

**Deutscher Bundestag**  
Ausschuss f. Familie,  
Senioren, Frauen u. Jugend

Ausschussdrucksache  
**19(13)84h**

**I Z A** Institute  
of Labor Economics  
Initiated by Deutsche Post Foundation

## Stellungnahme zum

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen

**BT-Drucksache 19/1854**

Antrag der Fraktion DIE LINKE

Kinderarmut überwinden, Kindergrundsicherung einführen

**BT-Drucksache 19/17768**

**Prof. Dr. Holger Bonin**

Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA)  
Universität Kassel

28. September 2020

## 1. Ausgangslage

In Deutschland ist immer noch jedes fünfte Kind von Armut bedroht, lebt also in einem Haushalt, der über weniger als 60 Prozent des mittleren bedarfsgewichteten Haushaltseinkommens in der Bevölkerung verfügt. Die besondere Armutsgefährdung der Familien speist sich aus zwei Quellen. Erstens wächst mit jedem Kind der Einkommensbedarf, um die Familie zu versorgen und abzusichern. Zweitens gleichen die familienbezogenen staatlichen Leistungen den wachsenden Bedarf derzeit nur zum Teil aus. Gleichzeitig stoßen die Möglichkeiten der Eltern, den Bedarf ihrer Kinder durch die eigene Erwerbstätigkeit auszugleichen, selbst dann an Grenzen, wenn eine verlässliche Betreuung der Kinder während der Arbeit organisiert werden kann. Diese Problematik zeigt sich da besonders scharf, wo Eltern in einer schwachen Position am Arbeitsmarkt sind. Dies gilt für viele alleinerziehende Mütter, die es in Folge einer Konzentration auf die Sorgearbeit während der Ehe nach Scheidung oder Verlust des Partners in Deutschland häufig nicht mehr schaffen, einer ihren Fähigkeiten entsprechenden beruflichen Karriere nachzugehen. Besonders häufig betroffen sind aber auch Eltern mit drei und mehr Kindern, die überdurchschnittlich oft geringqualifiziert sind oder einen Migrationshintergrund haben.

Die markant höhere Armutsgefährdung der Familien steht in einem unmittelbaren Widerspruch zum familienpolitischen Ziel, das Wohlergehen von Kindern zu fördern. Auch wenn die Armut von Kindern und Jugendlichen meist an der relativen Einkommensarmut der Familie oder der Inanspruchnahme von Leistungen der sozialen Grundsicherung festgemacht wird, geht es um weit mehr als einen Mangel an Geld. Kindern, die über längere Zeit von materieller Armut betroffen sind, fehlt es häufig auch an gleichberechtigten Zugängen zu Bildung und sozialer Teilhabe. Sie erleben soziale Ausgrenzung und vielfältige strukturelle Benachteiligungen, etwa im Hinblick auf die Menge und Güte der sozialen Kontakte, die physische und psychische Gesundheit oder die allgemeine und altersgemäße Bildung. Darum kann Armut als prekäre Lebenslage zu einem zentralen Risikofaktor für das Kindeswohl und ein gelingendes Heranwachsen werden. Kinderarmut hinterlässt nicht selten biografische Narben, sodass Betroffene in ihrem gesamten weiteren Entwicklungsverlauf erhöhten wirtschaftlichen und sozialen Risiken ausgesetzt bleiben.

Deutschland gibt im internationalen Vergleich viel für Geldleistungen an Familien aus. Entsprechend wirken die bestehenden Familienleistungen alles in allem spürbar armutsvermeidend. Nach Berechnungen für den Fünften Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung sorgen sie in immerhin fast jedem zweiten Fall dafür, dass das verfügbare Einkommen von Familien über der Armutsrisikoschwelle liegt. Die einzelnen Leistungen sind allerdings ganz unterschiedlich gut wirksam. So bringt das Kindergeld Familien zwar in großer Zahl aus der sozialen Grundsicherung, senkt ihr Armutsrisiko wegen der Anrechnung als Einkommen bei der Berechnung von sozialen Transferansprüchen im Endeffekt jedoch kaum. Dagegen trägt der Kinderzuschlag als spezifische Familienleistung für erwerbstätige Eltern mit geringem Einkommen in hohem Maß zur Vermeidung von Armutsrisiken bei, auch wegen der mit der Leistung prinzipiell verbundenen Stärkung der Erwerbsanreize.

