wenig Einkommen schwerfallen, und sie schafft erheblichen zusätzlichen Erfüllungsaufwand bei den Finanzbehörden. Außerdem lässt sich der effektive Grenzsteuersatz erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung feststellen. Bis die Einkommensteuer nach dem Steuerjahresausgleich festgesetzt ist, dauert es mindestens bis zum Folgejahr, in manchen Konstellationen deutlich länger. Die mit der Kindergrundsicherung abzudeckenden Bedarfe entstehen aber laufend. Es müsste demnach ein System mit pauschalen Vorausleistungen und anschließendem Jahresausgleich etabliert werden, was aber gerade Familien mit knappen finanziellen Ressourcen überfordern könnte.

Gewichtiger aber erscheinen noch konzeptionelle Bedenken. Zum einen sind Steuerpflichtige und Bedarfsgemeinschaft nicht identisch. Dies zeigt sich gerade bei

¹ Diese Sichtweise ignoriert aber den Doppelcharakter des Kindergeldes, das sich aus einem Förderanteil und einem Steueranteil zusammensetzt. Der Förderanteil geht mit wachsendem Einkommen bis auf Null zurück, steht also durchaus im Einklang mit dem Ziel einer besonderen Unterstützung der weniger leistungsstarken Familien. Zugleich wird die Verminderung der Leistungsfähigkeit durch Kinder bei der Einkommensteuer für alle Familien in gleicher Weise – implizit oder explizit – berücksichtigt. Die sich dabei ergebenden progressiven Steuerminderungen reflektieren lediglich die progressiv gestaltete Belastung mit Einkommensteuer.

den Alleinerziehenden. Da getrennte Eltern nicht gemeinsam veranlagten, müsste bestimmt werden, welches der relevante Grenzsteuersatz zur Festlegung der Kindergrundsicherung ist. Pragmatisch wäre es, den Steuersatz des betreuenden Elternteils heranzuziehen. Dann wäre aber zu klären, wie Unterhalt und Kindergrundsicherung miteinander verrechnet werden. Ebenfalls problematisch wäre die systematische Ungleichbehandlung von unverheirateten und verheirateten Eltern. Im Ergebnis würden verheiratete Paare bei gleichem Gesamteinkommen in der Bedarfsgemeinschaft in vielen Konstellationen mehr Kindergrundsicherung erhalten, weil sie bei gemeinsamer Veranlagung einen niedrigeren Grenzsteuersatz aufweisen. Dieser Unterschied bliebe auch nach einer Abschaffung des Ehegattensplittings und dem Übergang zu einem aus verfassungsrechtlichen Gründen gebotenen Realsplitting für Ehepaare² erhalten.

Zum anderen wird die familienpolitische Leistung zum Spielball der Steuerpolitik. Würden etwa die Möglichkeiten zur Absetzung von Fahrtkosten zur Arbeit verschlechtert oder der Spitzensteuersatz angehoben, würde die Familien weniger Kindergrundsicherung erhalten, obwohl sich an den Bedarfen der Kinder nichts geändert hat.

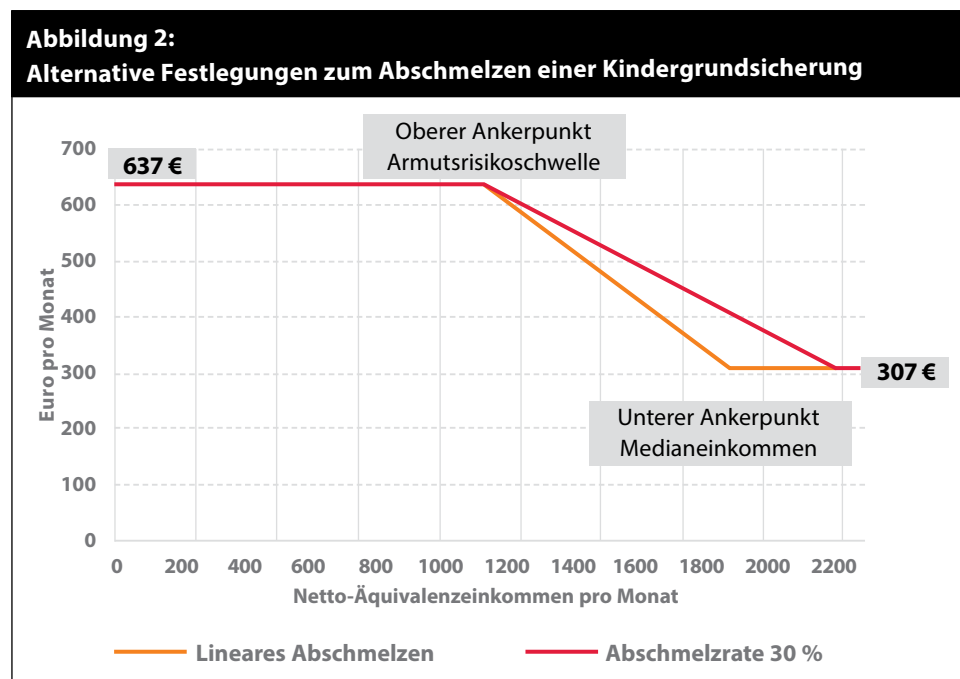
3. Lineare Abschmelztarife

Will man die Kindergrundsicherung vom Steuertarif entkoppeln, sind lineare Abschmelztarife eine Alternative. Dafür müssen zwei von drei Parametern festgelegt werden:

- ein oberer Ankerpunkt, bis zu dem die Kindergrundsicherung in voller Höhe gezahlt wird und ab dem das Abschmelzen der Leistung beginnt,
- eine konstante Transferentzugsrate, mit dem die Kindergrundsicherung bei jedem hinzuverdienten Euro oberhalb des oberen Ankerpunkts reduziert wird bis die Leistung eine vorgegebene Mindesthöhe erreicht, oder
- ein unterer Ankerpunkt, bei dem die Mindesthöhe erreicht wird – die Rate, mit der die Kindergrundsicherung bei steigendem Einkommen abgeschmolzen wird, ergibt sich dann aus der Differenz zwischen Höchst- und Mindestbetrag der Leistung einerseits und dem Abstand zwischen unterem und oberem Ankerpunkt andererseits.

Abbildung 2 veranschaulicht zwei von vielen denkbaren Festlegungen für eine einkommensabhängige Kindergrundsicherung. Als oberer Ankerpunkt dient jeweils die Armutsriskoschwelle, die nach EU-Standard bei 60 Prozent des Medians bzw. der Mitte der Verteilung der sogenannten Äquivalenzeinkommen der Bevölkerung liegt. Das hier zu Grunde gelegte Äquivalenzeinkommen ergibt sich, indem das Haushaltsnettoeinkommen vor Transfers durch die Anzahl der Personen im Haushalt dividiert wird, wobei jedem Haushaltsmitglied gemäß OECD-Skala ein von Stellung im Haushalt und Alter abhängiges Bedarfsgewicht zugewiesen wird. Diese Gewichtung macht die finanzielle Lage von Familien unterschiedlicher Größe miteinander vergleichbar.

² Das Realsplitting für Ehepaare bzw. Eherealsplitting ähnelt dem Realsplitting in naheheulichen Unterhalt. Es berücksichtigt, dass auch innerhalb der ehelichen Gemeinschaft wechselseitige Unterhaltungspflichten bestehen, die die steuerliche Leistungsfähigkeit vermindern können. Darum werden Einkommen bis zur Höhe eines Mindestunterhalts (etwa in Höhe des Grundfreibetrags) beim Höherverdienenden vom steuerpflichtigen Einkommen abgezogen und beim Geringer-verdienenden zum steuerpflichtigen Einkommen addiert. Die beiden ermittelten Einkommen werden jeweils nach dem Steuertarif besteuert.

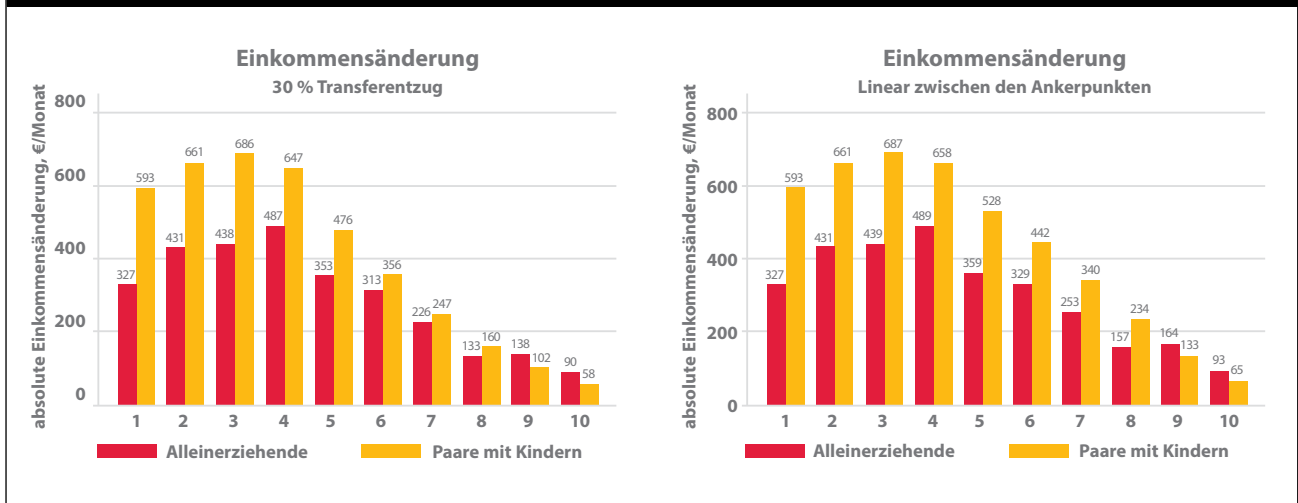


Erläuterungen: Nettoäquivalenzeinkommen berechnet auf Grundlage des Haushaltsnettoeinkommens vor Transfers, Äquivalenzgewichte gemäß OECD-Skala. Eigene Darstellung.

