

ALEXANDER FISCHER

Kinderarmut verhindern – aber richtig!

ZUR ROLLE DES KINDERGELDS BEI DER BEKÄMPFUNG DER ARMUT VON FAMILIEN MIT KINDERN

Kinderarmut ist eine der sozialen Herausforderungen des Jahrzehnts. Etwa 2,5 Millionen Kinder und Jugendliche leben in Haushalten mit einem Einkommen auf Sozialhilfeniveau. Nach den Kriterien der EU ist etwa jedes achte Kind in Deutschland von Armut bedroht. Kinderarmut ist immer Eltern- und Familienarmut. Dabei kristallisiert sich schnell heraus, dass bestimmte Haushaltskonstellationen – z.B. Alleinerziehende und/oder Haushalte mit vielen Kindern – besonders stark von Armut betroffen sind¹. Es hat gute Gründe, dass eine kontroverse Debatte über die sozialstaatlichen Antworten auf die Armut von Kindern und Familien entbrannt ist. Kein Zweifel kann daran bestehen, dass es dabei wesentlich um die *materielle Armut* von Familien geht, in denen Eltern in der Erwerbsphase ihres Lebens von ihrem Einkommen aus Erwerbsarbeit, Unterhalt und Sozialtransfers ihren eigenen und/oder den Lebensunterhalt ihrer Kinder nicht finanzieren können. Fraglich ist, *wie* das Einkommen dieser Familien so erhöht werden kann, dass halbwegs zielgenau alle betroffenen Haushalte in ausreichender Weise erfasst werden. Im Folgenden wird besonders das Kindergeld als Instrument der Armutsbekämpfung einer kritischen Betrachtung unterzogen. Dazu wird in Geschichte und Systematik des Kindergelds eingeführt. Danach werden Optionen der Weiterentwicklung diskutiert. Einer besonderen Kritik wird der Vorschlag unterzogen, als Sofortmaßnahme das Kindergeld von der Anrechnung auf Grundsicherungsleistungen freizustellen. Abschließend wird für ein integriertes Konzept der Bekämpfung der Kinder- und Familienarmut plädiert, das sowohl den Arbeitsmarkt als auch die Sozialtransfers einbezieht.

Solidarität vs. Leistungsgerechtigkeit – Zur Geschichte des Kindergelds

Die Ursprünge des Kindergelds lagen im tarifpolitischen Bereich. Ein staatliches Kindergeld wurde erst im „Dritten Reich“ als Instrument der Geburtenförderung eingeführt². Nach dem Krieg verboten es die Alliierten. Schon 1949 gab es aber einen steuerlichen Ausgleich in Form von Freibeträgen für das Existenzminimum der Familienangehörigen. Ein staatliches Kindergeld wurde in der BRD 1964 wieder eingeführt. Seitdem waren Kindergeld und Kinderfreibeträge in der Einkommenssteuer einem kontinuierlichen Veränderungsprozess ausgesetzt. Die Dualität von Kindergeld und Kinderfreibetrag war Ausdruck der Frage, ob der Staat nach dem Prinzip der Leistungsgerechtigkeit einen Ausgleich zwischen Steuerpflichtigen ohne Kinder und mit Kindern schaffen sollte, oder im Sinne der Solidarität und sozialen Gerechtigkeit eine Unterstützung für das gerechte Aufwachsen ihrer Kinder geben sollte.

Kindergeld und Kinderfreibetrag stehen für zwei Arten des Leistungsausgleichs. Der Kinderfreibetrag orientiert sich idealtypisch an dem Ziel, *horizontal* innerhalb gleicher Einkommensgruppen einen Ausgleich für die angenommene Schwächung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit durch das Vorhandensein von Kindern herzustellen. Ein für alle Kinder gleich hohes Kindergeld will, insbesondere wenn es durch einen Zuschlag für einkommensschwache Familien ergänzt wird, einen *vertikalen* Ausgleich zwischen Familien aus unterschiedlichen Einkommensgruppen schaffen.

1975 wurden die Kinderfreibeträge abgeschafft und ein einkommensunabhängiges Kindergeld ab dem zweiten Kind eingeführt, das 1979 auf das erste Kind ausgeweitet wurde. Dieses System war verfassungsrechtlicher Kritik ausgesetzt, die sich auf die verfassungswidrige Besteuerung des Existenzminimums von Kindern konzentrierte, die für Familien mit hohen und höchsten Einkommen durch das Kindergeld als nicht mehr gewährleistet angesehen wurde. 1983 wurden die Kin-

1 Vgl. dazu: Martens 2007a, S. 53ff. Zahlen nach Angaben des jüngsten Kinderreports des Deutschen Kinderhilfswerks und des Statistischen Bundesamts.

2 Vgl. zur hier referierten Geschichte des Kindergelds die Studien von: Bock 1986; Schumann 2000; Spieß 2004; Wingen 2003. Zum Kindergeld in der DDR umfassend: Hirschenberger 1997.

derfreibeträge wieder eingeführt, während es das Kindergeld weiter gab. Mit Modifikationen blieb das System bis 1996 gleich. Es gab einen Kindergeld-Sockelbetrag für jedes Kind. Für einkommensschwache Eltern gab es einen Zuschlag zum Kindergeldhöchstbetrag, der gestaffelt nach Ausschöpfung des Kinderfreibetrags gezahlt wurde.

Das Kindergeld war weiter verfassungsrechtlicher Kritik ausgesetzt und Gegenstand einer Reihe von Verfassungsgerichtsurteilen. 1996 wurde eine prinzipielle Änderung des Systems, der Übergang zum Familienleistungsausgleich, vorgenommen, der prägend für alle folgenden Änderungen 1998 und 2002 war. Kindergeld und Kinderfreibetrag können nur noch alternativ genutzt werden. Die Nutzung der einen Leistungsform schließt die andere aus. Kindergeld *und* Kinderfreibeträge sind beide im Einkommenssteuerrecht verankert. Der Grundsatz, dass der Staat den Steuerpflichtigen deren Einkommen soweit steuerfrei belassen muss, als es zur Schaffung der Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein benötigt wird (für alleinlebende Erwachsene derzeit 7.664 Euro/Jahr), gilt auch für Kinder. Ausgehend davon hat das Verfassungsgericht ausgeführt, dass das Existenzminimum *aller* Familienmitglieder steuerfrei zu stellen ist.