Allerdings ist der Kinderzuschlag trotz der jüngsten Reform durch komplexe Zugangsvoraussetzungen und ein administrativ kompliziertes Antrags- und Bewilligungsverfahren gekennzeichnet. Für viele Betroffene ist die vorzunehmende Abwägung zwischen Ansprüchen der Familie auf SGB II-Leistungen oder Ansprüchen auf Kinderzuschlag in Kombination mit dem Wohngeld ebenso schwer zu durchschauen wie die bei der Feststellung zu berücksichtigenden Einkommensgrenzen. Im Ergebnis nehmen viele Familien einen

bestehenden Anspruch auf Kinderzuschlag nicht wahr. Dasselbe gilt in vielen Konstellationen für die Leistungen im Bildungs- und Teilhabepaket.

## **2. Allgemeine Gestaltungsparameter einer Kindergrundsicherung**

Die oben skizzierte Ausgangslage ist Anlass für eine Reihe von Vorschlägen zur Einführung einer Kindergrundsicherung, die von Armut bedrohte Kinder materiell besser absichern und den Zugang zu Familienleistungen vereinfachen soll. Dem Grunde nach handelt es sich dabei um ein einkommensabhängig gestaltetes Kindergeld. Anders als beim bestehenden Kindergeld erhalten Kinder jedoch einen eigenständigen Anspruch auf die Kindergrundsicherung, weshalb sie bei der Berechnung von Sozialleistungsansprüchen der Eltern nicht als Einkommen angerechnet wird. Damit wird die Existenzsicherung von Kindern von der übrigen sozialen Grundsicherung der Bedarfsgemeinschaft abgetrennt.

Bei der konkreten Gestaltung einer Kindergrundsicherung sind mehrere Eckpunkte festzulegen. Anhand dieser lassen sich die verschiedenen in der Diskussion befindlichen Vorschläge systematisieren und bewerten. Die Bedeutung dieser zentralen Gestaltungsparameter wird im Folgenden allgemein erörtert.

1. Maximalbetrag der Kindergrundsicherung. Eine Kindergrundsicherung soll die kindbezogenen Anteile an den Leistungen der sozialen Grundsicherung ersetzen. Daher muss der Maximalbetrag, der gezahlt wird, wenn die Eltern kein eigenes Einkommen erzielen, mindestens auf dem Niveau der Regelbedarfe für Kinder im Bereich der sozialen Grundsicherung liegen. Viele der Vorschläge für eine Kindergrundsicherung sehen jedoch einen Maximalbetrag vor, der höher ist als dieser Mindestbetrag. Dies impliziert eine Anhebung des sozialrechtlichen soziokulturellen Existenzminimums für Kinder, wie sie grundsätzlich auch innerhalb des bestehenden Systems der sozialen Grundsicherung umsetzbar wäre. Trennt man durch eine Kindergrundsicherung die bedarfssichernden Leistungen für Kinder von den Grundsicherungsleistungen für die Bedarfsgemeinschaft ab, führt dies jedoch systematisch zu einer kleineren Zahl von Familien, die auf diese Leistungen angewiesen sind.

Ein gegenüber den bestehenden Bedarfssätzen höherer Maximalbetrag der Kindergrundsicherung senkt (unter sonst gleichen Umständen) zudem unmittelbar die Armutsrisikoquote, weil die Familien am unteren Rand der Einkommensverteilung einen Zuwachs an verfügbarem Einkommen verzeichnen. Dieser Einkommenseffekt kann jedoch Verhaltensanpassungen auslösen. Die Anreize für die Eltern Erwerbseinkommen zu erzielen werden geschwächt – was den Rückgang der Armutsrisikoquote abschwächt. Empirische Untersuchungen anhand von Reformen der Vergangenheit (etwa zu den Effekten der großen Kindergeldreform in den 1990er Jahren) sprechen dafür, dass ein denkbarer Einkommenseffekt dieser Art durchaus relevant ist. Die damit verbundenen unerwünschten Nebenwirkungen dürften vor allem bedeutsam werden, wenn der gewählte Maximalbetrag für die Kindergrundsicherung deutlich oberhalb der bisherigen Regelsätze für Kinder in der sozialen Grundsicherung liegt.

2. Minimalbetrag der Kindergrundsicherung. Für eine einkommensabhängig gestaltete Kindergrundsicherung muss auch der Minimalbetrag spezifiziert werden, der auch an Familien gezahlt wird, die ihr sozialrechtliches soziokulturelles Existenzminimum aus eigener Kraft decken können. Wie beim derzeitigen Kindergeld ist der Staat in der Festlegung der Höhe der Förderleistung bei diesen

Familien prinzipiell frei. Es besteht lediglich das verfassungsrechtliche Gebot, das sächliche Existenzminimum von Kindern im Steuerrecht freizustellen. Demnach könnte eine Kindergrundsicherung mit steigendem Einkommen auf das Niveau des derzeitigen Kindergelds zurückgeführt werden, aber auch auf ein anderes niedrigeres oder höheres Niveau. Wie derzeit muss lediglich eine Günstigerprüfung durchgeführt werden, ob der Vorteil aus der Freistellung des steuerrechtlichen Existenzminimums die Höhe der Kindergrundsicherung überwiegt. Ist dies der Fall, kommt der Freibetrag statt der Kindergrundsicherung zum Tragen.

