

Stellungnahme von

Prof. Dr. Holger Bonin

Institut zur Zukunft der Arbeit und Universität Kassel

zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 20. März 2017 zu Anträgen der Fraktion DIE LINKE („Kinder und Familien von Armut befreien – Aktionsplan gegen Kinderarmut) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN („Familien stärken – Kinder fördern“)

1. Ausgangslage

Familien zu unterstützen ist eine wichtige staatliche Aufgabe, denn sie erbringen zentrale Funktionen für die Gesellschaft, wie etwa die Gewährleistung ihres Fortbestehens, die Weitergabe von Werten und Strukturen, oder die Sicherung des gesellschaftlichen Zusammenhalts.¹ Von den Familien können zudem auch volkswirtschaftlich betrachtet positive Effekte ausgehen, und zwar insbesondere in Arrangements, die einer guten Entwicklung und Bildung von Kindern förderlich sind.²

Die derzeit in Deutschland bestehenden Leistungen und Angebote für Familien bilden ein komplexes Geflecht. Allein auf der Ebene des Bundes und der gesetzlichen Sozialversicherungen wurden rund 150 ehe- und familienbezogene Einzelleistungen mit einem finanziellen Gesamtvolumen von jährlich 200 Mrd. Euro identifiziert.³ Davon entfallen etwa drei Viertel des Finanzvolumens auf 15 zentrale Leistungen. Hierzu zählen Geldleistungen wie das Kindergeld und die kinderbezogenen Leistungen der sozialen Grundsicherung, steuerliche Leistungen wie Kinderfreibeträge und das Ehegattensplitting, Leistungen in den Sozialversicherungen wie die beitragsfreie Mitversicherung von Eheleuten in der Gesetzlichen Krankenversicherung, sowie Realleistungen wie die nicht Kosten deckende öffentliche Bereitstellung von Kindertagesbetreuung. Diese nebeneinander stehenden Leistungen, die durch unterschiedliche Rechtskreise geregelt sind, sind bislang nicht durchweg konsistent und in einer für die Betroffenen nur schwer durchschaubaren Weise miteinander verzahnt.⁴

¹ Vgl. Gerlach, Irene (2010), Familienpolitik, 2. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft, S. 42f.

² Vgl. Diekmann, Laua-Christin, Axel Plünnecke und Susanne Seyda (2008), Sozialbilanz Familie – Eine ökonomische Analyse mit Schlussfolgerungen für die Familienpolitik, iw Analysen Nr. 40, Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.

³ Vgl. Prognos (2014), Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland – Endbericht, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin, S. 4.

⁴ Vgl. Ott, Nottburga, Heinrich Schürmann und Martin Werding (2014), Schnittstellenprobleme in Familienpolitik und Familienrecht, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 83. Jg., Heft 1, S. 12-28.

Im Rahmen der vom Bundesministerium der Finanzen und vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Auftrag gegebenen Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen wurde gezeigt, dass der hohe öffentliche Aufwand für diese Leistungen durchaus einen substanziellen Beitrag zum Ziel der wirtschaftlichen Stabilität von Familien leistet. So würden Simulationsrechnungen zufolge heute junge Familien mit einem Kind (ohne Zeiten des Alleinerziehens) bei in der Zukunft unverändertem Leistungsniveau über den Lebensverlauf bis zum Renteneintritt ehe- und familienbezogene Leistungen im Gesamtwert von 118.000 Euro erhalten, Familien mit zwei Kindern 199.000 Euro und Familien mit drei und mehr Kindern 293.000 Euro. Davon macht das Kindergeld mit 53.000 Euro, 97.000 Euro und 151.000 Euro jeweils den größten Anteil aus.⁵

Das Kindergeld ist eine breit streuende Leistung, so dass bereits geringe Erhöhungen für den Staat einen hohen finanziellen Aufwand bedeuten. Zu seinen Vorzügen gehört jedoch, dass das Kindergeld die Familien verlässlich über einen langen Zeitraum begleitet und dass es sich um eine transparente, quasi automatisierte Form der Unterstützung mit praktisch universeller Inanspruchnahme durch die Berechtigten handelt. Zudem entfaltet das einkommensunabhängig gezahlte Kindergeld über den sogenannten Einkommenseffekt nur verhältnismäßig geringe Wirkungen auf das Arbeitsangebot von Eltern; wobei allerdings in Folge der großen Strukturreform beim Kindergeld im Jahr 1996 mit einer für viele Familien deutlichen Erhöhung der nominalen Leistungen ein durchaus signifikanter Rückgang der Beschäftigung vor allem bei Müttern diagnostiziert wurde.⁶

Bei den besonders Familien im untersten Einkommensviertel trägt das Kindergeld aber wenig zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage bei: ein höheres Kindergeld verpufft bei vielen Einkommenschwachen, weil Leistungen der sozialen Grundsicherung im Gegenzug gekürzt werden.

Weiterhin demonstrieren die Ergebnisse der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen die zentrale Bedeutung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für die Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität von Familien.⁷ Unter den untersuchten Leistungen sticht die öffentlich geförderte Kindertagesbetreuung heraus. Sie entfaltet substanzial positive Wirkungen auf alle Kernziele der Familienpolitik. Auch verbessert ein öffentlich geförderter Ausbau der Kinderbetreuung die materielle Lage von Familien und vermindert Armutsrisiken in einer besonders effizienten Weise, weil damit die Erwerbstätigkeit beider Elternteile unterstützt wird. Ähnlich wirkt das Elterngeld, das Eltern in der Phase unmittelbar nach der Geburt eine Lohnersatzleistung bietet und zugleich wegen der im Verhältnis zum früheren Erziehungsgeld kürzeren Bezugsdauer zu einem früheren Wiedereinstieg in den Beruf anreizt.⁸

Neben den familienbezogenen Leistungen existieren in Deutschland auch rein ehebezogene Leistungen, die dem Vereinbarkeitsziel stark zuwiderlaufen. Hierzu zählen die beitragsfreie Mitversicherung von Eheleuten in der Gesetzlichen Krankenversicherung sowie das Ehegattensplitting. Diese Leistungen sind zwar nicht an die Präsenz von Kindern im Haushalt gebunden. Sie begünstigen aber bei Verheirateten oder Verpartnerten eine Spezialisierung der Partner auf Erwerbs- oder Sorgearbeit und entfalten ihre Anreizwirkungen daher insbesondere in den Familien, da dort systematisch mehr Sorgearbeit anfällt als

⁵ Vgl. Bonin, Holger, Friedhelm Pfeiffer, Karsten Reuß und Holger Stichnoth, Mikrosimulation ausgewählter ehe- und familienbezogener Leistungen im Lebensverlauf, Gutachten im Auftrag der Prognos AG, Mannheim: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, S. 74.

⁶ Vgl. Rainer, Helmut, Stefan Bauernschuster, Natalia Danzer, Anita Fichtl, Timo Hener, Christian Holzner und Janina Reinkowski (2013), Kindergeld und Kinderfreibeträge in Deutschland: Evaluierung der Auswirkungen auf familienpolitische Ziele, ifo Schnelldienst, 66. Jg., Heft 9, S. 28-36.

