



Anhörung des Ausschusses für Familie, Kinder und Jugend

„Kindergrundsicherung, bedingungsloses Grundeinkommen“

Kurzbeantwortung des Fragenkatalogs

1. Wie unterscheiden sich die führenden BGE-Modelle in ihren Vorteilen/Nachteilen für Kinder bzw. Familien?

Die Frage ist nicht so einfach zu beantworten, da es nicht die führenden Modelle zum bedingungslosen Grundeinkommen gibt. In Deutschland wahrscheinlich am bekanntesten ist das von Dieter Althaus 2008 vorgeschlagene „Solidarisches Bürgergeld“. Im Kern handelt es sich dabei um eine Grundsicherung in Höhe von 800 Euro monatlich in Verbindung mit einer Transferentzugsrate von 50% sowie einer Kopfpauschale in der Krankenversicherung. Zudem gab es noch ein Modell von Bündnis 90/die Grünen in Baden-Württemberg, das die Grundsicherung tiefer ansetzte, aber im Kern wie das Althaus-Modell auf der Idee einer negativen Einkommensteuer basiert. Des Weiteren gibt es das in den Medien sehr prominente Modell von Götz Werner. Dies weist starke Besonderheiten auf. Zum einen liegt hier die Grundsicherung mit 1000 Euro wesentlich höher, zum anderen soll die Finanzierung nicht endogen aus dem Steuer-Transfer-System erfolgen, sondern stattdessen über Konsumsteuern ausgeglichen werden. Erhöhte Aufmerksamkeit erhielt bzw. erhält das BGE zudem durch die Abstimmung in der Schweiz und in Finnland. Hierbei handelt es sich aber nicht um konkrete Modelle, sondern bisher nur um die generelle Einführung eines Grundeinkommens mindestens auf Höhe des Existenzminimums. In Bezug auf Kinder und Familie ist aber anzumerken, dass der Fokus eines Grundeinkommens nicht primär auf der Sicherung von Kindern liegt, sondern vielmehr eine grundlegende Reform des Steuer-Transfer-Systems darstellt.

Allgemein muss bei BGEs grundsätzlich über drei Parameter diskutiert werden. Der Höhe des eigentlichen Grundeinkommens, der Transferentzugsrate bei eigenem Erwerbseinkommen, sowie der Grenze zwischen Nettoempfänger und Nettozahler. Diese Parameter können wirtschaftspolitischen Zielen zugeordnet werden. So beeinflusst die Transferentzugsrate die Arbeitsanreize und somit die Beschäftigungseffekte im System. Das Mindesteinkommen steht für sozialpolitische Ziele der Armutsbekämpfung und Sicherung der Existenz. Das kritische Einkommen ist ein wichtiger Parameter für finanz- und steuerpolitische Ziele, da es die Menge der

Nettosteuerzahler und der Nettoempfänger beeinflusst. Bei den gängigen Modellvarianten ist zwischen poverty-gap Modellen, bei denen das kritische Einkommen dem Existenzminimum entspricht, und social-dividend Modellen, bei denen schon das Grundeinkommen mindestens das Existenzminimum widerspiegelt, zu unterscheiden. Beide Varianten weisen aber Schwächen auf. So decken erstere Modelle nur einen Teil des Existenzminimums ab, so dass Armut hierdurch nicht ausreichend bekämpft werden kann. Letztere Modelle haben das Problem der Finanzierbarkeit, da nun sehr viele Personen transferberechtigt sind. Zwar kann mit erhöhten Transferentzugsraten dagegen gesteuert werden, aber dies würde wiederum zu fehlenden Arbeitsanreizen führen.