Für jedes Kind ist den Eltern deshalb ein Kinderfreibetrag steuerfrei zu stellen, derzeit 5.808 Euro pro Kind und Jahr.³ Weil durch die Progression im Einkommenssteuerrecht Besserverdienende bevorteilt werden, gibt es das Kindergeld als Kompensation für Haushalte mit niedrigen Einkommen. Praktisch erhalten zunächst alle Familien pro Kind und Monat 154 Euro Kindergeld (ab 4. Kind 179 Euro). Am Jahresende findet dann durch das Finanzamt eine Günstigerprüfung statt. Reicht das Kindergeld nicht aus, um das Existenzminimum des Kindes steuerfrei zu stellen, wird der Kinderfreibetrag geltend gemacht und das Kindergeld verrechnet⁴.

Das Kindergeld ist nicht selbst das Existenzminimum des Kindes. Es sichert ab, dass mindestens der für das Existenzminimum des Kindes nötige Teil des Elterneinkommens steuerfrei bleibt. Laut Bundesverfassungsgericht ist allen Steuerpflichtigen von den Erwerbsbezügen mindestens das zu belassen ist, was „dem Bedürftigen zur Befriedigung seines existenznotwendigen Bedarfs aus öffentlichen Mitteln zur Verfügung“ gestellt wird. Das Existenzminimum ist so zu bemessen, dass es „in möglichst allen Fällen den existenznotwendigen Bedarf abdeckt, kein Steuerpflichtiger also infolge einer Besteuerung seines Einkommens darauf verwiesen wird, seinen existenznotwendigen Bedarf durch Inanspruchnahme von Staatsleistungen zu

decken.“ Das Sozialhilferecht ist Messgröße für die *Untergrenze* des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums, und die Höhe des steuerfreien Existenzminimums ist nur dann verfassungskonform, wenn sie den durchschnittlichen Sozialhilfebedarf und einen Mehrbedarf für Erwerbstätige abdeckt (BVerfGE 87, 153).

Im alle zwei Jahre erstellten Existenzminimumbericht, der Ausgangspunkt für die Festsetzung der Freibeträge ist, wird auch für Kinder auf den sozialhilferechtlichen Bedarf abgehoben. Der leitet sich aus den Regelungen im SGB XII (Sozialhilfe) ab, das als Referenzsystem für das SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) dient, in dem die meisten Kinder leistungsberechtigt sind. Daraus und aus Annahmen zum Anteil Unterkunftskosten in Familienhaushalten wird ein Freibetrag für das sächliche Existenzminimum ermittelt (derzeit: 3.648 Euro pro Jahr), der gemeinsam mit dem Freibetrag für den Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf nach dem Zweiten Gesetz zur Familienförderung vom 16.8.2001 (BGBl. I S. 2074, derzeit: 2.160 Euro pro Jahr) den Gesamtkinderfreibetrag von 5.808 Euro ergibt. Es gibt einen Zusammenhang zwischen dem sozialhilferechtlichen Existenzminimum und der Höhe des Kindergelds. Der Bundestag hat für die Zukunft unmissverständlich festgestellt, dass, wenn der Kinderfreibetrag angehoben wird, auch das Kindergeld *entsprechend* erhöht werden muss (BT-Drs. 13/1558). Ein Anstieg des sozialhilferechtlichen Existenzminimums ruft einen Anstieg des Kinderfreibetrags und des Kindergelds hervor⁵.

Kindergeld und Kinderfreibeträge sind weder eine Sozialleistung noch stehen sie vorrangig im Kontext der Armutsbekämpfung. Sie sind in ihrer derzeitigen Ausgestaltung viel mehr Ausdruck eines Kompromisses zwischen den Prinzipien der Leistungsgerechtigkeit und der Solidarität. Die FDP feiert den Systemwechsel von 1996/98 nicht umsonst noch heute als Einstieg in eine negative Einkommenssteuer, die perspektivisch in ein Bürgergeld (neo-)liberalen Zuschnitts münden soll⁶. Auf der politischen Linken wird dagegen eher der Fördercharakter des Kindergelds betont, was im Zweifelsfall aber auch auf eine stärkere Disponibilität der Kindergeldhöhe hinauslaufen kann⁷. Faktisch *wirkt* das Kindergeld als eine sozial- und familienpolitische Förderleistung, solange und soweit es für den einzelnen Haushalt die durch den Kinderfreibetrag mögliche Steuerersparnis übersteigt. Bis zu einem Bruttohaushaltseinkommen von ca. 1.600 Euro wirkt das Kindergeld sogar als eine reine Förderleistung, weil dann gar

3 Vgl. dazu jüngst die sehr instruktive Darstellung in: Bäcker u.a. 2008, S. 296ff.

4 A. Baclet u.a. 2005, S. 11; BMF 2005, S. 47f. Die meisten Eltern erhalten nur das Kindergeld.

5 Ebd.

6 Vgl. den Beschluss des 56. Bundesparteitags der FDP „Das Liberale Bürgergeld“ vom 7.5.2007, S. 1.

7 Das zeigt z.B. der Vorschlag der SPD, die ernsthaft Anfang 2007 eine Aufschiebung der nächsten Kindergelderhöhung zur Finanzierung des Ausbaus der Kinderbetreuung heranziehen wollte.

keine Einkommenssteuern gezahlt werden. Die Steuerersparnis durch den Kinderfreibetrag übersteigt die Höhe des Kindergelds ab einem Bruttohaushaltseinkommen von ca. 5.600 Euro. Ab diesem Einkommensbereich wirken nur noch die Kinderfreibeträge, weil die Steuerersparnis dann wegen der Progression das Kindergeld übersteigt⁸.

