

STELLUNGNAHME DES DEUTSCHEN FRAUENRATS

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) zur Einführung einer Kindergrundsicherung und zur Änderung weiterer Bestimmungen

Berlin, 6. September 2023

Zusammenfassung

Der Deutsche Frauenrat (DF) begrüßt grundsätzlich die Einführung einer Kindergrundsicherung. Die geplante Leistung zielt laut Referentenentwurf (Ref-E) darauf ab, die Armut unter Kindern und Jugendlichen nachhaltig zu verringern. Vor dem Hintergrund der hochgesteckten Ziele fällt die Bewertung des vorliegenden Entwurfs enttäuschend aus. Positiv bewertet der DF, dass die Kindergrundsicherung das Potential einer hohen Inanspruchnahme unter den Anspruchsberechtigten hat und Leistungen gebündelt werden sollen. Kritisch bewertet der DF, dass das Vorhaben im Ergebnis den Charakter einer Verwaltungsreform trägt, die nicht mit entsprechenden Leistungserhöhungen einhergeht. Der eng gesteckte finanzielle Rahmen in Höhe von 2,4 Mrd. Euro lässt insgesamt zu wenig Spielraum für eine effektive Armutsbekämpfung. Der DF bekräftigt seine Forderung nach einer Kindergrundsicherung, die Kinder unabhängig von ihrer Familienform nachhaltig unterstützt und vor Armut schützt.

Eckpunkte der Kindergrundsicherung

- /// Mit der Einführung einer Kindergrundsicherung soll die anhaltend hohe Armut unter Kindern und Jugendlichen bekämpft und das komplexe System monetärer Familienleistungen vereinfacht werden.
- /// Der Entwurf sieht die Bündelung verschiedener Leistungen vor: Kindergeld, Kinderzuschlag, Regelbedarf der Grundsicherung für Arbeitssuchende und Sozialhilfe für Kinder nach SGB II/ SGB XII sowie Teile des Bildungs- und Teilhabepakets.
- /// Die Kindergrundsicherung soll aus drei Komponenten bestehen:
 - dem einkommensunabhängigen Kindergarantiebetrags, der das Kindergeld ablöst,
 - dem einkommensabhängigen und altersgestaffelten Kinderzuschlagsbetrag, der den Kinderzuschlag ablöst,
 - sowie Leistungen für Bildung und Teilhabe.
- /// Die Leistung soll durch eine vereinfachte Beantragung auf digitalem Weg besser zugänglich sein. Ziel ist, eine hohe Inanspruchnahme sicherzustellen.

Bewertung

Kinder vor Armut schützen

Die Zahl an Kindern, die in Deutschland in Armut aufwachsen, hält sich seit Jahren auf hohem Niveau. Aktuell ist jedes 5. Kind von Armut bedroht oder betroffen (21,6 Prozent). Dabei handelt es sich vor allem um Kinder und Jugendliche von Alleinerziehenden und aus Mehrkindfamilien.¹ Einkommensarmut schränkt gesellschaftliche Teilhabe ein und bedingt erhebliche Benachteiligungen beim Zugang zu Bildung und der gesundheitlichen Entwicklung – ein Aufwachsen in Wohlergehen ist damit grundlegend gefährdet.² Mit der Einführung der Kindergrundsicherung hat sich die Bundesregierung laut Koalitionsvertrag zum Ziel gesetzt, „mehr Kinder aus der Armut [zu] holen“, „bessere Chancen für Kinder und Jugendliche [zu] schaffen“ und sich dabei auf diejenigen zu konzentrieren, „die am meisten Unterstützung brauchen“.³

Das bestehende komplexe System der monetären Familienförderung trägt zwar zur wirtschaftlichen Stabilität von Familien bei, ist aber nur ungenügend auf Armutsvermeidung ausgerichtet.⁴ Daher muss sich die Ausgestaltung der Leistung daran messen lassen, ob sie die Situation armer Kinder, Jugendlicher und ihrer Familien nachhaltig verbessert. Nach Ansicht des DF ist eine zentrale Voraussetzung für eine bedarfsgerechte Kindergrundsicherung eine Neuermittlung des kindlichen Existenzminimums, das soziokulturelle Teilhabe umfasst und sich an der gesellschaftlichen Mitte orientiert.

¹ Bertelsmann Stiftung (2023): Kinder- und Jugendarmut in Deutschland, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/familie-und-bildung-politik-vom-kind-aus-denken/projektnachrichten/warum-eine-kindergrundsicherung-auch-wirtschaftlich-sinnvoll-ist> (letzter Zugriff am 1.9.2023).