Für Deutschland muss aufgrund der Rechtslage gelten, dass ein Grundeinkommen mindestens das sozio-kulturelle Existenzminimum für alle Gesellschaftsmitglieder (und somit eigentlich auch für Kinder) sicherzustellen muss. Gleichzeitig sollen Hilfeempfänger soweit wie möglich in die Lage versetzt werden, einer eigenständigen Erwerbstätigkeit nachzugehen und unabhängig von der Hilfe zu leben. Doch auch nach der letzten großen Reform aus dem Jahr 2005 („Hartz-Reformen“) sind die Arbeitsanreize für Niedriglohnbezieher nach wie vor unzureichend. Während ein großer Teil der Leistungsbezieher nicht erwerbstätig ist, üben erwerbstätige Hilfeempfänger nicht selten Tätigkeiten aus, die keine dauerhafte Existenzsicherung gewährleisten. Des Weiteren ist das System der steuerfinanzierten Transferleistungen ausgesprochen komplex und intransparent. Die verschiedenen Leistungen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Anspruchsvoraussetzungen, Bemessungsgrundlagen und Vorschriften zur Einkommensanrechnung. Diese Komplexität trägt mit dazu bei, dass bedürftige Personen ihnen zustehende Leistungen nicht in Anspruch nehmen. Auch sind die Transferleistungen und das System der Einkommensbesteuerung nur unzureichend aufeinander abgestimmt. So kann es vorkommen, dass derselbe Haushalt Leistungen nach SGB II erhält - also sozialrechtlich als bedürftig gilt - während sein Erwerbseinkommen gleichzeitig der Einkommensbesteuerung unterliegt, er also steuerrechtlich als wirtschaftlich leistungsfähig angesehen wird. Eine Möglichkeit, die Übergänge zwischen Nettoempfängern und Nettozahlern ökonomisch effizient auszugestalten, besteht darin, die einkommensabhängigen Transferleistungen als „negativen Ast“ den Einkommensteuertarif zu integrieren. Ein derartiges Steuer-Transfer-Modell würde es erlauben, Verteilungsziele über ein einheitliches System zu realisieren. Durch die negative Einkommensteuer wird auch gleichzeitig ein Grundeinkommen eingeführt, das in der Steuerfunktion implizit verankert ist.

2) Wie lässt sich eine gerechte Familienpolitik gestalten, unabhängig davon ob die Eltern verheiratet sind?

Diese Frage ist hochkomplex und kann leider nicht hier in ein paar Zeilen beantwortet werden. Um aber kurz auf den Hauptunterschied einzugehen: Der Hauptunterschied zwischen verheirateten und unverheirateten Paaren ist aus steuerlicher Sicht natürlich das Ehegattensplitting, welches nur bei Verheirateten zur Anwendung kommt. Hierbei wird das Einkommen beider Partner gebündelt und jeweils auf die Hälfte des vorhandenen Einkommens der Steuertarif angewandt. Aufgrund der Progression in der Einkommensteuer führt das zu einem sog. „Splitting-Vorteil“, da das gemeinsame Steueraufkommen von Verheirateten mit großen Einkommensunterschieden niedriger ist als bei gleichem Einkommen. Hierbei ist aber anzumerken, dass es sich beim Ehegattensplitting nicht um eine familienpolitische Leistung im engeren Sinne handelt. Das derzeitige System berechnet die steuerliche Leistungsfähigkeit beider Partner auf Grundlage der Realität einer „intakten Durchschnittsehe“.

3.a) Wie müsste eine effektive Kindergrundsicherung ausgestaltet werden? Welche BGE-Modelle sind (auch im Hinblick auf eine Finanzierung) konkret genug, um ihre Umsetzung zu diskutieren?

Eine effektive Kindergrundsicherung muss mindestens das Existenzminimum des Kindes gemäß des Existenzminimumberichts der Bundesregierung abdecken. Hierbei ist allerdings fraglich, ob dies auch den Erziehungsfreibetrag (Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf) miteinschließt, wie es beim steuerlichen Existenzminimum von Kindern in der Einkommensteuer der Fall ist.