In einer der dargestellten Varianten wird die Kindergrundsicherung so linear abgeschmolzen, dass sie ihre Mindesthöhe beim Median der äquivalenzgewichteten Einkommen der Bevölkerung erreicht. In der anderen Variante wird stattdessen im Bereich ab dem oberen Ankerpunkt eine Abschmelzrate von 30 Prozent angewandt. Jeder Zuwachs beim bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommen um einen Euro führt zu einer Kürzung der Kindergrundsicherung um 30 Cent. Da vorhandenes Einkommen des Haushalts in dieser Variante weniger stark angerechnet wird, wird auch bei Einkommen über dem Median mehr als die Mindestkindergrundsicherung gezahlt. Erst wenn die Einkommen etwa 20 Prozent höher sind als die Mitte der Einkommensverteilung, erreicht die Kindergrundsicherung das Mindestniveau. Dieses ist aus der höchsten möglichen Minderung der Einkommensteuer bei Inanspruchnahme des aktuellen Kinderfreibetrags bei hohen Einkommen abgeleitet.

Mit 307 Euro monatlich ist das Mindestniveau deutlich niedriger, als es das Konzept des Bündnis Kindergrundsicherung vorsieht. Der Höchstbetrag von 637 Euro ergibt sich dagegen auch hier aus dem von der Bundesregierung festgestellten soziokulturellen Existenzminimum.

Abbildung 3: Veränderung des monatlichen verfügbaren Haushaltseinkommens von Familien nach Dezilen im Vergleich zum Status quo, bei alternativen Festlegungen zum Abschmelzen einer Kindergrundsicherung



Erläuterungen: Simulation eines Übergangs vom System der Familienleistungen im Jahr 2017 zu einer einkommensabhängigen Kindergrundsicherung mit Abschmelztarifen gemäß Abbildung 2. Dezil 1 zugeordnet sind alle Haushalte, deren nicht äquivalenzgewichtetes verfügbares Monatseinkommen im Status quo zu den zehn Prozent niedrigsten in der Bevölkerung gehört; Dezil 2 zugeordnet sind alle Haushalte, deren nicht äquivalenzgewichtetes verfügbares Monatseinkommen im Status quo zu den zwischen 10 und 20 Prozent niedrigsten in der Bevölkerung gehört; usw. Betrachtet werden lediglich Alleinerziehende mit Kindern unter 18 Jahren. Eigene Darstellung von Rechenergebnissen des IZA auf Grundlage des SOEP, Welle 2017.

Abbildung 3 zeigt, welche unmittelbaren Verteilungswirkungen sich bei einem Übergang vom bestehenden System der Familienleistungen (den Rechnungen liegen der Rechtsstand sowie repräsentative Haushaltsdaten des Jahres 2017 zu Grunde) zu einer Kindergrundsicherung entfalten, wenn man sie mit den beiden betrachteten Abschmelztarifen einkommensabhängig gestaltet. Bei beiden Varianten zeigt sich ein ähnliches Bild. Sowohl bei Paarfamilien als auch bei alleinerziehenden Familien mit Kindern unter 18 Jahren ergeben sich über die gesamte Verteilung spürbare Verbesserungen des durchschnittlichen verfügbaren Monatseinkommens. Allerdings sind die Zuwächse bei den 40 Prozent der Haushalte mit dem im Status quo geringsten verfügbaren Einkommen deutlich höher als bei den einkommensstärkeren Haushalten. In der Spitze erreichen sie (im dritten Dezil der Einkommensverteilung vor Reform) knapp 690 Euro monatlich

bei Paarfamilien und knapp 490 Euro bei alleinerziehenden Familien (im vierten Dezil). Wie gewünscht profitieren die armutsgefährdeten Familien von den hier betrachteten Varianten einer Kindergrundsicherung also besonders stark.

Die durchschnittlichen Einkommenszuwächse sind aber auch in der oberen Hälfte der Verteilung noch beträchtlich. Im siebten Dezil verbessert sich das den Familien zur Verfügung stehende Einkommen noch um 200 bis 300 Euro monatlich. Selbst die zehn Prozent im Status quo einkommensstärksten Haushalte gewinnen noch 60 bis 90 Euro pro Monat hinzu. Dabei stellt die Variante, in der die Kindergrundsicherung oberhalb der am äquivalenzgewichteten Nettoeinkommen festgemachten Armutsrisikoschwelle bis zum Erreichen des unteren Ankerpunkts linear abgeschmolzen wird, die Familien im fünften bis zehnten Dezil der ursprünglichen Verteilung der verfügbaren Einkommen systematisch besser als die

Reformvariante mit einer einheitlichen Transferentzugsrate von 30 Prozent.³

Dass die durchschnittlichen Einkommensverbesserungen bei den Alleinerziehenden durchweg niedriger sind als bei den Paarfamilien, spiegelt hauptsächlich die Unterschiede bei der Anzahl der Kinder im Haushalt. In Relation zum verfügbaren Einkommen nivellieren sich zudem die Unterschiede. So entsprechen die simulierten durchschnittlichen Zuwächse beim verfügbaren Einkommen im vierten Quartil bei Paarfamilien rund 20 Prozent des Einkommens im Status quo, bei alleinerziehenden Familien rund 21 Prozent. Anhand der relativen Einkommenszuwächse zeigt sich auch, dass die Reformwirkungen bei beiden Familientypen eindeutig regressiv sind. Die stärkste prozentuale Verbesserung – mit rund 28 Prozent bei den Alleinerziehenden und 36 Prozent bei den Paarfamilien – erfahren die im Status quo 10 Prozent einkommensschwächsten Familien. Bei den 10 Prozent einkommensstärksten Familien beträgt die prozentuale Verbesserung jeweils nur rund ein Prozent. Zwischen diesen Extremwerten nehmen die durchschnittlichen prozentualen Zuwächse beim Einkommen über die Dezile hinweg kontinuierlich ab.

Die hochgerechneten Nettokosten der Reformvariante mit einem linearen Abschmelzen der Kindergrundsicherung zwischen der Armutsrisikoschwelle und dem äquivalenzgewichteten Medianeinkommen belaufen sich auf 42,7 Mrd. Euro pro Jahr. Sie sind damit ähnlich hoch wie die vom IZA vorausgerechneten Netto-

kosten des Konzepts des Bündnis Kindergrundsicherung von 42,8 Mrd. Euro.⁴ Der im Vergleich niedrigere Sockelbetrag der Kindergrundsicherung reduziert zwar gegenüber dem Bündnis-Modell die Kosten. Andererseits werden jedoch die Familien in der unteren Hälfte der Einkommensverteilung besser gestellt: Das Abschmelzen der Kindergrundsicherung beginnt, da oft schon vor der Armutsrisikoschwelle das zu versteuernde Einkommen positiv ist, später und zudem zunächst mit einer niedrigeren Transferentzugsrate.

Wenn man ausschließlich auf das Ziel der Verringerung der Armutsrisiken von Familien abstellt, erscheint aber auch das Modell mit einem linearen Abschmelzen der Kindergrundsicherung zwischen den beiden vorgegebenen Ankerpunkten fiskalisch wenig effizient. Wird die Verteilung der verfügbaren Einkommen im Jahr 2017 zu Grunde gelegt, fehlten den armutsgefährdeten Familien in der Summe 26,4 Mrd. Euro, um genau auf die Armutsrisikoschwelle zu kommen. Die Kindergrundsicherung mit zwei Ankerpunkten verringert diese aggregierte Armutsücke um 15,1 Mrd. Euro, wenn man für die Berechnung die Armutsrisikoschwelle im Status quo zugrunde legt. Berücksichtigt man, dass mit der Einführung der Kindergrundsicherung das Medianeinkommen in der Bevölkerung und damit die Armutsrisikoschwelle steigt, beläuft sich die Verbesserung jedoch nur auf 11,7 Mrd. Euro. Somit kommen von den 42,7 Mrd. effektiven reformbedingten Mehrausgaben der öffentlichen Hand letztlich 31 Mrd. Euro – also fast

3 Dass die Reformvariante mit einem linearen Abschmelzen der Kindergrundsicherung zwischen Armutsrisikoschwelle und Medianeinkommen, wie in Abbildung 3 gezeigt, überhaupt Haushalte im oberen Teil der Einkommensverteilung erreicht, ergibt sich daraus, dass der Abschmelzertarif anhand des äquivalenzgewichteten Nettoeinkommens spezifiziert ist. Die Abbildung nimmt die Zuordnung der Familien zu Dezilen dagegen anhand der ungewichteten verfügbaren Monatseinkommen im Status quo vor. Das absolute verfügbare Einkommen, das zum Median des äquivalenzgewichteten Nettoeinkommens korrespondiert, kann gerade bei größeren Bedarfsgemeinschaften weit oberhalb der in Abbildung 2 gezeigten Position des unteren Ankerpunkts liegen.

4 Anders als bei der Abschätzung der Nettokosten des Bündnis-Konzepts unterstellt, wird bei den Szenarien mit linearen Abschmelzertarifen davon ausgegangen, dass in Konstellationen, in denen der Wohnkostenanteil je Kind mehr als 104 Euro beträgt, bei der Ermittlung der sozialen Grundsicherungsansprüche der Bedarf der Eltern um den übersteigenden Betrag angehoben wird. Ansonsten wären die Szenarien mit linearen Abschmelzertarifen um eine halbe bis eine Mrd. Euro günstiger.

drei Viertel – nicht der Verringerung der Armutsgefährdung von Familien zugute.

