



Kinderarmut bekämpfen – Forderungen des Deutschen Kinderschutzbundes zur finanziellen Unterstützung von Kindern

Einführung

In Deutschland leben über 2,5 Millionen Kinder in Armut. Wie zahlreiche Studien zeigen hat das Aufwachsen in Armut oft schwerwiegende Folgen. Arme Kinder sind von der gesellschaftlichen Teilhabe weitgehend ausgeschlossen. Häufig sind negative Auswirkungen auf die Gesundheit, das Selbstbild und Selbstwertgefühl, das individuelle Wohlbefinden und die Entwicklung von kognitiven und sozialen Kompetenzen die Folge. Nicht zuletzt durch die PISA-Studien belegt ist außerdem, dass deutlich schlechtere Chancen auf einen guten Bildungsabschluss bestehen.

Die Bundesregierung hat zu Beginn des Jahres 2010 eine Erhöhung des Kindergeldes und der Kinderfreibeträge umgesetzt. Die Einkommensgrenzen für den Kinderzuschlag wurden bereits 2009 ausgeweitet und das Wohngeld angehoben. Auch der Ausbau der Krippenplätze wird weiter vorangetrieben.

Um gegen die Armut von Kindern zu wirken, muss die Betreuungssituation in Deutschland verbessert werden. Dies dient einerseits der Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben und trägt andererseits dazu bei, kindliche Entwicklungsunterschiede zu verringern. Neben solchen und ähnlichen Strukturmaßnahmen (z.B. der Förderung Früher Hilfen oder von Elternkursen) sind aber auch die finanziellen Unterstützungsleistungen für Familien zu betrachten. Der Deutsche Kinderschutzbund ist der Auffassung, dass finanzielle Unterstützung *und* ein Ausbau der Infrastruktur nur zusammen wirken können. Wir widersprechen der Meinung, dass in Zeiten knapper Kassen die Konzentration auf Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen *oder* die finanziellen Unterstützungssysteme erfolgen muss.

Gegenstand der vorliegenden Ausführungen ist nun aber eine Auseinandersetzung mit den finanziellen Unterstützungsleistungen für Familien und deren Kinder. Daraus werden die zentralen Forderungen des Deutschen Kinderschutzbundes abgeleitet. Der Deutsche Kinderschutzbund ist hierbei in Anlehnung an Berechnungen des Paritätischen der

Meinung, dass jedes Kind in einem ersten Schritt je nach Alter eine Unterstützung bzw. Förderung in Höhe von 276 Euro (bis zum 6. Lebensjahr), 332 Euro (zwischen dem 6. und 14. Lebensjahr) bzw. 358 Euro (zwischen dem 14. und 18. Lebensjahr) erhalten muss. Hiermit sollten der notwendige Bedarf an Grundgütern gedeckt und die soziokulturelle Teilhabe zumindest ansatzweise möglich sein. Dies soll im Rahmen der gegenwärtigen sozial- und familienpolitischen Leistungen verwirklicht werden. Wir werden hierauf in dem ersten Teil der Ausführungen eingehen. Da das bisherige System aber zahlreiche Ungerechtigkeiten impliziert, bedarf es anstelle der Vielzahl der gegenwärtigen sozial- und familienpolitischen Leistungen mittelfristig einer Kindergrundsicherung in einer Höhe, die eine soziokulturelle Teilhabe von Kindern ermöglicht und einen Beitrag zu mehr Chancengerechtigkeit leistet. Die Forderung einer Kindergrundsicherung wird im zweiten Teil der Ausführungen behandelt.

Notwendige Änderungen im Rahmen des bisherigen Leistungssystems

Jedem Steuerzahlenden muss nach der Begleichung der Einkommenssteuer so viel übrig bleiben, wie er zur Bestreitung seines Lebensunterhaltes und des Unterhaltes der Familie benötigt. Die Bundesregierung hat alle fünf Jahre einen Bericht vorzulegen, in dem die Höhe dieses Existenzminimums beschrieben wird. Das sogenannte sächliche Existenzminimum setzt sich hierbei aus dem im Sozialhilferecht anerkannten Regelsatz, den ermittelten Kosten für die Unterkunft und den zugrunde gelegten Heizkosten zusammen. Seit Anfang 2010 beträgt dieses sächliche Existenzminimum für Kinder 4.488 Euro im Jahr, d.h. 374 Euro im Monat.

Zusätzlich wird neben dem Sachbedarf bei Kindern auch der Betreuungs- und Erziehungsbedarf berücksichtigt. Der Betreuungs- und Erziehungsbedarf liegt bei 2.520 Euro im Jahr, d.h. bei 210 Euro im Monat. Sachbedarf und Betreuungs- und Erziehungsbedarf ergeben zusammen ein insgesamt steuerlich freizustellendes Minimum von 7.008 Euro im Jahr, d.h. 584 Euro im Monat.

Trotz kritischer Stimmen gegenüber dem Existenzminimumbericht¹ kann das dort festgelegte Existenzminimum für Kinder zumindest als Richtwert für den Bedarf eines Kindes und somit eine mögliche Grundsicherung dienen. Da es bis zur Einführung einer

¹ Vgl. z.B. Nationale Armutskonferenz 2007: Das Existenzminimum für Kinder im SGB II und SGB XII muss neu bestimmt werden!; gefunden am 18.11.2009 unter http://www.nationale-armutskonferenz.de/publications/okt_2007/07-10-16%20Existenzminimum%20fuer%20Kinder%20nak.pdf

Grundsicherung aber einer langen politischen Überzeugungsarbeit bedarf, gilt es, zunächst bei den bestehenden Unterstützungssystemen anzusetzen. Hier erhalten nicht alle Kinder ausreichende finanzielle Leistungen, wie in den folgenden Ausführungen deutlich werden wird.

