

Kindergrundsicherung – noch kein überzeugendes Konzept

Ein sozialpolitisches Prestigeprojekt von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP steht zur Disposition

Christoph Butterwegge

Seit drei Jahrzehnten nimmt die Kinderarmut im vereinten Deutschland mehr oder weniger kontinuierlich zu (vgl. hierzu: Butterwegge/Butterwegge 2021, S. 22ff.). Nach den neuesten Angaben des Statistischen Bundesamtes auf der Basis des von ihm erhobenen Mikrozensus hat sie 2021 mit 21,3 Prozent der Unter-18-Jährigen, die armutsgefährdet sind, einen Höchststand erreicht. Rund drei Millionen Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren wachsen in Familien auf, die weniger als 60 Prozent des mittleren Nettoäquivalenzeinkommens zur Verfügung haben. Dort liegt nach einer EU-Konvention die Armutsgefährdungsschwelle, was für Alleinerziehende mit einem Schulkind bedeutet, von 1.489 Euro, und für Paare mit zwei Schulkindern, von 2.405 Euro leben zu müssen.

Bundestagswahlkampf, Ampel-Koalition und Kindergrundsicherung

Im letzten Bundestagswahlkampf gehörte die Einführung einer Kindergrundsicherung (KGS) für SPD und Bündnis 90/Die Grünen daher zu den zentralen Forderungen. Beispielsweise versprachen die Bündnisgrünen in ihrem Wahlprogramm, Kindergeld, Kinderfreibeträge, Kinderzuschlag, das Sozialgeld für Kinder sowie die Bedarfe für Bildung und Teilhabe in der Kindergrundsicherung zu verschmelzen: „Mit der Kindergrundsicherung bekommt jedes Kind einen festen Garantie-Betrag, Kinder in Fa-



Prof. em. Dr. Christoph Butterwegge
Humanwissenschaftliche Fakultät
Universität zu Köln
Foto: Kramers/ZDF

milien mit geringem oder gar keinem Einkommen erhalten zusätzlich noch einen GarantiePlus-Betrag. Je niedriger das Familieneinkommen, desto höher der GarantiePlus-Betrag. Nach einmaliger Beantragung bei der Geburt wird die Höhe der Kindergrundsicherung automatisch von der Familienkasse berechnet, die sie dann auch auszahlt. So kommt die Kindergrundsicherung garantiert bei jedem Kind an und Schritt für Schritt beenden wir Kinderarmut.“ (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN o.J., S. 98) Und im SPD-Zukunftsprogramm stand der Satz: „Die allermeisten Haushalte mit Kindern werden durch die Kindergrundsicherung finanziell bessergestellt werden.“ (SPD-Parteivorstand 2021, S. 23) Auch zur Höhe der Kindergrundsicherung machten die Sozialdemokrat(inn)en eine Aussage: „Der Höchstbetrag wird sich an den Ausgaben von Familien mit mittleren Einkommen für Bildung und Teilhabe orientieren und mindestens doppelt so hoch sein wie der Basisbetrag.“ (ebd., S. 40)

Die FDP hatte ähnliche Versprechungen hinsichtlich einer wirkungsvolleren Bekämpfung der Kinderarmut gemacht wie ihre jetzigen Koalitionspartner. Weil die Kinder von Eltern im Bürgergeldbezug aus deren Grundsicherung herausgelöst werden sollten, schien das von der FDP geforderte „Kinderchancengeld“ mit den Modellen von SPD und Bündnisgrünen vereinbar zu sein: „Es besteht aus: Grundbetrag, Flexibetrag und nichtmateriellem Chancenpaket. Die Angebote für bessere Chancen, Bildung und Teilhabe werden ausgeweitet und können von Kindern und Jugendlichen selbstständig über ein Kinderchancenportal kinderleicht abgerufen werden. Das Kinderchancengeld ist einfach, digital und ermöglicht echte Aufstiegschancen.“ (FDP-Bundesgeschäftsstelle o.J., S. 33)