Die Reformvariante mit einer konstanten Transferenzugsrate von 30 Prozent ist im Vergleich günstiger. Weil sie die kinderbezogenen Leistungen für die einkommensstärkeren Familien etwas weniger großzügig anhebt, sind die vorausgerechneten Nettokosten mit 39,2 Mrd. Euro pro Jahr um 3,5 Mrd. Euro geringer als in der anderen Variante. Zugleich verringert sich die aggregierte Armutsücke, wenn man die sich ergebende Verschiebung der Armutsrisikoschwelle nach oben mit in Rechnung stellt, mit 12,0 Mrd. um einen etwas höheren Betrag. Allerdings erscheint auch diese Variante der Kindergrundsicherung hinsichtlich des Ziels der Verringerung der Armutsrisiken der Familien fiskalisch wenig effizient. Im Endeffekt fließen nur 30 Prozent der insgesamt eingesetzten Mittel in die Verringerung der aggregierten Armutsücke in diesem Teil der Bevölkerung.

4. Konzentration auf armutsgefährdete Familien

Sucht man in Anbetracht der hohen Nettokosten und geringen fiskalischen Effizienz im Hinblick auf die Besserstellung von armutsgefährdeten Familien der bisher betrachteten Modelle einer Kindergrundsicherung nach Alternativen, sind ein niedrigerer Ankerpunkt für den Beginn des Abschmelzens, eine höhere Transferenzugsrate im Abschmelzbereich, sowie ein niedrigerer Sockelbetrag für einkommensstärkere Familien die zentralen Parameter. Die im Folgenden analysierten Reformszenarien drehen an diesen Stellschrauben:

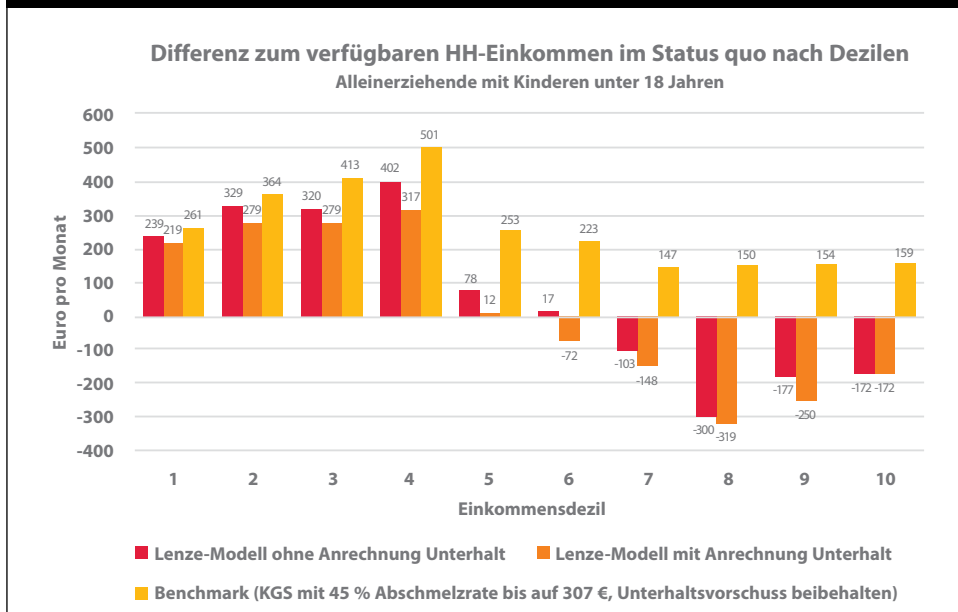
- Als Benchmark dient eine Variante der Kindergrundsicherung, bei der der Ankerpunkt für das Abschmelzen am existenzsichernden Bedarf der Eltern festgemacht wird, wobei gegebenenfalls Wohnkosten der Kinder, die 104 Euro pro Monat übersteigen, zum

im sozialen Grundsicherungssystem zu deckenden Bedarf dazugerechnet werden. Bei Alleinerziehenden wird noch ein pauschaler Mehrbedarf von 150 Euro monatlich angesetzt. Sobald das Einkommen der Eltern ihren so ermittelten Bedarf übersteigt, wird die Kindergrundsicherung linear mit einer Rate von 45 Prozent abgeschmolzen. Wie bei den zuvor betrachteten Modellen mit linearer Abschmelzung liegt der Sockelbetrag der Leistung bei 307 Euro pro Monat.

- Dieser Benchmark wird eine alternative Ausgestaltung gegenübergestellt, wie sie von Anne Lenze vorgeschlagen wurde. Sie geht vom gleichen Abschmelzpunkt und der gleichen Transferenzugsrate aus, unterscheidet sich aber erstens darin, dass kein Sockelbetrag der Kindergrundsicherung festgelegt wird. Vielmehr wird die Leistung mit steigendem Einkommen solange abgeschmolzen, bis die finanzielle Entlastung der Eltern durch die Kinderfreibeträge bei der Einkommensteuer größer ist als die verbleibende Kindergrundsicherung – es wird also eine Günstigerprüfung wie momentan beim Kindergeld durchgeführt. Zweitens wird der Unterhaltsvorschuss für Alleinerziehende abgeschafft. Hinsichtlich des vom nicht betreuenden Elternteil gezahlten Unterhalts wird in einer Variante unterstellt, dass dieser nicht auf die Kindergrundsicherung angerechnet wird. In einer anderen Variante wird angenommen, dass jeder Euro gezahlter Unterhalt die Kindergrundsicherung um 45 Cent vermindert.

Vergleicht man zunächst die in Abbildung 4 dargestellten Simulationsergebnisse für das Benchmark-Szenario mit den Ergebnissen für die oben behandelten linearen Abschmelztarife in Abbildung 2, erkennt man, dass die Alleinerziehenden mit Kindern unter 18 Jahren in den untersten

Abbildung 4: Veränderung des monatlichen verfügbaren Haushaltseinkommens bei Alleinerziehenden mit Kindern unter 18 Jahren nach Dezilen im Vergleich zum Status quo, verschiedene Varianten einer Kindergrundsicherung (KGS) mit existenzsicherndem Bedarf der Eltern als Ankerpunkt der Abschmelzung und 45 Prozent Transferentzugsrate



Erläuterungen: Simulation eines Übergangs vom System der Familienleistungen im Jahr 2017 zu einer einkommensabhängigen Kindergrundsicherung. Dezil 1 zugeordnet sind alle alleinerziehenden Familien, deren nicht äquivalenzgewichtetes verfügbares Monatseinkommen im Status quo zu den zehn Prozent niedrigsten in der Bevölkerung gehört; Dezil 2 zugeordnet sind alle Haushalte, deren nicht äquivalenzgewichtetes verfügbares Monatseinkommen im Status quo zu den zwischen 10 und 20 Prozent niedrigsten in der Bevölkerung gehört; usw. Eigene Darstellung von Rechenergebnissen des IZA auf Grundlage des SOEP, Welle 2017.

vier Dezilen der ursprünglichen Einkommensverteilung insgesamt noch einmal etwas besser gestellt werden. Zwar kann sich der weniger großzügig bemessene Ankerpunkt, ab dem die Leistung abgeschmolzen wird, nachteilig auswirken. Dieser Nachteil wird jedoch durch den angesetzten Alleinerziehenden-Mehrbedarf von 150 Euro in der Regel mehr als ausgeglichen. Im oberen Teil der Einkommensverteilung dominieren dagegen die Effekte der höheren Transferentzugsrate,

mit der die Kindergrundsicherung schneller auf den Sockelbetrag zurückgeführt wird.⁵

Die Verbindung aus niedrigerem Ankerpunkt und höherer Transferentzugsrate macht sich bei den Paarfamilien im oberen Teil der Einkommensverteilung noch stärker bemerkbar als bei den Alleinerziehenden, weil hier die kompensierende Wirkung des Alleinerziehenden-Mehrbedarfs entfällt. Im Ergebnis sind die

⁵ Auch in Abbildung 4 erfolgt die Zuordnung aller Haushalte zu den Dezilen anhand der Verteilung der verfügbaren Einkommen in der Bevölkerung. Die Effekte in den Dezilen 8-10 sind daher mit großer Vorsicht zu betrachten. Es befinden sich nur wenige Alleinerziehende in diesen hohen Einkommensklassen, so dass auch größere Veränderungen bei Sonderfällen rasch durchschlagen können.

hochgerechneten Nettokosten der Kindergrundsicherung im Benchmark-Szenario deutlich niedriger als bei den zuvor betrachteten Reformvarianten. Sie liegen mit 25,6 Mrd. Euro jährlich um gut 13,6 Mrd. Euro bzw. gut ein Drittel niedriger, als wenn der Ankerpunkt für die Abschmelzung bei der Armutsrisikoschwelle gesetzt und Einkommen darüber nur zu 30 Prozent angerechnet werden. Immerhin 11,8 Mrd. Euro der eingesetzten Mittel kommen dabei der Zielgruppe der armutsgefährdeten Familien zugute.

Abbildung 4 veranschaulicht zudem, wie sich der Vorschlag von Anne Lenze („Lenze-Modell“) in den sich hinsichtlich der Behandlung des Unterhalts verschiedenen Varianten bei Alleinerziehenden auswirken würde. In der unteren Hälfte der Verteilung – vor allem in den unteren vier Dezilen – stellen sich die Familien wiederum gegenüber dem Status quo spürbar besser. Im Vergleich zur Benchmark wirkt sich der Wegfall des Unterhaltsvorschlusses allerdings negativ aus. Im dritten und vierten Dezil beispielsweise macht der damit verbundene Einkommensnachteil im Mittel an die 100 Euro im Monat aus. Wird zudem gezahlter Unterhalt auf die Kindergrundsicherung angerechnet, verlieren die Alleinerziehenden über fast die gesamte Einkommensverteilung noch einmal deutliche Beträge, in der Spitze (im vierten und neunten Dezil) im Durchschnitt 80 Euro pro Monat.