Weder das Bundesverfassungsgericht noch irgendjemand sonst schreiben vor, das derzeitige System auf immer und ewig beizubehalten. Die Verankerung des Kindergelds im Einkommenssteuerrecht ist europaweit einmalig⁹ und ganz sicher nicht die beste aller Lösungen. Aber wenn die vorgefundene Realität als Ausgangspunkt genommen wird, dann bleibt doch festzuhalten, dass gerade der Kompromisscharakter des Systems für seine prinzipielle Beibehaltung spricht. Die Realisierungsfähigkeit aller denkbaren und nötigen Weiterentwicklungen steigt, wenn diese es vermeiden, die vorgefundene Systematik grundsätzlich über den Haufen zu werfen und so eine neue Runde der verfassungsrechtlichen Auseinandersetzung einzuläuten. Welchen Stellenwert aber soll unter diesen Voraussetzungen das Kindergeld in einem Konzept der Verhinderung von Kinder- und Familienarmut einnehmen?

Viel Kindergeld – wenig Kinderarmut?

Die Einkommensposition von Familien mit Kindern verschlechtert sich seit Jahren real und in Relation zu Haushalten ohne Kinder, weil die Einkommen nicht mit der Verbraucherpreisentwicklung Schritt halten, und weil die Ausgaben für den Lebensunterhalt von Kindern überproportional ansteigen. Kinder sind vor allem dann ein Armutsrisiko, wenn die Eltern Alleinerziehende, Ostdeutsche oder MigrantInnen sind. Dieser verfestigte Problemdruck hat dazu geführt, dass das Kindergeld Gegenstand einer Reihe von Vorschlägen zum Abbau von Kinderarmut war. Diskutiert wurde eine deutliche Anhebung des Kindergelds auf 250 Euro¹⁰, eine Kindergrundsicherung als Kombination von einkommensunabhängigem Kindergeld und einkommensabhängigem Kinderzuschlag¹¹ oder eine Anhebung des Kindergelds auf ein Niveau, das das tatsächliche Existenzminimum absichert¹².

8 Vgl. dazu jüngst: Martens 2007a, S. 40ff.

9 Ebd., S. 37.

10 So etwa im Wahlprogramm 2005 der Linkspartei.PDS.

11 So aktuell: Zukunftsforum Familie, den Grünen und der Bundestagsfraktion der LINKEN.

12 Solche Modelle werden u.a. vom Bayrischen Jugendring, dem Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband, dem Bund der Katholischen Jugend und dem Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge diskutiert. Aus der Wissenschaft vgl. jüngst: Becker/Hauser 2007 und Lenze 2007.

Zunächst ist festzuhalten, dass eine drastische Anhebung des Kindergelds in dem Sinne systemgerecht umzusetzen wäre, als sie weder rechts- noch verfassungswidrig wäre¹³. Es handelt sich um eine nach politischen Vorgaben zu entscheidende Frage, für die systematische Erwägungen lediglich den Rahmen abgeben. Allerdings wäre zu bedenken, dass gerade aus sozialstaatssystematischer Perspektive mit einem für alle Kinder einheitlichen Kindergeld in Höhe des tatsächlichen Existenzminimums doch ein deutlicher Bruch mit den Traditionen bundesdeutscher Sozialstaatlichkeit verbunden wäre. Faktisch wäre damit für den Unterhalt von Kindern das Subsidiaritätsprinzip aufgehoben und ein steuerfinanziertes Grundeinkommen für Kinder eingeführt. Damit wären schwere Abstimmungs- und Abgrenzungsprobleme zu anderen Sozialleistungen (z.B. Grundsicherung im SGB II/XII, Unterhaltsvorschuss, Wohngeld etc.) verbunden, ganz sicher aber Legitimationsprobleme, die vor allem mit dem erheblichen Streueffekt und den aufzubringenden Kosten verbunden wären¹⁴.

Beide „Nebeneffekte“ lassen sich quantifizieren. Die Kosten einer Kindergeldanhebung auf 500 Euro pro Monat würde geschätzte Bruttomehrkosten in Höhe von ca. 76 Mrd. Euro pro Jahr hervorrufen. Das Kindergeld würde jährlich mit ca. 112 Mrd. Euro zu Buche schlagen¹⁵. Zum Vergleich: das bundesdeutsche Sozialbudget 2006 betrug inkl. aller steuer-, beitrags- und arbeitgeberfinanzierten Leistungen etwas mehr als 700 Mrd. Euro¹⁶. Eine Steigerung des Sozialbudgets um mehr als 10 Prozent würde natürlich die Frage nach der Finanzierung aufwerfen. Bei der Bruttoauszahlung wären zunächst Bund und Länder mit jeweils 42,5 Prozent (32,3 Mrd. Euro) dabei. 15 Prozent (11,4 Mrd. Euro) hätten die Kommunen aufzubringen.

Auch wenn im Gegenzug wäre mit Einsparungen in der Grundsicherung bzw. in anderen Leistungssystemen zu rechnen. Auch die verschiedentlich diskutierte Besteuerung eines so erhöhten Kindergelds würde mehr als 10 Mrd. Euro wieder in die öffentlichen Kassen zurück spülen. Da aber dennoch mit kurzfristigen Mehreinnahmen in dieser Größenordnung nicht zu rechnen ist, und weil der Wunschzettel für die Verwendung der Steuermeinnahmen durch eine sozial gerechte Steuerpolitik mehr umfasst als das Kindergeld, würde wohl kaum ein Weg daran vorbeiführen, für ein Nettofinanzierungsmodell die Kürzung anderer Leistungen ins Auge zu fassen. Sicher wären dann zuerst Leistungsbereiche im Fokus, die verwandte Bereiche betreffen. Diskutiert würde ganz sicher eine stärkere Eigenbeteiligung von Eltern an

13 Dazu jüngst umfassend: Lenze 2007, insbes. S. 81ff.

14 So argumentieren auch Becker/Hauser 2007, S. 48ff.

15 Die Kosten ergeben sich aus Angaben des Finanzministeriums. Vgl. BMF 2005.

16 Nach Angaben des Statistischen Bundesamts 2007 waren 2006 etwa 12,4 Prozent der Unter-18-jährigen armutsgefährdet..

den Angeboten der Kindertagesbetreuung und Kinder- und Jugendhilfe.

