



positionspapier

Monetäre Familienförderung

Juni 2018

# Familien- förderung vom Kopf auf die Füße stellen

**Existenzsicherung  
für alle Kinder und Jugendlichen!**

# Das Wesentliche auf einen Blick

Die Bekämpfung der Kinderarmut und die damit einhergehende Forderung nach einer ausreichenden Existenzsicherung für alle Kinder, Jugendlichen und ihre Familien steht seit vielen Jahren im Fokus der Arbeit des Zukunftsforschungsinstituts Familie e.V. (ZFF). Eine gerechte Familienförderung, insbesondere ein sozial gerechter Familienlastenausgleich, muss sich nach Ansicht des ZFF an den Familien und ihren tatsächlichen Lebensweisen orientieren und vor Armut schützen. Davon ist das System der ehe- und familienbezogenen Leistungen aber derzeit weit entfernt: Obwohl Deutschland im OECD-Vergleich überdurchschnittlich viel Geld für Familienleistungen ausgibt, gelingt es nicht, alle Kinder und ihre Eltern vor finanzieller Not zu schützen. Ganz im Gegenteil: Rund 2,8 Millionen Kinder und Jugendliche sind von Armut bedroht. Das bedeutet: In jedem 5. Kinderzimmer spielt die Armut mit.

## Innovative Familienpolitik sieht anders aus

Den Kern des derzeitigen Familienlastenausgleichs bildet das im Einkommensteuerrecht verankerte duale System aus Kinderfreibeträgen und Kindergeld. Ziel ist hierbei eine Verminderung der Steuerpflicht, um Unterhaltspflichten gegenüber Kindern nachkommen zu können. Darüber hinaus werden Familien durch direkte monetäre Transfers wie z. B. das Elterngeld, den Kinderzuschlag, den Unterhaltsvorschuss oder den kindbedingten Anteilen beim Bezug von ALG II (Sozialgeld, Kosten der Unterkunft) unterstützt. Insbesondere Letztere dienen der Sicherung des kindlichen Existenzminimums. Sie sind gleichzeitig auch wesentliche Grundlage des steuerrechtlichen Existenzminimums, welches jedoch mit steigendem Einkommen umfangreicher ausgestaltet

wird, v.a. durch den steuerlichen Freibetrag für Bildung, Erziehung und Ausbildung (BEA), der im Sozialrecht keine ausreichende Entsprechung hat. Diese enge Verknüpfung von steuer-, familien- und sozialpolitischen Förderinstrumenten generiert einen Dschungel an Leistungen. Sie müssen an unterschiedlichen Stellen beantragt werden, führen zu Schnittstellenproblemen und folgen unterschiedlichen Auszahlungszeiträumen. Dies alles schafft eine enorme Komplexität und führt zu Ungerechtigkeit innerhalb des Systems.

## Grundlagen für eine gute und gerechte Familienförderung

Eine Reform bzw. Weiterentwicklung des ungerechten Systems der monetären Förderung für Familien kann aus Sicht des ZFF nur gelingen und den Bedürfnissen von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien entsprechen, wenn ...

... der Familienlastenausgleich vertikal ausgerichtet wird,

... die Förderung von Familien, insbesondere der Kinder, in einem eigenständigen Rechtsanspruch gebündelt werden,

... das kindliche Existenzminimums als zentraler Ausgangspunkt für Reformen gesetzt und auf sichere Füße gestellt wird,

... monetäre und infrastrukturelle Maßnahmen kombiniert und nicht gegeneinander ausgespielt werden.

Ausgehend von diesen Maximen fordert das ZFF kurz- und mittelfristige Maßnahmen und Schritte auf dem Weg zu einer schlüssigen und konsistenten Reform der Kinder- und Familienförderung.

# Die Familienförderung $\omega\sigma\lambda\ \text{I}\delta\sigma\kappa$ auf die Füße stellen

## **Kurzfristig: Notwendige Reformschritte im jetzigen System**

Unter kurzfristigen Maßnahmen verstehen wir vor allem solche als handlungsleitend, die systemimmanent und/oder mit einem begrenzten Mitteleinsatz relativ schnell umgesetzt werden können. Hierzu zählen für uns u.a.

- die **Weiterentwicklung des Kinderzuschlags** und in diesem Zusammenhang die Beseitigung der Schnittstellen zum Unterhaltsvorschuss,
- darauf aufbauend die **gemeinsame und unbürokratische Auszahlung von Kindergeld und Kinderzuschlag** mindestens in Höhe des sächlichen Existenzminimums,
- eine **Verbesserung des Zugangs von Bildungs- und Teilhabeleistungen** für Kinder u.a. durch die Möglichkeit, im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets (BuT) einen Globalantrag stellen zu können und die Erhöhung des pauschalen Betrags des Schulbedarfspakets,
- die anrechnungsfreie Ausbezahlung des **Basis-Elterngeldes im SGB II**,
- die Einführung von **Kinderrechten ins Grundgesetz**,
- die Umsetzung wichtiger **Maßnahmen zur Förderung der Partnerschaftlichkeit**, wie z. B. eine Familienarbeitszeit mit Lohnersatz sowie
- eine **Reform des Ehegattensplittings** hin zu einer Individualbesteuerung mit übertragbaren Grundfreibeträgen.

## **Mittelfristig: Bestimmung des Existenzminimums vereinheitlichen**

Alle weiteren Reformschritte sollten aus Sicht des ZFF die Beseitigung von Inkonsistenzen und Bedarfsunterdeckungen infolge unterschiedlicher Definitionen des Existenzminimums im Steuer-, Sozial- und Unterhaltsrecht zum Ziel haben. Hierzu gehören für uns

- die Schaffung einer neuen Leistung in Form eines **einkommensabhängigen Kindergeldes** und dessen Ausbau um Teilhabeleistungen, damit alle Kinder davon profitieren können, die **Anhebung und Neuermittlung des kindlichen Bedarfs** im Sozialrecht,
- darauf aufbauend die **Neuermittlung des kindlichen soziokulturellen Existenzminimums** über alle Rechtsgebiete hinweg sowie
- die Errichtung einer **Antrags- und Auszahlungsbehörde** für alle familienbezogenen Maßnahmen und Unterstützungsangebote.

## **Langfristig: Das soziokulturelle Existenzminimum von allen Kindern sichern!**

Langfristig möchten wir weg von der Förderung über Steuern sowie weg von der Förderung der Ehe und hin zu einer Förderung der Kinder und ihren Familien in Form einer **einkommensabhängigen Kindergrundsicherung** ([www.kinderarmut-hat-folgen.de](http://www.kinderarmut-hat-folgen.de)).

Unser Konzept, das wir seit 2009 in einem gemeinsamen Bündnis mit Verbänden, Gewerkschaften und Wissenschaftler\*innen fordern, beinhaltet die Zusammenlegung aller pauschal bemessenen kindbezogenen Transfers (Kindergeld, Kinderfreibetrag, Kinderzuschlag, Sozialgeld, Unterhaltsvorschuss, etc.) zu einer Leistung in Höhe des soziokulturellen Existenzminimums in Höhe von derzeit 619 Euro pro Kind und Monat. Unser Vorschlag sieht vor, dass der Betrag mit dem Grenzsteuersatz des elterlichen Einkommens versteuert wird. Dementsprechend ergibt sich ein Mindestbetrag von ca. 300 Euro pro Kind und Monat. Dieser entspricht der derzeitigen maximalen Entlastungswirkung durch die Kinderfreibeträge.

*Die Zeit für eine innovative und gerechte Familienpolitik ist reif!*

# Monetäre Leistungen für Familien verbessern

## Inhalt

<b>Einleitung</b> .....	5
<b>1. Der Familienleistungs- und Familienlastenausgleich</b> .....	6
1.1. Das duale System aus Kinderfreibeträgen und Kindergeld .....	6
1.2. Das kindliche Existenzminimum im Sozialrecht .....	7
1.3. Unterhaltsrecht und Existenzminimum .....	8
<b>2. Die Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen</b> .....	8
2.1 Schnittstellen zwischen den einzelnen Leistungen .....	9
2.2 Wohlergehen von Kindern .....	10
<b>3. Kritik des ZFF am gegenwärtigen System der monetären Leistungen für Familien</b> .....	11
<b>4. Wege zur Weiterentwicklung der monetären Leistungen für Familie</b> .....	12
<b>5. Die Familienförderung vom Kopf auf die Füße stellen</b> .....	14
a) Kurzfristig: Notwendige Reformschritte im jetzigen System .....	14
b) Mittelfristig: Bestimmung des kindlichen Existenzminimums vereinheitlichen .....	15
c) Langfristig: Das soziokulturelle Existenzminimum von allen Kindern sichern .....	17
<b>6. Aus Sicht des ZFF abzulehnende Reformvorschläge</b> .....	18
<b>7. Ausblick: Kein abgeschlossener Prozess</b> .....	18

# Einleitung

„Das Zukunftsforum Familie tritt dafür ein, dass alle Familien gut leben können. Nicht mehr und nicht weniger ist unser Ziel!“

(ZFF „Grundlagen einer guten Politik für Familien“)<sup>1</sup>

Familienleben im 21. Jahrhundert ist komplexer, anspruchsvoller und vielfältiger geworden. Die gesellschaftlichen Verhältnisse, in denen Familien leben, haben sich in den vergangenen Jahrzehnten gewandelt. Die ökonomische Spaltung der Gesellschaft verstärkt sich und die Flexibilisierung in der Arbeitswelt setzt Familienleben unter Druck. Prozesse der Individualisierung führen zu größeren Freiheiten einzelner Menschen, gleichzeitig sorgen sie aber auch für hohe Anforderungen an Individuen und Haushalte und stellen eine Herausforderung für ein solidarisches und soziales Miteinander dar.

Als familienpolitischer Fachverband setzt sich das Zukunftsforum Familie e.V. (ZFF) für eine gute Politik für Familien ein, die der Vielfalt von Familienformen gerecht wird, Familien solidarisch fördert und Sorgearbeit absichert. Von dieser Grundsatzperspektive ausgehend ist es für das ZFF daher besonders wichtig, dass Kinder kein Armutsrisiko für Familien darstellen<sup>2</sup> und der Staat die Voraussetzungen für ein Aufwachsen aller Kinder und Jugendlichen in Wohlergehen schafft. Hierzu gehört für uns auch, dass Leistungen für Familien nicht an bestimmte Formen des Zusammenlebens geknüpft werden. **Familie ist überall dort, wo Menschen dauerhaft füreinander Verantwortung übernehmen, Sorge tragen und Zuwendung schenken.**

Neben der Möglichkeit für alle erwachsenen Menschen, ihre Existenz und die ihrer Familien unabhängig von der gelebten Familienform, der Anzahl der Kinder oder der Art der Sorgeverantwortung über die Anerkennung von „Care“-Zeiten und über eigene Erwerbsarbeit sichern zu können, braucht es eine voraussetzungsfreie, bedarfsgerecht und qualitativ hochwertige Infrastruktur, um Armut und Armutsgefährdung nachhaltig zu beseitigen und verminderten Teilhabechancen entgegenzuwirken. Aus der Armutsforschung, etwa der AWO-ISS Studie<sup>3</sup>, ist jedoch bekannt, dass eine öffentliche Begleitung des Aufwachsens von Kindern alleine nicht ausreicht, um Armut abzubauen. Fehlendes Geld ist vielfach der Anfangspunkt aller Armutserfahrungen. Kinder, die in einkommensarmen Haushalten aufwachsen, erfahren eine materielle Unterversorgung, haben verminderte Chancen im

Bereich der sozialen und kulturellen Teilhabe, erreichen öfter als andere nur einen geringen oder gar keinen Bildungsabschluss und erleben ein höheres Risiko für gesundheitliche Einschränkungen. Je länger die Armutserfahrung anhält, desto gravierender sind die Auswirkungen für die Kinder.<sup>4</sup>

Die Bekämpfung der Kinderarmut und die damit einhergehende Forderung nach einer ausreichenden Existenzsicherung für alle Kinder und ihre Familien stehen deshalb seit vielen Jahren im Fokus der Arbeit des ZFF. Neben einer kritischen Auseinandersetzung mit dem gegenwärtigen System der monetären Familienförderung fordert das ZFF seit 2009 in einem gemeinsamen Bündnis mit Verbänden, Gewerkschaften und Wissenschaftler\*innen die Einführung einer einkommensabhängigen Kindergrundsicherung und damit ein Modell, das ein chancengerechtes Aufwachsen aller Kinder ermöglicht. Handlungsleitend ist für uns hier der Grundsatz, dass alle Kinder und Jugendlichen, unabhängig von der Familienform, in der sie aufwachsen, Anerkennung und Wertschätzung erfahren und in Wohlergehen aufwachsen können.