Viele der diskutierten Modelle einer Kindergrundsicherung orientieren sich bei der Festlegung des Minimalbetrags dennoch an der maximalen Entlastungswirkung der Kinderfreibeträge bei der Einkommensteuer. Diese werden nicht abgeschafft; die Günstigerprüfung läuft aber komplett leer, wenn die Kindergrundsicherung auch bei hohen Einkommen dem maximalen steuerlichen Entlastungsbetrag durch die Kinderfreibeträge entspricht. Damit werden alle Familien mit einer Kindergrundsicherung materiell mindestens ebenso gut gestellt wie im Status quo.<sup>1</sup> Dieses Ziel könnte jedoch bereits bei einer Festlegung des Minimalbetrags der Kindergrundsicherung auf das Niveau des heutigen Kindergelds erreicht werden.

Das Ziel, den Steuervorteil aus den Kinderfreibeträgen bei Familien mit hohen Einkommen de facto leer laufen zu lassen, wird normativ aus einer scheinbaren Ungleichbehandlung zwischen Familien hergeleitet: das Kindergeld ist absolut niedriger als der Wert des Steuervorteils, der bei den Familien am oberen Ende der Einkommensverteilung anfällt. Allerdings vernachlässigt diese Sichtweise den Doppelcharakter des Kindergelds, das sich aus einem Förderanteil und einem Steueranteil zusammensetzt. Der Förderanteil geht mit wachsendem Einkommen bis auf Null zurück, steht also durchaus im Einklang mit dem Ziel einer besonderen Unterstützung weniger leistungsstarker Familien. Zugleich wird die Verminderung der Leistungsfähigkeit durch Kinder bei der Einkommensteuer für alle Familien in gleicher Weise – implizit oder explizit – berücksichtigt. Die sich dabei ergebenden progressiven Steuerminderungen sind lediglich eine Reflexion der progressiv gestalteten Belastung mit Einkommensteuer.

Offensichtlich wird eine Kindergrundsicherung für den Staat umso teurer, je höher der Minimalbetrag für die Kindergrundsicherung im Bereich der hohen Einkommen angesetzt wird. Hierdurch verschlechtert sich das Verhältnis zwischen dem Nettoaufwand der öffentlichen Haushalte für die Kindergrundsicherung und der damit erreichten Verringerung der Armutsrisikoquote bei den Familien. Eine mit einem Minimalbetrag über dem heutigen Kindergeld verbundene großzügigere Förderung der Familien mit mittleren Einkommen führt für sich betrachtet sogar zu einer steigenden Armutsrisikoquote. Bei Anwendung des gängigen Konzepts relativer Armut verschiebt sich auch die Armutsrisikoschwelle (60 Prozent des Medianeinkommens) nach oben. Auch globale Ungleichheitsmaße wie der Gini-Koeffizient entwickeln sich unter sonst gleichen Umständen weniger

---

<sup>1</sup> Eine beachtenswerte Besonderheit ergibt sich wegen des Solidaritätszuschlags, dessen Berechnung für alle Haushalte nicht auf Grundlage der festgesetzten Einkommensteuer beruht, sondern der fälligen Einkommensteuer unter der Annahme, dass die Kinderfreibeträge in Anspruch genommen werden, unabhängig davon, ob dies tatsächlich der Fall ist oder nicht. Hierdurch kann es zu geringfügigen finanziellen Einbußen für einige Familien kommen, wenn der Minimalbetrag der Kindergrundsicherung genau auf den maximalen steuerlichen Entlastungsbetrag inklusive Solidaritätszuschlag gesetzt wird.

günstig, je höher der bei hohen Einkommen erreichte Minimalbetrag der Kindergrundsicherung gesetzt wird.

3. Abschmelzparameter. Der Verlauf des Übergangs vom Maximalbetrag zum Minimalbetrag der Kindergrundsicherung lässt sich allgemein anhand zweier Eckwerte charakterisieren: erstens dem Ankerpunkt, ab dem das Abschmelzen der Leistung einsetzt und zweitens der durchschnittlichen Rate, mit der die Leistung nach Überschreiten des Ankerpunkts verringert wird, das heißt der Transferentzugsrate.<sup>2</sup>

Je höher der Ankerpunkt für den Beginn des Abschmelzens gesetzt wird, um so mehr stärkt dies die Arbeitsanreize für Eltern mit niedrigen Einkommen, insbesondere bei denjenigen, die „aufstockende“ Leistungen der sozialen Grundsicherung beziehen. Zugleich wird (bei jeder gegebenen Transferentzugsrate) der Minimalbetrag der Kindergrundsicherung entsprechend später erreicht. Dies bedeutet nicht nur einen höheren Finanzierungsaufwand für die öffentlichen Haushalte. Der Median der verfügbaren Einkommen verschiebt sich weiter nach oben, so dass sich die günstigen unmittelbaren Wirkungen einer Kindergrundsicherung auf die Armutsrisikoquote von Familien etwas abschwächen.

