

Kindergrundsicherung JETZT! – Unser Vorschlag für eine Kindergrundsicherung Aktualisierung der Kostenschätzung 2021



Die Kindergrundsicherung in Kürze:

- **Jedes Kind hat einen Anspruch auf die Kindergrundsicherung.**
- **Sie bündelt eine Vielzahl von Leistungen:** das Kindergeld, den Kinderfreibetrag, den Kinderzuschlag, die SGB II-Regelleistung für Kinder, die pauschalen Anteile im Bildungs- und Teilhabepaket sowie integriert den Unterhaltsvorschuss.
- **Sie orientiert sich an der aktuellen Höhe des kindlichen Existenzminimums,** wie es im Existenzminimumbericht der Bundesregierung festgelegt wird.
- **Sie ist sozial gerecht ausgestaltet** und sinkt mit steigendem Einkommen der Eltern langsam ab.
- **Sie wird automatisch,** also direkt und unbürokratisch ausgezahlt.

Das Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG hat für seine Berechnungen als Grundlage für die Kostenschätzung verschiedene Parameter festgelegt, die systematisch und wissenschaftlich fundiert sind. Zentral sind dafür die Höhe (maximale und minimale Höhe) sowie die Gestaltung der Einkommensabhängigkeit.

(1) Höchst- und Minimalbetrag der Kindergrundsicherung

Die Höhe der Kindergrundsicherung ist inklusiv, sie deckt das sächliche Existenzminimum als auch die Bedarfe für Bildung und Teilhabe ab. Mangels besserer Alternativen stützen wir uns auf das verfassungsrechtlich notwendige steuerliche Existenzminimum, das alle zwei Jahre von der Bundesregierung im Existenzminimumbericht veröffentlicht wird. Aktuell beträgt die Höhe des verfassungsrechtlich notwendigen Existenzminimums 695 Euro monatlich. Sie setzt sich aus der Höhe des sächlichen Existenzminimums (451 Euro) und dem Freibetrag für die Betreuung und Erziehung bzw. Ausbildung (BEA) (244 Euro) zusammen. Dieses Existenzminimum muss für alle Kinder gelten, nicht nur für diejenigen Kinder, deren Eltern Steuern zahlen können. Damit wird der grundlegende Bedarf, den Kinder für ihre Entwicklung benötigen und den das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, gedeckt. Die maximale Höhe der Kindergrundsicherung beträgt also 695 Euro. Die Kindergrundsicherung ist sozial gerecht ausgestaltet, d.h. sie sinkt mit steigendem Familieneinkommen langsam bis auf den Minimalbetrag der Kindergrundsicherung von 330 Euro ab.

Um eine bessere Grundlage für die Höhe der Kindergrundsicherung zu schaffen, fordern wir eine Neuberechnung des kindlichen Existenzminimums. Denn aktuell kommt es durch verschiedene gesetzliche Regelungen und Schnittstellen zu unterschiedlichen Höhen des kindlichen Existenzminimums im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht. Dies führt dazu, dass das kindliche Existenzminimum nicht für alle Kinder auch tatsächlich gedeckt ist. Daher fordern wir als einen ersten grundlegenden Schritt das kindliche soziokulturelle Existenzminimum im Hinblick auf die Frage, was ein Kind wirklich braucht, realitäts- und bedarfsgerecht zu ermitteln. Das neu ermittelte kindliche Existenzminimum muss auch den Bedarf für Bildung und Teilhabe einschließen, soweit dieser pauschalierbar ist.

Was uns dabei wichtig ist: Statt sich wie bei der Ermittlung der derzeitigen Grundsicherungsleistungen an den Ärmsten der Armen zu orientieren, müssen politisch Mindeststandards für eine ausreichende materielle Ausstattung und für soziale Teilhabe festgelegt

werden. Sofern ein menschenwürdiges Existenzminimum aus den Verbrauchsausgaben einer Vergleichsgruppe abgeleitet wird (sog. Statistikmodell) muss diese Gruppe mit ihren Ausgaben ihren tatsächlichen Bedarf selbst decken können. Verdeckt Arme, aber auch Aufstocker*innen sind daher aus der Referenzgruppe auszuschließen, Ausgabenpositionen dürfen nicht mehr willkürlich gestrichen werden. Zudem braucht es einen Kontrollmechanismus, um zu prüfen, ob Teilhabe mit dem neu berechneten Existenzminimum tatsächlich möglich. Die Datengrundlage der Einkommens- und Verbraucherstichprobe (EVS) muss unter Beteiligung von Kindern und Jugendlichen - denn sie sind Expert*innen in eigener Sache - qualifiziert weiterentwickelt und ggf. durch weitere Erkenntnisse erweitert werden.

