Evangelische Kirche
im Rheinland

**73. LS 2020 Drucksache 8**

**Vorlage der Kirchenleitung an die Landessynode**

# Kindergrundsicherung

## A

## BESCHLUSSANTRAG

I.

1 Die Evangelische Kirche im Rheinland (EKiR) sieht trotz jahrelanger öffentlicher Diskussion keine Verbesserung der Situation der von Armut und Armutsfolgen betroffenen Kinder und Jugendlichen in Deutschland. Es gibt kein Analyse- vielmehr ein Handlungsproblem. Die Armut von Kindern und Jugendlichen umfasst materielle Armut, mangelnde Bildungschancen, gesundheitliche Benachteiligungen und fehlende Teilhabe. Eine Strategie zur wirksamen Bekämpfung der Kinder- Jugend und Familienarmut muss alle diese Aspekte berücksichtigen und deshalb auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene entwickelt und umgesetzt werden.
Die Landessynode bekräftigt ihren Beschluss von 2012, die materielle Armut von Kindern und Jugendlichen, die in erheblichem Maße Benachteiligung und fehlende Teilhabe bedingt, gesellschaftspolitisch durch Einführung einer Kindergrundsicherung wirksamer zu bekämpfen. Dabei sind folgende Aspekte leitend:

- das Wohlergehen jedes Kindes ist gleichgewichtig; auch das von Kindern und Jugendlichen, die unter das Haager Übereinkommens über den Schutz von Kindern fallen;
- für ein gutes Aufwachsen in unserer Gesellschaft ist neben förderlichen Infrastrukturangeboten eine materielle Absicherung in der Familie unabdingbar;
- alle Familienformen sind dabei gleich zu behandeln;
- Benachteiligungen auf der einen und Bevorzugung auf der anderen Seite durch den starken Vorrang des Steuerrechts sind zugunsten einer ausgleichenden Gerechtigkeit, wie sie dem Sozialrecht zugrunde liegt, aufzuheben;
- die Existenzsicherung von Kindern – soweit pauschalierbar – hat mit nur *einer* Leistung, der Kindergrundsicherung, außerhalb des SGB II bei niedrigschwelligem Zugang zu erfolgen; diese ersetzt zentraler Transfers und steuerliche Regelungen;

2 Die Landessynode beauftragt die Kirchenleitung darauf hinzuwirken, dass das Anliegen der Bekämpfung von Kinderarmut durch Einführung einer Kindergrundsicherung in geeigneter Weise in die Beratungs- und Entscheidungsprozesse von Politik sowie in den öffentlichen Diskurs eingetragen wird.

3 Die Ergebnisse einer von der Wirtschaftswissenschaftlerin und Armutsforscherin Dr. Irene Becker für die EKiR erarbeiteten wissenschaftlichen Arbeit über Kinderarmut in Deutschland und politische Möglichkeiten der Gegensteuerung sollen als Stellungnahme der EKiR veröffentlicht werden.

4 Die Landessynode beauftragt die Kirchenleitung, den Beschluss und die Stellungnahme über die Evangelische Kirche in Deutschland (EKD) in den bundespolitischen Diskurs einzubringen.

5 Die Landessynode beauftragt die Kirchenleitung, den Beschluss sowie das diesem Beschluss zugrundeliegende Arbeitspapier zu Kinderarmut und Kindergrundsicherung in geeigneter Weise den Gemeinden sowie den Ämtern, Werken und Einrichtungen, insbesondere in den Bereichen Jugend und Bildung, sowie den Diakonischen Werken und Einrichtungen zugänglich zu machen und eine inhaltliche Beschäftigung mit der Fragestellung anzuregen.

6 Die Landesynode bittet die Gemeinden und Kirchenkreise, insbesondere im Rahmen ihrer Jugendarbeit, die Lebenssituation der von Armut bedrohten Kinder und Jugendliche in besonderer Weise im Blick zu behalten und diese Kinder und Jugendliche durch geeignete Maßnahmen zu fördern.

7 Die Landessynode bittet die Gemeinden und Kirchenkreise, ggf. über gemeindliche oder kreiskirchliche Diakonische Werke in ihrem Einflussbereich an der Bekämpfung von Kinderarmut mitzuwirken, etwa in Jugend- und sozialpolitischen Gremien der Kommunen.