⁷ Vgl. Prognos (2014), a.a.O.

⁸ Vgl. Jochen Kluge und Sebastian Schmitz (2014), Mittelfristige Effekte der Elterngeldreform in Ost- und Westdeutschland, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 83. Jg., Heft 1, S. 163-181.

in Haushalten ohne Kinder. Diese Spezialisierung behindert die berufliche Karriereentwicklung insbesondere von Müttern und kann dynamisch betrachtet sogar zu Einkommensverlusten für die Familien führen, die höher sind als der unmittelbare finanzielle Vorteil aus den ehebezogenen Leistungen.⁹

In der Gesamtheit betrachtet leisten die zentralen derzeit vorhandenen ehe- und familienbezogenen Leistungen einen spürbaren Beitrag zur Verringerung der Armutsrisiken von Familien. Nach Simulationsrechnungen des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) wäre das allgemeine Armutsrisiko ohne die Umverteilung über diese Leistungen um 3,1 Prozentpunkte, das Armutsrisiko von Kindern sogar 15,5 Prozentpunkte höher. Dennoch unterliegen Paare mit Kindern im Vergleich zu Paaren ohne Kinder auch nach der Umverteilung über die ehe- und familienbezogenen Leistungen einem um fast 40 Prozent höheren Armutsrisiko (11,9% im Vergleich zu 8,4%). Bei den Alleinerziehenden ist das Armutsrisiko, auch wenn man die vorhandenen ehe- und familienbezogenen Leistungen berücksichtigt, sogar um gut 50 Prozent höher (35,6% vs. 23,8%).¹⁰ Darüber hinaus wächst das Armutsrisiko systematisch mit der Zahl der Kinder. Familien mit drei und mehr Kindern sind weit überdurchschnittlich von Armut betroffen.

Das erhöhte Armutsrisiko von Familien im Vergleich zu Kinderlosen zeigt sich auch, wenn man Konstellationen mit der gleichen Zahl von Erwerbstätigen im Haushalt vergleicht. Dies hat auch systematische Gründe: Kinder bedeuten einen höheren Einkommensbedarf, während das Erwerbseinkommen der Familien offensichtlich nicht beliebig mit der Kinderzahl mitwachsen kann. So sind etwa Alleinerziehende, selbst wenn sie in Vollzeit arbeiten, häufig mit ihrem Einkommen nicht in der Lage, den Bedarf für ihre Kinder mit abzudecken, und daher einem systematisch höheren Armutsrisiko ausgesetzt als ansonsten vergleichbare Erwachsene in Einpersonenhaushalten. Die Armutsrisiken erhöhen sich noch, wenn die die mit Familie verbundenen Sorgeverpflichtungen die Möglichkeiten zur Erwerbsarbeit einschränken. Gegen diese systematischen Armutsrisiken wirken zum einen eine soziale Infrastruktur und institutionelle Arrangements, die für ein höheres Markteinkommen der Familien sorgen. Zum anderen können die besonderen Einkommensbedarfe von Familien über kinderbezogene Leistungen im Steuer- und Transfersystem, die für ein höheres Nettoeinkommen im Vergleich zu Kinderlosen mit gleichem Bruttoeinkommen sorgen, abgedeckt werden.

Bei begrenzten öffentlichen Ressourcen erscheint eine Konzentration der zur Unterstützung von Familien verfügbaren Mittel auf armutsgefährdete Kinder sinnvoll. Zwar haben Kinder, die in materiell prekären Verhältnissen aufwachsen, nicht durchweg schlechte Entwicklungschancen – gute soziale und persönliche Ressourcen können durchaus ausgleichend wirken. Die empirische Evidenz spricht jedoch klar dafür, dass Kinder aus armutsgefährdeten Familien signifikant höheren Entwicklungsrisiken ausgesetzt sind als Kinder aus nicht armutsgefährdeten Familien. So haben Kinder aus materiell armen Familien geringere Bildungschancen und einen schlechteren Gesundheitszustand.¹¹ Dies sind Faktoren, welche die

⁹ Vgl. Bonin, Holger, Friedhelm Pfeiffer, Karsten Reuß und Holger Stichnoth, a.a.O., S. 115 ff.

¹⁰ Vgl. Stichnoth, Holger (2016), Verteilungswirkungen ehe- und familienbezogener Leistungen und Maßnahmen, Kurzexpertise im Auftrag der Heinrich Böll Stiftung, Berlin. Die in diesem Abschnitt genannten Zahlen basieren auf den bedarfsgewichteten verfügbaren Haushaltseinkommen nach Berücksichtigung von Lohn- und Einkommensteuer (inklusive Abgeltungssteuer und Solidaritätszuschlag), den Beiträgen zu den Sozialversicherungen (inklusive Mini- und Midijob-Regelungen), dem Arbeitslosengeld I, dem Arbeitslosengeld II, dem Wohngeld, dem Kindergeld und den Kinderfreibeträgen, dem Elterngeld, dem Kinderzuschlag, dem Entlastungsbetrag für Alleinerziehende sowie dem Unterhaltsvorschuss.

¹¹ Vgl. etwa Lampert, Thomas, Anke-Christine Saß, Michael Häfeling und Thomas Ziese (2005), Armut, soziale Ungleichheit und Gesundheit, Expertise zum 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin: Robert-Koch-Institut, S. 97ff.; Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2014), Bildung in Deutschland 2014. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur Bildung von Menschen mit Behinderungen, Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag, S. 23f.

Chancen auf soziale und ökonomische Teilhabe im späteren Lebensverlauf nachhaltig verschlechtern können.

Die Armutsrisiken von Familien allein durch kompensierende staatliche Transfers zu beseitigen, würde erhebliche finanzielle Mittel in Anspruch nehmen. Dies zeigen Berechnungen des ZEW zur Höhe der sogenannten Armutsrisikolücke.¹² Diese Größe gibt den aggregierten Transferbedarf an, der nötig wäre, damit jeder Haushalt von seinem aktuellen bedarfsgewichteten Einkommen exakt auf die Armutsrisikoschwelle gehoben wird und damit im Sinne einer relativen Armutsdefinition statistisch nicht mehr als armutsgefährdet zählt. Bezogen auf das Jahr 2012 betrug die Armutsrisikolücke von Familien nach der Umverteilung durch das bestehende Steuer- und Transfersystem noch 23,3 Mrd. Euro. Davon entfielen 7,4 Mrd. Euro auf Alleinerziehende und 15,9 Mrd. Euro auf Paare mit Kindern. Bei dieser Schätzung handelt es sich noch um eine Untergrenze. Erstens wird dafür der praktisch kaum realisierbare Fall unterstellt, dass zusätzliche Transfers ausschließlich auf armutsgefährdete Haushalte konzentriert werden können. Zweitens wird von konstanten Markteinkommen ausgegangen. Tatsächlich sind jedoch Anpassungen in zweierlei Hinsicht zu erwarten. Zum einen senken die zusätzlichen Transfers an Personen unterhalb der Armutsrisikoschwelle deren Anreize, eigenes Erwerbseinkommen zu erzielen, was einen wachsenden Transferbedarf nach sich zieht. Zum anderen müssen die zusätzlichen Transferausgaben gegenfinanziert werden; da die notwendige Gegenfinanzierung Ausweichreaktionen hervorruft, entsteht so ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf.