Auch der Streueffekt einer derart drastischen Anhebung des Kindergelds lässt sich benennen. Im Jahr 2005 wurde nach Angaben des Bundesfinanzministeriums für etwa 18,6 Millionen Kinder Kindergeld gezahlt¹⁷. Wenn davon ausgegangen wird, dass derzeit etwa 12,5 Prozent davon als armutsgefährdet nach den Kriterien der EU gelten müssen¹⁸, dann würde für etwa ca. 2,3 Millionen Kinder und Jugendliche mit einer drastischen Kindergelderhöhung jedenfalls zunächst die Armut deutlich vermindert bzw. sogar beseitigt. Für die restlichen 87,5 Prozent, ca. 16,3 Mio. Kinder und Jugendliche, würde zwar das Einkommen erhöht, aber kaum ein Beitrag zur Armutsverhinderung im engeren Sinne geleistet. Es müsste also der Fakt vermittelt werden, dass von den Bruttomehrkosten mehr als 66 Mrd. Euro gar nicht für die Armutsbekämpfung eingesetzt würden. Damit wäre die umfassende Legitimationsfrage für eine solche Maßnahme gestellt. Das Kindergeld ist in den letzten drei Jahrzehnten parallel zur sich verfestigenden Krise des Arbeitsmarkts und der sozialen Sicherungssysteme ausgebaut worden. Das bis zur Jahrtausendwende beständig steigende Kindergeld diente auch der Substitution ausbleibender bzw. sinkender Erwerbseinkommen und anderer Transfers. Eine Anhebung des Kindergelds über den gegebenen systematischen Rahmen hinaus würde zwar zu einer kurzfristigen Verbesserung der Einkommenssituation von *allen* Familien mit Kindern führen. Langfristig wäre aber eben auch eine weitere Substitution von Markteinkommen zu befürchten, so dass sich die Nettoeinkommenssituation von Familien kaum verbessern, die Staatsfinanzen aber dauerhaft belastet würden. Die Verteilungsfrage zwischen oben und unten wäre mit mehr Kindergeld allein kaum gestellt, wohl aber die Legitimationsfrage für den Sozialstaat. Als Fazit zeigt sich, dass eine solche Maßnahme mehr Probleme aufwerfen als lösen würde. Das Kindergeld allein löst das Problem Kinderarmut nicht.

Exkurs: Zur Anrechnung des Kindergelds auf Grundsicherungsleistungen

Eine besonders kritische Würdigung verdient die immer wieder erhobene Forderung, das Kindergeld von der Anrechnung auf Grundsicherungsleistungen nach SGB II und XII auszunehmen und mit dieser scheinbar einfachen Maßnahme das Einkommensniveau von Familien mit Kindern im untersten Einkommenssegment zu erhöhen. Eine kritische Diskussion dieser Forderung ist

deshalb wichtig, weil sie besonders im linken Spektrum seit den Debatten um Hartz IV einen prominenten Platz hat¹⁹. Die Anrechnung von Kindergeld auf die Grundsicherung war keine Neuerung durch Hartz IV. Die Brisanz der Frage aber sehr wohl Ergebnis der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe.

Die Sozialhilfe stand in der Tradition fürsorgerechtlicher Existenzsicherung. Sie sollte letztes Netz für alle sein, die ihren Lebensunterhalt nicht anders sichern konnten. Als nachrangige Leistung definierte sie ein Existenzminimum, das als Richtgröße für die Bestimmung des steuerlichen Existenzminimums diene und basierte auf dem Nachrangprinzip. Kindergeld war grundsätzlich bedarfsminderndes Einkommen²⁰. Die steuerfinanzierte Arbeitslosenhilfe war dagegen eine lohnorientierte *Individualleistung* mit *teilweiser* Einkommensanrechnung. Sie hatte das Ziel, mit einem gewissen Abstand den Lebensstandard zu sichern. Sie orientierte sich am vorherigen Erwerbseinkommen und betrug maximal 53-57 Prozent des letzten Nettoeinkommens. Es wurde lediglich das Einkommen des/der Ehegatten/in oder eines/r Partner/in in eheähnlicher Gemeinschaft angerechnet (unter Berücksichtigung von am Ziel der Lebensstandardsicherung orientierten Freibeträgen und Unterhaltsverpflichtungen). Einkommen von Eltern und Kindern wurde nicht angerechnet. Bei der Vermögensanrechnung galten großzügigere Regelungen. Wohngeld konnte zusätzlich bezogen werden, sofern der Bedarf bestand. Kindergeld wurde nicht als Einkommen angerechnet.

Kern von Hartz IV war die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Mit dem SGB II wurde ein neues Leistungssystem, die Grundsicherung für Arbeitssuchende geschaffen. Alle bisherigen Arbeitslosenhilfe-Berechtigten mussten im SGB II Leistungen neu beantragen. Sozialhilfeempfänger unter 65 wurden auf ihre Erwerbsfähigkeit überprüft und landeten ggf. auch im SGB II. Am Ende gab es eine Grundsicherung mit zwei Leistungssystemen: das SGB II als Grundsicherung für Arbeitssuchende und das SGB XII als klassische Sozialhilfe. Gemeinsam haben beide den Nachrang-Grundsatz. Eigentlich wurde die Arbeitslosenhilfe in die Grundsicherung integriert, in der Kindergeld angerechnet wurde und wird. Im Jahresschnitt 2004 lebten in ca. 2,1 Mio. Haushalten BezieherInnen von Arbeitslosenhilfe. In ca. 35 Prozent dieser Haushalte lebten Kinder. Knapp 750.000 Haushalte waren bei der Neuberechnung ihrer Ansprüche von der veränder-

¹⁷ Martens 2007a, S. 36.