Mit diesem Positionspapier möchte das ZFF die langjährige Forderung nach einer gerechten und existenzsichernden Kinder- und Familienförderung beschreiben, die Probleme des derzeitigen Systems darlegen und aus unserer Sicht kurz-, mittel- und langfristige Handlungsoptionen auf dem Weg zu einer einkommensabhängigen Kindergrundsicherung aufzeigen. Dabei handelt es sich aber keinesfalls um einen abgeschlossenen Prozess. Wir möchten unsere Positionen und Forderungen weiter mit Expert\*innen aus Politik, Gesellschaft und Wissenschaft diskutieren und weiterentwickeln.

Die Schaffung guter und existenzsichernder Erwerbsarbeit sowie die Weiterentwicklung familiengerechter Infrastrukturen sind weitere wichtige Bausteine für ein Gesamtkonzept gegen Kinderarmut, sind jedoch nicht Gegenstand dieses Papiers.

Das Papier ist wie folgt aufgebaut: Zunächst wird ein Überblick über den derzeitigen Familienleistungs- und Familienlastenausgleich gegeben. Es folgt eine genauere Darstellung und kritische Beleuchtung der derzeitigen steuerrechtlichen Freistellung des Existenzminimums durch die Kinderfreibeträge oder das Kindergeld und die Sicherung des kindlichen Existenzminimums im Sozialrecht und im Unterhaltsrecht (Kapitel 1). Daran schließen sich eine Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen an (Kapitel 2) und eine Kritik des ZFF am gegenwärtigen System der monetären Leistungen (Kapitel 3) an. Auf dieser Basis werden Wege und konkrete Forderungen (Kapitel 4) für eine zukunftsweisende und sozial gerechte Weiterentwicklung der monetären Leistungen für Familien dargelegt und mit konkreten kurz-, mittel- und langfristigen Forderungen verbunden (Kapitel 5).

1 Zukunftsforum Familie e.V. (ZFF): Grundlagen einer guten Politik für Familien, [online]; [www.zukunftsforum-familie.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/infocenter/dokumentationen/ZFF\\_Grundlagen\\_Web.pdf](http://www.zukunftsforum-familie.de/fileadmin/user_upload/pdf/infocenter/dokumentationen/ZFF_Grundlagen_Web.pdf)

2 Anm. d. Rd: Neben der Sorge für Kinder sind viele Familien auch für pflegebedürftige Angehörige da. Auch diese Sorgetätigkeiten stellen oftmals ein hohes Risiko dar, in Armut zu geraten. In dem vorliegenden Papier beschränken wir uns jedoch auf die Existenzsicherung von Kindern.

3 Vgl. Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V. (ISS) (2012): Lebenslagen und Zukunftschancen von armen Kindern und Jugendlichen in Deutschland, 15 Jahre AWO-ISS Studie.

4 Vgl. Tophoven, Silke/ Lietzmann, Torsten u.a. (2017): Armutsmuster in Kindheit und Jugend. Längsschnittbetrachtungen von Kinderarmut. IAB Forschungsbericht im Auftrag der Bertelsmann Stiftung.

Abschließend äußert sich das ZFF zu Reformvorschlägen, die aus unserer Sicht abzulehnen sind (Kapitel 6). Das Papier schließt mit einem Ausblick (Kapitel 7).

# 1. Der Familienleistungs- und Familienlastenausgleich

Der „Familienleistungsausgleich“ als übergeordneter Begriff umfasst neben einer Teilkompensation familiär bedingter notwendiger Aufwendungen, d.h. dem Familienlastenausgleich im engeren Sinne, auch eine zumindest ansatzweise „Vergütung“ oder Anerkennung für die Leistungen, die Eltern mit der Sorge für ihre Kinder indirekt und unentgeltlich für die Gesellschaft erbringen.<sup>5</sup> Die staatlichen Maßnahmen des Familienleistungsausgleichs lassen sich gliedern in finanzielle Elemente (steuerlicher Familienlastenausgleich und direkte monetäre Transfers), familienbezogene Maßnahmen im Sozialversicherungsrecht (z. B. beitragsfreie Mitversicherung von Familienangehörigen in der gesetzlichen Krankenversicherung, Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung) und Sachleistungen.

Die Elemente des Familienleistungsausgleichs finden sich auch im Tableau der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen wieder, das im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) erstellt wurde. Das Tableau umfasst 158 Leistungen mit einem Fördervolumen von rund 200 Mrd. Euro, wobei rund 129 Mrd. Euro den familienbezogenen Maßnahmen und 74 Mrd. Euro den ehebezogenen Maßnahmen zuzurechnen sind.<sup>6</sup> Einbezogen werden neben den oben bereits benannten Transfers auch eine Reihe von kleinteiligen bundes- und landesgesetzlichen Regelungen im Steuer- und Sozialrecht, die an das Vorhandensein eines Kindes, an Schwangerschaft und Mutterschaft, die Eltern-Kind-Beziehung oder an die Ehe anknüpfen. Das Leistungstableau ist untergliedert nach steuerlichen Leistungen, Geldleistungen (z. B. Elterngeld, aber auch Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten an die gesetzliche Rentenversicherung), Leistungen der Sozialversicherungen (wie z. B. die beitragsfreie Mitversicherung der Kinder in der gesetzlichen Krankenversicherung) und Realtransfers etwa in Form der Förderung öffentlicher Kinderbetreuung.<sup>7</sup>

Den Kern des Familienlastenausgleichs bildet das im Einkommensteuerrecht verankerte duale System aus Kinderfreibeträgen und Kindergeld. Hier steht die Berücksichtigung von elterlichen Unterhaltspflichten und damit das Ziel einer entsprechend – im Vergleich zu Kinderlosen – verminderten Steuerpflicht im Mittelpunkt, nicht aber die Sicherung des Existenzminimums von Kindern (s. Kapitel 1.1). Darüber hinaus bewirken insbesondere das Ehegattensplitting, die Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten sowie der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende weitere steuerliche Entlastungen. Zu den wesentlichen direkten monetären Transfers für Familien zählen das Elterngeld, kindbezogene Anteile des Wohngelds, der Kinderzuschlag, der Unterhaltsvorschuss sowie die kindbezogenen Anteile beim Bezug von ALG II (Sozialgeld, kindbedingte Kosten der Unterkunft). Insbesondere Letztere sollen der Sicherung des Existenzminimums von Kindern und Jugendlichen dienen (s. Kapitel 1.2). Davon zu unterscheiden ist der Mindestbedarf von Kindern im Unterhaltsrecht (s. Kapitel 1.2 und Kapitel 2.1).

## 1.1 Das duale System aus Kinderfreibeträgen und Kindergeld

Seit das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) 1990 entschieden hat, dass das Existenzminimum von Kindern von der Einkommensbesteuerung freizustellen ist, wird diese Vorgabe mit dem Kinderfreibetrag bzw. für die Mehrzahl der Familien im Rahmen des Kindergeldes umgesetzt.<sup>8</sup> Neben dem Kinderfreibetrag i.e.S. zur Berücksichtigung des so genannten sächlichen Existenzminimums des Kindes wird – entsprechend einem Beschluss des BVerfG aus dem Jahr 1998 – ein Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung (BEA) vom zu versteuernden Einkommen der Eltern abgezogen.<sup>9</sup> Kindbedingte Freibeträge und Kindergeld sind im Rahmen des Einkommenssteuergesetzes (EStG) geregelt (§ 32 Abs. 6 EStG bzw. §§ 62–66 EStG). Lediglich für nicht unbeschränkt Steuerpflichtige, d.h. natürliche Personen, die im Inland weder einen Wohnsitz noch einen gewöhnlichen Aufenthalt, aber inländische Einkünfte i.S.d. § 49 EStG erzielen, greift das Bundeskindergeldgesetz (BKGG).

Beide Elemente des dualen Familienlastenausgleichs sind wie folgt verboden:

- Die von den kindbedingten Freibeträgen ausgehende Minderung der Lohn- bzw. Einkommensteuerschuld wird nicht direkt im Lohnsteuerabzugsverfahren bzw. bei den Einkommensteuervorauszahlungen sondern zunächst vorläufig mit dem Kindergeld berücksichtigt – das Kindergeld ist insoweit ein Instrument der Rückerstattung von zu viel gezahlten Steuern.
- Daneben hat das Kindergeld aber auch eine soziale Ausgleichsfunktion: Da seine Höhe einkommensunabhängig ist, umfasst es für Eltern mit kleinen oder mittleren Ein-

<sup>5</sup> Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2006): 7. Familienbericht „Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit“, S. 56.

<sup>6</sup> Vgl. BMFSFJ (2016): Bestandsaufnahme der familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2012.

<sup>7</sup> Vgl. Prognos AG (2014): Endbericht. Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland. Im Auftrag des BMFSFJ, S. 3 ff.

<sup>8</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 29.5.1990 – 1 BvL 20/84.

<sup>9</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 10.11.1998 – 2 BvL 42/93.



kommen neben der – hier nur geringen – Steuerrückerstattung einen Förderanteil, der mit steigendem Einkommen und entsprechend steigender Steuerrückerstattung sinkt. Die Steuerrückerstattung wird also unter sozialen Aspekten ergänzt.

- Erst am Ende eines Kalenderjahres wird im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung mit der so genannten „Günstigerprüfung“ überprüft, ob das bereits gezahlte Kindergeld niedriger ausfällt als die Steuererminderung durch die Berücksichtigung der kindbedingten Freibeträge. Sollte dies der Fall sein – derzeit für Ehepaare mit einem Kind ab einem steuerlichen Jahreseinkommen von ca. 64.000,- Euro<sup>10</sup> wird die Differenz vom Finanzamt erstattet. Der steuerliche Entlastungseffekt der kindbedingten Freibeträge (Einkommenssteuer und Solidaritätszuschlag) kann derzeit um bis zu 100 Euro pro Monat und Kind über dem gezahlten Kindergeld liegen (bei einem Grenzsteuersatz von 45 Prozent).

Im Existenzminimumbericht werden die im Steuerrecht zu berücksichtigenden Freibeträge bestimmt. Dabei gilt die Höhe des Existenzminimums für Kinder als Untergrenze. Dieser ist alle zwei Jahre von der Bundesregierung vorzulegen. Ausgangspunkt ist dabei zum Einen der sozialrechtliche Mindestbedarf: Das so genannte sächliche Existenzminimum setzt sich zusammen aus gewichteten Beträgen der altersspezifischen Regelbedarfe für Kinder, einer Pauschale für die im SGB II bzw. XII vorgesehenen Leistungen für Bildung und Teilhabe sowie einem Pauschbetrag für Kosten der Unterkunft und Heizung – derzeit ergeben sich daraus 399 Euro monatlich.<sup>11</sup> Damit ist das steuerrechtliche Existenzminimum teilweise eng mit dem sozialrechtlichen Mindestbedarf verknüpft. Zum anderen wird der steuerrechtlich ebenfalls zu berücksichtigende Bedarf für Betreuung, Erziehung und Ausbildung (BEA), der im EStG ohne jede Verbindung zum Sozialrecht derzeit auf 220 Euro monatlich gesetzt ist, im Existenzminimumbericht nicht empirisch fundiert geprüft; es wird lediglich festgestellt, dass mit der Summe der kindbedingten Freibeträge den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprochen wird.<sup>12</sup> Die Höhe des verfassungsrechtlich für die Einkommensbesteuerung gebotenen Existenzminimums von Kindern wird somit nicht konkret abgeleitet und benannt; dementsprechend ist die derzeitige Freibetragssumme eine politische Setzung mit erheblichem Gestaltungsspielraum.