ALG II und Sozialgeld – Bedarfsgerechtigkeit verfehlt

Die Gesetzgebung zur Arbeitsmarktreform (Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt), kurz als HARTZ IV-Gesetzgebung bezeichnet, ist seit 1. Januar 2005 in Kraft. In deren Rahmen wurden die Unterstützungssysteme Bundessozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zusammengeführt. Arbeitslosengeld I (ALG I) wird in Höhe von 68% des letzten Nettoeinkommens gezahlt. Wie lange ALG I gezahlt wird, hängt von dem Lebensalter und der Dauer der Beschäftigung ab. Nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II) haben alle erwerbsfähigen Arbeitssuchenden anschließend Anspruch auf ALG II, dazu kommt die Übernahme der 'angemessenen' Unterkunft- und Heizkosten. Als erwerbsfähig gelten alle Personen ab 15 Jahren. Kinder bis 15 Jahre und andere nichterwerbsfähige, wie z.B. kranke Personen in einer Bedarfsgemeinschaft, erhalten Sozialgeld nach dem Sozialgesetzbuch XII (SGB XII).

Derzeit ist eine um sich greifende Stigmatisierung von EmpfängerInnen sozialer Leistungen zu beobachten. In Zeitungs- und Fernsehberichten, von hochrangigen Politikern und manchmal leider sogar von Lobbyvertretern für Kinder wird ein Negativbild von Personen vermittelt, die von Hartz IV-Leistungen leben – ein unreflektiertes, unrelativiertes und verzerrendes Bild der tatsächlichen Begebenheiten. Dies führt in der Öffentlichkeit ansatzweise zu der Auffassung, die Missbrauchsquote läge bei Sozialleistungen zwischen 30% und 40%. Tatsächlich zeigen Studien, dass die missbräuchliche Inanspruchnahme sozialer Leistungen nur in 2% bis 3% aller Bedarfsgemeinschaften stattfindet.² Daraus folgend alle Bedarfsgemeinschaften unter Generalverdacht zu stellen ist ungerecht und nicht richtig. Zum Vergleich: die zu erwartende Schadenssumme durch Steuerhinterziehung fällt um ein vielfaches höher aus.

² Der Paritätische Wohlfahrtsverband 2005: Kurzexpose – Vermuteter Sozialmissbrauch und gefühlte Kostenexplosion im Arbeitslosengeld II.

Auch werden Forderungen laut, dass das Arbeitslosengeld II über mehrere Jahre nicht weiter angehoben werden darf, um einen größeren Abstand zu den geringen Löhnen zu erreichen und somit Arbeitsanreize zu schaffen. Eine solche Forderung impliziert, dass die EmpfängerInnen von den Regelsätzen gut leben könnten und daher keine Arbeit aufnehmen würden. Eine solche Sichtweise ist zynisch. Tatsächlich reichen die gegenwärtigen Regelsätze von 359 Euro für den Haushaltsvorstand, 215 Euro (60% des Erwachsenenregelsatzes für ein Kind bis zum 6. Lebensjahr), 251 Euro (70%/für Kinder zwischen dem 6. und 14. Lebensjahr) bzw. 287 Euro (80%/für Kinder zwischen dem 14. und 18. Lebensjahr) bei weitem nicht aus. Betrachtet man die Einzelposten, aus denen sich der Regelsatz ergibt, so bleiben z.B. für ein zwölfjähriges Kind für Nahrungsmittel und Getränke nur 92,87 Euro im Monat. Dies macht für den gesamten Tag ca. 3 Euro. Bedenkt man, dass allein das Schulmittagessen an Ganztagschulen durchschnittlich zwischen 2,50 und 3,50 Euro kostet, so wird schnell deutlich, dass dieser Betrag zu niedrig ist. Auch das Forschungsinstitut für Kinderernährung Dortmund hat gezeigt, dass mit dem Regelsatz keine ausgewogene Verpflegung möglich ist, für die je nach Alter und Entwicklungsstand bis zu 6 Euro am Tag nötig sind.³

Eine vorgelegte Untersuchung zeigt, dass den EmpfängerInnen von ALG II und deren Kindern eine Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben vorenthalten ist.⁴ Die Anteile, z.B. für den Besuch von Sport- und Kulturveranstaltungen oder Schreibwaren reichen hierfür nicht aus. Es besteht deutlicher Anpassungsbedarf, da die soziale und kulturelle Teilhabe von Kindern deren Weiterentwicklung und Bildung dient, die wiederum ihr Armutsrisiko im weiteren Lebensverlauf reduziert.

Der Regelsatz orientiert sich an den Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Hierbei werden, vom Nettoverdienst ausgehend, die unteren 20% der Ein-Personen-Haushalte ohne SozialhilfeempfängerInnen betrachtet. Deren private Ausgaben dienen als Bemessungsgrundlage für den Regelsatz und dessen Einzelposten. Kinder erhalten wie bereits erwähnt zwischen 60% und 80% des Satzes. Diese Ableitung des Kinderregelsatzes vom Regelsatz für Erwachsene führt aber an den tatsächlichen Lebensbedingungen von Kindern vorbei. So wird Kindern z.B. ein Posten für Tabak und alkoholische Getränke zugestanden, allerdings keine Ausgaben für Nachhilfe oder

³ Kerstin Clausen / Mathilde Kersting (Forschungsinstitut für Kinderernährung Deutschland) 2007: Wie teuer ist eine gesunde Ernährung für Kinder und Jugendliche, in: Apotheken Umschau, Ausgabe 09/2007, S.508-513.

⁴ Bernhard Christoph 2008: Was fehlt bei Hartz IV. Zum Lebensstandard der Empfänger von Leistungen nach SGB II, in: Informationsdienst Soziale Indikatoren (ISI), Ausgabe 40, S.7-10.

außerschulische Bildung. Weiterhin ist nicht nachvollziehbar, warum Kinder und Jugendliche, die sich bekanntermaßen im Wachstumsprozess befinden, einen geringeren Bedarf an Kleidung haben sollen als eine erwachsene Person. Auch das Bundessozialgericht hat jüngst in seinem Urteil die pauschale Ableitung des Kinderregelsatzes vom Regelsatz für Erwachsene als nicht verfassungsgemäß beurteilt und an die Herleitung des Regelsatzes an das Bundesverfassungsgericht verwiesen. Der Deutsche Kinderschutzbund unterstützt diese Entscheidung und fordert, einen eigenen Regelsatz für Kinder, der auf deren tatsächliche Bedürfnisse abgestimmt ist, zu entwickeln.

