

Policy Paper

Notwendige Bedingungen für die Verbesserung der Situation von Kindern Alleinerziehender durch die Einführung einer Kindergrundsicherung

1. Einleitung

Die Kindergrundsicherung (KGS) soll der zentrale Bestandteil der Familienleistungen in Deutschland werden. Sie soll sicherstellen, dass alle Kinder, unabhängig von der finanziellen Situation ihrer Eltern, Zugang zu den Mitteln erhalten, die sie zur Erfüllung ihrer Bedürfnisse benötigen und ihnen Chancen für eine erfolgreiche Entwicklung eröffnen.

Dass Alleinerziehende und ihre Kinder trotz der bestehenden Sozialleistungen in Deutschland, wie dem Kinderzuschlag, dem Wohngeld und den Leistungen nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II), überproportional von Armut betroffen sind¹, liegt zum Teil an der Komplexität und Fragmentierung der aktuellen Sozialleistungen. Dadurch ist es für Alleinerziehende oft schwierig, die Unterstützung zu erhalten, die sie benötigen².

Darüber hinaus berücksichtigen die aktuellen Leistungen die speziellen Bedürfnisse und Herausforderungen von Alleinerziehenden nicht ausreichend, wie die Notwendigkeit, Arbeit und Kinderbetreuung zu vereinbaren, und die höheren Kosten, die mit der alleinigen Versorgung eines Kindes verbunden sind³. Daher besteht ein dringender Bedarf bei der KGS, „die Situation von Kindern Alleinerziehender zu verbessern. Die KGS soll laut Koalitionsvertrag „bessere Chancen für Kinder und Jugendliche schaffen“ und dabei vor allem denjenigen zugutekommen, die am meisten Unterstützung brauchen.

Dieses Policy Paper macht konkrete Vorschläge, wie die KGS ausgearbeitet werden sollte, um Kinder, die bei alleinerziehenden Eltern aufwachsen, angemessen zu unterstützen. SOS-Kinderdorf bedankt sich bei Prof. Dr. Anne Lenze, dem Verband Alleinerziehender Mütter und Väter und dem Zukunftsforum Familie für inhaltliche Anregungen und den Austausch dazu.

2. Grundlegende Forderungen

Nach dem Referentenentwurf zur KGS vom 30. August 2023 besteht die KGS aus einem einkommensunabhängigen Garantiebetrag und einem einkommensabhängigen Zusatzbetrag sowie den Leistungen für Bildung und Teilhabe. Die KGS sollte so gestaltet werden, dass sie die Herausforderungen und Bedürfnisse von Alleinerziehenden und ihren Kindern adressiert.

¹ "Kein Kind zurücklassen. Warum es wirksame Maßnahmen gegen Kinderarmut braucht", Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband e. V.

² Armut im Blick: Expertise zu den Erstergebnissen der amtlichen Armutsberichterstattung für 2022", Paritätischer Gesamtverband

³ Aufstocker-Familien in Deutschland", 2021, Bertelsmann Stiftung

2.1 Sicherstellung der Kindergrundsicherung am Lebensmittelpunkt des Kindes

Um eine Verbesserung der Situation von Kindern von Alleinerziehenden zu erreichen, muss die KGS unkompliziert am Lebensmittelpunkt des Kindes ankommen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nach dem 9. Familienbericht der Bundesregierung zwischen 5 und 10% der Kinder von Alleinerziehenden im Wechselmodell leben⁴. Somit erscheint eine Orientierung am Lebensmittelpunkt praktisch und sachgerecht. Der aus dem Unterhaltsrecht bekannte Halbteilungsgrundsatz aus § 1612b BGB sollte dabei höchstens in Fällen des Wechselmodells auf den Garantiebetrug angewandt werden, nicht aber auf den Zusatzbetrag.

Die Übertragung der temporären Bedarfsgemeinschaft, wie sie im Referentenentwurf in der Gesetzesbegründung vorgesehen ist, würde dazu führen, dass auch der Zusatzbetrag aufgeteilt würde und damit in beiden Haushalten die Sicherstellung der kindlichen Bedarfe nicht mehr möglich ist. Stattdessen sollte der Zusatzbetrag komplett an ein Elternteil gehen und Mehrbedarfe durch das Wechselmodell entsprechend anderweitig und zusätzlich gedeckt werden.

2.2. Anrechnung von Kindeseinkommen

Unterhalt bzw. Unterhaltsvorschuss als Teil des Kindeseinkommens zu berücksichtigen ist sachgerecht, da sie dazu beitragen können, die kindliche Existenzsicherung zu gewährleisten. Allerdings kann das Ziel der KGS, die besonders von Armut betroffenen Kinder zu unterstützen, nur erreicht werden, wenn die Kinder von Alleinerziehenden durch sie eine Verbesserung im Vergleich zum Status Quo erfahren. Deshalb ist entscheidend, wie die Anrechnung von Kindeseinkommen in der KGS gestaltet wird. Kinder dürfen dabei nicht durch ihre Familienkonstellation benachteiligt werden.