Generell gilt es bei Weiterentwicklungen der Familienpolitik die damit verbundenen Anreizwirkungen im Blick zu behalten. Transferleistungen, die bedarfsabhängig sind und damit auf die bedürftigsten Haushalte mit geringem Einkommen konzentriert sind, eignen sich besonders gut, um das Armutsrisiko zu vermindern, schwächen aber zugleich über den Einkommenseffekt die Anreize für eine Erwerbstätigkeit. Soweit Transfers einkommensabhängig gestaltet sind und mit wachsendem Erwerbseinkommen reduziert werden, wirkt die Transferentzugsrate wie eine Lohnsteuer und schwächt damit die Erwerbsanreize zusätzlich.

Die Alternative, familienbezogene Transfers einkommensunabhängig zu gestalten, bekämpft das Armutsrisiko im Vergleich weniger effizient (der finanzielle Aufwand, um eine bestimmte Reduktion der Armutsrisikoquote zu erreichen, ist also höher) und erzeugt einen höheren Finanzierungsbedarf. Die mit der Refinanzierung zusätzlicher Leistungen verbundenen indirekten Einkommenseffekte unterscheiden sich je nachdem, wie refinanziert. So nimmt ein einkommensunabhängiger Transfer bei einer Refinanzierung über die progressive Einkommensteuer in der Gesamtbetrachtung de facto mit wachsendem Einkommen ab. Bei einer Refinanzierung über tendenziell regressiv wirkende Konsumsteuern kann der effektive Transfer dagegen mit wachsendem Einkommen zunehmen. Auch eine Refinanzierung über Kapitalsteuern kann – in nicht leicht zu überschauender Weise - auf die Einkommenslage der Familien zurückwirken; so gibt es Evidenz dafür, dass Unternehmensteuern über die Löhne im Endeffekt zumindest teilweise auf die Beschäftigten überwält werden.¹³

Vor diesem allgemeinen Erkenntnishintergrund sollen im Folgenden der Anträge der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Antrag der Fraktion DIE LINKE kommentiert werden.

¹² Vgl. Stichnoth, Holger, a.a.O., S. 26f.

¹³ Vgl. etwa Fuest, Clemens, Andreas Peichl und Sebastian Sieglöcher (2013), Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages? Micro Evidence from Germany, IZA Diskussionspapier Nr. 7390, Bonn: Institut zur Zukunft der Arbeit.

2. Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Familien stärken – Kinder fördern“

Die mit dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eingebrachten Aufforderungen an die Bundesregierung zielen primär auf eine generelle materielle Besserstellung der Familien in Deutschland; eine gegenüber dem Status quo substanzielle Ausweitung der Geldleistungen für Kinder trägt im Nebeneffekt aber auch zu einer Verminderung der Armutsriskien von Familien bei. Der Kern der geforderten Maßnahmen ist die Einführung einer einkommensunabhängigen Leistung für Kinder („Kindergrundsicherung“), deren Höhe im Antrag nicht ausdrücklich spezifiziert ist. Um das darin genannte Ziel zu erreichen, dass Eltern mit hohem Einkommen in Folge der Inanspruchnahme der bestehenden steuerlichen Kinderfreibeträge nicht stärker profitieren als Eltern, für die derzeit das Kindergeld günstiger ist, müsste die Kindergrundsicherung wenigstens 286,75 Euro monatlich betragen. Weil der Antrag jedoch auch fordert, für Kinder in Familien mit niedrigem Einkommen eine bedarfsdeckende Unterstützung auszu zahlen, die das sächliche Existenzminimum abdeckt, und die Kindergrundsicherung zugleich einkommensunabhängig ausgestaltet sein soll, beläuft sich die geforderte Geldleistung aber vermutlich auf 393 Euro pro Kind.¹⁴

Die im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgeschlagene Kindergrundsicherung übertrifft damit sowohl das bestehende Kindergeld (190 Euro für das 1. und 2. Kind, 196 Euro für das 3. Kind, 221 Euro für das 4. und jedes weitere Kind), den Geldwert des Kinderfreibetrags bei der Bemessung der Einkommensteuer inklusive Solidaritätszuschlag (maximal 291,02 Euro) als auch die aktuell geltenden Regelsätze im SGB II (237 Euro je Kind unter 6 Jahren, 270 je Kind von 6 bis unter 14 Jahre, 306 Euro für Kinder von 14 bis unter 18 Jahre) um einen ganz erheblichen Betrag. Der zum Familienlastenausgleich rechtlich gebotenen steuerlichen Freistellung des Existenzminimums der Kinder wird Genüge getan; der bestehende Kinderfreibetrag würde praktisch obsolet.

Strukturell entspricht die einkommensunabhängig für alle Kinder gewährte Kindergrundsicherung einem Kindergeld; die Leistung könnte darum analog administrativ umgesetzt werden, wodurch die im Antrag als Ziel genannte einfache und quasi-automatische Auszahlung tatsächlich gut zu gewährleisten wäre. Wegen der strukturellen Nähe lassen sich die zu erwartenden Wirkungen der Kindergrundsicherung unter Bezugnahme auf Ergebnisse zum Kindergeld aus der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen zumindest qualitativ einschätzen:¹⁵

- Es ist mit einer substanziellen Abnahme der Armutsrisikoquote von Familien zu rechnen, wobei insbesondere Familien mit mehr als zwei Kindern, Familien mit jungen Kindern und Alleinerziehende profitieren könnten, bei denen die Kindergrundsicherung im Verhältnis zum Erwerbseinkommen einen hohen Wert annehmen würde. Weil die Kindergrundsicherung breit streut, ist die damit erzielte Verringerung der Armutsrisikoquote im Verhältnis zu den aufgewendeten finanziellen Ressourcen allerdings viel schlechter als bei einem mehr zielgerichteten Einsatz von öffentlichen Transferzahlungen.
- Die Zahl der Familien, die auf Leistungen der sozialen Grundsicherung angewiesen sind, dürfte substanziell zurückgehen, weil die Kindergrundsicherung (im Vergleich zum heutigen Kindergeld) in Relation zum Regelbedarf der Kinder höher ist und damit die Wahrscheinlichkeit, dass Eltern das Existenzminimum ihrer Kinder sichern können, zunimmt. Soweit die bestehenden Regelungen zum Kinderzuschlag und Wohngeld nicht verändert werden, dürften die Familien in Folge der mit der Kindergrundsicherung verbundenen materiellen Besserstellung seltener auf

¹⁴ Der seit 1.1.2017 gültige Kinderfreibetrag zur Deckung des sächlichen Existenzminimums beträgt 2.358 Euro je Elternteil jährlich.

¹⁵ Vgl. Prognos (2014), a.a.O., S. 119f.

diese Leistungen angewiesen sein. Damit sinkt insgesamt auch die Wahrscheinlichkeit, dass Familien aus Unkenntnis oder Scham ihnen eigentlich zustehende Leistungen nicht in Anspruch nehmen.

