



FFP

Forschungszentrum
Familienbewusste Personalpolitik

Münster · Berlin · Bochum

Prof. Dr. Irene Gerlach | Henning Heddendorp M.A.

Expertise zum Thema „Kindergrundsicherung“

Münster, Januar 2016

Forschungszentrum
Familienbewusste Personalpolitik
Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Hittorfstr. 17
D 48149 Münster

Telefon: 0251 – 83 28440
Telefax: 0251 – 83 28445
Web: www.ffp.de

gefördert von der



Inhalt

1	Einleitung	1
2	Hintergrund und Status Quo	4
2.1	Kinderarmut und Kinderarmutspolitik	4
2.2	Familienpolitische Instrumente und Leistungen	7
3	Voraussetzungen und Rahmenbedingungen	13
3.1	Familienpolitische Ziele	13
3.2	Grundrechtliche und sozialpolitische Voraussetzungen	15
3.3	Schlüsselaspekte kindlicher Entwicklung und Wohlergehenskonzept	17
4	Qualitative Bewertungskriterien	19
4.1	Dimensionen der Reformanalyse	19
4.2	Indikatoren für politische Reformvorhaben	20
4.2.1	Zielsetzung und Zielerreichung	21
4.2.2	Konkrete Ausgestaltung	22
4.2.3	Auswirkungen auf andere Leistungen und Rechtsgebiete	24
5	Konzepte einer Kindergrundsicherung	28
6	Einordnung und Bewertung	32
6.1	Zielsetzung und Zielerreichung	32
6.2	Konkrete Ausgestaltung	34
6.3	Auswirkungen auf andere Leistungen und Rechtsbereiche	37
7	Reformvorschläge innerhalb des bestehenden Systems	42
8	Fazit	46
9	Literatur	49

1 Einleitung

Die Maßnahmen, Leistungen und Angebote für Familien sind vielfältig und wurden in den letzten Jahren immer wieder kontrovers diskutiert. Welche Förderung brauchen Familien? Wovon profitieren Kinder am meisten? Diese Fragen sind nicht so leicht zu beantworten, wie es auf dem ersten Blick scheinen mag. Im Jahre 2009 wurde vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) eine Gesamtevaluation in Auftrag gegeben, die erstmals umfassend untersucht hat, welche Wirkungen die verschiedenen ehe- und familienbezogenen Leistungen im Hinblick auf bestimmte familienpolitische Ziele haben (Bonin et al. 2013). Ein zentrales Resultat ist, dass neben der Weiterentwicklung des Elterngeldes im Sinne einer partnerschaftlichen Arbeitsteilung vor allem die öffentliche Finanzierung der Kindertagesbetreuung stärker ausgebaut werden muss. Das Kindergeld übt hingegen einen relativ schwachen Effekt auf die untersuchten Zielbereiche aus, dies allerdings über einen langen Zeitraum. Die moderate Erhöhung des Kindergeldes sowie der Kinderfreibeträge und das am 21.07.15 vom Bundesverfassungsgericht gefällte Urteil zum Betreuungsgeld (BVerfG 2015, 1 BvF 2/13) haben die Diskussionen um eine angemessene Förderung von Familien weiter angetrieben.

Reformvorschläge im Bereich der monetären familienbezogenen Leistungen können grundsätzlich danach unterschieden werden, ob sie sich innerhalb des bestehenden Systems familienbezogener Leistungen bewegen oder ob sie eine umfangreiche Neugestaltung beinhalten, wie in der nachfolgenden Abbildung beispielhaft dargestellt.

Abbildung 1 Reformen innerhalb des Systems vs. Neugestaltung des Systems

Reformen <i>innerhalb</i> des bestehenden Systems	Neugestaltung des bestehenden Systems
<ul style="list-style-type: none"> - Kindergelderhöhung - Wegfall oder Neujustierung der bestehenden kindesbezogenen Freibeträge - Einführung eines Kindergrundfreibetrages - Reform des Kinderzuschlags 	<ul style="list-style-type: none"> - verschiedene Kindergrundsicherungskonzepte (teilweise mit Elementen eines Grundeinkommens oder einer Grundsicherung)

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Kindergrundsicherung stellt vor diesem Hintergrund die umfassendste Reform dar, denn sie verlangt nahezu eine komplette Neugestaltung des existierenden Systems aus finanzieller Förderung und steuerlicher Entlastung von Familien. Ihre Befürworter/innen versprechen sich hiervon neben der Bekämpfung von Kinderarmut mehr Transparenz, eine Reduzierung von Antragshürden sowie eine Vereinfachung des Familienlastenausgleichs¹. Die Kindergrundsicherung wird u.a. gefordert vom Bündnis Kindergrundsicherung², dem Paritätischen

¹ Im Folgenden mit FLA abgekürzt. Seit 1996 wird in diesem Zusammenhang vom Familienleistungsausgleich gesprochen, wobei hier ein tatsächliche Ausgleich von externen Effekten, die durch Familienarbeit für die Gesellschaft zustande kommen (Erziehung, Versorgung und Bildung), die aber nicht durch den Markt abgegolten werden, nicht stattfindet (siehe hierzu Gerlach 2004: 211; Siebter Familienbericht der Bundesregierung 2006: 56).

² Das Bündnis Kindergrundsicherung besteht aus neun Wohlfahrtsorganisationen (u.a. Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Kinderschutzbund, Gewerkschaft Erziehung & Wissenschaft, Zukunftsforum Familie) sowie zwölf namhaf-

Wohlfahrtsverband Landesverband Bremen oder dem Familienbund der Katholiken. Reformen innerhalb des bestehenden Systems werden beispielsweise von der SPD, dem Deutschen Gewerkschaftsbund, dem Deutschen Caritasverband oder auch der Evangelischen Arbeitsgemeinschaft für Familienfragen gefordert.

Der Grundgedanke einer Kindergrundsicherung besteht in einer Reform des FLA: Der am verfassungsrechtlich garantierten steuerlichen Existenzminimum orientierte Grundbedarf von Kindern soll durch eine Transferleistung gedeckt werden. Diese kann je nach Konzept bedarfsorientiert oder bedingungslos ausgestaltet sein. Die bestehenden kindbezogenen Leistungen sollen hierdurch ganz oder teilweise ersetzt werden. In den meisten Vorschlägen einer Kindergrundsicherung werden die Beträge mit steigendem Einkommen der Eltern abgeschmolzen.

Von den Befürworter/innen einer Neugestaltung des Systems wird der Infrastrukturausbau der Kinderbetreuung und frühkindlichen Bildung im Sinne einer nachhaltigen Familienpolitik meist nur am Rande erwähnt oder trotz Betonung der Wichtigkeit nicht näher konzeptualisiert. In die Bewertung verschiedener Konzepte zur Unterstützung und Förderung von Familien muss dieser Aspekt jedoch unbedingt einbezogen werden. Dies ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Ergebnisse der angesprochenen Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen wichtig, sondern auch in Bezug auf die langfristige familienpolitische Zielsetzung, eine gleichberechtigte partnerschaftliche Aufgabenverteilung zwischen Erwerbs- und Familienarbeit zu ermöglichen.³

In einer bereits vorliegenden Analyse zweier Konzepte der Kindergrundsicherung kommen Irene Becker und Richard Hauser zu dem Schluss, dass die Kindergrundsicherung im Vergleich zu einer Erhöhung des Kindergelds bzw. des Kinderzuschlags die beste Möglichkeit zur Bekämpfung von Armut von Familien und Kindern darstellt (2010). Trotz ähnlich hoher Kosten wie die für eine Erhöhung des Kindergeldes entstehenden, führe die Kindergrundsicherung zu einer größeren Umverteilung. Eine vergleichende Bewertung der zahlreichen vorliegenden Konzepte zur Kindergrundsicherung ist bisher nicht durchgeführt worden. Die vorliegende Expertise soll diese Lücke im Hinblick auf die dazu notwendigen Grundlagen schließen, indem sie Indikatoren zur Bewertung und Überprüfbarkeit der Kindergrundsicherungskonzepte entwickelt und die Modelle – soweit im Rahmen des vorliegenden Materials möglich – auf diese hin untersucht.

Die Expertise wurde von der Otto-Brenner-Stiftung gefördert und bezieht sich auf eine Auswahl an Konzepten auf der Grundlage von Informationsmaterialien, welche vom Bündnis Kindergrundsicherung zusammengetragen und vom Deutschen Kinderschutzbund übermittelt wurden. Konkret werden die Konzepte von Bündnis 90/Die Grünen, Bündnis Kindergrundsicherung, Diakonisches Werk, Die Linke, Familienbund der Katholiken, Paritätischer Wohlfahrtsverband Landesverband Bremen sowie des Verbandes alleinerziehender Mütter und Väter (VAMV) analysiert. Das Konzept der SPD wird zusammen mit der Position des DGB gesondert behandelt, da es sich hierbei um Reformvorschläge innerhalb des bestehenden Leistungssystems handelt. Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die Konzeptpapiere der Parteien und Verbände nicht zwangsläufig ihre Gesamtbeschlusslage wider-

ten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern), Quelle: www.kinderarmut-hat-folgen.de/buendnismitglieder.php Stand Juli 2015.

³ Siehe hierzu z.B. BMFSFJ 2015: Mehr Partnerschaftlichkeit – ein Plus für die ganze Familie. <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Presse/pressemitteilungen,did=215940.html>. Stand Juli 2015.

spiegeln, da Konzepte einer Kindergrundsicherung auch innerhalb der Parteien und Verbände kontrovers diskutiert werden. Teilweise handelt es sich um Positionspapiere einzelner Mitglieder. In die Expertise sollen solche Vorschläge einbezogen werden, die möglichst umfassend bewertbar sind. Die Positionspapiere erweisen sich zudem als sehr heterogen: Einige von ihnen beinhalten bereits Hinweise auf Umsetzungs- und Finanzierungsmöglichkeiten einer Kindergrundsicherung, andere ähneln stärker einem politischen Appell, eine solche Grundsicherung einzuführen. Neben einer Dokumentenanalyse und der Systematisierung der Konzepte wurden Experteninterviews durchgeführt, um sowohl die steuer- und sozialrechtlichen Konsequenzen einer Kindergrundsicherung umfassend einbeziehen zu können als auch die interessenpolitische Position am Beispiel der Gewerkschaften.

Ziel der Expertise ist es, einen systematischen Überblick über bereits vorhandene Konzepte zur Kindergrundsicherung zu erarbeiten und auf der Grundlage eines Indikatorenkataloges einen Vergleich dieser Konzepte zu ermöglichen. Dieser Vergleich soll dazu dienen, die Modelle wissenschaftlich fundiert zu bewerten. Zu diesem Zweck werden der Hintergrund und der Status Quo zum Thema Kinderarmut sowie zu den bestehenden familienpolitischen Leistungen erläutert (Abschnitt 2). Voraussetzungen und Rahmenbedingungen, welche bei Reformvorschlägen einer Kindergrundsicherung berücksichtigt werden müssen, stehen im Fokus von Abschnitt 3. Anschließend werden die Bewertungskriterien formuliert sowie erläutert (Abschnitt 4) und es wird ein Überblick über die hier untersuchten Kindergrundsicherungskonzepte gegeben (Abschnitt 5). In Abschnitt 6 erfolgt die Einordnung und Bewertung der Konzepte anhand der aufgestellten Indikatoren unter Einbezug der Ergebnisse der Experteninterviews. Abschnitt 7 behandelt die Reformvorschläge von SPD sowie des DGB, welche Veränderungen im bestehenden Leistungssystem beinhalten. Ein abschließendes Resümee ordnet die Erkenntnisse in die politische Diskussion ein.

2 Hintergrund und Status Quo

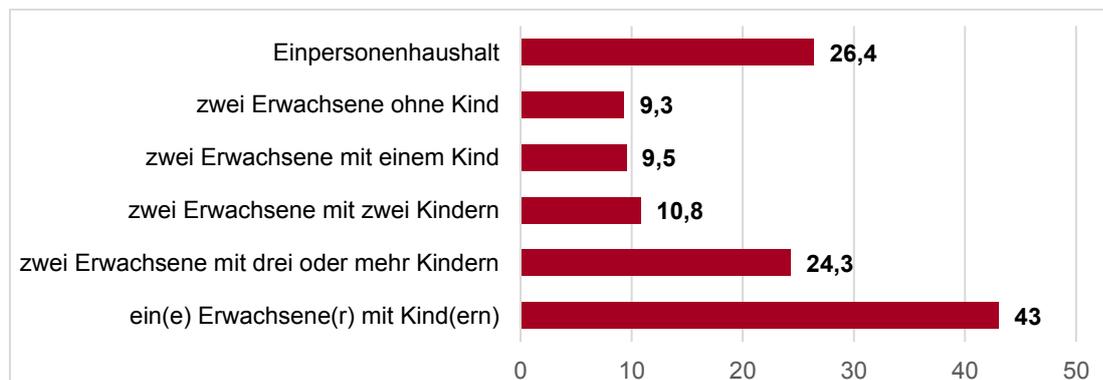
Für die Untersuchung verschiedener Konzepte einer Kindergrundsicherung ist zunächst die Betrachtung des Themenfeldes Kinderarmut relevant, da die Bekämpfung von Kinderarmut als ein zentrales Ziel einer Kindergrundsicherung angeführt wird. Die Einführung einer Kindergrundsicherung würde eine grundlegende Reform des FLA und damit der bestehenden familienbezogenen Leistungen bedeuten. Diese werden in Abschnitt 2.2 dargestellt.

2.1 Kinderarmut und Kinderarmutspolitik

Kinder unter 18 Jahren sind in Deutschland überproportional häufig von Armut betroffen. Als armutsgefährdet gilt derjenige, dessen Einkommen weniger als 60 Prozent des Medians der Äquivalenzeinkommen der Bevölkerung (in Privathaushalten) beträgt. Unterschreitet das Einkommen diesen Wert, kann dies negative Auswirkungen auf den Lebensstandard und die Teilhabechancen der Betroffenen haben (MAIS 2012: 71). Während im Jahr 2013 im Durchschnitt 15,5 Prozent der Bevölkerung armutsgefährdet war, lag die Quote für Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren mit 19,2 Prozent deutlich höher.

Dabei unterscheidet sich die Armutsgefährdung von Kindern bzw. Familien je nach Familienform und Kinderzahl (Abbildung 2). Besonders armutsgefährdet sind Alleinerziehende, deren Armutsgefährdungsquote im Jahr 2013 bei 43 Prozent lag. Vergleichsweise gering sind die Armutsgefährdungsquoten für Paare mit Kindern. Von den Paaren mit einem oder zwei Kindern sind 9,5 bzw. 10,8 Prozent von Armut betroffen. Aber auch bei den Paarfamilien steigt die Armutsgefährdungsquote mit der Zahl der Kinder an. So waren 2013 knapp ein Viertel der Paarfamilien mit drei oder mehr Kindern von Armut betroffen.

Abbildung 2: Armutsgefährdungsquote gemessen am Bundesmedian nach Haushaltstyp,⁴ Deutschland 2013, in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt: Ergebnisse des Mikrozensus.

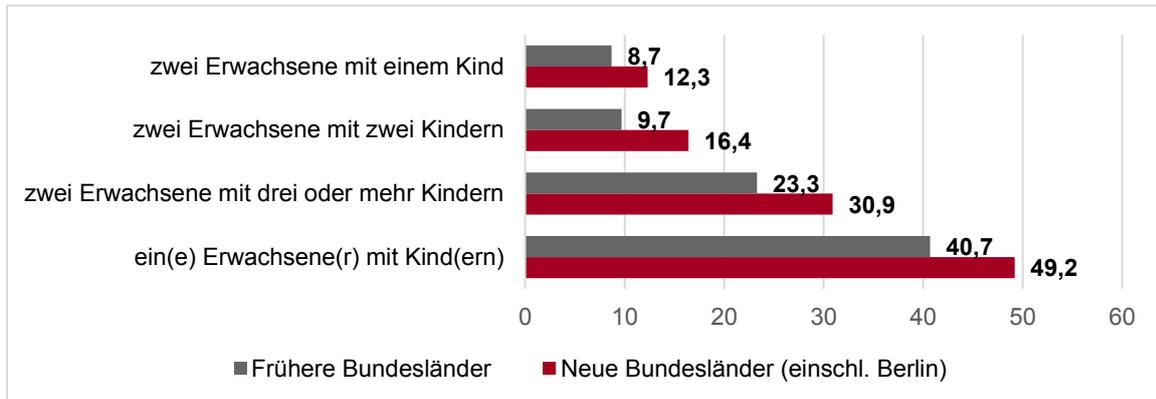
Weiterhin können deutliche regionale Unterschiede bezüglich der Armutsgefährdungsquoten von Kindern und Familien festgestellt werden. So zeigen sich zum einen deutliche Unterschiede zwischen den alten und den neuen Bundesländern: Während in den westdeutschen Bundesländern die Armutsgefährdungsquote von Kindern unter 18 Jahren im Jahr 2013 bei 17,6 Prozent lag, betrug sie in den ostdeutschen Bundesländern 26 Prozent.⁵ Die Unter-

⁴ Zu den Kindern zählen Personen im Alter von unter 18 Jahren ohne Lebenspartner und eigene Kinder im Haushalt. Ab 2011 gelten die Ergebnisse des Mikrozensus mit Hochrechnungsrahmen auf Grundlage des Zensus 2011. Für die Jahre davor ist die Grundlage dieser Volkszählung 1987 im Westen bzw. 1990 im Osten.

⁵ Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Sozialberichterstattung.

schiede zwischen den Familienformen, die bereits für Gesamtdeutschland gezeigt wurden, verstärken sich im Ost-Westvergleich noch einmal (Abbildung 3). Bei den Alleinerziehenden beträgt der Unterschied 8,5 Prozentpunkte, aber auch bei den Paarfamilien sind die Quoten in den ostdeutschen Bundesländern bis zu 7,6 Prozentpunkte höher.

