



Nr. 3 / Juli 2020 DGB Abteilung Arbeitsmarktpolitik

Kindergrundsicherung: Geringverdienende unterstützen - soziale Teilhabe für alle Kinder ermöglichen!

Das Wichtigste in Kürze

- Das DGB-Konzept einer Kindergrundsicherung zielt insbesondere auf Geringverdienende und Erwerbstätige ab, bei denen das Erwerbseinkommen nicht für den Lebensunterhalt der ganzen Familie reicht. Sie sollen materiell bessergestellt werden.
- Nach dem DGB-Vorschlag werden das Kindergeld, der steuerliche Kinderfreibetrag, der Kinderzuschlag sowie die Hartz-IV-Leistungen für Kinder und Jugendliche gebündelt und ersetzt.
- Die Kindergrundsicherung setzt sich aus zwei Komponenten zusammen: Einem Sockelbetrag in Höhe von 240 Euro - also einem neuen, erhöhten Kindergeld, das alle Eltern je Kind unabhängig von ihrem Einkommen erhalten. Hinzu kommt ein einkommensabhängiger, nach dem Alter der Kinder gestaffelter Zusatzbetrag.
- Die Höchstbeträge (Summe aus Sockel und Zusatzbetrag) betragen zwischen 364 Euro monatlich (Kind unter sechs Jahren) und 504 Euro (Jugendliche ab 14 Jahre).
- Die Anrechnung von Elterneinkommen setzt erst ein, wenn der Bedarf der Eltern bzw. des Elternteils durch eigenes Einkommen gedeckt ist und ist so gestaltet, dass die Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit zu spürbaren Einkommenszuwächsen führt.
- Mit der Kindergrundsicherung werden alle Kinder und Jugendlichen aus dem Hartz-IV-System herausgenommen. Aber auch über 200.000 Haushalte können komplett, also Kinder und Eltern, den Hartz-IV-Bezug aufgrund der Kindergrundsicherung überwinden. In diesen Haushalten leben 710.000 Kinder.
- Die laufenden Leistungen der Kindergrundsicherung steigern insbesondere die verfügbaren Haushaltseinkommen der unteren 40 Prozent der einkommensschwachen Haushalte mit Kindern deutlich. Am stärksten steigt das Einkommen bei Paaren mit Kindern im 3. Zehntel (plus 269 Euro monatlich) der nach ihrem Einkommen geschichteten Haushalte sowie bei den Alleinerziehenden im 4. Zehntel (plus 206 Euro monatlich).
- Aber auch bei mittleren Einkommen ist der Einkommenszuwachs aufgrund der Kindergrundsicherung noch spürbar. So steigt das Einkommen von Paaren mit Kindern im 6. Zehntel um 103 Euro und bei Alleinerziehenden um 117 Euro monatlich an.
- Die jährlichen Mehrkosten gegenüber dem geltenden Recht betragen 11,4 Mrd. Euro (laufende Ausgaben) bzw. 12,5 Mrd. Euro (einschließlich Einmalleistungen).

Gliederung:

- 1. Einleitung: Debatte um eine Kindergrundsicherung**
- 2. Bestehende Defizite und Reformbedarfe**
- 3. Das DGB-Konzept im Einzelnen**
- 4. Bürgerfreundliche Antragstellung und Leistungsgewährung**
- 5. Positive Effekte und Verteilungswirkung**
- 6. Kosten**
- 7. Exkurs: Existenzminima von Kindern und Jugendlichen nach Becker/Tobsch**

1. Einleitung – Debatte um eine Kindergrundsicherung

Jedes fünfte Kind in Deutschland lebt in Armut.¹ Kinderarmut ist besonders besorgniserregend, da sie nicht nur Mangel und Unterversorgung im Hier und Jetzt bedeutet, sondern negativ in die Zukunft wirkt und Kindern Zukunfts- und Entwicklungschancen raubt.

Wie unter einem Brennglas hat die aktuelle Corona-Krise die dramatischen Folgen von Armut und sozialer Ungleichheit sichtbar gemacht: Es ist eine Frage des Einkommens, ob Kinder im eigenen Garten spielend halbwegs unbeschadet durch den Shutdown kommen oder unter beengten Wohnverhältnissen leiden, ob digitale Endgeräte fürs Home-Schooling angeschafft werden können und Kinder mitmachen können und ob steigende Preise und notwendige Mehrausgaben in der Pandemie leicht verkraftet werden können oder große Notlagen auslösen. Armut strahlt negativ in alle Lebensbereiche aus und führt dazu, dass Kinder im übertragenen Sinne und sprichwörtlich zu oft nicht mitspielen können.

In der jüngeren Vergangenheit wird die Debatte zur Bekämpfung der Kinderarmut in der Fachöffentlichkeit durch die Forderung nach Einführung einer Kindergrundsicherung dominiert.² Mittlerweile ist die Forderung auch im parlamentarischen Raum angekommen; mehrere Parteien haben konkrete Konzepte einer Kindergrundsicherung vorgelegt.³

Zwar gibt es keine allgemeingültige Definition einer Kindergrundsicherung, doch haben sich in der Debatte sechs charakteristische Eckpunkte herausgebildet, die wesentlich für eine Kindergrundsicherung sind:

- Die bestehenden kinderbezogenen Geldleistungen sollen gebündelt und zusammengefasst werden.
- Die Kindergrundsicherung soll leicht zugänglich sein und bei allen anspruchsberechtigten Haushalten auch ankommen.
- Das soziokulturelle Existenzminimum von Kindern und Jugendlichen soll neu ermittelt werden. Angestrebt wird eine Leistungshöhe, die vor Armut schützt, soziale Teilhabe ermöglicht und (deutlich) über den derzeitigen Hartz-IV-Regelsätzen für Kinder und Jugendliche liegt.
- Das Existenzminimum von Kindern im Sozialrecht („Kindergrundsicherung“) und im Steuerrecht („Wirkung Kinderfreibetrag“) soll vereinheitlicht werden.

¹ Die Armutsquoten (nach Daten des Mikrozensus) für Minderjährige betragen in den letzten Jahren: 2016: 20,2 Prozent, 2017: 20,4 Prozent, 2018: 20,1 Prozent. Statistisches Bundesamt, Sozialberichterstattung, Tabellen, Armutsgefährdungsquote, Seitenaufwurf am 10.05.2020

² Siehe exemplarisch: Zeitschrift „Soziale Sicherheit“, Schwerpunktthema „Kinderarmut – Was bringt eine Kindergrundsicherung?“, Heft 4/2019

³ Vgl. Antrag der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen, „Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen“ (Drucksache 19/14326 vom 22.10.2019), SPD: Initiativantrag des Parteivorstandes: Unser Konzept für eine sozialdemokratische Kindergrundsicherung, 28.11.2019, Bundestagsfraktion Die Linke: Kindergrundsicherung mit LINKS – Kein Kind zurücklassen, Kinderarmut überwinden, Positionspapier vom 24. März 2020.

- Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Eltern ist zu berücksichtigen; der Zahlbetrag der Kindergrundsicherung wird mit steigendem Einkommen abgeschmolzen.⁴
- Die Kindergrundsicherung als monetäre Leistung muss durch eine bedarfsgerechte soziale Infrastruktur ergänzt werden. Dazu muss die öffentliche Kinderbetreuung quantitativ weiter ausgebaut und qualitativ besser werden und im Bildungsbereich sind grundlegende Reformen notwendig, die sicherstellen, dass der enge Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg aufgebrochen wird.

Trotz dieser konzeptionellen Gemeinsamkeiten unterscheiden sich die vorliegenden Kindergrundsicherungsmodelle hinsichtlich der Anspruchsberechtigten, der Leistungshöhe und dem Tarifverlauf, also der Ausgestaltung des Abschmelzmechanismus bei steigendem Einkommen. In der Folge variieren auch die Verteilungswirkungen und die Kosten der Modelle.

Der DGB hat nunmehr eine „arbeitnehmerorientierte“ Variante einer Kindergrundsicherung erarbeitet, bei der Erwerbstätige mit Kindern im Fokus stehen, bei denen das Erwerbseinkommen nicht für den Lebensunterhalt der ganzen Familie ausreicht. Die konkrete Ausgestaltung der Kindergrundsicherung orientiert sich daher an den Interessen und der Lebenssituation von Geringverdienenden mit Kindern. Sie sollen materiell besser gestellt werden. Neben einer allgemeinen Verbesserung der sozialen Absicherung von Haushalten mit Kindern zielt das DGB-Konzept darauf ab, erwerbstätige Aufstockerinnen und Aufstocker aus dem Hartz-IV-Bezug herauszuholen. Zukünftig soll niemand, der Vollzeit oder vollzeitnah arbeitet, mit Hartz IV aufstocken müssen, nur weil Kinder im Haushalt leben. Zudem sollen mit der Kindergrundsicherung auch Erwerbstätige materiell besser gestellt werden, deren Einkommen (knapp) oberhalb des Hartz-Niveaus liegt und die im sogenannten „prekären Wohlstand“ leben. Wenn gezielt Geringverdienende mit Kindern finanziell unterstützt werden sollen, dann sind folgende beiden Stellschrauben im Rahmen einer Kindergrundsicherung zentral: In welchem Einkommenskorridor soll die Kindergrundsicherung in Abhängigkeit vom Elterneinkommen reduziert werden (Definition eines oberen und unteren Ankerpunktes)? Nach welchen Spielregeln findet das Abschmelzen der Kindergrundsicherung statt (Transferentzugsrate)?

Kinder sind arm, weil ihre Eltern arm sind. Ein Grund für die Armut der Eltern ist der große Niedriglohnsektor in Deutschland. Vielfach sind die Löhne zu niedrig, um davon den Lebensunterhalt eines Elternteils und eines Kindes bestreiten zu können. Bei Geringverdienenden mit Kindern fungieren kinderbezogene Leistungen wie ergänzende Hartz-IV-Leistungen bei Aufstockern oder der Kinderzuschlag somit heute vielfach als Reparaturbetrieb für Löhne, die nicht existenzsichernd sind.

Der DGB fordert daher, parallel zur Einführung einer Kindergrundsicherung Maßnahmen vorzusehen, die den Niedriglohnsektor austrocknen und die Arbeitgeber stärker in die Pflicht nehmen, mindestens existenzsichernde Löhne zu zahlen. Dazu muss unter anderem

⁴ Während zu Beginn der Debatte um eine Kindergrundsicherung ein Teil der Befürworter*innen einen einheitlichen Geldbetrag für alle Kinder unabhängig vom Einkommen forderten – also eine Art bedingungsloses Grundeinkommen für Kinder und Jugendliche – ist es mittlerweile weitverbreiteter Konsens, die Kindergrundsicherung einkommensabhängig auszugestalten.

die Tarifbindung gestärkt und Tarifverträge leichter für alle Arbeitgeber für allgemeinverbindlich erklärt werden können sowie der Mindestlohn einmal außerordentlich und zusätzlich zum bestehenden Fortschreibungsmechanismus erhöht werden.

2. Bestehende Defizite und Reformbedarfe

Die monetäre Unterstützung für Familien besteht derzeit aus einem unübersichtlichen Flickenteppich an Einzelleistungen, die sich – u.a. bezogen auf Anspruchsvoraussetzungen, Leistungshöhe, Einkommensbegriffe und Anrechnung von vorhandenem Einkommen – unterscheiden und nicht aufeinander abgestimmt sind. Die Antragsverfahren haben sich als zu kompliziert und zu bürokratisch erwiesen, so dass vielfach Berechtigte sie nicht in Anspruch nehmen.

Die Politik war in der Vergangenheit durchaus nicht untätig: Beispielsweise wurde die öffentliche Kindertagesbetreuung ausgebaut und mit dem „Starke-Familien-Gesetz“ wurden der Kinderzuschlag und das Bildungs- und Teilhabepaket verbessert und leichter zugänglich gemacht.

Im Ergebnis ist aber festzuhalten: Mit den bestehenden kinderbezogenen Leistungen und den bisherigen Reformschritten ist der notwendige Durchbruch bei der Überwindung der Kinderarmut noch nicht geschafft worden. Die Armutsquote von Kindern stagniert seit Jahren um den Wert von 20 Prozent. Auch der geringfügige Rückgang am aktuellen Rand ist völlig unzureichend.⁵

Eine Kindergrundsicherung muss so ausgestaltet sein, dass sie zur Überwindung der bestehenden Defizite beiträgt:

- Die Hartz-IV-Leistungen für Kinder einerseits und die Summe aus Kindergeld und Kinderzuschlag (plus anteiliges Wohngeld für das Kind) andererseits sind zu niedrig, um wirksam vor Armut zu schützen und ein ausreichendes Maß an sozialer Teilhabe zu gewährleisten. Bei (fast) allen Haushaltstypen liegt das Hartz-IV-Niveau unterhalb der offiziellen Armutsrisikogrenze (60 % vom Median der verfügbaren Nettoeinkommen).