- Als einkommensunabhängige Leistung entfaltet die Kindergrundsicherung vermutlich nur relative geringe Wirkungen auf das Arbeitsangebot der Familien. Einerseits entsteht zwar ein stärkerer Anreiz als beim bisherigen Kindergeld, durch ein höheres Erwerbseinkommen den Bereich der sozialen Grundsicherung zu verlassen, um eine Anrechnung der Kindergrundsicherung auf die Grundsicherungsleistungen zu vermeiden. Andererseits kann angesichts der substanziellen kindergrundsicherungsbedingten Erhöhung des Familieneinkommens ein das Arbeitsangebot dämpfender Einkommenseffekt nicht ausgeschlossen werden, wie er im Gefolge der Kindergeldreform 1996, die eine starke Leistungsausweitung brachte, empirisch beobachtet wurde.

Um eine nähere Einschätzung dazu abgeben zu können, wie die vorgeschlagene Kindergrundsicherung und die einkommensabhängigen Leistungen der sozialen Grundsicherung (Arbeitslosengeld II, Kinderzuschlag und Wohngeld) miteinander interagieren, wäre zu klären, wie weit die existierenden SGB II-Regelsätze verändert werden sollen. Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert, die Regelsätze so zu bemessen, dass sie Teilhabe von Kindern (und Eltern), insbesondere Teilhabe am sozialen Leben, an Bildung, Kultur und Mobilität ausreichend abdecken – die Antrag stellende Fraktion lässt die genaue Höhe der dafür erforderlich gehaltenen Regelsätze aber offen.

Tatsächlich ist eine präzise Festlegung des Regelbedarfs für eine entwicklungs- und bildungsförderliche Entwicklung von Kindern ein schwieriges Unterfangen und empirisch wohl kaum exakt zu leisten.¹⁶ Die feststellbaren Entwicklungs- und Bildungsnachteile vieler Kinder aus Familien, die von sozialen Grundsicherungsleistungen leben, sind allerdings mittelbar ein Indiz, dass die für eine nachhaltige soziale Teilhabe notwendigen Bedarfe von Kindern derzeit nicht hinreichend abgedeckt sind. Dies spricht dafür, evidenzbasiert näher zu prüfen, inwieweit diese Bedarfe durch eine Anhebung der Regelsätze für Kinder im SGB II-Bereich besser gedeckt werden könnten. Aus Effizienzgründen sollten dabei auch mögliche Alternativen, wie insbesondere die Finanzierung von sozialen Benachteiligungen wirksam entgegen wirkenden Infrastrukturen und Institutionen, geprüft werden, um mit den vorhandenen materiellen Ressourcen das Ziel der sozialen Teilhabe von Kindern aus einkommensarmen Familien möglichst weit voranzubringen.

Grundsätzlich gilt: je höher die monatlichen Regelsätze für Kinder im SGB II-Bereich im Verhältnis zur Leistungshöhe der Kindergrundsicherung festgelegt werden, desto geringer die Zahl der Kinder, die durch die Kindergrundsicherung den Hartz IV-Bereich verlassen. Bei Regelsätzen auf dem Niveau des sächlichen Existenzminimums würden Eltern mit kleinen Einkommen lediglich zur Deckung von kinderbezogenen Aufwendungen für die Wohnung auf die Fürsorge-Leistungen verwiesen.

Die Umsetzung der Kindergrundsicherung erzeugt einen erheblichen Finanzierungsbedarf. Eine monatliche Geldzahlung für jedes Kind in Höhe des sächlichen Existenzminimums von 393 Euro käme nahezu einer Verdoppelung des bisherigen Kindergeldes gleich. Auch Eltern, die bislang vom steuerlichen Familienleistungsausgleich profitiert haben, würden spürbar materiell besser gestellt als bisher. Gemäß Sozialbudget lag der Gesamtaufwand für Kindergeld und steuerliche Kinderfreibeträge im Jahr 2015 bei rund 43 Mrd. Euro. Somit könnte der Aufwand bei der großzügiger bemessenen Kindergrundsicherung leicht bis auf annähernd 80 Mrd. Euro steigen. Der direkte Aufwand für die Kindergrundsicherung ist allerdings

¹⁶ Vgl. etwa Dudel, Christian, Marvin Garbuszus, Notburga Ott und Martin Werding (2014), Überprüfung der Verteilungsschlüssel zur Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der EVS2008, ZEFIR Forschungsbericht Nr. 5, Bochum: Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung.

mit verschiedenen Einsparungen zu verrechnen. Bei Familien mit niedrigem Einkommen entfallen im Gegenzug Ausgaben für Fürsorge-Leistungen (SGB II-Leistungen, Kinderzuschlag, Wohngeld); wie die Ergebnisse der Gesamtevaluation zeigen, liegt hier ein ganz erhebliches Refinanzierungspotenzial. Mit weiteren Einsparungen ist beim Unterhaltszuschuss für Alleinerziehende und bei den Familienzuschlägen für Beamte und Beamtinnen sowie Soldaten und Soldatinnen zu rechnen. Schließlich können über die quasi-automatische Auszahlung der Kindergrundsicherung Verwaltungskosten eingespart werden, soweit die aufwändigere Beantragung von Sozialleistungen für die Familien entfällt.

Die Nettozusatzkosten der im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beschriebenen Kindergrundsicherung auf dem Niveau des sächlichen Existenzminimums im Verhältnis zum bestehenden System aus Kindergeld und Kinderfreibeträgen ließen sich mit Hilfe sogenannter Mikrosimulationsmodelle, wie sie auch für die Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Maßnahmen in Deutschland, verwendet wurden, ex ante abschätzen. Eine eigene – grobe – Überschlagsrechnung unter der Voraussetzung, dass der Kreis der Anspruchsberechtigten nicht (etwa auf Kinder bis 18 Jahre) begrenzt wird, führt zu einem geschätzten Zusatzaufwand für den Bund von 17 bis 18 Mrd. Euro pro Jahr.

Diese Abschätzung berücksichtigt allerdings nicht, dass die Kindergrundsicherung gemäß dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nicht sofort vollständig wirksam wird. Dies liegt an der vorgeschlagenen Kombination mit einer fundamentalen Veränderung der Besteuerungsweise von Paaren: dem Übergang vom Ehegattensplitting für gemeinsam veranlagte Ehepaare und eingetragene Lebenspartnerschaften zu einer Individualbesteuerung. Dieser Vorschlag einer Einkommensteuerreform ist dem Grunde nach nicht familienbezogen. Beim Ehegattensplitting handelt es sich vielmehr um eine ehebezogene Leistung, die nicht an das Vorhandensein von Kindern im Haushalt gebunden ist. Da das Ehegattensplitting jedoch eine Spezialisierung auf Erwerbs- und Sorgearbeit begünstigt, kommen die damit verbundenen Einkommensvorteile im Vergleich zu einer Individualbesteuerung de facto ganz überwiegend in Familien zum Tragen.

