

**Kindergrundsicherung – warum?  
Defizite im Status quo, Reformkonzept, politischer Kompromiss**

Input von Dr. Irene Becker

am 23.11.2023 zur

Inforeihe Kinder, Jugend und Familie  
des Paritätischen Gesamtverbands

## Analyse-Papier:

Arbeitskreis Armutsforschung (2023): **Kinderarmut in Deutschland – Möglichkeiten der Gegensteuerung mit der Kindergrundsicherung**

→ <https://www.diakonie-hessen.de/verband/arbeitsfelder/exagd/armutspolitik/arbeitskreis-armutsforschung/#c1142>; informeller Zusammenschluss von Wissenschaftler\*innen und Praktiker\*innen zur interdisziplinären Erörterung von Themen der Ungleichheits- und Armutsforschung

### **1. Kinderarmut - Problembeschreibung**

- Zum Armutsverständnis und Armutsbegriff
- Kinderarmut ist immer auch Familienarmut
- Kinderarmut als individuelle Lebenslage
- Kinderarmut als Folge und Herausforderung gesellschaftlicher Ordnung

### **2. Kritik am Status quo – warum reicht das bestehende System nicht?**

- Kinderarmut und die fehlende Inanspruchnahme zustehender Leistungen
- Kinderarmut und die unzureichende Höhe finanzieller Absicherung

### **3. Ziele und Anforderungen an eine sachgerechte Kindergrundsicherung**

- Grundziele einer Kindergrundsicherung
- Anforderungen an eine Armut entgegenwirkende Kindergrundsicherung

### **4. Schlussbemerkungen**

## Übersicht

- I. Hintergründe der Reformdiskussion – Kinderarmut und ungleiche Teilhabe
- II. Monetäre familienpolitische Maßnahmen im Status quo
- III. Konzept der Kindergrundsicherung – Armutsbekämpfung und mehr
- IV. Gesetzentwurf der Bundesregierung – politischer Kompromiss

## I. Hintergründe der Reformdiskussion – Kinderarmut und ungleiche Teilhabe im Kontext politischer Maßnahmen im Status quo

- (Kinder-)Armut ist **mehrdimensional**, hat viele „Gesichter“, die meisten Ausprägungen von Armut sind **mitbedingt durch materielle Armut**, wobei:
- **Armut** indirekt definiert → fehlende oder unzureichende Teilhabemöglichkeiten → Verstoß gegen Chancengerechtigkeit;
  - **zentraler Indikator**: Quote relativer Einkommensarmut, Armutsgrenze: 60% des Median der bedarfsgewichteten Nettoeinkommen; neuere Studie leitet Grenze von 65% des Medians bei allenfalls geringem Vermögen her.
- **Ungleiche Teilhabe**: Überschreiten der Armutsgrenze führt nicht abrupt zu hinreichender Teilhabe:
- im unteren Einkommensbereich generell größere Unterstützung erforderlich als oberhalb der Mitte, um Kindern ein gutes Aufwachsen als Voraussetzung für eine Entwicklung entsprechend ihrer Potenziale/Interessen zu gewährleisten;
  - Beobachtung von direkten Teilhabeindikatoren – z. B. Konsumausgaben – erforderlich.

## I. Hintergründe der Reformdiskussion – Kinderarmut und ungleiche Teilhabe im Kontext politischer Maßnahmen im Status quo – **Empirie**

### **Empirie zu Armut:**

- Kinderarmutsquote 2022: 22% (insgesamt: 17%), Alleinerziehende, kinderreiche Familien und junge Erwachsene noch stärker betroffen (MZ);
- „zu wenig Geld“ bedeutet hoch belastende Risiken aufgrund von Unterversorgung und permanentem Verzicht → Armut beeinflusst Gegenwart und Zukunft von Kindern → Studien belegen geringe Entfaltungsmöglichkeiten und Bildungschancen von Kindern mit Armutserfahrung;
- Makro-Dimension von Kinderarmut: Kinder sind Zukunft der Gesellschaft, bedingen wirtschaftliche Entwicklung und sozialen Zusammenhalt → Studien belegen hohe gesellschaftliche Folgekosten von Kinderarmut.