II.
Damit ist der Beschluss Nr. 31 der LS 2019 erledigt.

## B

## BEGRÜNDUNG

*Beschluss und Begründung basieren auf den Ergebnissen einer wissenschaftlichen Arbeit über Kinderarmut in Deutschland und politische Möglichkeiten der Gegensteuerung[1] (Autorin: Dr. Irene Becker). Die Begründung des Beschlusses greift weitestgehend Formulierungen aus der Zusammenfassung bzw. weiterer Abschnitte der zugrunde liegenden Studie auf.*

**Armut und Armutsfolgen in einem reichen Land**

Seit Jahr(zehnt)en werden Armut und Armutsfolgen in einem reichen Land wie der Bundesrepublik Deutschland insbesondere mit Blick auf Kinder und Jugendliche als gesellschaftspolitische Herausforderung diskutiert. Zahlreiche wissenschaftliche Studien belegen das Problemausmaß und den engen Zusammenhang zwischen Einkommensarmut in Familien und Entwicklungschancen von Kindern und Jugendlichen. Eine Verbesserung der Situation lässt sich aber – trotz derzeit guter gesamtwirtschaftlicher Situation – nicht erkennen.

Nach Ergebnissen des Mikrozensus lebt nach wie vor etwa ein Fünftel der Minderjährigen unterhalb der relativen Armutsgrenze. Zudem zeigen sich gravierende Defizite bei der Konsumteilhabe von Familien in Armutslagen. Beispielsweise erreichen die Ausgaben für soziale Teilhabe bei Paaren mit einem Kind, die Grundsicherungsleistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) beziehen, nur knapp 40% des gesellschaftlichen Durchschnitts dieses Familientyps. Es muss also von erheblichen Ausgrenzungsgefahren und stark eingeschränkten Entwicklungsmöglichkeiten der Betroffenen ausgegangen werden mit entsprechenden Gefahren für individuelle Lebenswege und die gesellschaftliche Zukunft.

**Kinder- und Jugendarmut im Bereich der Evangelischen Kirche im Rheinland**

Das gilt in besonderem Maße für den Bereich der EKiR. In Nordrhein-Westfalen fallen die Quoten relativer Armut fast durchweg höher als im Bundesdurchschnitt aus, wobei sich der Abstand seit 2010 deutlich erhöht hat. 2017 lebten fast 19% der NRW-Bevölkerung insgesamt, 29% der jungen Erwachsenen und 26% der Minderjährigen unter der Armutsgrenze. Demgegenüber verläuft die Entwicklung in Rheinland-Pfalz insgesamt und hinsichtlich der Kinder unter 18 Jahren nahe der im Bundesdurchschnitt, Armut ist unter jungen Erwachsenen sogar vergleichsweise wenig verbreitet (2017: 23% gegenüber 26% in Gesamtdeutschland). Für das Saarland zeigt sich

[1] Arbeitspapier Kinderarmut in Deutschland – Bestandsaufnahme und Möglichkeiten der Gegensteuerung, siehe: https://www.ekir.de/url/sdU

eine unstete Entwicklung. Bis 2009 lagen die Quoten relativer Armut teilweise deutlich über den bundesdeutschen Vergleichswerten. Es folgten ein abrupter Rückgang, sowohl hinsichtlich der SL-Bevölkerung insgesamt als auch bei Minderjährigen und jungen Erwachsenen, und anschließend ein Wiederanstieg der Armutsquoten – bei den jungen Erwachsenen aber auch noch zweimalig eine Entwicklungsumkehr mit Tiefpunkt 2015. Trotz der Wechsel zwischen Abnahme und Zunahme der Betroffenenquoten zeigt sich über den Gesamtzeitraum für die Minderjährigen ein moderater Anstieg von 15,5 auf 16,8%.

