

Methoden zur Sicherung des Kinderexistenzminimums

Was lässt sich von anderen europäischen Staaten lernen?

Europäisches Fachgespräch der Arbeitsgemeinschaft der
deutschen Familienorganisationen (AGF) e. V.
am 27. Juni 2016 in Berlin





Methoden zur Sicherung des Kinderexistenzminimums: Was lässt sich von anderen europäischen Staaten lernen?

Europäisches Fachgespräch der Arbeitsgemeinschaft der
deutschen Familienorganisationen (AGF) e.V.
am 27. Juni 2016 in Berlin

Inhalt

Hintergrund	3
Zentrale Erkenntnisse des Fachgesprächs	5
Zur Idee eines Kinderexistenzminimums	6
Die Existenzsicherung von Kindern in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten	9
Österreich: Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung von Familien mit Kindern	9
Belgien: Neuordnung des Kindergeldsystems	13
Großbritannien: Soziale Sicherung für Familien mit Kindern	16
Frankreich: Die Family-Budgets der UNAF – Wie viel brauchen Kinder und ihre Familien für ein angemessenes Leben?	18
Diskussion und erste Schlussfolgerungen	21



Hintergrund

Im deutschen Familienlasten- und -leistungsausgleich ist das Kinderexistenzminimum ein zentraler Baustein. Zugleich ist es auch in anderen Rechtsbereichen von Bedeutung und weist erhebliche Überschneidungen auf:

1. Im Steuerrecht werden die Unterhaltsausgaben von Eltern, die diese notwendigerweise zur Sicherung der Existenz und der gesellschaftlichen Teilhabe ihrer Kinder tätigen müssen, von der Besteuerung ausgenommen.
2. Der Mindestunterhalt für das Kind im Fall von Trennung oder Scheidung ist abhängig vom steuerrechtlich festgesetzten Kinderexistenzminimum.
3. Zudem hat die Definition des kindlichen Existenzminimums im Steuer- und Unterhaltsrecht ihre Wurzeln im deutschen Sozialrecht, dessen Leistungen das unterste soziale Netz darstellen.

Allerdings fällt das kindliche Existenzminimum im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht jeweils unterschiedlich aus – obwohl die drei Bereiche starke gegenseitige Abhängigkeiten aufweisen. Dies führt vielfach zu widersprüchlichen Regelungen und Intransparenz, bis hin zu existenzgefährdenden Verrechnungen von Leistungen. Je nach Lebensmodell und Einkommenssituation sind Familien davon unterschiedlich betroffen, sodass eine erhebliche soziale Schieflage entsteht, zumal auch die eigentliche Höhe des Kinderexistenzminimums und des zugrundeliegenden sozialrechtlichen Mindestbedarfs als unzureichend kritisiert wird.



Expert/innen aus Politik, Verbänden und verschiedenen europäischen Staaten folgten der Einladung der AGF und diskutierten das Thema „Sicherung des Kinderexistenzminimums“.



Insofern werden die sozio-ökonomischen Lebensbedingungen von Familien sowohl von der grundsätzlichen Gewährleistung des kindlichen Existenzminimums als auch von deren Ausgestaltung entscheidend mitbestimmt. Dies gilt nicht nur für Deutschland, sondern auch für die anderen (europäischen) Staaten. Doch was brauchen Familien und Kinder zu einem guten Leben? Wie lässt sich ein entsprechender Mindestbedarf ermitteln? Welche Grundbedürfnisse von Kindern müssen dabei berücksichtigt werden? Und auf welchem Weg erreicht eine solche Existenzsicherung die Kinder? Es liegt nahe, dass in Europa sehr unterschiedliche Antworten auf diese Fragen existieren, zumal sich die Rahmenbedingungen hinsichtlich der jeweiligen Sozialsysteme von Staat zu Staat unterscheiden. Dennoch kann und soll ein Blick auf die europäischen Nachbarstaaten und deren Lösungswege Anregungen für die jeweilige nationale Debatte liefern und Hinweise auf eine zielführende Umgestaltung des hiesigen Systems geben.

Auf Einladung der AGF kamen bei dem Europäischen Fachgespräch Expert/innen aus Politik, Verbänden und Wissenschaft zusammen, um mehr über die verschiedenen Systeme und Maßnahmen zur Sicherstellung des Kinderexistenzminimums zu erfahren und die jeweiligen Methoden zu diskutieren. Im Fokus standen dabei vor allem die grundlegenden sozialpolitischen Ziele sowie die konkrete Herleitung der Leistungshöhen. Länderreports aus Österreich, Belgien und Großbritannien vermittelten die Grundzüge des jeweiligen Systems und ihre Schwachstellen und nahmen dabei auch Bezug auf aktuelle politische Entwicklungen. So widmete sich der Input zu Belgien zum Beispiel vor allem der kürzlich verabschiedeten Reform des Kindergeldes und den damit verbundenen Veränderungen für Familien, während sich der Beitrag zu Großbritannien auf die eher schlechte soziale Sicherung für Familien und die fortschreitenden Kürzungen der Leistungen, insbesondere für Mehrkindfamilien konzentrierte. Der Input aus Frankreich dagegen beschäftigte sich eingehend mit der Frage, was Kinder und ihre Familien zum Leben brauchen und wie entsprechende Referenzwerte ermittelt werden können. Im Zuge der Nachfragen und der Plenumsdiskussion wurden vor allem die Kritikpunkte an den bestehenden Systemen deutlich, aber auch Richtwerte für eine gerechtere, armutsvermeidende Neugestaltung.



Zentrale Erkenntnisse des Fachgesprächs

Ähnlichkeiten bei Grundanlage der Systeme	In den vorgestellten Ländern bilden direkte Transferleistungen und steuerliche Komponenten die Hauptbestandteile des Systems. Das Kindergeld ist dabei überall die wichtigste monetäre Leistung für Familien, es wird nahezu universell gewährt. Als zweite zentrale Leistung dient zumindest in Kontinentaleuropa jeweils ein steuerlicher Kinderfreibetrag.
Orientierung am Kinderexistenzminimum	Nur in Deutschland und Österreich spielt ein Existenzminimum für Kinder bei der Ermittlung der Leistungshöhe überhaupt eine Rolle. Die Wege der Berechnung unterscheiden sich jedoch, ebenso der Grad der rechtlich erforderlichen finanziellen Existenzdeckung.
Aktuelle Leistungskürzungen	Das Kindergeld als zentrale Leistung wird in einigen Ländern nicht mehr universell sondern einkommensabhängig gezahlt. Mit Überschreiten einer gewissen Einkommensgrenze wird es abgeschmolzen bzw. entfällt ganz. In Großbritannien greift zudem eine Höchstgrenze für die insgesamt zulässigen Sozialleistungen. Die aktuellen und diskutierten Reformen sozialer und steuerlicher Maßnahmen treffen vor allem Mehrkindfamilien.
Dynamisierung und Bemessungsgrenzen	Die Leistungen werden überwiegend entsprechend der Inflation fortgeschrieben, eine regelmäßige Neuberechnung der Bedarfe findet kaum statt. Erhebliche Unterschiede gibt es bei der Definition relevanter Einkommensgrenzen. Während man für eine einkommensabhängige Leistung in Österreich mit 55.000 Euro/Jahr als bedürftig gilt, zählt ein Einkommen von 60.000 Euro/Jahr in Großbritannien schon als zu hoch für das volle Kindergeld.
Politische Zielsetzungen	Ziel der Leistungen ist es in allen Ländern, zumindest einen Teil der anfallenden Unterhaltskosten zu decken und einen Ausgleich der Mehrbelastung von Eltern gegenüber Kinderlosen herzustellen. Weiterführende Ziele oder Präzisierungen gibt es nur zum Teil.
Effekte der Leistungen	In allen Ländern gelingt es nicht, mit den monetären Leistungen einkommensschwache Familien aus der Armut herauszuholen. Armutsvermeidende Effekte sind erst im mittleren Einkommensbereich spürbar. Besonders benachteiligt sind Alleinerziehende, Mehrkindfamilien und Einverdiener-Familien. In einigen Ländern gibt es Studien, die zeigen, dass die staatlichen Leistungen den Bedarf von Familien nur unzureichend decken.
Zentrales Diskussionsergebnis	Die Armutsvermeidung sollte ein wesentliches Ziel der monetären Leistungen sein. Besonders Kinderarmut muss beseitigt und die gesellschaftliche Teilhabe aller Kinder gewährleistet werden.



„Das politische Interesse an einer Anhebung des sozialen Existenzminimums ist eher gering, denn das geltende System in Deutschland trägt dazu bei, dass dann nicht nur im Sozialrecht, sondern auch in anderen Rechtsbereichen höhere Ausgaben anfallen, bei zugleich sinkenden Steuereinnahmen.“

Dr. Maria Wersig, Professorin der Rechtswissenschaften an der Fachhochschule Dortmund

Zur Idee eines Kinderexistenzminimums

In ihrem einleitenden Beitrag erläuterte Maria Wersig die besondere Bedeutung des Konzepts eines Kinderexistenzminimums in Deutschland. Durch die enge Bindung an die Verfassung sei die Politik verpflichtet, das existenzielle Minimum zu erfassen und zu garantieren, sowie es von der Besteuerung freizustellen. Insgesamt gebe es drei zentrale Ebenen, auf denen sich das Existenzminimum in Deutschland manifestiere:

1. im Sozialhilferecht, wo das Existenzminimum den Bedarf der Kinder sicherstellen soll, weil das Einkommen der Eltern dafür nicht ausreicht,
2. im Steuerrecht, wo das Kinderexistenzminimum nicht besteuert werden darf und
3. bei der Definition des sächlichen Existenzminimums, in der Frage, was ein Kind wirklich brauche, wie sich dies feststellen ließe und ob dazu nicht mehr als nur Geld gehöre.