⁵ Siehe Fußnote 1. Das WSI hat festgestellt, dass die bis 2017 (letzte Daten der Untersuchung) gestiegene allgemeine Armutsquote sowie die Armutsquote von Kindern und Jugendlichen auch auf die Einwanderung zurückzuführen ist. Ohne die Sondereffekte aufgrund von Flucht und Migration ergibt sich bei Kindern ohne Migrationshintergrund im Zeitraum 2013 bis 2017 eine Reduzierung der Armutsquote um einen Prozentpunkt; bei den hier geborenen Kindern mit Migrationshintergrund um 0,5 Prozentpunkte. Vgl. WSI: Einkommensarmut in Deutschland erreicht neuen Höchststand, Policy Brief WSI Nr. 26, 08/2018

Tabelle 1: Vergleich Armutsrisikogrenze und Hartz-IV-Leistungsniveau (2018)			
Sp. 1	Sp. 2	Sp. 3	Sp. 4
	Armutsrisikogrenze ¹	Hartz-IV-Leistungen ²	Armutslucke ³
Haushalts-Typen (Beispiele)			
Alleinerziehende...			
... mit 1 Kind (bis 5 J.)	1.346,00 €	1.314,00 €	32,00 €
... mit 1 Kind (zw. 6-13 J.)	1.346,00 €	1.266,00 €	80,00 €
... mit 1 Kind ab 14 J.	1.553,00 €	1.286,00 €	267,00 €
Paar...			
... mit 1 Kind (bis 5 J.)	1.863,00 €	1.581,00 €	282,00 €
... mit 2 Kindern (zw. 6-13 J.)	2.174,00 €	2.012,00 €	162,00 €
... mit 2 Kindern (12 + 14 J.)	2.381,00 €	2.032,00 €	349,00 €
1) 60 Prozent vom Medianeinkommen, Datenquelle: Mikrozensus, 2) Summe aus Regelsätzen, Wohnkosten und ggf. Alleinerziehenden-Mehrbedarf, 3) Differenz Spalte 2 und Spalte 3 Eigene Berechnungen nach Daten des Statistischen Bundesamtes, Sozialberichterstattung, Tabellen, Armutsgefährdungsschwellen und Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Wohn- und Kostensituation SGB II			

- Der geltende Kinderfreibetrag im Steuerrecht (2020: 7812 Euro/Jahr) führt bei Eltern mit hohen Einkommen, die den „Reichensteuersatz“ von 45 Prozent zahlen, zu einer monatlichen Steuerersparnis von 309 Euro. Somit ist dem Staat im Rahmen des Familienlastenausgleichs ein Kind besserverdienender Eltern heute deutlich mehr wert als ein Kind von Gering- und Normalverdiener*innen, die nur 204 Euro Kindergeld erhalten.
- Teils können (bzw. müssen, um ein existenzsicherndes Haushaltseinkommen zu erzielen) mehrere Leistungen nebeneinander bezogen werden (z.B. Kindergeld, Kinderzuschlag und Wohngeld). Je mehr Leistungen einzeln beantragt werden müssen, desto größer ist die Gefahr, dass zustehende Leistungen nicht wahrgenommen werden und die notwendige Unterstützung nicht bei den Familien ankommt.
- Mit schwankenden Einkommen können Leistungsansprüche zwischen verschiedenen Leistungsarten zeitlich abwechseln, beispielsweise zwischen Hartz-IV-Leistungen und dem Kinderzuschlag. Dadurch ändern sich auch Zuständigkeiten. Im

Dschungel zwischen den Behörden und Ämtern geben viele Familien auf und machen Ansprüche nicht (mehr) geltend.

- Im Ergebnis kommen viele kinderbezogene Leistungen nicht bei den Familien an, die dringend finanzielle Unterstützung benötigen. Beim Kinderzuschlag beträgt die Nicht-Inanspruchnahme bis zu 70 Prozent⁶ und bei den ergänzenden Hartz-IV-Leistungen von erwerbstätigen Aufstockern beträgt die Dunkelziffer der nicht in Anspruch genommenen Leistungen zwischen 48 und 63 Prozent.⁷

3. Das DGB-Konzept im Einzelnen⁸

3.1. Bündelung kinderbezogener Leistungen

Der DGB fordert, das Kindergeld und den Kinderfreibetrag im Steuerrecht, den Kinderzuschlag sowie die Hartz-IV-Leistungen für Kinder und Jugendliche durch eine bedarfsorientierte Kindergrundsicherung zu ersetzen. Zudem enthält die Kindergrundsicherung einen pauschalen Anteil für die Wohnkosten des Kindes.

Allein diese Bündelung bringt für sich genommen – unabhängig von der Höhe der Kindergrundsicherung (siehe unten) – bereits erhebliche Vorteile: Da nicht mehr mehrere Leistungen beantragt werden müssen wie beispielsweise Kindergeld, Kinderzuschlag und Wohngeld, wird der Zugang zu Leistungen vereinfacht und die Inanspruchnahme steigt. Zudem wird die derzeit praktizierte mehrfache Anrechnung von Einkommen auf unterschiedliche Sozialleistungen – etwa beim Kinderzuschlag *und* beim Wohngeld – obsolet. Dadurch werden hohe Grenzbelastungen vermieden, die dazu führen, dass trotz steigendem Bruttoeinkommen das verfügbare Einkommen kaum oder gar nicht ansteigt.

Die Kindergrundsicherung soll eine Pauschale für die laufenden Ausgaben für ein Kind darstellen, die regelmäßig in vergleichbarer Höhe bei allen Haushalten anfallen. Sonder- und Mehrbedarfe aufgrund von besonderen Lebenslagen wie beispielsweise einer Behinderung oder krankheitsbedingten Mehrausgaben sollen daher zusätzlich erbracht werden. Gleiches gilt für größere Anschaffungen, die nur bei einigen Haushalten und in sehr großen zeitlichen Abständen anfallen wie beispielsweise der Kauf eines Kinderfahrrads oder jugendgerechter Möbel. Solche Ausgabenpositionen können nicht sinnvoll pauschaliert werden. Für diese notwendigen Ausgaben sollen zusätzliche Einmalbeihilfen gewährt werden.