**Horizontale vs. vertikale Gerechtigkeit – Warum steuerpolitische Strategien zu kurz greifen**

Erfolge politischer Gegenmaßnahmen sind bisher ausgeblieben, was auch eine Folge der derzeitigen Ausrichtung der Familienpolitik ist. Von den finanziellen Ausgleichs- und Förderinstrumenten ist die Position mit dem größten Volumen im Einkommensteuerrecht verankert; dem Sozialrecht mit seiner Vielfalt spezifischer, teilweise inkonsistenter Maßnahmen kommt eher eine ergänzende Funktion zu. Letztlich spiegelt sich hier eine implizite Zielhierarchie mit Vorrang der horizontalen Steuergerechtigkeit – Ausgleich zwischen Steuerpflichtigen der gleichen Einkommensposition, aber mit unterschiedlichen Unterhaltspflichten – gegenüber dem Ziel des vertikalen Ausgleichs. Erstere Gerechtigkeitsdimension hat zur Folge, dass die Besteuerung erst einsetzen darf, wenn das Einkommen das Existenzminimum aller Familienangehörigen übersteigt; letztere Dimension zielt auf eine Umverteilung zwischen unterschiedlichen Wohlstandspositionen – und zwar von oben nach unten.

Die starke Orientierung am Steuerrecht bewirkt, dass die staatliche Förderung von Kindern mit zunehmendem Einkommen steigt. Je höher der Grenzsteuersatz, um so stärke wirkt sich der Kinderfreibetrag aus.

Darüber hinaus übersteigt der steuerlich gewährte Kinderfreibetrag (635 € monatlich in 2019) das derzeitige sozialrechtliche Existenzminimum deutlich (je nach Alter bei 395/452/472 €).

Schließlich benachteiligt das Steuersystem besonders Alleinerziehende. Das hängt mit dem im Einkommensteuerrecht verankerten Ehegatten-Splitting zusammen, das bei „traditioneller“ Aufgabenverteilung in Familien zu großen steuerlichen Vorteilen führt, dem ein nur geringer Entlastungsbetrag für Alleinerziehende (1.908 € p.a. plus 240 € pro weiterem Kind) gegenübersteht.

Während die Förderung über das Steuersystem vergleichsweise einfach organisiert ist, erweist sich die sozialrechtlich organisierte Förderung geradezu als „Leistungsdschungel“, der kaum zu überschauen ist. Neben anderen Aspekten (wie etwa Scham) hat dies eine verbreitete Nichtinanspruchnahme zur Folge: ca. 40% der Berechtigten nach SGB II und ca. 66% der Kinderzuschuss- bzw./Wohngeld-Berechtigten nehmen die ihnen gesetzlich zustehenden Leistungen nicht in Anspruch.

Die starke Orientierung der Förderung am Steuerrecht führt also dazu, dass das Geld gerade nicht da ankommt, wo es am dringendsten gebraucht wird.

**Kindergrundsicherung als Alternativkonzept**
Vor diesem Hintergrund wurde das Konzept der Kindergrundsicherung als Alternative zum Status quo der monetären Leistungen für Familien entwickelt, der derzeitige Familienlastenausgleich und zentrale monetäre kindbezogene Regelungen des Sozialrechts sollen also ersetzt werden.

**Kindergrundsicherung: Die Basisvariante**
Der Vorschlag basiert auf dem ethischen Grundsatz, dass das Wohlergehen jedes Kindes gleichgewichtig ist, und auf der Erkenntnis, dass für ein gutes Aufwachsen in dieser Gesellschaft neben förderlichen Infrastrukturangeboten eine materielle Absicherung in der Familie unabdingbar ist. Damit wird von einer Gleichgewichtigkeit der horizontalen und der vertikalen Gerechtigkeit ausgegangen, so dass für Steuer-, Unterhalts- und Sozialrecht ein einheitliches Existenzminimum zu bestimmen ist. Dieses wird mit dem Höchstbetrag der Kindergrundsicherung gewährleistet und mit steigendem Familieneinkommen kontinuierlich abgeschmolzen. Dabei darf ein Mindestbetrag – er entspricht der maximalen steuerlichen Entlastung durch einen Freibetrag für das kindliche Existenzminimum – nicht unterschritten werden, um Aspekten der horizontalen Gerechtigkeit zu genügen.
Durch die Ausrichtung der Basisvariante an Eckpunkte des geltenden Steuerrechts (Existenzminimum, Abschmelztarif) ergeben sich erhebliche fiskalische Nettobelastungen. Schätzungen gehen von gut 30 Mrd. € aus, die sich im Falle der von vielen Seiten geforderten Ablösung des Ehegattensplittings durch einen übertragbaren Grundfreibetrag um etwa 11 Mrd. € vermindern würden.