Das Bundesverfassungsgericht habe mit Beginn der Neunziger Jahre ein Recht auf den Schutz des sozioökonomischen Existenzminimums für Erwachsene und Kinder festgestellt, das direkt aus dem Grundgesetz abgeleitet werde. Dieses Existenzminimum sei in Deutschland eine entscheidende Größe im Familienlastenausgleich, der darauf abziele, die Unterhaltspflichten von Eltern gegenüber Kinderlosen systematisch zu berücksichtigen und auf Entlastung hinzuwirken. Dieser Ausgleich folge vor allem dem allgemeinen Gleichheitssatz sowie dem Gebot nach Förderung und Schutz der Familie in Verbindung mit dem Sozialstaatsgebot. Die aus diesen rechtlichen Grundsätzen abgeleitete Idee des Kinderexistenzminimums konkretisiere sich überwiegend im deutschen Sozial- und Steuerrecht. Es spiele mit dem Mindestunterhalt jedoch auch im Unterhaltsrecht eine Rolle.

Existenzminimum im Steuerrecht

Das Bundesverfassungsgericht hat 1990 entschieden, dass das Existenzminimum jedes Familienmitglieds steuerfrei zu stellen ist. Unterhaltspflichten der Eltern gegenüber Kindern seien laut Urteil des Gerichts nicht mit Konsumausgaben zu vergleichen, daher müssten die Mittel, die für die Existenzsicherung der Kinder erforderlich sind, bei der Besteuerung unangetastet bleiben. Die erforderliche Freistellung erfolgt dabei entweder über den Kinderfreibetrag oder über das Kindergeld. Laut einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1998 gehört jedoch nicht nur das sächliche Existenzminimum zum Bedarf eines Kindes und damit zum Kinderexistenzminimum, sondern auch die Berücksichtigung von Bildung, Erziehung und Ausbildung. Diese Rechtsprechung wurde durchaus kritisiert, führte aber letztlich zur Einführung eines entsprechenden zusätzlichen Freibetrags.

Weil die Freistellung des Existenzminimums erst mit der Steuererklärung im Folgejahr nachträglich gewährt wird, dient das Kindergeld zunächst für alle Familien als monatliche Kompensation bzw. Vorauszahlung. Das deutsche Kindergeld ist daher weniger ein Instrument zur Familienförderung, sondern vor allem zur Steuerrückerstattung. Eine tatsächliche Förderung findet nur dann statt, wenn die Höhe des erhaltenen Kindergeldes die zu erwartenden Steuernachlässe übersteigt. Der Förderanteil ist umso höher, je geringer das Einkommen der Familie



ist. Ob für Familien das Kindergeld oder der Kinderfreibetrag günstiger ist, prüft das jeweils zuständige Finanzamt bei der Jahressteuererklärung. Dabei wird die Summe des gezahlten Kindergeldes der möglichen Steuerersparnis bei Anwendung des Kinderfreibetrags gegenüber gestellt. Für die Mehrheit der Familien ist die Auszahlung des Kindergeldes günstiger, da ihre Steuerersparnis aufgrund des relativ niedrigen Einkommens nur eine geringe Höhe erreicht.

Wie hoch aber müsse der Freibetrag ausfallen? Sollte der Gesetzgeber das abschätzen? Das Bundesverfassungsgericht habe darauf verwiesen, dass es sich um ein relatives Existenzminimum handelt, das von der volkswirtschaftlichen Gesamtsituation und dem gesellschaftlichen Konsens über den benötigten Mindestbedarf abhängt. Wenn allerdings bereits im Sozialrecht ein Existenzminimum definiert wurde, dann darf das steuerrechtliche Existenzminimum nicht niedriger liegen. Der sozialrechtliche Mindestbedarf, also das unterste Netz der sozialen Sicherung, ist demnach auch die Maßgröße für die Freistellung im Steuerrecht. Er wird statistisch ermittelt und bildet die Grundlage des von der Bundesregierung alle zwei Jahre erstellten „Existenzminimumberichts“ zur Festlegung des steuerlichen Kinderfreibetrags. Der Kinderfreibetrag beträgt aktuell für jedes Kind 7.248 Euro pro Jahr.¹ Dies gelte zumindest bei steuerlicher Zusammenveranlagung der Eltern. Andernfalls stehe jedem Elternteil der hälftige Freibetrag zu. Das Kindergeld liegt aktuell bei 190 Euro für das erste und zweite Kind, für das dritte bei 196 Euro und für alle weiteren Kinder bei je 221 Euro im Monat. Die steuerliche Entlastungswirkung durch den Freibetrag oder durch das Kindergeld falle also unterschiedlich aus. Die Wirkung ist durch das progressive Steuersystem umso größer, je höher das Einkommen ist. Derzeit übersteige die Entlastung durch den Freibetrag die Gesamtsumme des Kindergeldes etwa ab einem Jahreseinkommen von 65.000 Euro.

Aus der Verbindung zum Sozialrecht ergebe sich jedoch ein politisches Problem. Das sozialrechtliche Existenzminimum dürfe nicht zu hoch sein, denn das würde nicht nur höhere Sozialausgaben nach sich ziehen, sondern durch die damit verbundene Erhöhung des Kinderfreibetrags gleichzeitig zu geringeren Steuereinnahmen führen. Zudem sei mit der zirkelschlussartigen Festlegung des steuerrechtlichen Existenzminimums in Abhängigkeit vom sozialrechtlichen Existenzminimum noch nichts über den Bedarf von einem Kind ausgesagt. Was also sage das Sozialrecht dazu?

Existenzminimum im Sozialrecht

2010 hat das Bundesverfassungsgericht ein transparentes Verfahren zur Ermittlung des kindlichen Existenzminimums gefordert. Eine Schätzung ins Blaue hinein oder die frühere Praxis der prozentualen Ableitung auf Basis des Bedarfs eines Erwachsenen galt damit als rechtswidrig und als ein Verstoß gegen das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum. Das daraufhin eingerichtete Verfahren zur Ermittlung des kindlichen Mindestbedarfs basiert auf empirischen Erhebungen und richtet sich nach dem ermittelten Verbrauch der unteren Einkommensschichten. Für das kindliche Existenzminimum werden die untersten 20 Prozent der Haushalte mit einem Kind herangezogen. Genauere Details würden an dieser Stelle zu

¹ Davon Freibetrag für das sächliche Existenzminimum: 4.608 Euro/Jahr, Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung: 2.640 Euro/Jahr, ergibt rechnerisch 604 Euro pro Monat.



weit führen. Kinder erhalten darauf aufbauend pauschale Geldleistungen für das sächliche Existenzminimum und für die Kostenanteile für eine angemessene Unterkunft und Heizung. Zudem werden Leistungen für Bildung und Teilhabe teilweise als Pauschalen und teilweise als individuelle Bedarfe gewährt, etwa für Nachhilfeunterricht. Es sei jedoch umstritten, ob die bereit gestellten Mittel tatsächlich ausreichen. Zudem orientiere sich die Ermittlung zwar an empirischen Daten, es würde jedoch kritisiert, dass auch politische Setzungen die Höhe bestimmen, zum Beispiel durch die Wahl von Bezugsgrößen. Gerade familienpolitische Verbände seien vielfach der Meinung, dass Eltern mit geringem oder ganz ohne eigenes Einkommen mehr Mittel für ihre Kinder bräuchten als das Sozialrecht vorsehe. Sie forderten daher ein Existenzminimum, das die tatsächlichen Kosten in voller Höhe deckt, sähen sich dabei aber mit dem Problem der Finanzierung und der möglichen Auswirkungen auf das bisherige System des Familienlastenausgleichs konfrontiert.

Weitere Bezüge und Reformideen

Auch im Unterhaltsrecht gibt es ein Kinderexistenzminimum, den „Mindestunterhalt“. Nach ihm richtet sich die weitere Unterhaltsberechnung, seine Grundlage ist das im Steuerrecht festgelegte sächliche Existenzminimum. Der Mindestunterhalt habe jedoch nicht die gleiche Höhe wie das Existenzminimum im Steuerrecht. Anders als dort ist der Betrag im Unterhaltsrecht zudem abhängig vom Alter des Kindes. In der Realität würde Unterhalt jedoch nur in etwa der Hälfte der Fälle überhaupt gezahlt und in einem weiteren Viertel nur zum Teil, sodass die Existenzsicherung des Kindes über den Unterhalt kaum stattfinden kann.

In Deutschland kursieren mehrere Reformideen zur Frage, wie das Existenzminimum innerhalb des geltenden Systems gesichert und Familien mit Kindern mehr Geld zur Verfügung gestellt werden kann. Sie beinhalten vielfach Vorschläge für eine Erhöhung der Transferleistungen, etwa könnte das Kindergeld auf den maximalen Entlastungsbetrag des Kinderfreibetrags im Steuerrecht erhöht werden. Eine weitere Idee möchte mit einer neuen Leistung („Kindergrundsicherung“) den bestehenden Lastenausgleich komplett ersetzen, wobei die Frage nach einer Versteuerung einer solchen Leistung unterschiedlich beantwortet werde. Diskutiert werde zudem ein Mix verschiedener Sozialleistungen, um besonders Kinder von Geringverdienenden zu fördern.



