

Ungerechtigkeiten in der Familienförderung abbauen – Ist die Kindergrundsicherung ein Lösungsansatz?

Berlin, den 6. September 2019

Kindergrundsicherung im Verfassungsrecht

- Kinderfreibeträge im Steuerrecht
- Existenzminimum der Kinder im Grundsicherungsrecht
- Kindergeld/Kinderzuschlag im Recht der Sozialen Förderung

Steuerrecht

- Das, was der Staat seinen mittellosen Bürgern in Form der Sozialhilfe zur Verfügung stellt, markiert den Bereich, in den der Staat nicht mit Steuern eingreifen darf.
- Auch das Existenzminimum der unterhaltsabhängigen Familienmitglieder muss steuerfrei bleiben (BVerfGE 82, S. 60, 87).
- Bei Kindern muss neben dem sächlichen Existenzminimum ein weiterer Freibetrag für den Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf berücksichtigt werden (BVerfGE 99, S. 2216, 233).

Kinderfreibeträge sind keine Familienförderung

- Sie gewähren auch keinen finanziellen Vorteil, sondern unterlassen lediglich eine grundgesetzwidrige Besteuerung.
- Kinderfreibeträge sind am Maßstab des Erwachsenenfreibetrages zu bewerten, nicht anhand des Kindergeldes (Seiler, 2017, S. 8).
- Die progressive Entlastungswirkung ist den steigenden Steuertarifen bei steigendem Einkommen geschuldet. Bei einer Flat-Tax gäbe es diese Wirkung nicht. Der progressive Steuertarif ist jedoch eine sozialstaatliche Errungenschaft.

Kindergeld gehört zum Bereich der Sozialen Förderung

- Soweit das Kindergeld nicht der Freistellung des kindlichen Existenzminimums dient, d.h. bei Geringverdienern mit keiner oder einer geringen Steuerbelastung, „dient es der Förderung der Familie“ (§ 31 Abs. 1 Satz 2 EStG)
- Nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG ist der Gesetzgeber lediglich im Bereich der eingreifenden Staatstätigkeit der strikten Kontrolle durch das BVerfG unterworfen, besitzt aber im Bereich der gewährenden Staatstätigkeit einen weiten Spielraum (BVerfGE 110, 274, 293 m.w.N.).

Jedes Kind muss dem Staat gleich viel wert sein?

- Unterschiedliche Existenzminima im Steuer- und Grund-sicherungsrecht verstoßen nach Auffassung des BVerfG nicht gegen den Gleichheitsgrundsatz:
 - So könnten Normen des Einkommensteuerrechts fördernden Charakter aufweisen oder zusätzliche, nicht existenznotwendige Aufwendungen erfassen (BVerfG 9.2.2010, 1 BvL 1/09 u.a. - Rn. 158).
 - Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG verlange nicht die Gewährung von Leistungen, die den Betreuungs-, Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf in gleicher Höhe wie das Steuerrecht berücksichtigen (BVerfGE 11.3.2010 - - 1 BVR 3163/09 – Rn. 7).

Jedes Kind muss dem Staat gleich viel wert sein?

- Auch faktisch ist der Satz nicht richtig:
- Die maximale Entlastungswirkung des Kinderfreibetrages bei einem Spitzensteuersatz von 42% beträgt 266,70 Euro, bei dem Reichensteuersatz von 45% monatlich 285,75 Euro.
- Offensichtlich ist dies zu wenig, um auch nur das sächliche Existenzminimum (Regelbedarf plus KdU) eines Kindes im SGB II-Bezug zu garantieren.
- Wird der gesamte Kinderfreibetrag von 7.620 Euro im Jahr 2019 auf 12 Monate verteilt, so stehen mit 635 Euro durchaus ein Betrag zur Verfügung, den Eltern der *gesellschaftlichen Mitte* für ein Kind im Monat ausgeben.

BVerfG vom 9.2.2010

- **Kinder haben über das sächliche Existenzminimum hinaus weitere Bedarfe:**
 - Aufwendungen für die Persönlichkeitsentwicklung
 - Aufwendungen für die Erfüllung schulischer Pflichten:
 - Eröffnung von Lebenschancen
 - Ziel: ein von Sozialleistungen unabhängiges Leben

Das Bildungs- und Teilhabepaket

- Bildung und Teilhabe auf Antrag.
- Reduzierung der Regelbedarfe um ähnliche Positionen: Freiheitsräume wurden beschnitten. Kinder erhalten nur etwa die Hälfte dessen, was die Referenzgruppe für ihre Kinder für die soziale Teilhabe ausgeben kann (Becker, Stellungnahme Diakonie, S. 14).
- Die einzigen neuen Leistungen des § 28 SGB II – Lernförderung und soziale und kulturelle Teilhabe – waren von Anfang an sehr restriktiv.
- Die Beschränkung auf organisierte Gruppenangebote geht an den Bedürfnissen älterer Kinder und Jugendlicher vorbei.
- Wenn nur 15% der Berechtigten den 10€-Betrag abgerufen haben, ist davon auszugehen, dass **die Teilhabebedarfe von 85% der Kinder und Jugendlichen nicht gedeckt waren.**