## 1.2 Das kindliche Existenzminimum im Sozialrecht

Das sozialrechtliche Existenzminimum für Kinder und damit die Regelbedarfe für Kinder werden altersabhängig und auf Grundlage ermittelter Verbrauchsausgaben von Haushalten in unteren Einkommensgruppen auf Grundlage der

Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) ermittelt. Die Ermittlung der Verbrauchsausgaben erfolgt über das sogenannte Statistikmodell. Dabei werden durchschnittliche Ausgaben bestimmter Haushaltstypen mit geringem Einkommen (Referenzgruppe: unteren 20 Prozent der Paarhaushalte mit Kindern) erhoben. Neben dem Regelbedarf werden Bedarfe für Bildung und Teilhabe auf Antrag gewährt. Hierzu gehören Zuschüsse bzw. Übernahmen von Kosten für Schulausflüge, mehrtägige Klassenfahrten, Schülerbeförderung, Lernförderung und gemeinschaftliche Mittagsverpflegung. Aufwendungen für schulische Pflichten sollen mit dem Schulbedarfspaket abgegolten werden.

Mit dieser Regelbedarfsermittlung und der Überführung der Bildungs- und Teilhabebedarfe in ein Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) hat der Gesetzgeber auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 09.02.2010 reagiert. Darin hat das BVerfG festgestellt, dass die bis dahin erfolgte Bemessung der Regelsätze für Kinder und Erwachsene verfassungswidrig war (1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09). Der Gesetzgeber habe darauf zu achten, dass alle existenznotwendigen Aufwendungen für Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Haushaltsenergie sowie für eine minimale Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft in einem transparenten und sachgerechten Verfahren nach dem tatsächlichen Bedarf bemessen werden. Zirkelschlüsse, d.h. die Einbeziehung von Armut betroffener Haushalte in die Berechnungsgrundlage, seien zu vermeiden bzw. zu minimieren. Besonderes Augenmerk richtete das BVerfG auf die Höhe der Kinderregelsätze, die den kindlichen Bedarf abzudecken und an kindlichen Entwicklungsphasen auszurichten seien mit dem Ziel einer kindgerechten Persönlichkeitsentfaltung und einer gelingenden Bildungsteilhabe. Diese Anforderungen sah das BVerfG mit den bis 2010 geltenden Regelungen als nicht erfüllt an.

Wohlfahrts- und Familienverbände sowie zahlreiche andere gesellschaftliche Akteur\*innen haben in den letzten Jahren wiederholt die Umsetzung der Vorgaben des BVerfG beanstandet und damit auf die Mängel bei der Ermittlung der Regelbedarfe und deren unzureichende Höhe hingewiesen. Die für die Ermittlung maßgebliche Referenzgruppe der unteren 20 Prozent der Paarhaushalte mit einem Kind schließt auch verdeckte Armut ein, verfügt über sehr eingeschränkte finanzielle Mittel zur Förderung des Kindes und umfasst zum Teil nur derart kleine Fallzahlen, dass die Ergebnisse einen hohen Fehlerspielraum aufweisen.

Das, was Kinder zu ihrer Existenzsicherung brauchen, ist zudem nicht losgelöst vom Haushaltskontext und der Bemessung des elterlichen Existenzminimums zu betrachten. Ist der Bedarf der Eltern aber nicht gedeckt, hat dies auch negative Auswirkungen auf die Kinder. Aktuell wird der Bedarf der Eltern aus den Ausgaben der unteren 15 Prozent der Alleinlebenden ermittelt. Der elterliche Bedarf wird somit aus einer ärmeren Gruppe abgeleitet als der der Kinder. Notwen-

<sup>10</sup> Vgl. Bundesministerium für Finanzen (BMF) (2016): Datensammlung zur Steuerpolitik. Bei Ehepaaren mit zwei Kindern wirken sich die kindbedingten Freibeträge erst ab einem steuerlichen Jahreseinkommen von ca. 71.000 Euro aus, bei Alleinerziehenden mit einem Kind bzw. zwei Kindern liegen die Grenzbeträge bei ca. 34.000 bzw. 41.000 Euro, S. 55.

<sup>11</sup> Vgl. BMF (2016): Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2018 (11. Existenzminimumbericht), [online]: [www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2016/11/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-4-existenzminimumbericht.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2016/11/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-4-existenzminimumbericht.html)

<sup>12</sup> Vgl. ebenda.

dige Aufwendungen von Eltern für ihre Kinder (Betreuungs- und Erziehungsaufwand) finden – anders als im Steuerrecht – keine Berücksichtigung.<sup>13</sup>

Auch die Streichung etlicher Ausgabepositionen bei Kindern mit Verweis auf Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets (BuT) ist problematisch. Zudem ist die Höhe der BuT-Leistungen empirisch nicht begründet, nicht dynamisiert und nicht bedarfsdeckend. Nach einer aktuellen Studie des Sozialwissenschaftlichen Institutes der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) reichen die 100 Euro pro Schuljahr für Schulmaterialien bei weitem nicht aus. Pro Schuljahr fallen Kosten von mindestens 150 Euro an. Die Beantragung der Leistung ist zudem zu bürokratisch und mit einem stigmatisierenden „Outing“ verbunden. Das hier zur Geltung kommende Sachleistungsprinzip bricht mit der Logik und Funktionsweise des Statistikmodells. Für Bezieher\*innen von Grundsicherungsleistungen besteht auch kein genereller Rechtsanspruch auf die kostenfreie Inanspruchnahme von Kindertagesbetreuungsangeboten.<sup>14</sup>

### 1.3 Unterhaltsrecht und Existenzminimum

Der Mindestbedarf von Kindern und Jugendlichen im Unterhaltsrecht richtet sich seit 2015 nach dem sächlichen Existenzminimum des Existenzminimumberichts, variiert aber mit dem Alter des Kindes. Mit dieser Änderung wurde die Anbindung des Mindestunterhalts an die steuerlichen Freibeträge beendet und das Ziel verfolgt, den Mindestunterhalt direkt mit steigendem sächlichen Existenzminimum und damit mit Erhöhen des Berichts zu erhöhen. Damit sollen Abweichungen des Mindestunterhalts vom Existenzminimum, wie sie zuletzt aufgrund der fehlenden bzw. verspäteten Anhebung der steuerrechtlichen Freibeträge entstanden sind, vermieden werden.<sup>15</sup> Der Zusammenhang zwischen der Höhe des Unterhalts und dem Existenzminimum ist dabei eine relativ neue Entwicklung: Erst im Jahr 2001 wurde hier eine gesetzliche Neujustierung durchgeführt. Ein endgültiger Systemwechsel und damit ein gesetzlich definierter Mindestbedarf für Kinder im Unterhaltsrecht ergab sich erst durch die Unterhaltsrechtsreform von 2008.<sup>16</sup> Dieser Mindestbedarf in Form des Mindestunterhalts ist zugleich die unterste Stufe der Düsseldorfer Tabelle, die Leitlinien für den Unterhaltsbedarf von Unterhaltsberechtigten enthält. Die Tabelle wird zwar von vielen Gerichten angewandt, hat jedoch keine

Gesetzeskraft.<sup>17</sup> Weitere Unterschiede zu den Berechnungen des Mindestbedarfs im Steuer- und Sozialrecht gibt es u.a. bzgl. der Differenzierung der Altersstufen, die zwar im Sozialrecht auch vorgenommen werden, aber hinsichtlich der Struktur nicht übereinstimmen. Ebenfalls gibt es im Unterhaltsrecht, wie auch im Sozialrecht keine Entsprechung des Betrages für Betreuung, Erziehung und Ausbildung (BEA), der im Steuerrecht gewährt wird.

Kritik wurde vor allem dahingehend laut, dass auch durch die Orientierung des Mindestunterhalts am sächlichen Existenzminimum Kinder von Alleinerziehenden weiterhin arm gerechnet werden.<sup>18</sup> Grund dafür ist das Berechnungsverfahren für das sächliche Existenzminimum, wonach gewichtete Beträge der altersspezifischen Regelbedarfe für Kinder summiert werden, die aber als nicht ausreichend angesehen werden (s. Kapitel 1.2). Darüber hinaus hat der Unterhaltsbedarf (auf Düsseldorfer Tabelle) wenig zu tun mit dem Betrag, den Kinder und Jugendliche tatsächlich erhalten. Gründe dafür sind die Anrechnungen des Kindergeldes und der Selbstbehalt der\*des Unterhaltspflichtigen.<sup>19</sup> Die Berechnungsgrundlage für den Mindestunterhalt hat auch Auswirkungen auf den Unterhaltsvorschuss, der ebenfalls zur Existenzsicherung der Kinder von Alleinerziehenden dienen soll.

## 2. Die Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen

Um das in Kapitel 1 skizzierte Leistungsgeflecht zu durchleuchten, haben mehrere Forschungsinstitute im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) im Jahr 2009 damit begonnen, die wesentlichsten ehe- und familienbezogenen Leistungen zu evaluieren und hinsichtlich ihrer Wirksamkeit zu überprüfen. Für das mehrjährige Forschungsvorhaben wurde von den Auftraggeber\*innen vorgegeben, das Zusammenwirken der

13 Anm. d. Rd.: Neben dem Betrag für Bildung, Betreuung und Ausbildung (BEA) stehen im Steuerrecht noch weitere Absetzbeträge für Kinderbetreuung zur Verfügung: Seit 2012 können bis zu 4.000 Euro pro Kind und Jahr Kinderbetreuungskosten von der Steuer abgesetzt werden; auch der Besuch einer Privatschule kann bis zu 5.000 Euro pro Kind und Jahr steuerlich geltend gemacht werden.

14 Vgl. ZFF (2016): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch.

15 Vgl. Gesetz zur Änderung des Unterhaltsrechts und des Unterhaltsverfahrensrechts sowie zur Änderung der Zivilprozessordnung und kostenrechtlicher Vorschriften, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2015 Teil I Nr. 46, ausgegeben zu Bonn am 25. November 2015, [online]: [https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/BGBl\\_Unterhaltsverfahrensrecht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/BGBl_Unterhaltsverfahrensrecht.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

16 Vgl. Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen e.V. (AGF) (2018): Schriftenreihe Kinderexistenzminimum im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht. Grundlagen, Definitionen und praktische Umsetzung. Teil 3: Das Kinderexistenzminimum im Unterhaltsrecht.

17 Vgl. Deutscher Familiengerichtstag, [online]: [www.dfgt.de](http://www.dfgt.de)

18 Vgl. Verband alleinerziehender Mütter und Väter (VAMV) Bundesverband e.V.: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Unterhaltsrechts und des Unterhaltsverfahrensrechts (Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz vom 27.04.2015).

19 Vgl. AGF (2018), S.10 ff.



ehe- und familienpolitischen Leistungen bezogen auf vier familienpolitische Ziele zu untersuchen:

- Vereinbarkeit von Familie und Beruf, ergänzt um Wahlfreiheit,
- Förderung und Wohlergehen von Kindern,
- wirtschaftliche Stabilität von Familien und Nachteilsausgleich,
- Erfüllung von Kinderwünschen.

Im Herbst 2014 wurde der Endbericht der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen veröffentlicht. Darin kommen die beteiligten Wissenschaftler\*innen u.a. zu dem Schluss, dass monetäre Leistungen, die an einen großen Empfänger\*innenkreis mit vergleichsweise hohen Zahlungsbeträgen gerichtet sind, auch große Wirkungen entfalten. Gleichzeitig wird eine hohe Kosten-Nutzen-Relation vor allem von denjenigen Leistungen erreicht, deren Empfänger\*innen sich auf einen kleineren und spezifischen Kreis beschränken: So würden das Kindergeld und das Elterngeld das Armutsrisiko von vielen Familien verringern, sie seien jedoch hinsichtlich ihrer Kosten nicht effizient. Diese Eigenschaft könne aber zielgruppenspezifischen Leistungen zugeschrieben werden: So seien der Kinderzuschlag und der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende sehr effizient. Daneben werden Leistungen kritisch gesehen, die zwar kurzfristig das Einkommen von Familien erhöhen, langfristig aber wegen negativer Erwerbsanreize für Mütter eher dazu beitragen würden, dass weniger Geld zur Verfügung steht. Hierzu zählen vor allem die beitragsfreie Mitversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung und das Ehegattensplitting.<sup>20</sup> Der Endbericht weist aber auch auf ein Problem hin, das vor allem durch die Erhöhung des Unterhaltsvorschusses im Jahr 2017 wieder stärker in den Fokus gerückt ist<sup>21</sup>: Durch die Anrechnung von Kindesunterhalt und Unterhaltsvorschuss auf den Kinderzuschlag wirkt diese Leistung für viele Alleinerziehende kaum armutsvermeidend.<sup>22</sup>

Obwohl die systematische und umfassende Analyse der Wirkung verschiedener Leistungen begrüßt wurde, blieben die Evaluation und insbesondere die Interpretation der Ergebnisse durch das BMFSFJ nicht ohne Kritik.<sup>23</sup> Auch das ZFF hat die Gesamtevaluation kritisch begleitet und insbesondere den Vorrang fiskalpolitischer Ziele der Evaluation sowie die begrenzte Aussagekraft einiger methodischer Ansätze be-

mängelt. Ausführlicher soll im Folgenden auf zwei Teilstudien eingegangen werden, deren Ergebnisse wichtige Hinweise für eine Reform der Familienförderung geben.