### **Empirie zu prekären Einkommensverhältnissen (ungesicherte Teilhabe):**

- Einkommen zwischen 65% und 80% des Medians (Kriterien: Ausgaben für Bekleidung, soziokulturelle Teilhabe, Sparen),
- betroffen ca. 14% der Gesamtbevölkerung, 15% der Kinder.

# I. Hintergründe der Reformdiskussion – Kinderarmut und ungleiche Teilhabe im Kontext politischer Maßnahmen im Status quo – Empirie

Empirie zu **Armut** und **Prekarität** (EVS 2018, Becker et al. 2021, Tabelle 2)

*Tabelle: Rückstand gegenüber den entsprechenden Ausgaben der Mitte im **Armutsbereich** (jeweils 1. Zeile) bzw. bei **Prekarität** (jeweils 2. Zeile) (in %)*

Ausgaben für ...	Allein- erziehende	Paare mit ...	
		1 Kind	2 Kindern
Grundbedarf: Ernährung, Bekleidung, Wohnen, zentrale Gegenstände/Verbrauchsgüter für Haushalt (Hh), Körperpflege	-30 -17	-29 -15	-31 -14
weitere Bedarfe: Innenausstattung, Hh-Geräte, Gesundheit, soziokulturelle Teilhabe	~ -50 ~ -30 bis -40	~ -45 ~ -15 bis -30	~ -45 ~ -15 bis -20

## I. Hintergründe der Reformdiskussion – Kinderarmut und ungleiche Teilhabe im **Kontext politischer Maßnahmen im Status quo**

Materielle Lage von Kindern ergeben sich im **Haushaltskontext**, Probleme

- bei Erwerbslosigkeit der Eltern, Beschäftigung im Niedriglohnsektor, prekären Beschäftigungsverhältnisse, unzureichenden Kita-Angeboten – Elternteile können nur in Teilzeit arbeiten –, bei mehreren zu versorgenden Angehörigen,
- bei ausbleibenden Unterhaltszahlungen bei getrenntlebenden Eltern,
- bei Krankheit oder Erwerbsunfähigkeit der Eltern oder eines Elternteils.

Unzureichende Teilhabe von Kindern ergibt sich aber nur, wenn der **Staat** keine kompensatorischen Transfers leistet, also wenn

- Leistungen (z. B. Kinderzuschlag) wegen fehlenden Informationen oder bürokratischen Hürden nicht bei den Berechtigten ankommen
- Transfers zu gering bemessen sind.

**Armut ist letztlich ein Indiz für sozialstaatliches Versagen.**

## I. Hintergründe der Reformdiskussion – Kinderarmut und ungleiche Teilhabe im Kontext politischer Maßnahmen im Status quo

### Zentrale Bedeutung

- der **Zugänglichkeit und Auskömmlichkeit kindbezogener Leistungen** des Staates zur Sicherung des kindlichen Existenzminimums (ExMin)
- aber auch der Sicherung des elterlichen ExMin.

### **Empirie zur Eignung monetärer Transfers:** Nach vorliegenden Studien

- kommt das Geld bei den Kindern an;
- ist der Anteil bildungsrelevanter Ausgaben am Einkommen bei Familien unter der Armutsgrenze höher als im Gesamtdurchschnitt;
- nehmen sich Eltern im unteren Einkommensbereich selbst zurück, um ihren Kindern eine bessere Bedarfsdeckung zu ermöglichen, um den hautnah erfahrenen Mangel bei den Kindern etwas auszugleichen.