¹⁸ Zahlen nach Angaben des Statistischen Bundesamts 2007.

¹⁹ Vgl. zuletzt: Beschluss der Fraktionsklausur der Linken im Berliner Abgeordnetenhaus vom 29.2.2008 „Jedem Kind die besten Chancen – Strategien gegen Armut in Berlin“, S. 2.

²⁰ Eine Ausnahme gab es 1999, als beschlossen wurde, die Kindergelderhöhung von 20 Euro zum 1.1.2000 nicht auf Sozialhilfe anzurechnen. Schon damals waren sich die Beteiligten des systemsparenden Gehalts bewusst. Die Regelung wurde als bis zum 30.6.2002 befristete Ausnahme umgesetzt.

ten Praxis der Kindergeldanrechnung betroffen²¹. Es war wenig verwunderlich, dass die Anrechnung von den Betroffenen als grobe Ungerechtigkeit empfunden wurde. Die Folgen einer generellen Nichtanrechnung auf die Grundsicherung müssen dennoch kritisch auf ihre Folgen geprüft werden.

In der Grundsicherung sind nur solche Einnahmen und Zuwendungen von der Anrechnung ausgenommen, die einem anderen Zweck als die Leistungen nach SGB II/XII dienen²². Das Kindergeld steht in einem Zusammenhang mit den Grundfreibeträgen, dem Kinderfreibetrag und der Grundsicherung, die allesamt auf den Zweck der (teilweisen) Absicherung des sächlichen Existenzminimums verweisen. Das Kindergeld dient also, egal ob als Einkommen oder als Transfer der Existenzsicherung des Kindes. Eine Abschaffung der Anrechnung von Kindergeld auf Grundsicherungsleistungen hieße, dass prinzipiell auch Einnahmen, die demselben Zweck wie die Grundsicherung dienen, von der Anrechnung ausgenommen werden könnten. Damit stünde das Nachrangprinzip als Ganzes zur Disposition²³.

Das hätte weitreichende Folgen. Es würde sich dann nach dem Gleichheitsgrundsatz mit guten Gründen die Frage stellen, warum Kindergeld auf die Grundsicherung nicht angerechnet wird, andere Einkommen und Transfers aber schon. Diese Frage wäre nicht abstrakt sondern mit Sicherheit Gegenstand von Klagen und Urteilen. Im Ergebnis wäre die Grundsicherung eher eine Art Basissicherung, die grundsätzlich alle bekommen, damit sie sich ergänzend ihren eigenen „Income-Mix“ organisieren können. Wer jetzt an den Begriff Grundeinkommen denkt, liegt nicht falsch. Das Nachrangprinzip ist aber nicht einfach ein abstrakter Grundsatz sondern seinerseits zentral für die Akzeptanz und Legitimation des Sozialstaats. Zu kritisieren ist an der derzeitigen Grundsicherung sicher vieles. Das Leistungsniveau, die Regelungen zum Unterhaltsrückgriff und die Regelungen zur Definition zumutbarer Arbeit machen das System zu einem, das Armut und Armutslöhne per Gesetz dekretiert.

Das Grundprinzip der Grundsicherung – die zu anderen Einkommen und Vermögen nachrangige Absicherung des Existenzminimums für Menschen, die dazu nicht auf andere Weise in der Lage sind – sollte nicht aufgegeben werden. Die Nachrangigkeit als Funktionsprinzip sichert, dass die Ziele der Armutsbekämpfung und der Lebensstandardsicherung ihren jeweiligen Platz in der Architektur der sozialen Sicherung behalten. Die Akzeptanz für die vorrangigen Systeme der sozialen Sicherung, vor allem der Sozialversicherungssysteme,

wird zentral hergestellt durch ein in der Regel am Ziel der Lebensstandardsicherung orientiertes Leistungsniveau, ein nicht von Bedürftigkeitsprüfungen relativiertes Primat der Beitragsäquivalenz. Mit anderen Worten: Auf Leistungen der Renten-, Arbeitslosen-, Kranken-, Pflege- oder Unfallversicherung besteht, sobald und solange die Voraussetzungen für einen Bezug von Geld- oder Sachleistungen gegeben sind (Beitragszahlungen und Versicherungsfall), ein Rechtsanspruch, der weder grundsätzlich noch der Höhe nach von materieller Bedürftigkeit abhängig ist. Die Stabilität dieser Systeme ist von der Akzeptanz in der Bevölkerung abhängig. Ein Sozialstaatsleitbild, das mehr will als die Absicherung des schieren Überlebens, muss dem Schutz der Sozialversicherungssysteme den gleichen Rang wie der Armutsbekämpfung einräumen. Ohne das eine gibt es auch keine Akzeptanz für das andere.