Eine niedrigere Transferentzugsrate – für jeden verdienten Euro der Eltern wird die Kindergrundsicherung also um einen geringeren Betrag reduziert – hat einerseits ähnliche Wirkungen wie ein höherer Ankerpunkt für den Beginn des Abschmelzens. Der fiskalische Aufwand steigt, weil Familien mit höheren Einkommen stärker gefördert werden, und die Armutsrisikoschwelle verschiebt sich nach oben. Andererseits werden die Arbeitsanreize im Übergangsbereich zwischen maximaler und minimaler Kindergrundsicherung gestärkt, weil den Familien von jedem hinzuverdienten Euro netto mehr verbleibt.

Bei der Bewertung der Arbeitsanreize im Übergangsbereich gilt es grundsätzlich zu beachten, dass sich hier oft mehrere marginale Einkommensbelastungen kumulieren, denn es kommen noch gezahlte Sozialbeiträge, Einkommensteuer oder die Einkommensanrechnung bei anderen Sozialleistungen (soziale Grundsicherung, Wohngeld) hinzu. Wegen der komplexen Interaktionen im Steuer-Transfer-System müssen die Entwicklung der Grenzbelastungen für jeden spezifischen Vorschlag einer Kindergrundsicherung durchgerechnet werden. Solche Simulationsrechnungen zeigen, dass sich bei Einführung einer Kindergrundsicherung in vielen Konstellationen in der Summe Grenzbelastungen in der Größenordnung von 80 Prozent und mehr ergeben können, die es für die betroffenen Familien wenig attraktiv machen, ihr Erwerbseinkommen brutto zu steigern. Allerdings treten solch hohe Grenzbelastungen auch im derzeitigen System mit Arbeitslosengeld II, Kinderzuschlag und Wohngeld auf.

---

<sup>2</sup> Viele Vorschläge für eine Kindergrundsicherung gehen von einer konstanten Transferentzugsrate aus; es gibt aber auch Vorschläge mit variablen Transferentzugsraten, wie etwa die vom Bündnis Kindergrundsicherung ins Spiel gebrachte Abschmelzung gemäß dem Grenzsteuersatz des Haushalts, oder die einer stufenweisen Absenkung. Näherungsweise lassen sich auch diese Modelle jedoch anhand einer durchschnittlichen Transferentzugsrate über den Abschmelzbereich charakterisieren.

### **3. Modell einer Kindergrundsicherung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

In dem im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geforderten Modell einer Kindergrundsicherung orientiert sich der Maximalbetrag – die Kombination aus sogenanntem „Garantie-Betrag“ und „Garantie-Plus-Betrag“ – zur eigenständigen Abdeckung des sozialrechtlichen soziokulturellen Existenzminimums der Kinder an einer geänderten Form der Bedarfserhebung, die sich stärker an den Verhältnissen im Bereich der gesellschaftlichen Mitte orientiert und verdeckt arme Familien aus der Referenzgruppe in der Einkommens- und Verbrauchsstatistik herausnimmt.

Eine solche Modifikation des Referenzsystems erscheint grundsätzlich sinnvoll, denn sie trägt der Tatsache Rechnung, dass Eltern mit niedrigen Einkommen restringiert sind und somit momentan teilweise nicht die Ausgaben tätigen können, die für ein gelingendes Aufwachsen ihrer Kinder notwendig wären. Zudem lassen sich so Bedarfe zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft systematisch abdecken, die bislang über die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets nur lückenhaft geschlossen wäre. Eine Alternative zur stärkeren Orientierung am beobachteten Verhalten der Mittelschicht wäre, Bedarfe unter entwicklungspsychologischen Gesichtspunkten zu definieren, um auch strukturelle Benachteiligungen, die Kindern aus einkommensschwachen Haushalten im Vergleich zu besser gestellten Kindern oft erfahren, auszugleichen. Diese Vorgehensweise wäre aber weniger transparent und birgt das Risiko willkürlicher Kürzungen.