Die Wirkungen des Übergangs vom Ehegattensplitting zu einer Individualbesteuerung wie bei getrennt veranlagenden Unverheirateten wurden im Rahmen der Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen untersucht.¹⁷ Demnach belief sich der direkte Wert der Einkommensvorteile aus dem Ehegattensplitting im Vergleich zur Benchmark Individualbesteuerung im Jahr 2010 auf etwa 24 Mrd. Euro. Der Einnahmewachstum für die öffentliche Hand durch den Wechsel der Besteuerungsprinzipien fällt im Endeffekt möglicherweise noch größer aus, weil das Ehegattensplitting die Erwerbsanreize für die Partnerin oder den Partner, der sich in der Zweitverdiener-Position befindet, soweit schwächt, dass das Arbeitsangebot gemäß den Befunden aus der Gesamtevaluation um gut 200.000 Vollzeitäquivalente niedriger liegt als bei einer Individualbesteuerung. Demnach könnte ein Ersatz des Ehegattensplittings durch eine Individualbesteuerung im Endzustand sogar mehr Zusatzeinnahmen für den Fiskus generieren, als die Kindergrundsicherung an zusätzlichem Aufwand erfordert.

Die hohen Kosten des Ehegattensplittings für den Staat im Status quo implizieren, dass der Übergang zur Individualbesteuerung für sich betrachtet viele Familien zumindest kurzfristig materiell substanziell schlechter stellt.¹⁸ Nicht in allen Fällen kann dieser Effekt der Steuerreform durch die gegenläufigen

¹⁷ Vgl. Bonin, Holger, Markus Clauss, Irene Gerlach, Inga Laß, Anna Laura Mancini, Marc-André Nehr Korn-Ludwig, Verena Niepel, Reinhold Schnabel, Holger Stichnoth und Katharina Sutter (2013), Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland, Gutachten im Auftrag der Prognos AG, Mannheim: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, S. 100ff.

¹⁸ Eine unter den Bedingungen des Ehegattensplittings einmal vollzogene Spezialisierung im Haushalt auf Erwerbs- und Sorgearbeit lässt sich vielfach nicht oder zumindest nicht sofort rückgängig machen, da sich berufliche Karriereentwicklungen langfristig vollziehen.

gen Wirkungen einer Kindergrundsicherung aufgefangen werden. Die Wahrscheinlichkeit, dass der bisherige Rechtsstand gegenüber der von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNE geforderten Kombination aus Kindergrundsicherung und Individualbesteuerung günstiger ist, ist bei Ein-Kind-Familien und Familien mit hohem und ungleich verteilten Erwerbseinkommen systematisch höher als bei Familien mit mehr Kindern und mittleren oder gleich verteilten Einkommen. Da die Neuregelung für neu geschlossene Ehen und eingetragene Partnerschaften grundsätzlich zur Anwendung kommen soll, wäre vorab genauer zu klären, wie viele und welche Arten von Familien in Zukunft – bei unverändertem Verhalten – gegenüber dem Status quo schlechter gestellt werden. Außerdem sollte empirisch zunächst abgeschätzt werden, wie wahrscheinlich es ist, dass die Verhaltensänderungen nach der Neuregelung so hoch ausfallen, dass eine prinzipiell denkbare systematische Schlechterstellung bestimmter Gruppen von Familien nicht zustande kommt.

Um den rechtlich gebotenen Vertrauensschutz zu gewährleisten, sieht das Konzept für bereits verheiratete oder in eingetragener Lebenspartnerschaft lebende Paare einen Bestandsschutz bzw. genauer ein Wahlrecht mit automatischer Günstigerprüfung durch die Finanzämter vor. Die neue Regelung bliebe damit effektiv außer Kraft, falls die alte Regelung mit Kindergeld bzw. Kinderfreibeträgen und Ehegattensplitting für die einzelne Familie finanziell günstiger ist. Damit fallen jedoch die mit dem Wechsel zur Individualbesteuerung verbundenen Steuermehreinnahmen zunächst deutlich geringer aus als der oben genannte Aufwand der öffentlichen Hand für das Ehegattensplitting. In der Umstellungsphase könnten deswegen anfänglich substantielle Deckungslücken entstehen, deren (im Antrag nicht spezifizierte) Refinanzierung bei der Bewertung der materiellen Folgen der Reform für die Bürgerinnen und Bürger mit berücksichtigt werden muss.

Im Zusammenhang mit der Günstigerprüfung bleibt zudem die Frage offen, wie mit den Familien verfahren soll, die von der Neuregelung mit Individualbesteuerung und Kindergrundsicherung im Vergleich zum geltenden Recht profitieren, sobald ihre Kinder etwa aus Altersgründen nicht mehr anspruchsberechtigt sind. Wird dann die Individualbesteuerung fortgeführt, oder ist eine Rückkehr zum Ehegattensplitting möglich, weil dies im Verhältnis bei gemeinsam veranlagenden Paaren mit ungleichen zu versteuernden Einkommen grundsätzlich vorteilhaft ist? Im ersten Fall könnte eine periodisch orientierte Günstigerprüfung in einer Lebensverlaufsperspektive für die zu treffende Wahlentscheidung unzureichende Informationen liefern. Im zweiten Fall würde sich, da eine ungleiche Verteilung der Erwerbseinkommen nach wie vor die Regel und nicht die Ausnahme ist, in vielen Fällen die zur Anwendung kommenden Besteuerungsprinzipien (getrennte vs. gemeinsame Veranlagung, Splitting vs. Individualbesteuerung) im späteren Lebensverlauf von Eltern noch einmal fundamental und auf Dauer wandeln. Hiervon gehen nicht leicht zu überblickende dynamische Anreizwirkungen auf das Erwerbsverhalten aus.

Grundsätzlicher stellt sich die Frage, inwieweit ein Übergang zu einer reinen Individualbesteuerung von Eheleuten und Verpartnerten in Deutschland überhaupt rechtlich zulässig ist. Dem verfassungsrechtlichen Gebot, den Aufwand zur Erfüllung der gegenseitigen Einstandspflichten steuerfrei zu stellen, wird mit einer Individualbesteuerung nämlich nicht Rechnung getragen.¹⁹ Darum kommt als Alternative zum Ehegattensplitting wohl nur ein Realsplitting-Verfahren in Frage, bei dem ein Unterhaltsbetrag vom höher Verdienenden auf den weniger Verdienenden übertragen werden kann, soweit dessen persönliche steuerliche Leistungsfähigkeit nicht zur Sicherung des eigenen Unterhalts ausreicht. Der Höchstwert für diesen Unterhaltsbetrag muss dabei mindestens so hoch angesetzt werden, wie der bisherige Grundfrei-

¹⁹ Vgl. Spangenberg, Ulrike (2017), Das Ehegattensplitting: Steuer- und verfassungsrechtliche Aspekte aus Gleichstellungssicht, Expertise für den 2. Gleichstellungsbericht der Bundesregierung, Berlin (im Erscheinen).

betrag bei der Einkommensteuer. Das steuerpflichtige Einkommen, das sich nach eventuellen Übertragungen von steuerlichen Freibeträgen für beide Personen ergibt, wird schließlich dem allgemeinen Einkommensteuertarif unterworfen, also wie bei Ledigen behandelt.