Nachdem die Ampel-Koalition das Bürgergeld zum 1. Januar 2023 als vermeintlichen Hartz-IV-Ersatz eingeführt hatte (vgl. hierzu: Butterwegge 2022), war die Kindergrundsicherung das sozial- und familienpolitische Kernprojekt von SPD, Bündnisgrünen und FDP. Schon in der Präambel ihres „Mehr Fortschritt wagen“ (o.J., S. 6) überschriebenen Koalitionsvertrages verkündeten sie: „Wir wollen Familien stärken und mehr Kinder aus der Armut holen. Dafür führen wir eine Kindergrundsicherung ein.“

Man konzentriere sich auf jene Kinder, die am meisten Unterstützung brauchen, heißt es in dem Dokument weiter, wobei Digitalisierung und Entbürokratisierung eine besondere Rolle spielten: „In einem Neustart der Familienförderung wollen wir bisherige finanzielle Unterstützungen – wie Kindergeld, Leistungen aus SGB II/XII für Kinder, Teile des Bildungs- und Teilhabepakets sowie den Kinderzuschlag – in einer einfachen, automatisiert berechnet und ausgezahlten Förderleistung bündeln. Diese Leistung soll ohne bürokratische Hürden direkt bei den Kindern ankommen und ihr neu zu definierendes soziokulturelles Existenzminimum sichern.“ (ebd., S. 100) Hiermit wurden die bisherigen Transferleistungen für Kinder als zu niedrig klassifiziert und ihre Erhöhung im Rahmen der Kindergrundsicherung angekündigt.

Festgelegt wurde im Koalitionsvertrag auch, dass sich die geplante Kindergrundsicherung aus zwei Komponenten zusammensetzen soll: einem für alle Kinder und Jugendlichen gleich hohen Garantiebetrag sowie einem vom Elterneinkommen abhängigen und gestaffelten Zusatzbetrag. „Mit dem Garantiebetrag legen wir in dieser Legislaturperiode die Grundlage für unser perspektivisches Ziel, künftig allein durch den Ga-

rantiebetrag den verfassungsrechtlichen Vorgaben nach Freistellung des kindlichen Existenzminimums bei der Besteuerung des Elterneinkommens zu entsprechen.“ (ebd.)

Wie im Koalitionsvertrag angekündigt, führten SPD, Bündnisgrüne und FDP zum 1. Juli 2022 einen Sofortzuschlag für Kinder ein, die Anspruch auf Leistungen gemäß SGB II, SGB XII oder Kinderzuschlag haben, um sie bis zur Einführung der Kindergrundsicherung abzusichern. Allerdings war der Zahlbetrag von pauschal 20 Euro im Monat nicht einmal geeignet, die enormen Kostensteigerungen im Bereich der Energie und der Nahrungsmittel aufgrund des Ukraine-Krieges auszugleichen. Dies gilt besonders für Jugendliche im Alter zwischen 14 und 17 Jahren, bei denen 20 Euro nur 5 Prozent des Regelbedarfs ausmachten, obwohl die Inflationsrate ungefähr doppelt so hoch war.

Eckpunkte der Bundesfamilienministerin für die Kindergrundsicherung

Bundesfamilienministerin Lisa Paus (Bündnis 90/Die Grünen) hat am 19. Januar ihre Eckpunkte zur Ausgestaltung der Kindergrundsicherung (BMFSFJ 2023) vorgelegt. Diese orientierten sich am Koalitionsvertrag, ließen aber zumindest andeutungsweise erkennen, dass es die zuständige Fachministerin mit der Bekämpfung von Kinderarmut ernst meinte und sich nicht lediglich auf die Zusammenlegung familienpolitischer Leistungen beschränken wollte.