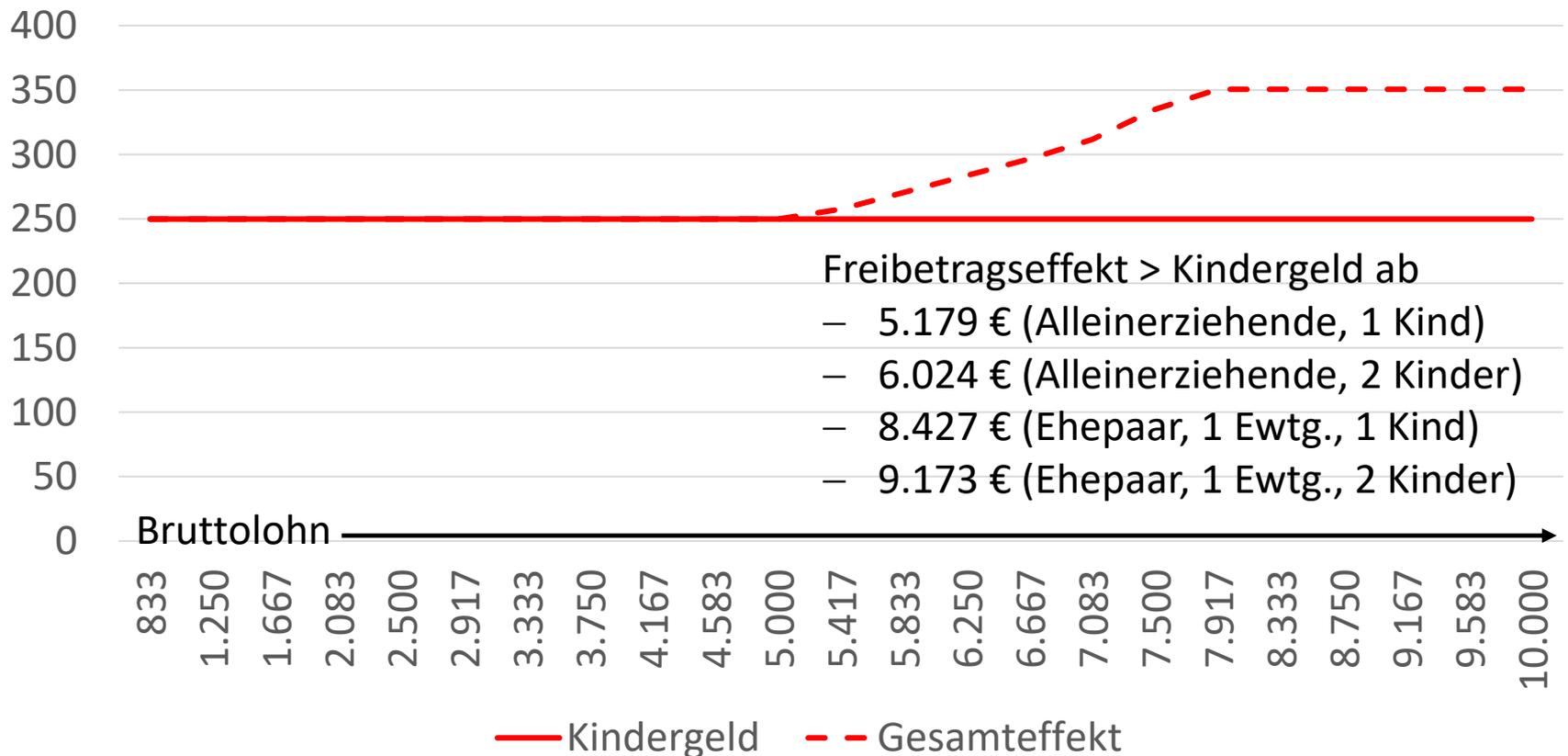
→ **Widerspruch zu verbreiteten Vorurteilen**, Eltern würden Transfers für Kinder für sich verwenden.

