

Grundeinkommen – der beste Weg, um Armut auszumerzen:

Beispiel Kindergrundsicherung

Ronald Blaschke, Februar 2011

Die gewerkschaftsnahe Hans-Böckler-Stiftung veröffentlichte eine sehr aufschlussreiche Studie zur Reform des Kinderlastenausgleichs, also der staatlichen Maßnahmen, die auf eine Entlastung der Eltern von einem Teil der Kosten für ihre Kinder abzielen. Die Studie trägt den Titel: "Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag. Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge".

([Becker/Hauser 2010](#)) Sie wurde von zwei renommierten SozialwissenschaftlerInnen, Irene Becker und Richard Hauser, erstellt.

Diese Studie ist für uns aus zwei Gründen interessant. Erstens gibt sie darüber Auskünfte, welche Wirkungen ein Kinder- und Jugendgrundeinkommen haben könnte. Zweitens weist sie auf grundsätzliche Vorteile eines Grundeinkommens und auf seinen möglichen Beitrag zur Armutsbekämpfung und für die Verteilungsgerechtigkeit hin. Nun ist das Grundeinkommen keineswegs nur eine armuts- und verteilungspolitisch begründete Idee. Sehr wohl aber haben grundrechtliche, bürgerrechtliche und arbeitsmarktpolitische Argumente für das Grundeinkommen einen armuts- und verteilungspolitischen Hintergrund. Denn Armutsbekämpfung und Verteilung sind Voraussetzungen der Durchsetzung von Grund- und Bürgerrechten.

I Die Studie von Becker und Hauser und das Bündnis für eine Kindergrundsicherung

Irene Becker und Richard Hauser analysieren drei verschiedene Reformmöglichkeiten des Kinderlastenausgleichs: eine neu einzuführende Kindergrundsicherung für alle Kinder und Jugendlichen, ein reformiertes Kindergeld für alle Kinder und Jugendlichen sowie einen reformierten Kinderzuschlag für Kinder und Jugendliche in Familien mit geringem Einkommen, also im Gegensatz zu den anderen beiden Reformalternativen eine bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistung. Die

Kindergrundsicherung und das reformierte Kindergeld dagegen können als ein partielles Grundeinkommen bezeichnet werden. (vgl. auch [Richard Hauser 2010](#)) Sie sollen unabhängig vom eigenen Einkommen und Vermögen individuell garantiert sein und in existenz- und teilhabesichernder Höhe ohne eine Gegenleistungsverpflichtung ausgezahlt werden – allerdings nur für eine bestimmte Personengruppe, nämlich für Kinder und Jugendliche bis zum 18. Lebensjahr. Junge Menschen, die sich noch in der Ausbildung befinden, erhalten sie bis zum Abschluss der Ausbildung, maximal jedoch bis zum 27. Lebensjahr (ähnlich dem Rechtszustand für das Kindergeld im Jahr 2009).¹

Bei der **Kindergrundsicherung** handelt es sich um einen Vorschlag des ["Bündnisses für eine Kindergrundsicherung"](#). Diesem gehören an: die Arbeiterwohlfahrt, die Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen, der Deutsche Kinderschutzbund, die Deutsche Gesellschaft für Systemische Therapie und Familientherapie, die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, die Deutsche Gesellschaft für Familienplanung, Sexualpädagogik und Sexualberatung – Pro Familia, das Zukunftsforum Familie und der Verband berufstätiger Mütter. Auch der [Verband alleinerziehender Mütter und Väter](#) fordert die Kindergrundsicherung. Die Organisationen werden unterstützt durch namhafte WissenschaftlerInnen wie Prof. Dr. Hans Bertram, Prof. Dr. Ernst-Ulrich Huster, Prof. Dr. Heiner Keupp, Prof. Dr. Ronald Lutz, Prof. Dr. Stefan Sell und Prof. Dr. Margherita Zander.

Neben der Forderung nach einer Kindergrundsicherung gehören für die ProtagonistInnen zur Bekämpfung der Kinder- und Jugendarmut die Sicherstellung gebührenfreier Bildung und einer besseren Infrastruktur für alle Kinder und Jugendlichen sowie die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohnes, der bei Vollzeitwerbstätigkeit der Familie einen Lebensstandard oberhalb der Armutsgrenze ermöglicht. Denn erstens sei Kinder- und Jugendarmut nicht nur ein monetäres Problem, sondern auch ein Problem des Zugangs zu Bildung und Kultur für die Kinder und Jugendlichen. Zweitens sei Kinder- und Jugendarmut auch verursacht durch die Einkommensarmut der Eltern der Kinder und Jugendlichen, so die Argumentation.

¹ Ab dem vollendeten 18. Lebensjahr kann ein hohes eigenes Einkommen zum Verlust des Kindergeldes führen. Auch bestehen bestimmte Bedingungen. Z. B. muss man sich in einer Ausbildung befinden, zumindest aber nachweislich eine Ausbildung suchen.

II Die Ausgestaltung der Reformalternativen beim Kinderlastenausgleich

Im Folgenden sollen die in der Studie von Irene Becker und Richard Hauser untersuchten drei Reformalternativen dargestellt werden. (vgl. Becker/Hauser 2010: 15 ff.)

Kindergrundsicherung

Ein entscheidender Unterschied zum bisherigen und folgend beschriebenen reformierten Kindergeld ist, dass die vorgeschlagene Kindergrundsicherung der Versteuerung gemäß dem Einkommen der Eltern unterliegt. Vermögen wird wie beim Kindergeld nicht berücksichtigt. **Die Kindergrundsicherung soll derzeit 502 Euro im Monat betragen.** Der Betrag setzt sich zusammen aus dem sogenannten sächlichen Existenzminimum für Kinder und Jugendliche in Höhe von 322 Euro und einer Pauschale von 180 Euro für die Bedarfe für Betreuung, Erziehung und Ausbildung. Diese Beträge entsprechen den derzeitigen steuerlichen Freibeträgen. In der Kindergrundsicherung könnten z. B. das bisherige Kindergeld, das bisherige Sozialgeld und die Kosten der Unterkunft und Heizung nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II, Hartz IV) sowie entsprechende Leistungen für Kinder und Jugendliche nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII, Sozialhilfe) aufgehen. Die kindbedingten steuerlichen Freibeträge würden entfallen, ebenso der bisherige Kinderzuschlag und der Kinderzuschlag bei Beamten sowie Leistungen der Unterhaltsvorschusskasse. Gut begründbar wäre auch eine einheitliche Lohnersatzrate von 60 Prozent durch das Arbeitslosengeld I (ALG I) nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) bei Erwerbslosigkeit. Bisher haben Erwerbslose mit Kindern im ALG-I-Bezug Anspruch auf den erhöhten Satz von 67 Prozent. Begrenzte Einsparungen ergeben sich durch die Kindergrundsicherung auch beim Wohngeld, beim BAföG und bei der Waisenrente. Damit wird deutlich, dass der Vorschlag der Kindergrundsicherung mit einer bedeutenden Entbürokratisierung des Sozialstaates einhergeht. Wer Kinder hat, wird dies zu schätzen wissen. Sonderbedarfe, z. B. für Kinder und Jugendliche mit Behinderung oder Krankheit, für Klassenfahrten oder in besonderen Härtefällen können bei den bisherigen Grundsicherungsträgern geltend gemacht werden, ebenso bei der Wohngeldstelle die trotz Kindergrundsicherung in einzelnen Fällen noch notwendigen Wohngeldanteile für Kinder und Jugendliche. Diese bedürftigkeitsgeprüften

Leistungen sind aber nachrangig und werden nur in besonderen Fällen nötig und gewährt.