Die im Referentenentwurf enthaltenen Regelungen zur Anrechnung gehen an den Bedürfnissen vorbei, indem sie Arbeitsanreize bei Alleinerziehenden setzen wollen, die im Vergleich zu Frauen in Paarfamilien mehr in Vollzeit arbeiten und für eine Vollzeitstelle auf eine funktionierende Kinderbetreuungsinfrastruktur angewiesen sind.

Die Übertragung der Systematik des Kinderzuschlags auf die KGS in Bezug auf die Anrechnung von Kindeseinkommen ist grundsätzlich eine sinnvolle Lösung, jedoch wird unsinnigerweise der Kindesunterhalt ab 500€ mit höheren Transferentzugsraten angerechnet. Hier werden Kinder von Alleinerziehenden, die aktuell Kinderzuschlag und hohe Unterhaltsleistungen bekommen, für diese Unterhaltsleistungen bestraft, anstatt den Kindern einen Zugang zur gesellschaftlichen Mitte zu eröffnen. Die davon erhofften Arbeitsanreize sind eher eine Provokation als eine sinnvolle politische Maßnahme solange der Rechtsanspruch auf einen entsprechenden Betreuungsplatz nicht flächendeckend umgesetzt wird.

In Bezug auf den Unterhaltsvorschuss enthält der Referentenentwurf ebenfalls eine kontraproduktive Regelung, nach der Alleinerziehende den Vorschuss für schulpflichtige Kinder nur beantragen könne, wenn sie mindestens 600€ verdienen. Auch diese ebenfalls als Arbeitsanreiz gedachte Regelung zeugt von Ignoranz gegenüber der Lage von Alleinerziehenden. Der Ganztagsanspruch für Schulkinder greift erst ab 2026 und die entsprechenden Kapazitäten angesichts des Fachkräftemangels sind in diesem Bereich nicht einfach bereitzustellen.

Stattdessen wäre es sinnvoll, wenn es eine Verknüpfung zwischen KGS und Unterhaltsvorschuss in einer anderen Art gäbe: Da die Unterhaltsleistungen und damit auch der Unterhaltsvorschuss vorrangig sind, muss für eine einfach zu beantragende KGS eine niederschwellige Beantragung des

⁴ Deutscher Bundestag (2021), Neunter Familienbericht Eltern sein in Deutschland – Ansprüche, Anforderungen und Angebote bei wachsender Vielfalt, Drucksache 19/27200

Unterhaltsvorschusses gewährleistet sein, möglicherweise über direkte verknüpfte Antragsstellung: Ist noch kein Unterhaltsvorschuss beantragt und wird kein Unterhalt gezahlt, löst die Antragsstellung für die KGS automatisch auch einen Antrag auf Unterhaltsvorschuss aus und die beteiligten Behörden tauschen im Hintergrund die erforderlichen Informationen aus.

2.3 Anrechnung von Elterneinkommen

Neben den Ansprüchen, die direkt beim Kind liegen, stellt sich auch die Frage, wie das Einkommen des alleinerziehenden Elternteils angerechnet wird. Die Regelungen, die im Referentenentwurf enthalten sind, stellen keine zufriedenstellende Lösung dar: Die finanziellen Zugewinne durch die verbesserte Berücksichtigung von Kindeseinkommen in der KGS werden bei Einelternfamilien im SGB II durch die Anrechnung des überschüssigen Kindergarantiebetrags auf den elterlichen Bedarf ausgeglichen, was im Ergebnis keine Verbesserung darstellt.

Darüber hinaus sind die Transferenzugsrate und der Startpunkt für die Abschmelzung wesentliche Stellschrauben. Würde der Startpunkt für die Abschmelzung um die bei Alleinerziehenden spezifisch vorkommenden Bedarfe erhöht, wäre das eine sachgerechte Lösung. Sie würde die Situation verbessern, denn der Teil des Einkommens Alleinerziehender, der nicht auf die KGS angerechnet wird, wäre höher als das sozialhilferechtliche Existenzminimum, das diese spezifischen Bedarfe an dieser Stelle nicht abbildet. Die Transferenzugsrate müsste dann in Abhängigkeit vom Startpunkt und der Höhe des Gesamtbetrages der Kindergrundsicherung bestimmt werden. Auch muss sichergestellt werden, dass es keine doppelten Anrechnungen mit anderen Sozialleistungen gibt wie dem Wohngeld.

3. Berücksichtigung erweiterter Umgangsmodelle

Erweiterte Umgangsmodelle, in denen Kinder regelmäßig Zeit in beiden Elternhäusern verbringen, bedingen erhöhte Bedarfe des Kindes und diese müssen angemessen gedeckt werden. Kosten fallen auch dort an, wo das Kind nicht seinen Lebensmittelpunkt hat, vergleichbar mit einem Zweitwohnsitz: Spielzeuge, Lebensmittel oder Kleidung des Kindes können nicht immer mit umgezogen werden. Verfügt der Elternteil, wo das Kind nicht den Lebensmittelpunkt hat, nicht über ein ausreichendes Einkommen, um diese zusätzlichen Bedarfe zu decken, müssen diese durch die Einführung von Umgangsmehrbedarfen gedeckt werden.