Bei einer Neuanpassung sind neben dem besonderen Bedarf von Kindern auch die Preissteigerungen der letzten Jahre zu beachten. Für den Zeitraum, in dem keine neuen EVS-Daten vorliegen wird die Höhe des Regelsatzes an die Rentenentwicklung gekoppelt. Das heißt, dass bei einem Anstieg der Rente schlussendlich auch der Regelsatz angehoben wird. Die Fortschreibung des Regelsatzes hängt demnach von dem aktuellen Rentenwert der gesetzlichen Rentenversicherung ab. Zwischen 2003 und dem Juli 2008 wurde der Rentenwert nur um einige Euro erhöht. Dies hatte einen Anstieg des Regelsatzes für den Haushaltsvorstand von damals 345 Euro auf 351 Euro zur Folge. Seit 2003 waren die Preise für Lebensmittel, die Energiekosten oder die Kosten für Bildung und Gesundheit allerdings in weit höherem Ausmaß angestiegen. Die Kopplung des Regelsatzes an die Rentenentwicklung entspricht also nicht der tatsächlichen Bedarfsentwicklung. Der Deutsche Kinderschutzbund fordert deshalb, dass sich der Regelsatz zukünftig an der tatsächlichen und feststellbaren Preisentwicklung orientieren muss.

Der Paritätische hat in einer vorgelegten Expertise errechnet, in welchem Umfang einzelne Positionen des Regelsatzes angehoben werden müssten, um den tatsächlichen Ausgaben für Kinder gerecht zu werden.⁵ Auf Basis der EVS sind hierbei die für die Kinder getätigten Ausgaben von Paaren mit einem Kind mit den tatsächlichen Regelsatzanteilen verglichen worden.

⁵ Der Paritätische Wohlfahrtsverband 2008: Expertise. Was Kinder brauchen... Eine offene Diskussion über das Existenzminimum für Kinder nach dem Statistikmodell gemäß § 28 SGB XII (Sozialhilfe).

Beachtet man nun die notwendige Anpassung einiger Einzelpositionen der Hartz IV-Regelsätze für Kinder und die Preissteigerungen so müsste der Regelsatz wie folgt angepasst werden:

- für Kinder bis unter 6 Jahren 276 Euro
- für Kinder von 6 bis 14 Jahren 332 Euro
- für Kinder zwischen 14 und 18 Jahren 358 Euro

Zusammengefasst ergeben sich also folgende Forderungen des Deutschen Kinderschutzbundes:

- **Die Ableitung des Regelsatzes für Kinder vom Erwachsenenregelsatz führt an den tatsächlichen Lebensbedingungen und dem besonderen Bedarf von Kindern vorbei.**
- **Es muss schnellstmöglich ein eigener Regelsatz für Kinder bestimmt werden.**
- **Bei einer Anpassung an die tatsächlichen Bedürfnisse von Kindern unter Berücksichtigung der Preisentwicklung muss dieser Regelsatz zwischen 276 und 358 Euro liegen.**
- **Zukünftig ist die Regelsatzfortschreibung an die Preisentwicklung und nicht an den Rentenwert zu koppeln.**

Besondere Einmalleistungen

Mit der Einführung von Hartz IV im Jahr 2005 sind die Möglichkeiten, einmalige Beihilfen zu erhalten, bis auf wenige Ausnahmen gestrichen worden.⁶ Stattdessen sollen „besondere Ausgaben“ im Regelsatz enthalten sein. Dies führt zu absurden Kleinstbeträgen wie z.B. monatlich 41 Cent für den Fahrradkauf oder 95 Cent für den Kauf einer Waschmaschine für ein fünfjähriges Kind. Zu erwarten, dass Bedarfsgemeinschaften die entsprechenden Beträge ansparen, um sich im Fall der Fälle eine Neuanschaffung leisten zu können, ist realitätsfern wenn man beachtet, dass die Sätze ohnehin nicht zur Gestaltung eines menschenwürdigen Lebens ausreichen. Daraus ergibt sich unsere Forderung der Wiedereinführung besonderer Einmalleistungen wie z.B. für:

- Kühlschränke, Waschmaschinen
- Reparaturkosten
- (Kinder-)Möbel, Einrichtungsgegenstände

⁶ Ausnahmen hierzu sind nach § 31 Abs. 1 SGB XII Leistungen zur „Erstaussstattung für Wohnungen“, „Erstaussstattungen für Bekleidung“ und „mehrtägige Klassenfahrten“.

- Fernsehgeräte
- Fahrräder, Spielzeug
- PCs, Datenverarbeitungsgeräte
- besonderen kindlichen Kleidungsbedarf (Sportkleidung, Wachstum)

Nach der Kritik der Wohlfahrtsverbände und des DKSB ist im Jahr 2009 das Schulbedarfspaket in Höhe von 100 Euro eingeführt worden. Dies ist als Schritt in die richtige Richtung begrüßenswert, zeigt aber ebenso, dass die pauschalen Regelsätze auch in der Politik als unzureichend anerkannt werden.

Die endgültige Gewährleistung von Einmalleistungen hing früher häufig von dem jeweiligen Sachbearbeiter oder der Sachbearbeiterin und kommunalen Richtlinien ab. Die Beurteilung konnte je nach SachbearbeiterIn oder Kommune sehr unterschiedlich ausfallen, wie die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen. Es bedarf also der Festlegung objektiver Grundlagen und eines Rechtsanspruches auf die Gewährung einmaliger Leistungen, um Ungerechtigkeiten vorzubeugen.