Erhöhtes Kindergeld

Beim reformierten Kindergeld, einem "perspektivischen" [Vorschlag des Deutschen Gewerkschaftsbundes im Jahr 2008](#), handelt es sich im Wesentlichen um eine **Erhöhung des bisherigen Kindergeldes auf 322 Euro** (von 154 Euro bis Ende 2008, 164 Euro ab 2009, 184 Euro ab 2010), wobei dieses – wie bisher und im Gegensatz zur o. g. Kindergrundsicherung – nicht versteuert wird.² Im Gegenzug zur Erhöhung des Kindergeldes auf das sächliche Existenzminimum sollen sämtliche kindbedingten steuerlichen Freibeträge und teilweise zu verrechnenden Leistungen der Unterhaltsvorschusskasse wegfallen, nicht aber die anderen bei der Kindergrundsicherung entfallenden Transferleistungen. Auch der bisherige maximale Kindergeldzuschlag (140 Euro) für Familien mit geringem (Erwerbs-)Einkommen und Vermögen bleibt bestehen. Das Kindergeld in bisheriger Höhe wird weiterhin mit dem Sozialgeldanspruch verrechnet. Lediglich der Erhöhungsbetrag des Kindergeldes soll mit dem Sozialgeld inkl. der Kosten der Unterkunft und Heizung nach dem SGB II nicht verrechnet werden. Diese Reformalternative "erhöhtes Kindergeld" bewegt sich folglich weitgehend im Rahmen des bisherigen Sozialsystems mit seinen Bedürftigkeitsprüfungen. Das hat Konsequenzen, die die potenziellen positiven Wirkungen dieses partiellen Grundeinkommens erheblich beeinträchtigen. (vgl. Kapitel IV und VII) Die grundlegende Neuerung ist, dass die Eltern aller Kinder und Jugendlichen das Kindergeld monatlich ausgezahlt bekommen – dass also statt der Auszahlung keine steuerlichen Freibeträge geltend gemacht werden können, wie es bisher nach einer Günstigerprüfung üblich ist.³

² Interessant wie der DGB das Kindergeld, ein partielles Grundeinkommen, gegenüber bedürftigkeitsgeprüften Transferleistungen preist: "Beim Kindergeld findet keine Einkommens- und Vermögensüberprüfung der Bedarfsgemeinschaft statt. Der diskriminierende Charakter einer Fürsorgeleistung, bei der die ganze sog. Bedarfsgemeinschaft mit überprüft wird, wie dies bei Hartz IV der Fall, liegt nicht vor. Auch ist das Verwaltungsverfahren deutlich einfacher." ([DGB 2008: 5](#))

³ Das Finanzamt prüft im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung von Amts wegen, ob ein Abzug kindbedingter Freibeträge günstiger ist als der Anspruch auf das Kindergeld (Günstigerprüfung). Ergibt sich aus der Günstigerprüfung, dass der kindbedingte Steuervorteil aufgrund des Freibetrages höher ist als das Kindergeld, so wird dem Steuerpflichtigen dieser überschießende Betrag ausgezahlt. Im umgekehrten Fall bleibt es beim Kindergeld. Eltern mit einem hohen zu versteuernden Einkommen bringt der Abzug der Freibeträge regelmäßig einen Vorteil gegenüber den Kindergeldbeziehenden (vgl. [wikipedia](#); vgl. auch Becker/Hauser 2010: 86)

Verbesserter Kinderzuschlag

Bei der **Verbesserung des Kinderzuschlags**, den es für Familien mit geringen (Erwerbs-)Einkommen und Vermögen zuzüglich zum Kindergeld gibt, handelt es sich um einen eng begrenzten Reformvorschlag, der den derzeitigen Leistungsdschungel nicht lichtet und die Logik der Bedürftigkeitsprüfung prinzipiell nicht antastet. Für diese Reformalternative zur Verbesserung der Leistungen für Kinder und Jugendliche hat sich u. a. der [Deutsche Gewerkschaftsbund im Jahr 2009](#) stark gemacht – im Sinne einer sofort zu realisierenden Reform. Bei dieser handelt es sich um eine **altersgestaffelte Erhöhung des Kinderzuschlags** von bisher monatlich maximal 140 Euro (Kinder unter 6 Jahren auf maximal 200 Euro, bis 13 Jahre auf maximal 236 Euro, für Kinder und Jugendliche ab dem 14. Lebensjahr auf maximal 272 Euro). Weiterhin sollen einige **weitere Verbesserungen an der bisherigen Ausgestaltung des Kindergeldzuschlags** vorgenommen werden: Die Höchsteinkommensgrenze (Grundbedarf der Eltern nach dem SGB II plus maximaler Kinderzuschlag), deren Unterschreitung bisher für den Bezug des Kindergeldzuschlags als Voraussetzung galt, entfällt. Familien oberhalb einer reduzierten Mindesteinkommensgrenze soll ein Wahlrecht zwischen Kinderzuschlag (und im Bedarfsfall Wohngeld für das Kind) und Leistungen nach dem SGB II für die Familie eingeräumt werden. Damit soll eine weitere Voraussetzung des bisherigen Kindergeldzuschlags, die Vermeidung des Leistungsbezugs nach dem SGB II, entfallen. Außerdem wird mit der Senkung der Mindesteinkommensgrenze, die sich aus dem vorausgesetzten eigenen (Erwerbs-)Einkommen der Eltern in Höhe des Gesamtbedarfs der Eltern nach dem SGB II ergab, der Druck in Richtung eines eigenen Erwerbseinkommens in Mindesteinkommenshöhe minimiert. Alleinerziehende sollen alternativ einen Mehrbedarfzuschlag analog dem im SGB II geltenden Mehrbedarfzuschlag für Alleinerziehende erhalten oder die Entzugsrate des Kindergeldzuschlags wird bei Nichterwerbseinkommen der Eltern von bisher 100 auf 70 Prozent gesenkt.

III Was ist an der derzeitigen Situation der Kinder und Jugendlichen in Deutschland und am bisherigen Kinderlastenausgleich zu kritisieren?

1. Folgende Punkte einer grundsätzlichen **Kritik an den sozialen Zuständen in Deutschland bezüglich der Einkommenssituation von Kindern und**

Jugendlichen lassen sich nach Becker/Hauser auflisten (vgl. Becker/Hauser 2010: 4 ff., 138; vgl. auch "[Kinderarmut in Deutschland](#)):

a) In Deutschland hat die Einkommensarmut seit dem Jahr 2000 zugenommen. Drastisch fällt der Anstieg bei den unter 15-Jährigen und bei den 16- bis 24-Jährigen aus. Je nach Erhebungsjahr, Datenbasis und Altersstufe liegt bei diesen die Armutsquote zwischen 15 und 28 Prozent. Durchschnittlich jedes fünfte Kind bzw. jeder fünfte Jugendliche lebt also in Einkommensarmut. Bei den unter 20-Jährigen sind das ca. 3,5 Millionen.

b) In Deutschland lebten 2009 ca. 2,6 Millionen Kinder und Jugendliche (bis zum 25. Lebensjahr) in Abhängigkeit von dem stigmatisierenden, repressiven Grundsicherungssystem mit Bedürftigkeitsprüfungen Hartz IV (SGB II). Von den unter 15-Jährigen waren 1,7 Millionen im Sozialgeldbezug (15,6 Prozent der Nichterwerbsfähigen unter 15 Jahren), von den unter 25-Jährigen bezogen 0,9 Millionen diese Grundsicherungsleistung (9,7 Prozent der Erwerbsfähigen unter 25 Jahren). (vgl. [Bundesagentur für Arbeit 2010](#))

c) In Deutschland lebten 2007 1,2 Millionen Kinder bzw. Jugendliche unter 15 Jahren in verdeckter Armut. Das heißt, sie haben einen Anspruch auf eine Grundsicherungsleistung, der aber aus verschiedenen Gründen (vor allem Scham, Nichtwissen, Ausgrenzung aus dem Leistungsbezug wegen der stigmatisierenden, repressiven bzw. bürokratischen Sozialsysteme) nicht realisiert wird. Insgesamt lebten im Jahr 2007 918.000 Familien mit (mehreren) Kindern bzw. Jugendlichen, hier bezogen auf Grundsicherung nach dem SGB II (Hartz IV), in verdeckter Armut. (vgl. Becker/Hauser 2010: 138)