Abbildung 3: Armutsgefährdungsquote von Familien mit Kindern unter 18 Jahren, westdeutsche Bundesländer und ostdeutsche Bundesländer (einschl. Berlin) 2013, in Prozent

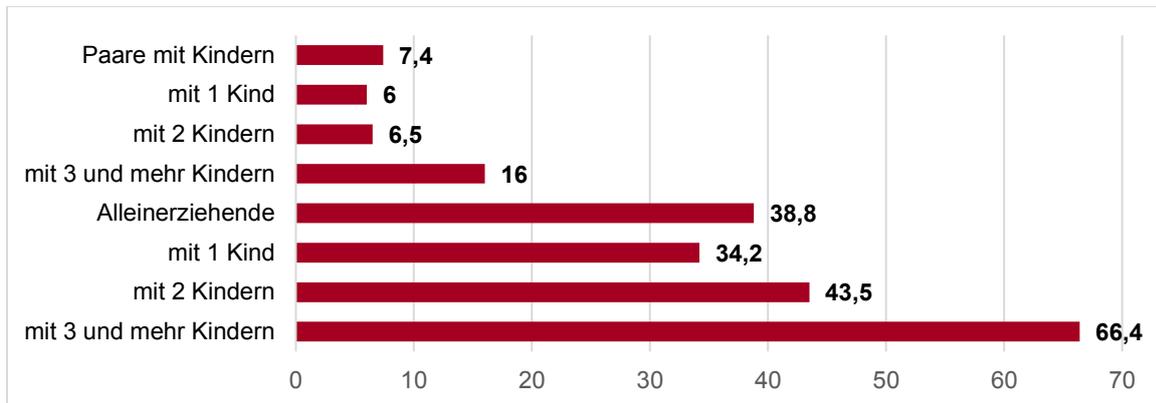


Quelle: Statistisches Bundesamt: Sozialberichterstattung

Neben den Unterschieden zwischen West- und Ostdeutschland gibt es weitere regionale Unterschiede. So sind in Bremen und Mecklenburg-Vorpommern rund ein Drittel der Kinder unter 18 Jahren von Einkommensarmut betroffen. Die niedrigste Armutsgefährdungsquote für Kinder findet sich in der Oberpfalz: Hier sind 9,9 Prozent der Kinder von Armut betroffen. Während in einigen Regionen Westdeutschlands die Quoten ansteigen, zeigen sich in Teilen Ostdeutschlands positive Entwicklungen. So ist in Thüringen das Armutsrisiko für Kinder seit 2005 von 29,2 auf 21 Prozent gesunken. Im Gegensatz dazu zeigen sich insbesondere in Nordrhein-Westfalen gebietsweise deutliche Zunahmen. So ist im Regierungsbezirk Münster der höchste Anstieg des Armutsrisikos zu verzeichnen: Die Armutsgefährdungsquote für Kinder stieg von 18 Prozent in 2005 auf 22,4 Prozent in 2012 (Baumann/Seils 2014: 9).

Dass sich viele Familien und insbesondere einige Familienformen in einer prekären finanziellen Situation befinden, zeigt auch die Zahl der Empfängerinnen und Empfänger von Grundsicherung. Wiederum sind Alleinerziehende besonders deutlich betroffen, wie Abbildung 4 zeigt. So bezogen im Februar 2015 38,8 Prozent der Alleinerziehenden SGB-II-Leistungen. Mit der Anzahl der Kinder steigen die Werte sprunghaft an: Von den Alleinerziehenden mit drei oder mehr Kindern waren mit 66,4 Prozent fast doppelt so viele Alleinerziehende im SGB-II-Bezug wie mit einem Kind (34,2 Prozent). Bei den Paarfamilien lagen die Werte deutlich niedriger, wobei auch 16 Prozent der Paarfamilien mit drei oder mehr Kindern SGB-II-Leistungen bezogen. Im Durchschnitt der Bevölkerung lag die SGB-II-Quote im Februar 2015 bei 10,3 Prozent (BA 2015: 6).

Abbildung 4: SGB-II-Hilfequoten nach Familien mit Kindern unter 18 Jahren in der Bevölkerung, Februar 2015



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2015): Grundsicherung für Arbeitsuchende in Zahlen Mai 2015, S. 6.

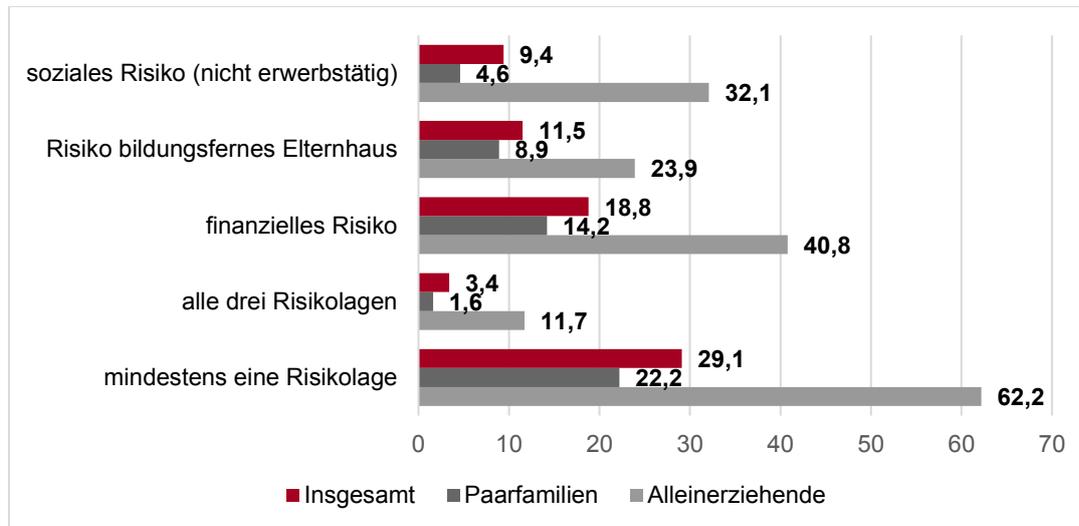
Für Kinder kann das Aufwachsen in einer armutsgefährdeten Familie viele Risiken bergen. So besteht in Deutschland ein enger Zusammenhang zwischen familialen Lebensverhältnissen und der Einkommenssituation der Eltern auf der einen Seite und der Bildungsbeteiligung sowie dem Kompetenzerwerb der Kinder auf der anderen Seite, wie z. B. der Bildungsbericht „Bildung in Deutschland 2014“ nachweist. Dabei sind die ausschlaggebenden Rahmenbedingungen für die Bildungs- und Entwicklungsprozesse der Kinder das Bildungsniveau, der sozioökonomische Status und die Erwerbsbeteiligung der Eltern.⁶ Abbildung zeigt die unterschiedlichen Risikolagen, denen Kinder unter 18 Jahren in Deutschland im Jahr 2012 ausgesetzt waren. Dabei ist die finanzielle Risikolage⁷ mit 18 Prozent die am häufigsten auftretende. Haben beide Eltern weder eine abgeschlossene Berufsausbildung noch eine Hochschulzugangsberechtigung, wird von einem bildungsfernen Elternhaus gesprochen. Im Jahr 2012 waren 11,5 Prozent der Kinder dieser Risikolage ausgesetzt. Auch hier sind wiederum Kinder von Alleinerziehenden mit 23,9 Prozent überdurchschnittlich häufig betroffen. Von einer sozialen Risikolage spricht man, wenn kein Elternteil einer Erwerbstätigkeit nachgeht. Das trifft auf 9,4 Prozent aller Kinder zu. Die Kinder von Alleinerziehenden sind zu 32,1 Prozent betroffen.

Deutlich größer als bei Paarfamilien ist auch der Anteil der Kinder Alleinerziehender, die von allen drei Risikolagen betroffen sind. Während das bei 11,7 Prozent der Kinder von Alleinerziehenden zutrifft, sind es bei den Kindern aus Paarfamilien nur 1,6 Prozent. Insgesamt ist mit einem Anteil von 29,1 Prozent fast jedes dritte Kind von mindestens einer sozialen Risikolage betroffen, bei den Kindern Alleinerziehender liegt der Wert sogar bei 62,2 Prozent.

⁶ Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2014, S. 23f.

⁷ Diese liegt vor, wenn das Familieneinkommen die Armutsgefährdungsquote unterschreitet.

Abbildung 5: Risikolagen von Kindern unter 18 Jahren, Deutschland 2012, in Prozent



Quelle: Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2014, S. 225.

Die finanzielle Situation der Familie stellt damit einen Kernfaktor für die weitere Entwicklung der Kinder dar. Sie entscheidet mit darüber, welche Bildungs- und Teilhabechancen die Kinder im weiteren Leben haben. Auch die Gesundheit der Kinder – als ein weiterer Teilhabebereich – kann durch Armut beeinflusst werden. So ist die Gesundheit von Kindern, die lange in Armut leben, schlechter als die anderer Kinder (Becker/Hauser 2010: 6). Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung zeigt ebenfalls, dass ein enger Zusammenhang zwischen der sozialen und der gesundheitlichen Lage von Kindern und Jugendlichen besteht. So ist zum Beispiel das Risiko für Übergewicht bei Kindern und Jugendlichen aus Familien mit niedrigem Sozialstatus deutlich erhöht. Eine schlechte Gesundheit ist jedoch keine zwangsläufige Folge von Armut – gute soziale und persönliche Ressourcen können negative gesundheitliche Folgen abschwächen (BMAS 2013: 137). Zwar ist ein niedriges Familieneinkommen nicht die alleinige Ursache für diese Problemlagen, aber ein ausreichendes Einkommen kann als notwendige Voraussetzung gesehen werden für ein gesundes Aufwachsen und eine gelingende Sozialisation sowie die gesellschaftliche Entwicklung und den gesellschaftlichen Zusammenhalt (Becker/Hauser 2010).

2.2 Familienpolitische Instrumente und Leistungen

Die Beurteilung von Kindergrundsicherungskonzepten kann nicht allein im Hinblick auf die Armutsvermeidung erfolgen, da eine so grundlegende Reform vieler zusammenhängender Leistungen mit unterschiedlichen politischen wie auch rechtlichen Bereichen und Zielen verknüpft ist. Neben sozial- und arbeitsmarktpolitischen Aspekten würden die Reformvorschläge für den FLA einen grundlegenden Umbau der bestehenden familienpolitischen Instrumente und Leistungen mit sich bringen. Um beurteilen zu können, wie sinnvoll eine Neujustierung oder gar Abschaffung dieser Instrumente ist, ist es unerlässlich ihre grundlegenden Inhalte und Begründungszusammenhänge zu betrachten. Ausgangspunkt hierfür bilden zunächst die Instrumente, welche der Familienpolitik zur Erreichung politischer Zielsetzungen zur Verfügung stehen.

Die Förderung und Unterstützung von Familien ist eine wichtige Aufgabe des Staates, denn Familien erfüllen zahlreiche Funktionen für die Gesellschaft, wie z.B. die Sicherung ihres

Fortbestehens durch Zeugung und Versorgung von Nachkommen, die Weitergabe von Rollen, Strukturen und Werten oder die physische und psychische Regeneration (Gerlach 2010: 42f). Darüber hinaus bewirken Familien auch positive ökonomische Effekte (Institut der deutschen Wirtschaft 2008). Die Aufgabe der Familienpolitik besteht allgemein gefasst darin, Familien bei der Erfüllung ihrer besonderen Funktionen zu unterstützen und im Rahmen von „wünschenswerten Zielen“ zu beeinflussen. Diese leiten sich zum einen aus der grundrechtlich garantierten Sicherheit ab, Familie als Lebensform wählen und leben zu können. Zum anderen verfolgt Familienpolitik das Ziel, Familie als „gesellschaftliches Leistungssystem“ bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen (Lampert 1996, BMFSFJ 2010: 52). Hierbei geht es sowohl um die persönliche Entwicklung und Entfaltung der Familienmitglieder als auch um das Sozialstaatsgebot, welches u.a. gleiche Teilhaberechte von Frauen und Männern, Müttern und Vätern sowie die frühe Förderung von Kindern im Sinne der Chancengerechtigkeit beinhaltet. Weiterhin ist auch die Sicherung bestimmter „Erträge“ von Familie und Familienarbeit Ziel von Familienpolitik, wie etwa eine ausreichende Zahl von Geburten, eine zufriedenstellende Förderung aller Kinder durch Erziehung, Betreuung und Bildung sowie eine Verteilungsgerechtigkeit, nach der die verschiedenen familienbezogenen Leistungen anerkannt und gewährt werden (BMFSFJ 2010: 52).

Die Instrumente der Familienpolitik können auf drei Ebenen ansetzen, die sich durchaus überschneiden können (Gerlach 2010: 257):

1. **Geld:**

Der Staat kann über positive oder negative finanzielle Anreize bestimmte Verhaltensalternativen setzen, wie beispielsweise im Falle der Elterngeld- oder Kindergeldregelung. Darüber hinaus können auf diese Weise auch mögliche Lücken in der Verteilungsgerechtigkeit ausgeglichen werden.

2. **Recht:**

Unter Nutzung seiner Hoheitsrechte kann der Staat durch Ge- und Verbote bestimmte Verhaltensweisen ermöglichen, befördern oder verhindern und für Familien einen rechtlich gesicherten „Schutzraum“ bieten, wie beispielsweise durch das Mutterschutzgesetz (MuSchG).

3. **Infrastruktur**

Wie im Falle der finanziellen Anreize kann der Staat auch infrastrukturelle positive oder negative Anreize setzen, welche bestimmte Verhaltensalternativen hervorrufen und damit in die Gestaltung des Familienlebens eingreifen. Als ein aktuelles Beispiel sei hier der Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur genannt, der jungen Müttern (und Vätern) einen frühen Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt ermöglicht.

Neben diesen drei Ebenen ist auch die **Kommunikation** als ein wichtiges Element zu nennen, da insbesondere in der Familienpolitik Leit- und Rollenbilder von großer Bedeutsamkeit sind. Der Staat kann diese kommunikativ beeinflussen, indem beispielsweise bestimmte Themenschwerpunkte gesetzt, Best-Practice-Beispiele aufgezeigt sowie Problemlagen medienwirksam diskutiert werden, so z.B. Themen wie der demografische Wandel, „Zeit für Familien“ oder „Neue Väter“.

Die verschiedenen familienbezogenen Leistungen im Rahmen des FLA und der Familienförderung sind unterschiedlicher Art. Sie können einerseits nach dem Prinzip der Leistungsfä-

higkeit steuerliche Entlastungen beinhalten, beispielsweise über die Kinderfreibeträge oder den Entlastungsbetrag für Alleinerziehende. Weiterhin werden ermäßigte Beiträge oder beitragsfreie Mitgliedschaften von Familienmitgliedern in der Sozialversicherung oder aber monetäre Transfers in Form des Kindergeldes, Kinderzuschlags und ähnlicher Leistungen zu den familienbezogenen Leistungen gezählt. Daneben existiert eine Vielzahl an subventionierten Infrastrukturleistungen und Realtransfers, wie z.B. die Subvention von Kinderbetreuungsplätzen, Leistungen der Jugendhilfe, Angebote des Schul- und Hochschulsystems sowie der Familienberatung (Gerlach 2010: 258). Die nachfolgende Abbildung gibt eine Übersicht über die verschiedenen Formen der Leistungen:

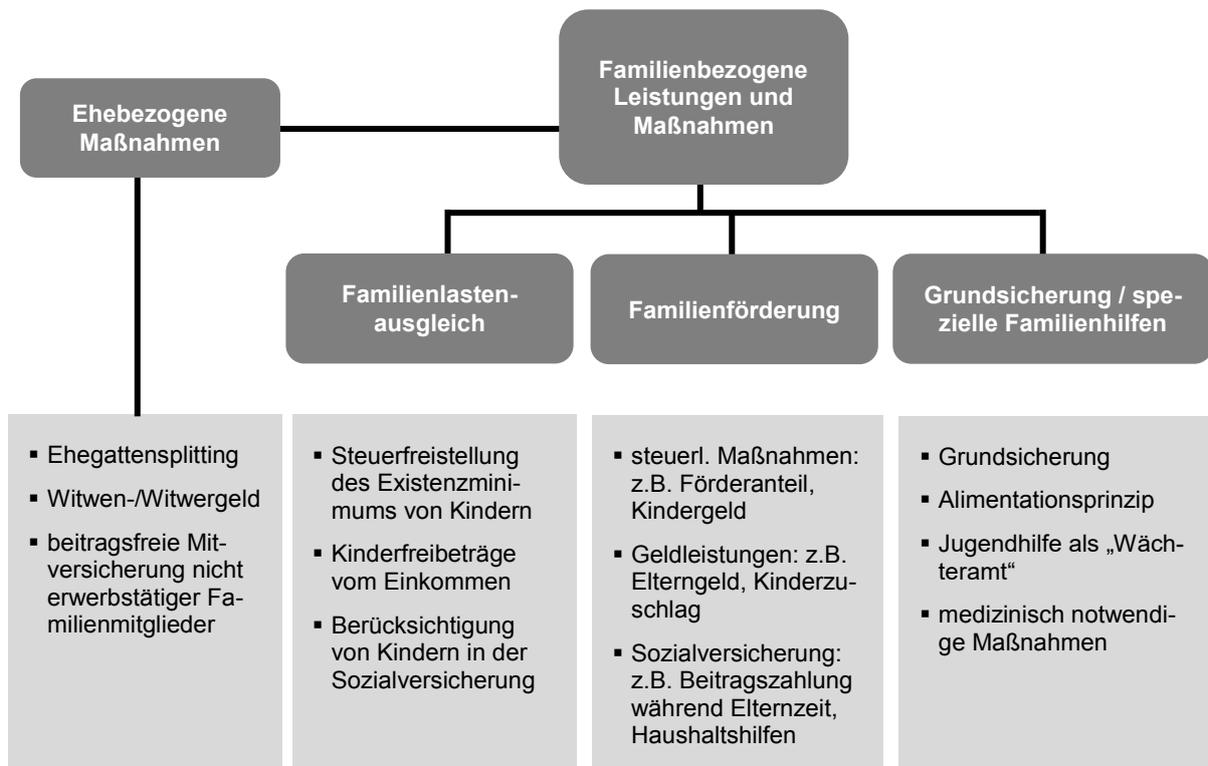
Abbildung 6: Ehe- und familienbezogene Leistungen im Überblick

Steuerliche Leistungen	Kinderfreibeträge, Ehegattensplitting, Entlastungsbetrag für Alleinerziehende, Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten
Monetäre Transfers	Kindergeld, Kinderzuschlag, kindbezogene Anteile bei ALG II und Wohngeld, Unterhaltsvorschuss, Elterngeld, Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung
Leistungen in der Sozialversicherung	Beitragsfreie Mitversicherung von Ehepartnern in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung, ermäßigter Beitrag zur Pflegeversicherung, erhöhter Leistungssatz beim Arbeitslosengeld I
Realtransfers	Subventionierte Kinderbetreuungsangebote, Jugendhilfe, Angebote des Schul- und Hochschulsystems, Familienberatung und -hilfen, Freistellung zur Betreuung erkrankter Kinder

Quelle: In Anlehnung an Gerlach 2010: 258 und Bonin et al. 2014: 3.

Ehe- und familienbezogene Leistungen lassen sich aber auch dahingehend unterscheiden, ob es sich um rein ehebezogene Maßnahmen handelt, wie das Ehegattensplitting oder das Witwen-/Witwergeld oder ob sie auf Familien bezogen sind. Im Rahmen der familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen können neben dem steuerlichen FLA (z.B. Kinderfreibeträge) Leistungen der Familienförderung (Transferleistungen) oder Leistungen der Grundsicherung und der speziellen Familienhilfen unterschieden werden. Vielfach werden dem FLA je nach Auslegung sowohl Kindergeld, Kinderfreibeträge und Elterngeld als auch andere familienorientierte Förder- und Infrastrukturmaßnahmen zugerechnet. Im engeren Sinne beinhalten der steuerliche FLA und die Familienförderung jedoch die Rückerstattung zu viel gezahlter Steuern unter Berücksichtigung der unvermeidbaren Kosten für Kinder über die Kinderfreibeträge oder das Kindergeld (siehe nächster Absatz) sowie darüber hinausgehende Transferleistungen. Die Systematisierung der ehe- und familienbezogenen Leistungen wird in Abbildung 7 verdeutlicht.