## II. Monetäre familienpolitische Maßnahmen im Status quo – strukturelle Defizite

- Schwerpunkt der monetären Elemente der Familienförderung: Familienlastenausgleich (FLA) im Einkommensteuerrecht (= Kindergeld und kindbedingte Freibeträge) überwiegt mit etwa zwei Dritteln.
  - Vorrangiges Ziel: horizontaler FLA, also bei gleichem Einkommen Ausgleich zwischen Familien mit Kindern und Kinderlosen.
  - Abzug des Kindes-ExMin vom zu versteuernden Einkommen → bei progressivem Steuertarif: Entlastungseffekt der kindbedingten Freibeträge bei geringem Einkommen null oder marginal, nimmt mit elterlichem Einkommen zu.
  - Milderung des sozialpolitisch fragwürdigen Ergebnisses: Ergänzung des steuerlichen Effekts um eine soziale Komponente → einheitliches Kindergeld, Förderanteil sinkt mit steigendem Einkommen.
- Vertikale Verteilungsaspekte (Umverteilung) vernachlässigt:
  - a) steuerliche Effekte im oberen Einkommensbereich > Kindergeld;
  - b) Kindergeld < kindliches ExMin → ergänzende Transfers notwendig.

## II. Monetäre familienpolitische Maßnahmen im Status quo – strukturelle Defizite

a) *Kindergeld und Wirkung der Kinderfreibeträge in Abhängigkeit vom Bruttolohn (€ p. M.) – Beispiel: Alleinerziehende mit 1 Kind*





## II. Monetäre familienpolitische Maßnahmen im Status quo – Leistungshöhe

**Zentrale Größe: Regelbedarfe** nach SGB II/XII, mit denen Deckung physischer Grundbedarfe und Mindestmaß an gesellschaftlicher Teilhabe ermöglicht werden soll, leitend für

- Bürgergeld bzw. Kinderzuschlag (KiZ, inklusive Wohnkosten- und BuT-Pauschale),
- Kinderfreibetrag (dto.),
- Kindergrundsicherungsgesetz (ab 2025) (dto.).

**Ermittlungsverfahren verletzt Anforderungen an Methode**, das ExMin aus Verbrauchsausgaben einer Referenzgruppe abzuleiten (Statistikmodell).

- Referenzgruppen ohne Berücksichtigung ihrer Teilhabemöglichkeiten abgegrenzt → Zirkelschlüsse!
- Streichung zahlreicher Positionen wie aus Warenkorb – insgesamt ca. ein Viertel der Referenzausgaben → unvereinbar mit Statistikmodell (Basis: Durchschnittsbeträge für Gruppen einschließlich von Nullfällen) → systematische Bedarfsunterdeckung.

## II. Monetäre familienpolitische Maßnahmen im Status quo – Leistungshöhe

**Mängel** bei der Ermittlung des Existenzminimums von Kindern **vom BVerfG bereits 1999 erkannt** im Kontext der **Einkommensbesteuerung**: wesentliche Bedarfe seien im Kinderfreibetrag nicht hinreichend berücksichtigt → Einführung des Freibetrags für Betreuung, Erziehung, Ausbildung (BEA)

- Betreuungsbedarf mittlerweile als Sonderausgabe steuerlich begrenzt absetzbar – warum zusätzliche Berücksichtigung im Freibetrag?
- Erziehungsbedarf: allgemeine Kosten, um *dem Kind eine Entwicklung zu ermöglichen, die es zu einem verantwortlichen Leben in der Gesellschaft befähigen.*

- Mitgliedschaft in Vereinen, sonstige Formen der Begegnung mit anderen Kindern außerhalb des häuslichen Bereichs,
- Erlernen und Erproben moderner Kommunikationstechniken,
- Zugang zu Kultur- und Sprachfertigkeit,
- Verantwortliche Nutzung der Freizeit und Gestaltung der Ferien.

