



dokumentation


ZFF-Fachtagung „Wieviel brauchen Kinder? Gleiches Existenzminimum für alle!“ 7. September 2015, Berlin



Wieviel brauchen Kinder?



Gleiches Existenzminimum für alle!



In Deutschland führen verschiedene gesetzliche Regelungen zu unterschiedlichen Höhen des kindlichen Existenzminimums. Pro Monat reicht die Bandbreite von 234 Euro im Sozialgesetzbuch II bis zu 584 Euro laut aktuellem Existenzminimumbericht der Bundesregierung. Auch die Gesamtevaluation der ehe- und familienbezo-

genen Leistungen hat die unterschiedlichen Höhen beim Mindestbedarf von Kindern kritisiert. Bisher wurden die Ergebnisse nicht breit diskutiert. Deshalb war es Ziel der ZFF-Tagung, sich einem einheitlichen Existenzminimum für Kinder anzunähern, Schnittstellenproblematiken aufzuzeigen und mögliche Lösungen zu skizzieren. ■



zukunftsforschung
familie e.v.

Einführung

Christiane Reckmann, Vorsitzende ZFF

„Kinder brauchen mehr! Aus unserer Sicht führt das System aus Kindergeld und Kinderfreibeträgen zu einer Schiefelage in der monetären Familienförderung. Seit 2009 setzt sich das ZFF im Rahmen des Bündnisses KINDER-GRUNDSICHERUNG für die Einführung einer Kindergrundsicherung ein. Dem müssen grundsätzliche Überlegungen zu einem einheitlichen Existenzminimum für alle Kinder vorgelagert werden.“



Dr. Kirsten Wendland, Referatsleiterin BMFSFJ

„Die Evaluation der familien- und ehebezogenen Maßnahmen hat dargelegt, was und wieviel Kinder und ihre Familien brauchen. Um Kinder vor ökonomischen Belastungssituationen in der Familie zu bewahren, braucht es einerseits Instrumente für eine gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Andererseits ist eine ausreichende und gezielt einzusetzende monetäre Förderung notwendig. Das kürzlich verabschiedete Familienpaket ist an Familien mit kleinem Einkommen adressiert: In Form der Verbesserungen des Kinderzuschlags und des Entlastungsbetrages für Alleinerziehende.“

Vortrag

„Ein Existenzminimum für alle Kinder?!“

Prof. Dr. Notburga Ott, Ruhr Universität Bochum

Das kindliche Existenzminimum lässt sich nicht objektiv bestimmen, sondern nur als Mehrbedarf veranschlagen, so Notburga Ott. Kinder leben immer in einer Gemeinschaft. Es kann daher nur berechnet werden, wieviel ein Haushalt braucht, um das Einkommensniveau zu halten, wenn eine weitere Person dazu kommt. Die Bemessung des Mindestbedarfs von Kindern bezieht sich deshalb immer auf einen Mehrbedarf innerhalb des Haushaltskontextes.

Unterschiedliche Bemessung des Mindestbedarfs

Der Mehrbedarf für Kinder bzw. der kindliche Mindestbedarf wird in den drei Rechtsgebieten Steuer-, Sozial- und Unterhaltsrecht unterschiedlich bemessen und hat unterschiedliche Bezugspunkte. Gleichzeitig bestehen aber auch Querbezüge.

Als Grundlage für die Ermittlung des sozialrechtlichen Mindestbedarfs dient

die verfassungskonforme Bemessung der Regelleistungen für Kinder im Rahmen der Grundsicherung nach dem SGB II und SGB XII.

Im Steuerrecht geht es nicht direkt um den Bedarf der Kinder, sondern um die Entlastung der Steuerpflichtigen um die Ausgaben für Kinder. Das steuerrechtliche Existenzminimum wird auf der Basis der im Sozialrecht festgesetzten Regelleistungen bemessen. Zusätzlich wird ein Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung (BEA) gewährt.