Laut dem Eckpunktepapier soll der für alle Familien gleiche Garantiebtrag beim 2025 geplanten KGS-Start „mindestens“ der Höhe des dann geltenden Kindergeldes entsprechen, allerdings erst später den Familienleistungsausgleich übernehmen, welcher heute die Steuerfreistellung eines Einkommen(anteil)s in Höhe des kindlichen Existenzminimums bewirkt (vgl. BMFSFJ 2023, S. 3f.). Verteilungsgerecht und in sich schlüssig ist eine Kindergrundsicherung aber nur, wenn sie neben dem Kindergeld und ergänzenden Familienleistungen auch den bisherigen steuerlichen Kinderfreibetrag integriert, an dem neben der FDP vermutlich auch die Unionsparteien mit ihrer starken Stellung und praktischen Vetofunktion im Bundesrat festhalten. Es ist jedoch nicht bloß ungerecht, sondern auch unlogisch, den steuerlichen Kinderfreibetrag beizubehalten oder seine Abschaffung auf den Sankt-Nimmerleins-Tag zu verschieben.

Der steuerliche Kinderfreibetrag deckt das sächliche Existenzminimum in Höhe von 502 Euro pro Monat sowie den Betreuungs-, Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf in Höhe von 244 Euro pro Monat ab und entlastet Spitzenverdiener, die den Reichensteuersatz von 45 Prozent (ab einem Jahreseinkommen von mehr als 277.000,00 €) und den Solidaritätszuschlag zahlen müssen, um 354,16 Euro pro Monat, während Normalverdienenden, die das Kindergeld (heute 250 Euro) bzw. künftig den vermutlich gleich hohen KGS-Garantiebetrag erhalten, monatlich 104,16 Euro weniger zur Verfügung stehen. In den Eckpunkten der Bundesfamilienministerin heißt es vage, „perspektivisch“ solle der Garantiebtrag der maximalen Entlastungswirkung des steuerlichen Kinderfreibetrages entsprechen (ebd., S. 2). Vorerst zumindest verhindert die FDP innerhalb der Ampel-Koalition allerdings, dass dem Staat jedes Kind gleich viel wert ist.

Ein digitales Kindergrundsicherungsportal und ein automatisierter Kindergrundsicherungsscheck sollen die Beantragung der Kindergrundsicherung erleichtern. Möglicherweise benachteiligt eine Digitalisierung des Antragsverfahrens aber gerade jene Familien, die am meisten auf KGS-Leistungen angewiesen sind, weil ihnen die nötigen Kenntnisse, ein passendes Gerät und/oder ein WLAN-Anschluss fehlen. Wer als „bildungsfern“ gilt, ist noch mehr als bisher im Hinblick auf das Antragsverfahren benachteiligt.

Fraglich ist, ob die Kindergrundsicherung der Regierungsparteien ihrem Anspruch genügt, „einfach, unbürokratisch und bürgernah“ (ebd., S. 1) zu sein, also tatsächlich geeignet ist, die weit verbreitete und oft verdeckte Armut von Minderjährigen zu beseitigen oder die soziale Ungleichheit innerhalb der nachwachsenden Generation wenigstens zu verringern. Die geplante Schaffung einer Kindergrundsicherungsstelle führt nicht zu weniger, sondern zu mehr Bürokratie – und womöglich zu einem Behördenchaos, weil das Jobcenter für die Eltern im Grundsicherungsbezug zuständig bleibt. Durch die Vernetzung unterschiedlicher Behörden, der Kindergrundsicherungsstelle, der Bundesagentur für Arbeit und der Finanzämter werden die Betroffenen zu „gläsernen Menschen“ gemacht, die den Leistungsbezug wahrscheinlich mit ihren persönlichsten Daten erkaufen (müssen).

Wie der Zusatzbetrag für einkommensschwache Eltern von mit in ihrem Haushalt lebenden, unverheirateten oder nicht verpartnerten Kindern, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, berechnet werden soll, umrissen die Eckpunkte nur grob. Zugrunde gelegt werden soll der sozialrechtliche Einkommensbegriff nach dem SGB II. „Wenn der Bedarf der Eltern im Sinne des Bürgergeldes gedeckt ist, soll die Höhe des Zusatzbetrags mit steigendem Einkommen gemindert bzw. abgeschmolzen werden. Der Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung (wie er sich nach Berücksichtigung des Kindeseinkommens errechnet) sinkt, bis ab Überschreiten einer noch zu definierenden Einkommenshöhe kein Anspruch mehr besteht.“ (ebd., S. 7) In der Summe soll der maximale Zusatzbetrag zusammen mit dem Garantiebtrag „das pauschale altersgestaffelte Existenzminimum des Kindes“ abdecken, also den altersgestaffelten SGB-II-Regelbedarfen in Verbindung mit den anteiligen Wohnkosten sowie einzelnen Bildungs- und Teilhabeleistungen entsprechen (siehe ebd., S. 5). Außerdem ist im Eckpunktepapier von einer „Kinderwohnkostenpauschale“ nach dem aktuellen Existenzminimumbericht die Rede. Sie beträgt derzeit 120 Euro pro Monat, ist aber viel zu niedrig.