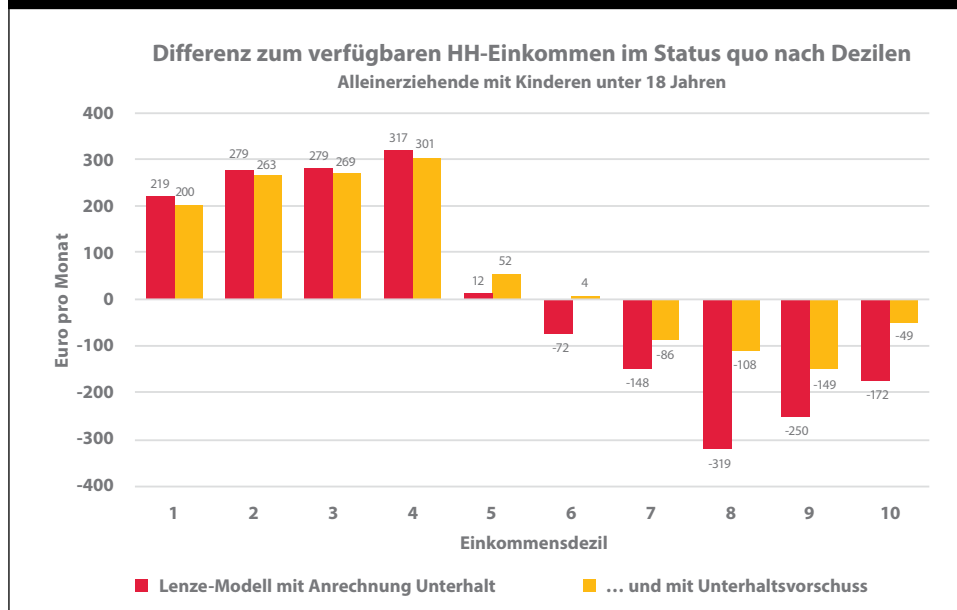
Die bemerkenswerteste Implikation des Lenze-Modells ist aber, dass alleinerziehende Familien, die in der Ausgangssituation in der oberen Hälfte der Verteilung der verfügbaren Einkommen in der Bevölkerung anzutreffen sind, mit erheblichen finanziellen Verschlechterungen konfrontiert sind. Diese ergeben sich daraus, dass die Kindergrundsicherung in vielen Konstellationen bis unter das derzeitige Niveau des Kindergeldes abgeschmolzen würde, bevor die

Entlastung durch die Kinderfreibeträge bei der Einkommensteuer greift. Diese Schlechterstellung wäre, da sie den Förderanteil des Kindergeldes betrifft, verfassungsrechtlich vermutlich zulässig. Doch unabhängig von der juristischen Bewertung: Politisch dürfte ein solcher Reformschritt kaum durchsetzbar sein, zumal davon auch Paarfamilien, die viel öfter eine Position in der oberen Hälfte der Einkommensverteilung einnehmen als alleinerziehende Familien, massiv betroffen wären.

Abbildung 5 zeigt die Einkommensveränderungen, wenn der Unterhaltsvorschuss als Leistung für Alleinerziehende beibehalten wird, aber wie anderer Unterhalt auf die Kindergrundsicherung angerechnet würde. Der Vergleich der Szenarien mit und ohne Unterhaltsvorschuss zeigt, dass mit einem Weiterbestehen des Unterhaltsvorschusses primär die gegenüber dem Status quo entstehenden finanziellen Verluste der alleinerziehenden Familien im oberen Teil der Verteilung der verfügbaren Einkommen begrenzt werden könnten. In der unteren Einkommenshälfte verringern sich dagegen die finanziellen Zugewinne leicht, wenn man den Unterhaltsvorschuss beibehält – und auf die Kindergrundsicherung anrechnet. Entfällt der Unterhaltsvorschuss, können nämlich bei den betroffenen Alleinerziehenden ansonsten soziale Grundsicherungsleistungen greifen, ohne der Anrechnung zu unterliegen.

Rechnet man die fiskalischen Effekte der Umsetzung des Lenze-Modells bei der Gruppe der Alleinerziehenden mit Kindern unter 18 Jahren hoch, ergibt sich je nach Variante im Vergleich zur Benchmark-Reform ein um 0,9 Mrd. bis 1,9 Mrd. Euro pro Jahr niedrigerer Netto-

Abbildung 5: Veränderung des monatlichen verfügbaren Haushaltseinkommens bei Alleinerziehenden mit Kindern unter 18 Jahren nach Dezilen im Vergleich zum Status quo, Lenze-Modell mit Anrechnung des Unterhalts ohne und mit Unterhaltsvorschuss



Erläuterungen: Simulation eines Übergangs vom System der Familienleistungen im Jahr 2017 zu einer einkommensabhängigen Kindergrundsicherung. Dezil 1 zugeordnet sind alle alleinerziehenden Familien, deren nicht äquivalenzgewichtetes verfügbares Monatseinkommen im Status quo zu den zehn Prozent niedrigsten in der Bevölkerung gehört; Dezil 2 zugeordnet sind alle Haushalte, deren nicht äquivalenzgewichtetes verfügbares Monatseinkommen im Status quo zu den zwischen 10 und 20 Prozent niedrigsten in der Bevölkerung gehört; usw. Eigene Darstellung von Rechenergebnissen des IZA auf Grundlage des SOEP, Welle 2017.

aufwand für die öffentliche Hand.⁶ Die geringste Einsparung von 900 Mio. Euro wird erzielt, wenn der Unterhaltsvorschuss abgeschafft, gezahlter Unterhalt aber nicht auf die Kindergrundsicherung angerechnet wird. Die Abschaffung des Unterhaltsvorschusses bringt zwar eine Einsparung von einer Mrd. Euro, dafür wird aber nur eine niedrigere Einsparung bei den Ausgaben für die soziale Grundversicherung erzielt. Wird der Unterhaltsvorschuss abgeschafft, aber gezahlter Unterhalt auf die Kindergrundsicherung

angerechnet, bringt dies lediglich Einsparungen von 300 Mio. Euro pro Jahr. In dieser kleinen Entlastung spiegelt sich das geringe Volumen des in den Daten beobachteten Unterhalts durch den nicht betreuenden Elternteil. Die höchste Einsparung von 1,9 Mrd. Euro gegenüber der Benchmark ergibt sich, wenn der Unterhaltsvorschuss nicht abgeschafft und wie der sonstige Unterhalt auf die Kindergrundsicherung angerechnet wird. Zwar bringt dies eine Mrd. Euro Mehrkosten für den

⁶ Hinzu kommen die – vom IZA noch nicht simulierten – Auswirkungen der Günstigerprüfung mit Vergleich zwischen einkommensabhängiger Kindergrundsicherung und dem bei Inanspruchnahme der Kinderfreibeträge entstehenden Steuervorteil bei den Paarfamilien. Da das Kindergeld auch bei dieser Zielgruppe teilweise durch eine niedrigere direkte Geldleistung ersetzt wird, sinkt der Gesamtaufwand für die öffentliche Hand im Lenze-Modell vermutlich noch deutlich stärker, als es die hier ausgewiesenen Zahlen anzeigen.

Unterhaltsvorschuss mit sich. Diese werden jedoch überkompensiert: zum einen durch geringere Ausgaben für die Kindergrundsicherung, die wegen der Anrechnung (verstärkt durch den Verzicht auf einen Mindestbetrag) abnimmt, zum anderen durch geringere Ausgaben für die soziale Grundsicherung, die sonst durch den Wegfall des Unterhaltsvorschuss entstehende Sicherungslücken teilweise auffängt.

Im Hinblick auf die aggregierte Armutslücke schneiden alle drei Varianten des Lenze-Modells ähnlich ab wie die Benchmark-Reform. 11,8 bis 11,9 Mrd. Euro pro Jahr – dies entspricht 48 bis 50 Prozent des Nettoaufwands für die Kindergrundsicherung – kommen den Familien zugute, deren Einkommen unterhalb der Armutsrisikoschwelle liegt. Die aggregierte Armutslücke, also die Summe des verfügbaren Einkommens, das fehlt, um jede armutsgefährdete Familie genau bis auf die Armutsrisikoschwelle zu heben, reduziert sich in allen Varianten des Vorschlags von Anne Lenze – wie auch in der Benchmark – gegenüber dem Status quo um etwa 45 Prozent.

5. Fazit

Angesichts des auch nach den jüngsten Reformen im Bereich des Kinderzuschlags und der Verbesserungen bei den Bildungs- und Teilhabeleistungen verbleibenden hohen materiellen Armutsrisikos von Kindern und Jugendlichen in Deutschland ist es angebracht, nach Wegen zu suchen, wie die finanzielle Lage mit Einkommen unterhalb der Armutsrisikoschwelle weiter gestärkt werden kann. Ein effizientes soziales Unterstützungssystem mit dem Ziel der Armutsvermeidung muss dabei zum einen dazu beitragen, dass Eltern, die nur ein niedriges Erwerbseinkommen erzielen können, ausreichend netto vom brutto verbleibt. Gegen Einkommensarmut der Eltern vorzugehen, stößt als Mittel gegen Kinderarmut aber – insbesondere bei

Alleinerziehenden – schnell an Grenzen. Darum werden auch weitere Anpassungen bei den sozialen Transferleistungen erforderlich sein, damit die Bedarfe, die Kinder und Jugendliche aus einkommensschwachen Haushalten für ein gelingendes Heranwachsen benötigen, besser gedeckt und SICKerverluste durch Nichtinanspruchnahme von Leistungen vermieden werden.