⁶ Die Bundesregierung schätzt, dass nur 30 Prozent der Leistungsberechtigten vor dem „Starke-Familien-Gesetz“ den Kinderzuschlag in Anspruch genommen haben und erwartet, dass sich die Quote aufgrund der gesetzlichen Verbesserungen auf 35 Prozent erhöht – bezogen auf die mit dem Gesetz ebenfalls vergrößerte Gruppe der Anspruchsberechtigten. Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP (Drucksache 19/7403 vom 29.01.2019)

⁷ IAB-Übersicht: Studien zur Nicht-Inanspruchnahme von Arbeitslosengeld II, zitiert nach Bundestags-Drucksache 19/2804 vom 18.06.2018, S. 10. Eine Nichtinanspruchnahme von 48 Prozent bedeutet, dass von 100 Leistungsberechtigten 52 ihren Anspruch geltend machen und 48 – also rund die Hälfte – dies nicht tun.

⁸ DGB Bundesvorstand, Beschluss vom 31.3.2020, siehe:

<https://www.dgb.de/++co++39180022-94f7-11ea-91df-52540088cada/DGB-Konzept-fuer-eine-arbeitnehmerorientierte-Kindergrundsicherung.pdf>

Sofern die Eltern eines Kindes weiterhin Hartz-IV-Leistungen beziehen, wird die Kindergrundsicherung bei den Ansprüchen der Eltern nicht leistungsmindernd angerechnet. Diese Regelung ist wichtig, damit auch Familien, in denen die Eltern Hartz-IV beziehen, von der Kindergrundsicherung profitieren. Bei einer Anrechnung würde der positive Effekt der Kindergrundsicherung in einem Nullsummenspiel verpuffen, da die Leistungen fürs Kind spiegelbildlich die Leistungsansprüche der Eltern reduzieren würden.

Anspruch auf die Kindergrundsicherung sollen alle minderjährigen Kinder erhalten. Volljährige junge Erwachsene bis 25 Jahre, die sich in einer Erstausbildung befinden oder die arbeitslos gemeldet sind und einen Ausbildungs- oder Studienplatz suchen, sollen den Sockelbetrag der Kindergrundsicherung erhalten. Diese Regelung entspricht den Anspruchsvoraussetzungen des heutigen Kindergeldes.

3.2 Höchst- und Sockelbeträge der Kindergrundsicherung

Nach dem DGB-Konzept soll die Höhe der Kindergrundsicherung einkommensabhängig sein. Der Höchstbetrag soll die tatsächlichen Bedarfe von Kindern und Jugendlichen abdecken und soziale Teilhabe ermöglichen – auf einem deutlich höheren Niveau als es die Hartz-IV-Regelsätze heute gewährleisten. Mit steigendem Einkommen vermindert sich der Zahlbetrag bis auf einen Sockelbetrag.

Die Kindergrundsicherung setzt sich somit aus **zwei Komponenten** zusammen, einem Sockelbetrag, also einem neuen Kindergeld, das alle Haushalte mit Kindern unabhängig von ihrem Einkommen erhalten sowie einem einkommensabhängigen Zusatzbetrag. Sockel- und Zusatzbetrag ergeben abhängig vom Elterneinkommen den Höchstbetrag.

Da die notwendigen Ausgaben für Kinder und Jugendliche und deren Bedarfe für soziale Teilhabe mit dem Alter steigen, schlägt der DGB nach drei Altersgruppen gestaffelte Höchstbeträge vor.

Altersgruppen	Höchstbeträge	Sockelbetrag/neues Kindergeld
unter 6 Jahre	364 €	240 €
6 bis 13 Jahre	476 €	240 €
14 bis 18 Jahre	504 €	240 €

Die Höchstbeträge orientieren sich an einem Vorschlag der Sozialwissenschaftlerinnen Irene Becker und Verena Tobsch (siehe Kasten am Ende) und enthalten einen pauschalierten Wohnkostenanteil für das Kind in Höhe von 101 Euro⁹. Dieser Betrag entspricht den durchschnittlichen Mehrkosten fürs Wohnen, wenn ein Kind im Haushalt lebt. Die Integration

⁹ Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Wohn- und Kostensituation SGB II, September 2019

eines Wohnkostenanteils in die Kindergrundsicherung und dessen automatische Auszahlung hat den Vorteil, dass bei Haushalten, die nur einen relativ geringen Anspruch auf Wohngeld haben (bis zur Höhe des Kinderwohngeldanteils) ein Antrag auf Wohngeld entbehrlich ist. Sind die tatsächlichen Wohnkosten höher als der Wohnkostenanteil im Höchstbetrag der Kindergrundsicherung, werden sie dem Bedarf der Eltern zugerechnet und können beim Wohngeld bzw. den Wohnkosten bei Hartz IV geltend gemacht werden.

Bei einem Vergleich der hier vorgeschlagenen Höchstbeträge mit den Hartz-IV-Regelsätzen (siehe Tabelle 2) ist zu bedenken, dass die monatlich ausgezahlten Leistungen im DGB Konzept nur die Ausgaben abdecken sollen, die sinnvollerweise pauschaliert werden können. Zusätzlich besteht anlassbezogener Anspruch auf Einmalbeihilfen (z.B. Kinderfahrrad, Einrichtung Jugendzimmer). Die Hartz-IV-Regelsätze sollen hingegen (nahezu) den gesamten Bedarf abdecken. Unter Berücksichtigung der Wirkung der Einmalbeihilfen liegen die Höchstbeträge des DGB-Vorschlags 55 Euro (Kinder unter sechs Jahren), 126 Euro bzw. 137 Euro (Jugendliche ab 14 Jahre) über den Hartz-IV-Sätzen.¹⁰

Tabelle 3:
Vergleich DGB-Konzept einer Kindergrundsicherung mit den Hartz-IV-Leistungen (2019)

	DGB-Konzept Kindergrundsicherung (enthält 101 € Wohnkostenanteil)	Hartz IV (Regelsatz plus 101 € Wohnkostenanteil)	Differenz
Altersstaffelung			
0-5 J.	364 €	346 €	18 €
6-13 J.	476 €	403 €	73 €
14-18 J.	504 €	423 €	81 €

Dass die Erhöhungen nach dem DGB-Konzept im Vergleich zum Hartz-IV-Leistungsniveau bei älteren Kindern und Jugendlichen deutlich höher ausfallen als bei Vorschulkindern, liegt an den Defiziten im Herleitungsverfahren der Hartz-IV-Regelsätze: Diese werden aus den Konsumausgaben der ärmsten 20 Prozent der Haushalte mit einem Kind abgeleitet. Diese statistisch gemessenen Ausgaben werden in einem zweiten Schritt politisch motiviert kleingerechnet, indem bestimmte Ausgabenpositionen als nicht regelsatzrelevant herausgestrichen werden (z.B. Tabak, Alkohol, Ausgaben für Haustiere, Ausgaben für „Gaststättenbesuche“, wozu auch die Portion Pommes im Freibad und die Kugel Eis von der Eisdiele gehören.) Diese Kürzungen schlagen bei den älteren Kindern und bei Jugendlichen stärker durch, weil viele der gekürzten Positionen bei Vorschulkindern gar nicht oder kaum anfallen. Insofern ist der Reform- und Erhebungsbedarf bei den Kindern unter sechs Jahren tatsächlich deutlich niedriger als bei älteren Kindern und Jugendlichen.