Die Existenzsicherung von Kindern in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten

Österreich: Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung von Familien mit Kindern

In ihrem Beitrag stellte Sonja Dörfler heraus, dass die Konzeption der wesentlichen Familienleistungen auf Bundesebene deutlich weniger der Definition eines Kinderexistenzminimums folgt als in Deutschland. Das österreichische Verfassungsgericht benannte die Existenzsicherung zwar als Bezugsgröße, in der Diskussion stehe aber vielmehr die sogenannte „Luxusgrenze“, ab der die Unterhaltskosten für Kinder nicht mehr staatlich gewährt werden müssen.

In Österreich sei die Familienförderung insgesamt sehr kleinteilig strukturiert. Viele gewährte Leistungen lägen in der Verantwortung der Länder und fielen von Bundesland zu Bundesland teilweise sehr unterschiedlich aus. Die Mindestsicherung, ähnlich den Hartz IV-Leistungen in Deutschland, sei ein Beispiel dafür. Grundsätzlich würden die Länderleistungen jedoch überwiegend an die Bundesleistungen anschließen, zum Beispiel bei der Verlängerungen der Finanzierung von Auszeiten nach der Geburt eines Kindes. Die Zielsetzung der bundespolitischen Maßnahmen sei primär der Ausgleich der Unterhaltspflichten von Eltern. Es gehe dabei weniger um die Frage, was ein Kind brauche, als vielmehr um den Lastenausgleich zwischen Menschen mit und ohne Kinder. Insgesamt verfolgten vier Leistungen diese Zielsetzung:

1. die Familienbeihilfe (eine Art Kindergeld),
2. der Mehrkindzuschlag,
3. der Kinderabsetzbetrag und
4. als steuerliche Leistung der Kinderfreibetrag.

Im Jahr 1997 habe das österreichische Verfassungsgericht den Lastenausgleich präzisiert und entschieden, dass zumindest die Hälfte der Einkommensteile, die zur Bestreitung des Unterhalts der Kinder erforderlich sind, durch den Lastenausgleich steuerfrei bleiben müsste. Unklar blieb das Gericht jedoch bei der Festlegung der Obergrenze, der sogenannten „Luxusgrenze“, bis zu der diese hälftige Steuerfreistellung umgesetzt werden muss. Diese sei daher häufiger Gegenstand der Diskussion.

Festlegung des erforderlichen Kindesunterhalts

Insgesamt habe der Kindesunterhalt in Österreich drei Dimensionen:

1. Der Regelbedarf, der nicht den Mindest-, sondern den Durchschnittsbedarf eines Kindes in einer bestimmten Altersgruppe abbilde und ungeachtet der Lebenssituation der Eltern die notwendigen Bedarfe für die grundlegende Versorgung und soziale Partizipation enthalte. Die Höhe des altersspezifischen Regelbedarfs beruhe allerdings auf einer Konsumerhebung von 1964. Basis sei ein daraus entwickelter Warenkorb, der jährlich durch das Lan-



“Eine Neuberechnung des Regelbedarfs von Kindern wird immer wieder diskutiert. Doch bei den Familienorganisationen besteht die Sorge, dann Verluste hinnehmen zu müssen, während die Politik bei einer Neuberechnung erhebliche Mehrkosten befürchtet.“

Sonja Dörfler, Soziologin und wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Österreichischen Institut für Familienforschung (ÖIZ)



desgericht für Zivilsachen ungefähr entsprechend der Inflation angepasst werde. Zwar sei die grundsätzliche Zusammensetzung seither unverändert, doch Experten schätzten die Höhe des Regelbedarfs insgesamt als weitgehend bedarfsgerecht ein. Der Regelbedarf sei insgesamt in sechs Altersstufen von 0 bis 28 Jahren gestaffelt und steige mit zunehmendem Alter von aktuell 199 Euro bis hin zu 555 Euro monatlich. Eine Neuberechnung werde immer wieder diskutiert, sei jedoch bislang nicht angegangen worden, weil die Familienorganisationen eine Verschlechterung der Situation von Familien und die Politik umgekehrt Mehrausgaben fürchteten.

2. Da der Kindesunterhalt aber nicht nur vom Bedarf, sondern auch von der Leistungsfähigkeit der Eltern abhängig ist, gebe es als zweite Dimension die „Prozentsatzmethode“. Dabei greife abhängig vom Kindesalter ein festgelegter Prozentsatz, der den Anteil des monatlichen Nettoeinkommens der Eltern bestimmt, der als Kindesunterhalt anzusetzen ist. Für Kinder von 0 bis 6 Jahren seien dies 16 Prozent, bei den 6-10-jährigen 18 Prozent, bei den 10-15-jährigen 20 Prozent und bei den 15-28-jährigen 22 Prozent des elterlichen Nettoeinkommens. Bei mehreren Kindern werden für jedes weitere Kind unter zehn Jahren ein Prozentpunkt, für jedes weitere Kind über zehn Jahren zwei Prozentpunkte vom ermittelten Prozentsatz abgezogen.²
3. Die dritte Dimension bilde die bereits erwähnte Luxusgrenze. Sie sei jedoch keine fixe Rechengröße, sondern eher ein Richtwert, der die Obergrenze des Kindesunterhalts – und seiner entsprechenden hälftigen steuerlichen Freistellung – definiert. Die juristische Begründung für diese Grenze sei eher pädagogischer Natur: die Entstehung von Luxusbedürfnissen des Kindes sollte nicht unterstützt werden. Die Luxusgrenze liege aktuell beim etwa zwei bis zweieinhalbfachen des Durchschnittsbedarfs (Regelbedarf) und reiche entsprechend der sechs Altersgruppen von knapp 500 Euro bis zu knapp 1.400 Euro.



Abb. 1: Rechengrößen zur Bestimmung des Kindesunterhalts in Österreich

Alter des Kindes	Regelbedarf	Prozentsatz	Luxusgrenze
0 – 3 Jahre	199	16%	497
3 – 5 Jahre	255	16%	637
6 – 10 Jahre	329	18%	822
10 – 15 Jahre	376	20%	940
15 – 19 Jahre	433	22%	1107
19 – 28 Jahre	555	22%	1387

² Diese Berechnungsmethode findet in der Rechtspraxis der Zivilgerichte Anwendung bei finanziellen Unterhaltsansprüchen der Kinder gegenüber ihren Eltern, etwa nach Scheidung der Eltern oder wenn die Kinder ausgezogen und noch in Ausbildung sind, aber ein unzureichendes Einkommen aufweisen.



Monetäre Leistungen zur Gewährung des Kindesunterhalts

Die Familienbeihilfe sei das Pendant zum deutschen Kindergeld und gelte als wichtigste Leistung für Familien. Sie sei in der Regel auch Grundlage für alle weiteren Leistungen. Grundvoraussetzung ist die Unterhaltspflicht gegenüber mindestens einem Kind.³ Familienbeihilfe erhalten auch Eltern aus dem EU-Raum, deren Kinder nicht im Land leben. In der Ausgestaltung ist die Höhe abhängig vom Alter des Kindes bzw. der Kinder und von der Geschwisterzahl. Für Familien mit drei und mehr Kindern gebe es zusätzlich zur Familienbeihilfe einen Mehrkindzuschlag. Er wurde nach dem bereits genannten Urteil des Verfassungsgerichtshofs 1999 eingeführt. Der Mehrkindzuschlag ist einkommensabhängig und greife daher nur bei geringen Einkommen (bis zu 55.000 Euro/Jahr). Derzeit wird für jedes dritte und jedes weitere Kind ein Zuschlag von 20 Euro pro Monat gezahlt.

Familienbeihilfe					
Beitrag pro Monat			Der monatliche Grundbetrag an Familienbeihilfe erhöht sich durch die Geschwisterstaffelung um ...		
Alter des Kindes	ab Geburt	109,70 €	Anzahl der Kinder	für zwei Kinder	13,40 €
	ab 3 Jahre	117,30 €		für drei Kinder	49,80 €
	ab 10 Jahre	136,20 €		für vier Kinder	102,00 €
	ab 19 Jahre	158,90 €		für fünf Kinder	154,00 €
Der Zuschlag für ein erheblich behindertes Kind beträgt 150,00 € monatlich.				für sechs Kinder	205,80 €
				für sieben Kinder	350,00 €
				für jedes weitere Kind	x 50,00 €

Abb. 2: Familienbeihilfe in Österreich

Der Kinderabsetzbetrag war einst eine Komponente des Steuersystems, sei 1993 jedoch zu einem direkten Transferbetrag umgewandelt worden. Er beträgt einheitlich pro Kind und Monat etwas mehr als 58 Euro. Der Kinderfreibetrag dagegen sei eine rein steuerrechtliche Maßnahme und verringere das zu versteuernde Einkommen von Eltern im Zuge der jährlichen Steuererklärung um 440 Euro pro Kind und Jahr. Machen beide Elternteile den Kinderfreibetrag geltend, werden jedem Elternteil 60 Prozent des Freibetrags zuerkannt (je 300 Euro). Diese Möglichkeit der erhöhenden Aufteilung zwischen den Eltern ist besonders für jene Familien vorteilhaft, in denen beide Eltern ein steuerpflichtiges Einkommen erzielen. Die Doppelerwerbstätigkeit der Eltern werde so gefördert.