- **Der Deutsche Kinderschutzbund fordert, dem Beispiel des Schulbedarfspakets folgend, eine Einführung einmaliger Leistungen für besondere Bedarfe.**
- **Insgesamt bedarf es bei der Einführung besonderer Einmalleistungen der Entwicklung verbindlicher Standards und Richtlinien der Gewährleistung.**

Kindergeld / Kinderfreibetrag

Im Jahr 1996 ist das Einkommenssteuer- und Kindergeldrecht vereinheitlicht worden. „Seither kommt für jedes Kind der Kinderfreibetrag als Steuerfreistellung des Existenzminimums eines Kindes oder das Kindergeld, das als Steuervergütung im laufenden Kalenderjahr gewährt wird, zur Anwendung (Statistisches Bundesamt)“. Das steuerlich freizustellende Existenzminimum für ein Kind liegt derzeit bei 7.008 Euro. Als monatliche „Vorauszahlung“ dieser Steuerentlastung dient in erster Linie das Kindergeld von derzeit 184 Euro für das erste und zweite sowie 190 Euro für das dritte Kind. Für das vierte und jedes weitere Kind werden 215 Euro gezahlt. Wenn das Kindergeld nicht zur Steuerfreistellung erforderlich ist, wird es zur Förderung der Familie dennoch gezahlt. Dies ist dann der Fall, wenn z.B. Familien nur ein geringes zu versteuerndes Einkommen erwirtschaften. Insgesamt sinkt mit steigendem Einkommen dieser sogenannte Förderanteil des Kindergeldes. Im Jahr 2005 wurden circa 35 Mrd. Euro an Kindergeld

ausgezahlt. Hiervon waren mit 44% weniger als die Hälfte davon familienfördernde Leistungen. Der Restanteil diente der steuerlichen Freistellung des Existenzminimums für Kinder. Insofern ist das Kindergeld oft keine Unterstützung oder Förderung von Familien sondern eine steuerlich zu gewährende Entlastung für Kinder.

Die Anhebung des Kindergelds zum 01. Januar 2010 soll vor allem kinderreichen Familien zu Gute kommen, die tendenziell ein hohes Armutsrisiko haben. Allerdings haben die meisten Familien in Deutschland nur ein bis zwei Kinder. Hierunter fällt vor allem auch die am häufigsten von Armut betroffene Haushaltsgruppe der Alleinerziehenden.

Weiteres zentrales Defizit der bisherigen Kindergeldregelung ist, dass das Kindergeld bei Personen und Familien, die von Leistungen nach dem SGB II leben, vollständig als Einkommen angerechnet wird. Kinder, deren Eltern Sozialtransfers beziehen, profitieren somit überhaupt nicht von der Kindergelderhöhung. Und auch die Alleinerziehenden, die Familienform mit der höchsten Armutsgefährdung, profitieren von der Kindergelderhöhung weniger. Wenn der unterhaltspflichtige Elternteil seinen Unterhaltungspflichten nachkommt, so hat er einen Anspruch auf die Hälfte des Kindergeldes. Aus diesem Grund kommen von einer Kindergelderhöhung von 20 Euro bei den Alleinerziehenden nur 10 Euro an.

Die Lebenssituation der nach dem „Sozialhilfestandard“ armen Familien, die eine Unterstützung am Nötigsten hätten, wurde durch die Kindergelderhöhung nicht verbessert. Solange noch kein bedarfsgerechter Hartz IV-Regelsatz für Kinder existiert, sollte daher das Kindergeld Familien, die von ALG II leben, in der Höhe gewährleistet werden, dass zusammen mit dem gezahlten Regelsatz eine Bedarfsdeckung erreicht wird. Gehen wir von den Berechnungen des Paritätischen zu einem bedarfsgerechten Regelsatz aus, so müssten bei einer durchschnittlichen Bedarfsdeckung eines Kindes bei 320 Euro und einem durchschnittlichen Regelsatz von derzeit 251 Euro knapp 70 Euro des Kindergeldes an Familien in Hartz IV gezahlt werden.

Im Einzelfall würden sich folgende Zuzahlungen durch das Kindergeld ergeben:

Alter des Kindes	Bedarfsgerechter RS	Derzeitiger RS	Kindergeldzuzahlung
0 bis 6 Jahre	276€	215€	61€
7 bis 14 Jahre	332€	251€	81€
15 bis 18 Jahre	358€	287€	71€

Zu erwähnen ist noch eine weitere Gerechtigkeitslücke. Wenn das zu versteuernde Einkommen relativ hoch ist, kann der sogenannte Kinderfreibetrag in Anspruch genommen werden. Im Rahmen der jährlichen Steuererklärung wird vom Finanzamt geprüft, ob der Kinderfreibetrag für den Steuerpflichtigen günstiger als die Auszahlung des Kindergeldes ist. Dies war nach Angaben des Bundesministeriums für Finanzen im Jahr 2006 z.B. ab einem Einkommen von circa 62.000 Euro der Fall. Ab dann steigt die steuerliche Entlastung zudem mit steigendem Einkommen. Dies führt dazu, dass im Höchstfall eine Entlastung von circa 260 Euro für ein Kind im Monat geltend gemacht werden kann. Während also Eltern, die Kindergeld beziehen, nur 184 Euro erhalten, wird Familien mit höherem Einkommen eine höhere Entlastung zuteil.

Durch die Anhebung des Kindergeldes und der Kinderfreibeträge zu Beginn des Jahres 2010 wurde diese Ungleichbehandlung noch weiter fortgeschrieben. Haushalte, die von Sozialtransfers leben, profitierten von der Anhebung des Kindergeldes nicht, Familien mit mittlerem Einkommen erhalten seit dem 20 Euro mehr während die maximale Entlastung durch den Freibetrag für Familien mit sehr hohem Einkommen mit der Neuregelung um etwa 30 Euro steigen konnte.