2. Kritik am bisherigen Kinderlastenausgleich üben Irene Becker und Richard Hauser in folgenden Punkten (vgl. ebenda: 8 ff.):

a) Mit dem derzeitigen Kindergeld (184 Euro beim ersten und zweiten Kind, 190 Euro beim dritten und 215 Euro ab dem vierten Kind) werden nur knapp drei Fünftel (Erst- und Zweitkinder) bis etwa zwei Drittel (ab dem vierten Kind) des sächlichen Existenzminimums von 322 Euro abgedeckt. Dabei ist zu beachten, dass dieses Existenzminimum, da es von der Regelsatzbestimmung der Grundsicherungen gemäß SGB II und SGB XII abgeleitet wird, auf nicht verfassungskonformer Grundlage ermittelt worden ist. (vgl. [Bundesverfassungsgericht 2010](#))

Auch der bisherige Kinderzuschlag von maximal 140 Euro löst das Problem für den ohnehin eng begrenzten AdressatInnenkreis dieses Zuschlags nicht, da er wegen zu viel Bürokratie und der Bedürftigkeitsprüfung nur im geringen Maße tatsächlich in Anspruch genommen wird (Nichtinanspruchnahme im Bereich des Kinderzuschlags). Nach eigenen Berechnungen von Becker/Hauser erhielten 2007 lediglich durchschnittlich 32 Prozent der anspruchsberechtigten Familien tatsächlich den Kinderzuschlag, das sind etwa 102.000 von rund 326.000 anspruchsberechtigten Familien mit Kindern und Jugendlichen. Überdurchschnittlich oft (nur 13 Prozent Inanspruchnahme) sind Familien mit einem Kind/Jugendlichen betroffen. (vgl. Becker/Hauser 2010: 141) Anhand einer Studie des bundeseigenen Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) können Becker und Hauser ihre Ergebnisse bestätigen: Die IAB-Studie ergibt eine durchschnittliche Inanspruchnahme des Kinderzuschlags von lediglich 34 Prozent im Jahr 2008. (vgl. ebenda: 56)

b) Ebenso wie unter dem sächlichen Existenzminimum von 322 Euro liegt das bisherige Kindergeld auch unter dem mit dem steuerlich anerkannten Freibetrag für Bildungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarfe (BEA-Bedarf) summierten Betrag von 502 Euro. Dieser Betrag wird mit dem derzeitigen Kindergeld um etwa drei Fünftel unterschritten. Auch mit einem möglichen Kinderzuschlag (und Wohngeldanteil für das Kind bzw. für den Jugendlichen) liegt diese jetzige Form des Kinderlastenausgleichs im Durchschnitt zwischen 67 und 98 Euro unter dem steuerlichen Freibetrag von 502 Euro. Ähnliches trifft für die Grundsicherung nach dem SGB II zu. Nur wenn weit (!) überdurchschnittlich kindbezogene Kosten der Unterkunft und Heizung anerkannt werden und zur Regelleistung für Kinder und Jugendliche⁴ hinzukommen, nähern sich diese Transferleistungen dem Steuerfreibetrag von 502 Euro. Damit ist das verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot verletzt.

3. Durch das Nebeneinander von Kindergeld und kindbedingtem Steuerfreibetrag entsteht für die oberen Einkommensschichten eine höhere tatsächliche Entlastung als für Kindergeldbeziehende. (vgl. [Anhang, Fußnote 1](#))

⁴ Das sind derzeit 287 Euro für unter 25-Jährige im Haushalt der Eltern und für Kinder bzw. Jugendliche von 15 bis 17 Jahren, 251 Euro für Kinder von 6 bis 13 Jahren, 215 Euro für Kinder von 0 bis 5 Jahren.

IV Welche Probleme können durch die alternativen Reformen des Kinderlastenausgleichs eliminiert werden?

Was durch die hier besprochenen Reformen für die Bekämpfung von Einkommensarmut zu erwarten ist, wird im Kapitel V dargelegt. Für die anderen Probleme ergeben sich mit den Reformalternativen folgende Lösungsmöglichkeiten:

Für die **Kindergrundsicherung** wird **grundsätzlich** unterstellt, dass alle kritisierten Punkte aus Kapitel II und III berücksichtigt und eliminiert werden. Der angedachte Betrag ist so hoch, dass sowohl das sächliche Existenzminimum als auch der BEA-Bedarf gedeckt ist. Kinder und Jugendliche werden außerdem nicht auf den allgemeinen Leistungsbezug nach dem SGB II bzw. SGB XII oder auf den Kinderzuschlag verwiesen. Damit ist verdeckte Armut von Kindern und Jugendlichen bzw. eine systembedingte Nichtinanspruchnahme von zustehenden Leistungen nicht mehr möglich, denn die einheitliche Kindergrundsicherung wird ohne eine sozialadministrative Bedürftigkeitsprüfung allen Kindern und Jugendlichen in gleicher Höhe zugestanden (zumindest bis zum 18. Lebensjahr). Sie ist ein universeller Transfer für eine bestimmte Altersgruppe. Die systembedingten Ursachen für verdeckte Armut und für Nichtinanspruchnahmen von Transfers sind restlos beseitigt. Die Bürokratie wird auf ein absolutes Mindestmaß beschränkt. Da kindbedingte steuerliche Freibeträge wegfallen, wird die mit diesen Freibeträgen verbundene Bevorteilung der Familien mit hohem Einkommen ebenfalls verhindert.

Für das **erhöhte Kindergeld** ist **grundsätzlich** festzustellen, dass die bisher im Bezug von bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherungsleistungen stehenden Kinder und Jugendlichen bzw. Familien zum großen Teil im SGB-II-/XII-Bezug verbleiben – mit allen Folgen hinsichtlich der verdeckten Armut bezüglich SGB II/XII. Durch die Beibehaltung des bürokratischen und bedürftigkeitsgeprüften Kinderzuschlags (und des möglichen Wohngeldanteils für Kinder/Jugendliche) kann auch in diesem Bereich weiterhin von einer hohen Quote der Nichtinanspruchnahme dieser Leistung ausgegangen werden. (vgl. Becker/Hauser 2010: 28 f.) Da der Erhöhungsbetrag des Kindergeldes bei der Bemessung von Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII nicht angerechnet wird, wirkt die Kindergelderhöhung faktisch wie eine Regelleistungserhöhung. Diese würde z. B. bei Erst- und Zweitkindern 138 Euro

(Kindergeldstand 2010) ausmachen. Damit wäre bei dieser Gruppe der Bedarf für Betreuung, Erziehung und Ausbildung teilweise gedeckt, der sonst im SGB II und SGB XII nicht vorgesehen ist. Da auch im darüber liegenden Einkommensbereich der Kinderzuschlag und das mögliche Wohngeld für die Kinder/Jugendlichen gewährt werden, würde die Summe aus dem erhöhten Kindergeld und dem unveränderten (maximalen) Kinderzuschlag das sächliche Existenzminimum des Kindes übersteigen und somit auch für diese Gruppe zumindest einen Teil des BEA-Bedarfs decken. Allerdings: "Bei Kindern in verdeckter Armut und bei Kindern in Familien knapp oberhalb der SGB II-Grenze bzw. der für den Kinderzuschlag geltenden Höchsteinkommensgrenze bliebe [...] nach wie vor der BEA-Aufwand unberücksichtigt [...]" (Becker/Hauser 2010: 29) Mit den kindbedingten steuerlichen Freibeträgen fällt auch bei dieser Reformoption die Bevorteilung der Familien mit hohem Einkommen weg.