Aus Sicht der Umsetzung machen Modelle, die auf der Logik einer negativen Einkommensteuer basieren am meisten Sinn. Hierbei werden die bisher getrennten Systeme der Grundsicherung sowie der Einkommensbesteuerung zusammengefasst und durch ein integriertes Steuer-Transfer-System ersetzt. Die Finanzierung solcher Modelle ist bei den zurzeit diskutierten Werten sehr schwierig. So berechnet der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 2007/8 eine Finanzierungslücke von 230 Mrd. Euro. Aus wissenschaftlicher Sicht lassen sich aber Modelle mit endogener Finanzierungsstruktur wesentlich besser mit Hilfe mikroökonomischer Simulationen testen und analysieren als dies bei externer Finanzierung wie durch Konsumsteuern der Fall ist. Die Frage ist aber gar nicht, ob eine Finanzierung eines Grundeinkommensmodells möglich ist, sondern ob bei gegebener Finanzierung, die resultierenden Parameter für Grundeinkommen und Transferentzugsrate noch interessant sind.

b) Welche Vorteile/Nachteile hätte die Einführung eines BGE ggü. der Einführung einer Kindergrundsicherung?

Im Gegensatz zu einer Kindergrundsicherung hätte die Einführung eines BGE wesentlich weitreichendere Konsequenzen, da hier direkt in das Steuer-Transfer-System eingegriffen wird. Des Weiteren kann man eine Kindergrundsicherung als Teil eines allgemeinen BGEs begreifen. Eine Kindergrundsicherung lässt sich leichter umsetzen (auch hier natürlich starke Unterschiede je nach Vorschlag). Eine Kindergrundsicherung, die aber im Kern - einfach ausgedrückt - das Kindergeld auf das Existenzminimum anhebt, lässt sich einfach bewerkstelligen. Die Frage muss nur sein, inwieweit dieser Transfer bei der Einkommensteuer berücksichtigt wird.

c) Welchen Beitrag könnte eine Kindergrundsicherung zur Bekämpfung der Kinderarmut leisten?

Die Beantwortung muss vor dem Hintergrund des Begriffs Kinderarmut diskutiert werden. Legt man hier einen relativen Einkommensarmutskonzept zu Grunde, werden ein paar Familien durch das nun höhere verfügbare Haushaltseinkommen aus der Armut gehoben. Dies trifft aber nicht für alle Familien zu, da die Berechnung der Armutsgefährdungsgrenze auf völlig anderen Prinzipien beruht als die Berechnung der Existenzminima. Legt man einen multidimensionalen Armutsbegriff für Kinder an wie es UNICEF tut und indem es um Bildung, Chancen, etc. geht, würde die Armut sinken, wenn die Familien das zusätzliche Einkommen für die Belange des Kindes aufwenden.

d) Wie würde sich die Situation von Alleinerziehenden und pflegenden Angehörigen durch BGE/Kindergrundsicherung verändern?

Durch eine bedingungslose Grundsicherung wird den angesprochenen Haushalten eine gewisse Last genommen. Insbesondere der Zwang wieder zu arbeiten, fällt wegen der fehlenden Bedarfsprüfung beim BGE weg. Gleichzeitig kann hierbei natürlich auch ein Problem gesehen werden, da sich somit die Anreize, sich nach einem neuen Job umzuschauen, verringert werden.

4.a) Wie hoch ist der finanzielle Mehraufwand durch BGE/Kindergrundsicherung.

Wie schon anfangs erwähnt, ist die Beantwortung dieser Frage stark an die Ausgestaltung des BGEs bzw. der Kindergrundsicherung gekoppelt. Das Althaus-Modell, das ein „solidarisches Bürgergeld“ von 800 Euro im Monat in Kopplung mit einer Transferentzugsrate von 50% vorschlägt, wurde in einem Gutachten des Sachverständigenrats auf 250 Mrd. Euro ohne Anpassungseffekte der Haushalte und 230 Mrd. Euro bei Anpassung des Arbeitsangebots der Haushalte geschätzt.

Wenn man die Kindergrundsicherung als Anhebung des Kindergelds auf das Existenzminimum begreift, dann bedeutet das eine monatliche Anhebung von 190 Euro auf 384 (ohne Berücksichtigung der Aufwendungen des BEA) bzw. 584 Euro. 2014 wurde an 14.5 Mio. Kinder Kindergeld in einem Volumen von knapp 34 Mrd. Euro ausgezahlt. Bei einer Verdoppelung des Kindergeld (mit höherer Ordnungszahl des Kindes nimmt die Differenz natürlich ab) kommt es so zu erheblichen Mehrkosten, die irgendwie finanziert werden müssten.

b) Welche Einsparungen (bisherige Sozialleistungen, Verwaltung) wären durch Einführung von BGE/Kindergrundsicherung zu erwarten und welche anderen Quellen/Umstrukturierungen sind zur Finanzierung vorgesehen.