Ebenso wichtig für die Akzeptanz des Sozialstaats ist das Prinzip der Subsidiarität. Der Grundsatz, dass die Solidargemeinschaft mit steuerfinanzierten Leistungen im Wesentlichen dann einspringt, wenn die selbstständige Absicherung des Unterhalts durch andere Einkommen oder eigene Erwerbstätigkeit nicht möglich ist, gehört zwar nicht zu den in Ewigkeit gemeißelten Geboten des demokratischen Sozialismus, aber ganz sicher zu den konstitutiven Konsensvorstellungen, auf denen nicht nur der bundesdeutsche Sozialstaat ruht. Die grundsätzliche Abkehr vom Prinzip der Subsidiarität wäre deshalb nicht weniger als die Abkehr vom Ziel des systemimmanenten Ausbaus von Sozialstaatlichkeit. Das Prinzip der Subsidiarität ist kein Ausdruck von „Nützlichkeitsideologie“²⁴. Subsidiär erbrachte Leistungen des Sozialstaats – und dazu zählt die Grundsicherung – sind, *sobald die Voraussetzungen erfüllt* sind, nicht von einer Vorleistung des Hilfesuchenden abhängig. Aber zu diesen Voraussetzungen gehört eben auch, dass in einer arbeitsteiligen und auf Austauschbeziehungen basierenden Gesellschaft die Mitglieder dieser Gesellschaft voneinander die *grundsätzliche Bereitschaft* erwarten dürfen, einen Teil zur gesellschaftlichen Wertschöpfung beizutragen und den eigenen Unterhalt soweit wie möglich selbst abzusichern. Die Nichtanrechnung von Kindergeld stellt auch aus dieser Perspektive die Legitimationsfrage für den Sozialstaat.

Der Kern der Nichtanrechnungsproblematik war die Verweisung von knapp 750.000 Haushalten mit Kindern auf einen nachrangigen Leistungsanspruch. Der Kern der Lösung kann nicht in der Auflösung des Nachrangprinzips bestehen, sondern nur darin, möglichst viele Menschen aus diesem nachrangigen Leistungssystem herauszuholen.

Durch die Nichtanrechnung könnte Kindergeld additiv zur Grundsicherung bezogen werden. Das Existenzmi-

21 Rudolph/Blos 2005, S. 18.

22 So z.B. das Mindestelterngeld von 300 Euro pro Monat.

23 Eine weitere Ausnahme betrifft das Kindergeld für nicht im Haushalt lebende Kinder, nicht auf den Bedarf der Eltern angerechnet werden kann, auf den der Kinder aber schon.

24 Vgl. Kipping 2008.

nimum von Kindern, mit den Worten des Verfassungsgerichts: der „dem Bedürftigen zur Befriedigung seines existenznotwendigen Bedarfs aus öffentlichen Mitteln zur Verfügung“ gestellte Betrag, würde um mindestens 154 Euro pro Monat erhöht²⁵. Vom Existenzminimum hängt die Höhe des Kinderfreibetrags und des Kindergelds ab. Nach dem nächsten Existenzminimumbericht müsste der Kinderfreibetrag (um das 12fache des Kindergelds) und das Kindergeld erhöht werden. Damit aber steigt (wegen der Nichtanrechnung) wieder das Existenzminimum von Kindern, und der Kreislauf müsste theoretisch erneut beginnen. Es wäre ein sozialpolitisches Perpetuum Mobile in Gang gesetzt, in dem das nicht auf die Grundsicherung angerechnete Kindergeld durch seine Verknüpfung mit dem sozialhilferechtlichen Existenzminimum eine zwar degressive aber theoretisch endlose Erhöhungsspirale bewirkt. Die Absurdität des Szenarios liegt auf der Hand. Die Nichtanrechnung des Kindergelds würde auch den Kombilohncharakter des ALG II stärken, weil die Einkommensschwelle, aber der kein Anspruch mehr auf ergänzendes ALG II besteht, für Haushalte mit Kindern deutlich angehoben würde. Ein Haushalt mit zwei erwerbstätigen Eltern und zwei minderjährigen Kindern könnte dann vom Nettoeinkommen bis zu 928 Euro absetzen. Das würde heißen, dass erst ab einem Haushaltsnettoeinkommen von ca. 2.450 Euro²⁶ kein Anspruch auf ergänzende Grundsicherungsleistungen bestünde.

Kinderarmut bekämpfen ist möglich – Für einen integrierten Ansatz

Alles Gesagte spricht nicht prinzipiell gegen das Kindergeld. Gerade als Zuwendung, die Familien aller Einkommensgruppen erfasst, machen Kindergeld und Kinderfreibeträge den Sozialstaat für breite Bevölkerungsschichten sichtbar. Diese integrative Funktion des Kindergelds trägt zur Akzeptanz von Sozialstaatlichkeit bei. Parteien oder Regierungen, die eine Kürzung des Kindergelds erwägen würden, müssten sich auf gewaltige Proteststürme einstellen. Außerdem gibt es einen verbindlichen Rahmen für die Höhe des Kindergelds, der sich aus der oben geschilderten Bindung an die sozialhilferechtlichen Regelungen zum Existenzminimum ergibt. Dieser Rahmen kann aber auch als Orientierung für eine an den Realitäten orientierte Strategie zur Bekämpfung der Kinderarmut dienen.

25 Um Rechtsunsicherheit und Klagen vorzubeugen, wäre dies dem Gesetzgeber zumindest zu raten.

26 Der Betrag ergibt sich aus dem durchschnittlichen Grundsicherungsbedarf der Familie und den Erwerbstätigenfreibeträgen im SGB II (zu denen das Kindergeld addiert würde). Vgl. Steffen 2006.

Wie andere soziale Probleme wird sich die Kinderarmut nachhaltig nur am Arbeitsmarkt und durch eine verteilungspolitische Offensive besiegen lassen. Ein Mindestlohn deutlich über 8 Euro pro Stunde zählt dazu ebenso wie eine flächendeckende und beitragsfreie Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur für Kinder, eine Offensive für familienfreundliche Arbeitszeitverkürzung, ein politisches Stützprogramm für die ArbeitnehmerInnen-Rechte, das die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften zur Durchsetzung von Lohnsteigerungen stärkt, sowie eine steuerliche Entlastung der Masseneinkommen, die aber eine stärkere Inpflichtnahme der Gewinn- und Vermögenseinkommen voraussetzt. Ergänzend braucht es eine tatsächlich bedarfsorientierte Grundsicherung zur Abfederung atypischer Lebensrisiken. Eine solche Vision von einer neuen sozialen Idee wird aber nicht allein deshalb Wirklichkeit, weil sie als Ziel beworben wird. Genauso notwendig ist deshalb ein kurz- und mittelfristiges Politikangebot zur Bekämpfung der Kinderarmut, das folgende Elemente enthält:

- **Ein Mindestlohn von 8 Euro, der schrittweise auf 10 Euro pro Stunde angehoben wird:** Die Armut erwerbstätiger Eltern könnte so reduziert werden.