**BVerfG 2010 zu Regelbedarfen**: Forderung nach Ausrichtung an kindlichen Entwicklungsphasen und *an dem, was für die Persönlichkeitsentfaltung eines Kindes erforderlich ist.*

## II. Monetäre familienpolitische Maßnahmen im Status quo – Leistungshöhe

- Grundsätzlicher Unterschied zwischen Äußerungen des BVerfG zum Steuerrecht und zum Sozialrecht nicht erkennbar;
- dennoch: **keine dem großzügig gegriffenen BEA-Freibetrag entsprechende Berücksichtigung im Sozialrecht;**
- verschiedene Existenzminima im deutschen Recht:

SGB II <sup>1</sup>	
unter 6 Jahre	318 € + 120 € + 18,00 € + 20 € = 476 €
6 bis unter 14 Jahre	348 € + 120 € + 32,50 € + 20 € = 521 €
14 bis unter 18 Jahre	420 € + 120 € + 32,50 € + 20 € = 593 €
gew. Durchschnitt	<b>502 €</b>
Einkommensteuergesetz	502 € + 244 € = <b>746 €</b>

<sup>1</sup> Regelbedarf + Kosten der Unterkunft und Heizung + BuT-Pauschale + Sofortzuschlag

→ Nachvollziehbarer Grund für Unterschied nicht erkennbar, **vertikaler Ausgleich offenbar als nachrangig gewertet.**

### III. Konzept der Kindergrundsicherung – Armutsbekämpfung und mehr

**a) Paradigmenwechsel:** Norm der Gleichgewichtigkeit von horizontaler und vertikaler Gerechtigkeit, Umsetzung durch

- einheitliche, angemessene Pauschale für das ExMin von Kindern in Steuer- und Sozialrecht (auch AsylbLG),
- mit steigendem Familieneinkommen abnehmende Transferhöhe,
- Abbau verdeckter Armut: Sicherung des ExMin
  - mit nur einer Leistung – soweit pauschalierbar –
  - bei niedrighschwelligem, stigmatisierungsfreiem Zugang,
  - weitgehend automatisiertes Verfahren mit Datenaustausch zwischen Behörden, daneben Aufbau analoger, dezentraler Verwaltungsstruktur,
- Umgestaltung des Zusammenspiels von Steuer- und Sozialrecht: kindbedingte Freibeträge müssen in Kindergrundsicherung aufgehen → Mindestbetrag = maximaler Freibetragseffekt (354 €; beim „Teilhabegehd“ der Bertelsmann-Stiftung nicht vorgesehen).

### III. Konzept der Kindergrundsicherung – Armutsbekämpfung und mehr

#### **b) Reform der Bedarfsbemessung:**

- Maximalbetrag der Kindergrundsicherung entscheidend für Bekämpfung von Kinderarmut, für Eröffnung von ausreichenden Teilhabe- und Entwicklungsmöglichkeiten für alle Kinder und Jugendlichen;
- bisherige Bedarfsermittlung im Sozialrecht ist methodisch unzulänglich;
- Alternativen der Neubemessung:
  1. ursprüngliche Version und Modell Bündnis Kindergrundsicherung (2023): Anhebung auf Freibetragssumme (746 €), Abschmelzrate: 40% ab Bedarfsdeckung Eltern (Paula Wenning);
  2. stringente Neuermittlung des Existenzminimums: politische Vorgabe eines akzeptablen Rückstands gegenüber gesellschaftlicher Mitte, bei dem soziokulturelle Teilhabe noch angenommen werden kann, Datenauswertung ohne normativ begründete Streichungen aus Referenzausgaben (Empirie-Bezug verhindert unrealistische Vorgaben).

## IV. Gesetzentwurf der Bundesregierung – politischer Kompromiss

Was ist von zentralen Elementen des Kindergrundsicherung geblieben?