Eine weitere monetäre Leistung für Kinder, jedoch mit anderen Zielsetzungen als dem Ausgleich der elterlichen Unterhaltsleistungen, sei der Unterhaltsvorschuss. Er richte sich nach dem Einkommen des Unterhaltspflichtigen und sei bei 570 Euro gedeckelt. Bei unbekanntem Einkommen griffen Fixbeträge, die anteilig zum Höchstbetrag und je nach Alter des Kindes

³ Die Familienbeihilfe wird bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres bzw. bei Erstausbildung bis zur Vollendung des 24. Lebensjahres gewährt. Bis vor wenigen Jahren konnte Familienbeihilfe bis zum 28. Lebensjahr bezogen werden, die Kürzung sorgte teils für heftige Proteste, vor allem unter Student/innen.



festgelegt würden. Zudem gebe es weitere steuerliche Leistungen mit Kindesbezug, wie dem Alleinerzieher- und den Alleinverdienerabsetzbetrag. Sie stehen Einkommensbezieher/-innen zu, die nicht in Ehe oder Lebenspartnerschaft stehen oder bei denen der/die Partner/-in weniger als 6.000 Euro/Jahr verdient. Grundsätzlich praktiziere Österreich die Individualbesteuerung, mit diesen Maßnahmen würde dieses Prinzip jedoch etwas aufgebrochen und die familiäre Situation berücksichtigt. Zusätzlich gebe es einen Unterhaltsabsetzbetrag für Unterhaltspflichtige gegenüber nicht im Haushalt lebenden Kindern sowie die Möglichkeit, die Kinderbetreuungskosten abzusetzen.

Wirkungen der Leistungen und aktuelle Reformdiskussionen

Die Effekte der Leistungen habe eine Studie anhand von Modellfamilien untersucht. Danach trügen die Familienleistungen durchaus dazu bei, geringverdienende Familien über die Armutsgrenze zu heben. Allerdings gelte dies nicht für Alleinerziehende mit geringem Einkommen sowie für Familien, in denen nur ein Elternteil erwerbstätig ist und die nur ein geringes Einkommen erzielen. Schwierig sei die Situation auch für einkommensschwache Familien mit drei und mehr Kindern. Insbesondere im mittleren Einkommensbereich führten die Leistungen jedoch zu einer Erhöhung des Haushaltsbudgets und zur Verhinderung von Armut. Die Familienbeihilfe sei dabei die finanziell bedeutendste Einzelleistung. Grundsätzlich müssten die Leistungen jedoch erhöht werden, um auch Geringverdiener-Familien aus der Armut zu holen bzw. sie nicht an die Mindestsicherung (vergleichbar dem deutschen Hartz IV) verweisen zu müssen.

Aktuell verweise die Diskussion jedoch in eine andere Richtung: Angetrieben von der FPÖ werde darüber debattiert, in allen Bundesländern die Kindersätze bei der Mindestsicherung zu deckeln. Grund dafür sei die Befürchtung, dass zunehmend Flüchtlinge mit einer hohen Kinderzahl in Österreich ankämen. Daher werde überlegt, die Mindestsicherung nicht mehr für alle Kinder auszus zahlen. Es gebe bereits in einigen Bundesländern Vorbereitungen dazu. Zudem war im Regierungsprogramm für 2013 bis 2018 die Weiterentwicklung des Unterhaltsvorschlusses vorgesehen, wofür eine Neuberechnung der Regelbedarfe für Kinder ebenso zwingend notwendig wäre wie die Anhebung der Höchstgrenzen für den Unterhalt. Doch bisher sei dahingehend politisch noch nichts geschehen und viel Zeit bleibe nicht mehr. Grundsätzlich sei Familienförderung in Österreich eher ein „Flickenwerk“. Die jeweiligen Leistungen würden in der Höhe zwar teilweise fortgeschrieben und an aktuelle Entwicklungen angepasst, auch ziele das System darauf ab, mit den vier genannten Leistungen die vorgesehene Gewährleistung des hälftigen Kindesunterhalts zu sichern. Aber es gebe keine fundierte, transparente empirische Berechnungsgrundlage.



Belgien: Neuordnung des Kindergeldsystems

Mit dem Beitrag von Toon Vanheukelom wurde deutlich, dass auch in Belgien die finanzielle Unterstützung für Familien mit Kindern überwiegend über ein Kindergeld und Steuerfreibeträge läuft. Die Beschreibung dieser zentralen Leistungen erfolgte mit Blick auf die aktuelle Reform des Kindergeldes in der Region Flandern, die statt der bisherigen Staffelung nach Rang und Alter des Kindes eine höhere, einheitliche Pauschalsumme für Kinder vorsieht.

Die beiden zentralen Instrumente Kindergeld und Steuerentlastungen sind in Belgien auf verschiedenen politischen Ebenen angesiedelt. Während für das Kindergeld seit Mitte 2014 die Regionen verantwortlich sind, liege die Steuerpolitik nach wie vor im Verantwortungsbereich der belgischen Bundesregierung. Darüber hinaus gebe es weitere Maßnahmen der Familienförderung, etwa die höhere Unterstützung der Haushaltsvorstände von Familien bei Erwerbslosen- oder Sozialhilfeleistungen. Diese würden jedoch an dieser Stelle nicht weiter betrachtet.

Kindergeld in Belgien vor und nach der Reform

Das Kindergeld sei das wichtigste Instrument der Familienförderung, mit einem Volumen von über 6 Milliarden Euro jährlich.⁴ In dem bisherigen System bestand das Kindergeld aus einer Grundbeihilfe von 90 Euro pro Kind sowie Zuschlägen für Folgekinder, Alter sowie in Bedarfsfällen auch eine (eher geringe) Sozialzulage und eine jährliche Zulage für Schulkinder sowie für Waisen. Die Leistung werde steuerfrei gewährt.

Die Leistung ziele darauf ab, einen Teil der Kosten für Kinder zu decken. Genauere Zielfestlegungen, etwa zur Höhe der zu deckenden Kosten oder zur Armutsvermeidung bei Kindern, gebe es in Belgien nicht. Aus Sicht von Toon Vanheukelom seien definierte Ziele jedoch eine Grundvoraussetzung für ein angemessenes System an Leistungen. Wie könnten Reformen und Evaluationen der Familienförderung stattfinden, ohne dass Ziel und Zweck der politischen Maßnahmen bekannt sind?

Die Familienförderung wurde in Belgien vor einigen Jahren in die Verantwortung der Regionen gegeben. In Flandern sei entsprechend dieser neuen Verantwortlichkeit gerade im Mai 2016 eine Reform des Kindergeldes verabschiedet worden. Als wesentliche Ziele gelten die Vereinfachung des bisherigen Systems sowie ein möglichst kostenneutraler Umbau. Das alte System solle zunächst weiter fortgeführt werden, erst für Geburten ab dem 1. Januar 2019 greife dann das neue Kindergeld. Dadurch werde es etwa 24 Jahre lang zwei parallele Systeme geben. Das sei etwas beschämend, jedoch wohl der Schwierigkeit geschuldet, eine radikalere Abkehr vom bisherigen System durchzusetzen, denn Eltern wüssten gerade beim Kindergeld derzeit sehr genau, mit welcher Leistungshöhe sie rechnen können. Das Credo des kostenneutralen Umbaus führe jedoch unweigerlich dazu, dass einige Familien mit der Reform Geld verlieren würden.

⁴ Die Summe entspricht etwa drei Prozent der staatlichen Gesamtausgaben.



“Es gibt in Belgien bisher keine definierten, festgeschriebenen Ziele, die mit den Maßnahmen zur Förderung von Familien erreicht werden sollen. Ohne die Benennung politischer Zielsetzungen können jedoch weder Evaluationen noch effektive Reformen der Maßnahmen stattfinden.”

Toon Vanheukelom,
Wirtschaftswissenschaftler an der
KU Leuven



Im Zuge der Reform würde die Grundsumme für jedes Kind von 90 Euro auf 160 Euro pro Kind und Monat erhöht. Im Gegenzug entfielen jedoch die Zuschläge für Alter und Rang vollständig. Diese betragen für das zweite Kind knapp 80 Euro und ab dem dritten Kind knapp 160 Euro. Die Alterszuschläge lagen bei etwa 15 bis 30 Euro, für jedes weitere Kind wurde jeweils der doppelte Betrag gewährt. Die Sozialzulage hing bisher vom sozioökonomischen Status der Eltern ab und fiel mit fünf bis 48 Euro sehr gering aus. Sie war – entgegen des sonstigen Systems – negativ mit dem Rang des Kindes korreliert, d.h. den höchsten Betrag habe es für das erste Kind gegeben, alle weiteren Kinder erhielten geringere Zulagen. Mit der Reform werde diese Zulage ausgeweitet. Einen Anspruch auf die Sozialzulage hätten nun nicht mehr ausschließlich Alleinerziehende, Rentner, Arbeitslose, Kranke und Eltern mit Behinderungen, sondern alle, die eine festgesetzte Einkommensschwelle unterschritten. Gleichzeitig erhöhe sich die Zulage im Vergleich deutlich auf 50 bis 80 Euro. Anders als bei der Grundsumme greife hier auch nach der Reform der Rang der Kinder, wobei sich mit steigender Kinderzahl zukünftig auch die Zulage erhöhen werde. Zusätzlich sei ein weiterer Niedrigeinkommensbereich definiert worden, innerhalb dessen noch eine feste Zulage von 60 Euro gewährt werde.