- **Eine Anhebung des Leistungsniveaus der Grundsicherung (SGB II/XII):** Ein Eckregelsatz für Erwachsene von 435 Euro, ein Regelsatz für Kinder unter 14 Jahren in Höhe von 70 Prozent des Eckregelsatzes und von 80 Prozent für Kinder zwischen 14 und 18 Jahren (= 304,50/348 Euro) sowie eine Einführung bundesweiter Mindeststandards für angemessenen Wohnraum auf der Basis der in Berlin geltenden Regelungen.

- **Ein im gegebenen systematischen Rahmen erhöhtes Kindergeld:** Wenn eine Anhebung des Grundsicherungsniveaus im skizzierten Rahmen ihren Niederschlag in der Ermittlung des steuerfreien Existenzminimums finden würde, dann wäre eine Erhöhung des Kinderfreibetrags auf ca. 7.700 Euro eine Erhöhung des Kindergelds auf ca. 200 Euro für das erste und zweite Kind systemimmanent vermittelbar²⁷. Das Nettoeinkommen einer durchschnittlichen Familie mit zwei Kindern würde um 92 Euro erhöht.

- **Eine Anhebung und Ausweitung des Wirkungsgrades des vorgelagerten bedarfsorientierten Kinderzuschlags:** Auf Basis vorliegender Vorschläge (Steffen, Becker/Hauser) wird zudem eine Reform des Kinderzuschlags vorgeschlagen:

27 Bei einer Anhebung des Leistungsniveaus der Grundsicherung im skizzierten Rahmen würde sich je nach den Berechnungsmodalitäten für die Anhebung des Kinderfreibetrags ein Korridor von ca. 7.100 Euro bis ca. 8.700 Euro und entsprechend für das Kindergeld von ca. 189 bis ca. 231 Euro ergeben.

o Der Kinderzuschlag bleibt eine der Grundsicherung vorgelagerte Leistung, die auf Eltern mit niedrigen Einkommen zugeschnitten ist, die zwar ihren eigenen Unterhalt ohne Fürsorgeleistungen sichern können, die aber durch ihre Kinder unter die Bedürftigkeitsschwelle der Grundsicherung fallen würden.

o Die maximale Höhe des einkommensabhängigen Kinderzuschlags müsste auf ein Niveau angehoben werden, das die Differenz zwischen Kindergeld und dem pauschalierten Kinderexistenzminimum von dann ca. 400 Euro (= gewichtete 72,2 Prozent des Eckregelsatzes plus pauschalierte Wohnkosten von ca. 85 Euro) auffüllt. Der maximale Kinderzuschlag müsste dann ca. 200 Euro betragen. Für die jeweils ersten Kinder alleinerziehender Eltern würde der maximale Kinderzuschlag noch einmal um 100 Euro erhöht, um den Mehrbedarf für Alleinerziehende im SGB II abzubilden.

o Die starren Mindest- und Höchsteinkommengrenzen müssten entfallen.

o Elterneinkommen würden bei Berücksichtigung eines ebenfalls pauschalierten Freibetrags in Höhe des Eltern-Existenzminimums (= ca. 1.013 Euro für Alleinerziehende und ca. 1.750 Euro für Paare²⁸) nur hälftig angerechnet.

o Unterschreitet das verfügbare Einkommen der Eltern (Nettoeinkommen aus Erwerbsarbeit und Transfers ohne Kindergeld und ohne die nachrangigen Leistungen Unterhaltsvorschuss, Bafög und Wohngeld) diesen Freibetrag, dann wird automatisch der maximale Kinderzuschlag gewährt.

o Überschreitet das verfügbare Einkommen der Eltern den Freibetrag, dann werden 50 Prozent des über den

Freibetrag hinausgehenden Einkommens auf den maximalen Kinderzuschlag angerechnet.

Mit dem Ansatz, der sich mit Blick auf Kindergeld und Kinderzuschlag auf die griffige Formel „2 mal 200“ bringen lässt, wäre mit einem eingrenzbaren Kostenrahmen²⁹ und tolerierbaren Streueffekten eine deutliche Erhöhung der Einkommen von Haushalten mit Kindern im niedrigen Einkommensbereich gegeben. Das Konzept hat den Vorteil, die vorgefundene Systematik und die Legitimation der sozialen Sicherungssysteme nicht grundlegend in Frage zu stellen. Gleichzeitig wird sogar durch die Berücksichtigung der mittleren und hohen Einkommensgruppen einen Beitrag zur Akzeptanz des Sozialstaats geleistet.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Das Kindergeld eignet sich nicht als alleiniges Instrument zur Bekämpfung der Kinderarmut. Weder eine drastische Erhöhung des Kindergelds auf ein existenzsicherndes Niveau noch eine Freistellung des Kindergelds von der Anrechnung auf Grundsicherungsleistungen halten einer näheren Prüfung stand. Dem Politikansatz, Kinderarmut durch eine gezielte Erhöhung des Einkommens von Familien im niedrigen und mittleren Einkommensbereich zu bekämpfen, ist mit einer integrierten Strategie aus Mindestlohn, maßvoller Kindergelderhöhung und erhöhtem Kinderzuschlag sehr viel mehr gedient. Eine solche Strategie, wäre zu favorisieren, weil sie aus der Perspektive der vorgefundenen Verhältnisse ausreichend Realisierungspotenzial enthält, die Systematik und Legitimation des Sozialstaats nicht in Frage stellt und dennoch glaubhaft an dem Versprechen festhält, Kinderarmut in die Geschichtsbücher zu verbannen.