Eine solche steigende Unterstützung mit geringer werdendem Bedarf entspricht nicht dem Prinzip der sozialen Gerechtigkeit. Der Deutsche Kinderschutzbund fordert daraus folgend die Zahlung eines einheitlichen Kindergeldes und die Abschaffung der Kinderfreibetragsregelung.

Zusammengefasst ergeben sich folgende Forderungen:

- **Zukünftig müssen auch Familien, deren Eltern Sozialleistungen erhalten, das Kindergeld in der Höhe erhalten, dass zusammen mit dem Regelsatz eine Bedarfsdeckung erreicht wird.**
- **Im Sinne der sozialen Gerechtigkeit ist für alle anderen Kinder ein einheitliches Kindergeld zu zahlen.**

Wohngeld und Kinderzuschlag

Das Wohngeld und der Kinderzuschlag sind Instrumente, die vorbeugen sollen, dass Familien aufgrund der aufzuwendenden Kosten für Kinder zu Hartz IV-Fällen werden. Das Wohngeld wurde 2009 angepasst. Haushalte, die keinen Anspruch auf Übernahme von Unterkunftskosten nach SGB II haben, erhalten demnach ab 2009 durchschnittlich 140 Euro statt bisher 90 Euro Wohngeld.

Die Anhebung des Wohngeldes begrüßte der Deutsche Kinderschutzbund als richtigen Schritt. Nichts desto weniger steigen die Wohnkosten dramatisch an, sobald Kinder im Haushalt leben. Zukünftig muss daher eine aufstockende Kinderkomponente diskutiert werden, über die solche Mehrkosten ausgeglichen werden können.

Auch der Kinderzuschlag wird Eltern gewährt, deren Einkommen ausreicht, den eigenen Lebensunterhalt zu decken, allerdings nicht den der eigenen Kinder. Um in diesem Falle die Hilfebedürftigkeit nach SGB II zu vermeiden wird ein Kinderzuschlag in Höhe von max. 140 Euro gewährt. Die Einkommensgrenzen, die zum Bezug des Kinderzuschlags berechtigen, waren früher sehr eng gefasst. Nach Angaben des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) kam der Kinderzuschlag daher im Dezember 2006 nur etwa 42.000 Familien in Deutschland zu gute.⁷ Die Bundesregierung hat auf die Kritik der Wohlfahrtsverbände und des Deutschen Kinderschutzbundes reagiert und den Kinderzuschlag zum 1. Oktober 2008 reformiert. Die Mindesteinkommensgrenze wurde abgesenkt und einheitlich auf 600 Euro für Alleinerziehende und 900 Euro für Paare festgelegt. Zuvor wurde diese Grenze individuell berechnet, was in der Praxis zu einem sehr hohen Verwaltungsaufwand und einer Ablehnungsquote von mehr als 80% der Anträge führte. Des Weiteren wird die Leistung ab jetzt unbefristet gewährt, während sie zuvor nur maximal drei Jahre bezogen werden konnte. Nach Daten des DGB soll der modifizierte Kinderzuschlag nun etwa 100.000 Familien helfen.⁸

Der Deutsche Kinderschutzbund unterstützt, dass über die Neuregelung des Kinderzuschlags der Kreis der Anspruchsberechtigten ausgeweitet und die Leistungen künftig unbefristet gewährt werden. Es darf aber nicht der Eindruck entstehen, dass Kinder, deren Eltern den Kinderzuschlag erhalten, nicht in einer finanziell prekären Situation leben würden. Obgleich sie nicht mehr in der Statistik der ALG II-Bedarfsgemeinschaften auftauchen, sind sie letztlich weiterhin von Sozialtransfers abhängig. Kritische Stimmen behaupten, dass die Armut letzten Endes nur von einer in die andere Statistik überführt würde.

Auch besteht weiterer Handlungsbedarf. Erwirtschaften Eltern auch nur einen Euro weniger als die Mindesteinkommensgrenze, so erhalten sie keinen Kinderzuschlag sondern können ergänzendes ALG II beantragen. Wie bekannt ist, machen längst nicht

⁷ Deutscher Gewerkschaftsbund 2007: Arbeitsmarkt Aktuell, Ausgabe 01/2007. Reformierter Kinderzuschlag kann Kinderarmut und Hartz IV-Bedürftigkeit von Familien vermeiden.

⁸ DGB Arbeitsmarkt aktuell: Kinderzuschlag ausbauen – DGB Vorschlag zur Bekämpfung der Hartz IV Abhängigkeit von Familien, Nr. 8/ 2009.

alle Familien von diesem Anspruch Gebrauch. Scham und Unkenntnis, die abweisende Behandlung und nicht hinreichende Informationsvermittlung durch die Arbeitsagenturen oder aber die Furcht, zu einem Wohnungswechsel oder einer anderen Beschäftigung gezwungen zu werden, können die Beantragung verhindern. Dies führt zu einer relativ hohen Anzahl der sogenannten „verdeckten Armen“, d.h. den Personen oder Haushalten, die Ansprüche auf soziale Leistungen haben aber nicht geltend machen. Eine Aufhebung der Mindesteinkommensgrenze würde hier helfen.

Die Höhe des Kinderzuschlags sinkt mit steigendem Einkommen der Eltern. Das Einkommen aus Erwerbsarbeit der Eltern wurde demnach zunächst um 70%, nach der Neuregelung zum Januar 2009 um 50% auf den Kinderzuschlag angerechnet. Diese Absenkung der sogenannten Abschmelzrate ist zu begrüßen, da durch sie Arbeitsanreize geschaffen werden. Parallel zur Abschmelzrate beim Kinderzuschlag sinkt aber auch das Wohngeld. Insgesamt ist es daher auch jetzt noch so, dass von einem höheren Einkommen nur sehr wenig übrigbleibt.