Inzwischen existiert eine fast schon nicht mehr überschaubare Zahl von Vorschlägen für eine Kindergrundsicherung, das heißt ein einkommensabhängiges Kindergeld, auf das Kinder und Jugendliche anders als im Status quo einen eigenständigen Anspruch erhalten, sodass keine Anrechnung auf die Sozialleistungsansprüche der Eltern mehr erfolgt. Dieser Ansatz erscheint grundsätzlich geeignet, um das Ziel einer Reduktion der Armutsrisiken von Kindern besser zu erreichen. Allerdings hängt die Bewertung der Effizienz des Instruments, wie auch der in diesem Beitrag angestellte Vergleich verschiedener Reformvarianten vor Augen führt, von der genauen Ausgestaltung ab.

So ist, wenn die Kindergrundsicherung mit einer starken Anhebung des sozialrechtlichen Bedarfs der Kinder und Jugendlichen gegenüber dem Status quo verknüpft wird, mit einer substantiellen Schwächung der Erwerbsanreize bei den Eltern im unteren Einkommensbereich zu rechnen, die dem Ziel der Armutsvermeidung zuwiderläuft. Zudem verknüpfen viele Vorschläge für eine Kindergrundsicherung die Reform mit einer starken Anhebung des einkommensunabhängigen Mindestbetrags im Vergleich zum bestehenden Kindergeld. Dieser Ansatz sorgt dafür, dass trotz der Einsparungen durch entfallende andere kindbezogene Sozialleistungen leicht sehr hohe Nettokosten – in der Größenordnung von 40 Mrd. Euro pro Jahr und mehr – für die öffentliche Hand entstehen, die eine Umsetzung in die Praxis wenig wahrscheinlich erscheinen lassen.

Eine praktische Schwierigkeit ist, die einkommensabhängige Kindergrundsicherung zeitnah zu berechnen und geeignete Festlegungen für das Abschmelzen der Leistung zu treffen. Dabei muss einerseits dafür gesorgt werden, dass in der Interaktion mit Steuern, Sozialbeiträgen und den übrigen einkommensabhängigen Sozialleistungen nicht zu hohe Grenzbelastungen des Erwerbseinkommens entstehen. Andererseits sollte die Transferenzugsrate nicht zu niedrig angesetzt werden, weil ansonsten auch noch Familien weit oberhalb der Einkommensmitte gefördert werden, die auch ohne zusätzliche Unterstützung durch die Kindergrundsicherung für ein gelingendes Heranwachsen ihrer Kinder sorgen können. Der Abschmelztarif sollte zudem so gestaltet sein, dass er für die Familien einfach nachvollziehbar ist. Dieser Anforderung werden die in diesem Beitrag diskutierten Konzepte, die Kindergrundsicherung mit dem Grenzsteuersatz abzuschmelzen oder den Abschmelztarif an äquivalenzgewichtete relative Einkommensgrenzen (Armutsrisikoschwelle, Medianeinkommen) zu koppeln, vergleichsweise schlecht gerecht.

Vorteilhafter sind Kindergrundsicherungsmodelle mit linearer Abschmelzung bzw. konstanter Transferenzugsrate auf Einkommen oberhalb eines festen Ankerpunkts. Dieser wiederum lässt sich durch Orientierung am existenzsichernden Bedarf der Eltern inklusive Wohnkosten recht transparent an der individuellen Lage der Bedarfsgemeinschaft festmachen. Wie die hier vorgestellten Berechnungen zeigen, lässt sich mit der Setzung dieses Ankerpunkts in Kombination mit einer Transferenzugsrate (wie beim Kinderzuschlag derzeit) von 45 Prozent der Nettoaufwand für eine Kindergrundsicherung bis in den Bereich von 25 Mrd. Euro pro Jahr hinein drücken. Von diesem Geld käme immerhin knapp die Hälfte denjenigen Familien zugute, deren verfügbares

Einkommen unterhalb der Armutsrisikoschwelle liegt.

Noch höhere Transferenzugsraten als 45 Prozent sind mit Rücksicht auf die vollständige Grenzbelastung der Elterneinkommen im Steuer-Transfer-System kaum zu empfehlen. Möchte man den mit einer Kindergrundsicherung verbundenen Finanzbedarf weiter vermindern, ist vielmehr das Niveau der Basisabsicherung durch die Kindergrundsicherung der entscheidende Hebel. Es spräche prinzipiell nichts dagegen, dieses auf der Höhe des aktuellen Kindergeldes anzusiedeln, wie es etwa der vor einiger Zeit vom Familienministerium ins Spiel gebrachte Vorschlag für ein „Neues Kindergeld“ vorsah. Die Differenz zwischen dem Sockelbetrag der Kindergrundsicherung und dem bestehenden Kindergeld gehört auf den Prüfstand, weil sie primär einkommensstärkeren Familien zugutekommt und dadurch viele Ressourcen der öffentlichen Hand bindet. Bei begrenzten finanziellen Spielräumen für die Familienpolitik, die durch die Corona-Krise sicher nicht größer geworden sind, muss kritisch hinterfragt werden, ob diese Mittel nicht wirksamer und zielgenauer verwendet werden könnten. Als Alternative zu höheren Geldleistungen für Familien weit oberhalb der Armutsrisikoschwelle bieten sich mehr Investitionen in eine qualitativ bessere und bedarfsgerechtere Betreuungsinfrastruktur und mehr Mittel für zeitpolitische Instrumente (wie die Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen) an, denn davon könnten auch armutsgefährdete (alleinerziehende) Familien profitieren.

Das in diesem Beitrag ebenfalls untersuchte Konzept von Anne Lenze geht sogar noch weiter, indem statt eines Mindestbetrags für die Kindergrundsicherung eine Günstigerprüfung zwischen der ohne untere Haltelinie abschmelzenden Kindergrundsicherung und dem Wert des Vorteils aus den Kinderfreibeträgen

bei der Einkommensteuer vorgenommen wird. Dieser Ansatz würde etliche einkommensstärkere Familien im Vergleich zum Status quo finanziell schlechter stellen, weil die Kindergrundsicherung unter das Niveau des Kindergeldes fällt, bevor die steuerliche Entlastung greift. Wird zusätzlich der Unterhaltsvorschuss abgeschafft, sinkt das verfügbare Einkommen von alleinerziehenden Familien in der oberen Hälfte der Einkommensverteilung

noch mehr. Bei armutsgefährdeten Alleinerziehenden springen dagegen zu einem Gutteil die Leistungen der sozialen Grundsicherung kompensierend ein. Insgesamt erscheint es günstiger, den Unterhaltsvorschuss beizubehalten, diesen beim Abschmelzen der Kindergrundsicherung jedoch so zu berücksichtigen wie gezahlten Unterhalt und mit der gleichen Rate wie anderes Einkommen anzurechnen.



Fazit **Eine Kindergrundsicherung für Alleinerziehende – die Schnittstelle zum Unterhaltsrecht ausgestalten**

In den letzten Jahren ist die Kindergrundsicherung zu einer realistischen Reformoption der Familienförderung geworden: Immer mehr Verbände und politische Parteien fordern sie und sogar die Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales (ASMK) beschäftigt sich mit den Möglichkeiten der Einführung einer solchen Leistung. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung einer Kindergrundsicherung hat unsere Fachtagung einmal mehr gezeigt, dass der Gesetzgeber im Hinblick auf das Verfassungsrecht und das wichtige Ziel der Armutsbekämpfung zwischen unterschiedlichen Alternativen wählen könnte.

Der VAMV setzt sich im Rahmen des Bündnisses Kindergrundsicherung für eine Kindergrundsicherung ein, deren Maximalbetrag das soziokulturelle Kinderexistenzminimum deckt. Im Status quo steht die Ermittlung des Kinderexistenzminimums in der Kritik, weshalb im Zuge der Einführung einer Kindergrundsicherung eine methodisch saubere und realitätsgerechte Neuberechnung erfolgen muss. Die Kindergrundsicherung soll einkommensabhängig gezahlt werden. Der Maximalbetrag wird mit dem Grenzsteuersatz der Eltern abgeschmolzen, wobei das Bündnis sich gleichzeitig für die Abschaffung des Ehegattensplittings zu Gunsten einer Individualbesteuerung aller Eltern ausspricht. Zurzeit prüft es außerdem alternative Möglichkeiten der Abschmelzung. Dabei kann an verschiedenen Stellschrauben gedreht werden, wie etwa der Einkommensgrenze für den Beginn des Abschmelzens und dem Abschmelzmodus um einen konstanten oder variablen Prozentsatz. Das Ergebnis des gegenwärtigen Diskussionsprozesses im Bündnis ist noch abzuwarten.

Aus Sicht des Bündnis Kindergrundsicherung ist außerdem eine grundlegende

Reform des sozial ungerechten Familienlastenausgleichs geboten: Besserverdienende Eltern können mit den Kinderfreibeträgen für jedes Kind von bis zu 300 Euro staatlicher Förderung profitieren. Familien mit mittleren und kleinen Einkommen erhalten dagegen nur ein Kindergeld von aktuell 204 Euro bis 235 Euro¹. Dieses Nebeneinander von Kindergeld und Kinderfreibeträgen gehört abgeschafft. Stattdessen sollte allen Familien ein Mindestbetrag an Kindergrundsicherung zustehen, welcher der maximalen Entlastungswirkung der heutigen Kinderfreibeträge entspricht.