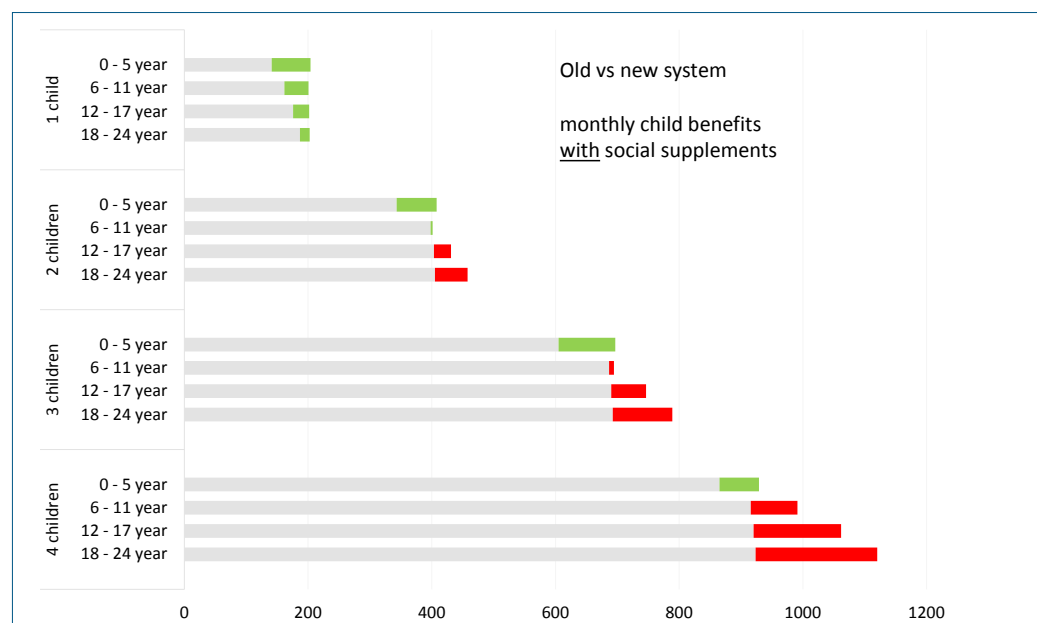
Der Schulkinderzuschlag bleibe in leicht abgesenkter Höhe bestehen und sei ebenfalls abhängig vom Alter des Kindes. Dieser Zuschlag werde zukünftig auch den Drei- bis Vierjährigen gewährt, sogar in deutlich größerer Höhe als für ältere Kinder. Damit solle ein Anreiz entstehen, Kinder häufiger als bisher zur Vorschule zu schicken.

Auswirkungen der Reform auf Familien

Von den neuen Leistungen profitierten in erster Linie die kleinen Familien mit einem Kind oder zwei Kindern, für die sich ein kleiner Zusatznutzen ergebe. Durch die Abschaffung der Rangzuschläge erlitten jedoch die Mehrkindfamilien große Verluste. Durch die Ausweitung und spürbare Erhöhung der Sozialzulage werde dieser Verlust für Mehrkindfamilien etwas abgemildert.



Abb. 3: Auswirkungen der flämischen Kindergeldreform nach Alter und Zahl der Kinder, mit Sozialzulagen





Familienförderung im belgischen Steuerrecht

Ähnlich wie in Deutschland und Österreich gebe es in Belgien als weitere Fördermaßnahme Steuerfreibeträge für Familien. Diese fielen umso höher aus, je mehr Kinder eine Familie habe und reichten von ca. 450 Euro/Jahr für das erste Kind bis zu etwas mehr als 1.300 Euro/Jahr für jedes vierte und weitere Kind. Das Problem an Entlastungen über das Steuersystem sei jedoch, wie bereits aus Deutschland gehört, dass Familien mit geringerem Einkommen nicht so stark davon profitierten wie Gutverdiener. Um diese negativen Folgen zu beseitigen, gebe es in Belgien seit 2001 die Möglichkeit, dass der Betrag auch ausgezahlt werden kann, allerdings nur bis zur Höhe des Freibetrags eines ersten Kindes. Die Auszahlungsmöglichkeit sei demnach bei ca. 450 Euro pro Kind und Jahr gedeckelt, was die Effekte für große Familien stark begrenze.

Schlussfolgerungen

Das Kindergeld ist, so Toon Vanheukelom, in Belgien auch nach der Reform die zentrale Leistung für Familien. Jedoch verlören Mehrkindfamilien im neuen flämischen Kindergeldsystem stark, da die Kinderzahl und das Alter zukünftig kaum noch eine Rolle spielen würden. Aufgewertet werde dagegen die Sozialzulage. Bei der Einkommensteuer fiele die Förderung von Mehrkindfamilien zumindest bei entsprechendem Einkommen besser aus. Bei geringem Einkommen ergäben sich durch die Deckelung des Auszahlungsbetrags auch hier Einbußen. Es sei anzunehmen, dass die Bevorzugung von kleinen Familien vermutlich damit zusammen hänge, dass deren Zahl weiter zunehme und sich so auch die Wählerschaft verändere. Insgesamt würden durch die Reform zwar mehr Familien gewinnen als verlieren, aber zu den Verlierern würden ausgerechnet die ohnehin mehrbelasteten, armutsgefährdeten Familien gehören.

Ein grundsätzliches Problem in der belgischen Familienpolitik sei zudem, dass die Familienpolitik mitsamt familienentlastender Maßnahmen in der Verantwortung der Landesebene liegt, die Steuer- und Finanzpolitik jedoch auf Bundesebene. Dies fördere Inkonsistenzen wie etwa die zwei verschiedenen, parallelen Systeme beim Kindergeld.

Zur Ermittlung des Existenzminimums von Kindern seien auch in Belgien bereits empirische Studien durchgeführt worden. Damit sollte festgestellt werden, wie hoch der Bedarf von Kindern ist und bis zu welchem Anteil dieser Bedarf durch staatliche Leistungen bereits abgedeckt werde. Die Ermittlung eines solchen relativen Defizits sage jedoch noch nicht viel darüber aus, wie viel Geld den Familien tatsächlich in ihrem Budget fehle. Hier bestehe weiterer Forschungs- und Diskussionsbedarf.



“Kinderarmut ist in Großbritannien ein weit verbreitetes Problem und regelmäßige Studien zeigen, dass die Sozialleistungen den Bedarf von Familien und deren Kindern zunehmend schlechter decken, aber es finden dazu nur wenige öffentliche oder politische Debatten statt.”

Steve McKay, Professor für Sozialforschung an der Universität Lincoln

Großbritannien: Soziale Sicherung für Familien mit Kindern

In seinem Beitrag betonte Steve McKay, dass es in Großbritannien generell eher wenig Unterstützung für Familien gibt, da die Unterstützungsleistungen vorwiegend auf Bezieher von geringen Einkommen abzielten und die Sozialleistungen insgesamt zurückgefahren worden seien. Die Sozialpolitik sei weitgehend durch eine Politik ersetzt worden, die vor allem auf Arbeitsanreize ziele. Trotz Berufstätigkeit der Eltern seien viele Familien arm, die wiederum für ihre Situation zunehmend selbst verantwortlich gemacht würden. Insgesamt hätte die Bedeutung von Familienpolitik in Großbritannien seit der Jahrtausendwende abgenommen. Während Familien noch in den 1990ern und 2000er Jahren als politisch wichtig galten, schieben heute eher die Älteren die wichtigere Gruppe zu sein, vielleicht aufgrund ihrer Wählerstimmen. Unter der letzten Labour-Regierung habe es eine große Umverteilung zugunsten von Familien gegeben, unter der Regierung von David Cameron sei die Förderung nahezu komplett zum Erliegen gekommen.

Familienunterstützende Leistungen in Großbritannien

Steve McKay erläuterte kurz die Bestandteile der familienunterstützenden Leistungen innerhalb des Sozialsystems. Soziale Leistungen seien überwiegend einkommensbasiert und würden nur bei entsprechender Bedürftigkeit, d.h. bei sehr niedrigem Einkommen, gewährt. Da die Sozialsysteme in der Kompetenz der britischen Regierung lägen, gebe es keine regionalen Unterschiede. Das britische Grundmodell der sozialen Sicherung hätte sich in den 1940ern durchaus am Existenzminimum orientiert. Seitdem prüfe die Politik nur noch selten wie hoch die Leistungen in Relation zum Existenzminimum eigentlich ausfielen. In der Regel würden die Leistungen lediglich an die Inflation angepasst, obwohl aktuell einige Leistungen sogar dahinter zurück blieben. Das Steuersystem folge der Individualbesteuerung, ein Kinderfreibetrag werde nicht gewährt. Es gebe ein paar wenige Ausnahmen, bei denen das Steuersystem zur Familienunterstützung genutzt würde, etwa bei der Mehrwertsteuer.⁵

Das System der Einforderung des Unterhalts sei sehr ineffektiv, es gebe z. B. keinen Unterhaltsvorschuss. Größtenteils bleibe die Regelung des Kindesunterhalts nach einer Trennung somit den Eltern überlassen. Der Staat schreite nur ein, wenn die Eltern sich nicht einigen könnten, jedoch könne auch er nur in etwa 25 Prozent der Fälle den Unterhalt eintreiben. Kinderbetreuungsangebote seien weitgehend privat und recht teuer. Eingeführt sei jedoch ein Anspruch auf 15 Stunden Kinderbetreuung pro Woche ab dem dritten Lebensjahr, dies sei zumindest ein kleiner Fortschritt, der aktuell ausgeweitet werde. Vor diesem Hintergrund gebe es im Wesentlichen nur zwei staatliche Leistungen für Kinder: das Kindergeld, das als einzige Leistung nahezu universell gewährt werde, und den bedarfsorientierten Child Tax Credit.

