

Christoph Butterwegge

GroKo: Bessere Kitas, gestärkte Familien?

Zügiger als andere Vorhaben setzt die Bundesregierung derzeit ihre Reformagenda für Familien und Kinder um. In dem vor knapp einem Jahr vereinbarten Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD kündigten die Regierungsparteien an, ein „Maßnahmenpaket zur Bekämpfung der Kinderarmut“ schnüren zu wollen.¹ Offenbar haben auch sie die anhaltend hohe Kinderarmut hierzulande als drängendes soziales Problem erkannt. Doch werden die bereits beschlossenen und angekündigten Gesetze dem selbst gesetzten Anspruch wirklich gerecht?

Zuerst erhöhte die Koalition mit dem Familienentlastungsgesetz das Kindergeld zum 1. Juli 2019 um 10 Euro. Um noch einmal 15 Euro pro Kind soll es zum 1. Januar 2021 steigen – dem Jahr der nächsten regulären Bundestagswahl, sollte die Koalition so lange durchhalten. Bisher betrug es monatlich je 194 Euro für die ersten beiden Kinder, 200 Euro für das dritte Kind und 235 Euro für jedes weitere. Mit dem Kindergeld wird auch der steuerliche Kinderfreibetrag, der das (gestiegene) Existenzminimum des Kindes von der Einkommensteuer befreien soll, von 7428 Euro auf 7620 Euro angehoben. Die steuerlichen Kinderfreibeträge privilegieren jedoch Besserverdienende – und darunter ausgerechnet jene Bürgerinnen und Bürger am meisten, die auf ihr Jahreseinkommen den Höchststeuersatz von 45 Prozent entrichten. Die-

se sogenannte Reichensteuer wird auf Jahreseinkommen ab 265327 Euro erhoben. Durch den geänderten Kinderfreibetrag erzielen jene Spitzenverdiener eine Steuerersparnis von bis zu 285,75 Euro pro Monat. Sie erhalten also im Jahr fast 1000 Euro mehr pro Kind als eine Normalverdienerin an Kindergeld für ihren Nachwuchs. Das aber ist weder mit dem Gleichheitssatz noch mit dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes vereinbar.

Sinnvoll wäre stattdessen ein für sämtliche Eltern gleiches, einheitliches Kindergeld, das nicht mehr durch Steuerfreibeträge ersetzt werden kann. Nach wie vor bleibt zudem ein weiteres grundsätzliches Problem bestehen: Von den genannten Verbesserungen profitieren gerade jene Eltern nicht, die als Hartz-IV-Bezieher am meisten auf Unterstützung angewiesen sind. Denn ihnen wird der höhere Geldbetrag als zusätzliches Familieneinkommen auf die Transferleistung angerechnet – und damit abgezogen. „Umverteilung von oben nach unten!“, nicht „Umverteilung von den Kinderlosen zu den Eltern!“ müsste daher die Devise einer gerecht(er)en Familienpolitik lauten.

Fünf Jahre mehr Geld für Kitas

Nach diesem besonders für die Mittel- und Oberschicht erfreulichen Schritt wandte sich die Regierungskoalition den sozial benachteiligten Familien und deren Nachwuchs zu. Am 18. Dezember 2018 verabschiedeten Bundestag und Bundesrat das KiTa-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetz. Die zuständige Familienministerin Fran-

1 Vgl. Ein neuer Aufbruch für Europa, eine neue Dynamik für Deutschland, ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, Berlin, 12.3.2018, S. 19; ergänzend: Christoph Butterwegge, Krise und Zukunft des Sozialstaates, Wiesbaden 2018, S. 376f.

ziska Giffey taufte es selbstbewusst das „Gute-KiTa-Gesetz“, am 1. Januar 2019 trat es in Kraft. Darin sichert der Bund den Ländern bis zum Jahr 2022 insgesamt 5,442 Mrd. Euro zu, die ihnen über größere Anteile aus der Umsatzsteuer zufließen sollen. Damit will der Bund für die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ von Kindern und die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf sorgen.