Das Konzept der „Sozialrechtlichen Kindergrundsicherung“ von Anne Lenze sieht eine Beibehaltung der Kinderfreibeträge vor, ohne einen Mindestbetrag für die Kindergrundsicherung einzuführen. Jeder über einer bestimmten Einkommensgrenze verdiente Euro soll die „Sozialrechtliche Kindergrundsicherung“ um 45 Cent reduzieren, was einem konstanten Abschmelzmodus von 45 Prozent entspricht. Wie in den makroökonomischen Simulationsrechnungen von Holger Bonin deutlich wurde, würde dies zu einer Verschlechterung von Familien im mittleren Einkommensbereich gegenüber dem Status quo führen. Diese Familien verdienen zu viel, um noch Kindergrundsicherung zu erhalten, aber zu wenig, um (in entsprechender Höhe) von den Kinderfreibeträgen zu profitieren. Von einer „Sozialrechtlichen Kindergrundsicherung“ in Kombination mit Kinderfreibeträgen würden ausschließlich Familien mit sehr kleinen und sehr hohen Einkommen profitieren. Die sozial ungerechten Unterschiede in der Förderung von Durchschnitts- und Spitzenverdiener*innen im gegenwärtigen Familienleistungsausgleich würden damit sogar noch verstärkt. Denn aktuell stellt das Kindergeld als steuerliche Entlastung und Familienförderung de facto

¹ Der Kindergeldanspruch ist nach Kinderzahl in der Familie gestaffelt: Eltern erhalten im Jahr 2020 für das erste und zweite Kind in 2020 204 Euro, ab dem dritten 210 und ab dem vierten Kind 235 Euro.

einen Mindestförderbetrag dar. Das vom Bündnis Kindergrundsicherung vertretene Modell ist hinsichtlich der Abschaffung der Kinderfreibeträge zu Gunsten einer Kindergrundsicherung mit garantiertem Mindestbetrag deshalb nicht mit der „Sozialrechtlichen Kindergrundsicherung“ von Anne Lenze vereinbar.

Angesichts dieser konzeptionellen Unterschiede kann die Ausgestaltung der Schnittstelle zwischen „Sozialrechtlicher Kindergrundsicherung“ und Unterhaltsrecht dem Bündnis Kindergrundsicherung nicht unmittelbar als Blaupause für seine eigenen Forderungen dienen. Für die bündnisinterne Diskussion möglicher Ausgestaltungsoptionen nimmt der VAMV dennoch wichtige Impulse aus dieser Fachtagung mit.

1. Kindergrundsicherung anhand des Einkommens im Haushalt der Alleinerziehenden ermitteln

Die Höhe der Kindergrundsicherung für Kinder aus Einelternfamilien sollte auf Basis des Einkommens im Haushalt der Alleinerziehenden ermittelt werden. Berücksichtigt werden müssen dann sowohl das Einkommen der Alleinerziehenden selbst als auch der ggf. gezahlte Kindesunterhalt in seiner tatsächlichen Höhe. Würde auch bei Trennungsfamilien das Gesamteinkommen beider Eltern betrachtet, können damit erhebliche Schwierigkeiten verbunden sein: Die Praxis zeigt, dass drei Viertel der Kinder von Alleinerziehenden keinen bzw. nicht einmal den Mindestunterhalt vom anderen Elternteil bekommen. Ein höheres Einkommen eines barunterhaltspflichtigen Elternteils bildet sich also nicht unmittelbar in gezahltem Kindesunterhalt ab. Das kann sowohl an schlechter Zahlungsmoral als auch an weiteren Unterhaltsverpflichtungen liegen, etwa gegenüber Kindern aus einer anderen Beziehung. Führt das höhere Einkommen des anderen Elternteils dann aber zu einem niedrigeren Kindergrundsicherungs-

anspruch im Haushalt der Alleinerziehenden, fehlt dort das Geld, um existenznotwendige Bedarfe des Kindes zu decken.

Um die Kindergrundsicherung gerecht für Eineltern- und Paarfamilien auszugestalten, muss neben dem Einkommen des alleinerziehenden Elternteils auch der tatsächlich gezahlte Kindesunterhalt bei der Höhe des individuellen Anspruchs berücksichtigt werden. Dafür ist es erstens denkbar, den Unterhalt ähnlich dem Elterneinkommen prozentual auf die maximal mögliche Kindergrundsicherung anzurechnen – in Anlehnung an die Regelungen des heutigen Kinderzuschlags – oder zweitens ihn dem Haushaltseinkommen zuzurechnen, sofern die Kindergrundsicherung nach Erreichen einer bestimmten Grenze an Haushaltseinkommen abgeschmolzen werden soll. Bei der ersten Variante ist wichtig, für die Ermittlung der elterlichen Einkommensgrenze, ab welcher die Kindergrundsicherung abgeschmolzen wird, einen pauschalen Alleinerziehendenmehrbedarf zu berücksichtigen, wie es Holger Bonin in seiner Simulation vorgenommen hat.

Insgesamt kann die Berücksichtigung des Kindesunterhalts statt des Einkommens der Barunterhaltspflichtigen für die Höhe der Kindergrundsicherung das Ziel der Armutsbekämpfung in unterschiedlichen Familienformen besser erreichen und sicherstellen, dass die Kindergrundsicherung unterm Strich in ausreichender Höhe am Lebensmittelpunkt des Kindes ankommt.

2. Unterhaltsvorschuss beibehalten

Die Ergebnisse der Simulationsrechnungen von Holger Bonin zu den Wirkungen unterschiedlicher Ausgestaltungsoptionen der Kindergrundsicherung auf Alleinerziehende legen nahe, den Unterhaltsvorschuss unbedingt als eigenständige Leistung für Alleinerziehende beizubehalten. Vom Weiterbestehen des Unterhaltsvorschuss, von der Höhe des Mindestbetrags und vom gewählten Abschmelzmodus

Impressum

Herausgeber:

Verband alleinerziehender Mütter und Väter,
Bundesverband e. V. (VAMV)

Hasenheide 70

10967 Berlin

Telefon: (030) 69 59 78-6

Fax: (030) 69 59 78-77

E-Mail: kontakt@vamv.de

Internet: www.vamv.de

www.twitter.com/VAMV_BV

www.facebook.com/VAMV.Bundesverband

Redaktion:

Miriam Hoheisel, Julia Preidel, VAMV Bundesverband

Konzept und Gestaltung:

Frank Rothe, Büro für Grafische Gestaltung, Berlin

Fotos:

Titel: istockphoto.com/nilimage

S. 1 VAMV©Barbara Dietl

S. 2 Marc Fippel

S. 8 istockphoto.com/SeventyFour

S. 10 Lars Meierwisch

S. 24 istockphoto.com/nilimage

S. 27 L. Niethammer/fotostudio-ludwig.de

Druck:

Spree Druck Berlin GmbH, Berlin



© 2020. Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck
und Vervielfältigung auch auszugsweise,
nur mit Genehmigung und Quellennachweis.

Gefördert vom:



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

hängt ab, inwieweit Alleinerziehende in den einzelnen Dezilen der Einkommensverteilung von einer Kindergrundsicherung profitieren oder ggf. sogar finanzielle Verschlechterungen hinnehmen müssten. So würde eine rasch abschmelzende Kindergrundsicherung ohne Mindestbetrag, wie die „Sozialrechtliche Kindergrundsicherung“ von Anne Lenze, ohne Unterhaltsvorschuss sogar dazu führen, dass Alleinerziehende mit mittleren und höheren Einkommen finanzielle Einbußen gegenüber dem Status quo hinnehmen müssten. Das gilt zwar auch für Paarfamilien mit einer vergleichbaren Position in der Einkommensverteilung, die kein Kindergeld mehr erhalten würden. Alleinerziehende wären jedoch deutlich stärker belastet. Für sie summiert sich der Wegfall von Unterhaltsvorschuss und Kindergeld, ohne das ein Mindestbetrag an Kindergrundsicherung das ausgleicht.

Eine Abschaffung des Unterhaltsvorschuss hätte zudem Auswirkungen auf Alleinerziehende am unteren Ende der Einkommensverteilung, die trotz Kindergrundsicherung vermehrt auf ergänzende SGB II-Leistungen angewiesen wären. Das kann etwa der Fall sein, wenn die Grundsicherungsleistungen – insbesondere bei einem schnellen Abschmelzen der Kindergrundsicherung – zur Deckung von Wohn-

kosten oberhalb des in der Kindergrundsicherung einkalkulierten kindlichen Wohnkostenanteils benötigt werden, sofern das Wohngeld nicht greift.

Aus Sicht des VAMV ist eine solche Schlechterstellung von Einelternfamilien nicht hinnehmbar. Der Unterhaltsvorschuss hat als Ausfalleistung für nicht gezahlten Kindesunterhalt eine wichtige Funktion für Alleinerziehende, da er die grundsätzlich bestehende Verantwortung des anderen Elternteils für den Barunterhalt transparent macht. Er ist außerdem ein eigenständiger Anspruch des Kindes und macht für Alleinerziehende im SGB II-Bezug ersichtlich, wie viel zusätzliches eigenes Einkommen sie bräuchten, um die Existenz für sich und ihre Kinder jenseits des SGB II sichern zu können.

3. Kindesunterhalt – Entlastung der Barunterhaltspflichtigen mit Augenmaß

Eine wichtige Erkenntnis aus dem Beitrag von Anne Lenze ist, dass bei der Einführung einer Kindergrundsicherung an der Schnittstelle zum Unterhaltsrecht größere Gestaltungsspielräume bestehen als beim Kindergeld: Als soziale Förderleistung mit dem Ziel Kinderarmut zu bekämpfen ist der verfassungsrechtliche Rahmen bei der Kindergrundsicherung ganz anders definiert als beim Kindergeld als Teil des steuerlichen Familienleistungsausgleichs. Der jetzige Halbteilungsgrundsatz – in der Praxis reduziert das halbe Kindergeld den Unterhalt – muss nicht auf eine Kindergrundsicherung übertragen werden. Es wäre sogar vertretbar, auf eine Entlastung des barunterhaltspflichtigen Elternteils bei der Kindergrundsicherung zu verzichten, sofern dies politisch gewollt ist. Hier ist wichtig mitzudenken, dass Anne Lenze in ihrem Modell vorsieht, die Kinderfreibeträge und die damit verbundene steuerliche Entlastung beizubehalten.