Der unterhaltsrechtliche Mindestbedarf richtet sich aktuell nach dem steuerlichen Kinderfreibetrag für das sächliche Existenzminimum.

In allen drei Rechtsgebieten wird nicht nach Anzahl der Kinder unterschieden. An anderen Stellen wird aber typisiert, z.B. wird im Steuerrecht ein Altersdurchschnitt gebildet, oder das Existenzminimum variiert betragsmäßig nach dem Alter des Kindes, wie im Sozialrecht.

Allerdings sind auch die Altersgrenzen im Sozial- und Unterhaltsrecht nicht einheitlich.

Schließlich findet im Steuerrecht eine Typisierung im Hinblick auf die Wohnkosten statt. Erfolgt im Sozialrecht eine Aufteilung der Wohnkosten nach der „Pro-Kopf-Methode“, wird davon im Steuerrecht abgewichen. Hier geht man auf den durch zusätzliche Haushaltsmitglieder verursachten Mehrbedarf ein.

Probleme sieht Ott vor allem dann entstehen, wenn sich Veränderungen im Steuerrecht nicht auf das Sozialrecht beziehen. Ein höherer steuerlicher Freibetrag zieht aktuell noch einen höheren Mindestunterhalt nach sich, aber keine zwingende Erhöhung des sozialrechtlichen Mindestbedarfs. Der im steuerrechtlichen Mindestbedarf enthaltene BEA hat zudem keine direkte Entsprechung in den anderen Rechtsgebieten. Hier besteht aus Sicht von Ott dringender Nachbesserungsbedarf.

Unstimmigkeiten bei der Bedarfsermittlung im Sozialrecht

Der Mindestbedarf im Sozialrecht bildet die Basis für die Bemessung der Mindestbedarfe in den anderen Rechtsgebieten. Daher ist es zentral, dass die Ermittlungsmethode im Sozialrecht sauber und nachvollziehbar ist. 2010 wurde die Überprüfung der Ermittlungsmethode und der Struktur der Mehrbedarfe bei Mehrpersonenhaushalten dem Gesetzgeber vom Bundesverfassungsgericht aufgetragen. Notburga Ott und Martin Werdinger kommen in einer Studie zum Schluss, dass die Struktur zur Berechnung der Mehrbedarfe innerhalb der Regelbedarfe



„Das kindliche Existenzminimum lässt sich nicht objektiv bestimmen, sondern nur als Mehrbedarf veranschlagen.“

durchaus verfassungskonform ist, sich die Methode aber als fragwürdig erweist. Die verfügbaren Verteilungsschlüssel (Schlüssel zur Herausrechnung eines Anteils für Kinder aus einer Güterkategorie der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS)) für die Berechnung des Verbrauchs von Kindern, die extern und zu anderen Zwecken entwickelt wurden, sind nicht in allen Details nachvollziehbar bestimmt worden. Dadurch werden den Kindern und Jugendlichen Ausgaben zugerechnet und nicht empirisch nachvollzogen. Fraglich ist zudem, ob das Existenzminimum in den Referenzgruppen überhaupt gesichert ist, und ob der Ausschluss nicht regelbedarfsrelevanter Güter willkürlich gesetzt wurde.

Schnittstellenproblematiken zwischen den einzelnen Rechtsgebieten

Die meisten Inkonsistenzen entstehen allerdings nicht bei der Berechnung des Existenzminimums, sondern beim Zusammentreffen der verschiedenen Rechtsgebiete, betont Ott.

Im Fall des Zusammentreffens von Steuer- und Unterhaltsrecht gibt es durch die hälfti-

ge Anrechnung der Kinderfreibeträge beim Vater und bei der Mutter Unstimmigkeiten. Dadurch ist nämlich der Mindestunterhalt bei dem/der Barunterhaltspflichtigen nicht zur Gänze steuerfrei gestellt. Mindestunterhalt mindert aber die Leistungsfähigkeit des/der Barunterhaltspflichtigen und muss daher eigentlich steuerfrei gestellt sein, führt Ott aus.