Grundsätzlich lässt sich für den **verbesserten altersgestaffelten Kinderzuschlag** feststellen, dass dadurch nur eine kleine Gruppe von Kindern und Jugendlichen aus dem Leistungsbezug des SGB II herausgeholt werden kann, nämlich die Kinder und Jugendlichen, deren Eltern ein geringes eigenes (Erwerbs-) Einkommen haben. Hierbei muss allerdings noch berücksichtigt werden, dass die vorgesehene Wahlfreiheit zwischen SGB-II-Leistungen und dem Kinderzuschlag (plus möglichem Wohngeld für das/die Kind/er) diese Wirkung konterkarieren kann. An der verdeckten Armut, bezogen auf das SGB II/XII, würde sich kaum etwas ändern. Da sich an der bürokratischen Ausgestaltung des Kinderzuschlags und der mit dem Kinderzuschlag verbundenen Bedürftigkeitsprüfung grundsätzlich nichts ändert, ist auch nicht zu erwarten, dass die Nichtinanspruchnahme der zustehenden Leistungen in diesem Bereich entscheidend oder gänzlich zurückgedrängt wird. Becker und Hauser berechnen aus Gründen der Vergleichbarkeit dennoch mit verschiedenen Annahmen hinsichtlich der Inanspruchnahme die Armutsbekämpfungs-, Umverteilungs- und Kosteneffekte des reformierten Kinderzuschlags: mit einer weiterhin bestehenden Inanspruchnahme des reformierten Kinderzuschlags von lediglich einem Drittel (33 Prozent), von drei Vierteln (75 Prozent) und von 100 Prozent. Eine hundertprozentige Inanspruchnahme des Kinderzuschlags wird allerdings als "unrealistische" Annahme bezeichnet, eine 75-prozentige Inanspruchnahme als eine "optimistische" Annahme.

(vgl. ebenda 2010: 141 f., 154 und 158)⁵ Bezüglich der Höhe des Transfers gilt: "Der jeweilige Höchstbetrag des [...] reformierten Kinderzuschlags und das unveränderte Kindergeld zusammen ergeben einen über dem sächlichen Existenzminimum des Kindes liegenden Betrag. In einem begrenzten Einkommensbereich würde also auch ein Teil des Aufwands für Betreuung, Erziehung und Ausbildung (BEA) gedeckt werden, so dass diese Kinder gegenüber Kindern in Familien mit ALG II- und Sozialgeldbezug begünstigt wären, sofern keine weit überdurchschnittlichen Wohnkosten und/oder wesentlichen Mehrbedarfe anfallen und keine Härtefallkonstellation vorliegt. Dies wäre ein Ansatz, insbesondere erwerbstätige Eltern und Elternteile mit niedrigen Lohneinkommen zu unterstützen. [⁶]

Ungleichbehandlungen von Kindern, die dem gegenwärtigen System immanent sind, werden allerdings nicht ausgeschlossen. Denn die Förderungshöhe variiert zum Einen mit dem Erwerbsstatus der Eltern bzw. des Elternteils (Erwerbstätigenfreibetrag, unterschiedliche Transferentzugsraten) bzw. mit der Familieneinkommensstruktur, und zwar bei gleicher Höhe des vorrangigen Einkommens; sie ist zum Anderen davon abhängig, ob mit dem vorrangigen Einkommen die Mindesteinkommensgrenze erreicht wird oder nicht (Sozialgeld oder Kinderzuschlag). Diese systematischen Probleme stehen nicht im Fokus der Kinderzuschlagsreform, die vielmehr ein pragmatisches Konzept für Verbesserungen bei gegebenen institutionellen Strukturen ist." (ebenda: 30) Zur Besserstellung der Familien mit hohem Einkommen erklären Becker/Hauser: Am "oberen Rand würden

⁵ Becker und Hauser listen eine Reihe von Veränderungen in der reformierten Ausgestaltung der Kinderzuschlagszahlung auf, die auf eine häufigere Inanspruchnahme der Leistung schließen lassen könnten: Wegen der höheren Beträge lohnt sich der Antrag auf Kinderzuschlag, wegen der Wahlfreiheit kann auf die Prüfung der Vermeidung der Hilfebedürftigkeit nach dem SGB II verzichtet werden und der Verzicht auf die Höchsteinkommensgrenze weitet die Anspruchsberechtigung in Bevölkerungsschichten hinein, "die möglicherweise andere Verhaltensmuster als das bisher eng abgegrenzte Einkommenssegment haben – beispielsweise durch bessere Zugänge zu Informationen, weniger Scheu vor Behörden und offensiveres Auftreten." (Becker/Hauser 2010: 142) Außerdem mahnen Becker und Hauser im Zusammenhang mit dieser Reform des Kinderlastenausgleichs Informationskampagnen, verbesserte Beratung und behördliche Prüfung der Kinderzuschlagsberechtigung (z. B. durch das Finanzamt) an. (vgl. ebenda: 59) Die vorgetragenen, aus meiner Sicht teilweise fragwürdigen Annahmen hinsichtlich der Reduktion der Nichtinanspruchnahme ändern aber grundsätzlich nichts daran, dass der Kinderzuschlag weiterhin bedürftigkeitsgeprüft und bürokratisch ausgestaltet ist. Deswegen gehen Becker und Hauser vollkommen zu Recht von einer nach wie vor hohen Nichtinanspruchnahme rechtmäßig zustehender Leistungen auch nach der Reform des Kinderzuschlags aus.

⁶ Interessant ist, dass dieser Ansatz vom DGB kommt, der sich doch sonst bei steuerlichen Einkommensstützungen geringer Erwerbseinkommen schwer tut – mit der Kritik, dies wäre ein Kombilohn (Niedriglohn plus steuerfinanzierter Transfer). Die Offenheit gegenüber solchen steuerlichen Transfers ist nur dadurch zu erklären, dass im gleichen Zuge Mindestlöhne gefordert werden, die Niedriglöhne und somit Kombilöhne ausschließen – ein Argument, welches auch Grundeinkommensbefürwortende gegenüber dem Kombilohnvorwurf vorbringen. Vgl. dazu auch [Blaschke 2008](#).

die Entlastungseffekte des FLA [⁷] als Folge der kindbedingten Freibeträge weiterhin mit dem elterlichen Einkommen zunehmen. Denn systematische Probleme des FLA im Status quo stehen nicht im Fokus der Kinderzuschlagsreform [...]." (ebenda: 163)

Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass der gewerkschaftlich-klientelpolitische Ansatz der Reform des Kinderlastenausgleichs konzeptbedingt viele Ziele einer möglichen Reformierung des Kinderlastenausgleichs verfehlt, die auf die Eliminierung bestehender grundsätzlicher Probleme gerichtet sind. Er zielt eben insbesondere "nur" auf die Verbesserung der Situation der Familien mit geringem Erwerbseinkommen. (vgl. ebenda: 31)

V Ergebnisse der Untersuchung von Becker/Hauser

Irene Becker und Richard Hauser diskutieren nicht nur, ob die unterschiedlichen Reformvarianten des Kinderlastenausgleichs das Existenzminimum (plus BEA-Aufwand) sichern, das Ausscheiden aus dem SGB-II/SGB-XII-Leistungsbezug ermöglichen, die systembedingten Ursachen der verdeckten Armut beseitigen und die einseitigen Vorteile für Bezieher höherer Einkommen abbauen. Sie prüfen auch die Wirkungen der Reformalternativen hinsichtlich fiskalischer Kosten, der Armutsbekämpfung und der Umverteilung.

Becker und Hauser untersuchen insgesamt sechs Varianten der Reform des Kinderlastenausgleichs: zwei Varianten der Kindergrundsicherung, zwei Varianten mit erhöhtem Kindergeld und zwei Varianten mit einem verbesserten, altersgestaffelten Kinderzuschlag. (vgl. die Übersicht bei Becker/Hauser 2010: 18)

Wer die detaillierten Ergebnisse zu diesen Varianten nachlesen möchte, sei auf den [Anhang](#) bzw. die Studie von Becker und Hauser verwiesen. Im Folgenden wird nur auf die grundsätzlichen Ergebnisse zu den Reformoptionen eingegangen, die im Kapitel II dargestellt wurden.

Fiskalische Kosten

Die Kindergrundsicherung würde ca. 36 Milliarden Euro Nettomehrkosten verursachen, das erhöhte Kindergeld ca. 29 Milliarden Euro, der verbesserte, altersgestaffelte Kinderzuschlag je nach unterstellter Inanspruchnahme zwischen

⁷ FLA bedeutet Familienlastenausgleich. Der hier besprochene KLA (Kinderlastenausgleich) ist ein Teil davon.

rund 3 Milliarden Euro (33-prozentige = derzeitige tatsächliche Inanspruchnahme), über 4 Milliarden Euro (75-prozentige Inanspruchnahme, "optimistische" Annahme) und über 5 Milliarden Euro (100-prozentige Inanspruchnahme, "unrealistische" Annahme).