Durch die im letzten Schritt vorgenommene individuelle Berechnung der Einkommensteuer sorgt das Realsplitting-Verfahren im Ergebnis für eine Kappung der bisherigen bestehenden Splittingvorteile. Diese Kappung wird allerdings nur dann wirksam, wenn die Differenz der zu versteuernden Einkommen der gemeinsam veranlagenden Eheleute oder Verpartnerten ohne die Unterhaltsübertragung größer ist als das doppelte des maximal möglichen Übertragungsbetrags. Deshalb steigt bei einem Übergang nur für einen Teil der Eheleute und Verpartnerten im Vergleich zum geltenden Recht die Steuerbelastung. Wie Ergebnisse aus der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen zeigen, sind die finanziellen Vorteile aus dem Ehegattensplitting erheblich niedriger, wenn man zur Bewertung als Benchmark nicht die Individualbesteuerung, sondern ein Realsplitting-Modell heranzieht.²⁰ Hieraus folgt zum einen, dass die Inanspruchnahme der Kindergrundsicherung in Kombination mit dem Realsplitting für mehr Familien günstiger wäre als in Kombination mit der Individualbesteuerung. Dies sorgt für einen höheren unmittelbaren Finanzierungsbedarf bei Einführung der Kindergrundsicherung. Zum anderen sind die mit dem Wechsel des Besteuerungsverfahrens erzielbaren Einsparungen kleiner. Damit ist es wahrscheinlich, dass in Kombination mit der Kindergrundsicherung nicht nur in der Einführungsphase, sondern auch längerfristig eine substanzielle Finanzierungslücke entsteht. Je nachdem, wie diese Lücke refinanziert wird, können die effektiven Wirkungen der Reform auf die materielle Lage von Familien unterschiedlich ausfallen.

3. Antrag der Fraktion DIE LINKE „Kinder und Familien von Armut befreien – Aktionsplan gegen Kinderarmut“

Im Gegensatz zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fokussiert der Antrag der Fraktion DIE LINKE auf das Ziel der Armutsvermeidung von Kindern. Er nimmt zudem über Verbesserungen der monetären Absicherung von Familien hinaus auch die soziale Infrastruktur, die Bedingungen am Arbeitsmarkt und die Zeitsouveränität von Familien in den Blick und greift damit die Dimensionen Zeit, Geld und Infrastruktur auf, die seit dem siebten Familienbericht der Bundesregierung im Fokus der Familien unterstützenden Politik stehen. Der Antrag der Fraktion DIE LINKE benennt in diesem Rahmen eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen, die zu einem umfassenden Aktionsplan gegen Kinderarmut gebündelt werden sollen. Im Folgenden werden die wichtigsten der vorgeschlagenen Maßnahmen kommentiert und bewertet.

Das Konzept der Kindergrundsicherung fasst der Antrag der Fraktion DIE LINKE weiter als der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Sie umfasst hier nicht nur bedarfsorientierte monetäre Leistungen, sondern auch infrastrukturelle Angebote. Ein Grundelement dieser Kindergrundsicherung ist ein substanzial erhöhtes Kindergeld von 328 Euro je Kind. Dieses Element entspricht dem Grunde (wenn auch nicht der Höhe) nach der im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN formulierten Kindergrundsicherung. Die oben dazu getroffenen Aussagen gelten auch hier. Es handelt sich um eine breit streuende Leistung, die alle Familien unabhängig von ihrem Einkommen erhalten. Dies ist prinzipiell ein gangbarer Weg, um das Armutsrisiko von Kindern in den Familien zu verringern; die damit erreichte Verminderung der Armutsrisikoquote steht allerdings in einer viel schlechteren Relation zu den damit verbundenen Kosten als bei besser zielgerichteten Transferleistungen. So stellt die Kindergelderhöhung auch Familien

²⁰ Vgl. Bonin et. al. (2013), a.a.O., S.113.

mit hohen Einkommen besser, die bislang vom steuerlichen Kinderfreibetrag profitieren und die materielle Sicherung ihrer Kinder gut aus eigenem Einkommen bestreiten könnten.

Weil der monatliche Zahlbetrag für das erhöhte Kindergeld gemäß Antrag der Fraktion DIE LINKE niedriger ist als bei der im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geforderte Kindergrundsicherung ist von entsprechend reduzierten Kosten aufzugehen. Diese Kosten sollten vorab per Simulationsrechnung genauer abgeschätzt werden. Eine grobe eigene Überschlagsrechnung des Nettofinanzbedarfs für die vorgeschlagene Erhöhung des Kindergelds kommt auf 14 bis 15 Mrd. Euro jährlich. Hier wird – wie auch bei allen weiteren, ebenfalls erhebliche finanzielle Ressourcen benötigenden Vorschlägen – offen gelassen, wie dieser Aufwand finanziert werden soll. Damit sind Aussagen zu den mit dem vorgeschlagenen Aktionsplan gegen Kinderarmut verbundenen effektiven Verteilungswirkungen bzw. zur den damit letztlich erreichten Veränderungen der materiellen Lage der Familien nicht möglich.

Fragen wirft die vorgeschlagene Höhe des neuen einheitlichen Kindergeldes auf. Gemäß Antrag orientiert sich diese am maximalen steuerlichen Entlastungsbetrag für Kinder. Der Kinderfreibetrag, der sich aus dem sächlichen Existenzminimum des Kindes sowie dem auf die Eltern bezogenen Betreuungsfreibetrag zusammensetzt, liegt seit 1.1.2017 bei 7.356 Euro jährlich. Bei einem Spitzensteuersatz von 45 vH. und unter Berücksichtigung des Solidaritätszuschlags von 5,5 vH. auf die Steuerschuld ergibt sich jedoch nur ein maximaler steuerlicher Entlastungsfreibetrag von 291,02 Euro pro Monat. Unabhängig von dieser aufzuklärenden Differenz erscheint eine Orientierung an der maximalen Steuerentlastung und nicht an den der Entlastung zugrundeliegenden leistungsmindernden Tatbeständen konzeptionell nicht überzeugend. Das Kindergeld würde damit mittelbar an die Entwicklung des Spitzensteuersatzes gekoppelt, die jedoch nichts mit den Bedarfen von Kindern zu tun hat. Im Vergleich wirkt der Ansatz der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die materielle Kindergrundsicherung am sächlichen Existenzminimum, das den Kinderfreibetrag i.e.S. begründet auszurichten, sachgerechter.

Wie der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert der Antrag der Fraktion DIE LINKE für den SGB II-Bereich eine dem tatsächlichen Bedarf entsprechende Anhebung des Regelbedarfs für Kinder (und Erwachsene). Diese Forderung ist hier mit konkreten Regelbedarfswerten hinterlegt. Je nach Alter der Kinder entsprechen die geforderten Erhöhungen (inklusive des Aufschlags des Teilhabegeldes auf den Regelbedarf) einer Steigerung gegenüber dem Status quo von 42% (0 bis unter 6 Jahre), 29% (6 bis unter 14 Jahre) und 32% (14 bis unter 18 Jahre). Zusammen mit der ebenfalls geforderten Anhebung des Regelsatzes für Erwachsene um 37% würde dies eine erhebliche materielle Besserstellung von Familien, die auf die soziale Mindestsicherung angewiesen sind, bedeuten. Diese Verbesserung zieht nach sich, dass der Reservationslohn – dies ist der Lohn, zu dem Personen bereit sind zu arbeiten – der erwachsenen Hilfeempfänger zunimmt. Somit sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass erwerbsfähige Grundsicherungsempfängerinnen und Grundsicherungsempfänger eine reguläre auskömmliche Beschäftigung aufnehmen. Um die Beschäftigungsanreize nicht weiter abzuschwächen, ist eine sanktionsfreie Ausgestaltung der Grundsicherung nach Erhöhung der Regelsätze ebenso wenig zu empfehlen wie im Status quo. Zugleich erhöhen sich die Anforderungen an die Beratungs- und Bildungsangebote für Hilfeempfänger, die in Folge der höheren Grundsicherungsleistungen in höher entlohnten Tätigkeiten Fuß fassen müssten als bisher.