Probleme treten ebenfalls auf, wenn Kindergeld als im Einkommensteuerrecht verankerte Leistung, Sozialrecht und Unterhaltsrecht zusammentreffen. Das Sozialrecht gibt vor, dass das Kindergeld dem Kind zuzurechnen ist, soweit es zur Deckung seines Bedarfs beiträgt. Das Unterhaltsrecht schreibt vor, das Kindergeld dem unterhaltsberechtigten Elternteil auszubezahlen. Gleichzeitig wird der Barunterhalt um die Hälfte des Kindergeldes vermindert. Mindestens die Hälfte des Kindergeldes ist daher Unterhalt und damit Einkommen des Kindes und dürfte nicht auf Leistungen für andere Personen in der Bedarfsgemeinschaft angerechnet werden. ■

Parallele Fachforen

Mindestbedarfe von Kindern in verschiedenen Rechtsgebieten



Fachforum Nr. 1: Sozio- kulturelles Existenzminimum (Sozialgesetzbuch II)

**Input: Dr. Irene Becker, empirische
Verteilungsforschung, Riedstadt**

**Moderation: Klaus Peter Lohest,
Ministerium für Integration,
Familie, Kinder, Jugend und Frauen
Rheinland Pfalz**



Irene Becker hebt in ihrem Input die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 hervor. Demnach muss eine monetäre Grundsicherung neben der physischen Existenz auch ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben sichern. Dazu gehören bei Kindern und Jugendlichen auch Aufwendungen, die zur Persönlichkeitsentfaltung erforderlich sind.

Becker spricht sich für die Heranziehung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) als Referenzsystem für die Ermittlung von Regelbedarfen aus, sie mahnt allerdings Korrekturen an: Es muss eine Referenzgruppe für Erwachsene und Kinder herangezogen und nicht das Existenzminimum der Eltern von dem Alleinstehender und das der Kinder von Paaren mit einem Kind abgeleitet werden. Zudem umfassen die unteren 20 Prozent der Haushalte auch solche, die in verdeckter Armut leben. Daher ist das unterste Quintil nicht geeignet, um das Existenzminimum sicherzustellen, so Becker.

Zudem befördert die derzeitige Streichung zahlreicher Ausgabepositionen Exklusions-

prozesse. So werden lediglich zwei Drittel aller Ausgaben für Freizeit/Unterhaltung/Kultur berücksichtigt, obwohl in dieser Warengruppe zahlreiche Ausgaben für Bildung enthalten sind. Schließlich muss laut Becker eine prozentuale Untergrenze festgelegt werden, die mindestens erreicht werden muss im Vergleich zur Referenzgruppe. Aus ihrer Sicht wären 90 Prozent der Konsumausgaben der Referenzgruppe eine angemessene Untergrenze.

In der Diskussion wurde die Validität der EVS in Frage gestellt und auf die zum Teil zahlenmäßig geringen Gruppen verwiesen. Trotz dieser berechtigten Kritik bewertet Becker die EVS generell als geeignetes Instrument, um das Existenzminimum festzulegen. Die von ihr angesprochenen Veränderungen sind jedoch notwendig, um die vom Bundesverfassungsgericht postulierten Ziele zu erreichen.