Vor allem bringt aber die festgelegte Höchsteinkommensgrenze ein Problem mit sich. Verdient ein Haushalt nur wenige Euro mehr als die Höchsteinkommensgrenze, so verliert er den Anspruch auf Kinderzuschlag. Demnach kann beispielsweise mit einer geringen Einkommenserhöhung durch das Wegfallen des Kinderzuschlags de facto eine Verschlechterung der ökonomischen Situation des Haushalts einhergehen. Um solche Härten zu vermeiden fordert der Deutsche Kinderschutzbund die Abschaffung der Höchsteinkommensgrenze. Durch die Abschmelzrate findet ohnehin schon schrittweise ein Auslaufen des Anspruches auf Kinderzuschlag statt.

Auch der Kinderzuschlag sollte zusammen mit dem Kindergeld den Bedarf eines Kindes decken. Daher ist auch er altersabhängig zu staffeln. Bei 184 Euro Kindergeld für das erste Kind müsste der maximal gezahlte Kinderzuschlag von derzeit 140 Euro wie folgt gestaltet werden, um den angenommenen Mindestbedarf zu erreichen:

Alter des Kindes	Bedarfsgerechter RS	Kindergeld	Max. Höhe Kinderzuschlag
0 bis 6 Jahre	276€	184€	92€
7 bis 14 Jahre	332€		148€
15 bis 18 Jahre	358€		174€

Zusammengefasst fordert der DKSB:

- **Beim Wohngeld ist über eine aufstockende Kinderkomponente zu diskutieren.**
- **Beim Kinderzuschlag sollten die Einkommensgrenzen aufgehoben werden, um mehr Kinder aus Harz IV herauszuholen.**
- **Zudem muss der Kinderzuschlag um den Betrag erhöht werden, durch den zusammen mit dem Kindergeld jeweils eine Bedarfsdeckung erreicht wird.**

Unterhaltszahlungen / Unterhaltsvorschuss

Eine mit dem höchsten Armutrisiko versehene Haushaltsform sind die Alleinerziehenden, auch Ein-Eltern-Familien genannt. Deren Einkommenslage hängt ganz wesentlich von der Höhe der geleisteten Unterhaltszahlungen ab. Sie entspricht den in der sog. Düsseldorfer Tabelle festgehaltenen Leitlinien für den Unterhaltsbedarf von Unterhaltsberechtigten. Je nach Alter des Kindes und des Einkommens des unterhaltspflichtigen Elternteils ergibt sich eine Höhe des Kindesunterhalts zwischen 317 Euro und 781 Euro im Monat.

Zu Beginn des Jahres 2010 wurden die Unterhaltswerte der Düsseldorfer Tabelle, die an die Kinderfreibeträge gekoppelt sind, nach oben angepasst und um durchschnittlich 13% erhöht. Dies kommt den Alleinerziehenden zu Gute und führt zu mehr Bedarfsgerechtigkeit.

Allerdings werden Unterhaltszahlungen ehemaliger Partner allzu häufig gar nicht, schleppend oder nur in geringer Höhe geleistet. Dies kann auf die eingeschränkten Zahlungsmöglichkeiten der Unterhaltspflichtigen zurückgeführt werden. Teilweise versuchen unterhaltspflichtige Personen aber auch, sich der Zahlungspflicht zu entziehen, indem sie die Höhe des eigenen Einkommens verheimlichen oder falsche Angaben zu der eigenen Einkommenssituation machen.

Dem Problem unzureichender Unterhaltszahlungen soll durch öffentliche Unterhaltsvorschussleistungen begegnet werden. Die prekäre finanzielle Lage von Ein-Eltern-Familien wird durch die Zahlungsvorschüsse allerdings nur bedingt abgemindert, da sie zum einen auf sechs Jahre begrenzt sind und zum anderen nur für Kinder bis zum 12. Lebensjahr geleistet werden. Im Anschluss daran fehlt für diese Familien die Unterstützung. Während die Unterhaltsberechtigung von Kindern, deren unterhaltspflichtige Eltern den Unterhalt leisten, nicht in Frage steht, gehen Kinder im

Unterhaltsvorschuss ab dem 12. Lebensjahr leer aus. Wir fordern daher, den Unterhaltsvorschuss auch nach dem 12. Lebensjahr weiter zu gewähren.

Die Höhe des Unterhaltsvorschuss liegt bei dem Mindestunterhalt nach der Düsseldorfer Tabelle unter Abzug des Erstkindergeldes. Dies sind für Kinder bis 6 Jahre 133 Euro und Kinder zwischen dem 6. und dem 12. Lebensjahr 180 Euro im Monat. Kinder bzw. Jugendliche zwischen dem 12. und 18. Lebensjahr haben nach der Düsseldorfer Tabelle einen Mindestanspruch von 426 Euro. Ab dem 18. Lebensjahr liegt der Mindestbetrag bei 488 Euro. Zieht man von diesen Beträgen das Erstkindergeld ab, so müssen Kinder zwischen zwölf und 18 Jahren 242 Euro und junge Erwachsene 304 Euro Unterhaltsvorschuss erhalten.

- **Um Ungerechtigkeiten zu vermeiden muss der Unterhaltsvorschuss auch nach dem 12. Lebensjahr weiter gewährt werden.**
- **Er muss bei 242 (für Kinder zwischen 12 und 18 Jahren) und 304 Euro (ab dem 18. Lebensjahr) liegen**

Elterngeld

Das Elterngeld soll ein vorübergehendes Ausscheiden aus dem Beruf und die Betreuung des Kindes ohne große Einschränkungen im Lebensstandard ermöglichen. Die Höhe des Elterngeldes orientiert sich am Einkommen des Elternteils, das Elterngeld beantragt. Es werden 67% des letzten Nettoeinkommens gezahlt. Eltern ohne oder mit geringem Einkommen erhalten den Mindestsatz von 300 Euro, der nicht auf weitere Sozialleistungen angerechnet wird. Maximal wird 1.800 Euro Elterngeld gezahlt. Der Transfer wird die ersten zwölf Lebensmonate des Kindes gewährleistet. Gehen beide Elternteile nachfolgend in Elternzeit, so besteht Anspruch auf insgesamt 14 Monate Elterngeld.