Das Kindergeld wurde 1978 eingeführt. Es beträgt für das erste Kind etwa 90 britische Pfund, für jedes weitere 60 Pfund (ca. 108 Euro bzw. 72 Euro). Eine Staffelung nach Alter oder Rang gebe es nicht, die Förderung von Mehrkindfamilien sei nicht beabsichtigt. Der politische Dis-

⁵ In Großbritannien sind einige Warengruppen, die von Familien besonders in Anspruch genommen werden, wie Kinderkleidung oder Lebensmittel, von der Mehrwertsteuer befreit.



kurs laufe derzeit eher gegen große Familien, sie würden nicht als prioritäre Zielgruppe der Familienpolitik gesehen. Vor einigen Jahren wurde beschlossen, das Kindergeld für Gutverdiener mit Einkommen ab 5.000 Pfund/Monat (ca. 6.000 Euro) vollständig zu streichen. Rückzahlungen zumindest eines Teils der Leistung sind bereits ab einem Monateinkommen von etwas mehr als 4.000 Pfund (5.000 Euro) fällig und erfolgen über einen entsprechenden Zuschlag zur Einkommenssteuer. Diese Kürzung betrifft ca. 10 Prozent der Familien und beruht auf dem Leitsatz, dass keine Unterstützung an „Reiche“ gezahlt werden sollte.

Die zweite Maßnahme, der Child Tax Credit, klinge zwar nach einem steuerrechtlichen Instrument, sei jedoch in Wahrheit auch eine Sozialleistung. Die Leistung richte sich vor allem an Familien mit geringem oder keinem Einkommen und betrage pro Kind etwa 230 Pfund/Monat bzw. 2.700 Pfund/Jahr (ca. 275 Euro/Monat bzw. 3.200 Euro/Jahr), unabhängig von Rang und Alter der Kinder. Es gebe zwar eine Reihe von Umständen, die zu beachten seien und keine feste Höchst Einkommensgrenze, das vermeintlich komplizierte System sei insgesamt im Grunde jedoch recht einfach: Je höher das Einkommen, desto geringer die Leistung. Die Leistung müsse im Unterschied zum Kindergeld jährlich neu beantragt werden. Derzeit würde etwa die Hälfte der britischen Familien Child Tax Credit erhalten, mit der geplanten Reform wird die Leistung ab 2017 jedoch nur noch für maximal zwei Kinder pro Familie ausgezahlt.

Auswirkungen der Leistungen

Die Kinderarmut in Großbritannien sei nach wie vor sehr hoch. Sie stieg in den 1980ern unter Thatcher stark an, fiel im Anschluss kurz ab, habe jedoch in den letzten Jahren bei etwa 30 Prozent stagniert (abhängig von den verwendeten Indikatoren). Stark verbreitet sei das „Working poor“-Phänomen, so dass es viel Armut in Großbritannien gebe, die in den letzten 10 Jahren deutlich zugenommen habe, besonders unter erwerbstätigen Familien.

Verschiedene Studien hätten für Großbritannien den Mindestbedarf von Familien ermittelt und den tatsächlich erhaltenen Leistungen gegenübergestellt. Die aktuellste Studie der Loughborough University aus dem Jahr 2015 zeige, dass der Bedarf von Familien durch die staatlichen Leistungen nicht gedeckt sei und sich die Differenz zum tatsächlichen Bedarf sogar vergrößert habe. Am besten funktioniere die Bedarfsdeckung derzeit bei Rentnern, mit einer Deckungsquote von immerhin 96 Prozent. Bei einem Paar mit zwei Kindern oder einer Alleinerziehenden mit einem Kind liege die Quote jedoch nur bei knapp über der Hälfte des eigentlichen Bedarfs, bei einer alleinstehenden Person sogar noch darunter.

Ausblick

In Großbritannien solle in den nächsten zwei Jahren der sogenannte „universal tax credit“ eingeführt werden. Mit dieser Sozialleistung werden die verschiedenen bisherigen Leistungen ersetzt bzw. zusammengefasst. Familien mit vielen Kindern würden damit jedoch erneut benachteiligt, da bei dieser neuen Leistung maximal zwei Kinder berücksichtigt würden – unabhängig von der tatsächlichen Kinderzahl. Dies hänge unter anderem damit zusammen, dass es in Großbritannien die Befürchtung gebe, dass gerade Eltern mit vielen Kindern sich diese als



„Lifestyle“ zulegen, um dann ausschließlich von den Unterstützungsleistungen für Kinder zu leben. Dafür sollen laut Regierung keine Anreize geboten werden. Generell gebe es für Sozialleistungen zunehmend striktere Bedingungen. Die jährliche Anpassung der Sozialleistungen an die Inflation sei auf ein Prozent beschränkt worden, zudem gebe es eine Obergrenze für die Summe der insgesamt gewährten Sozialleistungen, die derzeit 20.000 Pfund (ca. 23.000 Euro) pro Jahr (bzw. 23.000 Pfund, 27.000 Euro, in London) betrage, einschließlich Wohnkosten.

Die Blair-Regierung wollte Kinderarmut bis 2020 beseitigen. Allerdings sei es von 1997 bis 2010 nicht einmal gelungen, sie zu halbieren. Die Politik der aktuellen Regierung sei vor allem auf Arbeitsanreize ausgelegt und weniger auf eine Politik, die Unterhaltskosten für Kinder sicherstellt. Auch die Definition von Kinderarmut verändere sich gerade. Die britische Regierung sei der Meinung, dass Armut weniger durch ein geringes Einkommen verursacht würde als durch das Verhalten der Familien, etwa durch Drogen- und Spielsucht, familiäre Probleme, Schulden und verfestigte Arbeitslosigkeit.

Prinzipiell hätten die Themen Sozialpolitik, Wohlfahrt und Sozialleistungen derzeit keinen guten Ruf in Großbritannien. Die Ungleichheit sei zwar ein großes Problem, würde jedoch wenig bekämpft. Viele Wissenschaftler würden sich insbesondere über die Situation von Familien mit geringem Einkommen große Sorgen machen, eine öffentliche oder politische Debatte dazu fände jedoch nicht statt. Dazu werde Großbritannien offenbar auch jetzt nicht kommen, denn nun bestimme wohl erst einmal der Brexit die Tagesordnung der nächsten Jahre.

Frankreich: Die Family-Budgets der UNAF – Wie viel brauchen Kinder und ihre Familien für ein angemessenes Leben?

Die französische Familienorganisation UNAF ermittelt seit 1952 die Bedarfe von verschiedenen Familientypen, um sowohl die materiellen Grundbedürfnisse als auch die soziale Teilhabe der Familien zu sichern. In ihrem Beitrag berichtete Myriam Bobbio über die Ergebnisse der aktuellen Fortschreibung und skizzierte die verwendeten Methoden. Im Vordergrund standen dabei die Ergebnisse zu den Bedarfen von Kindern. Die Budgets werden vor allem bei Trennung und Scheidung zur Festlegung von Unterstützungsleistungen genutzt sowie zur finanziellen Beratung von Familien. Sie dienen zudem als Argument in der Auseinandersetzung über die Höhe der sozialen Leistungen. Zu den Adressaten der Budgets zählen daher vor allem Familienrichter, Sozialarbeiter, Familien selbst und natürlich die Politik.

Die Ermittlung der Standardbudgets

Zur Ermittlung der Budgets setze die UNAF bei den Bedarfen der Familien an, entwickle daraus einen Warenkorb und übertrage diesen in einen fiktiven Geldwert. Darauf basierend werde das Minimum definiert, das eine entsprechende Familie für ein würdevolles Leben braucht. Dafür soll nicht lediglich das physische Überleben gesichert sein, sondern auch die Gewährleistung sozialer Teilhabe. Dazu gehöre zum Beispiel auch die Möglichkeit, in den Urlaub zu



fahren, was gerade für Kinder und deren Entwicklung eine wichtige Erfahrung sei. Während bei Einführung der Erhebung ausschließlich die Bedürfnisse einer Paarfamilie mit zwei Kindern berücksichtigt wurden, seien in den Folgejahren nicht nur die Methoden verbessert worden, sondern auch neue Familienmodelle hinzugekommen, so dass insgesamt die Methode zur Berechnung der sogenannten Family-Budgets in Frankreich durchaus anerkannt sei.

Da sich die Gesellschaft und ihre Lebensweisen veränderten und damit neue Bedarfe entstehen und andere an Bedeutung verlören, würden die zugrundeliegenden Standardgüter regelmäßig überarbeitet. Zum Beispiel seien in der letzten Erhebung erstmals Medien wie Handy und Internetzugang berücksichtigt worden. Auf Grund des Anstiegs nicht erstattungsfähiger medizinischer Ausgaben habe die UNAF zudem den neuen Bereich „Gesundheit“ eingeführt. Die drei Grundziele der Erhebung seien jedoch unverändert:

1. Erstellung eines Orientierungspunkts für das notwendige menschenwürdige Existenzminimum von Familien in Frankreich,
2. langfristige Beobachtung und jeweilige Anpassung an aktuelle Preisentwicklungen und
3. Unterstützung der Kalkulation der erforderlichen kindbezogenen monetären Leistungen.