¹⁰ In Anlehnung an Berechnungen von Irene Becker wird der Umfang der Einmalbeihilfen auf 14 Prozent der Höhe der laufenden Leistung geschätzt.

Die Höhe des Sockelbetrags trägt der Verfassungsvorgabe Rechnung, dass das kindliche Existenzminimum nicht besteuert werden darf. Der Sockelbetrag tritt an die Stelle des Kindergeldes und des Kinderfreibetrags nach geltendem Recht. Der DGB fordert analog dem heutigen Kindergeld einen einheitlichen Sockelbetrag in Höhe von 240 Euro¹¹. Damit ergibt sich für alle Haushalte ein spürbarer Vorteil gegenüber dem heutigen Kindergeld (zurzeit 204 Euro fürs erste und zweite Kind).

Mit dem DGB-Konzept für eine Kindergrundsicherung wird das Existenzminimum von Kindern im Sozial- und Steuerrecht faktisch vereinheitlicht und die bisherige Privilegierung von Besserverdienenden über die Steuerersparnis aufgrund des Kinderfreibetrags überwunden.

3.3 Einkommensabhängiges Abschmelzen der Kindergrundsicherung

Der DGB tritt dafür ein, die materielle Besserstellung durch die Kindergrundsicherung auf die unteren und mittleren Einkommensgruppen zu konzentrieren und insbesondere Arbeitnehmerhaushalte mit kleinen Einkommen materiell besserzustellen. Gleichzeitig ist die Anrechnung von Erwerbseinkommen so zu gestalten, dass die Aufnahme und die Ausweitung einer Erwerbstätigkeit zu spürbaren Einkommenszuwächsen führen. Keinesfalls dürfen die verfügbaren Haushaltseinkommen unabhängig davon, ob eine Erwerbstätigkeit ausgeübt wird oder nicht, durch die Kindergrundsicherung nivelliert werden.

Diese Anforderungen erfüllt der folgende Tarifverlauf:

Bei der Berücksichtigung von Einkommen soll ein umfassender Einkommensbegriff zu Grunde gelegt werden. Neben steuerpflichtigen Einnahmen sollen auch beispielsweise Arbeitslosengeld, Renten, zufließender Unterhalt und Unterhaltsvorschuss angerechnet werden.

Anrechnung des Einkommens der Eltern

Die Anrechnung von Elterneinkommen setzt erst ein, wenn der Bedarf der Eltern bzw. des Elternteils durch eigenes Einkommen gedeckt ist.

Dies soll bei Alleinerziehenden ab einem verfügbaren Nettoeinkommen von 1.040 Euro erfolgen, bei Paaren ab 1.560 Euro. Die Beträge basieren ebenfalls auf dem Vorschlag von Becker/Tobsch zur Festsetzung des Existenzminimums und beinhalten einen Wohnkostenanteil in Höhe der heutigen, tatsächlichen Wohnkosten im Hartz-IV-Leistungsbezug (Alleinerziehende 390 Euro; Paare 514 Euro). Bis zu diesen Einkommensgrenzen sollen auch die

¹¹ Zur rechnerischen Herleitung des Betrags in Höhe von 240 Euro: Die Höchstbeträge stellen das Existenzminimum dar. Multipliziert mit 12 ergeben sich neue „fiktive Kinderfreibeträge“, die steuerfrei bleiben müssen und daraus abgeleitet, maximale „fiktive Steuervorteile“ je nach Altersgruppe in Höhe von monatlich 204 Euro, 251 Euro und 266 Euro. Der altersgruppengewichtete Durchschnittswert beträgt 240 Euro. Das heißt, die *Ermittlung* des Sockelbetrags folgt der Wirkungsweise des heutigen Kinderfreibetrags; die nach geltendem Recht mit dem Einkommen steigende Steuerersparnis wird aber zugunsten eines einheitlichen Sockelbetrags für alle überwunden.

Einmalbeihilfen für größere Anschaffungen, die nur unregelmäßig anfallen, gezahlt werden.

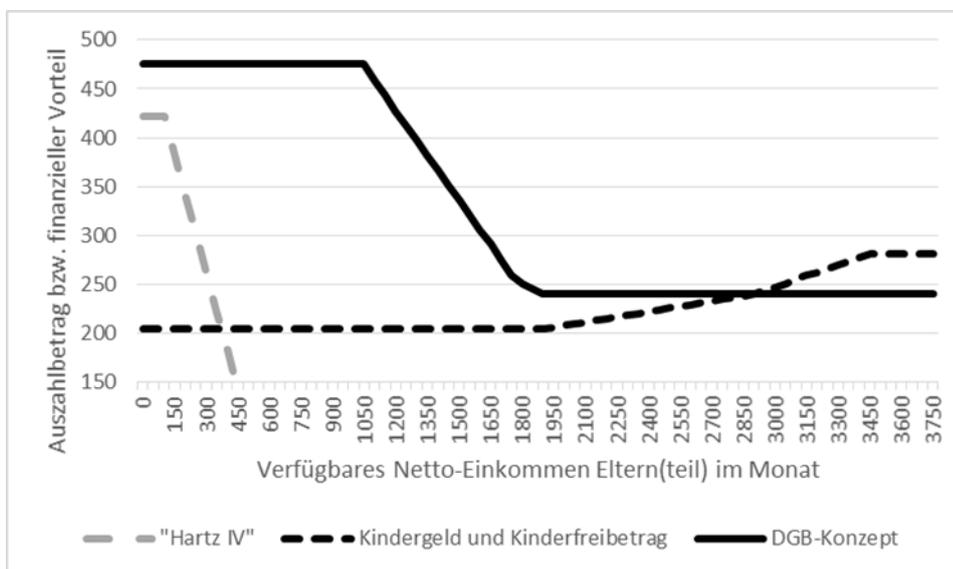
Übersteigt das Elterneinkommen den Eigenbedarf, dann wird der Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung „behutsam“ und kontinuierlich linear auf den Sockelbetrag abgeschmolzen.