Darüber hinausgehende Bedarfe der Kinder und Wohnkosten der Familien sollen über die Eltern abgedeckt werden. In diesem Fall wäre neben der Kindergrundsicherungsstelle auch das Jobcenter für die Minderjährigen zuständig – nicht weniger, sondern mehr bürokratischer Aufwand und Behördenchaos wären eine mögliche Folge. Besser wäre es, die tatsächlichen Mietkosten im KGS-Zusatzbetrag zu berücksichtigen, damit nicht zwei unterschiedliche Ministerien (das Familien- sowie das Arbeits- und Sozialministerium) dafür zuständig sind. Bedarfsgerecht ist eine Kindergrundsicherung jedenfalls nur, wenn neben dem Alter eines Kindes auch die Wohnsituation seiner Familie angemessen berücksichtigt wird.

Andreas Aust, Referent für Sozialpolitik im Paritätischen Gesamtverband, und Lukas Werner, Referent für Sozialpolitik beim AWO-Bundesverband, haben auf der

Grundlage des Eckpunktepapiers die maximale Höhe der Kindergrundsicherung errechnet, wie sie Lisa Paus plant. Für die Kleinkinder von Eltern im Grundsicherungsbezug ergeben sich 473 Euro im Monat, für die Schulkinder 503 Euro und für die Jugendlichen 575 Euro. „Diese Summen entsprechen im Kern dem, was Kinder und Jugendliche aktuell in der Grundsicherung bekommen, mit dem Unterschied, dass dort die tatsächlichen Kosten für die Unterkunft und Heizung – soweit angemessen – übernommen werden.“ (Aust/Werner 2023, S. 115)

Ein weiterer Unterschied zur bestehenden Regelung besteht darin, im Rahmen der Kindergrundsicherung das Teilhabegeld in Höhe von 15 Euro monatlich für alle anspruchsberechtigten Minderjährigen pauschal auszus zahlen, statt es den Eltern nur auf Antrag zu gewähren. Da aus dem Bildungs- und Teilhabepaket nur das Geld für die kulturelle Teilhabe (Besuch einer Musikschule, Mitgliedschaft im Sportverein o.Ä.) und eventuell das Schulbedarfspaket im Zusatzbetrag aufgehen soll, müssen das Geld für Klassenfahrten und das kostenfreie Mittagessen in einer Ganztageeinrichtung von den Eltern weiterhin separat beantragt werden. Von einer Vereinfachung des Antragsvorgangs durch die Kindergrundsicherung kann in diesem Fall keine Rede sein.

Einwände der FDP-Politiker gegenüber der Kindergrundsicherung

Kaum hatten erste Sondierungsgespräche der anderen Kabinettsmitglieder mit Finanzminister Christian Lindner für den Bundeshaushalt 2024 begonnen, geriet die Kindergrundsicherung in den Strudel sich zuspitzender Verteilungskämpfe zwischen den Koalitionspartnern. Während die FDP künftig mindestens 10 Milliarden Euro jährlich für eine finanzmarktabhängige Altersvorsorge aufwenden will, plädierte Verteidigungsminister Boris Pistorius (SPD) für eine Steigerung der Rüstungsausgaben um dieselbe Summe, und zumindest die Bündnisgrünen hielten unbeirrt an der Kindergrundsicherung fest.