Wir brauchen einen breiten, gesellschaftlichen Dialog wie eine Neuberechnung des Existenzminimums zukünftig ausgestaltet sein kann. Daher fordern wir eine Expertenkommission, unter Einbeziehung von Wissenschaftler*innen, Vertretern von Sozial- und Wohlfahrtsverbänden sowie Gewerkschaften und Betroffenenorganisationen, die darauf grundlegende Antworten findet.

(2) Gestaltung der Einkommensabhängigkeit¹

Die Kindergrundsicherung ist sozial gerecht ausgestaltet, d.h. sie berücksichtigt den unterschiedlichen Bedarf je nach finanzieller Situation der Familie; die Leistungen der Kindergrundsicherung sinken mit steigendem Familieneinkommen.

Für das Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG muss die Gestaltung der Einkommensabhängigkeit folgende Anforderungen erfüllen:

- **Arme Familien deutlich besser stellen** - Wir wollen, dass die am stärksten von Armut betroffenen Familien deutlich bessergestellt werden, mit steigendem Einkommen sinkt die Leistung ab. Daher haben wir aktuell besonders stark von Armut betroffene Gruppen im Blick u.a. Alleinerziehende.
- **Mittlere und hohe Einkommen gleichstellen** - Durch ein einheitliches Existenzminimum für alle Kinder wird das duale System der Familienförderung aufgehoben, sodass mittlere und hohe Einkommen gleichgestellt werden.
- **Hohe Einkommen nicht schlechter- aber auch nicht besserstellen** – Familie mit höheren Einkommen erhalten im Vergleich genauso viel wie aktuell.
- **Abbruchkanten vermeiden** - Gleichzeitig gestalten wir die Anrechnung von Einkommen so, dass alle Familien – wenn sie eigenes oder zusätzliches Geld verdienen – immer von der Kindergrundsicherung profitieren. Wer mehr verdient, muss auch mit der Kindergrundsicherung spürbare Einkommenszuwächse haben.

Diese Anforderungen erfüllt der gewählte neue Tarifverlauf.

Anrechnung des Einkommens der Eltern

Was uns dabei wichtig ist: Die Kindergrundsicherung beginnt erst abzusinken, wenn das Existenzminimum der Eltern gedeckt ist – sei es aufgrund von existenzsichernden Sozialleistungen oder über Erwerbsarbeit. Der Bedarf der Eltern muss gedeckt sein.

¹ Die nachfolgenden Berechnungen wurden durch Prof. Dr. Holger Bonin (Institut für die Zukunft der Arbeit - IZA Bonn) 2021 mit einem Mikrosimulationsmodell durchgeführt.

Übersteigt das Elterneinkommen den elterlichen Bedarf, dann wird der Höchstbetrag der Kindergrundsicherung langsam und kontinuierlich auf den Minimalbetrag abgeschmolzen.

Wenn der Bedarf der Eltern gedeckt ist, sinkt die Kindergrundsicherung langsam ab. Der Bedarf ist gedeckt, wenn ihnen das aktuelle sozialhilferechtliche Existenzminimum für Erwachsene sowie die tatsächlichen Wohnkosten inklusive der Wohnkosten der Kinder, wenn diese höher sind als der pauschale Anteil in der Kindergrundsicherung, zur Verfügung steht.

Um der besonderen Situation Alleinerziehender Rechnung zu tragen, legen wir einen Mehrbedarf von 150 Euro an. Das Absinken der Kindergrundsicherung beginnt somit etwas später als bei Paarhaushalten.

Für uns ist klar: nicht nur die Bedarfe der Kinder und Jugendlichen bedürfen einer Neuberechnung. Auch die Ermittlung des Existenzminimums der Erwachsenen bedarf einer grundlegenden Überprüfung und Neuermittlung.

Übersteigt das Elterneinkommen den Eigenbedarf, wird der Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung langsam und kontinuierlich auf den Minimalbetrag abgeschmolzen. Für die Abschmelzung legen wir eine Transferentzugsrate von 40 Prozent an.