Abbildung 7: Systematisierung der ehe- und familienbezogenen Leistungen



Quelle: Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen 2008: 20.

Viele dieser Leistungen sind nicht unabhängig voneinander zu betrachten, sondern stehen in einem Wechselverhältnis. Wird etwa der Regelbetrag für Kinder in der Grundsicherung angepasst, so hat dies Auswirkungen auf das steuerfrei zu stellende Existenzminimum von Kindern beim FLA (Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen 2008: 21). Da die Reformvorschläge einer Kindergrundsicherung in erster Linie den FLA und die Familienförderung durch das Kindergeld, die Kinderfreibeträge und den Kinderzuschlag betreffen, werden diese zentralen monetären familienbezogenen Leistungen nachfolgend näher erläutert.

Kindergeld, Kinderfreibeträge und Kinderzuschlag

Die Unterstützungsformen im Bereich der ehe- und familienbezogenen Leistungen sind vielfältig wie die Familienformen und Lebenssituationen der Familien. Der Grundgedanke der Leistungen lässt sich zunächst aus dem Prinzip des FLA nach § 6 SGB I ableiten:

„Wer Kindern Unterhalt zu leisten hat oder leistet, hat ein Recht der Minderung der dadurch entstehenden wirtschaftlichen Belastungen.“

Dies bedeutet, dass das zu versteuernde Einkommen um zwangsläufige Unterhaltsaufwendungen vermindert werden muss, weil sonst Einkommensbestandteile besteuert würden, über die der Steuerpflichtige gar nicht frei verfügen kann (Deutsches Steuerzahlerinstitut 2015: 1). Nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip beinhaltet der FLA nach § 31 EStG, dass die geringere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Eltern bei gleichem Einkommen gegenüber kinderlosen Steuerpflichtigen durch die Berücksichtigung der kindesbezogenen Auf-

wendungen ausgeglichen werden soll. Konzeptionell ist das Bundesverfassungsgericht in Ableitung aus der umfassenden Elternverantwortung für die Entwicklung des Kindes i.S. von Art. 6 GG (siehe hierzu auch Abschnitt 3.2) zu einer strukturellen Dreiteilung des Familienexistenzminimums gekommen: Es setzt sich zusammen aus Sachleistungen (sächliches Existenzminimum), Betreuungs- und Erziehungsleistungen (Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf, abgekürzt BEA). Diese werden durch die **kindesbezogenen Freibeträge** im Rahmen der Einkommenssteuererklärung zurückerstattet. Der BEA liegt seit 2010 bei 1.320 Euro je Elternteil (insgesamt 2.640 Euro) jährlich. Die Kinderfreibeträge für das sächliche Existenzminimum nach § 32 Abs. 6 EStG wurden im Juni 2015 rückwirkend ab dem 01. Januar 2015 auf 2.256 Euro je Elternteil (insgesamt 4.512 Euro) jährlich angehoben. Der gesamte kindesbezogene Freibetrag beläuft sich damit jährlich auf 7.152 Euro pro Kind und Jahr. Alleinerziehende können darüber hinaus einen Entlastungsbetrag geltend machen, der aktuell für ein Kind bei 1.908 Euro liegt und sich für jedes weitere Kind um 240 Euro pro Kind und Jahr erhöht (Deutsches Steuerzahlerinstitut 2015: 1). Entsprechend der progressiven Einkommensbesteuerung findet über den Kinderfreibetrag in höheren Einkommensschichten entsprechend ihrer höheren Steuerbelastung eine höhere Entlastung durch den Kinderfreibetrag statt (Deutsches Steuerzahlerinstitut 2015: 3).

Das **Kindergeld** wird im laufenden Kalenderjahr als eine „Steuervergütung“ monatlich gezahlt (siehe § 31 S. 3 EStG) und beträgt seit der Erhöhung ab Januar 2015 188 Euro für das erste und zweite Kind, 194 Euro für das dritte und 219 Euro ab dem vierten Kind.⁸ Nach Ablauf des Kalenderjahres wird im Rahmen der Einkommenssteuerveranlagung durch eine „Günstigerprüfung“ ermittelt, ob die Steuerentlastung durch den Kinderfreibetrag höher oder niedriger als das bereits gezahlte Kindergeld ausfällt. Ist die Entlastung durch den Freibetrag höher als die Kindergeldzahlungen, wird dieser bei der Veranlagung berücksichtigt und das bereits gezahlte Kindergeld verrechnet, um eine doppelte Berücksichtigung des Kindes zu vermeiden (Deutsches Steuerzahlerinstitut 2015: 2). Wenn die Kindergeldzahlungen die Steuerentlastung durch die Kinderfreibeträge übersteigen, ist die steuerliche Berücksichtigung über das Kindergeld abgegolten. Somit stellt der Teil des Kindergeldes, welcher – bei Eltern mit niedrigem Einkommen – die Entlastungswirkung des Kinderfreibetrages übersteigt einen zusätzlichen Förderanteil dar, sodass als familienpolitische Transferleistung im engeren Sinn nur der Kindergeldanteil angesehen werden kann, der nicht zur Steuerfreistellung des Kindesexistenzminimums erforderlich ist (Bonin et al. 2014: 55). Mit sinkendem Einkommen steigt demnach die sozialpolitische Komponente des Kindergeldes in Form von ausgleichenden Transferleistungen deutlich an. Nach Berechnungen des Deutschen Steuerzahlerinstituts (2015) führt der Kinderfreibetrag z.B. bei einem zusammenveranlagten Ehepaar mit einem Kind und einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 40.000 Euro zu einer Entlastung von 1.834 Euro nach Steuertarif 2014. Dem steht 2.208 Euro Kindergeld gegenüber, so dass der Anteil der Transferleistung „innerhalb des Kindergeldes“ 374 Euro bzw. rund 17 Prozent ausmacht, während bei einer vergleichbaren Familie mit einem Jahreseinkommen von 20.000 Euro der Förderanteil des Kindergeldes bei 77 Prozent liegt (Deutsches Steuerzahlerinstitut 2015: 3).

Für gering verdienende Eltern, deren Einkommen für sie selbst, nicht aber für ihre Kinder ausreicht, wurde 2005 der **Kinderzuschlag** eingeführt (Gerlach 2010: 244). Er betrug seither bis zu 140 Euro monatlich für jedes zu berücksichtigende Kind. Diese Höchstgrenze wird

⁸ Nach der aktuellen Erhöhung im Januar 2016 beträgt das Kindergeld für das erste und zweite Kind 190 Euro, für das dritte Kind 196 Euro und darüber hinaus für jedes weitere Kind 221 Euro monatlich.

erstmalig zum 01.07.2016 auf 160 Euro erhöht⁹. Mit steigendem Einkommen verringert sich der Förderbetrag. Ziel der Einführung des Kinderzuschlages war es, Eltern zu unterstützen, die zwar über ausreichendes Einkommen für den eigenen Bedarf verfügen, allein wegen der zusätzlichen Aufwendungen für ihr(e) Kinder(er) aber dennoch auf Arbeitslosengeld II angewiesen wären (Meister 2006: 12). Der Kinderzuschlag wird zusätzlich zum Kindergeld und ggf. Wohngeld gezahlt und ist bei den Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit zu beantragen. Seit dem 1. Januar 2011 können Familien, die Kinderzuschlag beziehen, neben der Transferleistung für ihre Kinder zusätzlich Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket beantragen, durch die der Bildungs- und Teilhabebedarf der Kinder gedeckt werden soll (BMFSFJ 2012). Aufgrund des relativ komplizierten Antragsverfahrens bestand jedoch - zumindest vor der Reformierung 2008- eine große Diskrepanz zwischen Förderanträgen und Förderbewilligung sowie eine verbreitete Nichtinanspruchnahme der Leistung (Meister 2006: 12).

⁹ Siehe hierzu BMFSFJ 2015: <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Familie/kinderzuschlag,did=29178.html>. Stand: Juli 2015

3 Voraussetzungen und Rahmenbedingungen

Politische Reformen können nicht im „luftleeren Raum“ umgesetzt werden, sondern gehen immer mit bestimmten Voraussetzungen und bestehenden Rahmenbedingungen einher. Dies können beispielsweise bestehende rechtliche Grundlagen sein oder aber auch politische Zielsetzungen, welche bei der Konzeption berücksichtigt werden müssen. Im Rahmen der Analyse von Kindergrundsicherungskonzepten spielen drei Bereiche eine besonders wichtige Rolle: Die familienpolitischen Zielsetzungen, welche durch die Reform verfolgt oder zumindest nicht behindert werden sollten, die grundrechtlichen und sozialpolitischen Rahmenbedingungen sowie die Bedürfnisse und entwicklungsfördernden Faktoren von Kindern.

3.1 Familienpolitische Ziele

Mit den in Abschnitt 2.2 erläuterten familienpolitischen Instrumenten werden verschiedene kurz- oder langfristige politische Ziele verfolgt. Reformen oder grundlegende Neugestaltungen dieser Leistungen müssen diese Ziele berücksichtigen, wobei Zielkonflikte möglichst gering gehalten werden sollen. In der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen (Bonin et al. 2013) wurden die familienpolitischen Ziele formuliert, welche mit den unterschiedlichen familienpolitischen Instrumenten verfolgt werden. Nachfolgend werden diese Ziele und die entsprechenden Modalziele dargestellt und in Anlehnung an die Gesamtevaluation kurz erläutert.

Abbildung 8: Familienpolitische Ziele

1. Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität und sozialen Teilhabe
⇒ Vermeidung von Armut und prekärem Wohlstand ⇒ Verbesserung der Wohlstandsposition von Familien ⇒ Wirtschaftliche Selbstständigkeit beider Partner ⇒ Soziale Teilhabe
2. Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf
⇒ Verbesserung der Müttererwerbstätigkeit ⇒ Involvierung der Väter in die Familienarbeit
3. Frühe Förderung von Kindern
4. Erfüllung von Kinderwünschen
Querschnittsziel: Nachteilsausgleich zwischen den Familientypen

Quelle: Bonin et al. 2013.

Vor dem Hintergrund der in Abschnitt 2.1 diskutierten Problematik der Kinderarmut und der Instrumente des FLA erscheint das erste familienpolitische Ziel, die **Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität und sozialen Teilhabe**, als zentral. Um ihre gesellschaftlichen Funktionen erfüllen zu können, benötigen Familien ein ausreichendes Maß an Ressourcen. Neben einem ausreichenden Einkommen zählen hierzu beispielsweise auch die Bereiche Bildung, Erwerbstätigkeit und Gesundheit. Erhöhte bzw. geringere Ressourcen in einem Bereich gehen hierbei meist mit erhöhten bzw. geringeren Ressourcen in einem anderen Be-

reich einher (BMFSFJ 2006: 165). Darüber hinaus wirkt sich etwa eine längere Verweildauer in der Einkommensarmut dauerhaft negativ auf andere Ressourcen aus und wird oftmals an die nachfolgende Generation „vererbt“ (BMAS 2013: 137). Die Vermeidung von Armut oder prekärem Wohlstand gerade im Kontext mehrerer Familienmitglieder im Haushalt und die Verbesserung der Wohlstandspositionen von Familien und damit höhere soziale Teilhabechancen sind vor diesem Hintergrund zentrale Ziele von Familienpolitik. Darüber hinaus ist die wirtschaftliche Selbstständigkeit beider Partner nicht zuletzt im Hinblick auf das Risiko von (Alters)Armut im Falle einer Trennung oder wenn ein Partner stirbt, ein erklärtes familienpolitisches Ziel. Die Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität der einzelnen Familienmitglieder ist schließlich auch ein Motiv für eine Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, da durch sie Väter *und* Mütter erwerbstätig sein können.

Die **Vereinbarkeit von Beruf und Familie** ist als familienpolitisches Ziel in den letzten Jahrzehnten in ihrer Bedeutung stark gestiegen, was unterschiedliche Gründe hat: Neben einem Wandel der individuellen Bedürfnisse in Richtung einer erhöhten Teilhabe an der Erwerbs- und Familienarbeit bei Männern und Frauen erfordert der demografische Wandel die Vereinbarkeit von Beruf und Familie in zweierlei Hinsicht. Die steigende Zahl an älteren und pflegebedürftigen Menschen bedingt, dass immer mehr Menschen neben der Erwerbsarbeit ihre Angehörigen zu Hause pflegen müssen. Hinzu kommt ein Rückgang des Erwerbspersonenpotentials, welches die Arbeitgebenden dazu veranlasst auf die Vereinbarkeitsbedürfnisse von Fachkräften mit Kindern einzugehen. In Anbetracht dieser Entwicklung sind die Erhöhung der Müttererwerbstätigkeit sowie eine stärkere Involvierung der Väter in die Familienarbeit bedeutsame familienpolitische Ziele.

Eine zunehmende Müttererwerbstätigkeit erfordert – ebenso wie die Unterstützung von Eltern im Hinblick auf die Schaffung guter Entwicklungsmöglichkeiten für ihre Kinder – eine verbesserte **frühkindliche Förderung** sowie eine Bildungs- und Teilhabeförderung von Kindern jeden Alters. Eine qualitativ hochwertige frühkindliche Förderung kann positive Effekte auf die Entwicklung des Kindes nehmen und sozioökonomisch benachteiligte Kinder können hierdurch besonders gefördert werden.¹⁰ Schließlich ist es eine zentrale Aufgabe und Zielsetzung von Familienpolitik Rahmenbedingungen für die **Erfüllung von Kinderwünschen** zu schaffen, sodass etwa sozioökonomische Benachteiligungen diesen Wünschen nicht entgegenstehen.

In der Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen wurde der **Nachteilsausgleich zwischen Familientypen** als ein Querschnittsziel der Familienpolitik formuliert, welches im Hinblick auf die bereits genannten Zielgrößen jeweils mitbetrachtet werden muss. Konkret bedeutet dies: Inwieweit werden bestimmte Familientypen, wie Alleinerziehende, Mehrkinderfamilien, Familien mit Kleinkindern vor allem im Hinblick auf die Ziele „Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe“ sowie „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ gegenüber anderen Familientypen benachteiligt (Bonin et al. 2104: 21f)? Dieser Nachteilsausgleich zwischen den verschiedenen Familientypen ist nicht zu verwechseln mit einer Chancen-, Bedarfs- und Leistungsgerechtigkeit zwischen Familien und Kinderlosen (siehe Abschnitt 3.2), welcher sich auch im FLA ausdrückt.

¹⁰ Zu den Potentialen und dem volkswirtschaftlichen Nutzen von frühkindlicher Bildung siehe etwa: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2008): Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland. Eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte bei Krippenkindern. Gütersloh.

Für die Analyse und Konzeption von Vorschlägen einer Kindergrundsicherung müssen diese übergeordneten und langfristigen familienpolitischen Ziele jeweils mitbedacht werden. Die Kindergrundsicherungskonzepte sollten im Kontext dieser Zielsetzungen diskutiert werden, sodass Zielkonflikte möglichst vermieden oder durch Veränderung der Regelungen „entschärft“ werden.

3.2 Grundrechtliche und sozialpolitische Voraussetzungen

In der Diskussion um die Kindergrundsicherung und um Maßnahmen zur Kinderarmutsbekämpfung im Allgemeinen sind zwei Bereiche zu fokussieren: die Familienpolitik mit dem Ziel der Unterstützung von Familien und die sozialpolitischen Rahmenbedingungen. Familienbezogene Maßnahmen können neben ihrer instrumentellen Unterscheidung (siehe Abschnitt 2.2) auch funktional im Hinblick auf rechtsstaatliche Vorgaben unterschieden werden: So ist vor dem sozialstaatlichen Hintergrund im Rahmen der Vorgaben von Art. 1 GG sicherzustellen, dass allen Bürgern ein Existenzminimum zur Verfügung steht, das ihnen ein menschenwürdiges Dasein garantiert. Dies erfolgt zum einen bedarfsorientiert über Leistungen, welche im Rahmen der Sozialgesetzbücher II und XI geregelt sind, sowie andererseits durch die steuerliche Berücksichtigung des Grundfreibetrages sowie des Kinderfreibetrages (Gerlach 2010: 258). Darüber hinaus ist der Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 GG) zu berücksichtigen, nach welchem Eltern unter Berücksichtigung der ihnen entstehenden Kosten gegenüber Kinderlosen nicht schlechter gestellt werden dürfen (horizontale Steuergerechtigkeit). Dies soll durch die Kinderfreibeträge (siehe Abschnitt 2.2) gewährleistet werden und ist damit verfassungsrechtlich garantiert. Da hierbei lediglich zuvor zu viel erhobene Steuern nach dem Prinzip der steuerlichen Leistungsfähigkeit zurückerstattet werden, handelt es sich hierbei nicht um eine Familienförderung im Sinne von Transferleistungen, wie etwa im Falle des Elterngeldes (Gerlach 2010: 258).

Weiterhin kann mit dem Konzept des Sozialstaates davon ausgegangen werden,

„dass jeder noch nicht alte, gesunde und nicht durch Familienarbeit gebundene Mensch die Möglichkeit haben soll und in der Verantwortung steht, durch Arbeit ein Einkommen zu erzielen und damit seine Bedarfe und die Bedarfe derer zu decken, die mit ihm in einem Unterhaltsverband leben. Dabei gilt es auch unterschiedliche Formen von Arbeit zu berücksichtigen.“¹¹

Die sozialstaatliche Verantwortung des Staates (Art. 20 GG) besteht darin, den Vollzug dieser Grundformel der Sozialpolitik zu ermöglichen. In Bezug auf Familien bedeutet dies, dass der Staat dafür Sorge zu tragen hat, dass Eltern (Mütter wie auch Väter) gegenüber Kinderlosen gleiche Partizipationschancen für die Teilhabe am Erwerbsleben erhalten oder etwa finanzielle Nachteile, welche durch die Kindererziehung entstehen, ausgeglichen werden. Wenn dies nicht vollständig möglich ist, muss der Staat mindestens vorliegende Defizite der Vollzugsfähigkeit kompensieren, d.h. beispielsweise die geminderte steuerliche Leistungsfähigkeit von Familien anerkennen und darüber hinaus durch Transferzahlungen die Lebenslagen von Familien verbessern.

¹¹ Zacher, H. F.: Grundlagen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: BMAS (Hrsg.): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Baden-Baden 2001, Bd. 1, S. 333 ff., S. 347

Hieraus erwachsen grundsätzliche Fragen, die sich bei der Analyse familien- und sozialpolitischer Maßnahmen stellen:

- Wie kann sichergestellt werden, dass Familien ihre Bedarfe decken können?
 - ⇒ Diese Frage betrifft die **Bedarfsgerechtigkeit** und damit die Sicherung des Existenzminimums im Sinne des Art. 1 GG.

- Wie kann sichergestellt werden, dass bei der Verteilung öffentlicher Mittel dem Maßstab entsprochen werden kann: Gleiches gleich, aber auch Ungleiches ungleich zu behandeln?
 - ⇒ Hierbei geht es um eine gerechte Verteilung im Sinne einer **Chancengerechtigkeit**. An den Stellen, wo strukturelle Nachteile bestehen, muss diesen entgegen gewirkt werden. Beispiele hierfür sind etwa eine ausgleichende Förderung von benachteiligten Kindern und die Schaffung von Rahmenbedingungen für eine gesellschaftliche Teilhabe von benachteiligten Eltern und Kindern.