Bundesfamilienministerin Paus bezifferte die durch Einführung der Kindergrundsicherung entstehenden Mehrkosten mit 12 Milliarden Euro. Finanzminister Lindner, für den es in erster Linie um eine Digitalisierung des Sozialstaates, eine Vereinfachung der Leistungsvergabe und um Bürokratieabbau geht, nannte dagegen zwei bis drei Milliarden Euro als Kostenrahmen. Er lehnt Steuererhöhungen prinzipiell ab, will erneut die Schuldenbremse einhalten und steht der Kindergrundsicherung skeptisch gegenüber. In einem t-online-Interview vertrat Lindner die Auffassung, dass man „den Kindern keine Schuldenberge vererben“ dürfe: „Nicht alles, was wünschenswert ist, geht sofort.“¹

Bei dem Streit um die Kindergrundsicherung handelt es sich aber nicht bloß um einen haushaltspolitischen Konflikt. Vielmehr stecken auch starke inhaltliche Differenzen dahinter. Als seine Prioritäten nannte Finanzminister Lindner in der *Bild am Sonntag* (v. 2.4.2023) die Erneuerung der Infrastruktur aller Verkehrsträger, die „Ertüchtigung“ der Bundeswehr, die Stärkung von Bildung und Forschung sowie die Modernisierung von Handwerk, Mittelstand und Industrie, also eine Ausweitung der Wirtschaftsförderung.² Mehr sei immer wünschenswert, aber nicht immer möglich,

sagte Lindner weiter: „Die Kinderarmut ist zudem oft in der Arbeitslosigkeit der Eltern begründet. Deshalb sind Sprachförderung und Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt entscheidend, um die Chancen der Kinder zu verbessern. Umverteilung von Geld stößt irgendwann bei der Armutsbekämpfung an Grenzen.“³

Wenn eine Gesellschaft die Kindheit umfassend ökonomisiert und kommerzialisiert, wie das in Deutschland geschehen ist – man denke nur an die Kosten eines Spaßbadbesuches für Familien, nachdem das öffentliche Hallenbad aus Kostengründen geschlossen wurde –, muss sie den Familien auch die für Lebensunterhalt und Alltagskonsum ihrer jüngsten Mitglieder erforderlichen Geldbeträge zur Verfügung stellen. Nur durch Umverteilung von mehr Geld, das für die Partizipation von Erwachsenen wie Kindern am sozialen und kulturellen Leben so wichtig ist wie noch nie, aber auch noch nie so ungleich verteilt war wie heute, kann man Armut und soziale Ungleichheit beseitigen.

Zu leicht macht es sich Lindner auch, wenn er sagt: „Höhere Transfers sind nicht immer der Königsweg. Die Kinderarmut ist ja vor allem durch Zuwanderung gestiegen. Nehmen wir also das Beispiel einer Familie, in der die Eltern keine Arbeit haben und kein Deutsch sprechen. Überweisen wir ihnen dann einfach mehr Geld? Oder investieren wir in die Sprachförderung von Eltern und Kindern? Und in das Bemühen, die Eltern in den Arbeitsmarkt zu integrieren?“⁴ Hier wird ein bloßer Scheingegensatz zulasten armer Familien konstruiert. Denn die Bundesregierung könnte natürlich das eine tun, ohne das andere zu lassen. Entgegen einem weitverbreiteten Vorurteil sind die meisten Armen jedoch weder arbeitslos noch Ausländer, müssen folglich auch nicht in den Arbeitsmarkt integriert werden oder Deutschkurse finanziert bekommen. Sozial ist auch längst nicht alles, was Arbeit schafft, sondern nur, was Armut abschafft. Schließlich hat sich die Arbeitslosigkeit in den vergangenen Jahren halbiert, während die Kinderarmut im selben Zeitraum weiter zunahm. Durch die von der FDP als Oppositions- und Regierungspartei mitgetragene Deregulierung des Arbeitsmarktes ist ein breiter Niedriglohnsektor entstanden, der heute zwischen 20 und 25 Prozent aller Beschäftigten umfasst.

Was wird aus der Kindergrundsicherung?