Zur Festlegung der Kriterien für einen angemessenen Familienbedarf verwende die UNAF Normen und Standards, die aus präzisen, objektiven und pragmatischen Quellen stammen. Die vier wesentlichen Quellenarten seien wissenschaftliche Empfehlungen (zum Beispiel zur Ernährung von Kindern und Erwachsenen), Gesetze und Regularien (zum Beispiel zur angemessenen Wohnfläche oder die UN-Kinderrechtskonvention, etwa zur Ermittlung einer kindgerechten Freizeitgestaltung), eigene Empfehlungen der UNAF (zum Beispiel zum Medienkonsum) sowie die Einbeziehung üblicher oder durchschnittlicher Verhaltensweisen (zum Beispiel die durchschnittliche Pendelstrecke in Frankreich).

Nicht berücksichtigt würden in den Budgets potentielle Einsparpotentiale bei nachgeborenen Kindern (zum Beispiel durch weitergegebene Kleidung), sondern hier würde ausschließlich von Neuprodukten ausgegangen. Zudem begriffen die Budgets die Familie als Ganzes, so dass das ermittelte Budget nicht identisch sei mit der Summe aller für die Einzelpersonen notwendigen Bedarfe.

Zu beachten sei auch, dass die Berechnung nicht unerhebliche Grenzen habe. So seien zum Beispiel Kinder unter 6 Jahren nicht berücksichtigt, weil deren Bedarfe sich innerhalb dieser sechs Jahre sehr schnell veränderten und gerade Ausgaben für die Betreuung sehr unterschiedlich seien. Myriam Bobbio nannte dazu ein kleines Beispiel: Die Kinderbetreuung von kleinen Kindern könne auch von Großeltern oder Freunden übernommen werden statt von Kita oder Nanny. Hier fiel die Berechnung der erbrachten Betreuungsleistung sehr schwer, was jedoch notwendig sei, da der ermittelte Warenkorb in Geld umgerechnet werden muss. Bei Jugendlichen stellten sich ähnliche Probleme, die UNAF versuche jedoch aktuell, deren Bedarfe genauer zu ermitteln. Eine weitere Einschränkung der Budgets sei, dass sie universell für ganz Frankreich ausgestellt würden, obwohl sich Lebenshaltungskosten zum Teil erheblich unterscheiden. Daher würde in den Budgets zwischen dem Pariser Stadtraum und dem Rest Frankreichs unterschieden. Auch die zu zahlende Einkommenssteuer und potentielle Ersparnisse würden bei der Ermittlung der Budgets nicht berücksichtigt.



„Wir erheben die Familien-Budgets schon seit über sechzig Jahren. Seitdem hat sich einiges verändert in der Gesellschaft und bei den Lebensweisen. Deshalb ist es so wichtig, das Existenzminimum regelmäßig an die neuen, aktuellen Bedarfe anzupassen.“

Myriam Bobbio,
Koordinatorin im
Bereich Wirtschaft, Verbraucher und Beschäftigung der UNAF



Die Bedarfe von Kindern

Myriam Bobbio gab einige Beispiele für benötigte Budgets: Bei einem Paarhaushalt mit zwei Kindern (12 und 6 Jahre) liege der Bedarf bei rund 2.900 Euro/Monat, bei einer Allein-erziehenden mit einem fast erwachsenen Jugendlichen bei rund 2.200 Euro/Monat und bei einer Mehrkindfamilie (Paarhaushalt mit 3 Kindern, 17, 14 und 6 Jahre) bei etwa 3.700 Euro/Monat. Die Werte erschienen auf den ersten Blick sehr hoch, seien jedoch kürzlich durch eine Ermittlung einer anderen Organisation, die auf der Befragung von Familien beruhte, bestätigt worden. Trotz sehr unterschiedlicher Methoden wären die Ergebnisse sehr ähnlich. Zudem müsse man berücksichtigen, dass nicht nur das Minimum für die physische Existenz ermittelt werde, sondern die Bedarfe für ein Leben in Würde und voller sozialer Teilhabe.

Obwohl die UNAF sich eigentlich nicht speziell auf die Kinder konzentrierte, sondern die ganze Familie in den Blick nehme, könnte der Bedarf von Kindern nach den Rechnungen der UNAF zumindest teilweise ermittelt werden. Beispielhaft ließe sich das für die Bereiche Ernährung und Bildung zeigen: In beiden Bereichen gebe es genaue Angaben über die Bedarfe für Kinder, Jugendliche und Erwachsene. Demnach müssten für eine entsprechend den Empfehlungen gestaltete Ernährung für einen Teenager rund 226 Euro/Monat berücksichtigt werden, für ein Kind von 6 Jahren etwa 169 Euro/Monat. Für den Bildungsbereich veröffentlicht das Bildungsministerium jährlich eine entsprechende Bedarfsliste, die UNAF fordere zusätzlich zwei Ausflüge pro Jahr und eine Klassenfahrt alle vier Jahre. Stelle man diese Kosten⁶ der französischen Schulanfangszulage (abhängig vom Alter des Kindes zwischen ca. 360 und 395 Euro) gegenüber, so zeige sich, dass die Kosten für sechs bis vierzehnjährige Schulkinder wohl gedeckt seien, jedoch nur knapp zwei Drittel der Kosten für Jugendliche.

In den Fällen, in denen sich die Bedarfe für Kinder nicht isoliert ermitteln lassen, sei zumindest eine rechnerische Trennung mit Hilfe der Äquivalenzskala oder dem Substraktionsmodell möglich. Beim ersten Modell würden geltende Äquivalenzskalen, zum Beispiel der OECD, angewendet. Beim Substraktionsmodell könne der Anteil des Kindes als Differenzwert des „Über-einanderlegens“ unterschiedlicher Familientypen ermittelt werden. Die Werte differierten leicht je nach Methode, doch welche Methode man auch nutze, die Ausgaben für Jugendliche lägen immer höher als für jüngere Kinder.

Schlussbemerkungen

Eine aktuelle Studie belege, dass die Gesamtkosten für Kinder nur zu etwa einem Drittel auf Ausgaben der öffentlichen Hand entfielen, den weit größeren Anteil machten Sachleistungen (wie die Erziehungs- und Haushaltsarbeit) und Ausgaben der Familien selbst aus. Myriam Bobbio betonte, dass gerade angesichts der Diskussionen um ein Existenzminimum Kinder grundsätzlich nicht mit einem „Preis“ versehen werden sollten. Denn sie bräuchten mehr als Geld, etwa zugewandte Eltern, ihre Familie, Liebe, gemeinsame Zeit zum Spielen und Reden.

⁶ Ohne Schulspeisung, private Nachhilfe, Transport, Betreuung und erweitertes Nachmittagsprogramm.



Zum Abschluss gab Myriam Bobbio noch einen kurzen Einblick in das System der Familienleistungen in Frankreich. Sie erläuterte, dass die zentrale monetäre Familienleistung, das Kindergeld, bis 2015 universell gewährt wurde. Seitdem sei dessen Höhe jedoch für wohlhabende Familien erheblich reduziert worden, um etwa die Hälfte bis zu drei Viertel für die reichsten zehn Prozent der anspruchsberechtigten Haushalte. Zusätzlich gebe es Geld für die Betreuung von Kindern unter drei Jahren, die bereits erwähnte Schulanfangszulage sowie spezielle Leistungen für Familien mit drei und mehr Kindern. Auch Kinder mit Behinderungen erhielten besondere Unterstützungsleistungen, ebenso wie Alleinerziehende. Als zweite Säule gebe es auch in Frankreich Steuererleichterungen für Familien. Diese seien abhängig von der Kinderzahl., das Alter der Kinder spiele jedoch keine Rolle. Die durchschnittliche Transferleistung aus Kindergeld und Steuererleichterungen beträgt für Paare mit einem Kind 117 Euro/Monat, mit zwei Kindern 176 Euro/Monat und ab dem dritten Kind 267 Euro/Monat. Für Alleinerziehende liege der Durchschnitt bei 256 Euro/Monat für ein Kind und bei 300 Euro/Monat für zwei und mehr Kinder.

Diskussion und erste Schlussfolgerungen

Diskutiert wurden sowohl Details aus den einzelnen Länderberichten als auch grundsätzliche Überlegungen zu einer Reform der familienunterstützenden Leistungen und des Kinderexistenzminimums. Bei den Nachfragen ging es vor allem noch einmal um die Bezugsgrößen und Ziele bei der Gewährleistung des Existenzminimums für Kinder. So stieß etwa die österreichische Maßgabe, dass nur die Hälfte des Existenzminimums eines Kindes bei der Leistungsgewährung zu berücksichtigen sei, auf Verwunderung. In Österreich selbst sei dieser Punkt zwar auch nicht unumstritten, aber im Mittelpunkt der Diskussion stehe doch eher die geltende Obergrenze für den erforderlichen Unterhalt. Mit Blick auf Belgien wurde insbesondere die Stoßrichtung der aktuellen Kindergeldreform hinterfragt. Es scheine auch in den anderen Teilgebieten Belgiens Einstimmigkeit hinsichtlich der Richtung der flämischen Reform zu geben, obwohl Familien mit mehr als drei Kindern in jedem Fall verlören. Dabei wirke es sehr kontraproduktiv, gerade bei dieser auch in Belgien stark armutsgefährdeten Familienform zu kürzen. Als politisches Argument für diese Reform wurde die anhaltende Verkleinerung der Familien in Belgien genannt, mit der eben auch eine Veränderung der Wählerschaft einhergehe. Offiziell werde verkündet, dass etwa 80 Prozent aller Familien von der Reform profitierten und in der Tat gebe es in Flandern noch einmal weniger Großfamilien als in anderen Teilen Belgiens. Diese jedoch würden tiefer in Armut geraten.