Wofür die Länder das Geld einsetzen, bleibt ihnen selbst überlassen: Sie können das Personal aufstocken, die Kita-Leitung entlasten, die Öffnungszeiten bedarfsgerecht ausweiten, die Räumlichkeiten umgestalten, in Sprachförderung investieren, die Kitagebühren senken oder ganz abschaffen und die Kindertagespflege jenseits der Kitas stärken. Diese Beliebigkeit droht allerdings den Anspruch nach „gleichwertigen Lebensverhältnissen“ zu konterkarieren.

Ausreichende Hilfe für Arme?

Zudem sollen nach dem Willen der Regierung künftig Eltern mit geringem Einkommen von den Kitagebühren befreit werden: Wer Kinderzuschlag oder Wohngeld bezieht, soll keine Gebühren mehr zahlen müssen. Dies galt bislang nur für Familien, die Hartz-IV- oder Asylbewerberleistungen erhalten, und ist ein begrüßenswerter Schritt. So wichtig jedoch die geplanten Verbesserungen sind, so sehr enttäuscht die Befristung ihrer Finanzierung auf fünf Jahre durch den Bund. Denn völlig unklar bleibt, wie die Länder anschließend die gestiegenen Kosten stemmen sollen – zumal sie alsbald zusätzlich durch die vorgeschriebene „Schwarze Null“ geschwächt werden.

Auf seiner ersten Sitzung im neuen Jahr beschloss das Bundeskabinett überdies den Entwurf des sogenannten Starke-Familien-Gesetzes. Es regelt unter anderem den Kinderzuschlag neu. Dieser steht Eltern zu, deren Ein-

kommen so gering ist, dass sie damit den Lebensunterhalt ihrer Kinder nicht selbst finanzieren können. Damit sie nicht zu Hartz-IV-Aufstockern werden, können sie den Zuschlag beantragen. Allerdings ist dessen Beantragung und Berechnung kompliziert und aufwendig. Schwankt das eigene Einkommen – was insbesondere bei Geringverdienern mit stundenweiser Bezahlung oft der Fall ist –, wird der Kinderzuschlag jeden Monat neu berechnet. Dieser wird deshalb selten in Anspruch genommen.

Ab 1. Juli 2019 soll er nun von maximal 170 auf maximal 185 Euro pro Kind und Monat angehoben werden. Zugleich soll er so ausgestaltet werden, dass ihn mehr einkommensarme Familien erhalten: Während bislang eine Einkommenshöchstgrenze dafür sorgte, dass der Zuschlag bei wachsenden Einkünften plötzlich entfiel, soll er künftig schrittweise abschmelzen. Ziel ist, dass der drohende Wegfall des Kinderzuschlags die Eltern nicht länger davon abhält, mehr zu arbeiten. Künftig soll zudem eigenes Einkommen der Kinder den Kinderzuschlag nur mehr zu 45 statt zu 50 Prozent mindern.

Doch diese Neuerungen sind eher kosmetischer Natur: Mit den Veränderungen beim Kinderzuschlag lässt sich zwar die Hartz-IV-Statistik um mehrere hunderttausend Menschen bereinigen. Doch die Alleinerziehenden, die ihn wegen der höheren Freigrenze für Unterhaltszahlungen nun neu beanspruchen können, werden mit ihren Kindern dadurch schwerlich ein Leben oberhalb der EU-weiten Armutsgefährdungsschwelle führen können. Sehr viel wirkungsvoller wäre demgegenüber eine kräftige Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns, der mit aktuell 9,19 Euro brutto pro Stunde immer noch der niedrigste in ganz Westeuropa ist.