Bei einer unterstellten Finanzierung der Mehrkosten durch einen "Familien-Soli" im Sinne einer prozentual einheitlichen Einkommensteuer wäre für die Kindergrundsicherung ein Familien-Soli von über 16 Prozent, für das erhöhte Kindergeld von knappen 15 Prozent, für den verbesserten Kinderzuschlag von über 1 bis fast 3 Prozent (je nach unterstellter Inanspruchnahme) nötig. Auf alternative Finanzierungsmöglichkeiten wird verwiesen (Vermögensteuer, Erhöhung der Erbschaftssteuer, Abschaffung des Ehegattensplitting). (vgl. Becker/Hauser 2010: 100 ff., 146; vgl. auch Fußnoten 2 und 3 im [Anhang](#))

Armutsbekämpfung

Vorbemerkung: Becker und Hauser weichen aus methodischen Gründen beim Nachweis der Armutsbekämpfung durch die Reformalternativen für den Kinderlastenausgleich vom EU-Standard der Einkommensarmutsberechnung ab. Statt der EU-Festlegung der Armuts(risiko)grenze bei 60 Prozent des mediangemittelten Nettoäquivalenzeinkommens (neue OECD-Äquivalenzskala) benutzen Becker/Hauser 50 Prozent des arithmetisch gemittelten Nettoäquivalenzeinkommens (neue OECD-Äquivalenzskala) für die Bestimmung der Armuts(risiko)grenze. Damit ergeben sich auch andere Armuts(risiko)quoten als nach dem EU-Standard.⁸

Gesamtbevölkerung

Die Kinder- und Jugendgrundsicherung senkt die Einkommensarmut der Gesamtbevölkerung von 14,5 Prozent auf rund 10 Prozent, ähnlich das erhöhte Kindergeld. Der verbesserte Kinderzuschlag senkt die Armut nur wenig, nämlich auf rund 13 Prozent.

⁸ Gründe für den methodischen Wechsel der Festlegung der Armuts(risiko)grenze finden sich bei Becker/Hauser 2010: 107 ff.

Altersgruppen Kinder/Jugendliche

Insbesondere wird die Einkommensarmut bei Kindern und Jugendlichen bis zum 15. Lebensjahr durch die Kindergrundsicherung kräftig gesenkt – von 16,5 Prozent auf rund 3 Prozent. Mit dem erhöhten Kindergeld erfolgt in dieser Altersgruppe eine Reduktion auf rund 5 Prozent, mit dem verbesserten Kinderzuschlag lediglich auf 15 bis 11 Prozent (je nach unterstellter Inanspruchnahme). Für 16- bis 24-Jährige erfolgt mit der Kindergrundsicherung eine Reduktion der Einkommensarmut von rund 22 auf 13 Prozent, mit dem erhöhten Kindergeld auf rund 15 Prozent und mit dem verbesserten Kinderzuschlag auf 20 bis 18 Prozent.

Familientypen

Die Kindergrundsicherung senkt die Einkommensarmut der Familien mit Kindern und Jugendlichen ebenfalls am stärksten (Paare mit Kindern von 11 Prozent auf 3 Prozent, Alleinerziehende von 37 auf 14 Prozent). Das erhöhte Kindergeld weist eine etwas geringere, aber immer noch beträchtliche Armutsbekämpfung auf (Paare mit Kindern von 11 auf etwas über 4 Prozent, Alleinerziehende von 37 auf 19 Prozent). Der verbesserte Kinderzuschlag mindert die Einkommensarmut der Familien mit Kindern und Jugendlichen nur wenig (Paare mit Kindern von 11 auf rund 9 bis 7 Prozent, Alleinerziehende von 37 auf rund 35 bis 31 Prozent)

Fazit für die Bekämpfung der Einkommensarmut

Das Ergebnis war aufgrund der jeweiligen Ausgestaltung der Reformalternativen zu erwarten: Das partielle Grundeinkommen in Form der Kindergrundsicherung senkt die Einkommensarmut am meisten, merzt sie für Kinder unter 15 Jahren fast vollkommen aus. Eine etwas geringere Armutsbekämpfungswirkung zeigt das erhöhte Kindergeld. Weit ab in der Bekämpfung von Einkommensarmut fällt der verbesserte Kinderzuschlag, auch bei einer unterstellten 100-prozentigen Annahme bezüglich der Inanspruchnahme.

Verteilungswirkung

Unter Berücksichtigung der modellhaften Finanzierung ergeben sich nach Becker und Hauser folgende Verteilungswirkungen der alternativen Reformoptionen: "Das Konzept der Kindergrundsicherung ist [...] nicht nur zur Bekämpfung von Kinderarmut geeignet, sondern impliziert eine konsequente Umverteilung 'von oben

nach unten', die stärker als im Falle einer Kindergelderhöhung ohne Besteuerung ausfallen und die Ungleichheit der Einkommensverteilung deutlicher mindern würde. [...] Mit dem vergleichsweise begrenzten Konzept der Ausweitung des Kinderzuschlags könnte die Situation von Familien in prekären Einkommensverhältnissen bis zu Familien der unteren Mittelschicht deutlich verbessert werden. Inwieweit dieser Effekt eintreten würde, hängt allerdings auch vom Inanspruchnahmeverhalten ab. [...] Die Situation der ärmsten Familien, die trotz herabgesetzter SGB II-Schwelle weiterhin auf ALG II und Sozialgeld angewiesen wären, würde sich allerdings ceteris paribus nicht verändern [...] und am oberen Rand würden die Entlastungseffekte des FLA als Folge der kindbedingten Freibeträge weiterhin mit dem elterlichen Einkommen zunehmen." (Becker/Hauser 2010: 64 f.)

Nach einer tiefgehenden *Mikrosimulation* der Wirkungen der Reformalternativen wird folgende Einschätzung gegeben, die neben der bereits dargestellten Umverteilungswirkungen anhand der Armutsbekämpfungswirkungen auch auf konkrete Reformgewinner bzw. -verlierer bei verschiedenen Familientypen verweist: "Gut drei Viertel [bei der Kindergrundsicherung, R. B.], im Falle der einfachen Kindergelderhöhungen fast vier Fünftel der Personen in Familienhaushalten zählen zu den **Reformgewinnern** – das sind etwa **30 Mio. Personen** (Eltern(teile) und Kinder), und nur bei knapp einem Viertel bzw. gut einem Fünftel übersteigen die Gegenfinanzierungsbeiträge die Transfererhöhungen. Demgegenüber sind drei Fünftel der Bevölkerung, die alleinstehend sind oder in einem familiären Kontext ohne kindergeldberechtigte Kinder leben, von Einkommensminderungen betroffen, bei etwa 37% bleibt das Einkommen unverändert, und nur ca. 2% – das sind Kindergeldberechtigte, die nicht mehr im Haushalt der Eltern leben – erweisen sich als Reformgewinner. Insgesamt ergeben sich für zwei Fünftel der Gesamtbevölkerung reformbedingte Einkommensminderungen." (ebenda: 118; Hervorhebungen R. B.) Bei dem Kinderzuschlag dagegen ist keine große Umverteilung von oben nach unten zu erwarten, ist doch das Volumen der umverteilten Einkommen gering, ebenso die hierbei zugrunde gelegte prozentual einheitliche Erhöhung der Einkommensteuer.

VI Das Problem der Zielgenauigkeit von Transferleistungen

Von Becker und Hauser werden auch Betrachtungen zur **Zielgenauigkeit der alternativen Reformen des Kinderlastenausgleichs bezüglich der Bekämpfung von Einkommensarmut⁹ von Familien mit Kindern und Jugendlichen** angestellt. Sie stellen fest, dass bei der **Kindergrundsicherung** von den 28 Prozent des Volumens aller Nettobegünstigungen, welches an Familien mit Kindern und Jugendlichen unterhalb der Armutsgrenze fließt, bis zu vier Fünftel (rund 79 Prozent) dieses Teils des Begünstigungsvolumens tatsächlich dazu führen, dass die Einkommensarmut aufgehoben wird. Vier Fünftel, das sind über 22 Prozent des gesamten Begünstigungsvolumens. Tatsächlich werden damit ca. 67 Prozent der ehemals 1,5 Millionen einkommensarmen Familien mit Kindern und Jugendlichen von der Einkommensarmut befreit, also rund 1 Million Familien mit Kindern und Jugendlichen.