- Wie kann sichergestellt werden, dass die Leistungen, die Familien für die Gesellschaft erbringen, anerkannt bzw. ausgeglichen werden?
 - ⇒ Die Frage nach der **Leistungsgerechtigkeit** stellt sich vor allem im Hinblick auf Eltern gegenüber Kinderlosen. Eltern haben durch Mehraufwendungen und Opportunitätskosten einen Nachteil im Hinblick auf ihre Einkommenssituation. Sie leisten jedoch mit der Kindererziehung (und der entsprechenden Finanzierung) einen wichtigen gesellschaftlichen Beitrag („externe Effekte“ der Familienarbeit).

Diese Aspekte sind bei der Konzeption und Analyse von Reformvorschlägen familienbezogener Maßnahmen dahingehend zu berücksichtigen, dass danach gefragt wird, ob für bestimmte Bevölkerungsgruppen Benachteiligungen entstehen.

Neben den sozialpolitischen Voraussetzungen ist darüber hinaus zu prüfen, inwieweit der im Grundgesetz in Artikel 6 garantierte besondere Schutz von Familien durch das Reformvorhaben gewahrt bleibt.

Abbildung 9: Grundgesetz, Artikel 6

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art 6

- (1) Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutze der staatlichen Ordnung.
- (2) Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft.
- (3) Gegen den Willen der Erziehungsberechtigten dürfen Kinder nur auf Grund eines Gesetzes von der Familie getrennt werden, wenn die Erziehungsberechtigten versagen oder wenn die Kinder aus anderen Gründen zu verwahrlosen drohen.
- (4) Jede Mutter hat Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge der Gemeinschaft.
- (5) Den unehelichen Kindern sind durch die Gesetzgebung die gleichen Bedingungen für ihre leibliche und seelische Entwicklung und ihre Stellung in der Gesellschaft zu schaffen wie den ehelichen Kindern.

Quelle: <http://dejure.org/gesetze/GG/6.html>; Stand Juli 2015

Der Artikel unterstreicht deutlich den besonderen Schutz der „Institutionen“ Ehe und Familie und beinhaltet eine wertentscheidende Grundsatznorm. Der Staat hat eine Verpflichtung, Störungen und Schädigungen der Familie durch ihn selbst ebenso wie durch Dritte zu vermeiden und darüber hinaus Familie durch geeignete Maßnahmen zu fördern und Benachteiligungen zu verhindern (BVerfGE 6, 55 (76), zitiert nach Gerlach 2010: 307). Absatz 2 verdeutlicht darüber hinaus die primäre Verantwortung der Eltern in der Pflege und Erziehung ihrer Kinder, wobei dem Staat neben der „Wächterfunktion“ eine unterstützende und entlastende Rolle zukommt, um die Eigenverantwortung der Eltern bzw. der Familien zu stärken und Defizite im Sinne des sozialstaatlichen Verständnisses auszugleichen. In Bezug auf die steuerliche Freistellung des Einkommens in der Höhe, welche ein menschenwürdiges Dasein garantiert, bedeutet Absatz 1 des Artikels 6 GG, dass das Einkommen einer Familie in Höhe des Existenzminimums sowohl der Eltern als auch der Kinder nicht besteuert werden darf (Bonin et al. 2014: 55).

3.3 Schlüsselaspekte kindlicher Entwicklung und Wohlergehenskonzept

Wie in Abschnitt 2.1 aufgezeigt, stellt die Kinderarmut in Deutschland nach wie vor ein gravierendes Problem dar. Reformvorhaben, welche in erster Linie die kindesbezogenen Leistungen betreffen, dürfen diesen Umstand demzufolge nicht außer Acht lassen. Doch nicht nur materielle Armut gilt es zu bekämpfen. Bei einer ganzheitlichen Betrachtung der Bedürfnisse von Kindern und der Schlüsselaspekte für die kindliche Entwicklung spielen neben dem materiellen Wohlbefinden weitere Faktoren eine entscheidende Rolle. Dies gilt es nicht zuletzt deshalb zu beachten, weil Benachteiligungen in unterschiedlichen Bereichen sich auf andere Bereiche negativ auswirken können. So können beispielsweise Leistungsdefizite in der Schule oder eine erhöhtes Risikoverhalten im Hinblick auf die eigene Gesundheit durch den sozialen und ökonomischen Hintergrund in der Familie beeinflusst werden (UNICEF 2013: 1).

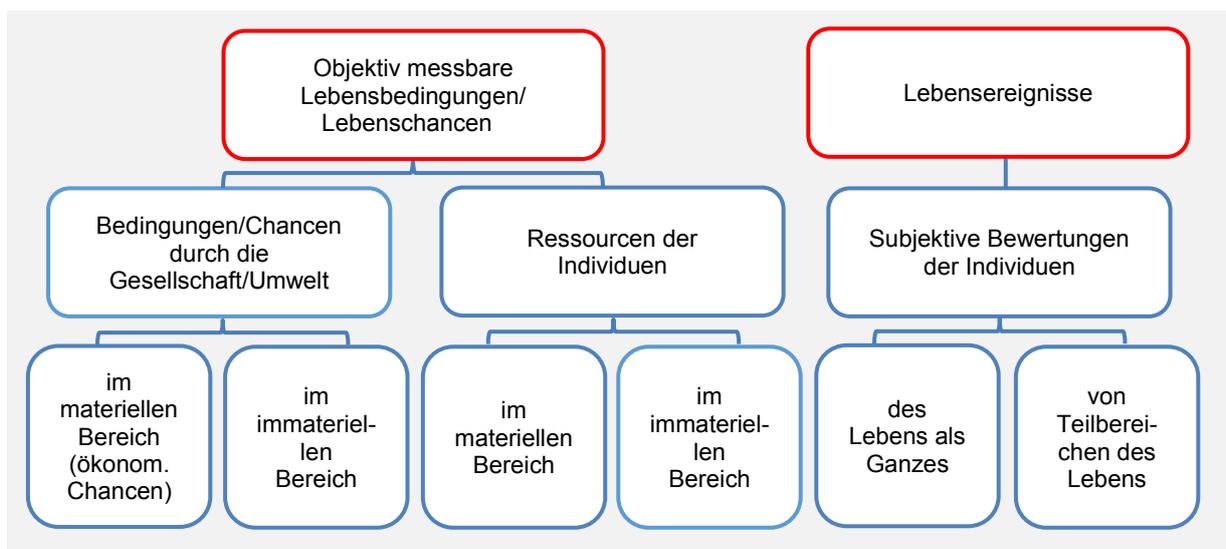
In der internationalen Vergleichsstudie „An overview of child well-being in rich countries“, welche von UNICEF im Jahr 2007 herausgegeben wurde, wird das Wohlergehen von Kindern auf sechs verschiedenen Dimensionen betrachtet (UNICEF 2007):

- Materielles Wohlbefinden
- Gesundheit und Sicherheit
- Bildung
- Familien- und Freundschaftsbeziehungen
- Risikoverhalten
- Subjektives Wohlbefinden der Kinder

Das materielle Wohlbefinden von Kindern lässt sich etwa am relativen Haushaltseinkommen, am Status der Arbeitslosigkeit von Eltern und anderen Faktoren bemessen. Gesundheit und Sicherheit von Kindern werden auf der Grundlage von Krankheits- und Unfallzahlen sowie Impf- oder Todesraten ermittelt. Die Entwicklungsfortschritte im Bereich Bildung (z. B. in Mathematik, Sprachen und Naturwissenschaften) werden in den untersuchten Ländern jeweils orientiert am Bildungsdurchschnitt des jeweiligen Landes erhoben. Im Bereich der Familien- und Freundschaftsbeziehungen geht es darum, wie diese Beziehungen gelebt und subjektiv erlebt werden. Das Risikoverhalten beinhaltet neben gesundheitlichen Aspekten (Sport, gesundheitsbewusste Ernährung etc.) u.a. auch Gewalterfahrungen. Es wird deutlich, dass eine Vielzahl an unterschiedlichen Bereichen im Hinblick auf das kindliche Wohlergehen betrachtet werden muss.

Auch das vom Bundesfamilienministerium im Januar 2015 herausgegebene Dossier „Wohlergehen von Familien“ hebt die Vielschichtigkeit und Komplexität hervor, welche mit dem „individuellen Wohlergehen“ einhergehen (BMFSFJ 2015). In Anlehnung an das Konzept der Verwirklichungschancen von Amartya Sen und der Herleitung der unterschiedlichen Bedeutungen von Lebensqualität des Glücksforschers Veenhoven lässt sich das individuelle Wohlergehen aus dem Zusammenspiel zwischen äußeren Bedingungen der Gesellschaft bzw. Umwelt, individuellen Ressourcen sowie subjektiven Bewertungen ihrer Lebenssituation durch die Individuen selbst beschreiben. (BMFSFJ 2015: 14). Hierbei geht es einerseits um die Lebensbedingungen bzw. Lebenschancen, die als Rahmenbedingungen in der Gesellschaft vorliegen. Andererseits geht es um die Ressourcen, die der Person zur Verfügung stehen, diese Bedingungen zu verändern und die Herausforderungen des Lebens zu bewältigen. Sowohl die Lebensbedingungen als auch die eigenen Ressourcen können materieller oder immaterieller Art sein. Daneben spielt das subjektive Wohlergehen, gewissermaßen als ein Ergebnis der Lebensbedingungen/Lebenschancen und der eigenen Ressourcen eine wichtige Rolle. Neben die Frage, wie gut das Individuum für die Probleme und Herausforderungen des Lebens gerüstet ist, tritt damit die Reflexion darüber, wie gut es eben diese Herausforderungen meistert. Das Spektrum der Dimensionen des Wohlergehens aus individueller Perspektive wird in Abbildung 10 schematisch dargestellt.

Abbildung 10: Spektrum der Dimensionen des Wohlergehens (individuelle Perspektive)



Quelle: BMFSFJ 2015: 14.

Vor diesem Hintergrund kommt bei der Betrachtung des kindlichen Wohlergehens vor allem den Lebensbedingungen und Lebenschancen eine zentrale Rolle zu, damit die Ressourcen des Kindes (weiter-)entwickelt und gestärkt werden können. Neben den Eltern trägt der Staat hier eine große Verantwortung Rahmenbedingungen zu schaffen, welche Kindern unabhängig vom sozioökonomischen und soziokulturellen Hintergrund gleichberechtigte Lebensbedingungen und Lebenschancen bieten. Damit sich die oben genannten Schlüsselaspekte kindlichen Wohlergehens materielles Wohlbefinden, Gesundheit und Sicherheit, Bildung, Familien- und Freundschaftsbeziehungen, Risikoverhalten und subjektives Wohlbefinden positiv für alle Kinder entwickeln können, kann die Familienpolitik auf verschiedene Instrumente zurückgreifen (siehe hierzu Abschnitt 2.2). Bei der Konzeption und Analyse jeglicher

Reformvorschläge im Bereich der kindesbezogenen Leistungen sollten diese Schlüsselaspekte mitbedacht werden.

4 Qualitative Bewertungskriterien

4.1 Dimensionen der Reformanalyse

Bevor die einzelnen Kindergrundsicherungskonzepte betrachtet werden, erfolgen an dieser Stelle einige grundlegende Überlegungen zur systematischen Bewertung politischer Reformvorhaben, denn diese können auf unterschiedlichen kategorialen Ebenen analysiert werden. Ein Reformkonzept kann beispielsweise eine bestimmte Zielvorstellung beinhalten (normatives Kriterium), lässt sich aber im Rahmen der bestehenden Leistungen und Maßnahmen sowie der rechtlichen Rahmenbedingungen nicht umsetzen (verfahrensmäßiges Kriterium) oder ist für die individuellen Leistungsbezieher widersprüchlich oder nicht praktikabel, sodass die Leistungen nicht beantragt werden (verhaltenssteuerndes Kriterium). Dies kann bedeuten, dass die Intention des Konzeptes zwar im Sinne der politischen Zielsetzungen ist, ihre Umsetzung aber nicht oder nur in Teilen möglich ist. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass bei der Konzeption des Reformvorhabens alle drei Ebenen beachtet werden.¹²

Zunächst geht es um die normative Zielsetzung, die mit der Einführung einer Kindergrundsicherung verfolgt wird (**normatives Kriterium**). Die Zielsetzung selbst kann von bestimmten Wertvorstellungen getragen sein oder sie ist in ein übergeordnetes politisches Ziel eingebettet. So kann beispielsweise das Ziel formuliert werden, mit einem bestimmten familienpolitischen Reformvorhaben die Nachhaltigkeit in der Familienpolitik zu fördern. Ob die Nachhaltigkeit tatsächlich durch das Vorhaben gefördert wird, kann objektiv falsch oder nicht überprüfbar sein. Es muss daher in diesem Zusammenhang diskutiert werden, warum welches bestimmte politische Ziel mit dem Reformvorschlag verfolgt wird und in welcher Weise es zur Erfüllung von übergeordneten Zielen beitragen kann.

In einem nächsten Schritt ist zu überlegen, ob in dem Reformvorhaben selbst Widersprüche im Umsetzungsprozess und im Verfahren vorhanden sind (**verfahrensmäßiges Kriterium**). Diese Widersprüche können rechtlicher Natur sein (z.B. wenn das Reformvorhaben ganz oder teilweise verfassungswidrig ist) oder im Zusammenhang mit den bürokratischen Anforderungen des Verfahrens entstehen. Hier spielen etwa der Verwaltungsaufwand und die dadurch entstehenden Kosten eine wichtige Rolle, aber auch die erforderliche Umstrukturierung von behördlichen Abläufen. Weiterhin können Probleme in der Kompatibilität mit anderen Leistungen oder in der Zuständigkeit sowohl im Hinblick auf die föderalen Ebenen in Bund, Ländern und Kommunen als auch hinsichtlich der Kompetenzbereiche in den zuständigen Behörden hervorgerufen werden. Diese durch das Reformvorhaben selbst entstehenden möglichen Hindernisse müssen im Vorfeld in die Konzeption einfließen.

Weiterhin sind **verhaltenssteuernde Kriterien** des Reformvorhabens nicht zu unterschätzen. Hierbei stellen sich schon in der Umsetzungsphase Fragen nach einer adäquaten Information der Betroffenen über die Vor- und Nachteile und die Beantragung der Leistung. Transparenz und Zugänglichkeit sind hier die wichtigsten Eckpunkte, damit das Reformvorhaben langfristig die gewünschte Wirkung erzielen kann. Fragen nach der Besteuerung,

¹² Zu einer wirkungsorientierten Evaluation siehe etwa: Beywl/Speer/Kehr 2004: Wirkungsorientierte Evaluation im Rahmen der Armut- und Reichtumsberichterstattung. Perspektivstudie. BMGS (Hrsg.) Bonn.

nach Anrechnungs- und Verrechnungsmöglichkeiten sowie weiteren Auswirkungen für die Betroffenen müssen geklärt und transparent kommuniziert werden. Die nachfolgende Abbildung zeigt beispielhaft einige Aspekte, welche im Zusammenhang mit der Konzeption einer Kindergrundsicherung relevant sind und ordnet diese nach den genannten Dimensionen ein, wobei sich die Zuordnungen durchaus überschneiden.

Abbildung 11: Dimensionen der Reformanalyse

Normatives Kriterium	Verfahrensmäßiges Kriterium	Verhaltenssteuerndes Kriterium
<ul style="list-style-type: none"> - Zielsetzung - Ganzheitlichkeit und Nachhaltigkeit - Elternpflicht Art. 6 GG - Herstellung von Chancengerechtigkeit - Vermeidung von Kinderarmut - Refinanzierung 	<ul style="list-style-type: none"> - Verwaltungsaufwand - Kompatibilität mit bestehenden Leistungen - beteiligte Entscheidungsträger - Sonder- und Mehrbedarfsregelungen - Kosten - sozial- und steuerrechtliche Auswirkungen - Verfassungskonformität 	<ul style="list-style-type: none"> - Transparenz - Zugänglichkeit - Höhe, Dauer, Struktur - Besteuerung, Auszahlung - Bedarfsorientierung - Auswirkungen für die Betroffenen

Quelle: eigene Darstellung.

4.2 Indikatoren für politische Reformvorhaben

Aufbauend auf die beschriebenen qualitativen Dimensionen der Reformanalyse sollen nun inhaltliche Indikatoren zur Bewertung von Reformvorhaben und insbesondere unterschiedlicher Kindergrundsicherungskonzepte formuliert werden. Diese inhaltlichen Bewertungskriterien können auf drei Stufen (Zielsetzung und Zielerreichung, konkrete Ausgestaltung, Auswirkungen auf andere Leistungen und Rechtsgebiete) zusammengefasst werden, wie die nachfolgende Abbildung zeigt.

Abbildung 12: Indikatoren für politische Reformvorhaben



Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung 12 veranschaulicht den dreistufigen Bewertungsprozess, der bereits der Entwicklung von politischen Reformvorhaben zugrunde liegen sollte. Während der Indikator der Ziel-

setzung und Zielerreichung sich auf die Ebene normativer Kriterien bezieht, stellen die konkrete Ausgestaltung und die Auswirkungen auf andere Leistungen und Rechtsgebiete verfahrens- und verhaltensmäßige Kriterien dar. Nachfolgend werden die drei Indikatoren näher erläutert und konkretisiert.

4.2.1 Zielsetzung und Zielerreichung

An jeden politischen Reformvorschlag muss zunächst die Frage gestellt werden: Warum ist überhaupt eine Reform des bestehenden Systems erforderlich und warum sollte gerade dieses Reformvorhaben zur Umsetzung gelangen? Auf der Zielsetzung bauen alle weiteren Schritte sowohl in Bezug auf die Konzeptualisierung als auch auf die Evaluation des Reformvorschlags auf. Hierbei sind einige Dinge zu beachten: Im Sinne wissenschaftlicher Bewertungskriterien müssen insbesondere Zielformulierungen wie „Bekämpfung von Kinderarmut“ im Vorfeld konkretisiert werden, um überprüfbar bzw. messbar zu sein: Durch welche Reforminhalte wird Kinderarmut bekämpft oder verhindert? In welchem Maße kann sie verringert werden? Modellrechnungen im Rahmen wissenschaftlicher Gutachten können unter der Voraussetzung bestimmter Annahmen sowohl die Zielerreichung im Vorfeld bewerten als auch dazu beitragen, die Ziele zu konkretisieren. Schließlich bilden Modellrechnungen eine gute Grundlage für die Evaluation nach Einführung der Reformvorschläge. Auf diese Weise kann festgestellt werden, ob bspw. eine Verringerung der Armutsquoten wie erhofft stattgefunden hat und ob die im Vorfeld getroffenen Annahmen sich bewahrheitet haben. An diesem Punkt wird deutlich, dass der Überprüfung der Zielerreichung eine große Bedeutung zukommt. Dies gilt nicht nur über den gesamten Reformierungsprozess hinweg, sondern auch darüber hinaus. Es muss von Anfang an klar sein, welche kurz-, mittel- und langfristigen Ziele mit dem Reformvorhaben verbunden sind. Sie müssen präzise formuliert und damit überprüfbar gemacht werden. Es sollte zudem Klarheit darüber herrschen, in welcher Weise sie vorab, im Laufe und nach dem Reformprozess evaluiert werden können. So sollte beispielsweise das diffuse Ziel des Bürokratieabbaus, welches im Zusammenhang mit den Kindergrundsicherungskonzepten mehrfach genannt wurde, spezifiziert werden: Wodurch und inwiefern wird der bürokratische Aufwand verringert (z.B. Antragsverfahren, Ausgestaltung von Datenerfassung, Bedarfs-, Einkommens- und Steuerprüfung)? Für wen verringert sich der bürokratische Aufwand (z.B. Anspruchsberechtigte, Behörden)? Im Zuge der Evaluation muss dann bereits im Vorfeld festgelegt werden, wie und vonseiten welcher Institutionen der Bürokratieabbau vor und nach der Reform überprüft werden soll. Hinzu kommt die Frage, inwieweit der Zielsetzung i. S. d. normativen Kriteriums bestimmte Wertvorstellungen oder übergeordnete Ziele zugrunde liegen.