Die von der Fraktion DIE LINKE geforderten Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche inklusive des Teilhabegeldes (336 Euro, 376 Euro, 411 Euro) liegen etwas höher als das geforderte allgemeine Kindergeld von 328 Euro, allerdings nur für Jugendliche von 14 bis unter 18 Jahren oberhalb des derzeitigen steuerrechtlichen sächlichen Existenzminimums. Auch wenn sich der Abstand zwischen Regelbedarf und Kindergeld gegenüber dem Status quo deutlich verringert, werden Eltern mit geringen Einkommen also weiterhin auf Fürsorge-Leistungen verwiesen, um den Mindestbedarf ihrer Kinder (ohne den Bedarf für

Wohnen) zu sichern. Die Besserstellung von Mindestsicherungsempfängern im Vergleich zu Kindergeldempfängern kann zu einer leichten Dämpfung der Armutsrisiken Familien führen, weil die Familien mit niedrigem Einkommensbereich systematisch mehr Unterstützung erhalten als die Familien mit mehr Einkommen. Der das Armutsrisiko mindernde Effekt einer Anhebung der Regelsätze wäre ohne die zugleich vorgenommene generelle Erhöhung des Kindergeldes jedoch deutlich ausgeprägter. Durch die Verknüpfung beider Maßnahmen wird das von der Fraktion DIE LINKE fokussierte Ziel der Armutsvermeidung also weniger effizient erreicht.

Problematisch, weil strategiefähig, erscheint die von der Fraktion DIE LINKE geforderte pauschale Erhöhung der Regelsätze auf das 1,5-fache für Kinder mit umgangsberechtigten Elternteilen. Hier wäre eine bedarfsprüfende Lösung, die etwa den erhöhten Aufwand für Mobilität berücksichtigt, vorzuziehen.

Das Konzept der Kindergrundsicherung der Fraktion DIE LINKE sieht neben einer großzügigeren Ausgestaltung der Mindestsicherung einen deutlichen Ausbau der vorgelagerten Systeme vor. Die gemachten Vorschläge im Hinblick auf das Wohngeld (Orientierung an den Kosten der Unterkunft wie im Bereich SGB II) und den Unterhaltsvorschuss (hälftige Anrechnung des Kindergeldes wie bei Kindern, die den Unterhalt direkt vom anderen Elternteil erhalten) adressieren Schnittstellen-Probleme im Sozialrecht, die tatsächlich zu Ungleichbehandlungen führen können. Die materiell bedeutsamste Forderung betrifft jedoch eine deutliche Erhöhung des maximalen Kinderzuschlags, der altersgestaffelt werden und gegenüber dem Status quo (seit 1.1.2017: 170 Euro) um 29% bis 76% steigen soll. Der erhöhte Kinderzuschlag soll mit steigendem Elterneinkommen linear abgeschmolzen werden, wozu allerdings keine näheren Details ausgeführt werden.

Grundsätzlich stärkt ein höherer Kinderzuschlag die Anreize für erwerbsfähige Eltern im SGB II-Bereich, durch Mehrarbeit den Bereich der Mindestsicherung hinter sich zu lassen. Zugleich entstehen jedoch auch Anreize für Familien mit nicht ganz niedrigem Einkommen, den Umfang der Erwerbstätigkeit zu reduzieren und den damit verbundenen Einkommensausfall durch Inanspruchnahme des Kinderzuschlags zu kompensieren. Weitere negative Arbeitsanreize ergeben sich aus der Tatsache, dass die Leistung ausgehend vom Maximalbetrag zurückgeführt werden muss. Diese konzentrieren sich wegen der Höchsteinkommensgrenze beim Kinderzuschlag momentan an der sogenannten Abbruchkante. Bei einem linearen Abschmelzen, wie es der Antrag der Fraktion DIE LINKE vorsieht, wirkt dagegen die Transferentzugsrate wie eine zusätzliche Lohnsteuer auf erzieltetes Mehreinkommen. Deren negative Anreizeffekte lassen sich zwar durch die Wahl einer niedrigen Transferentzugsrate abschwächen. Dies hat jedoch die Nebenwirkung, dass die Transferleistung bis in einen immer weiteren Einkommensbereich hineinreicht. Entsprechend wächst der Kreis der Anspruchsberechtigten. Daher könnte der Finanzbedarf für den vorgeschlagenen Ausbau des Kinderzuschlags, je nach Wahl der linearen Abschmelzungsrate, eine ganz erhebliche Größenordnung annehmen. Der genaue Finanzbedarf für das Vorhaben müsste nach Vorgaben der Parameter für die Abschmelzungsregel unbedingt vorab abgeschätzt werden, um die Finanzierbarkeit bewerten zu können.

Neben Verbesserungen bei den materiellen Sozialleistungen umfasst das Konzept der Kindergrundsicherung der Fraktion DIE LINKE auch Pläne für einen Ausbau der sozialen Infrastruktur und öffentlicher Daseinsvorsorge, die das gelingende Aufwachsen und die Entwicklung von sozial benachteiligten Kindern und Jugendlichen unterstützen können. Damit wird der unbestreitbar großen Bedeutung einer hochwertigen öffentlichen Infrastruktur für die Familien, von der gerade Kinder aus Familien mit niedrigem Einkommen profitieren können, Rechnung getragen. Insbesondere die verlässliche und bedarfsgerechte Verfügbarkeit von Betreuungs- und Bildungsangeboten auch in Rand- und Ferienzeiten kann über die Stärkung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf eine armutsvermeidende Wirkung entfalten. Dennoch

sollen zwei qualifizierende Anmerkungen zu den im Antrag der Fraktion DIE LINKE ausgeführten Vorschlägen gemacht werden.

Erstens: Gute Angebote der Kinder- und Jugendhilfe können gewiss der gesellschaftlichen Teilhabe und Unterstützung gerade von armutsgefährdeten Kindern und Jugendlichen dienen. Jedoch fehlt in diesem wichtigen Bereich bislang eine systematisch angelegte Evaluation der Wirksamkeit der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in ihrer Gesamtheit. Damit fehlt es auch an empirisch belastbaren Anhaltspunkten, wie zusätzliche Mittel in diesem Bereich gezielt so eingesetzt werden könnten, dass die gesetzten Ziele möglichst weit voran gebracht werden. Es ist daher zu empfehlen, einen eventuellen Mittelaufwuchs unbedingt mit einer strikten Evaluation der Wirksamkeit der Mittelverwendung zu verknüpfen. Auch sollten Effizienzreserven im bestehenden System gesucht werden, damit die schon vorhandenen wirkungsstärker verwendet werden.