## 2.1 Schnittstellen zwischen den einzelnen Leistungen

Zur Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen gehörte neben der Analyse einzelner Instrumente auch die Betrachtung von Schnittstellen bzw. Schnittstellenproblemen zwischen familienpolitischen Instrumenten (besonders im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht).<sup>24</sup>

Die Autoren\*innen der Studie „Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht“<sup>25</sup> gehen davon aus, dass das Recht Schnittstellen nur an sehr wenigen Stellen bewusst gestaltet hat. Diese ergeben sich demnach häufig erst in der Praxis. Als Folge führt dies häufig zu Effekten, die dem Zweck der familienpolitischen Leistungen nicht mehr dienen und ihnen sogar entgegenwirken. Folgende Grundsatzfragen in Bezug auf Schnittstellenprobleme im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht wurden insbesondere beleuchtet:

- **Mindestbedarf von Kindern:** 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 nachvollziehbar und statistisch konsistent ist. 2010 wurde die Überprüfung der Ermittlungsmethode und der Struktur der Mehrbedarfe bei Mehrpersonenhaushalten dem Gesetzgeber vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) aufgetragen. Die Studie kommt zu dem Schluss, dass die Struktur zur Berechnung der Mindestbedarfe von Familien mit Kindern gegenüber kinderlosen Paaren innerhalb der Regelbedarfe zwar 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 abgeleitet. Fraglich ist zudem, ob das Existenzminimum in den Referenzgruppen überhaupt gesichert ist und ob der Ausschluss nicht regelbedarfsrelevanter Güter vollkommen willkürlich ge-

20 Vgl. Prognos AG (2014): Endbericht der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen, im Auftrag des BMFSFJ, S. 379.

21 Vgl. Pressemitteilung VAMV Bundesverband e.V.: Kinderarmut: Koalitionäre müssen Kinderzuschlag für Alleinerziehende reformieren, 22.01.2018.

22 Vgl. Prognos AG (2014): Endbericht der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen, im Auftrag des BMFSFJ, S. 386.

23 Vgl. Becker, Irene (2014): Erkenntnisse der Gesamtevaluation für das Konzept zur Reform des Kindergeldes, Beitrag zur Fachtagung „Wege aus dem Leistungsdschungel. Notwendige Schritte zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Leistungen für Familien und Kinder“, Deutscher Verein, 13.04.2014; Paritätischer Gesamtverband (2013): Dokumentation Fachtagung: Problemfall Familie; Robert Roßmann in Süddeutsche Zeitung (23.06.2013); Wissenschaftler widersprechen Kristina Schröder, [online]: <http://www.sueddeutsche.de/politik/familienpolitik-wissenschaftler-widersprechen-kristina-schroeder-1.1703880>

24 Schnittstellen definieren die im Text genannten Autor\*innen wie folgt: „Parallelen oder Berührungen unterschiedlicher rechtlicher Regelungen [...], die durch die gemeinsame Bezugnahme auf bestimmte rechtliche oder sozio-ökonomische Gegebenheiten entstehen – angefangen von der genauen Definition eines Kindes über die Effekte seiner Ausbildung für Ansprüche auf diverse familienpolitische Maßnahmen bis hin zum Zusammenspiel von Grundsicherung, Kindergeld und ggfs. auch Unterhaltszahlungen bei der Absicherung einkommensschwacher Familien,“ Ott, Notburga/Schürmann, Heinrich/Werding, Martin (2014): Schnittstellenprobleme in Familienpolitik und Familienrecht (2014), in Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, DIW Berlin, S.14.

25 Vgl. Ott, Notburga/ Schürmann, Heinrich/ Werding, Martin (2012): Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht. Nomos.

setzt wurde.<sup>26</sup> Der Mindestbedarf eines Kindes ist schließlich nicht nur Maßstab für Sozialleistungen, sondern auch für die kindbedingten Freibeträge im Steuerrecht und für den zivilrechtlichen Mindestunterhalt (s. Kapitel 1). Es fehlt daher eine konsistente Definition und Bemessung des Mindestbedarfs von Kindern. Neben der Problematisierung aktueller Berechnungsweisen kommen die Autoren\*innen der Studie zu dem allgemeinen Schluss, dass es zur Reduzierung von Schnittstellenproblemen nur ein einziges Existenzminimum für alle Kinder über alle Rechtsgebiete hinweg geben sollte.<sup>27</sup>

- **Mehrfachfunktionen des Kindergeldes:** Das Kindergeld hat einerseits die Funktion einer Steuervergütung (s. Kapitel 1.1) und andererseits – bei Familien mit einer relativ geringen Einkommenssteuerbelastung – die zusätzliche Funktion einer Förderleistung. Darüber hinaus hat das Kindergeld faktisch noch eine dritte Funktion: Wegen der Anrechnung auf Sozialleistungen nach dem SGB II und dem SGB XII leistet es für Bezieher\*innen solcher Leistungen zunächst einen Beitrag zur direkten Deckung des sozialrechtlichen Mindestbedarfs eines Kindes. Es kann helfen, – insbesondere zusammen mit dem Kinderzuschlag und/oder Wohngeld – dass Familien nicht in die Abhängigkeit von Leistungen der sozialen Grundsicherung geraten. Diese existenzsichernde Funktion verliert es erst, wenn Familien selbst ein ausreichend hohes Einkommen erwirtschaften. Diese „Doppelnatur“ des Kindergeldes in Form einer Familienförderung und einer Korrektur der Familienbesteuerung ist nicht selten Ausgangspunkt für gerichtliche Auseinandersetzungen. Hierzu gehört die volle Anrechnung des Kindergeldes auf SGB II-Leistungen und die Inkonsistenzen, die entstehen, wenn das Kindergeld zur Bedarfsdeckung des gesamten Haushaltes gerechnet wird, z. B. im Falle des Zusammentreffens von Sozialrecht und Unterhaltsrecht. Im letzteren Fall und unter der Voraussetzung, dass Unterhaltsleistungen für das Kind bedarfsdeckend sind, wird das Kindergeld nicht mehr ausschließlich für die Bedarfe des Kindes verwendet, wie es das Unterhaltsrecht eigentlich vorschreibt, sondern zur Deckung des Einkommens der gesamten Bedarfsgemeinschaft.<sup>28</sup> Angesichts der allgemeinen Sicherungsfunktion, die das Kindergeld heute übernimmt, sprechen die Autoren\*innen sich dafür aus, die Höhe und auch die Anrechenbarkeit des Kindergeldes zu überprüfen.
- **Zusammenrechnung und Teilung von Einkommenanrechnung:** Das Recht versucht an vielen Stellen, die Teilung oder Zusammenrechnung von personenbezogenen Einkommen innerhalb einer Wirtschaftsgemeinschaft zu begründen. Dies führt häufig dann zu Probleme und/oder Inkonsistenzen, wenn sich die Einheit der Familie durch Trennung oder Scheidung auflöst: Häufig kann eine vor-

herige Bedarfsdeckung des Haushalts nicht mehr gehalten werden. Das liegt einerseits daran, dass durch den Verlust der sogenannten Haushaltersparnisse meistens ein erhöhter Bedarf entsteht und andererseits, dass finanziell vorteilhaften Regelungen, wie z. B. das Ehegattensplitting wegfallen. Nicht selten führt das zu enormen Mangellagen bezüglich der Einkommenssituation einer oder beider Haushalte. Weitere Inkonsistenzen können auftreten, wenn sich nach Trennung und Scheidung neue Familienkonstellationen ergeben, z. B. wenn das Merkmal „alleinerziehend“ nicht mehr erfüllt ist und Mehrbedarfszuschläge und/oder der Anspruch auf Unterhaltsvorschuss infolge der Zusammenrechnung von Einkommen wegfallen.

## 2.2 Wohlergehen von Kindern

Die Analyse „Wohlergehen von Kindern“ untersucht die zentralen Wirkungsfaktoren Geld, Zeit und Infrastruktur auf das Wohlergehen von Kindern.<sup>29</sup> Die Autoren\*innen der Studie kommen dabei zu dem Ergebnis, dass es hinsichtlich der staatlichen Geldleistungen einen bedeutsamen Unterschied im Gruppenvergleich der Kinder aus Familien mit und ohne Armutsgefährdung gibt, d.h. dass unterstützende Maßnahmen sich vor allem im unteren Einkommensbereich auf das Wohlergehen von Kindern positiv auswirken. Demnach sind einkommensabhängige Leistungen – wie die Regelsätze für Kinder im SGB II, das Wohngeld und der Kinderzuschlag – geeignet, um ein allgemein gutes Aufwachsen von Kindern zu erreichen. Die Familienkonstellation, in der Kinder aufwachsen, und auch die Variable „Migration“ zeigen dagegen relativ geringe Effekte auf das Wohlergehen von Kindern.

Des Weiteren zeigt die Studie aber, auch dass Kinder in armutsgefährdeten Familien einen signifikant niedrigeren Wohlergehens-Wert aufweisen, da ökonomische Belastungen wie Armutsgefährdung und Arbeitslosigkeit der Mutter zur Belastung der Familie beitragen und sich beeinträchtigend auf die Entwicklung der Kinder auswirken. Ebenfalls haben ökonomische Belastungen einen deutlichen und mit dem Alter zunehmend negativen Einfluss auf die Gesundheit der Kinder. Ein höherer Bildungsgrad und ein höherer Berufsstatus der Eltern gehen dagegen mit höheren Wohlergehens-Werten von Kindern einher. Ebenfalls gibt es einen positiven Zusammenhang zwischen Wohnungsgröße bzw. Zufriedenheit der Mütter mit der Wohnsituation und dem Wohlergehen der Kinder. Das Einkommen von Familien wirkt sich also nicht direkt, jedoch vermittelt über Rahmenbedingungen, die vom Einkommen mitbestimmt werden, auf das Wohlergehen der Kinder aus.

26 Vgl. ZFF-Dokumentation (2015): Wieviel brauchen Kinder? Gleiches Existenzminimum für alle!, [online]: [http://www.zukunftsforum-familie.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/infocenter/broschueren/FT\\_2015\\_Kinder\\_Doku.pdf](http://www.zukunftsforum-familie.de/fileadmin/user_upload/pdf/infocenter/broschueren/FT_2015_Kinder_Doku.pdf); vgl. ZFF-Stellungnahme (2016): Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, [online]: [http://www.zukunftsforum-familie.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/infocenter/stellungnahmen/20160914\\_SN\\_Ermittlung\\_Regelbedarfe\\_ZFF.pdf](http://www.zukunftsforum-familie.de/fileadmin/user_upload/pdf/infocenter/stellungnahmen/20160914_SN_Ermittlung_Regelbedarfe_ZFF.pdf); Becker, Irene (2016): Soziokulturelles Existenzminimum: Neuermittlung der Regelbedarfe nach altem Muster. Regelbedarfe müssten eigentlich wesentlich höher ausfallen. In: Soziale Sicherheit, Jg. 65, H. 12, S. 461-466.

27 Vgl. Ott, Notburga/ Schürmann, Heinrich/ Werding, Martin (2012): Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht. Nomos, S. 288; vgl. Becker, Irene (2017): Gegen Familienarmut – das Konzept der Kindergrundsicherung, S.11, in: Neue Caritas, Ausgabe 12/2017; vgl. Lenze, Anne (2008): Die Verfassungsmäßigkeit eines einheitlichen und der Besteuerung unterworfenen Kindergeldes, Rechtsgutachten, Arbeitspapier 151 der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, S.56.

28 Vgl. AGF (2018): Schriftenreihe Kinderexistenzminimum im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht. Grundlagen, Definitionen und praktische Umsetzung. Teil 3: Das Kinderexistenzminimum im Unterhaltsrecht.