Etwas besser sieht es bei einer anderen Maßnahme der Regierung aus: Eltern, die wegen ihres geringen Einkommens das Bildungs- und Teil-

habepaket beanspruchen können, erhalten ab 1. August mehr Geld aus dem „Schulstarterpaket“, das von 100 auf 150 Euro im Jahr aufgestockt wird. Außerdem erlässt man ihnen die Zuzahlung für das Mittagessen ihrer Kinder in einer Ganztageseinrichtung und für die Fahrtkosten zur Schule. Die Finanzierung von Nachhilfe ist nicht mehr daran gebunden, dass die Versetzung gefährdet ist. Das ist prinzipiell zu begrüßen – wenngleich 150 Euro die Kosten für ein Schuljahr längst nicht decken. Allerdings ließ der Bund den größten Nachteil des Bildungs- und Teilhabepakets unangetastet: Mehr als die Hälfte der betroffenen Eltern beantragen es wegen seiner bürokratischen Hürden und Diskriminierungseffekte erst gar nicht.

Hartz IV-Bezieher bleiben außen vor

Ungelöst bleiben auch die materiellen und immateriellen Probleme von immer noch fast vier Millionen Erwachsenen und zwei Millionen Kindern im Hartz-IV-Bezug. Zu ihnen gehören etwa die strengen Zumutbarkeitsregeln bei der Arbeitsaufnahme und die besonders für Kinder und Jugendliche viel zu niedrigen Regelbedarfe. Dazu kommen die extrem harten Sanktionen, die sich auf Rekordniveau befinden. Das gilt vor allem für Menschen unter 25 Jahren, die schon bei der zweiten Pflichtverletzung nicht bloß ihre Geldleistung, sondern häufig auch ihre Wohnung verlieren, weil das Jobcenter Miete und Heizkosten nicht mehr bezahlt.² Ein schlüssiges Konzept zur Bekämpfung der Kinderarmut hat die Bundesregierung bislang nicht vorgelegt.

Kaum hatte das Bundeskabinett den Gesetzentwurf zur Stärkung der Familien beschlossen, kündigte die SPD-Vorsitzende Andrea Nahles am

10. Januar an, ihre Partei plane eine Kindergrundsicherung und werde bis zum Jahresende ein Konzept vorlegen. Verständlicherweise fühlte sich die Union düpiert, widerspricht eine Kindergrundsicherung doch dem bisherigen System der Familienförderung, das die Bundesregierung gerade wieder zu optimieren suchte. Denn mit der Kindergrundsicherung würden die Steuervergünstigungen für Familien und die Sozialleistungen für Minderjährige zusammengeführt.

Kindergrundsicherung – ein großer Wurf für die Kleinsten?

Orientiert man sich an dem Konzept des vor zehn Jahren gegründeten „Bündnisses Kindergrundsicherung“, sollen die bisherigen Steuerfreibeträge für das sogenannte sächliche Existenzminimum (415 Euro pro Monat ab dem 1. Juli) sowie für den Betreuungs-, Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf (220 Euro) an sämtliche Kinder als Pauschalbetrag ausgezahlt werden. Im Gegenzug würden alle kindbezogenen Transferleistungen wegfallen, also Kindergeld, Kinderzuschlag, Sozialgeld bzw. Arbeitslosengeld II und der Unterhaltsvorschuss. Einzig die Sonder- oder Mehrbedarfe behinderter und kranker Kinder sowie bei außergewöhnlich hohen Wohnkosten, Umzügen und Klassenreisen könnten weiterhin bei den Grundsicherungsträgern geltend gemacht werden.

Die unterschiedliche finanzielle Leistungsfähigkeit der Familien fände insofern Berücksichtigung, als die Kindergrundsicherung zum Grenzsteuersatz der Eltern besteuert und mit steigendem Einkommen schrittweise sinken soll. Dadurch würde zwar der Progressionseffekt vermieden, der bereits bei Normalverdienern einträte, wenn man die Kindergrundsicherung dem zu versteuernden Einkommen der Eltern zuschläge – und sie dadurch in einen höheren Steuersatz rutschten.

² Vgl. Christoph Butterwegge, Hartz IV und die Folgen. Auf dem Weg in eine andere Republik?, Weinheim und Basel ³2018, S. 115 ff.