Zweitens: Sowohl im Hinblick auf die Betreuungsangebote als auch auf die Kita- und Schulverpflegung fordert der Antrag der Fraktion DIE LINKE eine kostenlose Bereitstellung für alle Kinder und Jugendlichen. Mit einer solchen Lösung wird zwar einer möglichen Stigmatisierung von bedürftigen Kindern vorgebeugt. Zugleich aber wird den im Antrag fokussierten Verteilungszielen nicht in effizienter Weise Rechnung getragen, weil damit auch viele Kinder und Jugendliche eine Sozialleistung erhalten, deren Eltern vom Einkommen her eigentlich in der Lage wären, diese Bedarfe selbst zu finanzieren. Statt einer generell kostenfreien Bereitstellung von Infrastrukturleistungen für alle Familien sollten verstärkt Anstrengungen unternommen werden, Wege zu finden, über die ein diskriminierungs- und stigmatisierungsfreier kostenfreier Zugang für bedürftige Kinder und Jugendliche ermöglicht wird. Auf diese Weise könnten finanzielle Ressourcen frei gemacht werden, die sich für die gezielte Bekämpfung von Armutsrisiken einsetzen ließen.

Zur Verbesserung des Zugangs zum komplexen Geflecht von familiengezogenen Leistungen schlägt die Fraktion DIE LINKE als neue Infrastruktur die Einrichtung von lokalen Familienstellen vor, die alle vorhandenen sozialrechtlichen Ansprüche erfassen und für die Beantragung zuständig sind. Ein solcher Ansatz könnte dem Grunde nach dazu beitragen, das bekannte Problem der Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen durch eigentlich Leistungsberechtigte abzumildern, das beispielsweise beim Wohngeld und beim Kinderzuschlag gehäuft auftritt. Dennoch könnte die Einführung einer solchen Infrastruktur Schnittstellen-Probleme hervorrufen. Erstens wäre zu klären, wie die Aufgabenbereiche der geforderten Familienstellen und der bereits existierenden, durch Kommunen oder Länder geförderten Familienzentren, gegeneinander abgegrenzt werden können, bzw. inwieweit die Familienstellen im föderalen System auch für Leistungen der Länder und Kommunen Verantwortung übernehmen.

Gravierender erscheint jedoch die Schaffung von Doppelstrukturen, die dadurch zustande kommt, dass etwa SGB II-Leistungen und das Wohngeld nicht nur Familien zustehen. Mit der Schaffung von Familienstellen gäbe es also unterschiedliche Anlaufstellen für dieselbe Leistung, je nachdem ob Kinder im Haushalt vorhanden sind oder nicht. Auch über den Lebensverlauf von Eltern würde die zuständige Anlaufstelle wechseln, etwa wenn die Kinder als junge Erwachsene den Haushalt verlassen. Soweit die Familienstellen nur für die Erfassung und Beantragung der sozialrechtlichen Ansprüche zuständig sind, käme es im Bereich der Grundsicherung zu einer Trennung der Zuständigkeiten für Leistungsgewährung und Aktivierung bzw. Integration, so dass Eltern immer zwei zuständige Stellen anlaufen müssten.

Auch rein verwaltungstechnisch erscheint die Bündelung aller sozialrechtlichen Ansprüche an einer Stelle eine große Herausforderung, denn dafür müssen teils sehr unterschiedliche administrative Sys-

teme und Kulturen zusammengeführt werden. Angesichts dieser Probleme wäre zu prüfen, ob eine Bereinigung und Harmonisierung des komplexen System familienunterstützender Sozialleistungen nicht die zielführendere Alternative wäre.

Als flankierende Maßnahmen zum Aktionsplan gegen Kinderarmut benennt der Antrag der Fraktion DIE LINKE eine ganze Reihe von Instrumenten für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder von Familie und Ausbildung. Tatsächlich ist ein ausreichendes und gesichertes Markteinkommen beider Elternteile nach wie vor die beste Versicherung gegen Armutsrisiken. Angesichts der Breite des diesbezüglich aufgestellten Forderungskatalogs fällt auf, dass Handlungsempfehlungen zum Abbau von institutionellen Anreizen zur Spezialisierung auf Erwerbs- und Sorgearbeit (Ehegattensplitting, beitragsfreie Mitversicherung in der Gesetzlichen Krankenversicherung, Steuer- und Abgabenbegünstigung von geringfügig entlohnter Beschäftigung in Minijobs) fehlen; dabei spricht die dazu vorhandene Evidenz klar dafür, dass diese vielfach der wirtschaftlichen Stabilität von Familien entgegenwirken.

Eine Reihe der im Antrag der Fraktion DIE LINKE genannten Vorschläge zielt darauf ab, speziell die Rechte von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die Eltern sind, gegenüber den Arbeitgebern zu stärken (besonderer Kündigungsschutz für Eltern, Recht auf Ablehnung besonderer Arbeitszeiten für Alleinerziehende). Solche Schutzmaßnahmen könnten im Endeffekt jedoch zu einer Verschlechterung der Beschäftigungschancen der Zielgruppe führen, denn vorausschauend optimierende Arbeitgeber werden die damit verbundenen Kosten schon bei den Einstellungsentscheidungen berücksichtigen. In ähnlicher Weise können Arbeitskosten steigernde Arbeitszeitregulierungen, die nicht auf Eltern beschränkt sind, aber von diesen überproportional in Anspruch genommen werden würden (etwa ein Rückkehrrecht auf Vollzeit) wirken.

Nicht zu empfehlen ist die im Antrag der Fraktion DIE LINKE geforderte Verlängerung des Elterngeldes auf 24 Monate. Die vorhandene Evidenz lässt erwarten, dass sich damit die Dauer der Erwerbsunterbrechung nach einer Geburt signifikant verlängern würde, was wiederum in der Dynamik zu längerfristig verschlechterten Beschäftigungs- und Karrierechancen führt. Die mit dem Übergang vom Erziehungsgeld zum Elterngeld in Deutschland gerade erzielten Verbesserungen der Erwerbsposition insbesondere von Müttern würden durch diese Maßnahme gefährdet.

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE nennt als flankierende Maßnahmen auch eine Reihe von arbeitsmarktpolitischen Regulierungen (Ziffer 5. f-j; also etwa eine deutliche Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns, Festlegung einer Mindestausbildungsvergütung, Abschaffung der sachgrundlosen Befristung), die nicht spezifisch Familien adressieren und daher an dieser Stelle nicht ausführlicher kommentiert werden sollen. Hier sei lediglich der summarische Hinweis auf das Risiko angebracht, dass die genannten Maßnahmen in Folge dynamischer Anpassungen die Arbeitskräftenachfrage der Unternehmen abschwächen, und zwar insbesondere die Nachfrage nach leistungsschwächeren Arbeitskräften. Somit könnten sie der damit eigentlich beabsichtigten Verminderung von Armutsrisiken im Endeffekt nicht förderlich sein.