Im Ergebnis liegt der Maximalbetrag der von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geforderten Kindergrundsicherung nur leicht über den aktuellen Regelbedarfen bei Arbeitslosengeld II/Sozialgeld, wenn man die in diesem enthaltene, aus dem Existenzminimumbericht abgeleitete Pauschale für Wohn- und Heizkosten mit berücksichtigt. Demnach dürften keine substantiellen negativen Einkommenseffekte bei Eltern auftreten, die kein eigenes Einkommen erzielen.

Der Minimalbetrag der Kindergrundsicherung – hier als „Garantie-Betrag“ bezeichnet – ist so gesetzt, dass eine Günstigerprüfung bzw. der Steuervorteil aus sächlichem Existenzminimum und dem Freibetrag für Betreuungs-, Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf (BEA) bei Familien mit hohem Einkommen de facto leerläuft. Wie oben erläutert, ist die Orientierung an diesem Ziel eine normative Festlegung und nicht zwingend. Obwohl das sächliche Existenzminimum analog zu den neu ermittelten Kinderregelbedarfen berechnet und angehoben werden soll, liegt der im Antrag konkret benannte Wert des Garantie-Betrags von 280 Euro nur leicht über dem maximalen Wert der steuerliche Kinderfreibeträge gemäß den im Jahr 2019 geltenden Regeln. Dies wird durch eine Halbierung des BEA erreicht, die verfassungsrechtlich unbedenklich erscheint. Diese Maßnahme begrenzt zumindest etwas den erheblichen fiskalischen Aufwand, der mit der finanziellen Besserstellung um monatlich 45 bis 76 Euro pro Kind, bei den Familien mit mittleren und höheren Einkommen verbunden ist, die derzeit Kindergeld beziehen.

Eine genauere Abschätzung des fiskalischen Aufwands und der Verteilungseffekte der von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geforderten Kindergrundsicherung lässt sich leider nicht vornehmen, weil der Antrag die Parameter für die Rückführung des GarantiePlus-Betrags auf Null in Abhängigkeit vom Einkommen nicht spezifiziert.

Die von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geforderte Kindergrundsicherung soll von der Familienkasse für jede Familie monatlich ermittelt und ausgezahlt werden. Das damit verbundene Ziel, durch eine quasi automatische Auszahlung den Zugang zu bedarfssichernden Leistungen zu vereinfachen ist vor dem

Hintergrund der im Status quo hohen Raten der Nichtnutzung von sozialen Transferleistungen, auf die Familien einen Anspruch haben, sinnvoll. Allerdings wirft die praktische Umsetzung Fragen auf. Selbst wenn die technischen Voraussetzungen geschaffen und die hohen datenschutzrechtlichen Hürden genommen werden, erscheint eine automatische Auszahlung nur dann machbar, wenn bei der Abschmelzung die Bruttoerwerbseinkünfte zugrunde gelegt werden. Nur diese werden derzeit überhaupt laufend – über die Meldungen an die Sozialversicherungen und also nicht für die Gruppe der nicht abhängig Beschäftigten – erfasst.

Unter einer Orientierung an den laufenden Bruttoerwerbseinkünften leidet zudem die Zielgenauigkeit der Kindergrundsicherung. So würden nicht bedürftige Familien, die ihr Einkommen in Form von Zinsen oder Mieten statt aus Erwerbsarbeit beziehen, den vollen GarantiePlus-Betrag erhalten. Schwerwiegender erscheint noch der Verlust an horizontaler Gerechtigkeit dadurch, dass Tatbestände, welche die Leistungsfähigkeit der Eltern mindern, keine Berücksichtigung finden. Schließlich erhöht es die Komplexität des Gesamtsystems, wenn beim Abschmelzen des GarantiePlus-Betrags ein anderes Einkommenskonzept zugrunde gelegt wird, als bei den Leistungen der sozialen Grundsicherung und beim Wohngeld. Für die Eltern ist schwer zu durchschauen, wieviel ihnen von einem mehr verdienten Euro nach Kumulation der unterschiedlichen effektiven Transferentzugsraten bleibt. Eigentlich sollte eine Harmonisierung der Einkommens- und Einkommensanrechnungskonzepte, die bei der Berechnung der einzelnen sozialen Transferleistungen verwendet werden, angestrebt werden. Dem liefe eine quasi-automatische Berechnung der Kindergrundsicherung anhand des laufenden Bruttoeinkommens entgegen. Ex ante lässt sich nur schwer einschätzen, inwieweit die Vorteile eines leichteren Zugangs die mit dieser Lösung verbundenen Nachteile ausgleichen.