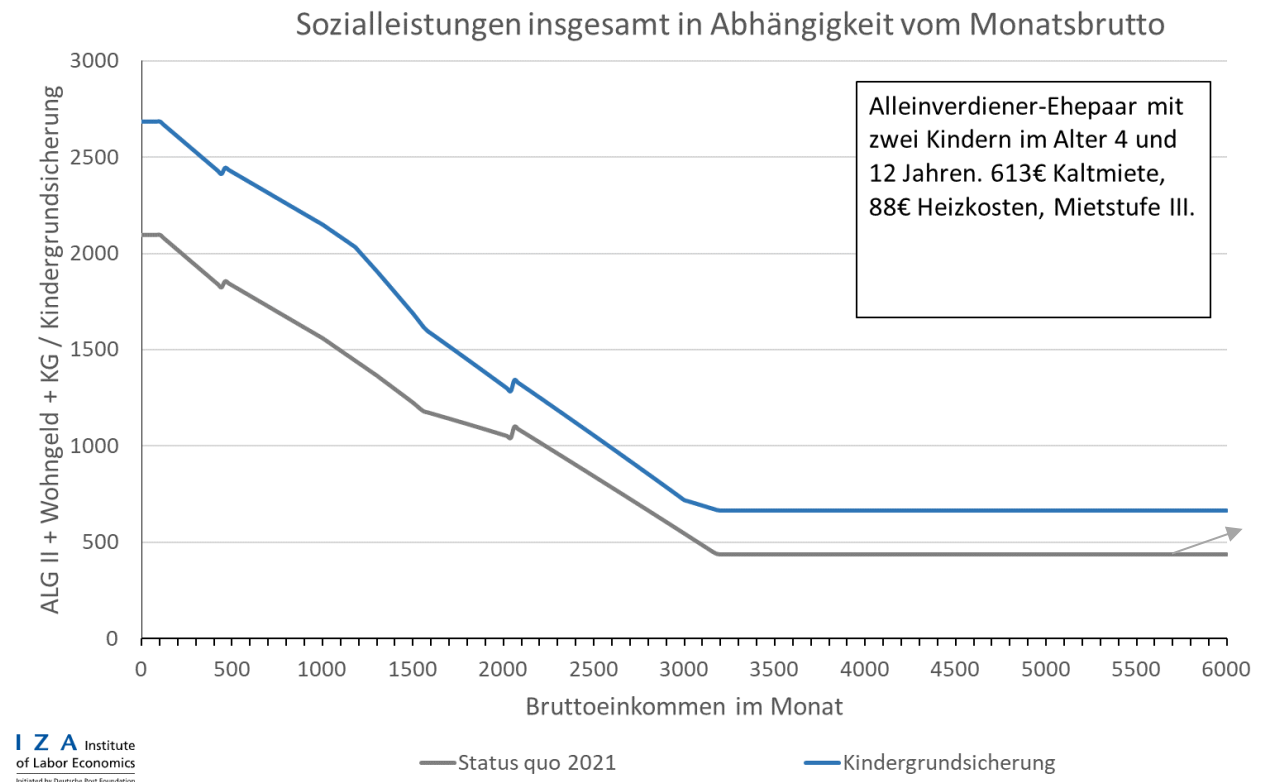
Bei der Berücksichtigung von Einkommen soll ein umfassender Einkommensbegriff zu Grunde gelegt werden. Neben steuerpflichtigen Einnahmen sollen auch beispielsweise Arbeitslosengeld, Renten und zufließender Unterhalt angerechnet werden. Die Kindergrundsicherung soll das soziokulturelle Existenzminimum von Kindern und Jugendlichen decken. Wenn Unterhalt für ein Kind zufließt, ist ein Teil des kindlichen Bedarfs bereits gedeckt. Deshalb wird zufließenden Unterhalt beim Höchstbetrag der Kindergrundsicherung angerechnet. Erwerbseinkommen des Kindes soll ebenfalls angerechnet werden.

Unsere Ziele werden mit diesem Tarif erreicht.

Familien ohne oder im unteren Einkommensbereich profitieren besonders, mittlere und hohe Einkommensgruppen werden gleichgestellt und die Einkommensanrechnung erfolgt langsam und kontinuierlich, Sprungstelle im Tarif – die zu sogenannten Abbruchkanten führen können – werden so vermieden.

Wichtig ist: wenn einzelne Parameter – wie z.B. die Höhe einer Kindergrundsicherung nach einer Neuberechnung des kindlichen Existenzminimums – verändert werden, muss der gewählte Tarif in Bezug auf die normativ formulierten Anforderungen neu geprüft und ggf. verändert werden.

Grafik 1: Kindergrundsicherung und Status quo (Sozialleistungen) im Einkommensverlauf (Bsp.-Haushalt)²



Positive Effekte und Verteilungswirkung

Von der Kindergrundsicherung profitieren alle Familien. Sie ist sozial gerecht ausgestaltet, d.h. gerade Familien ohne und mit geringen Einkommen, die aktuell oft durch das Raster fallen, profitieren besonders. Durch die automatische Auszahlung erreichen wir auch diejenigen, die heute oft ihre Ansprüche nicht geltend machen, obwohl sie es könnten. Gleichzeitig schließen wir die Lücke zwischen den mittleren und hohen Einkommen.