Einsparungen sind hier bei den Sozialleistungen nicht zu erwarten.

5.b) Welche Vorteile/Nachteile hätte die Einführung eines BGE im Vergleich zum bestehenden System.

Unser derzeitiges System ist extrem kompliziert und die Abstimmung zwischen Transfersystem auf der einen und Einkommensteuersystem auf der anderen Seite ist nicht immer reibungslos. Dies ist auch verständlich, da sich beide Systeme vor einem anderen Hintergrund und ausgehend von unterschiedlichen Zielsetzungen entwickelt haben. Mit der Einführung eines BGE-Modells kann dies nun nicht mehr passieren, da alles über ein einheitliches System gesteuert wird. Ein Haushalt/Individuum ist nun entweder Transferempfänger oder Steuerzahler. Ausschlaggebend dafür ist neben der Anzahl und Art der Haushaltsmitglieder nur die Höhe des Einkommens des Haushalts. Und hier liegt auch das Problem eines solchen Systems. Ein solches System, was ganz bewusst auf eine Bedarfsprüfung verzichtet, kann Transfers nur noch verallgemeinern. Ähnlich wie in der Einkommensteuer kann auf die Probleme eines einzelnen Haushalts nicht mehr eingegangen werden. Dies mag vielleicht sinnvoll als Reform des SGB II sein, aber beim SGB XII gibt es hier klar Probleme,

da die Anforderungen von Nicht-erwerbsfähigen wesentlich ausdifferenzierter sind. Hier wäre eine Generalisierung von Zahlungen nicht zielführend.

Positiv hingegen ist der Beitrag zur Bekämpfung von verdeckter Armut durch ein Grundeinkommen.

c) Welche Vorteile/Nachteile hätte die Einführung einer Kindergrundsicherung ggü. dem bestehenden System von Kindergeld und Kinderfreibeträgen?

Das hängt von der Ausgestaltung der Kindergrundsicherung ab. Eine Kindergrundsicherung, die das Existenzminimum des Kindes abdecken soll (einschließlich des Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarfs) liegt deutlich über den derzeitigen Sätzen des Kindergelds. Generell fallen somit dann alle kindbezogenen Freibeträge weg. Der Vorteil liegt natürlich in der Reduktion der Armut in Haushalten mit Kindern durch stärkere finanzielle Unterstützung sowie der Bekämpfung verdeckter Armut. Die kritische Frage ist aber, ob das Kindergeld der Einkommensteuer unterworfen wird und somit mit der finanziellen Situation im Haushalt variiert, oder ob das bisherige System des Familienlastenausgleichs beibehalten wird. In diesem Fall entfällt durch Wegfall des Kinderfreibetrags die stärkere Entlastung einkommensstarker Haushalte, wie sie im derzeitigen System besteht.

d) Wie würde sich ein BGE/Kindergrundsicherung in der Erziehungs- und Jugendhilfe auswirken?

Das Ziel der Kinder- und Jugendhilfe im Sinne des SGB VIII ist es Jugendliche in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung zu fördern und sie zu befähigen, eine eigenverantwortliche und gemeinschaftsfähige Persönlichkeit herauszubilden. Durch eine Kindergrundsicherung würden die Transfers zu den einkommensschwachen Haushalten gestärkt, so dass die Kinder, wenn das Geld bei Ihnen ankommt, stärker innerhalb der Familie gefördert werden könnten. Inwieweit sich das aber konkret auf die Erziehungs- und Jugendhilfe auswirkt, die subsidiär zum elterlichen Erziehungsrecht ist, kann nicht abgeschätzt werden.

e) Müssen bestimmte Sozialleistungen neben einer Kindergrundsicherung oder einem BGE erhalten bleiben, um zu verhindern, dass Kinder/Familien in bestimmten Fällen schlechter gestellt wären als bisher?