² DIW ECON GmbH für die Diakonie Deutschland (2023): „Kosten (keiner) Kindergrundsicherung – Folgekosten von Kinderarmut“, <https://diw-econ.de/publikationen/kosten-keiner-kindergrundsicherung-folgekosten-von-kinderarmut/> (letzter Zugriff am 31.08.2023).

³ SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (letzter Zugriff am 7.8.2023).

⁴ BMFSFJ (2021): Neunter Familienbericht, BT-Drucksache 19/27200, Berlin, S.459.

Umso bedauerlicher ist, dass der vorliegende Ref-E ganz überwiegend am Status Quo der Leistungshöhen festhält. Der knappe finanzielle Rahmen lässt keine ambitionierte Umsetzung der Kindergrundsicherung und damit eine effektive Bekämpfung von struktureller Armut von Kindern und ihren Familien zu. Zwar wird eine Neu-Definition des kindlichen Existenzminimums angekündigt, allerdings beschränkt sich die geplante Neuberechnung auf Anpassungen beim Verteilungsschlüssel, mit denen Teile der Haushaltsausgaben den Kindern zugesprochen werden. Für eine Orientierung des soziokulturellen Existenzminimums an der gesellschaftlichen Mitte sind weitergehende Schritte notwendig, die im Ergebnis auch mit einer stärkeren Anhebung von Leistungshöhen, insbesondere für die ärmsten Kinder und Jugendlichen, verbunden wären.⁵ Im Sinne einer Leistung, die alle Kinder unterstützt, spricht sich der DF dafür aus, die Leistung unabhängig von der Staatsangehörigkeit oder dem Aufenthaltstitel auszuzahlen. Es ist bedauerlich, dass u.a. Kinder und Jugendliche, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beziehen, aus dem Empfänger*innen-Kreis der geplanten Kindergrundsicherung ausgeschlossen werden sollen.

Der DF bekräftigt seine Forderung, die nötigen Haushaltsmittel für die Weiterentwicklung zu einer armutsfesten Kindergrundsicherung bereitzustellen.

Situation von Alleinerziehenden in den Blick nehmen

Das Risiko von Kindern in Armut zu leben, hängt unmittelbar mit ihrer Familie bzw. der Familienform zusammen, in der sie aufwachsen. Alleinerziehende, rund 90 Prozent Frauen⁶, sind mit 41,6 Prozent sehr stark von Armut bedroht oder betroffen.⁷ Im Vergleich der Haushaltstypen weisen sie die höchste Armutsgefährdungsquote auf.⁸ Das System der monetären Familienförderung führt u.a. aufgrund von Problemen an Schnittstellen zwischen Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht zu zahlreichen Benachteiligungen und kann Alleinerziehende nicht effektiv aus der Armut holen. Der Gesetzgeber muss die Gelegenheit nutzen, bestehende Leistungen besser aufeinander abzustimmen und Benachteiligungen von Alleinerziehenden zu beheben.

Leider ist es nicht gelungen, mit dem vorliegenden Ref-E nachhaltige Verbesserungen für Alleinerziehende zu erzielen. Es ist grundsätzlich positiv zu bewerten, dass Kindeseinkommen (u.a. Unterhalt und der Unterhaltsvorschuss) nur zu 45 Prozent bei der Berechnung des Kinderzusatzbetrags berücksichtigt wird. So wurden Unterhalt und Unterhaltsvorschuss bislang z.B. vollständig auf das Bürger*innengeld angerechnet. Im Ergebnis kommt mit der neuen Anrechnungsregelung allerdings nicht mehr Geld bei Alleinerziehenden im SGB-II-Bezug an: Das erhöhte Kindeseinkommen soll auf den elterlichen Bedarf angerechnet werden. Kritisch sieht der DF daneben das Vorhaben, höhere Unterhaltsleistungen des Kindes gestaffelt mit höheren Quoten zu berücksichtigen.⁹

⁵ Aust, Andreas/Werner, Lukas (2023): Mehr Kinder aus der Armut holen? Anmerkungen zur Diskussion um eine angemessene Leistungshöhe der Kindergrundsicherung. In: Soziale Sicherheit, 3/2023, Bund-Verlag.

⁶ Statistisches Bundesamt (2018): Alleinerziehende in Deutschland 2017. Wiesbaden.

⁷ BMFSFJ (2023): Armutsgefährdungsquote von Personen in Alleinerziehenden-Haushalten, <https://www.daten.bmfsfj.de/daten/daten/armutsgefahrdungsquote-von-personen-in-alleinerziehenden-haushalten-189730> (letzter Zugriff am 7.8.2023).

⁸ Statistisches Bundesamt (2023): Armutsgefährdungsquote nach Sozialleistungen nach Haushaltstyp, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Lebensbedingungen-Armutsgefahrdung/Tabelle/armutsgef-quote-typ-mz-silc.html> (letzter Zugriff am 5.8.2023).