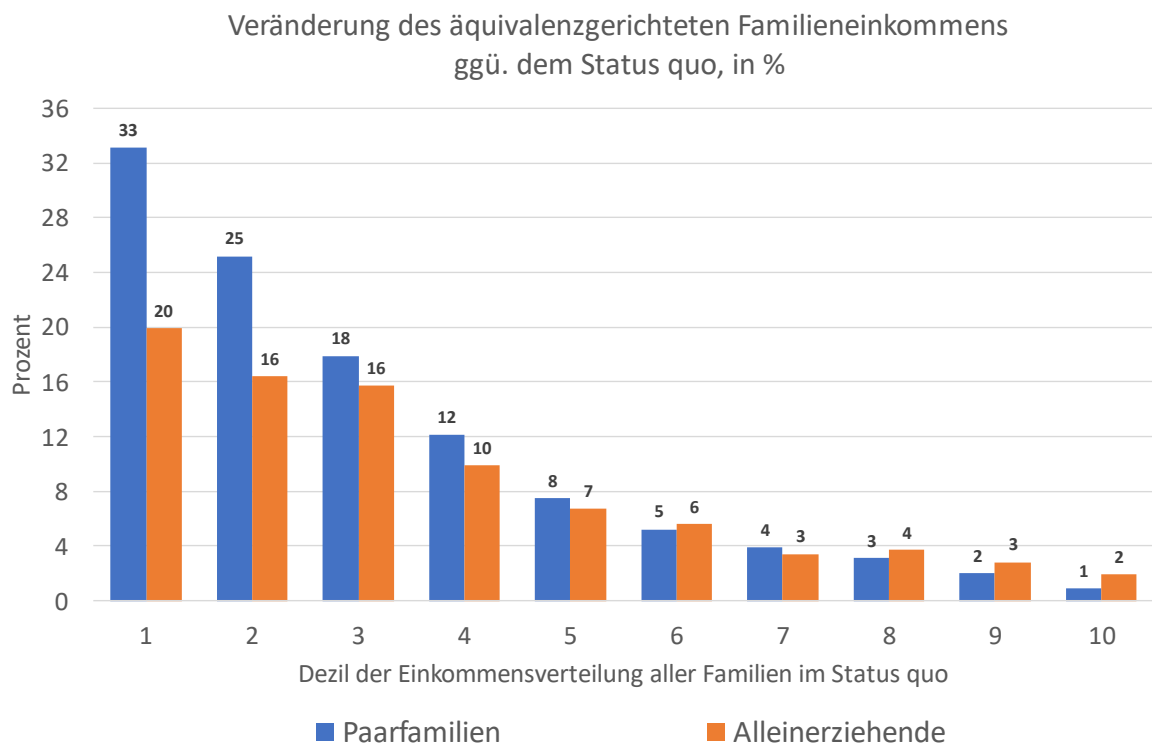
Dies erreichen wir weil:

- Die maximale Höhe der Kindergrundsicherung die Höhe der aktuellen Leistungen übersteigt, wie den Regelsatz für Kinder oder den Kinderzuschlag. Sie ist damit bedarfsgerechter.
- Die minimale Höhe der Kindergrundsicherung ebenfalls höher liegt als das aktuelle Kindergeld, aber genauso hoch wie die aktuell höchste Entlastung durch den Kinderfreibetrag, von dem aktuell vor allem Familien mit hohen und sehr hohen Einkommen profitieren.
- Zusätzliches Einkommen weniger stark angerechnet wird als aktuell, z.B. beim Kinderzuschlag.

² Hinweis I: die leichten Sprünge im Tarif jeweils im Status Quo als auch beim Verlauf der Kindergrundsicherung sind auf die Interaktion mit dem Wohngeld zurückzuführen. Diese Sprünge sind nicht durch Modifikationen am Tarif der Kindergrundsicherung zu vermeiden. Bei Einführung einer Kindergrundsicherung muss zwingend eine Reform des Wohngeldes mitgedacht werden.

Hinweis II: die Wirkung des Kinderfreibetrages ist hier nur annähernd → abgebildet. Mit dem Einbezug der das Kindergeld übersteigenden Entlastungswirkung des Kinderfreibetrages nähert sich die Status Quo Kurve mit steigendem Einkommen der Kindergrundsicherung an und schließt die Lücke im oberen Einkommensbereich.