Wie schon vorher angesprochen, kann weder ein Grundeinkommen noch eine Kindergrundsicherung alle zurzeit bestehenden Regelungen ersetzen. Hierbei ist insbesondere der Haushaltsalleinerziehendenfreibetrag zu nennen, sowie die § 21 SGB genannten Mehrbedarfe. Gleichzeitig ist eine individuelle Prüfung von nichterwerbsfähigen Personen (SGB XII) meines Erachtens auch bei einer vorhandenen Grundsicherung immer noch nötig. Zudem ist die Höhe des Transfers für Kinder unterschiedlich. Sie ist sogar von der Methodik unterschiedlich in den verschiedenen Systemen. So steigt das Kindergeld mit steigender Ordnungszahl des Kindes während bei den Leistungen im SGB II nach Alter des Kindes unterschieden wird.

6.a) Welche negativen Anreize auf die Beschäftigung haben BGE/Kindergrundsicherung?

Dies hängt massiv von der Ausgestaltung ab. BGE-Modelle können sehr positive Anreizwirkungen entfalten, wenn sie mit einer niedrigeren Transferentzugsrate als zur Zeit (80%-90%) kombiniert werden. Je geringer diese Rate umso größer die Arbeitsanreize. Gleichzeitig nehmen mit der Höhe des BGE auch die Anreize für die unteren Einkommensschichten ab, wieder auf den Arbeitsmarkt zurückzukehren. Es ist hierbei auch zu beachten, dass aufgrund des Lohnabstandsgebots insbesondere in Verbindung mit dem Mindestlohn der Höhe des BGE nach oben Grenzen gesetzt sind.

b) Wie bewerten Sie die Bedingungslosigkeit des Grundeinkommens gerade mit dem Blick auf Nicht-Bedürftige?

Das Wort „bedingungslos“ ist etwas irreführend. Es besagt, dass die zurzeit vorgenommene Bedarfsprüfung für Sozialleistungen wegfällt. Somit ist das Grundeinkommen insofern bedingungslos, als dass dessen Empfang nicht an die Situation des Haushalts gekoppelt ist. Es spiegelt sich aber natürlich im Steueraufkommen wieder. Ein Grundeinkommensmodell benötigt keinen Steuerfreibetrag mehr. Somit werden ab eigenem Einkommen Steuern bezahlt bzw. anfangs das Grundeinkommen reduziert. Somit ändert sich für Nicht-Bedürftige kaum etwas, da der Freibetrag durch ein Grundeinkommen ersetzt wird. Interessant wird es hierbei aber, wenn es um das Vermögen geht. Handelt es sich dabei um Vermögen das Einkommen generiert (Zinsen, Dividenden, Miet- oder Pachteinnahmen), so wird dieses Einkommen natürlich angerechnet. Ist dies aber nicht der Fall, wird der Haushalt Nettoempfänger staatlicher Leistungen, was er im heutigen System nicht wäre.

7. Was wären logische nächste Schritte zur Realisierung – oder Prüfung der Realisierbarkeit – eines BGE bzw. einer Kindergrundsicherung (Grundsatzentscheidungen, Forschungen in bestimmten Bereichen, Pilotprojekte in Land oder Bund...)?

Das Problem eines Grundeinkommensvorschlags ist gar nicht mal so stark das Problem der Finanzierbarkeit, sondern dass es gewisse Grundsätze des derzeitigen Systems verlässt. Hierbei ist insbesondere das Subsidiaritätsprinzip zu nennen. Aus Sicht vieler Bürger wird dies durch die Einführung eines BGEs verletzt. Häufig wird das Problem darin gesehen, dass es der „klassischen Bürgerethik“ widerspricht. Das ist auch mit ein Grund für die ablehnende Haltung der Schweizer zu diesem BGE-Vorschlag.

In Zukunft müsste daher stärker auf einen Dialog zu diesen Themen mit den Bürgern gesetzt werden. Aus wissenschaftlicher Sicht würden natürlich Pilotprojekte helfen ein tieferes Verständnis der Auswirkungen zu erhalten. Zurzeit werden alle Analysen diesbezüglich mit Hilfe mikroökonomischer Simulationsmodelle gemacht, die natürlich starken Annahmen unterliegen.