Gleiches gilt auch für eine differenzierte Zielsetzung, welche mit Reformvorhaben im FLA einhergeht. Wie in Abschnitt 2.2 beschrieben, geht es hierbei in erster Linie um familien- und sozialpolitische, aber auch um arbeitsmarktpolitische und verfassungsrechtliche Fragen. Im Bereich der primären Zielsetzungen stellen sich Fragen nach der Chancengerechtigkeit sowohl zwischen Kinderlosen und Eltern als auch in Bezug auf unterschiedliche Einkommensverhältnisse bei Familien (horizontale und vertikale Steuergerechtigkeit). Im Zentrum der Diskussion steht ebenfalls die Bekämpfung bzw. Vermeidung der in Abschnitt 2.1 thematisierten Kinderarmut. Weitere familienpolitische Ziele wie die frühe Förderung von Kindern sowie die Schaffung von Rahmenbedingungen zur Realisierung von Kinderwünschen sollten ebenfalls in die ganzheitlichen Überlegungen einer weitreichenden familienpolitischen Reform einbezogen werden, wie Abschnitt 3.1 gezeigt hat. Bei einer grundlegenden und sys-

temverändernden Reform besteht die Gefahr, dass systemübergreifende Konsequenzen nicht bedacht oder nur leichtfertig thematisiert werden. Die Folge ist, dass die Maßnahmen die primären Ziele der Reform möglicherweise erreichen, übergeordneten Zielen aber entgegenwirken. Für eine Reformierung des FLA stellt sich also die Frage, inwieweit diese Reform zu einer Nachhaltigkeit in der Familien-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik führt und die langfristig verfolgten „Stoßrichtungen“ dieser Politikfelder fördert oder zumindest nicht behindert. Inwieweit ist das Ziel eines qualitativen und quantitativen Ausbaus der Kinderbetreuungsinfrastruktur mit den Kindergrundsicherungskonzepten vereinbar? Können diese Vorhaben gleichzeitig politisch umgesetzt und finanziert werden? Folgen diese Ziele einer unterschiedlichen Förderungslogik?

Die hier genannten Fragen des Indikators „Zielsetzung und Zielerreichung“ können nicht alle im Vorfeld abschließend geklärt werden. Wichtig für die Beurteilung unterschiedlicher Kindergrundsicherungskonzepte erscheint in diesem Zusammenhang aber zumindest, dass diese Überlegungen in die Konzeptionen einbezogen und diskutiert werden. Auch darf hierbei die Frage nach der Überprüfbarkeit nicht außer Acht gelassen werden. Abbildung 13 fasst die zentralen Bewertungsfragen des Indikators „Zielsetzung und Zielerreichung“ zusammen.

Abbildung 13: Indikator „Zielsetzung und Zielerreichung“

Zielsetzung allgemein

- Welche Zielsetzung verfolgt das Reformvorhaben?
- Wie und durch wen kann die Zielerreichung überprüft werden?
- Welche Ziele werden kurz-, mittel- und langfristig durch die Reform erreicht?

Familien- und sozialpolitische Zielsetzung

- Inwieweit trägt die Reform zu einer nachhaltigen Familien-, Sozial-, und Arbeitsmarktpolitik bei?
- Dient das Reformvorhaben der Herstellung von Chancengerechtigkeit im Sinne der familienpolitischen Zielsetzung?
- Kann Kinderarmut durch das Reformvorhaben reduziert bzw. vermieden werden?
- Kann das Reformvorhaben zu einer frühen Förderung von Kindern beitragen?
- Werden durch die Reform die Bedingungen zur Erfüllung von vorhandenen Kinderwünschen verbessert?
- Inwieweit wird der Ausbau einer bedarfsorientierten Infrastruktur für Familien mit Kindern und pflegebedürftige Angehörigen im Reformvorhaben thematisiert und gefördert?

Quelle: eigene Darstellung.

4.2.2 Konkrete Ausgestaltung

Nach dem die Begründungszusammenhänge und Zielvorstellungen des Reformvorhabens formuliert wurden, steht die Frage der konkreten Ausgestaltung im Vordergrund: Wie soll eine Kindergrundsicherung gestaltet sein, die alle Zielvorgaben erfüllt, dabei die Perspektive der Betroffenen angemessen einbezieht und schließlich auch finanzierbar ist? In diesem Zusammenhang stehen sowohl die Höhe der Förderleistung und ihre Gewährungsdauer sowie

die Zielgruppe(n) im Vordergrund. In der Ausgestaltung muss genau festgelegt sein, welche Personengruppe die Förderleistung nach dem Reformvorhaben erhält (z.B. Eltern), an wen sie unter welchen Bedingungen gerichtet ist und von welcher Institution sie ausbezahlt werden soll. Weiterhin sind auch Sonder- und Mehrbedarfe, Unterhaltsregelungen sowie die konkrete Besteuerung wichtige Ausgestaltungsmerkmale. Diese geben nicht nur Aufschluss darüber, wie die Leistung nach dem Reformkonzept aussehen soll, sondern bilden auch die Grundlage für die Überprüfung der Zielerreichung. Schließlich erfordern sie eine Bewertung darüber, welche Bevölkerungsgruppen im Gegensatz zum Status quo von der Reform profitieren oder auch bevorzugt bzw. benachteiligt werden sollen.

Weiterhin ist auch die Einbindung der Betroffenen ein nicht zu unterschätzender Aspekt, welcher schon in der Konzeption Beachtung finden sollte. Hierbei geht es nicht nur um die Akzeptanz des Reformvorhabens in der Bevölkerung, sondern auch darum, den Verwaltungsaufwand für die Betroffenen gering zu halten. Viele Leistungen werden von Leistungsberechtigten nicht in Anspruch genommen, weil das Antragsverfahren kompliziert oder sehr aufwendig ist. Dies gilt beispielsweise für den bestehenden Kinderzuschlag (Becker/Hauser 2012). Vor diesem Hintergrund muss das Reformvorhaben dazu führen, dass eine Leistung transparent, niedrigschwellig und mit möglichst geringem Aufwand beantragt werden kann. Sowohl über die Inhalte des Konzeptes als auch über das Antragsverfahren müssen die Bürgerinnen und Bürger umfassend und zielgruppenorientiert informiert werden. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, dass Information und Beratung über die Umsetzungsphase des Reformvorhabens hinaus dauerhaft gewährleistet werden.

Einen weiteren zentralen Punkt in der Ausgestaltung der Leistung stellen die Kosten und die Refinanzierung des Reformvorhabens dar. In erster Linie sind hierbei die langfristigen Kosten relevant, die dauerhaft und regelmäßig durch die Fördermaßnahme entstehen. Darüber hinaus verursachen gerade weitreichende grundlegende Reformen oft auch hohe Kosten in der Umsetzungsphase. Es müssen beispielsweise behördliche Strukturen umgestellt sowie neue Zuständigkeiten und Kompetenzbereiche gebildet werden. An die bezifferten Kosten schließt sich deren Refinanzierungsmöglichkeit als wichtige politische Entscheidung an. Bei der Diskussion um die Einführung neuer politischer Leistungen müssen im Rahmen des zur Verfügung stehenden Haushaltsbudgets sowohl bereits bestehende als auch andere geplante Förderleistungen mitbedacht werden. Es stellt sich also die Frage, ob die familienbezogene Leistung unter der Annahme finanziert werden kann, dass andere geplante Förderungen und Maßnahmen in dem Politikfeld ebenfalls (weiterhin) umgesetzt werden können. Die beste politische Maßnahme nützt nichts, wenn durch sie viele andere Leistungen, welche beispielsweise andere Zielgruppen betreffen, dadurch nicht mehr finanzierbar sind. Gerade bei sehr grundlegenden Reformvorhaben ist eine umfassende und ganzheitliche Strukturreform erforderlich, welche alle relevanten, bestehenden und geplanten Instrumente in den Blick nehmen muss. Auf der anderen Seite können durch das Reformvorhaben u.U. bestimmte bestehende Leistungen ersetzt und dadurch Kosten eingespart werden. Vor diesem Hintergrund müssen die Bruttokosten des Reformkonzepts sowie die nach Abzug aller Einsparungen verbleibenden Nettomehrkosten beziffert werden.

Zur Refinanzierung der Nettomehrkosten müssen umfassende und detaillierte Refinanzierungsvorschläge unterbreitet werden, damit eine politische und gesellschaftliche Debatte in Abwägung der Vor- und Nachteile möglich ist. Je nach Refinanzierungskonzept können die

Nettomehrkosten aus Steuermitteln oder aus Sozialversicherungsbeiträgen bestritten werden. Dies wirft einige Fragen auf: An welcher Stelle müssen Förderungen gekürzt oder gestrichen werden? Welche Mehrkosten entstehen für welche Bevölkerungsgruppen konkret? Schließlich muss vor dem Hintergrund der Refinanzierung auch bedacht werden, welche Ebenen und Institutionen im föderalen System die Nettomehrkosten tragen und die Refinanzierung verantworten müssen. Die nachfolgende Abbildung gibt einen Überblick über die zentralen Fragen des Indikators „Konkrete Ausgestaltung“

Abbildung 14: Indikator „Konkrete Ausgestaltung“

Konkrete Ausgestaltung

- Wie hoch ist die Förderleistung und bis zu welchem Alter wird sie ausbezahlt?
- Für wen, an wen und von welcher Institution wird sie ausbezahlt?
- Woran ist die Förderleistung gebunden? (z.B. Bedarfsorientierung)
- Wie werden Sonder- und Mehrbedarfe in dem Reformvorhaben berücksichtigt?
- Welche Unterhaltsregelungen sind vorgesehen?
- Soll die Förderleistung besteuert werden und in welcher Form genau?

Einbindung der Betroffenen

- Wie und von wem werden die Betroffenen dauerhaft informiert und beraten?
- Wie hoch ist der administrative Aufwand für die Leistungsempfänger/innen?
- Wie zugänglich, niedrigschwellig und transparent sind ggf. die Antragsverfahren?

Kosten und Refinanzierung

- Welche Brutto- und welche Nettomehrkosten entstehen durch das Reformvorhaben?
- Wie soll die Umsetzung refinanziert werden?
- Welche politische Ebene (Bund, Länder, Kommunen) ist für Finanzierung zuständig?

Quelle: eigene Darstellung.

4.2.3 Auswirkungen auf andere Leistungen und Rechtsgebiete

Neben der Zielsetzung und Zielerreichung sowie der konkreten Ausgestaltung des Reformvorhabens kommt den Auswirkungen auf andere Leistungen und Rechtsgebiete sowie den damit verbundenen Zuständigkeiten eine hohe Bedeutung zu. Im Rahmen der verfahrensmäßigen Kriterien (vgl. Abschnitt 4.1) gilt es zu prüfen, inwieweit eine Umsetzung des Reformvorhabens überhaupt möglich ist. Steht die Reform mit geltenden gesetzlichen Bestimmungen und insbesondere mit der Verfassung in Widerspruch und wie wirken sich die Änderungen auf bestehende Leistungen aus? Müssen diese ergänzt, verrechnet oder abgeschafft werden? Hierbei geht es also weniger darum, ob bestimmten politischen Zielsetzungen entgegengewirkt wird, sondern vielmehr um mögliche rechtliche Konflikte.

Die Auswirkungen auf andere bestehende Leistungen können sich teilweise bereits aus der Konzeption selbst ergeben, da etwa eine Kindergrundsicherung die Abschaffung des Kinderzuschlages impliziert. Bei anderen kindesbezogenen Leistungen kann dies anders aussehen: So können Kindergrundsicherungskonzepte auch die vollständige Abschaffung des Kindergeldes oder eine Neujustierung der Kinderfreibetragsregelung beinhalten. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass alle mit dem Reformvorhaben verbundenen Leistungen im

Konzept thematisiert werden. Dies können beispielsweise Regelsätze im Rahmen des Hartz IV-Bezuges sein, aber auch Regelungen wie das Elterngeld und andere familien- und vor allem kindesbezogene Leistungen. Bei Förderleistungen, welche durch das Reformvorhaben vollständig ersetzt werden sollen, ist zu prüfen, inwieweit und für welche Personengruppe durch die Kindergrundsicherung finanzielle Vor- bzw. Nachteile entstehen und ob diese beispielsweise verfassungskonform sind. Bestehende Leistungen, die nicht durch das Reformvorhaben ersetzt, sondern u.U. verändert werden sollen, müssen auf ihre Kompatibilität mit der Kindergrundsicherung hin untersucht werden. Wo gibt es Verrechnungsmöglichkeiten, gleiche Regelsätze oder Bemessungsgrenzen und wie sind diese rechtlich zu beurteilen?

Im Hinblick auf die rechtlichen Verfahrenskriterien spielen in erster Linie verfassungsrechtliche Fragen eine wichtige Rolle (siehe hierzu auch Abschnitt 3.2). Hierbei geht es darum, ob eine Kindergrundsicherung grundsätzlich etwa mit Art. 6 GG und Art. 20 GG vereinbar ist. Bei einer Reform des FLA stellen sich jedoch auch viele rechtliche Detailfragen, welche sich etwa auf die sozial-, steuer- und unterhaltsrechtlichen Auswirkungen sowie auf weitere angrenzende Rechtsbereiche beziehen. In diesem Zusammenhang sind in einem ganzheitlichen Kindergrundsicherungskonzept mögliche rechtliche Probleme und entsprechende Lösungsansätze (beispielsweise durch rechtswissenschaftliche Gutachten) aufzuzeigen.

Neben rechtlichen Konsequenzen einer Kindergrundsicherung müssen sowohl die verantwortlichen Entscheidungsträger/innen für den Reformprozess selbst als auch die zuständigen Institutionen für die langfristige Umsetzung deutlich gemacht werden. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der konkreten Kosten stellt sich die Frage, ob vorhandene behördliche Einrichtungen die Verwaltung der Kindergrundsicherung übernehmen können oder ob neue Stellen oder Institutionen hierfür eingerichtet werden müssen. In diesem Zusammenhang sind auch der für die Behörden entstehende Verwaltungsaufwand sowie die jeweilige betroffene föderale Ebene zu hinterfragen. Wo genau liegt die Verantwortung für die Verwaltung und Finanzierung der Leistung? Bei näherer Betrachtung der aktuell bestehenden ehe- und familienbezogenen Leistungen zeigt sich, dass unterschiedliche Verantwortungsbereiche auf Staats-, Länder- und Kommunalebene betroffen sind, wie in Abbildung 15 beispielhaft dargestellt.

Abbildung 15: Entscheidungsträger/innen und Kompetenzebenen

Bund	Länder	Kommunen
<ul style="list-style-type: none"> • Schutz und Förderung Familie, Gleichheit Geschlechter (GG) • Kindergeld, Kinderzuschlag, Kinderfreibeträge • Steuergesetzgebung, z.B. Absetzbarkeit Kinderbetreuung • SGB, insbes. SGB VIII • Renten • GKV • ALG II und Sozialgeld 	<ul style="list-style-type: none"> • Landeselterngeld • Bildung • Kinderbetreuungs-Finanzierungsgesetze (z.B. KiBiz: Kinderbildungsgesetz) • Landesjugendämter 	<ul style="list-style-type: none"> • Familien ergänzende Betreuung (Fürsorge n. Art. 74, 7 GG) • Kinder- und Jugendhilfe • Schulbauten • ÖPNV und Freizeit • Netzwerke • Umsetzung ALG II/ Sozialgeld • Daseinsfür- und -vorsorge

Quelle: eigene Darstellung.

Wie diese Kompetenzbereiche im Falle einer Kindergrundsicherung aussehen sollen, ist vor diesem Hintergrund ein weiterer wichtiger Aspekt der Konzeption. Die nachfolgende Abbildung fasst die wichtigsten Fragen des Indikators „Auswirkungen auf andere Leistungen und Rechtsgebiete“ zusammen.

Abbildung 16: Indikator „Auswirkungen auf andere Leistungen und Rechtsgebiete“

Auswirkungen auf andere Leistungen

- Welche bestehenden Leistungen können durch das Reformvorhaben ersetzt werden?
- Welche bestehenden Leistungen und Maßnahmen müssen ggf. verändert werden?
- Mit welchen bestehenden Leistungen und Maßnahmen ist das Reformvorhaben kompatibel (z.B. Verrechnungen, Definition von Regelsätzen oder Bemessungsgrenzen)?

Rechtliche Kriterien

- Ist die Reform in ihrer Konzeptualisierung verfassungskonform, z.B. in Bezug auf Art. 6 und Art. 20 GG?
- Welche sozial-, steuer- und unterhaltsrechtlichen Auswirkungen oder Probleme gehen mit dem Reformvorhaben einher und wie können diese gelöst werden?
- In welcher Form sind weitere Rechtsgebiete betroffen?

Betroffene Institutionen

- Welche Entscheidungsträger/innen sind für die Initiierung der Reform betroffen?
- Welche Institutionen sind operativ nach der Umsetzung des Vorhabens für die Umsetzung, Einhaltung und Überprüfung verantwortlich?
- Wie hoch ist der Verwaltungsaufwand für die betroffenen Institutionen?

Quelle: eigene Darstellung.

Es kann zusammenfassend festgehalten werden, dass bei der Konzeption einer so weitreichenden Reform wie der Einführung einer Kindergrundsicherung, neben der konkreten Ausgestaltung auch eine klare Zielsetzung erkennbar sein muss. Diese muss klar definiert und überprüfbar sein sowie die übergeordneten familien- und sozialpolitischen Zielsetzungen mit in den Blick nehmen. Die konkrete Ausgestaltung sollte eine möglichst umfassende Beschreibung aller Regelungen, Bedingungen und möglicher Ausnahmen beinhalten, damit eine Beurteilung der Zielerreichung möglich wird. Darüber hinaus müssen die durch die Reformphase und die langfristige Umsetzung entstehenden Kosten beziffert und ganzheitliche Vorschläge für deren Refinanzierung gemacht werden. Schließlich sind auch die Auswirkungen auf bestehende Leistungen, verschiedene betroffene Rechtsgebiete sowie Institutionen und Entscheidungsträger/innen zu thematisieren und für mögliche Problemstellungen Lösungsansätze zu entwickeln. Abbildung 17 fasst die wichtigsten Punkte der drei Indikatoren „Zielsetzung und Zielerreichung“, „Konkrete Ausgestaltung“ sowie „Auswirkungen“ noch einmal zusammen.