⁹ Laut § 12 Abs. 1 BKG Ref-E sollen Unterhaltsleistungen des Kindes, die 500 Euro überschreiten zu 55 Prozent, 750 Euro zu 65 Prozent und 1000 Euro zu 75 Prozent bei der Berechnung des Kinderzusatzbetrags berücksichtigt werden.

Der Ref-E verweist in der Gesetzesbegründung darauf, das Konstrukt der temporären Bedarfsgemeinschaft auf den Bezug des Kinderzusatzbetrags anzuwenden. Die temporäre Bedarfsgemeinschaft führt dazu, dass der Regelsatz des Kindes getrenntlebender Eltern an ihren Betreuungszeiten gemessen aufgeteilt wird. Für Alleinerziehende hat das zur Folge, dass ein Anteil des Regelsatzes für die Tage, die das Kind beim umgangsberechtigten Elternteil verbringt, abgezogen wird. Der DF lehnt diese Regelung ab¹⁰ und fordert, diese nicht auf den Kinderzusatzbetrag anzuwenden. Dies kommt einer Verschlechterung des Status Quo gleich.

Auch den Bezug des Unterhaltsvorschusses ab der Einschulung des Kindes an ein Mindesteinkommen von 600 Euro des alleinerziehenden Elternteils zu knüpfen, lehnt der DF ab. Kinder haben Anspruch auf Unterhaltsvorschuss, wenn der barunterhaltspflichtige Elternteil nicht oder nicht in vollem Umfang der Unterhaltspflicht nachkommt. Die Leistung nun bereits ab Schulanfang an ein Mindesteinkommen zu knüpfen, entspricht nicht dem Zweck der Leistung.

Der Gesetzgeber stellt bei der Begründung der Neu-Regelung auf die Schaffung von Erwerbsanreizen für alleinerziehende Eltern ab. Fakt ist: Die Erwerbsbeteiligung von Alleinerziehenden ist in den letzten zehn Jahren – mit coronabedingten Einbrüchen in den Jahren 2021 und 2022 – sukzessive gestiegen.¹¹ Zudem sind sie im Vergleich zu Müttern in Paarfamilien in höherem Umfang in Erwerbsarbeit integriert.¹² Weiterhin sind Alleinerziehende bei der Aufnahme oder der Ausweitung einer Erwerbsarbeit auf passende Rahmenbedingungen angewiesen, die aktuell vollkommen unzureichend sind.¹³ Eine flexible, verlässliche und qualitativ hochwertige Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur und sozial abgesicherte und familienrechtliche Beschäftigungsverhältnisse sind unbedingt notwendig.

Inanspruchnahme sicherstellen

Das System monetärer Familienleistungen kann Kinder und ihre Familien derzeit nur ungenügend vor Armut schützen. Ein zentraler Grund ist neben unzureichenden Leistungshöhen die Komplexität des Leistungsgeflechts. Parallele Leistungen, komplizierte Antragsverfahren und unterschiedliche Anlaufstellen schrecken Anspruchsberechtigte ab. Hinzu kommt, dass vielen Familien die Leistungen überhaupt nicht vollumfänglich bekannt sind.¹⁴ Vor diesem Hintergrund wird die Wirksamkeit der Kindergrundsicherung stark davon abhängen, ob die Leistung tatsächlich armutsbetroffene Kinder und ihre Familien erreicht.

Der DF begrüßt, dass die geplante Kindergrundsicherung die Inanspruchnahme unter anspruchsberechtigten Kindern und ihren Familien in höherem Umfang sicherstellen soll – weg vom Prinzip der Holschuld hin zum Prinzip der Bringschuld des Staates. Mit dem Familienservice der Bundesagentur für Arbeit soll eine zentrale Anlaufstelle die Leistung administrieren. Flächendeckende Anlaufstellen sollen künftig persönliche und digitale Beratung anbieten. Mittels eines sogenannten „Kindergrundsicherungschecks“ soll der Anspruch auf den Kinderzusatzbetrag weitgehend automatisiert geprüft werden. Dabei sollen potenziell An-

¹⁰ Der DF setzt sich für die Einführung eines Umgangsmehrbedarf im SGB II für den umgangsberechtigten Elternteil ein, <https://www.frauenrat.de/13-verbaende-fordern-umsetzung-des-koalitionsvertrags-fuer-alleinerziehende-und-trennungsfamilien/> (letzter Zugriff am: 4.9.2023).

¹¹ Bundesagentur für Arbeit (2023): Arbeitsmarkt für Alleinerziehende, <https://t.co/7WKQZmKuX> (letzter Zugriff am: 4.9.2023).

¹² Bertelsmann Stiftung (2021): Factsheet: Alleinerziehende in Deutschland, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/alleinerziehende-in-deutschland> (letzter Zugriff am: 4.9.2023).