Allerdings erscheint dieses Absenken schwierig, wenn nicht unmöglich: Erstmals soll eine staatliche Transferleistung zum Grenzsteuersatz der Eltern besteuert werden, obwohl sie den Kindern und gerade nicht den Familien zusteht. Zugleich soll sie aber Arbeitslosengeld-II-Beziehern nicht auf die Transferleistung angerechnet – und damit abgezogen – werden, da sie ja ein Einkommen ihrer Kinder ist. Wie soll dieser Widerspruch vor dem Bundesverfassungsgericht bestehen?

Kinderförderung mit der Gießkanne

Die Befürworterinnen und Befürworter der Kindergrundsicherung unterstellen, dass man Kinder – die sie zu Recht als eigenständige Subjekte betrachten – unabhängig von der sozialen Lage ihrer Eltern aus der (Einkommens-)Armut befreien kann. Johannes Steffen macht demgegenüber geltend, dass Kinderarmut immer auch Familienarmut ist und grundgesicherte Kinder weiterhin im Haushalt ihrer von Hartz-IV abhängigen Eltern leben würden. Dadurch aber entstünden neue Ungleichbehandlungen und Verwerfungen: „Finanzielle Unterversorgung von Familien mit Kindern lässt sich nur im Wege einer politischen Konvoi-Strategie überwinden; wird dieser Ausgangspunkt zugunsten eines sozialpolitischen Separatismus aufgegeben, bleibt eine Grundsicherung für Kinder unbefriedigend, weil das korrekt diagnostizierte Problem nur formal und zudem um den Preis einer Verfestigung der ‚Hartz IV‘-Abhängigkeit der Eltern gelöst wird.“³ Zwar könne eine Kindergrundsicherung die Armut von Minderjährigen verringern, die Hartz-IV-Abhängigkeit ihrer Eltern droht sie aber zu ver-

festigen. Alternativ fordert Steffen bedarfsdeckende Regelleistungen für Kinder und Erwachsene (Eltern) im SGB-II-Bezug, eine deutliche Anhebung des Kinderzuschlags mit einer Höchstbetragsdifferenzierung nach dem Lebensalter der Kinder sowie eine zielgerichtete Wohngeldreform.

Das ist auch sinnvoll, da man Kinder nicht aus dem Familienverbund herauslösen sollte, sondern auch ihren Eltern auskömmliche Leistungen gewähren muss. Zudem verursacht die Kindergrundsicherung enorme Kosten. Daher wäre zu fragen, ob mit dem dafür benötigten Geld nicht besser die soziale, Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur ausgebaut werden sollte. Schließlich hat es wenig Sinn, auch gut verdienende Mittelschichtsangehörige mit einem hohen Geldbetrag für das Elterndasein zu belohnen.

Besonders ungerecht und schlecht für arme Kinder ist zudem die Pauschalierung der Kindergrundsicherungsleistung. Derselbe Einwand trifft auch das bedingungslose Grundeinkommen, dessen Vertreterinnen und Vertreter die Kindergrundsicherung als Türöffner begreifen.⁴ Bei einer pauschalisierten Kindergrundsicherung würden alle Minderjährigen über einen Kamm geschoren, ganz unabhängig davon, wo und in welchen Haushalten sie leben oder wie alt und vermögend sie im Einzelfall sind. Selbst eine große Schenkung oder Erbschaft wäre kein Hindernis für die Alimentierung durch den Staat.

Anstatt also mit der Gießkanne staatliche Leistungen an alle zu verteilen, muss der Kampf gegen die Armut stärker zielgruppenorientiert erfolgen. Die Regierung sollte besonders jene Kinder fördern, die aufgrund ihrer strukturellen Benachteiligung und speziellen Handicaps keine optimalen Entwicklungsmöglichkeiten haben.

3 Vgl. Johannes Steffen, Kindergrundsicherung. Reduzierung der „Kinderarmut“ um den Preis verfestigter „Hartz IV“-Abhängigkeit der Eltern, Arbeitnehmerkammer Bremen 4/2009, S. 7.

4 Vgl. hierzu: Christoph Butterwegge und Kuno Rinke (Hg.), Grundeinkommen kontrovers. Plädoyers für und gegen ein neues Sozialmodell, Weinheim und Basel 2018.