Zielsetzung und Zielerreichung

- formulierte Ziele des Konzeptes insgesamt
- Überprüfung der Zielerreichung
- Konkrete familien- und sozialpolitische Zielsetzung

Konkrete Ausgestaltung

- Dauer, Höhe, Struktur, Besteuerung etc.
- Einbindung der Betroffenen
- Kosten und Refinanzierung

Auswirkungen

- Auswirkungen auf andere Leistungen
- rechtliche Kriterien
- betroffene Institutionen und Entscheidungsträger/innen

5 Konzepte einer Kindergrundsicherung

Die Konzepte einer Kindergrundsicherung stellen grundlegende Reformkonzepte dar, welche nicht innerhalb des in Abschnitt 2.2 beschriebenen bestehenden Systems familienbezogener Leistungen zu verorten sind, sondern eine Neugestaltung des Systems fordern. Wie eingangs erwähnt, bezieht sich die vorliegende Expertise auf eine Auswahl an Konzepten auf der Grundlage von Informationsmaterialien, welche vom Bündnis Kindergrundsicherung zusammengetragen wurden. Im Fokus stehen die Konzepte von Bündnis 90/Die Grünen, Bündnis Kindergrundsicherung, Diakonisches Werk, Die Linke, Familienbund der Katholiken, Paritätischer Wohlfahrtsverband Landesverband Bremen sowie des Verbandes alleinerziehender Mütter und Väter (VAMV). Zunächst werden die grundlegenden Eckpunkte der Konzepte zusammengefasst und anschließend in Abschnitt 6 vor dem Hintergrund der Indikatoren Zielsetzung und Zielerreichung, konkrete Ausgestaltung und Auswirkungen auf andere Leistungen und Rechtsgebiete eingeordnet.

Das Konzept von **Bündnis 90/Die Grünen**¹³ beinhaltet neben der infrastrukturellen Verbesserung von Betreuungs- und Bildungsangeboten eine einkommensorientierte Kindergrundsicherung, nach der für jedes Kind monatlich 330 Euro gezahlt und entsprechend dem elterlichen Einkommen versteuert werden. Sie wird analog zum heutigen Kindergeld einmalig bei der Geburt des Kindes beantragt und dann automatisch und regelmäßig allen Kindern zugewiesen. Die Kindergrundsicherung wird bis zum 18. Lebensjahr der Kinder ohne Bedarfsprüfung an die Eltern ausbezahlt, jedoch bleiben bei spezifischen Bedarfen etwa für Alleinerziehende oder Kinder mit Behinderungen entsprechende Förderungen und Hilfen bestehen. Insgesamt sollen zahlreiche bisherige Sozialleistungen, die auf eine direkte oder indirekte materielle Absicherung von Kindern zielen, durch die Kindergrundsicherung ersetzt bzw. in diese integriert werden. Hierzu zählen etwa das Kindergeld, die Kinderfreibeträge, der Kinderzuschlag, die Kinderzulage bei der Altersvorsorge etc. Durch die progressive Einkommensbesteuerung sinkt die Höhe der Transferleistung mit steigendem Einkommen auf 281 Euro. Dieser Mindestbetrag wird steuerfrei gestellt.

Das Konzept des **Bündnisses Kindergrundsicherung**¹⁴ sieht vor, dass sich der Betrag einer Kindergrundsicherung am sächlichen Existenzminimum sowie dem steuerlichen Freibetrag für Betreuung und Erziehung bzw. Ausbildung (BEA) orientiert, d.h. „alle Kinder mit einer Kindergrundsicherung in Höhe von 536 Euro monatlich abzusichern“. Die Kindergrundsicherung soll mit dem Grenzsteuersatz des elterlichen Einkommens versteuert werden, sodass ein Mindestbetrag von ca. 280 Euro monatlich zu Grunde gelegt wird, welcher mit geringerem Familieneinkommen bis zu dem Höchstbetrag von 536 Euro steigt. Die Leistung soll bis zum 18. Lebensjahr des Kindes an die Eltern weitgehend vorrangig vor anderen Sozialleistungen durch die Familienkasse des Bundes ausgezahlt werden. Darüber hinaus sollen junge Erwachsene in Ausbildung oder im Studium bis zum 25. Lebensjahr den Mindest-

¹³ Informationen stammen vorwiegend aus: Deligöz/Dückert/Göring-Eckardt/Haßelmann/Scheel (2009): Kinder in den Mittelpunkt: Die Kindergrundsicherung. Autorinnenpapier. Bündnis 90/Die Grünen (2012): Eine Gesellschaft für Alle: Umfassende Teilhabe und Selbstbestimmung durch gute Institutionen und gerechte Verteilung. 34. Ordentliche Bundesdelegiertenkonferenz

¹⁴ Informationen stammen vorwiegend aus: Bündnis Kindergrundsicherung (2013): Kinder brauchen mehr. Unser Vorschlag für eine Kindergrundsicherung. Bündnis Kindergrundsicherung (2009): Kinder brauchen mehr! Bündnis fordert weiterhin 502 Euro Kindergrundsicherung. Pressemitteilung.

betrag der Kindergrundsicherung von 280 Euro als Pauschale erhalten. Sonder- oder Mehrbedarfe (etwa im Falle behinderter oder kranker Kinder sowie bei überdurchschnittlich hohen Wohnkosten etc.) werden zusätzlich zur Kindergrundsicherung gezahlt. Die Kindergrundsicherung soll bisherige Leistungen wie Kindergeld, Kinderzuschlag, Sozialgeld, Unterhaltsvorschuss usw. ersetzen.

Die Arbeitsgruppe „Soziale Sicherung für Kinder und Jugendliche“ der **Diakonie Deutschland**¹⁵ schlägt eine einheitliche finanzielle Förderung jedes Kindes im Sinne einer Kindergrundsicherung vor. Hierbei sollen die bisherigen Einzelleistungen Kindergeld, Kinderfreibeträge, Kinderzuschlag etc. in einer Leistung zusammengefasst werden, deren Höhe nach Altersgruppen der zu fördernden Kinder differenziert und an die Eltern ausgezahlt werden soll. Die jeweiligen Grundbedarfe von Kindern unterschiedlicher Altersgruppen sollen, neben der Bedarfsermittlung aus Einkommens- und Verbrauchsstudien wie bisher, auch durch vergleichende Plausibilitätsprüfungen einer unabhängigen Kommission aus Wissenschaft, Wohlfahrtsverbänden, familienpolitischen Interessenvertretungen sowie aus Selbsthilfeorganisationen ermittelt werden. Im Falle von Bedürftigkeit sollen weitere teilhabeorientierte Elemente ergänzt werden, die sich etwa auf den schulischen Bedarf, Kosten für Klassenfahrten, Lernförderung oder auch Wohngeld, besondere gesundheitliche Bedarfe etc. beziehen. Neben der einheitlichen finanziellen Grundbedarfsdeckung und einer ergänzenden bedarfsabhängigen Zusatzförderung betont die Diakonie die Wichtigkeit einer verbesserten infrastrukturellen Förderung in Bezug auf Bildung, Betreuung und Teilhabe.

Die Linke¹⁶ orientiert sich in ihrem Vorschlag einer Kindergrundsicherung wie das Bündnis Kindergrundsicherung an dem verfassungsrechtlichen steuerlichen Existenzminimum von Kindern in Höhe von 536 Euro monatlich (dem entsprechen aktuell 584 Euro). In einem ersten Schritt soll hierzu das Kindergeld auf 200 Euro monatlich für die ersten zwei Kinder und mit einer entsprechenden Staffelung für weitere Kinder erhöht werden. Dieses soll nicht auf andere Transferleistungen angerechnet werden. Darüber hinaus soll ein einkommensabhängiger Kinderzuschlag über den Differenzbetrag (maximal 336 Euro) bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres des Kindes ausgezahlt werden, welcher auch Arbeitslosengeld II-Empfängerinnen und Empfängern zusteht. In einem zweiten Schritt soll die Ermittlung des Bedarfs von Kindern auf der Basis eines speziellen Warenkorb für Kinder erfolgen und schließlich die individuelle und bedarfsorientierte Kindergrundsicherung als soziales Sicherungssystem verankert werden.

Der **Familienbund der Katholiken**¹⁷ spricht sich neben dem Fortbestehen des Kindergeldes und der Kinderfreibeträge für eine bedarfsbezogene Leistung aus, welche sich auf das sächliche Kinderexistenzminimum (dies wären aktuell 364 Euro) bezieht und mit steigendem Ein-

¹⁵ Informationen stammen vorwiegend aus: Diakonie (2013): Soziale Sicherung für Kinder und Jugendliche einfach, transparent und zielgenau ausgestalten. Positionspapier 3.2013.

¹⁶ Informationen stammen vorwiegend aus: Bäcker/Leiber/Meinhardt/Neubauer (2009): Die Grundsicherungsmodelle der LINKEN. Gutachten erstellt im Auftrag der Bundestagsfraktion der LINKEN. Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf 2009.

Fraktion DIE LINKE (2006): Kinder brauchen mehr: Eckpunkte der LINKEN Kindergrundsicherung. https://www.linksfraktion.net%2Finhalt%2F7704058583.pdf&ei=DHjDvY-uG-L9yQPItqmoDQ&usq=AFQJCNESBYm8dEGa_EUZWFErxg-QB4TLgA&bvm=bv.99556055,d.bGQ&cad=rja. Stand Juli 2015.

¹⁷ Informationen stammen vorwiegend aus: Familienbund der Katholiken (2014): Modell einer Kindergrundsicherung aus der Perspektive des Familienbundes der Katholiken. Münster.

kommen abgeschmolzen wird. Die steuerliche Freistellung des Existenzminimums soll damit erhalten bleiben. Die Höchstinkommensgrenzen einer vollen Kindergrundsicherung orientieren sich an jenen des bestehenden Kinderzuschlags, sie lagen 2008 bei 900 Euro als monatliches zu versteuerndes Einkommen für Paare und 600 Euro für Alleinerziehende. Darüber hinaus verringert sich die Transferleistung mit einer Abschmelzquote von 3,6 Prozent. Sobald das Kindergeld die Grundsicherung übersteigt, gilt das Kindergeld als maßgeblich. Die Kindergrundsicherung deckt damit die Differenz zwischen sächlichem Kinderexistenzminimum und Kindergeld ab, sofern dies nicht wie bisher durch die Kinderfreibeträge gewährleistet ist. Bestehende Förderungen und Ermäßigungen (z.B. im Hinblick auf gesundheitliche Beeinträchtigungen etc.) bleiben erhalten. Auch Wohnkosten sollen weiterhin im Bedarfsfall über das Wohngeld abgedeckt werden. Die Kindergrundsicherung wird nicht auf Transferleistungen des SGB II angerechnet und soll bei Erfüllen der Anspruchsvoraussetzungen von der Familienkasse gezahlt werden.

Der **Paritätische Wohlfahrtsverband Landesverband Bremen**¹⁸ hat ein Kindergrundsicherungskonzept entworfen, in welchem sich die Höhe der Grundsicherung wie etwa im Konzept des Bündnisses Kindergrundsicherung ebenfalls am steuerlichen Kinderexistenzminimum orientiert. Hieraus ergibt sich eine Kindergrundsicherung in Höhe von 584 Euro monatlich (364 Euro sächliches Existenzminimum + 220 Euro für Betreuung, Erziehung und Ausbildung). Diese soll bis zur Volljährigkeit der Kinder an die Eltern ausgezahlt werden, wobei keine Staffelung nach Alter oder Anzahl der Kinder vorgesehen ist. Ab der Volljährigkeit soll eine reformierte, einheitliche Ausbildungsförderung greifen. Ausgezahlt werden soll die Kindergrundsicherung durch die Familienkasse ohne eine Einkommensprüfung der Eltern. Wie in anderen Kindergrundsicherungsmodellen spricht sich auch der Landesverband Bremen des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes dafür aus, dass die Kindergrundsicherung einkommensabhängig versteuert werden soll, sodass die Kindergrundsicherung bei höherem Einkommen der Eltern nur den Mindestbetrag von derzeit 278 Euro und bei Eltern mit keinem oder nur geringem Einkommen den Höchstbetrag von 584 Euro umfasst. Wenn ein eigenes Einkommen des minderjährigen Kindes vorliegt, soll dieses auf die Kindergrundsicherungsleistung angerechnet werden. Mehrbedarfe und Sonderleistungen können nach wie vor im Rahmen von SGB II bzw. SGB XII Leistungen beantragt werden. Andere familienbezogene Leistungen, wie das Kindergeld und der Kinderzuschlag sollen in der Kindergrundsicherung aufgehen.

Der **Verband alleinerziehender Mütter und Väter (VAMV)**¹⁹ schlägt bereits 2009 eine Kindergrundsicherung in Höhe von 500 Euro für jedes Kind unabhängig vom Einkommen der Eltern vor und beruft sich hierbei auf den im Siebten Bericht der Bundesregierung über das Existenzminimum von Kindern errechneten Grundbedarf.²⁰ Der Anspruch soll sich auf alle

¹⁸ Informationen stammen vorwiegend aus: Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Landesverband Bremen (2012): Der Skandal der Kinderarmut. Für eine Grundsicherung für Kinder. Positionspapier des Paritätischen Bremen. Bremen.

¹⁹ Informationen stammen vorwiegend aus: Verband alleinerziehender Mütter und Väter (2010): 500 Euro für jedes Kind. VAMV-Konzept für eine Kindergrundsicherung. https://www.vamv.de/fileadmin/user_upload/bund/dokumente/Stellungnahmen/Grundsicherung_500_Euro_fuer_jedes_Kind.pdf. Stand: Juli 2015.

²⁰ Entsprechend dem steuerlichen Existenzminimum für Kinder liegt die Forderung der Kindergrundsicherung aktuell in der Höhe von 590 Euro pro Monat und Kind. Siehe auch: <https://www.vamv.de/politische-aktionen/kindergrundsicherung.html>. Stand Dezember 2015

kindergeldberechtigten Personen bis zum Alter von 27 Jahren erstrecken, wobei Ausbildungsvergütungen u. ä. nach Abzug eines Freibetrages auf die Kindergrundsicherung anzurechnen sind. Anders als in den meisten Kindergrundsicherungskonzepten soll die Kindergrundsicherung nach dem Konzept des VAMV als Einkommen des Kindes und nicht der Eltern zu werten sein und damit nicht mit der elterlichen Einkommenssteuer versteuert werden. Dies bedeutet darüber hinaus, dass sie im SGB II, SGB XII oder beim Bezug anderer Fürsorgeleistungen der Eltern nicht auf deren Einkommen angerechnet werden darf, da das Kind Anspruchsinhaber/in ist. In der Kindergrundsicherung sollen alle kindesbezogenen Transfers wie Sozialgeld, Kindergeld, Unterhaltsvorschuss, Kinderzuschlag, BAFÖG usw. zusammengefasst werden und in diese Leistung einfließen. Der VAMV verknüpft mit dem Konzept einer Kindergrundsicherung auch die Forderung nach einem flächendeckenden kostenlosen Kinderbetreuungsangebot von Geburt des Kindes an.

6 Einordnung und Bewertung

Bevor eine Einordnung und Bewertung der verschiedenen Kindergrundsicherungskonzepte vorgenommen werden kann, sei an dieser Stelle angemerkt, dass die Konzepte ein unterschiedliches Maß an Informationsumfang und -tiefe aufweisen. Einige Modelle beinhalten beispielsweise detaillierte Vorschläge zur Refinanzierung oder in Bezug auf Mehr- und Sonderbedarfe, Unterhaltsleistungen etc. Andere Vorschläge ähneln eher politischen Forderungen, in welchen vor allem die Zielsetzung betont wird. Für eine abschließende Bewertung können diese Konzepte nur bedingt herangezogen werden. Nachfolgend werden die Konzepte mit Hilfe der in Abschnitt 4.2 erarbeiteten Indikatoren für politische Reformvorhaben bewertet, soweit dies anhand des vorliegenden Informationsmaterials möglich ist.

6.1 Zielsetzung und Zielerreichung

Die **allgemeine Zielsetzung** wird in allen betrachteten Kindergrundsicherungskonzepten konkret beschrieben. Im Vordergrund steht hierbei vor allem die Chancengleichheit im Sinne einer einheitlichen sozialen Sicherung für alle Kinder. Diese wird konkret vom Bündnis Kindergrundsicherung, Bündnis 90/Die Grünen, der Diakonie Deutschland sowie dem Landesverband Bremen des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes und dem Verband alleinerziehender Mütter und Väter genannt. Auch das Ziel der Vermeidung bzw. Bekämpfung von Kinderarmut in Verbindung mit der Absicherung des Grundbedarfs für Kinder wird mehrfach formuliert, so beispielsweise im Konzept der Linken, des Familienbundes der Katholiken oder des VAMV. Weitere Ziele, die mit der Einführung einer Kindergrundsicherung verbunden sind, stellen auf eine kindzentrierte Förderung sowie auf mehr Transparenz und einen geringeren bürokratischen Aufwand ab. Die Verfolgung kurz-, mittel- und langfristiger Ziele lässt sich in den meisten Konzepten nur am Rande identifizieren, da die Reformvorhaben meist nicht mehrere Umsetzungsschritte vorsehen oder der konkrete Umsetzungsprozess nicht näher beschrieben wird. Im Gegensatz dazu formuliert die Die Linke in ihrer Konzeption Stufenpläne, die kurzfristige und längerfristige Zielvorhaben beinhalten, wie beispielsweise die Erhöhung des Kindergeldes in einem ersten Schritt. Eine Betrachtung der kurz-, mittel- und langfristigen Zielsetzungen dient nicht zuletzt der Überprüfung der Frage, welche Reformen schnell und mit relativ geringem Aufwand umgesetzt werden können bzw. wo „in größeren Zeiträumen gedacht“ werden muss.