Zum Stand der familienpolitischen Debatten in den Staaten hinsichtlich einer besseren monetären Absicherung von Familien und Kindern wurde eine eher ernüchternde Bilanz gezogen. In Großbritannien könne man streng genommen gar nicht von einer Familienpolitik im eigentlichen Sinne sprechen, das Wort werde dort nicht in den Mund genommen. Familie würde in erster Linie als Privatsache gesehen. Es ginge eher darum, „Fehlanreize“ zu vermeiden. Grundsätzlich hilfreich sei jedoch, dass die Sozialleistungen in Großbritannien auf der nationalen Ebene bestimmt würden.



Auch die Budget-Berechnungen der UNAF würden in der französischen Politik nur wenig Widerhall finden. Es sei schwierig, sich bei dem Thema Gehör zu verschaffen und so würden die eigentlichen Leistungen für Familien noch immer nicht auf diesen Berechnungen basieren. Ergänzt wurde, dass solche Referenzbudgets nicht nur für Frankreich existieren, sondern unter Leitung der EU, DG Beschäftigung und Soziales, in den insgesamt 28 Staaten Studien dazu durchgeführt würden. Ziel dieses umfassenden Projektes sei unter anderem die Entwicklung einer einheitlichen Methode für die Erstellung von Referenzbudgets, wobei jedoch eher Familienbudgets im Vordergrund stünden, und keine reinen Kinderbudgets. Deutschland sei an dieser Studie bei der Entwicklung des Nahrungsmittel-Warenkorbes beteiligt gewesen. Der Abschlussbericht soll demnächst direkt auf den Seiten der EU-Kommission veröffentlicht werden.⁷

Zustimmung fand die Einschätzung, dass die Ermittlung der Referenzbudgets ein sehr guter Ansatz sei, der im Wesentlichen auf empirisch erhobenen Daten und Mikrosimulation beruht. Die Möglichkeiten dieses Konzepts seien enorm und wenn man damit die Politik erreiche, sei das der erheblichen Mühe wert.

Die Frage, ob die Leistungen ein Recht des Kindes oder der Eltern sein sollten, eine Entscheidung, die gerade im deutschen System erhebliche Auswirkungen auf die Verrechnungen mit dem Einkommen der Eltern haben könnte, ist in den anderen europäischen Ländern derzeit von untergeordneter Bedeutung. In Belgien werde zwar hin und wieder darüber diskutiert, aber das Recht des Kindes stehe nicht wirklich im Fokus. In Großbritannien dagegen habe es diese Diskussion gegeben. Als Folge sei der Kindesunterhalt nach Trennung oder Scheidung in Schottland bereits als Recht des Kindes definiert, in Wales und England dagegen als Anrecht des betreuenden Elternteils. Grundsätzlich gibt es ein Interesse daran, das Recht des Kindes zu betonen, es bleibe jedoch zu klären, was für praktische Auswirkungen das letztlich habe oder ob das nur eine theoretische Neudefinition sei. In Österreich spiele eine solche Unterscheidung in den Debatten keine Rolle. Familienpolitik im Allgemeinen sei jedoch noch ein wichtiges Themenfeld, das zumindest vor Wahlen immer wieder diskutiert werde. Die Umsetzung eines Rechtsanspruchs des Kindes wurde als schwierig gesehen. Kinder hätten zwar das Recht auf einen bestimmten Betrag, aber der Knackpunkt wäre vor allem, diesen zu definieren und zu ermitteln. Mindestens bei der Auszahlung kämen die Eltern ins Spiel, denn die müssten schließlich auch die Entscheidung treffen, wofür das Geld ausgegeben werde. Man könne das Familieneinkommen zudem nicht so auseinander-dividieren, gerade in Notlagen könnten Familien nicht differenzieren, wem das Geld nun rechtlich gehöre.

Auf der Suche nach Ideen für ein gesichertes Kinderexistenzminimum für alle Kinder wurden unterschiedliche und auch neuartige Lösungskonzepte diskutiert. Verwiesen wurde beispielsweise auf das niederländische Modell, wo die Politik mit Familienpaketen arbeite, d.h. Sachleistungen statt monetäre Transfers, verteile. Diese Art der Unterstützung werde sehr kontrovers diskutiert. Trägt das Sachleistungsprinzip zur Förderung der Familien bei?

⁷ Der Abschlussbericht und weitere Informationen zur Entwicklung von Referenzbudgets im Rahmen des Europäischen Netzwerks für Referenzbudgets: <http://tinyurl.com/EU-Referenzbudgets>; Vgl. auch die Informationen zur Entwicklung von Referenzbudgets im EU-Raum unter www.referencebudgets.eu, Informationen zu Referenzdaten für Haushaltsbudgets in Deutschland: www.dghev.de, unter Fachausschüsse und Beiräte, Stichwort: Fachausschuss Beratung für Haushalt und Verbrauch.



Oder werden dadurch die Entscheidungsspielräume der Eltern unangemessen beschnitten? In Österreich gebe es zum Beispiel durchaus Stimmen, die Gutscheinelösungen oder Sachleistungen bevorzugten. Auch Belgien gehe mit der Setzung gezielter Verhaltensanreize ähnliche Wege. Es sollte den Familien jedoch nicht vorgeschrieben werden, wie sie sich zu entscheiden haben und wofür Sie erhaltene Leistungen konkret verwenden. Gutscheinelösungen verhinderten, dass Kinder ihre Eltern als kompetente Entscheider/innen erlebten und unterstützten zudem das Zerrbild, dass Eltern grundsätzlich nicht adäquat für ihre Kinder sorgen könnten. Ein Diskussionsvorschlag zielte darauf ab, die bestehenden Unterschiede in den verschiedenen europäischen Systemen durch ein einheitliches europäisches Kindergeld auszugleichen. Damit könnten auch die Probleme beim Umgang mit Leistungen bei der innereuropäischen Mobilität von Familien gelöst werden. Die Höhe dieses europäischen Kindergeldes könnte auf dem Niveau des ärmsten Landes liegen. Derzeit sei dies Rumänien mit einem Kindergeld von etwa 30 Euro. Der geringe Betrag könnte von jedem Land individuell aufgestockt werden, je nach den ermittelten Bedarfen der Kinder. Kritisch wurde eingewandt, dass ein solches Vorgehen nicht den derzeitigen rechtlichen Möglichkeiten der EU entspreche, etwa seien direkte Leistungen der EU-Ebene an Bürger/innen nicht vorgesehen. Dieses Argument wurde bekräftigt, doch Verträge seien veränderbar und mit einem solchen einheitlichen Kindergeld könnte, gerade nach der Brexit-Entscheidung, die soziale Seite der EU neu gestaltet werden.

In fast allen Redebeiträgen trat als weiteres Ziel der Familienförderung – neben dem Lastenausgleich – die Vermeidung von Armut und insbesondere von Kinderarmut hervor. Es gab jedoch keine Einigung darüber, wie dieses Ziel am besten zu erreichen sei. Eine Lösung primär über das Steuersystem wurde aufgrund der mehrfach genannten Effekte mehrheitlich kritisch gesehen, da die steuermindernde Wirkung mit steigendem Einkommen wachse und Geringverdiener daher weniger profitierten. Vor allem aus diesem Grund ziele die deutsche Debatte überwiegend auf eine Anhebung des Kindergeldes auf die Höhe der maximalen steuerlichen Entlastung durch den Freibetrag. Auf diese Weise solle gesichert werden, dass jedes Kind tatsächlich gleich viel wert sei. Einigkeit bestand darin, dass Kinder grundsätzlich jedoch mehr bräuchten als rein monetäre Unterstützungsleistungen. Es müsse darüber hinaus auch sichergestellt sein, dass jedes Kind bestmögliche Chancen auf seine individuelle Förderung und Entwicklung vor Ort erhalte.



Oktober 2016

Herausgeberin:
Arbeitsgemeinschaft der deutschen
Familienorganisationen (AGF) e. V.

Redaktion:
Ivonne Famula, Sven Iversen, Christine Ludwig

Bildnachweise:
Titel - enciktepstudio / shutterstock.com
AGF e. V.

Layout & Satz:
manuka.p.r



Die AGF setzt sich für die Interessen und Rechte von Familien in Politik und Gesellschaft ein und fördert den Dialog zwischen den Verbänden und Interessenvertretungen der Familien und den Verantwortlichen der Familienpolitik.

Kontakt und Informationen:

**Arbeitsgemeinschaft der deutschen
Familienorganisationen (AGF) e.V.**

Einemstraße 14
10785 Berlin

Fon: 030 2902825-70
Fax: 030 2902825-89

E-Mail: info@ag-familie.de
Web: www.ag-familie.de

Die AGF wird gefördert vom



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Deutscher Familienverband (DFV) · evangelische arbeitsgemeinschaft familie (eaf) · Familienbund der Katholiken (FDK)
Verband alleinerziehender Mütter und Väter (VAMV) · Verband binationaler Familien und Partnerschaften (iaf)