Beim **erhöhten Kindergeld** fließen bis zu 24 Prozent des Begünstigungsvolumens an Familien mit Kindern und Jugendlichen unterhalb der Einkommensarmutsgrenze. Bis zu drei Fünftel dieses Teils des Begünstigungsvolumens führen tatsächlich zur Aufhebung der Einkommensarmut. Das sind über 14 Prozent des gesamten Begünstigungsvolumens. Tatsächlich werden damit ca. 53 Prozent der ehemals 1,5 Millionen einkommensarmen Familien mit Kindern und Jugendlichen von der Einkommensarmut befreit, also rund 0,8 Millionen Familien. (vgl. ebenda: 112 ff.)

Beim **verbesserten Kinderzuschlag** fließt reichlich die Hälfte des Begünstigungsvolumens (über 50 Prozent) an Familien mit Kindern und Jugendlichen, die in Einkommensarmut leben. Bis zu maximal neun Zehntel dieses Teil des Begünstigungsvolumens führen tatsächlich zur Aufhebung der Einkommensarmut. Das sind rund 45 Prozent des gesamten Begünstigungsvolumens. Tatsächlich werden maximal 80 Prozent der mit dem Kinderzuschlag adressierten, rund 0,5 Millionen einkommensarmen Familien mit Kindern und Jugendlichen von der Einkommensarmut befreit, also rund 0,4 Millionen Familien. Zu bemerken ist: Erstens sind über eine Million einkommensarme Familien mit Kindern und Jugendlichen überhaupt nicht Adressatinnen dieses Transfers. Zweitens gelten die hier aufgeführten Angaben zur Zielgenauigkeit des

⁹ Wie schon erwähnt hier bei einem Nettoeinkommen unter 50 Prozent des arithmetischen Mittels des Nettoäquivalenzeinkommens.

Kinderzuschlags nur bei der unrealistischen Annahme einer 100-prozentigen Inanspruchnahme. Für geringere Inanspruchnahmen der Leistungen wurden keine Angaben zur Zielgenauigkeit gemacht. (vgl. ebenda: 154 ff.)

Für die **Zielgenauigkeit hinsichtlich der Bekämpfung prekärer Einkommen** (Einkommensbereich zwischen 50 und 75 Prozent des arithmetischen Mittels des Nettoäquivalenzeinkommens) stellen Becker und Hauser fest, dass mit der **Kindergrundsicherung** 42 Prozent des Begünstigungsvolumens diesem Einkommensbereich bei Familien mit Kindern und Jugendlichen zugute kommt. 2,8 Millionen Familien mit Kindern und Jugendlichen im prekären Einkommensbereich werden begünstigt. Mit dem **erhöhten Kindergeld** kommen 39 Prozent des Begünstigungsvolumens diesem Einkommensbereich zugute. Ebenfalls werden hier 2,8 Millionen Familien mit Kindern und Jugendlichen im prekären Einkommensbereich begünstigt.

Mit dem **verbesserten Kinderzuschlag** kommen 48 Prozent (also nur 6 Prozentpunkte mehr als bei der Kindergrundsicherung, aber nur unter der unrealistischen Annahme einer 100-prozentigen Inanspruchnahme des Kinderzuschlags) des gesamten Begünstigungsvolumens Familien mit Kindern und Jugendlichen im prekären Einkommensbereich zugute. Es werden aber nur rund 1 Million dieser Familien begünstigt. (vgl. ebenda: 154 ff.)

Bezüglich der **Zielgenauigkeit bei der Bekämpfung der verdeckten Armut** wird sofort klar, dass die Kindergrundsicherung am zielgenauesten ist. Dieses partielle Grundeinkommen merzt verdeckte Armut vollkommen aus, im Gegensatz zum erhöhten Kindergeld, bei dem das Problem der verdeckten Armut bei den Grundsicherungen (SGB II/XII) und der Nichtinanspruchnahme von Kinderzuschlag und Wohngeld bestehen bleibt. Das gilt erst recht für den verbesserten Kinderzuschlag, bei dem schon eine Inanspruchnahme des Kinderzuschlags von 75 Prozent als eine optimistische und mit vielen vorausgesetzten Veränderungen in den Bezugsbedingungen verbundene Annahme gilt. Die verdeckte Armut bezüglich der Grundsicherungen (SGB II/XII) bleibt hier ebenfalls bestehen.

Zielgenauigkeit kann nun unterschiedlich interpretiert werden, z. B.:

- a) als Verhältnis von prozentual eingesetztem Begünstigungsvolumen zu prozentual oder absolut tatsächlich aus der Einkommensarmut befreiten Familien
- b) als Verhältnis von prozentual eingesetztem Begünstigungsvolumen zu adressierten *und* tatsächlich prozentual aus der Einkommensarmut befreiten Familien, oder
- c) bezogen auf die tatsächliche Ausmerzung verdeckter Armut bei den Grundsicherungen (SGB II/XII) und der Nichtinanspruchnahme anderer zustehender Leistungen.

Trotz der verschiedenen Interpretationsmöglichkeiten sind gleiche Ergebnisse festzustellen:

zu a) Hier ist die Kindergrundsicherung am zielgenauesten: Während bei der Kindergrundsicherung schon mit 22 Prozent des Begünstigungsvolumens 1 Million Familien mit Kindern und Jugendlichen (67 Prozent) von der Einkommensarmut befreit werden, benötigt der verbesserte Kinderzuschlag 45 Prozent des Begünstigungsvolumens um lediglich 0,4 Millionen Familien mit Kindern und Jugendlichen (33 Prozent) aus der Einkommensarmut zu befreien. Beim erhöhten Kindergeld werden mit 14 Prozent des Begünstigungsvolumens 0,8 Millionen Familien mit Kindern und Jugendlichen (53 Prozent) von der Einkommensarmut befreit.

Zu b) Auch hier ist die Kindergrundsicherung am zielgenauesten: Während bei ihr mit 22 Prozent des Begünstigungsvolumens schon 67 Prozent der adressierten Familien aus der Einkommensarmut befreit werden, beim erhöhten Kindergeld mit 14 Prozent des Begünstigungsvolumens 53 Prozent der adressierten Familien, kann der verbesserte Kinderzuschlag mit 45 Prozent des Begünstigungsvolumens – also der doppelten Höhe der Prozentpunkte gegenüber der Kindergrundsicherung – nur 13 Prozentpunkte mehr der adressierten Familien als die Kindergrundsicherung aus der Einkommensarmut befreien, nämlich rund 80 Prozent: Und das auch nur bei einer unrealistischen Annahme der 100-prozentigen Inanspruchnahme des Kinderzuschlags.

Zu c) Auch hier ist die höchste Zielgenauigkeit ganz klar auf der Seite der Kindergrundsicherung. Das erhöhte Kindergeld merzt die verdeckte Armut bei den

Grundsicherungen und die Nichtinanspruchnahme anderer zustehender Leistungen ebenso wie der verbesserte Kinderzuschlag nicht aus.

Gesamtfazit: Das partielle Grundeinkommen "Kindergrundsicherung" in der hier diskutierten Ausgestaltung bekämpft am wirkungsvollsten und zielgenauesten die Einkommensarmut und die verdeckte Armut. Außerdem – und das ist Voraussetzung der wirkungsvollen Armutsbekämpfung – erfolgt mit der Kindergrundsicherung eine kräftige Umverteilung von oben nach unten.

VII Welche Schlussfolgerungen können für ein allgemeines Grundeinkommen gezogen werden?