Neben der Zielsetzung stellt die **Überprüfung der Zielerreichung** einen grundlegenden Bestandteil von politischen Reformprozessen dar (Beywl/Speer/Kehr 2004). Die besten und weitreichendsten Zielformulierungen nützen nichts, wenn nicht überprüft werden kann, ob und in welchem Maße diese Ziele zumindest teilweise erreicht wurden. Ein erster und wichtiger Schritt in diese Richtung wurde durch Gutachten und Expertisen zur Bewertung einzelner Reformvorschläge bereits vollzogen. Zu nennen ist hier in erster Linie das Gutachten von Irene Becker und Richard Hauser (2010), welches drei verschiedene Reformvorschläge untersucht: die Einführung einer Kindergrundsicherung, die Erhöhung des Kindergeldes in Verbindung mit dem Wegfall der kindbedingten Freibeträge sowie eine Neujustierung des Kinderzuschlages. Auch das Gutachten zu den Grundsicherungsmodellen der Linken von Bäcker et al. (2009), welches im Auftrag der Bundestagsfraktion die Linke erstellt wurde, leistet einen Beitrag zur Zielüberprüfung im Vorfeld der Reformumsetzung. Auf der Grundlage von bestimmten Annahmen werden Modellrechnungen zum Vergleich der Grundsicherungskon-

zepte im Hinblick auf eine Senkung der Armutsquoten oder zur Berechnung der tatsächlichen Kosten des Reformvorhabens durchgeführt. Gutachten und Expertisen dieser Art im Vorfeld der Reformumsetzung sind allein dadurch immens wichtig, dass Reformvorschläge einer Kindergrundsicherung über eine enorme politische und rechtliche Reichweite verfügen und deshalb nicht an eine Zielsetzung allein geknüpft werden dürfen.

Wie in Abschnitt 4.2 beschrieben beinhaltet der Punkt **familien- und sozialpolitische Zielsetzung** verschiedene Teilaspekte, welche durch die Reform des FLA konkret verfolgt oder aber auch behindert werden können. Wichtig bei der Untersuchung der Kindergrundsicherungskonzepte ist einerseits, inwieweit diese Ziele in den Konzeptpapieren überhaupt thematisiert werden und welche dieser Ziele durch das jeweilige Konzept direkt oder indirekt verfolgt werden. Bei der Betrachtung der konkreten familien- und sozialpolitischen Zielsetzung fällt zunächst auf, dass die Konzepte kaum bis gar nicht in die übergeordneten Ziele von Familienpolitik eingebettet werden. Wie bereits angedeutet, befassen sich die Konzepte in den meisten Fällen mit der Bekämpfung bzw. Vermeidung von Kinderarmut sowie mit der Chancengerechtigkeit im Rahmen des FLA, was ihrer primären Zielsetzung entspricht. Beide Ziele werden von Bündis90/Grünen, Bündnis Kindergrundsicherung, die Linke, Paritätischer Wohlfahrtsverband Landesverband Bremen und dem VAMV in ihren Konzepten konkret formuliert. Die Chancengerechtigkeit wird darüber hinaus auch von der Diakonie und die Vermeidung von Armut durch den Familienbund der Katholiken genannt.

Der quantitative und qualitative Ausbau der Kinderbetreuungsangebote wird konkret in den Konzepten der Diakonie Deutschland und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes Landesverband Bremen als wichtiges Ziel genannt, welches im Rahmen einer Kindergrundsicherung stärker vorangetrieben werden muss. In anderen Konzepten wird dieser Aspekt zwar auch als wichtig angesehen; er wird jedoch nicht in die Konzeption integriert. Dies erscheint gerade vor dem Hintergrund begrenzter finanzieller Möglichkeiten aber besonders wichtig. Auch wenn Maßnahmen getrennt voneinander gefordert werden, muss deutlich erkennbar sein, wie beide Maßnahmenpakete gleichzeitig oder mit unterschiedlicher Priorisierung umgesetzt werden können.

Die frühkindliche Förderung wurde im Rahmen der Kindergrundsicherungskonzepte von Bündis90/Grüne sowie vom Landesverband Bremen des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes thematisiert, Rahmenbedingungen für die Erfüllung von Kinderwünschen hingegen in keinem Konzept. Beide Aspekte sind zwar nicht zentrale Bestandteile des FLA, jedoch hängen sie eng mit einer grundlegenden familienpolitischen Reform wie der Kindergrundsicherung zusammen.

Inwieweit die in den Konzepten formulierten Ziele wirklich erreicht werden, lässt sich im Rahmen dieser Expertise aus folgenden Gründen nicht abschließend klären:

1. Für bestimmte Zielsetzungen sind **Modellrechnungen** und ex/post-Erhebungen notwendig, beispielsweise im Falle der Armutsvermeidung. Wie etwa die Berechnungen von Irene Becker und Richard Hauser (2010) oder auch das Gutachten von Gerhard Bäcker et al. (2009) zeigen, kann eine Veränderung der Armutsquoten oder der Armutsrisikoquoten durch das Reformvorhaben in Modellrechnungen simuliert werden. So wurde attestiert, dass im Rahmen des Kindergrundsicherungskonzepts vom

Bündnis Kindergrundsicherung der Anteil der Kinder unter 16 Jahren, der in Familien mit weniger als der Hälfte des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens lebt, von 16,5 Prozent im Status quo auf etwa 3 Prozent bzw. 4 Prozent absinken würde (Becker/Hauser 2012: 169). Auf diese Weise wurde das Ziel der Vermeidung bzw. Bekämpfung von Kinderarmut quantifiziert und das Modell als erfolgsversprechend bewertet. Diese Prognose müsste dann bei der Umsetzung des Reformvorhabens überprüft werden. Nicht mit einbezogen wurde aber z. B. die Wirkung einer Kindergrundsicherung auf das elterliche Arbeitsangebot und damit auf langfristige individuelle und volkswirtschaftliche Faktoren.

2. Die teilweise sehr allgemein formulierten Zielsetzungen sind mit **normativen Kriterien** verbunden (vgl. Abschnitt 4.1), welche unterschiedlich bewertet werden und welchen unterschiedliche Vorstellungen zugrunde liegen können. So ist beispielsweise das Ziel der Förderung einer nachhaltigen Familien-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik daran zu messen, was hier unter „nachhaltig“ verstanden wird. Dieses muss in den jeweiligen Konzepten deutlich zum Ausdruck gebracht werden. Gleiches gilt für die Frage der Chancengerechtigkeit. Geht es hier um die vertikale und/oder horizontale Steuergerechtigkeit, um die Deckung der Grundbedarfe aller Kinder in welchen Bereichen (Deckung von materiellen und immateriellen Bedarfen)? Inwieweit stehen die Reformvorhaben in Konkurrenz zu anderen Fördermaßnahmen, wie z.B. im Bereich der infrastrukturellen Förderung? Diese Fragen werden in den Kindergrundsicherungskonzepten im Hinblick auf die Zielsetzung und Zielerreichung nicht umfassend und tiefgreifend genug diskutiert und problematisiert. Sie können an dieser Stelle daher nicht abschließend bewertet werden.
3. Inwieweit **verfassungs-, sozial- und steuerrechtliche** Konflikte durch die Reformvorhaben entstehen, muss ebenfalls stärker in den Blick genommen werden. Dies kann einerseits durch die befürwortenden Verbände und Parteien selbst geschehen, sollte aber in jedem Fall auch von wissenschaftlicher Seite umfassend begutachtet werden. Besonders an den Stellen, wo unterschiedliche Rechtsbereiche betroffen sind, muss die Expertise aus diesen Fachgebieten hinzugezogen werden, um größeren Optimierungsbedarf nach der Umsetzung zu vermeiden (vgl. auch Abschnitt 6.3).

Der Vergleich der Kindergrundsicherungskonzepte macht zusammenfassend deutlich, dass in den meisten Fällen zwar allgemeine Ziele formuliert wurden, diese jedoch vielfach eine präzise Formulierung, die Berücksichtigung von Zeithorizonten sowie ein Evaluationskonzept vermissen lassen. Daran anschließend zeigt sich, dass die Zielüberprüfung in den Konzepten meist nicht thematisiert wurde, wohl aber in einigen Fällen durch wissenschaftliche Gutachten Beachtung gefunden hat. Die familien- und sozialpolitische Zielsetzung beschränkt sich in erster Linie auf die enge Zieldefinition der Vermeidung von Kinderarmut und Chancengerechtigkeit, jedoch kaum auf andere wichtige Themenbereiche wie Infrastruktur oder frühkindliche Förderung.

6.2 Konkrete Ausgestaltung

Die zentralen Eckpunkte der hier betrachteten Kindergrundsicherungskonzepte wurden bereits in Abschnitt 5 beschrieben. Alle Konzepte machen weitestgehend konkrete Aussagen

zur **Ausgestaltung**. Lediglich die Höhe und Dauer der Kindergrundsicherung wird im Konzept der Diakonie nicht präzise benannt. Es wird jedoch in diesem Konzept auf die Orientierung am kindlichen Bedarf verwiesen, welcher beispielsweise in einer Expertenkommission zu überprüfen wäre. Es kann damit festgehalten werden, dass alle Konzepte auf die zentralen Ausgestaltungsmerkmale eingehen. Der Vergleich macht ebenfalls deutlich, dass nahezu alle Modelle auf eine einkommensabhängige Kindergrundsicherung setzen, welche mit steigendem Einkommen der Eltern abgeschmolzen wird bis zu einem Mindestbetrag von ca. 280 Euro (Bündnis 90/Die Grünen, Bündnis Kindergrundsicherung und Paritätischer Wohlfahrtsverband Landesverband Bremen) bzw. 200 Euro (Die Linke), welcher steuerfrei gestellt wird. Der Betrag von 280 Euro entspricht ungefähr der maximalen steuerlichen Entlastung durch die Kinderfreibeträge für Eltern mit hohem Einkommen (Becker/Hauser 2010). Die Maximalbeträge der Kindergrundsicherung orientieren sich in dem Konzept der Bündnis 90/Die Grünen und des Familienbundes der Katholiken allein am sächlichen Kinderexistenzminimum. Das Bündnis Kindergrundsicherung, die Linke und der Paritätische Wohlfahrtsverband Landesverband Bremen rechnen den Freibetrag für Betreuung und Erziehung oder Ausbildung (BEA) zumindest vorläufig hinzu. In einigen Konzepten soll dieser Freibetrag langfristig abgeschafft werden. Dies jedoch in Verbindung mit einer kostenfreien, bedarfsgerechten Kinderbetreuungsinfrastruktur, welche den BEA überflüssig machen würde. Die Modelle der Diakonie und des VAMV unterscheiden sich von den anderen Modellen dahingehend, dass die Diakonie eine andere Definition des kindlichen Bedarfs anstrebt und dass der VAMV eine einkommensunabhängige Kindergrundsicherung in Höhe von 500 Euro fordert. Diese Grundsicherung wird den Kindern als Anspruchsberechtigte direkt zugesprochen und nur deren Einkommen – sofern vorhanden – angerechnet.

In allen Kindergrundsicherungskonzepten bleiben Sonder- und Mehrbedarfe weiterhin separat berücksichtigt, d.h. sie werden wie bisher bei den zuständigen Behörden durch die Eltern beantragt. Dies bezieht sich etwa auf Mehraufwendungen für Krankheit oder Behinderungen der Kinder, aber auch auf das Wohngeld oder andere bestehende Sonderförderungsleistungen. Zur Anrechnung der Kindergrundsicherung auf die Unterhaltspflicht bei getrennt lebenden Eltern machen die Diakonie und der Familienbund der Katholiken in ihren Positionspapieren keine Angaben. In den anderen Modellen wird die Kindergrundsicherung jeweils auf den unterhaltspflichtigen Bedarf des Kindes angerechnet, so etwa im Konzept vom Bündnis Kindergrundsicherung und des VAMV.

Die Indikatoren „Einbindung der Betroffenen“ sowie „Kosten und deren Refinanzierung“ werden in den Kindergrundsicherungskonzepten in weitaus geringerem Maße berücksichtigt. Besonders im Hinblick auf die **Einbindung der Betroffenen** wird nur an wenigen Punkten darauf hingewiesen, dass der Verwaltungsaufwand gering gehalten werden sollte, etwa wie im Falle des bestehenden Kindergeldes durch eine einmalige Beantragung der Leistung. Lediglich der Landesverband Bremen des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes wird hier konkreter: Er zeigt zwei Varianten der Auszahlung und des Steuerabzugs auf und diskutiert hierbei den Verwaltungsaufwand. In der ersten Variante müssten die Eltern als Leistungsbeziehende der „Kindergrundsicherungsbehörde“ ihr Einkommen nachweisen, was zu einem deutlich höheren Verwaltungsaufwand führen würde als nach der zweiten Variante. Nach dieser wird die Kindergrundsicherung zunächst an alle Eltern ausbezahlt und hinterher mit deren Einkommen versteuert. Andere Kindergrundsicherungskonzepte, wie das des Bündnisses Kindergrundsicherung, sehen ein ähnliches Verfahren vor, jedoch wird in den meisten

Fällen der administrative Aufwand und die Zugänglichkeit des Antragsverfahrens nicht oder nur verkürzt thematisiert. Die Einbindung der Betroffenen sollte daher im Rahmen von wissenschaftlichen Gutachten (siehe Abschnitt 6.1) mitbedacht werden.

Auch und gerade im Hinblick auf die **Kosten und deren Refinanzierung** sind externe wissenschaftliche Gutachten besonders wichtig zur Ermittlung der Kosten, die durch die Umsetzung selbst wie auch langfristig entstehen. Von den untersuchten Kindergrundsicherungskonzepten machen etwa die Hälfte konkrete Angaben zu den entstehenden Kosten und schlagen auch Refinanzierungsansätze vor. Das Bündnis Kindergrundsicherung geht in seiner Konzeption beispielsweise von etwa 84 Mrd. Euro Bruttokosten aus, wobei 36 Mrd. Euro durch den Wegfall bisheriger Familienleistungen refinanziert werden können. Weitere 24 Mrd. Euro sollen durch den Rückfluss von Steuereinnahmen und 7 Mrd. Euro durch die Abschaffung des Ehegattensplittings generiert werden. Auf diese Weise käme es zu einem Nettokostenbetrag von ca. 17 Mrd. Euro, welcher durch weitere politische Reformen oder Haushaltsumstrukturierungen refinanziert werden müsste. Das Positionspapier von Bündnis 90/Die Grünen rechnet bei ähnlichen Voraussetzungen und der Umschichtung von bestehenden Leistungen mit Nettokosten von rund 12 Mrd. Euro. In dem Gutachten zum Konzept der Linken von Gerhard Bäcker et al. werden die Nettokosten mit 10,3 Mrd. Euro beziffert (2009: 52), wobei hier nur der erste Schritt eines Drei-Stufen-Modells der Kindergrundsicherung nach der Konzeption der Linken untersucht werden konnte. Die Diakonie, der Familienbund der Katholiken, der Paritätische Wohlfahrtsverband Landesverband Bremen sowie des VAMV machen keine Angaben über die voraussichtlichen Kosten ihrer Konzepte.

Alle Kindergrundsicherungskonzepte sehen eine Refinanzierung durch die freiwerdenden Steuermittel für die wegfallenden Leistungen vor, wie etwa Kindergeld, Kinderfreibeträge, Kinderzuschlag etc. (siehe dazu Abschnitt 6.3). Je nach Konzeption werden verschiedene familien- und Kindesbezogenen Leistungen durch das Reformvorhaben ersetzt oder ergänzt. Eine Refinanzierung durch wegfallende Leistungen wird auch in den Konzepten vorgeschlagen, die zu den Kosten keine genaueren Angaben machen, wie etwa das Konzept der Diakonie, des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes Landesverband Bremen sowie des VAMV. Wie oben angesprochen ist aber zu vermuten, dass in allen Reformvorschlägen hierdurch keine vollständige Kostendeckung gewährleistet werden kann und damit weitere haushaltspolitische Vorschläge zu machen sind, welche in keinem der untersuchten Konzepte vollständig und abschließend formuliert wurden. Die Linke schlägt zur Finanzierung der verbleibenden Mehrkosten beispielsweise eine Wiedereinführung einer moderaten Vermögenssteuer, die Anhebung der Erbschaftssteuer, die Einführung einer Börsenumsatzsteuer und einen „Kinder-Soli“ auf große Vermögen vor. Auch der Paritätische Wohlfahrtsverband Landesverband Bremen spricht sich neben der „doppelten Umverteilung“ (Umverteilung zu Gunsten ärmerer gegenüber wohlhabenderen Bürgerinnen und Bürgern sowie Eltern gegenüber Kinderlosen) für die Einführung einer Finanztransaktionssteuer, die Wiedereinführung der Vermögenssteuer, die Erhöhung der Erbschaftssteuer und weitere steuerliche Maßnahmen aus.

Insgesamt ist festzuhalten, dass in keinem der betrachteten Kindergrundsicherungskonzepte ein vollständiges Refinanzierungskonzept formuliert wurde, welches als Grundlage für eine weiterführende politische Diskussion dienen kann. Vor diesem Hintergrund kann keine ab-

schließende Bewertung dahingehend vorgenommen werden, auf welcher föderalen Ebene welche Mehrkosten entstehen (siehe hierzu auch Abschnitt 4.2.3).

6.3 Auswirkungen auf andere Leistungen und Rechtsbereiche

Ob der Reformvorschlag einer Kindergrundsicherung überhaupt umsetzbar ist, hängt von vielen unterschiedlichen verfahrensmäßigen Kriterien ab, wie Abschnitt 4.2.3 gezeigt hat. Einer der wichtigsten Punkte, welcher bereits im Zusammenhang mit der konkreten Ausgestaltung der Konzepte angesprochen wurde, sind die **Auswirkungen auf bestehende Leistungen**, d. h. hier zu fragen, welche Leistungen im Rahmen der Reformvorhaben abgeschafft oder verändert werden müssten. Alle betrachteten Konzeptpapiere machen hierzu relativ umfangreiche Angaben: Mit Ausnahme des Konzeptes des Familienbundes der Katholiken beinhalten alle anderen Reformvorschläge eine Abschaffung des Kinderzuschlages und des Kindergeldes, da diese Leistungen in der Kindergrundsicherung „aufgehen“ würden. Der Familienbund der Katholiken stimmt in seinem Positionspapier für die Abschaffung des Kinderzuschlages und setzt sich für eine Anrechnung des Kindergeldes auf die vorgeschlagene Kindergrundsicherung ein. Nach diesem Konzept würde eine Kindergrundsicherung die Differenz des Kindergeldes und der steuerlichen Freistellung des sächlichen Kinderexistenzminimums ausgleichen. Übersteigt die Wirkung des Kinderfreibetrages die Grundsicherung, entfällt diese. Nach dem Konzept des VAMV, des Bündnis Kindergrundsicherung, der Bündnis 90/Die Grünen sowie des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes Landesverband Bremen sollen alle Kindesbezogenen Transfers, so zum Beispiel auch das Sozialgeld und der Unterhaltsvorschuss, durch die Kindergrundsicherung entfallen. Das Konzept des Diakonischen Dienstes sieht ebenfalls eine einheitliche finanzielle Förderung statt Kindergeld, Kinderzuschlag und Kinder-Regelsätzen sowie der pauschalierten Förderung durch das Bildungs- und Teilhabepaket vor, wobei es auch die Kinderfreibeträge in die entfallenden Leistungen einbezieht.