Deutlich wurde in der Diskussion auch, dass letztlich jedes Referenzsystem eine politisch-normative Setzung zur Festlegung des physischen und sozio-kulturellen Existenzminimums ist. Es bedarf also einer politischen Auseinandersetzung über die Regelbedarfe. In der Arbeitsgruppe wurden auch Forderungen nach einer grundlegenden Reform des Familienlasten- und Leistungsausgleichs sowie nach einer Existenzsicherung von Kindern außerhalb des SGB II aufgestellt, z.B. durch eine Kindergrundsicherung oder ein einkommensabhängiges Kindergeld. ■

Fachforum Nr. 2: Kinder- freibeträge/Kindergeld (Einkommensteuergesetz)

**Input: Prof. Dr. Notburga Ott,
Ruhr-Universität Bochum**

Moderation: Nils Kammradt, GEW

Notburga Ott beschreibt in ihrem Input die Stellung des Existenzminimums von Kindern im Steuerrecht und dessen Verknüpfungen und Schnittstellen mit anderen Rechtsgebieten. Sie stellt fest, dass alle Kinder das Grundrecht auf die sachgerechte



Berücksichtigung ihres Existenzminimums haben. In der Rechtspraxis wird dieses Grundrecht aber nicht gewährt.

Die verfassungsrechtliche Grundlage für die Bemessung des steuerrechtlichen Mindestbedarfs von Kindern beschreibt das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom November 1998. Darin heißt es, dass die Sicherung des Existenzminimums der Kinder vorrangige Pflicht der Eltern ist, aber das Einkommen der Eltern zur Sicherstellung des Existenzminimums von Kindern nicht besteuert werden darf. Steuersystematisch gehört dieses daher nicht zur Bemessungsgrundlage des „zu versteuernden Einkommens.“ Die Begründung und Berechnung des steuerlichen Mindestbedarfs von Kindern findet sich im alle zwei Jahre erscheinenden Existenzminimumbericht wieder.

Die steuerliche Freistellung des kindlichen Existenzminimums kann entweder durch die Freibeträge oder durch Kindergeld bewirkt werden. Soweit das Kindergeld dafür nicht erforderlich ist, dient es der Förderung der Familie.

Ott stellt explizit die verschiedenen Funktionen des Kindergeldes heraus und übt Kritik, dass bestimmte Gruppen, z.B. Alleinerziehende oder Familien im Grundsicherungsbezug, nicht im vollem Umfang von dieser Leistung profitieren können.

Durch die Anrechnung des Kindergeldes auf SGB II-Leistungen, findet im Sozialrecht keine Familienförderung statt. Auch der BEA findet im SGB II keine Entsprechung.

Wenn Unterhalt gezahlt wird, wird das Kindergeld in der Bedarfsgemeinschaft nicht dem Kind, sondern anderen Mitgliedern der Bedarfsgemeinschaft zugerechnet. Sollte aber der geleistete Barunterhalt zuzüglich des hälftigen Kindergeldes den sozialrechtlichen Bedarf des Kindes decken, ist das Kind nicht mehr der Bedarfsgemeinschaft zuzuordnen. Daher müsste mindestens die Hälfte des Kindergeldes von einer Anrechnung auf Leistungen freigestellt sein.

In der Arbeitsgruppe wurde eine grundsätzliche Diskussion darüber geführt, ob eine Reform des Steuerrechts besser am Freibetrag „oben“ oder am Grundfreibetrag „unten“ ansetzen sollte. Laut Ott bringt eine Verschiebung des Grundfreibetrages nichts, da die Steuersumme immer gleich bleibt. Wenn, müsste der Freibetrag verändert werden. Ott plädierte weiter dafür, das Steuersystem schrittweise zu „entrümpeln“ und alle familienpolitischen Leistungen aus dem Steuersystem zu nehmen. Langfristig sollten die Leistungen in eine Leistung überführt werden. ■

Fachforum Nr. 3: Unterhaltsrecht (Bürgerliches Gesetzbuch)

Input: Dr. Gudrun Lies-Benachib, Deutscher Juristinnenbund, Vors. RichterIn OLG Frankfurt a.M.

Moderation: Antje Asmus, VAMV

Mit der Unterhaltsrechtsreform 2008 ist erneut ein gesetzlicher Mindestunterhalt eingeführt worden, so Gudrun Lies-Benachib in ihrem Input. Dieser knüpft bislang an die steuerlichen Freibeträge für Kinder (steuerliches Existenzminimum) an.