Folgende Verallgemeinerungen der vorgestellten Studienergebnisse sind nun hinsichtlich des Grundeinkommens für alle möglich:

1. Ist es politischer Wille des Gemeinwesens, dass relative Einkommensarmut im Gemeinwesen überwunden werden soll, bedarf es entsprechend hoher Erwerbseinkommen bzw. entsprechend hoher Einkommenstransfers und einer damit verbundenen ausreichenden Umverteilung von oben nach unten.
2. Die Bekämpfung von Einkommensarmut durch Transfers ist letztlich aber auch nur dann wirklich zu erreichen, wenn transferbedingte Ursachen verdeckter Armut bzw. der Nichtinanspruchnahme von anderen zustehenden Transfers beseitigt werden. Transfersysteme, die mit Bedingungen und Bedürftigkeitsprüfungen verbunden sind, weisen systembedingt eine hohe Quote verdeckter Armut und der Nichtinanspruchnahme zustehender Leistungen auf. Becker und Hauser ermittelten im Rahmen ihrer Untersuchungen zur Reform des Kinderlastenausgleichs eine Quote der Nichtinanspruchnahme von ca. 50 Prozent (bezogen auf die bedingten und bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherungs-Transferleistungen nach dem SGB II und SGB XII (vgl. ebenda: 138). Auch spezifische soziale Transfers, die entweder das politisch bestimmte soziokulturelle Existenzminimum ergänzen sollen (Kinderzuschlag) oder diesen vorgelagert sind (Wohngeld) weisen eine hohe Quote der Nichtinanspruchnahme auf. Ca. 68 bzw. 66 Prozent der Anspruchsberechtigten

des bedürftigkeitsgeprüften Kinderzuschlages erhalten die ihnen zustehenden Leistungen nicht. Bei dem bedürftigkeitsgeprüften Wohngeld sind es 66 Prozent. (vgl. ebenda: 56,141; vgl. Kapitel III)

Daraus folgt a), dass **Grundeinkommen der beste Weg sind, systembedingte verdeckte Armut/Nichtinanspruchnahme zu verhindern**, weil sie weder bedingt noch bedürftigkeitsgeprüft sind. Stigmatisierung, Diskriminierung, Scham und Unwissenheit fallen als systembedingte Ursachen bei universellen Transfersystemen vollkommen weg. (vgl. [Blaschke 2010a: 32 ff., Kapitel 1.3 und 1.4](#)) Deswegen forderte z. B. auch das Europäische Parlament die EU-Kommission und die EU-Mitgliedstaaten auf, "zu prüfen, wie verschiedene Modelle bedingungsloser und der Armut vorbeugender Grundeinkommen für alle zur gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Eingliederung beitragen könnten, wobei insbesondere zu berücksichtigen ist, dass sie nicht stigmatisierend wirken und geeignet sind, Fälle von verschleierter Armut zu vermeiden". ([Otto 2010](#))

Einschränkend zu a) muss festgestellt werden, dass b) **partielle Grundeinkommen**, hier als solche Transfers verstanden, die nicht die Existenz und Teilhabe (Armutsfestigkeit) sichern und im Bedarfsfall - also nach einer Bedürftigkeitsprüfung - aufgestockt werden können/müssen, die Armutsfestigkeit nicht sichern. Dies gilt z. B. im Fall der Grünen Grundsicherung und des Solidarischen Bürgergeldes. *Denn bei den dort vorgesehenen Aufstockungsmöglichkeiten kann von einer hohen Quote der Nichtinanspruchnahme der aufstockenden Leistung ausgegangen werden. Das gilt in noch größerem Ausmaß, wenn umgekehrt der bedingungslose Transfer geringe bedürftigkeitsgeprüfte Transferleistungen aufstockt, wie es beim erhöhten Kindergeld der Fall ist, weil schon der bedürftigkeitsgeprüfte Grundsockel sehr anfällig bezüglich verdeckter Armut ist.* Dies wird durch eine Aufstockung mit einem bedingungslosen Transfer nicht verhindert. Das gilt in noch größerem Ausmaß, wenn *umgekehrt* der bedingungslose Transfer geringe bedürftigkeitsgeprüfte Transferleistungen aufstockt, wie es beim erhöhten Kindergeld der Fall ist, weil schon der bedürftigkeitsgeprüfte Grundsockel sehr anfällig bezüglich verdeckter Armut ist. Dies wird durch eine Aufstockung mit einem bedingungslosen Transfer nicht verhindert.

Daraus folgt letztlich c), dass **das Grundeinkommen alle möglichen allgemeinen bedürftigkeitsgeprüften Transfers und – soweit wie möglich – auch alle Sonderbedarfsfälle pauschal abdecken sollte**. Es müsste also erstens höher als

das durchschnittliche Armutsniveau (Niveau der Existenz und Teilhabesicherung) sein. Soweit aufgrund von Gerechtigkeitsfragen für spezifische Sonderbedarfe weiterhin ergänzende Transferleistungen nötig sind, sollten diese so stigmatisierungs- und diskriminierungsfrei sowie unbürokratisch wie möglich gewährt werden. In der Regel wären das dann nur noch notwendige Sonderleistungen für Menschen mit Behinderungen und chronischen Krankheiten, die nur eine sehr niederschwellige, nämlich nicht Einkommen und Vermögen betreffende Bedürftigkeitsprüfung erfordern.

VIII Warum sind Wissenschaftler, wie z. B. Richard Hauser, und Organisationen, die im Bündnis für eine Kindergrundsicherung wirken, gegen Grundeinkommen, obwohl sie für eine universelle Kindergrundsicherung, also ein Kinder- und Jugendgrundeinkommen, plädieren?

"Neben mehr Gerechtigkeit und ökonomischen Nutzenargumenten gewährleistet die Kindergrundsicherung auch größere Transparenz und Einfachheit. Die hohe Dunkelziffer bei der heutigen sozialen Sicherung wird beseitigt bzw. unbekämpft bleibende Armut vermieden. Denn viele Menschen nehmen ihnen zustehende Geldleistungen im Rahmen von Hartz IV oder Kinderzuschlag aus Unwissenheit oder aus Scham nicht in Anspruch, selbst wenn diese als suboptimale Lösung erhöht werden sollten." Diese Sätze von der [Konzeptseite des Bündnisses für eine Kindergrundsicherung](#), so sollte man glauben, könnten auch für eine Befürwortung des Grundeinkommens für alle herangezogen werden. Denn gerade das universelle "Gießkannenprinzip", das Irene Becker und Richard Hauser dem Grundeinkommen für alle richtigerweise attestiert (Becker/Hauser 2010: 20), ist Grund dafür, dass keine/r aus der grundrechtlichen Absicherung der Existenz und Teilhabe ausgegrenzt wird – weder Kinder, Jugendliche, Erwachsene und im Alter. Dabei ist es vollkommen unerheblich, ob das Grundeinkommen sofort versteuert wird oder nachträglich Steuern zur Finanzierung des Grundeinkommens erhoben werden. Am Wichtigsten ist, dass keine (sozialadministrative) Bedürftigkeitsprüfung durchgeführt wird. Der Transfer ist somit frei von Stigmatisierungs- und Diskriminierungseffekten. Aber auf der Website des Bündnisses für eine Kindergrundsicherung finden wir folgende Aussage: "Kinderarmut ist häufig die Folge von Arbeitslosigkeit und prekärer Beschäftigung der Eltern. Lohnarmut führt zu Kinderarmut und mündet in