¹³ WSI (2023): Kinderbetreuung: 57 Prozent der erwerbstätigen Eltern mit Schließungen oder verkürzten Betreuungszeiten konfrontiert, Pressemitteilung, <https://www.wsi.de/de/pressemitteilungen-15991-kinderbetreuung-51190.htm> (letzter Zugriff am: 4.9.2023).

¹⁴ BMFSFJ (2021): Neunter Familienbericht, BT-Drucksache 19/27200, Berlin, S.474.

spruchsberechtigte zur Leistungsbeantragung angesprochen werden. Allerdings bleiben verschiedene Hürden bei der Inanspruchnahme von Leistungen bestehen, dies betrifft u.a. Leistungen für Bildung und Teilhabe. So unterliegt beispielsweise der pauschale monatliche Betrag für soziale und kulturelle Teilhabe (in Höhe von 15 Euro) weiter einer Nachweispflicht und wird nicht automatisch ausgezahlt.¹⁵

Die Vereinfachungen beim Antragsverfahren haben in der Summe das Potenzial, bürokratischen Aufwand zu verringern. Der DF spricht sich dafür aus, die o.g. Maßnahmen durch flächendeckende wohnortnahe Beratungsstrukturen zu flankieren. Ansprechpersonen vor Ort können in einer Lotsenfunktion Menschen ganzheitlich und lebensbegleitend beraten sowie über Sozialleistungen informieren und bei der Beantragung von Sozialleistungen unterstützen.

Gute Rahmenbedingungen für mehr Partnerschaftlichkeit schaffen

Es sind insbesondere Frauen, die zu Lasten ihres Berufes Kinder betreuen. Mit gravierenden Folgen: Der Gender Care Gap liegt in Paarhaushalten mit Kindern bei 83 Prozent.¹⁶ Diese Sorgenlücke steht folglich in direktem Zusammenhang mit dem Gender Pay Gap, dem Gender Lifetime Earning Gap und dem Gender Pension Gap. Im Fokus einer progressiven und gleichstellungsorientierten Familienpolitik müssen neben der effektiven Armutsbekämpfung passende Rahmenbedingungen für eine faire Arbeitsteilung stehen.

Die stärkere Übernahme unbezahlter Sorgearbeit von Männern ist Voraussetzung für eine partnerschaftliche Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern. Sie ermöglicht Frauen, stärker am Erwerbsleben teilzunehmen und berufliche Chancen zu nutzen. Damit wird langfristig die eigenständige Existenzsicherung unterstützt, die Frauen bei Trennung finanziell schützt und Altersarmut vorbeugt.

Die Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag gute Vorschläge für die Weiterentwicklung von partnerschaftlicher Vereinbarkeit gemacht, wie die Familienstartzeit, die Ausweitung nicht übertragbarer Eltern-geldmonate oder die Streichung der Lohnsteuerklasse III und V. Der DF spricht sich für die zeitnahe Umsetzung dieser Maßnahmen aus. Für eine gerechte Teilhabe an Sorge- und Erwerbsarbeit ist langfristig eine ressortübergreifende gleichstellungsorientierte Politik notwendig.

¹⁵ Langfristig soll die Buchung und Bezahlung von Aktivitäten zur sozialen und kulturellen Teilhabe mittels eines digitalen Kinderchancenportals erfolgen, das ab 2029 bereitstehen soll.

¹⁶ BMFSFJ (2020), Was der Gender Care Gap über Geld, Gerechtigkeit und die Gesellschaft aussagt. Einflussfaktoren auf den Gender Care Gap und Instrumente für seine Reduzierung, Berlin, S. 14-22.

Deutscher Frauenrat

Der Deutsche Frauenrat, Dachverband von rund 60 bundesweit aktiven Frauenorganisationen, ist die größte frauen- und gleichstellungspolitische Interessenvertretung in Deutschland. Wir sind die starke Stimme für Frauen. Wir vertreten Frauen aus Berufs-, sozial-, gesellschafts- und frauenrechtspolitischen Verbänden, aus Parteien, Gewerkschaften, aus den Kirchen, aus Sport, Kultur, Medien und Wirtschaft. Wir engagieren uns für die Rechte von Frauen in Deutschland, in der Europäischen Union und in den Vereinten Nationen. Unser Ziel ist die rechtliche und faktische Gleichstellung der Geschlechter in allen Lebensbereichen. Wir setzen uns für einen geschlechterdemokratischen Wandel ein und für eine gerechte und lebenswerte Welt für alle.

////////////////////////////////////
Deutscher Frauenrat
Axel-Springer-Straße 54a
10117 Berlin

Fon + 49/30/204 569-0
kontakt@frauenrat.de
www.frauenrat.de