Das Bundesjustizministerium (BMJ) hat aktuell einen Gesetzentwurf zur Änderung des Unterhaltsrechts und des Unterhaltsverfahrensrechts auf den Weg gebracht: Der Mindestunterhalt wird nun nicht mehr an den steuerrechtlichen Freibetrag gekoppelt, sondern der Existenzminimumbericht als Bezugsgröße für die Höhe des Mindestunterhalts herangezogen. Eine notwendige

Erhöhung des Mindestunterhalts könnte so auch zügiger Eingang in die Festsetzung des Mindestunterhalts finden.

Lies-Benachib betont, dass die Rechtspraxis ebenso Regelungen im Unterhaltsrecht für erweiterten Umgang und das Wechselmodell benötigt, auch wenn letzteres (noch) selten realisiert wird. Denn bei getrennt lebenden Eltern ist das Existenzminimum (als Barunterhaltsbedarf gedacht) für die betreffenden Kinder womöglich höher, da sie sich in zwei Haushalten aufhalten und nicht sämtliche Bedarfe genau aufgeteilt werden können. Daneben müssen für den/die Barunterhaltspflichtige/-n Umgangskosten (besonders Mobilitäts- und Unterkunftskosten) eventuell stärker bei Selbsthalten nach der Düsseldorfer Tabelle und im Steuerrecht berücksichtigt werden. Das Sozialrecht ist an diesem Punkt weiter. Das SGB II sieht die Kosten zur Wahrnehmung des Umgangsrechts als besonderen Bedarf an.

In der anschließenden Diskussion wurde angemerkt, dass der Mindestlohn selbst bei einer Vollzeit-Erwerbstätigkeit plus Nebentätigkeit (insgesamt 48 Stunden pro Woche) nicht ausreicht, damit ein Unterhaltsschuldner nach Abzug seines Selbsthaltes den Mindestunterhalt leisten kann.

Offen blieb auch die Frage, ob der Mindestunterhalt laut Unterhaltsrecht (BGB) ausreichend zur Sicherung des sächlichen Existenzminimums ist. ■





„Das Ehegattensplitting ist weiterhin die größte Herdprämie in Deutschland.“

Zusammenfassung der Ergebnisse der Fachforen

Dr. Claus Schäfer

Alle drei Rechtssysteme erheben den Anspruch, ein ausreichendes Existenzminimum für Kinder zu definieren, hält Claus Schäfer eingangs fest. Doch implizite Probleme bei der Gewährung der jeweiligen Mindestbedarfe zeigen sich beim Blick auf Details und vor allem auf die Umsetzung der Systeme.

Schäfer ruft die von Notburga Ott ausgeführten System-Unterschiede in Erinnerung: So sind die Alters- und Leistungsstufen im Unterhaltsrecht und im Sozialrecht nicht identisch; das Steuerrecht kennt gar keine Altersstufen. Die Berechnung der Regelsätze im SGB II für Kinder sorgt zwar dafür, dass das sächliche Existenzminimum im Steuerrecht folgerichtig abgebildet wird. Der im Steuerrecht zusätzlich gewährte geldwerte Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung ist allerdings will-

kürlich gesetzt. Im Sozialrecht wird dieser Vorteil nur rudimentär abgebildet (mit 20 EUR). Im Unterhaltsrecht kommt der BEA-Betrag gar nicht vor.