Mit der Einführung des Elterngeldes für ab dem Jahr 2007 geborene Kinder sollte der Wiedereinstieg in den Beruf gefördert werden. Die zeitliche Einschränkung der Leistung – bei höheren Sätzen – im Vergleich zum vorher geltenden Erziehungsgeld, sollen einen schnellern, elterlichen Wiedereinstieg in den Beruf ermöglichen. Kritik muss aber daran geübt werden, dass die neue Regelung für nicht Berufstätige und Geringverdiener teils eine erhebliche Verschlechterung zur Folge hat. Diese haben das monatlich 300 Euro betragende Erziehungsgeld bis zu zwei Jahre erhalten während das Elterngeld nur ein Jahr bzw. 14 Monate gewährt wird. Der Mindestbetrag ist zu erhöhen, damit Familien mit

keinem oder niedrigem Einkommen auch vom Elterngeld profitieren, das bisher für sie im Vergleich zum Erziehungsgeld eine deutliche Verschlechterung darstellt.

Mit der Einführung des Elterngeldes sollte eine stärkere Beteiligung der Väter an der Kindesbetreuung unterstützt werden. Erste Studienergebnisse sprechen dafür, dass dieses Ziel teilweise erreicht werden konnte.⁹ Während vor der Einführung des Elterngeldes nur 3,5% der Väter Erziehungszeit beantragten, waren es im Jahr 2008 bereits 16%.¹⁰ Allerdings beantragt die überwiegende Mehrheit der berufstätigen Väter Elterngeld nur für die Mindestzeit von zwei Monaten. Kindesbetreuung scheint noch immer überwiegend die Aufgabe der Mütter zu sein. Hier ist auch an die Verantwortung in der Wirtschaft zu appellieren. Beiden Elternteilen muss Rückendeckung bei ihrem Wunsch nach Elternzeit gegeben und flexiblere Arbeitszeitregelungen vereinbart werden.

Trotz der positiven Effekte des Elterngeldes sind weitere Praxisprobleme zu erwähnen. Wenn Eltern sich entscheiden, nacheinander in Teilzeit zu gehen, um das eigene Kind zu betreuen, so haben sie Anspruch auf 14 Monate Elterngeld. Reduzieren sie indes gleichzeitig ihre Stundenanzahl um sich gemeinsam um das Kind zu kümmern, so erhalten sie lediglich 7 Monate die Leistung.

- **Der Mindestbetrag des Elterngeldes ist zu erhöhen, auf dass Eltern mit keinem oder niedrigem Einkommen im Vergleich zur vorherigen Regelung des Erziehungsgeldes nicht mehr benachteiligt sind.**
- **Auch bei gleichzeitiger Reduzierung der Stundenzahl durch beide Elternteile, um die Kindesbetreuung zu leisten, ist 14 Monate Elterngeld zu gewährleisten.**

Plädoyer für einen Systemwechsel – die Kindergrundsicherung

Es zeigt sich, dass bei den finanziellen Unterstützungsleistungen Veränderungsbedarf besteht, wenn man die Armut von Kindern eindämmen möchte. Zwar heißt es im 3. Armuts- und Reichtumsbericht des Jahres 2008, dass die Bundesrepublik Deutschland zu den OECD-Staaten gehört, in denen die Ungleichheit der Markteinkommen durch Steuern und Sozialtransfers am stärksten reduziert wird. Die sozial- und familienpolitischen Transferleistungen wie Arbeitslosengeld II, Kindergeld, Kinderzuschlag, Wohngeld und das frühere Erziehungsgeld hätten das Risiko der

⁹ BMFSFJ 2008: Dossier. Elterngeld als Teil nachhaltiger Familienpolitik, 3. aktualisierte Auflage.

¹⁰ TAZ vom 30. Oktober 2008: Erste Bilanz Elterngeld, S.4.

Einkommensarmut im Jahr 2005 insgesamt von 26% auf 13% und bei Kindern von 34% auf 12% gesenkt. Dies sei ein Spitzenwert im europäischen Vergleich. Allerdings ist diese positive Sichtweise deutlich zu relativieren. Das dieser Statistik zugrundeliegende Erhebungsverfahren wird kontrovers diskutiert. Hierbei werden die Befragten nicht zufällig ausgewählt sondern können freiwillig an der Befragung teilnehmen. Der komplexe Fragebogen wird schriftlich und nur auf Deutsch durchgeführt, so dass bildungsferne Personen und Personen mit Migrationshintergrund nicht repräsentativ erfasst sind. Als Folge dessen ergeben sich niedrige Armutsquoten, die durch andere Erhebungsverfahren nicht bestätigt werden. So liegt die Armut von Kindern und Jugendlichen nach Daten des Sozioökonomischen Panels (SOEP) 2005 bei 18% für Erwachsene und 26% für Kinder. Studien der UNICEF und der OECD kommen des Weiteren zu dem Schluss, dass Deutschland bei der Bekämpfung von (Kinder-)Armut durch sozial- und familienpolitische Maßnahmen im Mittelfeld und keineswegs in der Spitzengruppe betrachteter OECD-Länder liegt. Trotz anhaltender staatlicher Umverteilung durch Steuern und Transfers erhöhte sich die Kluft zwischen Reich und Arm seit Mitte der 1980er Jahre, da die Transfers weniger auf Personen mit geringeren Einkommen ausgerichtet sind als in zahlreichen anderen untersuchten Ländern. Kinder sind hierzulande besonders betroffen. Deren Armutsquote erhöhte sich seit Mitte der 1980er Jahre von 7% auf 16% im Jahr 2005.