Ab einem mittleren Einkommen soll nur noch der Sockelbetrag als neues Kindergeld ausbezahlt werden. Der DGB schlägt dazu als Grenzwerte verfügbare Nettoeinkommen von 1.780 Euro (Alleinerziehende) bzw. 3.040 (Paare) vor. Die genannten 1.780 Euro Nettoeinkommen werden bei einem Bruttolohn in Höhe von 85 Prozent des durchschnittlichen Arbeitsentgelts erreicht. Der Betrag für Paare ergibt sich durch Multiplikation mit dem Faktor 1,7 (entsprechend der Äquivalenzgewichte nach der alten OECD-Skala).

Das Abschmelzen beginnt mit einer Transfer-Entzugsrate von „0,1“ Prozent, die linear auf bis zu maximal 52 Prozent ansteigt. Die 52 Prozent werden bei Haushalten mit einem Kind zwischen 14 und 17 Jahren beim Erreichen der Einkommensgrenze wirksam, ab der nur noch der Sockelbetrag ausgezahlt wird.¹²

Grafik 1:

Kindergrundsicherung und Status quo im Einkommensverlauf
(Alleinerziehende, 1 Kind 6-13 Jahre)



Quelle: DGB, Werte für 2019

Einkommen des Kindes

Die Kindergrundsicherung soll das soziokulturelle Existenzminimum von Kindern und Jugendlichen decken. Wenn Unterhalt oder Unterhaltsvorschuss für ein Kind zufließen, ist

¹² Die maximale Transferentzugsrate der Kindergrundsicherung für jüngere Kinder unter sechs Jahren beträgt 34 Prozent, die für Kinder zwischen sechs und 13 Jahren 50 Prozent.

ein Teil des kindlichen Bedarfs bereits gedeckt. Deshalb sieht das DGB-Konzept vor, den Höchstbetrag der Kindergrundsicherung um zufließenden Unterhalt oder Unterhaltsvorschuss zu mindern.

Erwerbseinkommen des Kindes – das ist in der Regel eine Ausbildungsvergütung – sollen zu 50 Prozent angerechnet werden.

Die Anrechnung von Eltern- und Kindeseinkommen soll additiv erfolgen.

4. Bürgerfreundliche Antragstellung und Leistungsgewährung

Der DGB verfolgt das Ziel, dass alle Haushalte, die einen Anspruch auf den einkommensabhängigen Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung haben, diesen auch erhalten. Dazu sollen Antragstellung und Leistungsgewährung so einfach, unbürokratisch und bürgerfreundlich wie möglich gestaltet werden. Soweit möglich soll bei der Anspruchsprüfung auf Daten zum Einkommen zurückgegriffen werden, die bei den Behörden ohnehin schon vorliegen, so dass eine erneute Erfassung der Einkommensverhältnisse bei der Antragstellung entbehrlich wird. Dabei kann an die Vorarbeiten im Rahmen des Gesetzes zur Digitalisierung von Familienleistungen angeknüpft und aufgebaut werden, mit denen u.a. ein digitaler Datenaustausch zwischen Behörden zur Erleichterung der Antragstellung eingeführt wird.

Eine bürgerfreundliche Administration könnte so aussehen: Zuständig für die Anspruchsprüfung und Auszahlung der Kindergrundsicherung sind die Familienkassen. Die Kindergrundsicherung wird – so wie heute das Kindergeld – einmalig nach der Geburt des Kindes beantragt. Dabei haben Leistungsberechtigte die Option, ihr Einverständnis dazu zu geben, dass andere Behörden wie etwa die Rentenversicherungen, die Finanzämter, die Jobcenter und Wohngeldstellen die ihnen vorliegenden Daten zum Einkommen an die Familienkassen übermitteln. Alternativ bleibt eine Antragstellung mit Einkommensnachweisen möglich. Um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass den Behörden aktuelle Änderungen der Einkommensverhältnisse teils (noch) nicht bekannt sind und um Rückforderungen von zu viel ausgezahlter Kindergrundsicherung zu vermeiden, könnten laufend nur 90 Prozent des rechnerischen Anspruchs ausgezahlt werden und der Rest nach einer „Endabrechnung“ als eine Art Weihnachtsgeld zum Jahresende. In jedem Fall sollte analog zu den geltenden Regelungen beim BAföG die Möglichkeit bestehen, beantragen zu können, dass nicht auf zurückliegende Zeiträume, sondern auf die aktuelle Einkommenssituation abgestellt wird.

5. Positive Effekte und Verteilungswirkung¹³

Vom DGB-Konzept für eine Kindergrundsicherung würden vor allem Haushalte mit Kindern profitieren, die über Erwerbseinkommen verfügen. Das sind Erwerbstätigenhaushalte, die

¹³ Die Anzahl der Wechsel aus dem Hartz-IV-System sowie die Verteilungswirkungen wurden vom Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) im Auftrag des DGB mittels eines Mikro-Simulationsmodells geschätzt.

heute mit Hartz IV aufstocken müssen, Erwerbstätigenhaushalte, die zwar einen ergänzenden Hartz-IV-Anspruch haben, diesen aber nicht geltend machen sowie Haushalte mit niedrigem Haushaltseinkommen oberhalb der Hartz-IV-Schwelle. Bei diesen Erwerbstätigenhaushalten wirken zwei Vorteile des DGB-Konzepts positiv auf das verfügbare Haushaltseinkommen:

- Die Leistungen der Kindergrundsicherung für ein Kind übersteigen die Leistungen der bestehenden Leistungssysteme (Kinderregelsätze, Kinderzuschlag und Kindergeld).
- Das Erwerbseinkommen der Eltern wird weniger stark leistungsmindernd auf die Kindergrundsicherung angerechnet als nach geltendem Recht im Hartz-IV-System und beim Kinderzuschlag.

Durch die laufenden Leistungen der Kindergrundsicherung steigen die verfügbaren Haushaltseinkommen am stärksten bei den Paaren im 3. und Alleinerziehenden im 4. Dezil der nach ihrem Einkommen geschichteten Haushalte (siehe Grafik 2). Die monatlichen Einkommen steigen hier um bis zu 269 Euro (Paare) und 206 Euro (Alleinerziehende). Unter Berücksichtigung der Gewährung von zusätzlichen Einmalleistungen profitieren am meisten die Paarhaushalte im 1. Dezil und die Alleinerziehenden im 4. Dezil (siehe Grafik 2). Damit ist das DGB-Konzept zielgenau: Die finanzielle Unterstützung kommt genau bei den Familien an, die sie am nötigsten brauchen.