Der VAMV hat viele Jahre das Konzept einer einkommensunabhängigen Kindergrundsicherung vertreten: Danach soll die



Tagungsmoderation: Elisabeth Mantl, Kompetenzbüro für Familie, Demografie und Gleichstellung



Verband alleinerziehender Mütter und Väter,
Bundesverband e.V. (VAMV)

Hasenheide 70

10967 Berlin

Telefon: (030) 69 59 78 6

Fax: (030) 69 59 78 77

E-Mail: kontakt@vamv.de

Internet: www.vamv.de

www.twitter.com/VAMV_BV

www.facebook.com/VAMV.Bundesverband

Gesellschaft für jedes Kind gleichermaßen finanziell die Verantwortung für das soziokulturelle Existenzminimum übernehmen. Hier ist es schlüssig, für getrennte Eltern den Halbteilungsgrundsatz wie beim heutigen Kindergeld beizubehalten, so dass auch der barunterhaltspflichtige Elternteil durch die Anrechnung der halben Kindergrundsicherung auf den Kindesunterhalt deutlich entlastet würde. Was Eltern über das Existenzminimum hinaus leisten können, bleibt in ihrer Verantwortung. Der VAMV hat hier den Vorteil einer Entschärfung von Konflikten ums Geld als gewichtiges Argument in die Diskussion eingebracht.

Bei einer einkommensabhängigen Kindergrundsicherung, wie sie das Bündnis Kindergrundsicherung fordert, greifen diese Überlegungen nicht. Denn die Grundannahme ist ja gerade, dass die Eltern, soweit sie können, weiter Verantwortung für das Existenzminimum ihres Kindes übernehmen. Die Gesellschaft springt nur ein, soweit dies notwendig ist. Ersetzt die Kindergrundsicherung ganz oder in Teilen die elterliche Unterhaltspflicht, würde dies den unterhaltsrechtlichen Grundsatz der Gleichwertigkeit von Bar- und Betreuungsunterhalt auf den Kopf stellen. Der betreuende Elternteil erhält zwar die Kindergrundsicherung, leistet seinen Unterhalt aber weiter durch die Betreuung und Pflege des Kindes, während der unterhaltspflichtige Elternteil deutlich entlastet würde. Konkret bedeutet das: Haben Alleinerziehende ein eigenes Einkommen über einer bestimmten Grenze, steht über die Kindergrundsicherung nicht das volle soziokulturelle Existenzminimum zur Verfügung und sie zahlen durch Naturalunterhalt drauf. Die Lastenverteilung

getrennter Eltern würde so aus dem Lot geraten: Die Gesellschaft trägt de facto den Barunterhalt, die Alleinerziehenden leisten den Betreuungsunterhalt und ggf. Naturalunterhalt, entlastet ist der Unterhaltspflichtige. Für die aktuelle Diskussion um eine faire Unterhaltsausgestaltung bei erweitertem Umgang und im paritätischen Wechselmodell ist zuallererst eine Lösung im Unterhaltsrecht zu finden, nicht bereits bei der Einführung einer Kindergrundsicherung.

Eine einseitige Unterstützung der Barunterhaltspflichtigen mit einer Kindergrundsicherung kann aus Sicht des VAMV nicht gewollt sein. Im Modell der „Sozialrechtlichen Kindergrundsicherung“, in dem auf einen Mindestbetrag der Leistung zu Gunsten einer Beibehaltung der Kinderfreibeträge verzichtet wird, sollen Unterhaltszahler*innen durch einen gleitenden Abzugsbetrag vom Unterhalt entlastet werden, um eine Schlechterstellung gegenüber dem Status Quo zu vermeiden. Auf das Modell des Bündnisses Kindergrundsicherung könnte dieser Ansatz dahingehend übertragen werden, dass der Mindestbetrag – vergleichbar mit dem heutigen Kindergeld – hälftig den Unterhaltszahlenden zusteht und vom Unterhalt abgezogen werden kann. Was über den Mindestbetrag der Kindergrundsicherung hinausgeht, steht vollständig am Lebensmittelpunkt des Kindes zur Verfügung.

4. Kindergrundsicherung und Infrastruktur sichern

Darüber hinaus haben unsere Hauptreferent*innen, Anne Lenze und Holger Bonin, in ihren Beiträgen auf verbreitete Bedenken hinsichtlich der Kosten einer Kindergrundsicherung und verminderter

2 Vgl. Stichnoth et. al (2018): Kommt das Geld bei den Kindern an? Bertelsmann Stiftung

3 Statistisches Bundesamt (2019): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit 2019. Haushalte und Familien. Ergebnisse des Mikrozensus, S. 79, Download unter; https://www.destatis.de/DE/Service/Bibliothek/_publikationen-fachserienliste-1.html (Zugriff 16.11.2020)

4 Statistisches Bundesamt (2018): Alleinerziehende in Deutschland 2017. Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 2. August 2018, S. 33, in: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressekonferenzen/2018/Alleinerziehende/pressebrochure-alleinerziehende.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Zugriff 13.11.2020)

Erwerbsanreize für Eltern hingewiesen. Nach Überzeugung des VAMV ist nicht davon auszugehen, dass Eltern ihre Erwerbstätigkeit wegen einer Kindergrundsicherung reduzieren oder gar einstellen werden. Familien geben höhere Familienleistungen in der Regel für ihre Kinder aus². Eltern mit mittlerem oder höherem Erwerbseinkommen werden zusätzlich bestrebt sein, ihren Kindern einen Lebensstandard oberhalb des Existenzminimums zu ermöglichen. Gerade Alleinerziehende, die zum Großteil Frauen sind³, haben eine hohe Erwerbsneigung. Sie arbeiten zu 42 Prozent häufiger Vollzeit als Mütter in Paarfamilien (29 Prozent)⁴. Zudem wünscht sich ein Viertel der teilzeiterwerbstätigen alleinerziehenden Mütter, die eigene wöchentliche Arbeitszeit auszuweiten⁵. Ursachen der weit verbreiteten Teilzeiterwerbstätigkeit von Müttern sind zum einen die einseitige Aufteilung von Sorgearbeit und zum anderen das Fehlen von Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Arbeitnehmer*innen haben häufig wenig Mitspracherecht bei der Lage ihrer Arbeitszeiten. Bundesweit hat über die Hälfte der Eltern von Kitakindern einen Bedarf an erweiterten Betreuungszeiten vor 8 bzw. nach 17 Uhr. Mehr als ein Drittel von ihnen hat dafür kein passendes Betreuungsangebot.⁶ Hier muss angesetzt werden, um die Erwerbstätigkeit von Müttern und insbesondere von Alleinerziehenden zu ermöglichen.

Maßnahmen für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, wie der weitere quantitative, qualitative und bedarfsgerechte Ausbau der Kindertagesbetreuung, stehen nicht in einem Interessenkonflikt zu verbesserten Geldleistungen für Familien. Studien haben bereits gezeigt, dass bedarfsgerechte Betreuungsangebote für den Staat nicht nur mit Mehrausgaben, sondern ebenso mit kompensatorischen Mehreinnahmen an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen verbunden wären.⁷ Stünde allen Familienformen Kinderbetreuung entsprechend der berufsbedingten Bedarfe zur Verfügung, würde die Allgemeinheit zudem langfristig die Folgekosten von Armut sparen: Können Eltern die Existenz für sich und ihre Kinder eigenständig sichern, steigen die Bildungschancen der Kinder und damit die erwartbaren Lebenserwerbseinkommen in der nächsten Generation.⁸ Eine bedarfsgerechte Infrastruktur für Familien und eine Kindergrundsicherung sind deshalb keine Frage des Entweder-Oder, sondern ein Sowohl-als-Auch: Sie ergänzen sich gegenseitig, um zum Wohle einer Gesellschaft zu einem gelingenden Aufwachsen von Kindern beizutragen.

5 Sachverständigenkommission zum zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung (2017): Erwerbs- und Sorgearbeit gemeinsam gestalten. Gutachten zum Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, S. 63, in: <https://www.gleichstellungsbericht.de/gutachten2gleichstellungsbericht.pdf> (Zugriff 13.11.2020)

6 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2020): Kindertagesbetreuung kompakt. Ausbaustand und Bedarf 2019, S. 36f, in: <https://www.bmfsfj.de/blob/156672/aba616b5c3fc1cb9bd52e41aec73d246/kindertagesbetreuung-kompakt-ausbaustand-und-bedarf-2019-ausgabe05a-data.pdf> (Zugriff 16.11.2020)

7 Geis et al. (2017): Kosten und Nutzen lokaler Familienzeitpolitik. Gutachten, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, S.8, in: <https://www.bmfsfj.de/blob/119848/08c85731f105c42c73882ce496812fc2/kosten-nutzen-familienzeitpolitik-kurzfassung-data.pdf> (Zugriff 16.11.2020)

8 Vgl. dazu die Ergebnisse einer Simulationsrechnung von Uta Meier-Gräwe für den VAMV Bundesverband zu den Kosten und langfristigen Rückflüssen von Investitionen in häusliche ergänzende Kinderbetreuung anhand des Fallbeispiels einer Elternelternfamilie, die an einem Modellprojekt des VAMV teilgenommen hat, in: Bundesverband alleinerziehender Mütter und Väter e.V. (2018): Wirksamkeit und Nutzen flexibler ergänzender Kinderbetreuung. Modellprojekt zu ergänzender Kinderbetreuung, Notfallbetreuung und Beratung von Einelternfamilien in Deutschland, S. 10-15, in: https://www.vamv.de/fileadmin/user_upload/lv_nrw/VAMV_Wirksamkeit-und-Nutzen-ergaenzender-Kinderbetreuung_2018.pdf (Zugriff 16.11.2020)

Bündnis Kindergrundsicherung: Das Konzept in Kürze

Unser Vorschlag für eine Kindergrundsicherung

Die Zahl armer oder von Armut bedrohter Kinder nimmt in Deutschland seit Jahren zu. Aktuell gelten 3 Millionen Kinder und Jugendliche als arm – dies ist jedes 5. Kind. Wir halten dies für ein großes Gerechtigkeitsproblem, denn die Chancen auf ein gutes Aufwachsen sind in Deutschland von Geburt an höchst ungleich verteilt. Angesichts der Dimensionen von Kinderarmut reicht es aus unserer Sicht nicht mehr aus, an einzelnen Schräubchen im bisherigen System zu drehen. Das Problem der Kinderarmut lässt sich nachhaltig weder über eine geringfügige Anhebung des Kindergeldes noch über die Ausweitung des Kinderzuschlags oder über eine Erhöhung der Regelsätze in der Grundsicherung rasch, zielgerichtet und befriedigend lösen. Wir fordern demgegenüber den politischen Mut für eine Gesamtlösung ein.