Fest steht, dass die hiesige *Sozial- und Familienpolitik nicht alle Kinder gleich unterstützt*. Die Schwierigkeit besteht darin, dass bestimmte Leistungen an der Familienform und der Einkommenssituation der Eltern ausgerichtet sind. Eltern, die von ALG II leben, erhalten faktisch kein Kindergeld. Über die Kinderfreibeträge werden zudem gut verdienende Haushalte gegenüber Haushalten, die nur Kindergeld erhalten, finanziell besser gestellt. Das Instrument des Ehegattensplittings ist an die Ehe gekoppelt. Hier mindert der monetäre Ausgleich über niedrige Steuersätze lediglich die Benachteiligung von verheirateten Zwei-Eltern-Familien mit Kindern gegenüber kinderlosen Haushalten, nicht jedoch die prekäre ökonomische Lage anderer Haushalts- und Familienformen. Zu guter Letzt bringt das Elterngeld im Vergleich zum vorher geltenden Erziehungsgeld aufgrund kürzerer Bezugsdauer eine deutliche Verschlechterung für Eltern mit sich, die von Hartz IV leben. Es ist offensichtlich, dass nicht jedes Kind gleich unterstützt wird. Um die mit der Haushalts- und Einkommenssituation einhergehende Benachteiligung von Kindern zu verhindern, müssen Kinder endlich als eigenständige Rechtspersonen begriffen werden. Der

Deutscher Kinderschutzbund fordert deshalb mittelfristig eine eigene Kindergrundsicherung für alle Kinder, ganz gleich in welcher Familie sie leben oder welches Einkommen ihre Eltern erwirtschaften.

Eine solche Grundsicherung sollte in der Höhe ausreichen, dass Kinder neben einer gesicherten Grundversorgung am sozialen und kulturellen Leben teilhaben können. Das heißt, dass die Kindergrundsicherung über das reine sächliche Existenzminimum für Kinder hinausgehen und der besondere Erziehungs- und Ausbildungsbedarf berücksichtigt werden muss, so lange die Infrastruktur in diesem Bereich noch nicht hinreichend ausgebaut ist und flächendeckende, kostenlose Angebote existieren. Ein Betrag um 500 Euro im Monat scheint angemessen.

Daraus folgend stellt sich die Frage der Finanzierung. Hierzu existieren verschiedene Modelle. So ist zum Beispiel über eine Besteuerung der Kindergrundsicherung nachzudenken. Eltern im SGB-II-Bezug oder mit niedrigem Einkommen würden dann die Leistung in vollem Umfang erhalten, während sie bei Beziehenden höherer Einkommen versteuert würde. Zudem sollen die bisherigen familien- und sozialpolitischen Leistungen in eine Kindergrundsicherung überführt werden. Das heißt, dass kein Kindergeld, kein Kinderzuschlag und Sozialgeld sowie auch kein Unterhaltsvorschuss mehr gezahlt werden da stattdessen die Kindergrundsicherung greift. Weitere Mehreinnahmen könnten durch eine Abschaffung des Ehegattensplittings gewonnen werden. Zu berücksichtigen ist auch, dass zumindest ein Teilbetrag der ausgezahlten Kindergrundsicherung in Form von höheren Steuerabgaben bei den zu erwartenden, steigenden Ausgaben für Kinder und deren Bedarf, zurückfließt.

Ohne Zweifel verlangt eine Umstrukturierung von zahlreichen politischen Einzelmaßnahmen zu einer Kindergrundsicherung Mut. Auch existieren Widerstände und offene Fragen, nicht zuletzt in Bezug auf die Finanzierung. Da deshalb eine längere politische und öffentliche Auseinandersetzung über eine Kindergrundsicherung ansteht, stellt der Deutsche Kinderschutzbund die oben beschriebenen Forderungen auf, die sich im Rahmen des bisherigen Leistungssystems bewegen und an den gegenwärtigen politischen Maßnahmen ausrichten. Deren Verwirklichung kann aber nur eine Übergangslösung sein. Denn jede, wenn auch noch so notwendige Veränderung im bestehenden System bringt nicht intendierte Folgen mit sich. So z.B. die Anhebung der Hartz IV-Regelsätze: die Grund- und Kinderfreibeträge in der Einkommenssteuer – das steuerlich zu verschonende Existenzminimum – orientieren sich an dem im

Sozialhilferecht anerkannten Mindestbedarf. Das heißt, dass eine Anhebung der Regelsätze verfassungsgemäß dazu führt, dass auch die Kinderfreibeträge angehoben werden müssen. Dies verursacht erheblichen Mehrkosten für den Staatshaushalt. Zudem werden über höhere Kinderfreibeträge erneut die besser verdienenden Haushalte unterstützt, obgleich sich der Fokus auf bedürftige Familien und Kinder richten sollte. Die Chancengerechtigkeit fördert das nicht.

Eine Kindergrundsicherung wäre ein gerechteres und transparenteres System, über das die in prekärer Lage lebenden Kinder wirklich unterstützt würden. Der Weg zu einer Grundsicherung mag lang und steinig sein. Der Deutsche Kinderschutzbund fordert, im Sinne der Chancengerechtigkeit die Diskussion über Konzepte und Finanzierung einer Kindergrundsicherung zu führen.

- **Alle geforderten Veränderungen im Rahmen der bestehenden Sicherungs- und Unterstützungssysteme sind nur ein Zwischenschritt zur schnellen Verbesserung der Situation armer Kinder.**
- **Sie haben oftmals Auswirkungen, die nicht gewollt sind. So führt z.B. ein Anhebung der Hartz IV-Sätze verfassungsgemäß zu einer Anhebung der Kinderfreibeträge.**
- **Wir brauchen mittelfristig eine einheitliche, besteuerte Kindergrundsicherung in einer Höhe, die über dem sächlichen Existenzminimum liegen muss.**
- **Anstelle des bisherigen Systems würden hier vor allem bedürftige Kinder unterstützt.**

Berlin, 06.02.2010

Deutscher Kinderschutzbund, Bundesverband e.V. © Andreas Kalbitz