Altersarmut. Alle erwerbsfähigen Menschen sollen Verantwortung für ihr Leben übernehmen und ausreichend Zugang zu Beschäftigung haben. Dabei müssen sie auf dem Arbeitsmarkt mindestens bei Vollzeitbeschäftigung Entgelte erzielen, die zu einem Lebensstandard oberhalb der Armutsgrenze ausreichen. Wir lehnen deshalb ein bedingungsloses Grundeinkommen oder ein Bürgergeld ab und fordern stattdessen die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns. Zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind ausreichende und qualitativ hochwertige Betreuungsmöglichkeiten notwendig. Zudem müssen Mindeststandards bei der Zeit- und Leiharbeit, allgemeine Beschäftigungsförderung sowie Möglichkeiten zur Weiterbildung und Fortbildung auf den Weg gebracht und ausgebaut werden." Hier kann man nun fragen: Warum streiten die Organisationen und WissenschaftlerInnen des "Bündnisses für eine Kindergrundsicherung" eigentlich für diesen Transfer, wenn sich doch Kinder- und Jugendarmut mit den anderen, von ihnen genannten Mitteln beheben ließe? Man sieht, die Bündnis-Argumentation gegen das Grundeinkommen für alle ist schlecht durchdacht. Das kann man auch an der seltsamen Gegenüberstellung von Grundeinkommen, Mindestlohn und qualitativ hochwertigen Bildungs- und Betreuungseinrichtungen sehen: Verbindet doch die große Mehrheit der aktuellen Grundeinkommenskonzepte in Deutschland diese verschiedenen Ansätze (Grundeinkommen, Mindestlohn, Ausbau Infrastrukturen und Dienstleistungen), um damit bessere Rahmenbedingungen für ein selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen. (vgl. [Blaschke 2010b](#))

Auch der folgende Satz auf der Bündnis-Website begründet Zweifel daran, ob die Argumente alle wohldurchdacht sind: "Alle erwerbsfähigen Menschen sollen Verantwortung für ihr Leben übernehmen und ausreichend Zugang zu Beschäftigung haben." Man kann sehr wohl Verantwortung für das eigene Leben durch eine **Nicht**annahme einer "Beschäftigung" auf dem Arbeitsmarkt übernehmen, nämlich dann, wenn sie unökologisch, ausbeuterisch und die Gesellschaft zerstörend ist oder wenn gerade etwas anderes im Leben das Wichtigere ist als die Erwerbsarbeit: z. B. intensiv musizieren zu lernen oder Gedichte zu verfassen, Angehörige und Kinder zu versorgen, die Widerstandsbewegung gegen Atomkraftwerke und Castortransporte voran zu bringen oder ein Buch über die Weiterentwicklung der Grundeinkommensgesellschaft zu schreiben. Außerdem ist tatsächliche Verantwortungsübernahme nur in Entscheidungsfreiheit, also z. B. mit einem Grundeinkommen, möglich.

Wie schwierig die Ablehnung des Grundeinkommens zu begründen ist, wenn man selbst ein Konzept des partiellen, auf eine bestimmte Personengruppe zielenden Grundeinkommens propagiert, zeigt auch die Argumentation von Richard Hauser im [Freitag vom 21.11.2010](#). Lässt man das leicht zu widerlegende Argument der angeblichen Finanzierungsproblematik gegen das Grundeinkommen für alle beiseite, bleibt Hauser lediglich die unreflektierte Übernahme des "Hauptarguments" gegen das Grundeinkommen: Es würde "nach aller Voraussicht der Anreiz zur Aufnahme einer Vollzeittätigkeit für sehr viele Bürger wesentlich geschwächt". Dem Grundeinkommen sei es gedankt, könnte man da nur ausrufen! Gerade damit alle, die es wünschen, einer Erwerbstätigkeit nachgehen können, ist es wichtig, dass der Anreiz zur Vollzeiterwerbstätigkeit sinkt – und mit dem Grundeinkommen ein Anreiz zur solidarischen Teilung von Erwerbsarbeit mit Arbeitsuchenden gegeben ist. Und das zweite Argument gegen das Grundeinkommen? "Erwerbsarbeit und gemeinnützige unbezahlte Bürgerarbeit brauchen dann nur noch freiwillig geleistet zu werden." Genau! Gerade die durch das Grundeinkommen ermöglichte Freiwilligkeit der Erwerbsarbeit oder jeglichen anderen Tuns setzt die Verantwortung gegenüber dem eigenen Leben und dem der anderen, die vom Bündnis für eine Kindergrundsicherung eingeklagt wird, als reale Möglichkeit. Ein Zwang dagegen verhindert verantwortungsvolles Tun und Lassen. Er entlastet von der Verantwortung für das eigene Tun – man ist ja gezwungen. Das Grundeinkommen ist Grundbedingung für eine solidarische Gesellschaft und für die Möglichkeit, verantwortungsvoll zu handeln.

Die Antwort auf die Frage, die die Überschrift dieses Kapitels bildet, lautet: Wenn das "Bündnis für eine Kindergrundsicherung" das Grundeinkommen für alle ablehnt, scheint das daraus zu resultieren, dass die Argumente gegen das Grundeinkommen mangelhaft durchdacht wurden. Deshalb ist es für die GrundeinkommensbefürworterInnen wichtig, mit den Mitgliedern des Bündnisses ins Gespräch zu kommen.

IX Wer streitet neben dem "Bündnis für eine Kindergrundsicherung" noch für ein Kinder- und Jugendgrundeinkommen?

Allen Ansätzen und Modellen für ein Grundeinkommen in Deutschland ist immanent, dass Kinder und Jugendliche ebenfalls ein Grundeinkommen erhalten. Differenzen gibt es hinsichtlich der Höhe – von gleicher Höhe wie Erwachsene bis weit unter 500 Euro reicht die Palette der Vorstellungen.

Darüber hinaus befürworten einige das Kinder- und Jugendgrundeinkommen als *einen* Baustein für einen lebensphasenspezifischen Einstieg in ein Grundeinkommen für alle. Z. B. hat die [Bundesarbeitsgemeinschaft Grundeinkommen in und bei der Partei DIE LINKE](#) ein solches Kinder- und Jugendgrundeinkommen für das Wahlprogramm 2009 der LINKEN vorgeschlagen – leider ohne großen Erfolg: Im Wahlprogramm findet sich lediglich die Aussage, dass ein eigenständiger Mindestsicherungsanspruch für Kinder unter Berücksichtigung von eigenem Einkommen und Unterhaltsansprüchen eingeführt werden soll. Der bedarfsorientierte Kinderzuschlag und das Kindergeld sollen sofort auf je 200 Euro erhöht und beide Leistungen zu einer individuell bedürftigkeitsgeprüften Kindergrundsicherung zusammengeführt werden. (vgl. [Blaschke 2010b: 35](#))

Im Wahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen 2009 dagegen findet sich bereits das Kinder- und Jugendgrundeinkommen analog den Vorstellungen des "Bündnisses für eine Kindergrundsicherung" als Zielstellung aktuellen politischen Handelns. Vorgeschlagen wird eine eigenständige und bedingungslose Kindergrundsicherung für alle Kinder. Sie soll das soziokulturelle Existenzminimum und Freibeträge für Erziehung und Betreuung umfassen, sofern diese Leistungen nicht öffentlich kostenfrei bereitgestellt werden. Diese Kindergrundsicherung soll bei den Eltern versteuert werden. (vgl. ebenda: 39)

X Ausblick

Die Chancen für die Einführung eines Kinder- und Jugendgrundeinkommens stehen nicht schlecht – wenn die entsprechenden ProtagonistInnen in Parteien, Verbänden und Sozialen Bewegungen zusammenfinden. Dabei gilt es insbesondere den SkeptikerInnen in deren Reihen die Angst vor einem weiterreichenden Ziel, dem Grundeinkommen für alle, zu nehmen und sich auf eine grundlegende gemeinsame

Deutscher Gewerkschaftsbund: Kinderzuschlag ausbauen. DGB-Vorschlag zur Bekämpfung der Hartz-IV-Abhängigkeit von Familien. DGB Arbeitsmarkt aktuell, November 2009; unter <http://www.dgb.de/presse/++co++article-mediapool-6515abda52559bad03e648746803674c/@@dossier.html>

Richard Hauser. Ein Grundeinkommen – aber welches? Der Freitag, 21. November 2010; <http://www.freitag.de/politik/1046-ein-grundeinkommen-aber-welches>

Adeline Otto: Europäischer Mindesteinkommensbericht stützt Forderung nach Grundeinkommen. 2010; unter <http://www.grundeinkommen.de/07/12/2010/europaeischer-mindesteinkommensbericht-stuetzt-forderung-nach-grundeinkommen.html>