Von der Ampel-KGS profitieren können Familien, die ihnen zustehende Leistungen bislang gar nicht erhalten, weil die unterschiedlichen und komplizierten Beantragungsverfahren sie überfordern. Ruft eine Familie im Bürgergeldbezug alle ihr aus dem Bildungs- und Teilhabepaket heute schon zustehenden Leistungen für die Kinder ab, hat sie nach der KGS-Einführung wahrscheinlich kaum Mehreinkünfte. SPD, Bündnisgrüne und FDP bekämpfen mit der Kindergrundsicherung also weniger die Kinderarmut als die verdeckte Armut jener Familien, die bestimmte ihnen zustehende Transferleistungen nicht beantragen.

Um allen Kindern in Deutschland ein gutes und gesundes Aufwachsen zu ermöglichen, ist jedoch mehr nötig als eine Zusammenfassung der bisherigen familienpolitischen Leistungen. Nötig wäre eine bedarfsorientierte Leistungsvergabe, d.h. der Ein-

bau von Regelungen, mit denen speziellen Bedarfen und Härten begegnet werden kann, zum Beispiel für den Fall, dass plötzlich die Waschmaschine kaputtgeht oder die alte Winterjacke dem Kind nicht mehr passt.

Man kann die Mehrkosten für eine armutsfeste und bedarfsgerechte Kindergrundsicherung auf mindestens 20 Milliarden Euro pro Jahr veranschlagen. Schließlich entscheidet die Höhe des sich auf einkommensschwache Familien konzentrierenden Zusatzbetrages darüber, ob der Kampf gegen die Kinderarmut erfolgreich ist. Vor allem über die Höhe des Zusatzbetrages wird es daher zwischen den Regierungsparteien noch harte Auseinandersetzungen geben. Falls die Ampel im Kampf gegen die Kinderarmut auf Rot springt, wäre das ein familien- und sozialpolitisches Armutszeugnis für das Bündnis von SPD, Bündnisgrünen und FDP. Denn ein Scheitern dieses Schlüsselprojekts würde mit der Vision einer „Fortschrittskoalition“ auf einem zentralen Politikfeld brechen.

Anmerkungen

- 1 Finanzminister Lindner: „Dann ruinieren wir unser Land“, t-online, 22.2.2023
- 2 Siehe Kindergrundsicherung: Lindner gegen Grünen-Plan. Lieber Eltern in Arbeit bringen als neue Sozialleistungen, in: Bild am Sonntag v. 2.4.2023
- 3 Ebd.
- 4 Finanzminister Lindner: „Dann ruinieren wir unser Land“, a.a.O.

Literatur

- Aust, Andreas/Werner, Lukas (2023): Mehr Kinder aus der Armut holen? – Anmerkungen zur Diskussion um eine angemessene Leistungshöhe der Kindergrundsicherung, in: Soziale Sicherheit 3, S. 114-118
- BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Hg.) (o.J.): Deutschland. Alles ist drin. Bundestagswahlprogramm 2021. Bereit, weil Ihr es seid, Berlin
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2023): Eckpunkte zur Ausgestaltung der Kindergrundsicherung, Stand: 18.1.
- Butterwegge, Carolin/Butterwegge, Christoph (2021): Kinder der Ungleichheit. Wie sich die Gesellschaft ihrer Zukunft beraubt, Frankfurt am Main/New York: Campus
- Butterwegge, Christoph (2022): Bürgergeld statt Hartz IV. Nur ein neuer Name oder auch ein neues Grundsicherungssystem?, in: GWP 4, S. 393-398
- FDP-Bundesgeschäftsstelle (Hg.) (o.J.): Nie gab es mehr zu tun. Das Programm der Freien Demokraten zur Bundestagswahl, Beschluss des 72. Ord. Bundesparteitages der Freien Demokraten vom 14.-16. Mai 2021, Berlin
- Mehr Fortschritt wagen (o.J.): Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), Berlin
- SPD-Parteivorstand (Hg.) (2021): Aus Respekt vor deiner Zukunft. Das Zukunftsprogramm der SPD. Wofür wir stehen. Was uns antreibt. Wonach wir streben, Berlin