Über 200.000 Haushalte, in denen 710.000 Kinder und Jugendliche leben, könnten ganz aus dem Hartz-IV-Bezug herausgeholt werden, wenn der Vorschlag des DGB für eine Kindergrundsicherung umgesetzt würde. Das sind 36 Prozent der Kinder, die heute Hartz IV beziehen müssen.

Bei den anderen Haushalten wechseln zwar die Kinder aus dem Hartz-IV-Bezug in die Kindergrundsicherung. Die Eltern beziehen jedoch weiterhin Hartz IV, da das Haushaltseinkommen trotz der neuen Kindergrundsicherung nicht ausreicht, die Hartz-IV-Bedarfsschwelle zu überwinden. Auch bei diesen Haushalten steigt jedoch das Haushaltseinkommen deutlich, da die Kindergrundsicherung höher als die kinderbezogenen Hartz-IV-Leistungen ist. Die Einkommenszuwächse aufgrund der Kindergrundsicherung betragen hier bis zu 260 Euro für Haushalte im 1. Dezil (siehe Grafik 2).

Bei mittleren Einkommen führt die Kindergrundsicherung nach dem DGB-Konzept ebenfalls durchgängig zu materiellen Zugewinnen. Denn das neue Kindergeld (Sockelbetrag der Kindergrundsicherung) liegt mit 240 Euro deutlich über dem aktuellen Wert von 204 Euro (für das erste und zweite Kind).

Alle Alleinerziehenden – das sind ganz überwiegend Frauen – werden materiell bessergestellt. Ihr verfügbares Haushaltseinkommen steigt einkommensabhängig zwischen 206 Euro und 74 Euro.

Bei Paarhaushalten mit höheren Einkommen ab dem 8. Dezil der Einkommensverteilung kommt es hingegen zu vertretbaren Steuer Mehrbelastungen, da die Sockelbeträge unterhalb des heute wirksamen maximalen Steuervorteils des Familienlastenausgleichs liegen. Die verfügbaren Einkommen dieser Haushalte sinken um bis zu 3,3 Prozent.

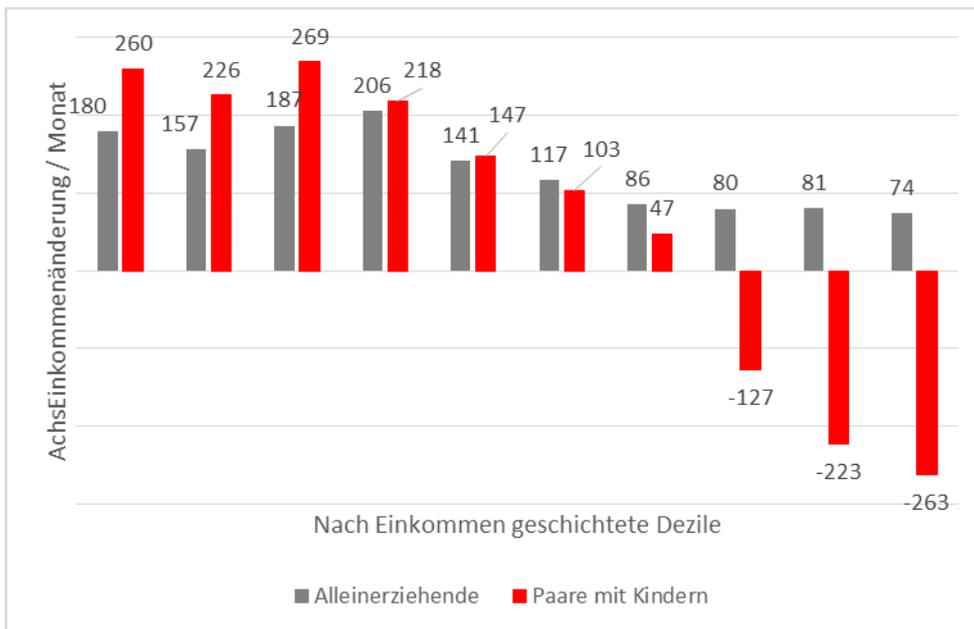
Dieser Effekt setzt bei Alleinerziehenden mit einem Kind erst bei einem zu versteuernden Einkommen von rund 45.000 Euro (entspricht 57.000 Euro brutto) bzw. bei Paaren erst bei rund 85.000 Euro (ca. 105.000 Euro brutto) ein.

Im Ergebnis profitiert die ganz überwiegende Zahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von einer Kindergrundsicherung nach dem DGB-Modell. Selbst bezogen auf die sogenannte „Kerngruppe“ (sozialversicherungspflichtige Beschäftigte mit Berufsabschluss in Vollzeitätigkeit) liegen 80 Prozent der Arbeitsentgelte unterhalb der genannten Verdienstgrenzen, bei denen der Sockelbetrag den bisherigen Vorteil aus dem Kinderfreibetrag unterschreitet.

Zudem sehen die steuerpolitischen Eckpunkte des DGB vor, das Einsetzen des Spitzensteuersatzes „nach rechts“ zu verschieben und erst bei höheren Einkommen wirksam werden zu lassen (und den „Reichensteuersatz“ dafür früher wirksam werden zu lassen). In der Gesamtschau würden also die „negativen Effekte“ einer isolierten Betrachtung der Wirkung der Kindergrundsicherung auf höhere Einkommen weiter relativiert.

Grafik 2:

Einkommensänderungen aufgrund der Kindergrundsicherung (DGB-Konzept, nur laufende Leistungen) nach Dezilen in Euro



Quelle: DGB

6. Kosten ¹⁴

Die jährlichen Brutto-Mehrkosten für eine solche Kindergrundsicherung liegen bei 25,8 Mrd. Euro.¹⁵ Dem stehen Einsparungen aufgrund des Wegfalls des Kinderzuschlags (-1 Mrd. Euro) und bei den Hartz-IV-Regelsätzen (-7,1 Mrd. Euro) gegenüber sowie Mehreinnahmen bei der Einkommenssteuer (5,3 Mrd. Euro). Die Steuermehreinnahmen ergeben sich aufgrund der Reduzierung des heutigen maximalen Steuervorteils durch den Kinderfreibetrag auf den im DGB-Konzept vorgeschlagenen Sockelbetrag.