Die Beträge, die formal gewährt werden sollen, kommen faktisch aber bei den Familien mit Kindern nicht an, so Schäfer: In zwei Dritteln der Fälle werden Unterhaltszahlungen vereinbart, die unterhalb des Existenzminimums liegen; und nur für jedes zweite Kind wird der vereinbarte Unterhalt auch tatsächlich gezahlt. Die andere Hälfte der Kinder erhält vom getrennt lebenden Elternteil weniger oder gar kein Geld. In der Sozialrechts-Praxis verhält es sich ähnlich: Ungefähr zwei Fünftel der Antragsberechtigten stellen ihre Ansprüche nicht oder schöpfen sie nicht aus. So wird das kindliche Existenzminimum in Wirklichkeit gerade für bedürftige Familien deutlich un-

terdeckt. Im Steuersystem werden hingegen über den BEA-Freibetrag hinaus weitere Entlastungsmöglichkeiten gewährt, die zudem auch Nichtbedürftigen zu Gute kommen. Dazu gehören die Absetzbarkeit für die Kosten häuslicher und außerhäuslicher Kinderbetreuung und das Ehegattensplitting. Letzteres ist weiterhin die größte „Herdprämie“ in Deutschland, so die Bewertung Schäfers.

Claus Schäfer bezweifelt, dass mit systemimmanenten Verbesserungen die Unterschiedlichkeit der Systeme und die Schnittstellenproblematiken beseitigt werden können. Denn es bleibt nach wie vor beim schwierigen oder abschreckenden Antrags- oder Gerichtsweg, bei der hohen Dunkelziffer, weil Berechtigte ihren Anspruch nicht durchsetzen wollen oder können, und bei der Stigmatisierung von Familien.

Eine Lösung, die diese Probleme beseitigen könnte, sieht Schäfer in dem Konzept einer Kindergrundsicherung, wie es das ZFF gemeinsam mit weiteren Partnerinnen und Partnern vertritt. Das Konzept würde vor allem bedürftigen Kindern ein ausreichendes Existenzminimum sichern und Antragshürden wie Stigmatisierungen vermeiden.

Aber auch hier bleibt der Weg einer angemessenen Berechnung des Existenzminimums für Kinder offen. Dieser bedarf weiterer wissenschaftlicher und politischer Auseinandersetzung sowie einer transparenten Methode zur Festlegung der Höhe. Zudem wird zusätzlich zu einer besseren finanziellen Ausstattung eine kindgerechte und möglichst kostenfreie Infrastruktur (Kitas, Schulen u. a.) benötigt. Auch die flankierende Entwicklung von konkret einklagbaren Kinderrechten ist angezeigt. ■





Impressum

Das ZFF wurde 2002 auf Initiative der Arbeiterwohlfahrt gegründet. Der familienpolitische Fachverband setzt sich für die Interessen von Familien ein und kämpft für soziale Gerechtigkeit in der Familienpolitik. Für das ZFF ist Familie dort, wo Menschen füreinander Verantwortung übernehmen, Sorge tragen und Zuwendung schenken.

Neben Gliederungen der AWO sind im ZFF unter anderem die Bundesvereinigung der Mütterzentren, der Progressive Eltern- und Erzieherverband (PEVNW) und die Bundesarbeitsgemeinschaft der Elterninitiativkindergärten organisiert.

Seit 2009 setzt sich das ZFF im Rahmen des Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG für eine Kindergrund-sicherung in Höhe von 536 Euro ein. Weitere Infor-mationen unter www.kinderarmut-hat-folgen.de.

Herausgeber:
Zukunftsforschungsfamilie e.V.

Verantwortlich:
Alexander Nöhning

Redaktion:
Dr. Bettina Rainer, Nikola Schopp

Fotos:
Christian Demarco, Berlin
Titelfoto: Andrey Kuzmin/Shutterstock.com

Gestaltung:
büro G29, Aachen

Druck:
KOMAG mbH, Berlin

Auflage:
600 Stück

Bezugsadresse:
Zukunftsforschungsfamilie e.V.
Markgrafenstraße 11, 10969 Berlin
Tel.: 030 2592728-20
Fax: 030 2592728-60

info@zukunftsforum-familie.de
www.zukunftsforschungsfamilie.de

 [facebook/zukunftsforschungsfamilie](https://www.facebook.com/zukunftsforschungsfamilie)

Berlin, Dezember 2015

Gefördert durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)