Hohe Armutsbetroffenheit bei Kindern und Jugendlichen in Deutschland

- 22,8 % aller Kinder und Jugendlichen in Deutschland beziehen Grundsicherungsleistungen oder leben unter der Armutsrisikogrenze.
- Weitere 11,6 % der Kinder und Jugendlichen leben in einer Familie, die über ein äquivalenzgewichtetes Einkommen zwischen 60 und 75 des mittleren Einkommens in Deutschland verfügt (Tophoven u.a., Aufwachsen in Armutslagen, 2018).
- 57% der betroffenen Kinder waren länger als 10 Jahre lang arm. Arme Kita-Kinder beenden die Schule zu 47% als Hauptschüler*innen oder ohne Abschluss (AWO-ISS, 2012, 217).

Teilhabebedarfe von Kindern weiterhin ungedeckt

- Alle non-formalen und informellen Bildungs-, Kultur- und Freizeitangebote, die mit Kosten verbunden sind, werden von jungen Menschen aus armen Familien weniger in Anspruch genommen (Laubstein/Holz/Seddig, Armutsfolgen für Kinder und Jugendliche, 2016, 62).
- Familien verbinden Freizeitaktivitäten mit Bildungschancen und verspüren hier besondere Restriktionen (Andresen/Galic, Kinder.Armut.Familie, 2015, 107).

Soziokulturelle Teilhabe von Kindern und Jugendlichen

- Es darf nicht das Existenz*minimum* ausschlaggebend sein, sondern der Maßstab einer „durchschnittlichen Kindheit“ oder „guten Kindheit“ mit durchschnittlichen Möglichkeiten und Spielräumen (Andresen/Galic, 2015, 38).
- Der Freibetrag für Betreuung-, Erziehung- und Ausbildung in monatlicher Höhe von 220 Euro im Monat ist – auch wenn er gegriffen und nicht empirisch ermittelt wurde - ein realistischer Betrag für die soziale Teilhabe wie sie heutzutage für eine durchschnittliche Kindheit üblich ist.

Einschätzung Konzept der Grünen für eine KGS

- Garantie-Betrag i.H. von 280 Euro, verfassungsrechtlich unproblematisch, aber Ableitung wegen Kürzung des BEA-Freibetrages um die Hälfte nicht überzeugend.
- GarantiePlus-Betrag:
 - 0-5 Jahre $280+84=364,-$
 - 6-13 Jahre $280+195= 475,-$
 - 14-17 Jahre $280+223= 503,-$
- Ist nur bei geringen Wohnkosten höher als SGB-II-Leistungen, aber zusätzliche Wohnzuschuss über KdU der Eltern möglich.
- § 11 Abs. 1 Satz 5 SGB II muss reformiert werden, ansonsten wird KGS als Einkommen für die Bedarfsgemeinschaft eingesetzt.

Einschätzung Konzept der Grünen für eine KGS

- Interessant: Datenabgleich zwischen den Behörden bei Einwilligung der Antragsteller. Ansonsten Antrag mit selbst eingereichten Einkommensnachweisen.
- Praktikabel bei heutigen Beziehern von Grundsicherungsleistungen und Kinderzuschlag, da ohnehin schon eine Bedürftigkeitsprüfung vorgenommen wurde.
- Was ist mit Familien außerhalb des SGB II, die keine Leistungen beantragen und die auch keine Steuererklärung abgeben?
- Angaben der GRV (Gehaltsnachweise) erlauben keine Rückschlüsse über Bedürftigkeit der Familie.
- Frage: Soll nur Einkommen berücksichtigt werden (Steuerrecht) oder auch Vermögen (Grundsicherungsrecht, Kinderzuschlag)

Konzept der Diakonie für eine KGS

- 1. Säule: Reformierte Regelbedarfe für Kinder, die ca. 20 bis 30 Euro höher lägen als derzeit zuzüglich Teilhabebetrag iHv mtl. 15 €.
- 2. Säule: Wohngeld für Eltern und Kinder, Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets.
- 3. Säule: infrastrukturelle, kostenfreie Angebote

Einschätzung

- Die Wohnkosten separat zu berücksichtigen, ist ein praktikabler Ansatz.
- Ebenso die Berücksichtigung der kostenintensiven Leistungen des derzeitigen BuT, wie Nachhilfe, Klassenfahrten, Schülerbeförderung als Mehrbedarfe.
- Der Teilhabebetrag ist ebenfalls zu Recht dem Regelbedarf zuzuschlagen.
- Nach neueren Arbeiten von *Becker/Tobsch, 2016*, liegen realistisch ermittelte Regelbedarfe für Kinder allerdings erheblich über den derzeitigen Beträgen. Insbesondere bei Schulkindern ergeben sich Mehrbeträge in Höhe von:
 - 68 – 118 Euro für die 6-13-Jährigen,
 - 75 – 117 Euro für die 14-18-Jährigen.