29 Vgl. Schölmerich, Axel/ Agache, Alexandra/ Leyendecker, Birgit et al. (2013): Endbericht des Moduls Wohlergehen von Kindern. Bochum.

### 3. Kritik des ZFF am gegenwärtigen System der monetären Leistungen für Familien

Eine gerechte Familienförderung, insbesondere ein sozial gerechter Familienlastenausgleich, muss sich nach Ansicht des ZFF an den Familien und ihren tatsächlichen Lebensweisen orientieren. Ebenfalls dürfen fiskalpolitische Ziele bei der Förderung von Familien nicht im Vordergrund stehen und die Schnittstellenprobleme, die beim Aufeinandertreffen verschiedener Rechtsgebiete entstehen, müssen gelöst werden. Davon ist das System der ehe- und familienbezogenen Leistungen aber derzeit weit entfernt. Zudem schützt die derzeitige Familienförderung nicht vor Armut: Obwohl Deutschland im internationalen Vergleich überdurchschnittlich viel Geld für Familienleistungen ausgibt, gelingt es nicht, alle Kinder und ihre Eltern vor finanzieller Not zu schützen. Ganz im Gegenteil: Rund 2,8 Millionen Kinder leben und wachsen in Armut auf (zur Armutsdefinition vgl. Kasten).<sup>30</sup>

Seit der Veröffentlichung der Gesamtevaluation hat die Bundesregierung allerdings einzelne Stellschrauben des Systems bewegt, um die Leistungen effektiver und effizienter zu machen. Hierzu zählen:

- Die (verfassungsrechtlich notwendige) **Weiterentwicklung der Berechnung der Regelsätze im SGB II und SGB XII.**
- Eine leichte **Erhöhung des Kindergeldes und des Kinderzuschlags.**
- Die **Erhöhung der Rentenpunkte für die Erziehungsleistung** für Kinder („Mütterrente“).
- Die **Reform des Unterhaltsvorschusses:** Der Unterhaltsvorschuss wurde leicht erhöht und kann nun bis zum 18. Lebensjahr gezahlt werden. Die bisherige maximale Bezugsdauer von 72 Monaten bis zum 12. Lebensjahr des Kindes ist entfallen.
- Die **Erhöhung des steuerlichen Entlastungsbetrags für Alleinerziehende:** Der Entlastungsbetrag wurde rückwirkend zum 1. Januar 2015 von 1.308 Euro auf 1.908 Euro jährlich erhöht. Zudem wurde eine Staffelung ab dem 2. Kind mit zusätzlich 240 Euro pro weiterem Kind neu eingeführt.

Aus Sicht des ZFF wurde jedoch die Chance verpasst, eine gerechte Familienförderung zu schaffen, die vielfältige Familienformen stärkt, Kinderarmut vermeidet und darüber hinaus Partnerschaftlichkeit fördert, um dauerhaft ein stabiles Familienleben abzusichern. Dies liegt hinsichtlich der monetären Leistungen<sup>31</sup> u.a. daran, dass

- der Familienlastenausgleich hauptsächlich bei der Einkommensbesteuerung erfolgt, was aber im Umkehrschluss heißt, dass Familien mit geringem steuerlichen Einkommen weniger als die obere Mittelschicht und die Oberschicht entlastet werden,
- nicht alle Familienformen gleich gefördert werden, weil vor allem verheiratete Eltern durch das Ehegattensplitting bei Zusammenveranlagung und durch weitere Eheprivilegien eine Besserstellung gegenüber anderen Familienformen erfahren,
- durch die Vorrangigkeit und damit Anrechnung von familienpolitischen Leistungen wie dem Kindergeld und/oder dem Unterhaltsvorschuss auf Grundsicherung bzw. Sozialhilfe ein Teil des im Steuerrecht anerkannten Existenzminimums des Kindes ungedeckt bleibt,<sup>32</sup>
- das sozialrechtliche Existenzminimum von Kindern durch zahlreiche Streichungen von Ausgabenpositionen, einer unzureichenden Abbildung von Betreuungs- und Erziehungsleistungen der Eltern und Bildungs- und Teilhabeleistungen, die empirisch nicht begründet, nicht dynamisiert und nicht bedarfsdeckend sind, nicht sachgerecht ermittelt wurde,
- die unterschiedlichen Existenzminima im Steuer-, Sozial- und Unterhaltsrecht beim Zusammentreffen Inkonsistenzen und Schnittstellenprobleme generieren, die den Zielen einer gerechten und transparenten Familienpolitik widersprechen,
- die Komplexität des Transfersystems zu einer hohen Nichtinanspruchnahme zustehender Leistungen führt.<sup>33</sup>

Letztlich begründen der dominante duale Familienlastenausgleich und damit das System aus Kindergeld und Kinderfreibeträgen maßgeblich die Schieflage der monetären Familienförderung. Es müssen daher Reformoptionen diskutiert werden, die dieses System kurz-, mittel- bis langfristig aufbrechen und kinderorientiert, armutsfest und gerecht gestalten.

<sup>30</sup> Vgl. Amtliche Sozialberichterstattung (2017): Tabelle A 1.1.0 Deutschland: Armutsgefährdungsquote<sup>1</sup>) nach soziodemografischen Merkmalen in % gemessen am Bundesmedian, [online]: <http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de/A1armutsgefahrdungsquoten.html>

<sup>31</sup> Anm. d. Rd.: Auf Probleme infolge unzureichender Infrastrukturangebote und arbeitsrechtlicher Hürden wird hier nicht eingegangen.

<sup>32</sup> Vgl. hierzu die Erörterung im Verfahren über eine Verfassungsbeschwerde, die letztendlich aber vom BVerfG abgewiesen wurde, in: BVerfG, Beschluss vom 11. März 2010, 1 BvR 3163/09.

<sup>33</sup> u.a. erreicht der Kinderzuschlag nur rund 30 Prozent der anspruchsberechtigten Familien, vgl. BMFSFJ (2017): Familienreport 2017. Leistungen, Wirkungen, Trends, S. 61.

## Armut von Kindern und Jugendlichen in Deutschland

**Kinderarmut gemessen an der relativen Einkommensarmutsschwelle:** Hierbei wird zumeist Bezug auf eine Definition der Europäischen Union genommen, nach der Haushalte als arm gelten, deren Einkommen weniger als 60 Prozent des bedarfsgewichteten mittleren Einkommens beträgt. Für das Jahr 2016 lag damit die Armutsschwelle für eine Familie mit zwei Kindern unter 14 Jahren in Deutschland bei einem verfügbaren Nettoeinkommen von 2.035 Euro pro Monat und für einen Alleinerziehendenhaushalt mit zwei Kindern bei 1.550 Euro.<sup>34</sup> Im Jahr 2016 ist der Anteil der Kinder, die von Armut bedroht sind, damit erneut von 19,7 Prozent (2015) auf 20,2 Prozent (2016) gestiegen. Seit 2006 (18,6 Prozent) nimmt die Armutsgefährdungsquote von Kindern in Deutschland stetig zu.<sup>35</sup>

**Der politisch-normative Ansatz** nimmt dagegen Bezug auf politisch definierte Existenzminima, deren Unterschreiten einen Anspruch auf staatliche Unterstützung begründet (Hilfsleistungen nach SGB II und SGB XII).

- Kinder unter 18 Jahren in Bedarfsgemeinschaften (Jahr 2016): 2.052.511 (größte Gruppe mit 1.015.063 sind Kinder von 6 bis 15 Jahren); Anstieg im Vergleich zum Vorjahr + 5,2 Prozent, im Vergleich zum Juli 2012 + 8,6 Prozent.<sup>36</sup>
- Die Hälfte der Kinder in Bedarfsgemeinschaften lebt bei nur einem Elternteil bzw. in einem Alleinerziehendenhaushalt.

• Insgesamt gibt es 3.290.072 Bedarfsgemeinschaften in Deutschland, 1.107.854 davon mit mindestens einem Kind unter 18 Jahren. 592.540 Bedarfsgemeinschaften sind Alleinerziehende mit Kindern.<sup>37</sup>

• Im Juli 2017 gab es 1.063.669 Bedarfsgemeinschaften mit einer\*inem erwerbstätigen Leistungsberechtigten (sog. „Aufstocker\*innen“). In 474.129 dieser Aufstocker\*innenhaushalte lebt mindestens ein Kind unter 18 Jahren.<sup>38</sup>

Nach dem politisch normativen Ansatz gelten Empfänger\*innen von Leistungen nach dem SGB II und SGB XII explizit nicht als arm, da ihre Existenzminima mit staatlichen Leistungen gedeckt werden. Unter den gegenwärtigen methodischen Mängeln bei der Regelbedarfsermittlung und deren unzureichender Höhe (s. Kapitel 1.2) kann dieser Schlussfolgerung aber widersprochen werden.

Hinzu kommt, dass auch Kinder und Jugendliche, die nicht direkt auf Leistungen nach dem SGB II angewiesen sind, aber nur durch andere staatliche Unterstützungsleistungen einen Hilfebezug nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch überwinden können, allenfalls geringfügig über der Armutsgrenze leben. Zu den sonstigen staatlichen Unterstützungsleistungen zählen der Kinderzuschlag und das Wohngeld. Im Monat Juli 2016 bezogen 55.215 Familien für insgesamt 153.537 Kinder den Kinderzuschlag.<sup>39</sup> Die Anzahl der Kinder, die 2015 Wohngeld bezogen, lag bei 458.514.<sup>40</sup>

## 4. Wege zur Weiterentwicklung der monetären Leistungen für Familien

Familienleistungen erreichen derzeit nicht alle Familien gleichermaßen bzw. sind nicht „passgenau“ und nicht konsistent gestaltet. Insbesondere Familien in Armut oder mit einer hohen Armutsgefährdung müssen gezielter unterstützt werden. Es gilt daher, Leistungen für diese Familien zielgenau weiterzuentwickeln, dadurch einen effizienten

Miteinsatz zu gewährleisten und damit zum Wohlergehen von Eltern und Kindern beizutragen.

Eine Erwerbstätigkeit der Eltern ist enorm wichtig, jedoch kein Allheilmittel gegen Armut und Ausgrenzung: Obwohl die meisten Eltern einer Erwerbstätigkeit nachgehen, sind zu viele von ihnen auf staatliche Unterstützung angewiesen. Die Sorgeverantwortung für Kinder und/oder ältere Menschen darf nicht zum Armutsrisiko werden! Neben guter und existenzsichernder Erwerbsarbeit brauchen Eltern und ihre Kinder eine armutsfeste Kinder- und Familienförderung. Dafür hat der Staat Sorge zu tragen.

Eine Reform bzw. Weiterentwicklung des Systems der monetären Förderung für Familien kann aus Sicht des ZFF nur

34 Vgl. Amtliche Sozialberichterstattung (2017): Tabelle A.2 Armutsgefährdungsschwelle in Euro nach Bundesländern und Haushaltstyp, [online]: [www.amtliche-sozialberichterstattung.de/A2armutsgefaehrungsschwellen.html](http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de/A2armutsgefaehrungsschwellen.html)

35 Vgl. Amtliche Sozialberichterstattung (2017): Tabelle A 1.1.0 Deutschland: Armutsgefährdungsquote(1) nach soziodemografischen Merkmalen in % gemessen am Bundesmedian, [online]: [www.amtliche-sozialberichterstattung.de/A1armutsgefaehrungsquoten.html](http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de/A1armutsgefaehrungsquoten.html)

36 Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2017): Kinder in Bedarfsgemeinschaften (Monatszahlen).

37 Vgl. ebenda.

38 Vgl. ebenda.

39 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen: Weiterentwicklung des Kinderzuschlags, Drucks. 18/9449, S. 2, vom 23.08.2016.

40 Vgl. Lebenslagen in Deutschland – 5. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (2017), S. 262, [online]: [www.armuts-und-reichtumsbericht.de](http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de)



gelingen und den Bedürfnissen von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien entsprechen, wenn ...