Grafik 2: Relative Einkommensverbesserungen durch die Kindergrundsicherung ggü. Status Quo



Der untere Einkommensbereich im Detail:

Durch die Kindergrundsicherung steigen die verfügbaren Familieneinkommen am stärksten bei den Paaren in den ersten vier Dezilen, d.h. deutlich bei den Familien ohne oder mit geringen Einkommen unter oder rund um die Armutsschwelle.

Bei den Alleinerziehenden steigt das Familieneinkommen ebenfalls in den ersten vier Dezilen am meisten. Auch hier zeigt sich für die Alleinerziehenden, dass mit der Kindergrundsicherung nun eine Gruppe erreicht wird, die im Status Quo oft durch das Raster fällt.

Die unterschiedlich hohen Beträge zwischen Paarfamilien und Alleinerziehenden sind auf die Anzahl der Kinder in der jeweiligen Familienform (in Paarfamilien leben häufiger mehr Kinder als in Alleinerziehenden-Familien) zurückzuführen. Zudem beziehen relativ viele Alleinerziehende bereits jetzt Sozialleistungen, sie verzeichnen mit einer Kindergrundsicherung auch Zuwächse, aber relativ etwas geringer als die Paar-Familien.

Der mittlere Einkommensbereich im Detail:

Bei mittleren Einkommen führt die Kindergrundsicherung ebenfalls durchgängig zu materiellen Zugewinnen. Denn die minimale Kindergrundsicherung liegt mit 330 Euro deutlich über dem aktuellen Wert von 215 Euro (für das erste und zweite Kind), 235 für dritte und 250 Euro für das vierte und mehr Kinder.

Auch in den höheren Einkommensbereichen gibt es noch moderate Einkommenszuwächse.

Kosten

Die jährlichen Nettokosten für eine Kindergrundsicherung liegen bei 20,5 Mrd. Euro.³ Angesichts der vielfältigen positiven Wirkungen der Kindergrundsicherung sind die Mehrausgaben eine sinnvolle Investition in die Zukunft von Kindern und Jugendlichen.

Die Kostenschätzung im Detail:

Unser Modell der Kindergrundsicherung mit der maximalen Höhe von 695 Euro und der minimalen Höhe von 330 Euro kostet brutto rund 113,2 Milliarden Euro.

Durch das Aufgehen der bisherigen Leistungen (Kindergeld, Kinderzuschlag, Sozialgeld, Unterhaltsvorschuss, etc.) in der Kindergrundsicherung wird mit 81 Mrd. Euro ein Großteil der Kindergrundsicherung refinanziert.

Ein weiterer Baustein der Finanzierung soll die Reform des Ehegattensplittings sein. Das Ehegattensplitting, das nur traditionelle Ehen fördert – unabhängig ob dort Kinder großgezogen werden oder nicht – sorgt derzeit für Mindereinnahmen von mindestens 11,5 Milliarden Euro. Für Ehen von sehr langer Dauer fordern wir von der Politik umsetzbare Übergangslösungen.

Die jährlichen Nettokosten für eine Kindergrundsicherung liegen bei 20,5 Mrd. Euro.

Bei der Bewertung der Kosten ist zu bedenken, dass die Kindergrundsicherung bei allen anspruchsberechtigten Haushalten auch tatsächlich ankommt. Es wird eine Inanspruchnahme von 100 Prozent angenommen, während beim Kinderzuschlag und bei SGB II-Leistungen nur ein Teil der Berechtigten seine Ansprüche geltend macht. Ein Teil der Mehrkosten beruht somit nicht auf der Erhöhung der Kinderleistung gegenüber geltendem Recht, sondern in der Erhöhung der Inanspruchnahme auf 100 Prozent. Mit der Kindergrundsicherung wird somit der Anspruch jedes Kindes auf sein Existenzminimum auch tatsächlich umgesetzt.

Ferner wäre mit der Einführung einer Kindergrundsicherung auch ein Abbau der derzeit sehr hohen Bürokratiekosten und eine Stärkung der Binnennachfrage mit der Folge positiver Beschäftigungsimpulse verbunden.

Zudem gehen wir davon aus, dass durch die Kindergrundsicherung viele negative Auswirkungen von Armut auf Bildung, Gesundheit und soziale Teilhabe gar nicht erst entstehen, die wir aktuell mühsam und kostenintensiv wieder zu bekämpfen versuchen.

Zur Schließung der verbleibenden Finanzierungslücke stehen der Politik weitere zahlreiche Möglichkeiten offen.

Berlin, den 06.05.2021

³ Die Kosten wurden vom Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) im Auftrag des Bündnis Kindergrundsicherung mittels eines Mikro-Simulationsmodells geschätzt.