4. Neuberechnung der kindlichen Existenzsicherung

Für die KGS ist eine empirisch gestützte Neuberechnung der kindlichen Existenzsicherung essenziell. Orientierungspunkt muss die Mittelschicht sein, um verdeckte Armut nicht fortzuschreiben. Umgangsmehrbedarfe durch pendelnde Kinder und Mehrbedarfe der Alleinerziehenden, mit denen sie fehlende partnerschaftliche Unterstützung kompensieren, sind hierbei ebenfalls zu berücksichtigen.

Die derzeitige Ermittlung der kindlichen Existenzsicherung beruht auf veralteten und unzureichenden Berechnungen und führt daher zu unzureichenden Leistungen in der Grundsicherung. Deshalb besteht die Gefahr, dass ohne eine Neuberechnung die KGS nicht dazu beitragen kann, die tatsächlichen Bedarfe von Kindern Alleinerziehender zu decken. Für sie steht zur Deckung der Bedarfe nur das Gehalt eines Elternteils plus Unterhalts- bzw. Unterhaltersatzleistungen zur Verfügung.

Empirische Untersuchungen müssen Mehrbedarfe in Trennungsfamilien festlegen. So kann verlässlich bestimmt werden, in wie vielen Fällen und in welchem Ausmaß die Erwerbspotentiale der Alleinerziehenden beeinträchtigt sind und welche spezifischen Ausgaben, z.B. für die Betreuung

außerhalb institutioneller Betreuungszeiten, und welche Bedarfe beim anderen Elternteil in verschiedenen Ausprägungen des Wechselmodells entstehen.

5. Evaluation der Kindergrundsicherung

Die Effekte der KGS sollten nach unterschiedlichen Empfängergruppen differenziert empirisch evaluiert werden, um ihre Effektivität und Zielerreichung zu überprüfen. Die Evaluation sollte speziell die Auswirkungen auf Kinder von Alleinerziehenden untersuchen. Es sollte auch untersucht werden, wie die KGS mit anderen Sozialleistungen interagiert und ob sie dazu beiträgt, die finanzielle Situation dieser Familien zu verbessern.

Darüber hinaus sollte die Evaluation auch Auswirkungen der KGS auf verschiedene Einkommensgruppen untersuchen. Es ist wichtig zu verstehen, wie die KGS die Einkommensverteilung beeinflusst, ob sie dazu beiträgt, die Einkommensungleichheit zu verringern, und wie weit sie Kindern tatsächlich Teilhabe ermöglicht. Dementsprechend sollte die Evaluation auch die Auswirkungen der KGS auf die Lebensbedingungen und das Wohlbefinden von Kindern untersuchen. Eine solche Untersuchung wäre für die Weiterentwicklung der KGS ein guter Ausgangspunkt und würde auch Transparenz hinsichtlich der Mittelverwendung herstellen.

6. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Einführung einer KGS kann die Komplexität und Fragmentierung der aktuellen Sozialleistungen reduzieren und eine gerechtere und effektivere Unterstützung für Alleinerziehende und ihre Kinder gewährleisten.

Um dies und die Ziele aus dem Koalitionsvertrag zu erreichen, empfehlen wir folgende Maßnahmen zur Ausgestaltung der Kindergrundsicherung:

1. Die KGS muss zu einer grundlegenden Verbesserung des Status quo für alle Kinder und Jugendliche führen, besonders für diejenigen, die bei alleinerziehenden Eltern aufwachsen.
2. Es muss sichergestellt werden, dass die KGS am Lebensmittelpunkt des Kindes ankommt.
3. Kindeseinkommen darf beim Zusatzbetrag höchstens zu 45% angerechnet werden. Auch im Zusammenspiel mit dem Wohngeld muss die KGS für Kinder von Alleinerziehenden zu einer Verbesserung führen.
4. Das Anrechnen des Einkommens von Alleinerziehenden beim Zusatzbetrag muss ihren Mehrbedarf berücksichtigen.
5. Erweiterte Umgangsmodelle bedingen erhöhte Bedarfe des Kindes und müssen angemessen gedeckt werden. Unterhaltszahlungen sollen gegenüber der KGS vorrangig bleiben.
6. Für die KGS ist eine empirisch gestützte Neuberechnung der Regelbedarfe bzw. des Kinder-Existenzminimums essenziell. Orientierungspunkt muss die Mittelschicht sein, um verdeckte Armut nicht fortzuschreiben und Bedarfe von Kindern nicht an einem Minimum auszurichten. Umgangsmehrbedarfe sind hierbei zu berücksichtigen.
7. Auswirkungen der KGS sind nach unterschiedlichen Empfängergruppen differenziert empirisch zu evaluieren.