### ***... der Familienlastenausgleich vertikal ausgerichtet wird.***

Seit dem Urteil des BVerfG aus dem Jahr 1990 und 1998 ist der Familienlastenausgleich durch die Freistellung des kindlichen Existenzminimums im Steuerrecht in Form von Kinderfreibeträgen vorrangig auf einen horizontalen Ausgleich und damit auf die unterschiedliche steuerliche Leistungsfähigkeit von Eltern und Kinderlosen bei gleichen Einkommensverhältnissen ausgerichtet. Diese Ausgestaltung ist im Kontext eines nicht existenzsichernden Kindergeldes insofern ungerecht, als sie die Richtung der vertikalen Verteilungsgerechtigkeit umkehrt: Reiche Eltern werden um bis zu 100 Euro im Monat mehr entlastet als Eltern mit kleinen und mittleren Einkommen. Aus der Armutsforschung wissen wir: Armut wird zu einer zusätzlichen Entwicklungsaufgabe bzw. zu einer zusätzlichen Last für die Kinder.<sup>41</sup> Arme Kinder und Jugendliche brauchen daher größere Unterstützung als Kinder aus sozial abgesicherten Lebensverhältnissen, um gleiche Chancen für eine ihren Veranlagungen entsprechende Entfaltung zu haben. Nach Meinung des ZFF sollte die Gewährung von Leistungen systematisch und durchgehend vertikal ausgerichtet werden, um die derzeitige soziale Schieflage des Systems zu vermeiden.

### ***... die Förderung von Familien, insbesondere der Kinder, in einem eigenständigen Rechtsanspruch gebündelt werden.***

Herzstück des derzeitigen Familienlastenausgleichs ist die Freistellung des kindlichen Existenzminimums im Steuerrecht über das Kindergeld oder die Kinderfreibeträge. Auch weitere Elemente wie das Ehegattensplitting oder auch der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende wollen Familien über die Einkommenssteuer entlasten. Gleichzeitig erreicht die Definition des kindlichen Existenzminimums im Sozialrecht durch die methodischen Schwächen der Regelbedarfsermittlung keine ausreichende Sicherung. Zudem ist, nach Auffassung des ZFF, die monetäre Existenzsicherung für Kinder im SGB II systematisch fehl am Platz: Kinder gehören nicht ins Jobcenter, da sie nicht Teil des Systems der Eingliederung in den Arbeitsmarkt sein können. Eine vertikal ausgerichtete und konsistent gestaltete Förderung von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien kann daher weder mit dem Steuerrecht noch mit dem SGB II und bisherigen vorgelagerten Maßnahmen erreicht werden. Deshalb fordert

das ZFF die eigenständige rechtliche Absicherung des Bedarfs von Kindern. Ein erster Schritt hierzu wäre die explizite Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz, um die Rechtssubjektivität von Kindern und Jugendlichen zu stärken, ihre eigenen Ansprüche zu betonen und so für die konkrete Reform des Familienlastenausgleichs eine breitere Basis zu schaffen.

### ***... das kindliche Existenzminimum als zentraler Ausgangspunkt für Reformen gesetzt und auf sichere Füße gestellt wird.***

Derzeit wird der kindliche Mindestbedarf in den drei Rechtsgebieten des Sozial-, Steuer-, und Unterhaltsrechts unterschiedlich bemessen.<sup>42</sup> Dies führt häufig zu Inkonsistenzen, wenn einige Rechtsgebiete aufeinandertreffen (Kapitel 1). Ein transparentes und bedarfsgerecht berechnetes Existenzminimum muss daher Grundlage einer jeden Reform des Systems der familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen sein. Vorrangig wäre also eine nachvollziehbare und statistisch konsistente Ermittlungsmethode. Hierzu gehören u.a. die Setzung anderer Referenzgruppen als bisher, um verdeckte Armut auszuschließen, sowie eine klare Orientierung an den statistisch ermittelten Ergebnissen aus der Einkommens- und Verbraucherstichprobe (EVS), ohne politisch willkürliche Streichungen vorzunehmen.<sup>43</sup>

Dem Ziel eines einheitlichen Existenzminimums in allen Rechtsgebieten steht derzeit ebenfalls entgegen, dass seit dem Urteil des BVerfG aus dem Jahr 1998 neben dem Kinderfreibetrag ein Freibetrag für den Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf (BEA) steuerlich berücksichtigt wird. Dieser Betrag steht schon seit längerem in der Kritik, da er erstens empirisch nicht fundiert ist und zweitens keine Entsprechung in den anderen Rechtsgebieten hat. Zudem ist die Unterteilung zwischen sächlichem Existenzminimum und BEA-Bedarf unverständlich, so dass sich eine integrative Ermittlung aller Elemente des soziokulturellen Existenzminimums von Kindern mit einer sachgerechten Auswertung der EVS empfiehlt.<sup>44</sup>

### ***... monetäre und infrastrukturelle Maßnahmen kombiniert und nicht gegeneinander ausgespielt werden.***

Eltern, Kinder und Jugendliche brauchen Beides und für Beides ist Geld nötig: für eine bedarfsgerechte, qualitativ hochwertige und armutssensible Betreuungs- und Bildungs-

41 Vgl. Holz, Gerda (2017): „Armutsprävention für junge Menschen“, Impuls zum DJHT Fachforum „Kommunale Prävention von sozialer Exklusion“, Düsseldorf.

42 Vgl. ZFF-Dokumentation (2015): Wieviel brauchen Kinder? Gleiches Existenzminimum für alle! [online]: [www.zukunftsforum-familie.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/infocenter/broschueren/FT\\_2015\\_Kinder\\_Doku.pdf](http://www.zukunftsforum-familie.de/fileadmin/user_upload/pdf/infocenter/broschueren/FT_2015_Kinder_Doku.pdf)

43 Vgl. ZFF-Stellungnahme (2016): Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch“ [online]: [www.zukunftsforum-familie.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/infocenter/stellungnahmen/20160914\\_SN\\_Ermittlung\\_Regelbedarfe\\_ZFF.pdf](http://www.zukunftsforum-familie.de/fileadmin/user_upload/pdf/infocenter/stellungnahmen/20160914_SN_Ermittlung_Regelbedarfe_ZFF.pdf); Becker, Irene (2016): Regelbedarfsbemessung: Gutachten zum Gesetzentwurf 2016 für Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband; AWO Bundesverband e.V. (2017): 20 Forderungen für eine betroffenenzentrierte Reform des SGB II, [online]: [www.awo.org/sites/default/files/2018-05/Reform%20SGB%2020%20AWO%20Forderungen.pdf](http://www.awo.org/sites/default/files/2018-05/Reform%20SGB%2020%20AWO%20Forderungen.pdf)

44 Vgl. Becker, Irene/Tobsch, Verena (2016): Regelbedarfsbemessung – methodisch konsistente Berechnungen auf Basis der EVS 2013 unter Berücksichtigung von normativen Vorgaben der Diakonie Deutschland. Projektbericht im Auftrag der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband.

infrastruktur sowie für die bessere finanzielle Absicherung von Kindern und Jugendlichen in ihren Familien. Nur Beides zusammen schafft existenzielle Sicherheit und Zukunftsperspektiven, aber auch Zeit für ein familiäres Miteinander.

## 5. Die Familienförderung vom Kopf auf die Füße stellen

Im Folgenden positioniert sich das ZFF zu kurz-, mittel- und langfristigen Maßnahmen, Forderungen und Schritten auf dem Weg zu einer schlüssigen und konsistenten Reform der Kinder- und Familienförderung. Dabei bedeuten die Kategorisierungen nicht, dass z. B. eine kurzfristige Maßnahme mit weniger Aufwand verbunden ist. Sie bleibt aus Sicht des ZFF jedoch zunächst systemimmanent oder ist bei entsprechendem politischen Willen durchsetzbar und könnte so schneller zu einem Abbau von Inkonsistenzen und Disparitäten führen. Alle weiteren Vorschläge, die wir als mittel- bis langfristig bezeichnen, gehen darüber hinaus. Allerdings kann aus unserer Sicht nur so das System der monetären Familienförderung „vom Kopf auf die Füße“ gestellt und armutssicher ausgestaltet werden.

### a) Kurzfristig: Notwendige Reformschritte im jetzigen System

Kurzfristige Maßnahmen könnten aus Sicht des ZFF systemimmanent und damit bei entsprechendem politischem Willen und einem begrenzten Mitteleinsatz relativ schnell umgesetzt werden. Für das ZFF bedeuten sie einen Schritt auf dem Weg zu einer einkommensabhängigen Kindergrundsicherung. Hierzu zählen:

- **Weiterentwicklung des Kinderzuschlags**, um eine höhere Zielgerechtigkeit zu erreichen und um diese Leistung für Alleinerziehende besser nutzbar zu machen:
  - Zum einen sollten die Beträge erhöht werden, um Kindesbedarfe weiter gehend als derzeit zu decken. Darüber hinaus ist die Höchstehinkommensgrenze abzuschaffen, um negative Erwerbsanreize durch den abrupten Wegfall des Kinderzuschlags abzubauen. Ebenfalls sollte ein vereinfachtes Antragsverfahren geschaffen werden, um das Problem der geringen Inanspruchnahme zu verringern.

- Zum anderen sollten Freibeträge bzw. verminderte Anrechnungsraten für Unterhalt und Waisenrente eingeführt werden. Denn beide Einkommensarten, die insbesondere für den Lebensunterhalt der Kinder von Alleinerziehenden wesentlich sind, stammen aus dem Erwerbseinkommen der/des Barunterhaltspflichtigen. Es handelt sich also nicht um Transfer- bzw. Nichterwerbseinkommen im engeren Sinne. Dieses sollte nur zur Hälfte auf den Kinderzuschlag angerechnet werden, um eine Gleichbehandlung mit Eltern(teilen) herzustellen, die mit dem Kind bzw. mit den Kindern in einem Haushalt zusammenleben.

- **Beseitigung von Schnittstellenproblemen von Kinderzuschlag und Unterhaltsvorschuss:** Der Unterhaltsvorschuss ist im Rechtssystem vorrangig vor bedarfsgeprüften Sozialleistungen angesiedelt. Er ist zwar 2017 grundlegend reformiert und zum Januar 2018 um 4 Euro auf 154/205/273 Euro (altersgruppenspezifische Beträge) erhöht worden. Restriktive Regelungen in den nachgelagerten Leistungsgesetzen stehen aber weiterhin faktischen Verbesserungen der Situation von Alleinerziehenden und ihren Kindern im unteren Einkommensbereich entgegen.<sup>45</sup> Problematisch ist insbesondere die Einordnung des Unterhaltsvorschusses als Einkommen des Kindes und die entsprechend volle Anrechnung auf den Kinderzuschlag, die vor allem bei Alleinerziehenden mit kleinen Einkommen zu einer Verschlechterung ihrer Einkommenssituation führen kann.<sup>46</sup> Mit Blick auf das Ziel der Gleichbehandlung von Kindern sollte der Unterhaltsvorschuss analog zu den von Barunterhaltspflichtigen geleisteten Zahlungen behandelt und folglich – wie oben für Unterhalt und Waisenrente gefordert – nur hälftig auf den Kinderzuschlag angerechnet werden. Zudem müssten die Förderregelungen beim Wohngeld, wie beispielsweise die Einkommensgrenzen für den Anspruch, unter besonderer Beachtung der Situation von Einelternfamilien, regelmäßig überprüft werden.
- Unter diesen Voraussetzungen – Weiterentwicklung des Kinderzuschlags hinsichtlich Höhe und Einkommensanrechnung von Unterhalt(svorschuss) – könnte eine **gemeinsame und unbürokratische Auszahlung von Kindergeld und Kinderzuschlag** Alleinerziehende und Familien im unteren Einkommensbereich unterstützen. Der Höchstbetrag der zusammengefassten Leistung müsste mindestens dem sächlichen Existenzminimum von derzeit 399 Euro entsprechen. Die Zusammenlegung sollte aber dynamisch und ausbaufähig gestaltet sein, um für weitere Reformschritte offen zu bleiben und keine Minimallösung zu zementieren.
- Das **Basis-Elterngeld** (i.H.v. derzeit 300 Euro) als Familienförderleistung **sollte nicht auf SGB-II-Leistungen, Sozialhilfe und auf den Kinderzuschlag angerechnet werden**, damit alle Familien ohne finanzielle Nöte in ihr Familienleben hineinfinden können.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Siehe hierzu auch die problematische Regelung der vollen Anrechnung des Kindergeldes auf den Unterhaltsvorschuss: vgl. Prof. Dr. Maria Wersig (2017): Stellungnahme zur Anhörung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 6. März 2017, Thema: Unterhaltsvorschuss.