Die jährlichen Netto-Mehrkosten gegenüber dem geltenden Recht betragen somit 11,4 Mrd. Euro (laufende Ausgaben) bzw. 12,5 Mrd. Euro (einschließlich Einmalleistungen). Allein die Kosten für den heutigen Familienleistungsausgleich (Kindergeld und -freibetrag) liegen bei gut 45 Mrd. Euro (2018). Die Kosten erhöhen sich also um ein gutes Viertel. Angesichts der vielfältigen positiven Wirkungen der Kindergrundsicherung sind die Mehrausgaben eine sinnvolle Investition in die Zukunft von Kindern und Jugendlichen.

Bei der Bewertung der Kosten ist zu bedenken, dass die Kindergrundsicherung bei allen anspruchsberechtigten Haushalten ankommen soll. Es wird eine Inanspruchnahme von 100 Prozent angenommen, während beim Kinderzuschlag und bei Hartz-IV-Leistungen nur ein Teil der Anspruchsberechtigten seine Ansprüche geltend macht. Ein Teil der Mehrkosten beruht somit nicht auf der Erhöhung der Leistungssätze gegenüber geltendem Recht, sondern auf der Überwindung der Dunkelziffer. Mit anderen Worten: Mit der Kindergrundsicherung werden schon jetzt bestehende Rechte auf materielle Unterstützung so ausgestaltet, dass der Rechtsanspruch mit Leben gefüllt wird und tatsächlich zur Auszahlung kommt.

Bei der Kosten-Rechnung ist nicht berücksichtigt, dass durch die Kindergrundsicherung Erwerbsarbeit deutlich stärker honoriert wird als heute. Da die Kinder abgesichert sind und bei Einkommenssteigerungen die Grenzbelastung maximal 52 Prozent erreicht, werden Arbeitsaufnahmen bzw. die Ausweitung der Arbeitszeit gefördert. Dies gilt auch für Alleinerziehende. Deswegen ist auch der Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur von großer Bedeutung. Dadurch wird das Hartz-IV-System zusätzlich entlastet, so dass sowohl bei den direkten Leistungen, aber auch bei Verwaltungs- und Maßnahmenkosten weitere Einsparungen entstehen werden.

¹⁴ Die Kosten wurden ebenfalls vom Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) im Auftrag des DGB mittels eines Mikro-Simulationsmodells geschätzt.

¹⁵ Gesamtkosten einschließlich der Ausgaben für Einmalbeihilfen (1,1 Mrd. Euro). Enthalten sind zudem Mehrausgaben beim Wohngeld (+ 1,4 Mrd. Euro) aufgrund von „Ausstiegen“ von Haushalten aus dem Hartz-IV-Bezug.

7. Exkurs: Existenzminima von Kindern und Jugendlichen nach Becker/Tobsch

Die heutigen Hartz-IV-Regelsätze basieren auf den statistisch gemessenen Konsumausgaben der einkommensärmsten 20 Prozent der Haushalte nach der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Ausgangspunkt sind somit nicht tatsächliche Bedarfe, sondern das Wenige, das einkommensarme Haushalte aufgrund von Budgetrestriktionen für ihre Kinder ausgeben können. In einem zweiten Schritt werden dann viele statistisch erfasste Ausgabenpositionen als nicht regelsatzrelevant herausgerechnet, etwa Ausgaben für Haustiere, Malstifte für Schulkinder oder die Kugel Eis aus der Eisdiele.

Becker/Tobsch schlagen ein grundlegend anderes Verfahren vor, jedoch ebenfalls ausgehend von der EVS. Charakteristisch für den Vorschlag von Becker/Tobsch ist ein Bruch mit der Annahme, die Ausgaben der „ärmsten der Armen“ mit einer ausreichenden Bedarfsdeckung gleichsetzen zu können. Wesentlich für ihren Vorschlag ist somit eine alternative Bestimmung der Referenzgruppe. Dazu werden zunächst aus der Grundgesamtheit der Haushalte die Bezieh*innen von Grundsicherungsleistungen und die verdeckten Armen herausgenommen, also Personen, die einen bestehenden Grundsicherungsanspruch nicht wahrnehmen. In einem zweiten Schritt werden qualitative Kriterien an die Auswahl der Referenzgruppe angelegt:

- Das Einkommen der Haushalte soll über ihren Ausgaben liegen (keine Budgetrestriktionen aufgrund fortlaufender Verschuldung).
- Die Ausgaben der Referenzgruppe sollen nicht immens weit sondern nur innerhalb gewisser Grenzen hinter den Ausgaben „der Mitte“ zurück bleiben - insofern sind die Konsumausgaben der Mitte ein Bezugs- und Ankerpunkt.

Zur Operationalisierung des zweiten Punktes werden Mindestversorgungs- und Teilhabestandards in Form von Prozentanteilen von den Ausgaben der Mitte festgelegt. Die Referenzgruppe zur Ermittlung der Regelsätze sind dann die Haushalte, die oberhalb der gesetzten Mindestschwellen liegen. Die Höchstbeträge im DGB-Modell basieren auf der Modellvariante, dass im Bereich Ernährung 85 Prozent der Ausgaben der Mitte finanzierbar sein sollen, 75 Prozent der Ausgaben für weitere Grundbedürfnisse sowie 60 Prozent der Ausgaben im Bereich „soziale Teilhabe“.

Ausführliche Informationen zum Vorschlag von Irene Becker und Verena Tobsch:

<https://t1p.de/h9fc>



Impressum

Herausgeber: DGB Bundesvorstand
Abteilung Arbeitsmarktpolitik
Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

Telefon: 030-24060 729

www.dgb.de

Mail: ais@dgb.de

verantwortlich: Anja Piel

Kontakt: Johannes Jakob, Martin Künkler

Stand: Juli 2020

Sie können die DGB-Publikation „Arbeitsmarkt aktuell“ und andere DGB-Informationen zur Arbeitsmarktpolitik „druckfrisch“ per Mail bekommen. „Arbeitsmarkt aktuell“ erscheint mit Analysen und Statistiken ca. 8 bis 10 Mal im Jahr und wird im PDF-Format verschickt.

Es ist notwendig, dass Sie sich einmalig in die Verteilerliste eintragen. Folgen Sie diesem Link:

<http://www.dgb.de/service/newsletter> (Bitte „Arbeitsmarkt aktuell“ - Newsletter Arbeitsmarktpolitik“ mit einem Häkchen markieren).

Zum Abbestellen von „Arbeitsmarkt aktuell“ benutzen Sie bitte folgenden Link:

<https://www.dgb.de/service/newsletter?unsubscribe=dgb.bv.arbeitsmarktpolitik>