Widersprüche im gegenwärtigen Sozialsystem

Aktuell werden Kinder je nach Erwerbssituation ihrer Eltern höchst ungleich finanziell gefördert: Kinder von Erwerbslosen bzw. Geringverdiener*innen beziehen je nach ihrem Alter Sozialgeld in Höhe von 250 bis 328 Euro pro Monat.

Kinder von Erwerbstätigen mit unteren und mittleren Einkommen erhalten monatlich 204 Euro (für das erste und zweite Kind), 210 Euro (für das dritte Kind) und 235 Euro (für das vierte und alle weiteren Kinder) Kindergeld. Die Kinder von Gut- und Spitzenverdiener*innen hingegen profitieren mit steigendem Einkommen von den steuerlichen Kinderfreibeträgen. Diese wirken sich auf Grund des progressiven Steuersystems bei den höchsten Einkommen am stärksten aus. Aktuell beträgt die maximale Entlastung durch die Freibeträge ca. 300 Euro monatlich. Dieser Vorteil kann sich bis zum 18. Geburtstag eines Kindes auf bis zu 20.000 Euro summieren. Zusätzlich können Bezieher*innen hoher Ein-

kommen ihre Ausgaben für häusliche Kinderbetreuung und/oder für Privatschulen steuersparend absetzen.

Diese gegenwärtige Ungleichbehandlung von Kindern ist höchst ungerecht. Unserer Gesellschaft sollte jedes Kind gleich viel wert sein – der Staat muss jedem Kind gleiche Chancen gewähren. Dies muss sich in Form einer besseren sozialen Infrastruktur und in materieller Teilhabe der Kinder auswirken. Auf keinen Fall darf ein Scheingefecht zwischen Geld und Bildung geführt werden, da für beides Geld nötig ist.

Kindergrundsicherung zur Gleichbehandlung aller Kinder

Ausgehend von verschiedenen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts hat das kindliche Existenzminimum eine hohe Bedeutung, die über seine steuerliche Freistellung hinausgeht. Aktuell beträgt die Höhe des verfassungsrechtlich notwendigen Existenzminimums 637 Euro monatlich. Es setzt sich aus der Höhe des sächlichen Existenzminimums (417 Euro) und dem Freibetrag für die Betreuung und Erziehung bzw. Ausbildung (BEA) (220 Euro) zusammen. Dieses Existenzminimum muss für alle Kinder als garantiertes Kinderrecht gelten, nicht nur für diejenigen Kinder, deren Eltern Steuern zahlen können.

Unser Vorschlag lautet, künftig alle Kinder mit einer Kindergrundsicherung in Höhe von 637 Euro monatlich abzusichern. Damit wird der grundlegende Bedarf, den Kinder für ihre Entwicklung benötigen und den das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, aus öffentlichen Mitteln gedeckt. Die Höhe unserer Kindergrundsicherung orientiert sich dabei am aktuellen soziokulturellen Existenzminimum und soll stetig an die Inflationsrate angepasst werden.

Unsere Kindergrundsicherung im Detail

- Wir favorisieren eine gestufte Kindergrundsicherung, die allen Kindern das sächliche Existenzminimum in Höhe



BÜNDNIS KINDER GRUNDSICHERUNG

von 417 Euro als unbürokratische Leistung garantiert. Bis der Staat sämtliche Leistungen für Bildung, Betreuung und Erziehung gebührenfrei zur Verfügung stellt, fordern wir einen weiteren Betrag in Höhe von 220 Euro.

- Die Kindergrundsicherung soll sozial gerecht bzw. entsprechend der finanziellen Leistungsfähigkeit der Eltern gezahlt werden. Aktuell sieht das Bündnis Kindergrundsicherung ein Abschmelzen des Maximalbetrags mit dem Grenzsteuersatz des elterlichen Einkommens vor. Parallel prüft es derzeit alternative Ausgestaltungsmöglichkeiten der Abschmelzung jenseits einer Orientierung am Grenzsteuersatz. Wichtig dabei ist: Im Ergebnis sollen Kinder und ihre Familien einen Mindestbetrag von circa 300 Euro erhalten, der in etwa der maximalen Entlastung durch die derzeitigen Kinderfreibeträge entspricht. Je niedriger das Familieneinkommen ist, desto höher fällt der Betrag der Kindergrundsicherung aus.
- Die Kindergrundsicherung soll weitgehend vorrangig vor anderen Sozialleistungen sein, damit Kinder aus dem stigmatisierenden Bezug insbesondere von SGB II-Leistungen und der verdeckten Armut herausgeholt werden. Bei einigen kindbedingten Transferbestandteilen bleibt die Notwendigkeit der Anpassung bzw. Harmonisierung der Kindergrundsicherung mit weiter

bestehenden Sozialleistungen. Dies betrifft beispielsweise die Anrechnung des kindbedingten Wohnkostenanteils.

- Unser Modell sieht vor, dass nur pauschal bemessene Transfers ersetzt werden sollen. Für Sonder- oder Mehrbedarfe im Falle behinderter oder kranker Kinder oder bei überdurchschnittlichen Wohnkosten, Umzügen und Klassenreisen soll weiterhin der Grundsicherungsträger zuständig sein.
- Die Leistung wird für alle Kinder und Jugendlichen bis zum 18. Lebensjahr gewährt. Junge Erwachsene in Ausbildung oder im Studium erhalten analog zum Kindergeld bis zum 25. Lebensjahr den Mindestbetrag der Kindergrundsicherung von ca. 300 Euro als Pauschale. Gleichzeitig bleibt der Anspruch auf BAföG und ähnliche Förderleistungen neben dem pauschalen Betrag der Kindergrundsicherung bestehen.
- Geldleistungen und Infrastrukturleistungen des Staates dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden. Kinder und deren Familien benötigen beides, und für beides sind finanzielle Mittel nötig. Voraussetzung für mehr Chancengerechtigkeit ist neben der Einführung einer Kindergrundsicherung auch ein Bildungs- und Erziehungssystem, das niemanden zurücklässt. Bund, Länder und Kommunen müssen endlich ein gebührenfreies und qualitativ gutes Bildungswesen schaffen.

Mehr Informationen unter:
www.kinderarmut-hat-folgen.de

Baden-Württemberg

Gymnasiumstraße 43
70174 Stuttgart
Telefon: (0711) 24 84 71 18
Fax: (0711) 24 84 71 19
E-Mail: vamv-bw@web.de
www.vamv.bw.de

Bayern

Tumblingerstraße 24
80337 München
Telefon: (089) 32 21 22 94
Fax: (089) 32 21 24 08
E-Mail: info@vamv-bayern.de
www.vamv.bayern.de

Berlin

Seelingstraße 13
14059 Berlin
Telefon: (030) 85 15 120
E-Mail: kontakt@vamv-berlin.de
www.vamv-berlin.de

Brandenburg

Tschirchdamm 35
14772 Brandenburg
Telefon: (03381) 71 89 45
E-Mail: kontakt@vamv-brandenburg.de
www.vamv-brandenburg.de

Bremen

Bgm.-Deichmann-Straße 28
28217 Bremen
Telefon: (0421) 38 38 34
vamv-hb@arcor.de
www.vamv-hb.jimdo.de

Hessen

Adalbertstraße 15
60486 Frankfurt
Telefon: (069) 97 98 18 79
Fax: (069) 97 98 18 78
E-Mail: info@vamv-hessen.de
info@vamv-hessen.de

Niedersachsen

Arndtstraße 29
49080 Osnabrück
Telefon: (0541) 255 84
Fax: (0541) 20 238 85
E-Mail: info@vamv-niedersachsen.de
www.vamv-niedersachsen.de

Nordrhein-Westfalen

Rellinghauser Straße 18
45128 Essen
Telefon: (0201) 82 77 470
Fax: (0201) 82 77 499
info@vamv-nrw.de
www.vamv-nrw.de

Rheinland-Pfalz

Kaiserstraße 29
55116 Mainz
Telefon: (06131) 61 66 33/34
Fax: (06131) 97 11 689
E-Mail: info@vamv-rlp.de
www.vamv-rlp.de

Saarland

Gutenbergstraße 2 A
66117 Saarbrücken
Telefon: (0681) 33 44 6
Fax: (0681) 37 39 32
E-Mail: info@vamv-saar.de
www.vamv-saar.de

Schleswig-Holstein

Kiellinie 275
24106 Kiel
Telefon: (0431) 55 79 150
Fax: (0431) 51 92 013
E-Mail: info@vamv-sh.de
www.vamv-sh.de

Thüringen

Zschochernstraße 35
07545 Gera
Telefon: (0365) 55 19 674
E-Mail: hallo@vamv-thueringen.de
www.vamv-thueringen.de