Tabelle: Wirkung des Kindergeld-Kinderzuschlags-Konzepts nach Einkommensgruppen

	Kinder	Kindergeld	Nettoeinkommen vor Kindergeld, Kinderzuschlag, Bafög, Unterhaltsvorschuss						
			1.250,00 €	1.500,00 €	1.750,00 €	2.000,00 €	2.250,00 €	2.500,00 €	2.750,00 €
Alleinerziehend	1	200,00 €	181,50 €	56,50 €					
Alleinerziehend	2	400,00 €	381,50 €	256,50 €	131,50 €	6,50 €			
Alleinerziehend	3	600,00 €	581,50 €	456,50 €	331,50 €	206,50 €	81,50 €		
Paar	1	200,00 €	200,00 €	200,00 €	200,00 €	75,00 €			
Paar	2	400,00 €	400,00 €	400,00 €	400,00 €	275,00 €	150,00 €	25,00 €	
Paar	3	600,00 €	600,00 €	600,00 €	600,00 €	475,00 €	350,00 €	225,00 €	100,00 €

28 Das pauschalierte Existenzminimum der Eltern umfasst jeweils den Eckregelsatz der Eltern, die durchschnittlichen angemessenen Unterkunftskosten (nach Haushaltstyp) laut Grundsicherungsstatistik sowie pro Person 50 v.H. des Eckregelsatzes als pauschale Abbildung der Freibeträge im SGB II.

29 Die Kosten der Anhebung der Grundsicherung lassen sich inkl. der Anhebung der Freibeträge für Erwachsene und Kinder sowie einer Kindergeldanhebung auf 200 Euro auf ca. 30 Mrd. Euro schätzen. Die Kosten der Ausweitung des Kinderzuschlags lassen sich nur schwer schätzen, würden aber zu einem Gutteil durch Einsparungen in der Grundsicherung kompensiert. Becker/Hauser schätzen die Kosten für ihr Modell auf 3,7 bis 4,5 Mrd. Euro.

Literatur:

- Bäcker, G. u.a.: Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland (2 Bd.), Wiesbaden 2008.
- Baclet, A.: Verteilungseffekte der staatlichen Familienförderung – Ein empirischer Vergleich zwischen Deutschland und Frankreich, Berlin 2005
- Becker, I./Hauser, R.: Der Kinderzuschlag als Maßnahme zur Bekämpfung von Familienarmut: kritische Würdigung und Reformoptionen, Riedstadt (Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung), Frankfurt/Main 2007.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF), Zehn Jahre Existenzminimumbericht – eine Bilanz, in Monatsbericht Oktober 2005, S. 47–57.
- Bock, G.: Zwangssterilisation im Nationalsozialismus: Studien zur Rassenpolitik und Frauenpolitik, Opladen 1986.
- Hirschenberger, D.: Ehegüterrecht, Unterhaltsrecht und Familienförderung nach dem Recht der Bundesrepublik sowie nach dem Recht der ehemaligen DDR, Aachen 1997 (Diss. Ms.).
- Kipping, K.: Von Schweden lernen – Diskussionspapier zu den rentenpolitischen Alternativen der LINKEN, Februar 2008.
- Lenze, A.: Die Verfassungsmäßigkeit eines einheitlichen, der Besteuerung unterworfenen Kindergelds (Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung), Bensheim 2007
- Martens, R.: Kein Spielraum für die Politik. Empirische Studie zu Entlastungswirkungen und zu Verteilungseffekten des Kindergeldes, in: Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (Hg.), Auf den Punkt gebracht: empirische Beiträge zur aktuellen Diskussion über Kinderbetreuung und Familientransfers, Berlin 2007a, S. 31 – 91.
- Martens, R.: Expertise: Konzeptionelle Vorschläge zur Weiterentwicklung des Kinderzuschlags, Berlin 2007b.
- Rudolph, H./Blos, K.: Schätzung der Auswirkungen des Hartz-IV-Gesetzes auf Arbeitslosenhilfe-Bezieher, Nürnberg 2005 (Projektbericht des IAB im Auftrag des BMWA).
- Schumann, S.: „Die Frau aus dem Erwerbsleben wieder herausnehmen“ NS-Propaganda und Arbeitsmarktpolitik in Sachsen 1933–1939, Dresden 2000.
- Spieß, C.K.: Parafiskalische Modelle zur Finanzierung familienpolitischer Leistungen, Berlin 2004.
- Steffen, J.: Bedarfsdeckende Bruttoarbeitsentgelte – Arbeitspapier zur erforderlichen Höhe der den SGB-II-Bedarf deckenden Bruttoarbeitsentgelte, Bremen 2006.
- Steffen, J.: Überwindung der „Hartz IV“ – Abhängigkeit von Kindern und deren Eltern: Arbeitspapier zur zügig umsetzbaren Reduzierung von „Hartz IV“ – Abhängigkeit und „Kinderarmut“, Bremen 2007.
- Wingen, M.: Familien und Familienpolitik zwischen Kontinuität und Wandel – 50 Jahre Bundesfamilienministerium, Sankt Augustin 2003.

Alexander Fischer – Jg. 1974, Studium der Sozial- und Wirtschaftsgeschichte in Dresden, 2002 bis 2006 Jugendbildungsreferent beim DGB Berlin-Brandenburg, 2006/2007 Fachreferent für Kinder- und Jugendpolitik bei der Fraktion DIE LINKE. im Bundestag, seit 2007 wissenschaftlicher Mitarbeiter von Klaus Ernst.

2008 bereits erschienen:

Standpunkte 1

Hanno Balz:

„Sympathisanten“ als politisches Feindbild

Standpunkte 2

Ulrich Schachtschneider:

Nachhaltigkeit in der Programmatik der Linkspartei

Standpunkte 3

Horst Dietzel:

Die neuen Parteiprogramme von CDU und SPD – ein Vergleich

Alle „Standpunkte“ der Rosa-Luxemburg-Stiftung seit 2002 finden Sie unter: www.rosalux.de