Im Hinblick auf Alleinerziehende verknüpft die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNE mit der Forderung nach einer Kindergrundsicherung die Forderung nach einer Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes, damit die Kindergrundsicherung bei der Berechnung des Unterhaltsvorschusses anders als das Kindergeld derzeit nur hälftig angerechnet wird. Die Einführung einer Kindergrundsicherung wirft allerdings einige grundsätzlichere Fragen im Hinblick auf die Regelungen zum Unterhalt auf. Erstens ist zu klären, welcher Haushalt die Kindergrundsicherung empfängt bzw. ob die Kindergrundsicherung zwischen Alleinerziehendem und Barunterhaltspflichtigen geteilt wird. Daran knüpft sich auch die Frage, ob auch das Einkommen des Barunterhaltspflichtigen bei der Berechnung des GarantiePlus-Betrags berücksichtigt werden soll. Einiges spricht dafür, die Kindergrundsicherung voll an den Haushalt auszahlend, in dem das Kind lebt, und auch nur dessen Einkommensverhältnisse bei der Bemessung der einkommensabhängigen Komponente der Kindergrundsicherung zu berücksichtigen. So dürfte die Leistung eher voll beim Kind ankommen. Zweitens stellt sich die Frage nach der Höhe des vom Barunterhaltspflichtigen zu zahlenden Unterhalts. Es erscheint plausibel, den Mindestunterhalt an das sozialrechtliche Existenzminimum, das dem Maximalbetrag der Kindergrundsicherung zugrunde liegt, entsprechend anzupassen. Wird die Einführung der Kindergrundsicherung mit einer Anhebung dieses Existenzminimums der Kinder verknüpft, steigt allerdings die Wahrscheinlichkeit, dass Barunterhaltspflichtige nicht zur Zahlung des Mindestunterhalts in der Lage sind.

Sowohl die Kindergrundsicherung als auch der Unterhalt dienen der Sicherung der materiellen Bedarfe des Kindes. Daher ist drittens zu fragen, ob gezahlter Unterhalt auf die Kindergrundsicherung angerechnet wird. Eine zumindest partielle Anrechnung erscheint hier angemessen, wenn der Unterhalt als Einkommen des Kindes aufgefasst wird. Der Unterhaltsvorschuss sollte bei einem solchen System analog zum Unterhalt behandelt werden. Er würde also die Differenz zwischen gezahltem Barunterhalt und Mindestunterhalt ausgleichen und wäre dann – wie der Barunterhalt – auf die Kindergrundsicherung anzurechnen. Insofern

stellt sich weniger die im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN aufgeworfene Frage, wie die Kindergrundsicherung auf den Unterhaltsvorschuss angerechnet, sondern umgekehrt, wie der Unterhalt oder der gegebenenfalls eintretende Unterhaltsvorschuss auf die Kindergrundsicherung angerechnet werden.

Wenn Unterhaltsleistungen nur teilweise auf die Kindergrundsicherung angerechnet werden, trägt dies zu einer finanziellen Besserstellung von Alleinerziehenden bei, die ihrem stark erhöhten Armutsrisiko Rechnung trägt. Grundsätzlich ließen sich Alleinerziehende im Rahmen einer Kindergrundsicherung noch besser stellen, indem beim Ankerpunkt für den Beginn der Abschmelzung des Maximalbetrags für alleinerziehende Elternteile ein Mehrbedarf berücksichtigt wird.

#### **4. Modell einer Kindergrundsicherung der Fraktion DIE LINKE**

Dem im Antrag der Fraktion DIE LINKE geforderten Modell einer Kindergrundsicherung liegen ein gegenüber dem Status quo deutlich – in allen Alterskategorien um rund 45 Prozent – erhöhte Referenzwerte für das sozialrechtliche soziokulturelle Existenzminimum von Kindern zugrunde. Der allgemeine Maximalbetrag der Kindergrundsicherung kann bei nachgewiesenen individuellen Bedarfen infolge von tatsächlichen Wohn- und Heizkosten über der im allgemeinen Maximalbetrag enthaltenen Pauschale oder notwendiger einmaliger und besonderer Aufwendungen sogar noch aufgestockt werden. Es erscheint sehr fraglich, dass sich die genannten „provisorisch ermittelten“ Zahlen bei einer Neuberechnung, die sich an realistischen Bedarfen orientiert, wie sie etwa in der Einkommens- und Verbrauchsstatistik bei den Familien mit Einkommen in der Nähe der Armutsrisikoschwelle aufscheinen, empirisch substantiiert werden können.

Bei einer Umsetzung des Modells der Fraktion DIE LINKE würden Familien, in denen die Eltern nicht erwerbstätig sind oder nur ein geringes eigenes Einkommen erzielen, im Vergleich zum Status quo finanziell massiv besser gestellt, erst recht, wenn die Sondertatbestände zur Aufstockung des bereits hohen allgemeinen Maximalbetrags greifen. In diesem Fall ist – anders als im deutlich weniger großzügigen Modell der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – damit zu rechnen, dass die oben erläuterten Einkommenseffekte greifen und sich die Erwerbsbereitschaft in dem Bereich, in dem die maximale Kindergrundsicherung gezahlt wird, spürbar vermindert.