<sup>46</sup> Vgl. Preidel, Julia (2018): Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes: Was haben Alleinerziehende (bisher) davon?, in: VAMV Bundesverband e.V. (2018): Informationen für Einelternfamilien. Nr.1/ 2018.

<sup>47</sup> Vgl. ZFF-Stellungnahme (2014): „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Elterngeld Plus mit Partnerschaftsbonus und einer flexibleren Elternzeit im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG)“ – Stellungnahme zum Referentenentwurf, [online]: [www.zukunftsforum-familie.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/infocenter/stellungnahmen/SN\\_ZFF\\_Elterngeld\\_Plus.pdf](http://www.zukunftsforum-familie.de/fileadmin/user_upload/pdf/infocenter/stellungnahmen/SN_ZFF_Elterngeld_Plus.pdf)



- **Kinderrechte ins Grundgesetz aufnehmen:** Durch diese Klarstellung der Grundrechtssubjektivität von Kindern wäre ein deutliches Signal zur Bekämpfung von Kinderarmut gesetzt (s. Kapitel 4).
- Die derzeitige Situation von Kindern und Jugendlichen, die bei allein- und getrennterziehenden Eltern aufwachsen, sollte durch die **Einführung eines Umgangsmehrbedarfs im SGB II** verbessert werden.
- **Die soziokulturelle Teilhabe verbessern:** Ein vereinfachter Zugang zu den Leistungen nach dem Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) könnte durch die automatische Auszahlung des monatlichen Betrages sowie durch die Ermöglichung eines Globalantrages auf zusätzliche Leistungen (Nachhilfe, Klassenfahrten, Mittagessen etc.) geschaffen werden.<sup>48</sup> Ebenfalls sollte die Höhe der BuT-Leistungen empirisch begründet und bedarfsdeckend ausgestaltet werden (s. Kapitel 1.2).
- **Partnerschaftlichkeit fördern:** Als zielgerechte Maßnahmen fordert das ZFF den **weiteren Ausbau der Partnermonate** beim Elterngeld (Erhöhung der bisherigen zwei Partnermonate ggf. mit Übertragungsmöglichkeit) sowie die **Einführung einer Familienarbeitszeit** mit teilweisem Lohnersatz<sup>49</sup> bei paralleler Arbeitszeitreduktion für Familien- und Pflegeaufgaben.
- **Den „generativen Beitrag“, den Familien in den Säulen der Sozialversicherung leisten, leistungsseitig stärker anerkennen:** Hierzu gehören die bessere Übernahme von Gesundheitskosten wie Zahnspangen und Sehhilfen, aber auch die bessere Anerkennung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung. Eine beitragsseitige Entlastung lehnt das ZFF aus Gründen der Solidarität und Stabilität des Systems ab.
- **Die beitragsfreie Mitversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung für Ehe- und Lebenspartner\*innen abschaffen** und gleichzeitig individuelle Zugänge zur gesetzlichen Krankenversicherung ausbauen: Insbesondere Zeiten, in denen Fürsorgetätigkeiten übernommen werden (Kindererziehung, Pflege von Angehörigen), müssen besser abgesichert werden.<sup>50</sup>
- **Das Ehegattensplitting reformieren** und zu einer Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag umgestalten: Dieses Modell würde Ehepartner\*innen

grundsätzlich individuell besteuern, aber Alleinverdiener-Ehepaaren einen doppelten Grundfreibetrag gewähren. In einem solchen System bliebe das Existenzminimum beider Ehepartner steuerfrei – Unterhaltsverpflichtungen blieben bis zu dieser Höhe also steuerlich berücksichtigt. Rund 11 Milliarden Euro kostet die Subventionierung der Ehe derzeit<sup>51</sup> und könnte durch eine Reform zielgerichteter in die Förderung von Kindern überführt werden.

## b) Mittelfristig: Bestimmung des kindlichen Existenzminimums vereinheitlichen

Alle weiteren Reformschritte sollten aus Sicht des ZFF die Beseitigung von Inkonsistenzen und Bedarfsunterdeckungen infolge unterschiedlicher Definitionen des Existenzminimums im Steuer-, Sozial- und Unterhaltsrecht zum Ziel haben. Mit diesen Schritten wird der aktuelle gesetzliche Rahmen teilweise verlassen, sie bedürfen somit größerer politischer Anstrengungen und greifen auch auf mehrere Ebenen im föderalen politischen System der Bundesrepublik über.

Bei der Diskussion mittelfristiger Reformoptionen sollten nach Ansicht des ZFF die nun folgenden fünf Kriterien<sup>52</sup> leitend sein, um wirkliche Verbesserungen für Familien und Kinder zu erreichen, aber auch um die langfristigen Perspektiven auf eine konsistente Kinder- und Familienförderung nicht aus den Augen zu verlieren.

### (1) Explizite Bezugnahme auf das soziokulturelle Existenzminimum

Die mittelfristigen Maßnahmen sollten an einem umfassend definierten soziokulturellen Existenzminimum ausgerichtet sein. Dieses umfasst das so genannte sächliche Existenzminimum und den Bedarf für Erziehung, Betreuung und Ausbildung (BEA).

### (2) Sicherung des kindlichen Existenzminimums – soweit pauschalierbar – außerhalb des SGB II/XII

Mit mittelfristigen Reformoptionen sollte die Sicherung des kindlichen Existenzminimums außerhalb des SGB II erreicht werden. Ziel sollte es sein, auch für Familien mit Bezug von Grundsicherungsleistungen das kindliche Existenzminimum gänzlich – also einschließlich von Betreuungs-, Erziehungs-

48 Vgl. Heinrich Böll Stiftung und Deutsches Kinderhilfswerk e.V. (2017): Familienpolitisches Manifest; vgl. Deutscher Bundestag (2017): Antrag Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen: Geld, Zeit, Bildung und Teilhabe – Familien gezielt unterstützen.

49 Vgl. Müller, Kai-Uwe/ Neumann, Michael/ Wrohlich, Katharina (2015): Familienarbeitszeit Reloaded: Vereinfachung durch pauschalierte Leistung und Flexibilisierung durch Arbeitszeitkorridor. DIW Berlin: Politikberatung kompakt 105.

50 Vgl. Sachverständigenkommission zum Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung (2017): Erwerbs- und Sorgearbeit gemeinsam neu gestalten. Gutachten für den Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Berlin.

51 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/6828 – Finanzielle Auswirkungen von Vorschlägen zur Reform des Ehegattensplittings und des Familienlastenausgleich, vom 7.01.2016; eine aktuelle Berechnung des DIW Berlin geht sogar von 15 Milliarden Steuermindereinnahmen durch das Ehegattensplitting aus, vgl. hierzu: Bach, Stefan/ Fischer, Björn/ Haan, Peter/ Wrohlich, Katharina (2017): Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag schafft fiskalische Spielräume und erhöht die Erwerbsbeteiligung von Frauen, DIW Wochenbericht 13/2017.

52 Anm. der Rd.: Die fünf Kriterien wurden von Dr. Irene Becker entwickelt und im September 2016 dem Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG vorgestellt. Die Ausführungen zu den Kriterien stammen vom ZFF.

und Ausbildungsbedarfen – zu gewährleisten. Eine Leistung, die über den mit dem SGB II anerkannten kindlichen Bedarf hinausgehen würde, würde aber bei derzeitiger sozialrechtlicher Systematik zu einer Deckung der Bedarfe auch anderer Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft herangezogen werden. Es müsste also sichergestellt werden, dass eine neue und existenzsichernde Leistung kein anzurechnendes Einkommen wäre.<sup>53</sup>

### **(3) Armutsbekämpfung und systematischer vertikaler Ausgleich – den Familienlastenausgleich „vom Kopf auf die Füße stellen“**

Für das ZFF hat bei einer Reform des Familienlastenausgleichs die Armutsbekämpfung oberste Priorität. Kinder dürfen nicht zum Armutsrisiko ihrer Eltern werden. Darüber hinaus sollte die Familienförderung grundsätzlich umso höher ausfallen, je geringer das Einkommen ist. Familien, die durch Arbeitslosigkeit oder andere Ursachen (Niedriglohn) über ein geringes Einkommen verfügen, aber auch Familien der Mittelschicht, sollten durch den Familienlastenausgleich stärker entlastet bzw. gefördert werden als Familien mit hohen Einkommen. Um Verteilungsgerechtigkeit herzustellen, sollte der Familienleistungsausgleich in diesem Sinne „vom Kopf auf die Füße“ gestellt werden.

### **(4) Verbesserung der Transparenz und damit die Verminderung verdeckter Armut**

Die derzeitige Gewährung von kinder- und familienpolitischen Leistungen ist intransparent und gleicht einem undurchsichtigen Geflecht aus verschiedenen und komplizierten Anträgen, Gewährungszeiträumen und Behördengängen. Leistungen werden daher oft wegen des extrem hohen Beantragungsaufwandes, Unwissenheit oder Scham nicht in Anspruch genommen. (Verdeckte) Armut ist die Folge. Reformoptionen müssen daher Transparenz schaffen und damit allen Familien einen gleichberechtigten und niedrigschweligen Zugang zu Leistungen verschaffen.

### **(5) Begrenzte fiskalische Kosten**

Ähnlich der kurzfristigen Reformoptionen sollte bei mittelfristigen Reformoptionen auf eine Begrenzung der Kosten geachtet werden, da ansonsten politische Durchsetzungschancen für langfristige und umfassendere Reformen verspielt werden.

Vor dem Hintergrund dieser Bewertungskriterien fordert das ZFF folgende Maßnahmen:

- **Weiterentwicklung und Schaffung einer neuen Leistung der gemeinsamen, unbürokratischen und einkommensabhängigen Auszahlung von Kindergeld und Kinderzuschlag unter Hinzunahme einer Pauschale für den BEA Betrag:** Neben einer grundlegenden und unbürokratischen Auszahlung von Kindergeld und Kinderzu-

schlag in einem ersten Schritt (s. Kapitel 5a) könnte eine neue Leistung in Form eines existenzsichernden Kindergeldes<sup>54</sup> geschaffen werden. Der Kinderzuschlag würde in der neuen Leistung aufgehen, diese um einen deutlichen Ausbau der Abdeckung soziokultureller Teilhabebedarfe ergänzt und der sich so ergebende Maximalbetrag könnte mit steigendem Familieneinkommen bis zu einem verfassungsrechtlich erforderlichen Mindestbetrag kontinuierlich abgeschmolzen werden. Um damit eine Leistung zu schaffen, die wirklich bei allen Kindern verbleibt und Familien im SGB II Bezug nicht schlechter stellen würde<sup>55</sup>, müsste die derzeitige Rechtslage im SGB II/SGB XII dahingehend geändert werden, dass das reformierte Kindergeld das Sozialgeld ablöst und dementsprechend das Einkommen des Kindes nicht mehr der Bedarfsgemeinschaft zugerechnet wird bzw. kein anzurechnendes Einkommen wäre (siehe Kapitel 2.1). Ebenso sollte auch diese neue Leistung dynamisch und ausbaufähig ausgestaltet sein, damit sie den Weg für eine weiter reichende Lösung nicht blockiert.

- **Anhebung und Neuermittlung des kindlichen Mindestbedarfs im Sozialrecht:** Maßgebliche Größe für alle Berechnungen des kindlichen Existenzminimums stellt der sozialrechtliche Mindestbedarf dar (s. Kapitel 1.2). Wie an den Neuberechnungen für die Regelsätze im Jahr 2010, aber auch an dessen Fortsetzung ab 2017, vielfach kritisiert wurde, weist das methodische Gerüst, auf dem die Regelsätze – und daraus abgeleitet das Existenzminimum – basieren, Schwächen auf und ist nicht nachvollziehbaren politischen Setzungen unterworfen. Das ZFF setzt sich für ein reines Statistikmodell ohne Abschläge ein, in welchem andere Referenzgruppen zur Erfassung des monatlichen Bedarfs herangezogen werden. Die derzeitige Praxis führt dazu, dass Haushalte in verdeckte Armut und in finanziellen Nöten in den Referenzgruppen verbleiben. So wird Mangel zur Grundlage für die Berechnung von Sozialleistungen gemacht.<sup>56</sup> Aus Sicht des ZFF sollte der Gesetzgeber bei der Existenzsicherung von Kindern und Erwachsenen keine methodisch unzureichende Minimallösung konstruieren. Insbesondere bei Kindern sind die Kosten für ein auskömmliches soziokulturelles Existenzminimum, das ihre Bildungs- und Teilhabechancen sichert, auch als Investition in die Zukunft zu sehen, die die hohen gesellschaftlichen Folgekosten von Armut zu vermeiden helfen.