**Weiterentwicklung der Basisvariante der Kindergrundsicherung**
Dass sich die Kindergrundsicherung – wie in der Basisvariante – so stark an gegebenen Parametern des Steuerrechts orientiert, ist aber nicht zwingend. So ist die Höhe sowohl des Kinderfreibetrags als auch des Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung strittig, eine Übernahme der Beträge in das Reformvorhaben ist zweifelhaft. Zudem ist die Anbindung der Abschmelzung an den Einkommensteuertarif fragwürdig, da damit auch die obere Mittelschicht und die Oberschicht der Einkommensverteilung gegenüber dem Status quo erheblich begünstigt würde.

Vor diesem Hintergrund ist die Basisvariante zu einem normativ offenen Konzept der Kindergrundsicherung weiterentwickelt worden, um Entscheidungen zu bisher ungelösten Fragen nicht vorzugreifen. Vielmehr soll ein gesellschaftspolitischer Diskurs angeregt werden.

Von wissenschaftlicher Seite können zwar stringente Methoden zur Ermittlung des Existenzminimums entwickelt werden – ein entsprechender Vorschlag liegt vor –, auch die Effekte alternativer Abschmelztarife können untersucht werden. Die letztlich notwendigen normativen Setzungen bleiben aber dem Gesetzgeber vorbehalten.

Von politischer Seite liegen noch keine Konkretisierungen vor, eine diesbezügliche Diskussion scheint aber mit der Vorlage von Übergangsvarianten vereinzelt anzulaufen. Von wissenschaftlicher Seite wurde das normativ offene Modell nur beispielhaft spezifiziert. Aus diesen exemplarischen Schätzungen und unter Berücksichtigung der zentralen Ziele der Kindergrundsicherung lässt sich schließen, dass mit einer fiskalischen Nettobelastung von mindestens 10 Mrd. € p. a. zu rechnen ist.

**Arbeitshilfe für Kirchengemeinden**

Im Internet finden sich (als Download) in der Arbeitshilfe „Chancenreich. Gemeinsam aktiv gegen Kinderarmut." Aktionsvorschläge für Kirchengemeinden, sich im eigenen Verantwortungs- und Gestaltungsbereich mit kreativen Ideen der Frage der Armut von Kindern und Jugendlichen zu stellen (https://www.ekir.de/www/mobile/service/chancenreich-gemeinsam-aktiv-gegen-kinderarmut-11734.php). Diese Arbeitshilfe, die 2009 aufgelegt wurde, dokumentiert zugleich, wie dringend die Fragestellung ist und wie wenig sich im politischen Raum bewegt hat.

**Bekämpfung von Kinderarmut auf kommunaler Ebene**

Auf Gemeinde- und Kirchenkreisebene ist eine Befassung mit der Fragestellung bzw. ein Engagement über Jugend- und sozialpolitischen Gremien der Kommunen möglich.

- Dies kann zum Beispiel über die gesetzlich verankerten Jugendhilfeausschüsse (§ 71 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes) oder die sog. lokalen Arbeitsgemeinschaften (§ 78 des KJHG) geschehen, in denen sich die örtlichen Vertreterinnen und Vertreter der Jugendarbeit zusammenfinden. Hier ist häufig das DW oder das Jugendreferat Mitglied.
- In vielen Städten und Gemeinden haben sich darüber hinaus „Runde Tische", Stadtteilkonferenzen oder ähnlich benannte Gremien zu den Themen, die Jugendliche betreffen, etabliert. Sie begrenzen ihre Tätigkeit häufig auf den engeren Sozialraum. Welcher Kreis vor Ort tagt, ist in der Regel über das örtliche Jugendamt zu erfahren.

**Vorschlag der Kirchenleitung:**

**Überweisung an den Ausschuss für öffentliche Verantwortung (III) – federführend – den Theologischen Ausschuss (I) und den Ausschuss für Erziehung und Bildung (V)**