Der Vorschlag der Diakonie ist schon (fast) realisiert

- Mit dem Starke-Familiengesetz sollen Kindergeld und Kinderzuschlag zusammen das sächliche EM im Steuerrecht abdecken. Um dies dauerhaft zu erreichen, soll der KiZ zukünftig dynamisiert werden.
- Der Teilhabebetrag von 15 Euro soll nicht mehr spitz abgerechnet werden, sondern automatisch überwiesen werden, wenn But-relevante Aktivität nachgewiesen ist. Bis zur automatischen Auszahlung über den Regelbedarf ist es nicht mehr weit (Lenze, info also 2019, 109).

Herausforderungen

- Es dürfte vergleichsweise leicht sein, die KGS für Familien im Niedriglohnbereich zu realisieren.
- Eine große politische Herausforderung dürfte die Einbeziehung der Kinder im Grundsicherungsbezug in die Kindergrundsicherung sein.
- Nicht aus Kostengründen, sondern wegen
 - der Funktion von niedrigen Regelsätzen für die Aufrechterhaltung des Niedriglohsektors und
 - dem – zwar nicht mehr im Gesetz, aber doch in den Köpfen verankerten- “Lohnabstandsgebot“.

Herausforderungen

- Eine zentrale Frage, die in der Diskussion selten eine Rolle spielt, dürfte sein, wie das für die KGS nötige Steueraufkommen generiert wird.
- Sollten indirekte Steuern dafür erhöht werden oder als Gegenfinanzierung das Ehegattensplitting eingeschränkt werden, so dürfte sich die Einkommenssituation von Familien wohl kaum verbessern lassen.
- Für die Höhe der KGS bzw. der Intensität der Bedürftigkeitsprüfung sollte bedacht werden, dass Mittel für die Bekämpfung der Kinderarmut mit anderen gesellschaftlichen Bedarfen in einer alternden Gesellschaft konkurrieren müssen (Altersarmut, Pflegenotstand) oder auch mit den Kosten des Klimawandels. Eine Bedürftigkeitsprüfung, die Einkommen *und* Vermögen einbezieht, wäre m.E. erforderlich.

Literatur

- AGF (Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen e.V), Das Kinderexistenzminimum im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht, 2017 – 2018
- Andresen/Galic, Kinder.Armut.Familie. Alltagsbewältigung und Wege zu wirksamer Unterstützung, 2015
- Andresen/Wilmes/Möller, Children´s Worlds + Eine Studie zu den Bedarfen von Kindern und Jugendlichen in Deutschland, 2019
- Becker, Regelbedarfsbemessung: Gutachten zum Gesetzentwurf 2016 für die Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband, 2016
- Laubstein/Holz/Dittmann/Sthamer, „von alleine wächst sich nichts aus...“, Lebenslagen von armen Kindern und Jugendlichen und gesellschaftliches Handeln bis zum Ende der Sekundarstufe I, 2012
- Laubstein/Holz/Seddig, Armutsfolgen für Kinder und Jugendlichen. Erkenntnisse aus empirischen Studien in Deutschland, 2016
- Lenze, Mit dem Starke-Familien-Gesetz gegen Kinderarmut?, in: info also 2019, S. 109 ff.
- Lenze, Rechtsgutachten, Die Ermittlung der Bedarfe von Kindern – Probleme, Herausforderungen, Vorschläge, 2019
- Prognos AG, Familien mit kleinen Einkommen wirksam unterstützen. Chancen für ein gutes Aufwachsen von Kindern sichern, 2018
- Seiler, Die Berücksichtigung von Kindern durch Kinderfreibeträge und Kindergeld, 2017
- Tophoven/Wenzig/Lietzmann, , Kinder- und Familienarmut: Lebensumstände von Kindern in der Grundsicherung, 2015
- Tophoven/Lietzmann/Reiter/Wenzig, Armutsmuster in Kindheit und Jugend. Längsschnittbetrachtungen von Kinderarmut, 2017
- Tophoven/Lietzmann/Reiter/Wenzig, Aufwachsen in Armutslagen. Zentrale Einflussfaktoren und Folgen für die soziale Teilhabe, 2018

- Danke für Ihre Aufmerksamkeit !