- **Gleichrangigkeit von horizontaler und vertikaler Gerechtigkeit: nicht aufgenommen,**
  - es bleibt bei zwei unterschiedlichen Beträgen für das ExMin,
  - Mindestbetrag der neuen Leistung = „Garantiebetrag“ = Kindergeld im Status quo < Freibetragseffekt → höhere Entlastung im oberen Einkommensbereich;
- **Bündelung von Maßnahmen: teilweise** erfolgt
  - Zusammenführung von Kindergeld, Kinderzuschlag und Bürgergeld; Schulbedarfspaket wird antragsfrei gezahlt,
  - aber: Kindergarantie- und Kinderzusatzbetrag → zwei Leistungen, einkommensabhängiger Zusatzbetrag ist gesondert zu beantragen, auch Teile des BuT → Auswirkung auf Inanspruchnahme?
  - Kindergrundsicherungsscheck durch „Familienservice“: Umsetzung nicht konkretisiert, keine Pflichtleistung, Wirksamkeit ungewiss bzw. in ersten Jahren wahrscheinlich gering.

## IV. Gesetzentwurf der Bundesregierung – politischer Kompromiss

### ➤ sachgerechte Bedarfsermittlung nicht erfolgt:

- lediglich Erhöhung der Verteilungsschlüssel (Anteile von Ausgaben, die dem Kind zugerechnet werden) bei Stromkosten, Instandhaltung, Möbeln, Teppichen auf ein Drittel (statt 12% bis 24%) → Zusatzbetrag steigt entsprechend (um 28/20/20 €), ersetzt Kindersofortzuschlag;
- Modifizierung gilt nicht für AsylbLG, dennoch entfällt Sofortzuschlag → unbegründete Schlechterstellung der entsprechenden Kinder;
- Systematik der Regelbedarfsermittlung beibehalten, ohne Kritik an Abgrenzung der Referenzgruppen und willkürlichen Streichungen aus Referenzausgaben aufzugreifen → Beträge für 2025 spiegeln lediglich Fortschreibungsregel laut SGB II.

**Politischer Kompromiss** entspricht lediglich **Verwaltungsreform**, dennoch  
→ grundsätzlich sinnvoll, Erfolg allerdings ungewiss (Skepsis für erste Jahre),  
→ impliziert einige positive Effekte für Teilgruppen.

## IV. Gesetzentwurf der Bundesregierung – politischer Kompromiss unzureichend

**Positive Details:** Der Integration von KiZ und Bürgergeld für Kinder liegt ein „Günstigerprinzip“ zugrunde → Übernahme der jeweils sinnvolleren Regelung:

- **Altersdifferenzierung** des Bürgergelds löst Pauschalierung beim KiZ ab
  - Verbesserung für Jugendliche,
  - gegenteiliger Effekt bei jüngeren Kindern zeigt sich erst in späteren Jahren, wird durch „Schlechterstellungsausgleich“ zunächst vermieden, sofern Mindesteinkommensgrenze (entsprechend KiZ) überschritten (Bürokratieabbau?).
- **Transferenzugsrate** wie beim KiZ: 45% (auch für Unterhalt), deutlich geringer als laut SGB II (80% bis 100%)
  - Verbesserung für Alleinerziehende,
  - Effekt ansonsten begrenzt auf wenige Fälle, weil Elterneinkommen zunächst auf elterlichen Bürgergeldanspruch angerechnet wird.

## Fazit

- **Bündelung der Maßnahmen = Reform/Ausweitung des KiZ** ≠ Kindergrundsicherung → könnte – nach einer wahrscheinlich ruckeligen Einführungsphase – zumindest verdeckte Kinderarmut reduzieren.
- **Darüber hinaus gehende Verbesserungen** der materiellen Grundlagen von Familien im untersten Einkommenssegment **nicht vorgesehen** → für 2025 angekündigte Höhe des Maximalbetrags (530/557/636 €) folgt lediglich Dynamisierungsregel des Bürgergeldgesetzes (§ 28a SGB XII) → nachholender Inflationsausgleich → keine reale Verbesserung des Lebensstandards gegenüber 2020.

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**