- **Einheitliches Existenzminimum im Steuer-, Sozial- und Unterhaltsrecht:** Ausgehend von verschiedenen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts hat das kindliche Existenzminimum eine hohe Bedeutung und ist ein zentraler Baustein im Familienlastenausgleich und in den einzelnen Rechtsgebieten. Allerdings kommt es durch verschiedene gesetzliche Regelungen und Schnittstellen zu unterschiedlichen Höhen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht. Dies führt dazu, dass das kindliche Existenzmi-

53 Vgl. Becker, Irene (2012): Bedarfsgerecht statt pauschal. Ein Konzept zur Reform des Kindergeldes. Im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung.

54 Vgl. BMFSFJ (2017): Das neue Kindergeld einführen, Armutsrisiken von Kindern abwenden. Notwendigkeit, Ausgestaltung und Wirkung des neuen Kindergeldes.

55 Vgl. Becker, Irene (2012): Bedarfsgerecht statt pauschal – ein Konzept zur Reform des Kindergeldes, S. 11.

56 Vgl. ZFF-Stellungnahme (2016): Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch“; Becker, Irene/ Tobsch, Verena (2016): Regelbedarfsbemessung – methodisch konsistente Berechnungen auf Basis der EVS 2013 unter Berücksichtigung von normativen Vorgaben der Diakonie Deutschland. Projektbericht im Auftrag der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband, Riedstadt und Berlin.

nimum nicht für alle Kinder auch tatsächlich gedeckt ist. Daher fordert das ZFF als einen grundlegenden Schritt, das kindliche soziokulturelle Existenzminimum im Hinblick auf die Frage, was ein Kind wirklich braucht, realitäts- und bedarfsgerecht zu ermitteln (s. den vorhergehenden Punkt). Das Existenzminimum muss auch den Bedarf für Bildung und Teilhabe einschließen, soweit dieser pauschalierbar ist. Dieses kindliche Existenzminimum ist als einheitliche Grundlage den verschiedenen Rechtsgebieten (Steuer-, Sozial- und Unterhaltsrecht) und einer Reform des Familienlastenausgleichs zu Grunde zu legen und könnte z. B. in einem eigenen Sozialgesetzbuch für Kinder gebündelt werden.

- **Schaffung einer Antrags- und Auszahlungsbehörde für alle familienbezogenen Maßnahmen und Unterstützungsangebote:** Derzeit müssen Leistungen bei unterschiedlichen Behörden beantragt werden. Diese wiederum haben unterschiedliche Bewilligungszeiträume sowie unterschiedliche Mitwirkungspflichten und die Leistungen fließen zu unterschiedlichen Zeiträumen. Die Unterstützung der Familien muss handfest und vor allem ohne hohen bürokratischen Aufwand erreichbar sein.

## c) Langfristig: Das soziokulturelle Existenzminimum von allen Kindern sichern

Seit 2009 setzt sich das ZFF gemeinsam mit dem Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG für die Einführung einer einkommensabhängigen Kindergrundsicherung ein. Im Bündnis sind die Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V., der Deutsche Kinderschutzbund Bundesverband e.V. und das Deutsche Kinderhilfswerk e.V., die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband Bundesverband e.V. und weitere Verbände sowie zahlreiche namhafte Wissenschaftler\*innen organisiert. Ziel ist es, das bisherige sozial ungerechte und teilweise stigmatisierende System des Familienlastenausgleichs „vom Kopf auf die Füße“ zu stellen.

Wir fordern die Zusammenlegung aller pauschal bemessenen kindbezogenen Transfers zu einer einkommensabhängig ausgestalteten Kindergrundsicherung. Die von uns geforderte Leistungshöhe von derzeit 619 Euro orientiert sich an der Höhe des steuerlichen soziokulturellen Existenzminimums von Kindern. Dies setzt sich zusammen aus aktuell 399 Euro für das sächliche Existenzminimum sowie einem verfassungsrechtlich notwendigen Betrag für Bildung, Erziehung und Ausbildung (BEA), den wir ebenso in Analogie zum Steuerrecht mit 220 Euro beziffern.

Unser Vorschlag sieht vor, dass der Betrag mit dem Grenzsteuersatz des elterlichen Einkommens versteuert wird. Dementsprechend ergibt sich ein Mindestbetrag von ca. 300 Euro pro Kind und Monat, der der derzeitigen maximalen Entlastungswirkung durch die Kinderfreibeträge ungefähr entspricht.

Die Leistung soll für alle Kinder und Jugendlichen bis zum 18. Lebensjahr gewährt werden. Junge Erwachsene, die sich über das 18. Lebensjahr hinaus in allgemeiner Schulbildung befinden, sollen die Kindergrundsicherung weiter bis zum Abschluss ihres ersten Bildungsweges erhalten. Junge Erwachsene in Ausbildung oder im Studium würden nach unserem Konzept analog zum Kindergeld bis zum 25. Lebensjahr den Mindestbetrag der Kindergrundsicherung von knapp 300 Euro als Pauschale erhalten. Gleichzeitig bliebe der Anspruch auf BAföG und ähnliche Förderleistungen bestehen.

Die im Auftrag des Bündnisses KINDERGRUNDSICHERUNG durchgeführten Berechnungen gehen von einem Mehraufwand im Vergleich zum bisherigen System von 22 Mrd. Euro aus. Den jährlichen Gesamtkosten einer Kindergrundsicherung von ca. 110 Mrd. Euro können ca. 49 Mrd. Euro durch den Wegfall bisheriger Leistungen und ca. 27 Mrd. Euro Rückflüsse durch die Abschmelzung bzw. Besteuerung des Auszahlungsbetrages (= Einkommensabhängigkeit) gegengerechnet werden. Zusätzlich errechnen wir jährliche Mehreinnahmen von ca. 11,5 Mrd. Euro, wenn das Ehegattensplitting entfällt und durch eine Individualbesteuerung mit übertragbaren Grundfreibeträgen ersetzt wird.<sup>57</sup>

Darüber hinaus stehen dem Staat weitere Möglichkeiten zur Schließung der bleibenden Finanzierungslücke offen: die Erhebung einer Vermögenssteuer, die seit Jahren ausgesetzt ist, die Anhebung der Erbschaftssteuer, die Einführung einer Börsenumsetzsteuer oder die Idee eines „Kinder-Soli“ auf große Vermögen.

Noch nicht eingerechnet sind Einsparungen im Bereich der Bürokratie – der Aufwand für die Berechnung und Auszahlung der unterschiedlichen bisherigen Leistungen würde wegfallen.

<sup>57</sup> Vgl. Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG (2018): Kinder brauchen mehr! Unser Vorschlag für eine Kindergrundsicherung, [online]: [www.kinderarmut-hat-folgen.de](http://www.kinderarmut-hat-folgen.de); für eine ausführlichere Darstellung der Berechnungsgrundlage und der Verminderung der Armutquoten durch die Einführung einer Kindergrundsicherung vgl. Becker, Irene/ Hauser, Richard (2012): Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag: Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge. WSI Diskussionspapier Nr. 180.

## 6. Aus Sicht des ZFF abzulehnende Reformvorschläge

Neben grundsätzlichen Empfehlungen des ZFF für eine gute und nachhaltige Reform des Systems der ehe- und familienfördernden Leistungen werden aber auch immer wieder Reformvorschläge diskutiert, die aus unserer Sicht abzulehnen sind:

- Die **Einführung eines Familiensplittings** würde Familien verstärkt über das Steuersystem zu fördern. Berechnungen kommen zu dem Ergebnis, dass alle Varianten vor allem Familien im oberen Einkommensbereich begünstigen.<sup>58</sup>
- **Das duale System aus Kindergeld und Kinderfreibeträgen** ist nach Ansicht des ZFF maßgeblich verantwortlich für die Schieflage der derzeitigen Familienförderung (siehe Kapitel 1.1). Eine einseitige Erhöhung von Kindergeld und Kinderfreibeträgen ist daher nicht der richtige Weg. Sie zementiert die Ungerechtigkeiten des heutigen Systems monetärer Leistungen und stellt eine Förderung mit der Gießkanne dar.
- Die **Einführung eines Kindergrundfreibetrages** würde ebenfalls dem Steuersystem verhaftet bleiben und hätte gegenüber dem Status Quo vor allem für kleine Einkommen keine entlastende Wirkung.
- Eine beitragsseitige **Entlastung über die Sozialversicherungssysteme** hat keine direkte Ausrichtung am kindlichen Existenzminimum und ist abhängig von der jeweiligen Struktur der Familieneinkommen. Durch die Beitragsbemessungsgrenze sind darüber hinaus in Teilen der Sozialversicherung höhere Einkommen ohnehin geringer belastet als niedrigere Einkommen. Aus Gründen der Solidarität und Stabilität lehnt das ZFF daher eine beitragsseitige Entlastung ab und empfiehlt eher leistungsseitige Reformen (siehe Kapitel 4).

## 7. Ausblick: Kein abgeschlossener Prozess

Je mehr und je länger wir unsere Kritik am gegenwärtigen System der monetären Familienförderung in die Öffentlichkeit tragen und unsere Lösungsvorschläge vorstellen, desto größer wird das Bündnis an Befürworter\*innen.<sup>59</sup> Je mehr wir aber auch in das komplizierte und bürokratische System der Familienförderung einsteigen und eine Reform vertreten, desto klarer wird uns dessen Reichweite. Es geht nicht nur um das derzeitige Kinder- und Familienfördersystem, eine Reform hätte auch Auswirkungen auf das Sozialrecht, das Einkommenssteuerrecht und das Unterhaltsrecht. Die Familienförderung können wir daher nicht von heute auf morgen „vom Kopf auf die Füße“ stellen, wir können jedoch jetzt Weichen stellen und kleine Schritte gehen, um ein System zu schaffen, das endlich vielfältige Familienformen stärkt und anerkennt, Kinderarmut vermeidet und darüber hinaus Partnerschaftlichkeit fördert.

Gleichzeitig schafft die langfristige Perspektive einer Kindergrundsicherung allein die Armut aber nicht ab. Sie kann jedoch als Basis für weitere Maßnahmen fungieren und bietet damit eine große Chance für eine nachhaltige Armutsbekämpfung. Insgesamt brauchen wir zwingend einen qualitativen und quantitativen Ausbau von frühkindlicher Bildung, ein durchlässigeres und armutssensibles Schulsystem, eine gute und verlässlich ausgestattete Familienförderung, bessere Ausbildungs- und Studienbedingungen und gute und ausreichende Arbeit für die Eltern.

*Die Zeit für eine innovative und gerechte Familienpolitik ist reif!*

<sup>58</sup> Vgl. Steiner, Victor/ Wrohlich, Katharina (2006): Familiensplitting begünstigt einkommensstarke Familien, geringe Auswirkungen auf das Arbeitsangebot, DIW Wochenbericht Nr.31; vgl. Ochmann, Richard/ Wrohlich, Katharina (2013): Familiensplitting der CDU/CSU: Hohe Kosten bei geringer Entlastung für einkommensschwache Familien, DIW Wochenbericht Nr. 36.

<sup>59</sup> Das Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG konnte bspw. allein im Jahr 2017 und Anfang 2018 vier neue Verbände und Herrn Prof. Dr. Klaus Hurrelmann als Bündnisunterstützer\*innen gewinnen.

### Impressum

Herausgeber:  
Zukunftsforum Familie e.V.  
Markgrafenstr. 11, 10969 Berlin

Tel.: 030 259272820  
E-Mail: [info@zukunftsforum-familie.de](mailto:info@zukunftsforum-familie.de)  
[www.zukunftsforum-familie.de](http://www.zukunftsforum-familie.de)

Positionspapier 06/2018  
V.i.S.d.P.: Alexander Nöhring  
Redaktion: Nikola Schopp,  
Alexander Nöhring, Lisa Sommer

Unter Mitarbeit von:  
Dr. Irene Becker, Empirische  
Verteilungsforschung, Riedstadt