Die im Antrag genannte Höhe der pauschal gewährten Wohn- und Heizkosten von 149 Euro wirft Fragen auf, denn sie liegt deutlich über dem sich aus dem Existenzminimumsbericht ableitenden Durchschnittswert für die Kosten der Unterkunft. Demnach ist zu erwarten, dass in nicht wenigen Konstellationen die Wohn- und Heizkosten unter der in die Kindergrundsicherung integrierten Pauschale liegen. In diesen Konstellationen wäre es konsequent, die tatsächlichen Kosten zugrunde zu legen und den Maximalbetrag zu kürzen, zumal im anderen Fall höherer tatsächlicher Wohn- und Heizkosten eine Aufstockung vorgesehen ist. Die Orientierung an den tatsächlichen Kosten erscheint zudem inkonsistent, da bei Eltern, die auf die soziale Grundsicherung angewiesen sind, nur angemessene Kosten der Unterkunft berücksichtigt werden. Liegen die tatsächlichen Kosten dauerhaft darüber, droht der Familie demnach trotz Kindergrundsicherung weiterhin ein Umzug.

Der allgemeine Maximalbetrag der Kindergrundsicherung – gegebenenfalls noch erhöht zur Abdeckung höherer Kosten der Unterkunft und Sonderbedarfe – soll abgeschmolzen werden, sobald das Nettoeinkommen unter Berücksichtigung der bisherigen Freibeträge bei Erwerbstätigkeit den eigenen Bedarf der Eltern übersteigt. Damit wird ein plausibler niedriger Ankerpunkt gewählt, der auch die individuellen Verhältnisse des Haushalts berücksichtigt. Zudem basiert die Rückführung der Kindergrundsicherung auf



den Minimalbetrag prinzipiell auf dem gleichen Einkommensbegriff wie die Rückführung der Leistungen der sozialen Grundsicherung der Eltern. Die geforderte Transferenzugsrate ist mit 50 Prozent ziemlich hoch. Die Kombination mit dem niedrigen Ankerpunkt für den Beginn der Abschmelzung begrenzt wirksam die finanzielle Besserstellung von Familien in den obersten Einkommensdezilen. Allerdings führt sie insbesondere in den Einkommensbereichen, in denen das Nettoeinkommen der Eltern gerade ihren Regelbedarf übersteigt, in Verbindung mit dem Abschmelzen von Wohngeldansprüchen und dem Einsetzen der Einkommensteuer tendenziell zu hohen totalen Grenzbelastungen und entsprechend schwächeren Erwerbsanreizen.

Auch der Minimalbetrag der Kindergrundsicherung im Modell der Fraktion DIE LINKE orientiert sich am maximalen Wert der Kinderfreibeträge. Dieser liegt wegen der vorgesehenen Anpassung des sächlichen Existenzminimums an das deutlich erhöhte sozialrechtliche Existenzminimum mit 328 Euro allerdings deutlich höher als im Modell der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNE. Durch die Erhöhung des Kindergelds gegenüber dem Status quo um mindestens 93 bis 124 Euro pro Kind bei den Familien mit mittleren und höheren Einkommen erfordert die Umsetzung des Modells der Fraktion DIE LINKE im Vergleich der beiden Konzepte substanziell höhere Ausgaben der öffentlichen Hand.

Die Fraktion DIE LINKE fordert ebenfalls einen niedrighschwelligen Zugang zur Kindergrundsicherung. Dafür sollen die Leistungen „transparent und unbürokratisch“ in Familienbüros (oder auf Wunsch auch digital) beantragt werden. Tatsächlich könnte die Bündelung von Informations- und Antragsmöglichkeiten für die vielfältigen Familienleistungen an einer solchen Stelle, die eine Gatekeeper-Funktion einnimmt, helfen Schwellenängste abzubauen, wie sie derzeit im Hinblick etwa auf die Grundsicherungsstellen bestehen. Allerdings bleibt die Berechnung der Kindergrundsicherung im vorgeschlagenen Modell komplex. Die Festsetzung der einkommensabhängigen Zuschläge verlangt vollständige Kenntnisse über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Familie, um feststellen zu können, wie weit das Nettoeinkommen der Eltern ihren eigenen sozialrechtlichen Bedarf übersteigt. Dafür benötigt die für die Berechnung der Kindergrundsicherung zuständige Stelle die gleichen Informationen wie die Grundsicherungsstellen (oder eine laufende Datenübertragung von dieser). Insofern könnten die Grundsicherungsstellen die Kindergrundsicherung ebenso gut berechnen. Statt eine neue Struktur etwa in den Jugendämtern einzurichten und damit möglicherweise neue Schnittstellenprobleme zu schaffen, wäre demnach eine Alternative, Kindergrundsicherung und Grundsicherungsanspruch der Eltern aus einer Hand durch die Grundsicherungsstellen zu berechnen und deren Kundenfreundlichkeit und Informationsverhalten zu verbessern.

## **5. Schlussbemerkungen**

Angesichts des auch nach den jüngsten Reformen im Bereich des Kinderzuschlags und der Verbesserungen bei den Bildungs- und Teilhabeleistungen verbleibenden hohen materiellen Armutsrisikos von Kindern und Jugendlichen in Deutschland, ist es angebracht, nach Wegen zu suchen, wie die finanzielle Lage mit Einkommen unterhalb der Armutsrisikoschwelle weiter gestärkt werden kann. Ein effizientes soziales Unterstützungssystem mit dem Ziel der Arbeitsvermeidung muss dabei zum einen dazu beitragen, dass Eltern, die von ihren Fähigkeiten her nur ein niedriges Erwerbseinkommen erzielen können, ausreichend netto vom brutto verbleibt. Gegen Einkommensarmut der Eltern vorzugehen, stößt als Mittel gegen Kinderarmut aber – insbesondere bei Alleinerziehenden und Familien mit drei und mehr Kindern – an Grenzen. Darum werden auch Anpassungen bei den sozialen Transferleistungen erforderlich, damit die Bedarfe, die Kinder und Jugendliche aus einkommensschwachen Haushalten für ein gelingendes Heranwachsen benötigen, besser gedeckt und Sickerverluste durch Nichtinanspruchnahme von Leistungen vermieden werden.

Eine Kindergrundsicherung, die ein einkommensabhängiges Kindergeld schafft, das bei der Berechnung von Sozialleistungsansprüchen der Eltern nicht als Einkommen angerechnet wird, ist als Instrument grundsätzlich geeignet, um das Ziel einer Reduktion der Armutsrisiken von Kindern besser zu erreichen. Allerdings hängt die Bewertung der Effizienz des Instruments von der genauen Ausgestaltung ab. Wird die Kindergrundsicherung mit einer starken Anhebung des sozialrechtlichen Bedarfs der Kinder verknüpft, ist mit einer substantiellen Schwächung der Erwerbsanreize bei den Eltern im unteren Einkommensbereich zu rechnen, die dem Ziel der Armutsvermeidung zuwiderläuft.

Zudem verknüpfen viele Konzepte für eine Kindergrundsicherung die Reform mit einer deutlichen Anhebung des einkommensunabhängigen Kindergeld-Sockelbetrags im Vergleich zum Status quo. Dieser Ansatz sorgt für einen hohen fiskalischen Aufwand. Simulationsrechnungen für am unteren wie am oberen Einkommensrand großzügig ausgestattete Kindergrundsicherungsmodelle – in diese Kategorie fällt das von der Fraktion DIE LINKE geforderte Konzept – ergeben Nettokosten für die öffentliche Hand von über 40 Mrd. Euro jährlich. Hierbei sind die Einsparungen bei anderen Sozialtransfers bereits berücksichtigt, nicht aber die Zusatzkosten für den Fiskus, die sich aus zu erwartenden Veränderungen im Erwerbsverhalten ergeben. Auch das am unteren und oberen Rand weniger großzügig konzipierte Modell der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dürfte – je nach Festlegung der Parameter für die einkommensabhängige Komponente der Kindergrundsicherung – leicht Nettokosten in der Größenordnung von 20 bis 25 Mrd. Euro jährlich verursachen. Wie Ergebnisse von Simulationsrechnungen für ähnliche Modelle zeigen, entfällt dabei ein hoher Anteil dieser Kosten nicht auf die Verbesserung der Einkommenssituation von armutsgefährdeten Familien, sondern auf die finanzielle Besserstellung von Familien mit mittleren und höheren Einkommen.

Bei begrenzten Ressourcen für die Familienpolitik – und die Haushaltsspielräume sind infolge der Coronapandemie sicher nicht größer geworden – muss kritisch überlegt werden, ob die für eine starke Anhebung des analog zum Kindergeld einkommensunabhängigen Sockelbetrags der Kindergrundsicherung benötigten Mittel nicht anders wirksamer verwendet werden könnten. Als Alternativen zum weiteren Ausbau der direkten finanziellen Förderung von Familien in der Breite wären insbesondere Investitionen in eine bessere Qualität der Infrastrukturen und zeitpolitische Instrumente wie eine verstärkte Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen sinnvoll, von denen auch armutsgefährdete Familien profitieren würden.