Alle Reformvorschläge betreffen auch Leistungen wie das Wohngeld oder Leistungen der Sozialgesetzbücher II und XII bzw. wirken sich in unterschiedlicher Form auf diese aus. Durch das höhere „Einkommen“ im Rahmen der Kindergrundsicherung sind weniger Fälle im Hartz IV-Bezug zu erwarten. Dies liegt vor allem daran, dass viele Beschäftigte im Niedriglohnbereich auch nach Einführung des Mindestlohnes zwar einen ausreichenden Lohn für die eigene Existenzsicherung erzielen. Dieser reicht jedoch oft nicht für die Bedarfsdeckung mehrerer Familienmitglieder aus, sodass der oder die Beschäftigte aufgrund des Vorhandenseins von Kindern auf Hartz IV-Leistungen angewiesen ist (Lenze 2015²¹). In nahezu allen Kindergrundsicherungskonzepten sollen Sonder- bzw. Mehrbedarfe beispielsweise für Kinder mit Behinderungen, besondere schulische Bedarfe, Mehrbedarfe für Alleinerziehende etc. weiterhin wie bisher vom Grundsicherungsträger übernommen werden.

Eine Kindergrundsicherung wirkt sich auf **verschiedene Rechtsgebiete** aus: Sie muss beispielsweise mit dem Unterhaltsrecht verzahnt werden, denn hier stellen sich etwa Fragen danach, welches Elternteil zum Erhalt der Kindergrundsicherung in welcher Höhe berechtigt ist. Einige Konzepte machen hierzu konkrete Angaben, wie z.B. das des Bündnis Kinder-

²¹ Experteninterview mit Prof. Dr. jur. Anne Lenze, Professorin für Familien-, Jugendhilfe- und Sozialrecht am Fachbereich Sozialpädagogik der Hochschule Darmstadt, Juli 2015.

grundsicherung, welches die Kindergrundsicherung jeweils zur Hälfte beiden Elternteilen anrechnet und dabei die bestehende Unterhaltspflicht nach geltendem Recht beibehält. Im Konzept von Bündnis 90/Die Grünen ist verankert, dass die Kindergrundsicherung nur in den Haushalt fließt, in welchem das Kind lebt und solange es unterhaltspflichtig ist. Nach dem Reformvorschlag des VAMV, nach welchem die Kindergrundsicherung als Einkommen des Kindes gewertet werden soll, soll diese auf den unterhaltspflichtigen Bedarf des Kindes angerechnet werden, wobei dies wiederum jeweils zur Hälfte bei beiden Elternteilen festzulegen ist. Bei allen Konzepten wäre hierbei zu prüfen, inwieweit das Unterhaltsrecht (z.B. auch in Bezug auf den staatlichen Unterhaltvorschuss) mit einer Kindergrundsicherung kompatibel ist.

Weiterhin sind auch die Regelungen des Berufsausbildungs- und förderungsgesetzes (BAföG) betroffen. Die Kindergrundsicherung im Konzept des VAMV soll an Auszubildende bis zum Alter von 27 Jahren gezahlt werden, wobei die Ausbildungsvergütung angerechnet wird und ein Darlehen innerhalb der Ausbildungszeit von 250 Euro monatlich gewährt wird. Auch das Positionspapier des Landesverbandes Bremen des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes sieht eine reformierte Ausbildungsförderung ab der Volljährigkeit vor, welche jedoch nicht näher ausgeführt wird. Gleiches gilt für das Konzept von Bündnis 90/Die Grünen. Die Position des Bündnisses Kindergrundsicherung beinhaltet die Zahlung der Kindergrundsicherung bis zum 18. Lebensjahr. Für Schüler, Studenten und Auszubildende darüber hinaus sollen bis zum 25. Lebensjahr die Beträge des jetzigen Kindergeldes sowie zusätzlich 280 Euro monatlich gezahlt werden. Die Einführung einer Kindergrundsicherung steht damit auch in einem engen Zusammenhang mit den bestehenden gesetzlichen Regelungen der Ausbildungsförderung und -beihilfe. Vielfach müssen die genauen Regelungen für die Gruppe der Heranwachsenden, die sich in Ausbildung oder Studium befinden, näher definiert und auf Rechtskonflikte hin überprüft werden.

Es wird deutlich, dass die Einführung einer Kindergrundsicherung mehrere unterschiedliche Rechtsbereiche betrifft, was eine Prüfung der verfahrensmäßigen Kriterien auf Widersprüchlichkeiten erforderlich macht. Eine solche juristische Bewertung kann an dieser Stelle nicht geleistet werden, sondern muss durch rechtswissenschaftliche Gutachten erfolgen. Es existieren zwar bereits einige Gutachten, die sich mit den rechtlichen Gestaltungs- und Reformmöglichkeiten im Rahmen des FLA auseinandersetzen. Diese beziehen sich jedoch nicht konkret auf Kindergrundsicherungskonzepte, sondern vielmehr auf Teilaspekte des FLA, wie beispielsweise die Bedeutung des Freibetrages für Betreuung, Ausbildung und Erziehung (Wieland 2011) oder aber das Rechtsgutachten über die Verfassungsmäßigkeit eines einheitlichen und der Besteuerung unterworfenen Kindergeldes (Lenze 2008).

Neben der Prüfung der Kompatibilität einzelner Regelungen in verschiedenen Rechtsbereichen erscheint die grundsätzliche Überlegung wichtig zu sein, ob eine Kindergrundsicherung im Sinne der in Abschnitt 3.2 ausgeführten **grundrechtlichen und sozialpolitischen Grundvoraussetzungen** umsetzbar und erstrebenswert ist. Dieses wird in den betrachteten Konzeptpapieren der Befürworter und Befürworterinnen bestenfalls am Rande angesprochen. In einigen Konzepten wird im Hinblick auf Gerechtigkeitsaspekte formuliert, dass der kindesbezogene Freibetrag Eltern mit höherem Einkommen aufgrund der höheren steuerlichen Entlastung privilegiert. Dies entspricht jedoch dem steuerlichen Leistungsprinzip eines

progressiven Einkommenssteuertarifs, nach dem eine höhere Steuerlast mit einer höheren Steuerentlastung durch Freibeträge einhergeht:

„Indem bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens Unterhalts- und Erziehungsaufwendungen pauschaliert abgezogen werden, sorgt der Freibetrag für eine steuerliche Gleichbehandlung von Eltern und Steuerpflichtigen ohne Kinder. Ohne diesen Freibetrag müssten Eltern aufgrund ihrer kindesbezogenen Aufwendungen Steuern auf einen Teil ihres Einkommens zahlen, über den sie im Gegensatz zu Kinderlosen gar nicht frei verfügen. Insofern wird durch den Freibetrag eine Diskriminierung von Familien gegenüber Kinderlosen vermieden und eine gerechte Besteuerung nach Leistungsfähigkeit gewährleistet.“²²

Zunächst ist davon auszugehen, dass die Kinderfreibeträge, welche verfassungsrechtlich garantiert sind, durch eine Kindergrundsicherung nicht ohne Weiteres abgeschafft werden können. Ähnlich der Kindergeldregelung müssten die einkommensabhängigen Freibeträge bei einer wie auch immer ausgestalteten Kindergrundsicherung zumindest mitbeachtet werden. Solange die Entlastungswirkung der Kindergrundsicherung der Steuerfreistellung des Existenzminimums entspricht, wäre dies verfassungsrechtlich kein Problem. Es müsste hierbei geprüft werden, ob die Entlastungswirkung der Kindergrundsicherung so hoch ist, dass Personen mit einem Spitzensteuersatz von 45 Prozent zumindest in der Höhe ihrer vom Bundesverfassungsgericht garantierten Kinderfreibeträge entlastet werden (Lenze 2015²³). Wenn dies nicht der Fall wäre, gäbe es allenfalls die Möglichkeit, dass für Personen mit hohem Einkommen im Rahmen einer Günstigerprüfung die Kinderfreibeträge weiterhin bei der Steuerveranlagung berücksichtigt würden (wie im Falle der heutigen Kindergeldregelung). In diesem Fall wäre eine Kindergrundsicherung zumindest in den mittleren und hohen Einkommensbereichen weiterhin wie das Kindergeld konzipiert, wobei es dann – wie in den meisten Konzepten gefordert – für geringere Einkommen entsprechend dem Existenzminimum höher ausfallen würde und mit steigendem Einkommen fallen würde. Hinzu kommt, dass der verfassungsgerichtlich festgestellte Existenzminimum-Bedarf insgesamt für alle Kinder garantiert sein muss (Gleichheitsgrundsatz). Dies betrifft nicht nur das sächliche Existenzminimum des Kindes, sondern auch den steuerlich anerkannten Betreuungs- und Erziehungsbedarf (Lenze 2008), welcher nicht durch die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepaketes abgedeckt wird.

Entscheidender erscheint vor diesem Hintergrund, inwieweit die Kinderförderung im Niedrigeinkommensbereich (Kinderzuschlag, Kindergeld, Wohngeld und Unterhaltsvorschuss für Alleinerziehende) reformiert werden muss. Dies betrifft Einkommensbereiche, in denen die wirtschaftliche bzw. steuerliche Leistungsfähigkeit gering bzw. nicht vorhanden ist. Hier können keine steuerlichen Entlastungen durch Freibeträge wirksam werden. In diesen Bereichen könnte geprüft werden, inwieweit bestehende Leistungen zusammengefasst und bedarfsabhängig gewährt werden können. Hierbei wären dann auch Alleinerziehende stärker zu berücksichtigen als bisher (Lenze 2015²⁴).

²² Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler. DSI kompakt Nr. 16. März 2015.

²³ Experteninterview mit Frau Prof. Dr. Anne Lenze, Juli 2015.

²⁴ Experteninterview mit Frau Prof. Dr. Anne Lenze, Juli 2015.

Wie in Abschnitt 3.2 beschrieben, wird im Artikel 6 GG die Institution der Ehe und Familie besonders durch den Staat geschützt und muss durch geeignete Maßnahmen gefördert werden. An dieser Stelle stellt sich die grundsätzliche Frage, ob dies durch eine rein monetäre Förderung gewährleistet werden kann bzw. welchen Stellenwert der infrastrukturelle Ausbau von Kinderbetreuungs- und Bildungseinrichtungen hat. Letzteres wird in den meisten Kindergrundsicherungskonzepten zwar angesprochen, jedoch fehlt eine Konkretisierung, wie die monetäre und infrastrukturelle Förderung nach diesen Konzepten zukünftig im Verbund aussehen könnte. Im Sinne der Chancengerechtigkeit (vgl. Abschnitt 3.2) und der bedeutsamen Faktoren des kindlichen Wohlergehens (vgl. Abschnitt 3.3) müssen unterschiedliche Bedarfe durch unterschiedliche Maßnahmen befriedigt werden. Es spielen der Zugang zu Bildung und die kulturelle Teilhabe eine ebenso wichtige Rolle wie die Linderung materieller Armut, da dieser letztlich auch durch gesellschaftliche Teilhabe entgegengewirkt werden kann. Auch die Gleichberechtigung von Kindern aus unterschiedlichen Einkommensschichten und ein Abbau der sozialen Segregation zugunsten von Integration und Inklusion lassen sich allein durch monetäre Transfers nicht erreichen. Weiterhin ist in Anbetracht der familienpolitischen Zielsetzungen (vgl. Abschnitt 3.1) der infrastrukturelle Ausbau im Hinblick auf Bildung, Betreuung und Gesundheit eine zentrale Aufgabe, die größter politischer Aufmerksamkeit bedarf. Konzepte einer Kindergrundsicherung müssen vor diesem Hintergrund argumentieren, wie sie neben dem entsprechenden Ausbau an Infrastrukturmaßnahmen umgesetzt und finanziert werden können.

Ein weiterer Aspekt bezieht sich auf die von der Umsetzung des Reformvorhabens **betroffenen Institutionen**, sowohl im Hinblick auf die Initiierung des Reformprozesses selbst als auch bezüglich der langfristigen Umsetzung. Welche Institution(en) ist/sind für die Umsetzung des Vorhabens, die Einhaltung der Regelungen und die Überprüfung der Wirkungen verantwortlich? Hinsichtlich der Entscheidungsträger/innen werden in den Konzepten keine Ausführungen gemacht. Es ist jedoch in einem ersten Schritt wichtig, die politischen und wissenschaftlichen Fachkompetenzen zu bündeln und erfolgsversprechende politische Strategien zu entwickeln. Frank Nullmeier spricht in diesem Zusammenhang von „Policy-Strategien“ in Abgrenzung zu „Politics-Strategien“. In letzteren geht es eher um politische Konfliktlagen und Wahlkampfaktiken unter Zurückstellung von Sachthemen (Nullmeier 2010: 120). Vielmehr steht hier der komplizierte Entwicklungs- und Auswahlprozess im Mittelpunkt, in welchem die richtigen Konzepte zur Bekämpfung von Kinderarmut strategisch entwickelt und Grundsatzfragen geklärt werden müssen (ebd.). An diesen Auswahl- und Entwicklungsprozess müssen sich sowohl politische Entscheidungsträger/innen als auch beratende Organisationen und Interessenverbände sowie wissenschaftliche Expertinnen und Experten beteiligen.

Die Argumentation für oder gegen eine Kindergrundsicherung kann nach diesen Prozessen je nach Entscheidungsebene oder Zuständigkeitsressort unterschiedlich ausfallen. Wichtig ist hierbei, dass alle relevanten Akteure in der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden. Wie in Abschnitt 4.2.3 dargestellt, ist beispielsweise auch die Zuständigkeit und Entscheidungskompetenz auf den föderalen Ebenen zu klären. Das im Juli 2015 vom Bundesverfassungsgericht gefällte Urteil zur formalen Gesetzeskompetenz beim Betreuungsgeld besagt vereinfacht ausgedrückt, dass diese nicht auf Bundes-, sondern auf Landesebene angesiedelt ist. Dies liegt an der Zuordnung der Leistung zum Bereich der öffentlichen Fürsorge, wobei die Leistung nicht direkt der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesam-

ten Bundesgebiet dient (BVerfG 2015, 1 BvF 2/13). Das Urteil hat gezeigt, dass der rechtlichen Prüfung auch hinsichtlich der betroffenen Entscheidungsebenen und Institutionen im Vorfeld eine hohe Relevanz zukommt. Für eine derart grundlegende Reform wie im Falle der Kindergrundsicherung gilt dies in besonderem Maße.

Daran schließt sich auch die Frage nach den operativen Zuständigkeiten und dem damit einhergehenden Verwaltungsaufwand an. Hierzu werden in den betrachteten Konzepten ebenfalls kaum Angaben gemacht. Lediglich die Auszahlung der Kindergrundsicherung wird in den Positionspapieren vom Bündnis Kindergrundsicherung, dem Diakonischen Dienst sowie dem Paritätischen Wohlfahrtsverband Landesverband Bremen genannt. Die Konzepte schlagen die Zahlung der Kindergrundsicherung an die Eltern per Antragsverfahren weiterhin durch die Familienkasse des Bundes vor. Inwieweit sich der Verwaltungsaufwand etwa durch die Antragsbearbeitung und -prüfung erhöht, wird jedoch nicht thematisiert. Sowohl die betroffenen Entscheidungsebenen und operativen Institutionen als auch erforderliche Umstrukturierungen und Veränderungen im Verwaltungsaufwand sollten aber in einer umfassenden Konzeption einer Kindergrundsicherung enthalten sein.

7 Reformvorschläge innerhalb des bestehenden Systems

Während die bisher vorgestellten Konzepte der Kindergrundsicherung auf eine umfangreiche Neugestaltung im Bereich der monetären familienbezogenen Leistungen abzielen, gibt es auch Vorschläge für Reformen innerhalb des bestehenden Systems, z.B. von der SPD, dem DGB, des Deutschen Caritasverbandes oder der Evangelischen Arbeitsgemeinschaft für Familienfragen. Dabei zeichnet diese Konzepte aus, dass sie als Mittel zur Bekämpfung der Kinderarmut neben monetären Leistungen auch den Ausbau der Infrastruktur von Kinderbetreuung und frühkindlicher Bildung miteinbeziehen.

Das Modell der **SPD**²⁵ beinhaltet zwei zentrale Komponenten: Neben der materiellen Absicherung von Familien beabsichtigt die SPD die Verbesserung des flächendeckenden Ausbaus von Ganztagsangeboten in Kitas und Schulen. Im Rahmen des FLA sollen in erster Linie Geringverdienerinnen und Geringverdiener sowie Alleinerziehende stärker unterstützt werden. Hierzu strebt die SPD ein nach Einkommen gestaffeltes Kindergeld an, welches Eltern erhalten sollen, deren monatliches Bruttoeinkommen unter 3.000 Euro liegt und das maximal 324 Euro monatlich beträgt. Alle anderen Familien bekommen weiterhin das bisherige Kindergeld. Das „Neue Kindergeld“ der SPD soll degressiv ausgestaltet sein, sodass Eltern bis zur o.g. Einkommensgrenze mit steigendem Einkommen weniger Kindergeld erhalten. Der Kinderzuschlag geht in dem „Neuen Kindergeld“ auf, welches weiterhin von der Familienkasse durch ein vereinfachtes Antragsverfahren an die Eltern ausgezahlt werden soll.

Das „Neue Kindergeld“ der SPD soll nach wie vor auf die Regelsätze der SGB II-Leistungen der Eltern angerechnet werden, wobei ein eigenständiger Regelsatz für Kinder im ALG-II-Bezug gefordert wird (Schwesig/Ziegler 2013). Im Zuge der Einführung des „Neuen Kindergeldes“ soll der 2002 eingeführte Freibetrag für Betreuung und Erziehung oder Ausbildung (BEA) abgeschafft werden, sodass die Entlastungswirkung über die Freibeträge bei höheren Einkommen unter das jetzige Kindergeldniveau sinkt. Auch die SPD hat sich insbesondere zu den verfassungsrechtlichen Fragen ihres Vorschlages den Rat von Expertinnen und Experten eingeholt und plant ein Gutachten, welches die Einsparungen z.B. im SGB II, beim Unterhaltsvorschuss oder beim BAföG durch die Einführung des „Neuen Kindergeldes“ beziffern soll (Schwesig/Ziegler 2013).

Insgesamt orientiert sich die SPD in ihrem Konzept stärker an übergeordneten familien- und sozialpolitischen Zielen, wie eine verbesserte Bildungsteilhabe von Kindern, der Verbesserung des Ausbaus von Kinderbetreuungseinrichtungen etc. Diese übergeordneten Ziele und die Verbindung einer Kindergrundsicherung mit anderen politischen Reformen und Maßnahmen (z.B. Elterngeldregelung, Betreuungsgeld, U3-Kinderbetreuungsanspruch) bleiben in den vorgestellten Kindergrundsicherungskonzepten weitestgehend unberücksichtigt oder werden nur am Rande erwähnt. Das „Neue Kindergeld“ würde dem SPD-Positionspapier zufolge mit Bruttokosten in Höhe von rund zwei bis drei Mrd. Euro deutlich geringere finanzi-

²⁵ Informationen stammen vorwiegend aus: Schwesig/Ziegler (2013): Ein neues, gerechtes Kindergeld: Gerechtigkeit für Familien – Entlastung für Geringverdienende. Hintergrundpapier. https://www.spd.de/scalableImageBlob/85298/data/20130109_hintergrundpapier_kindergeld-data.pdf. Stand: Juli 2015

SPD-Parteivorstand (2011): Familienland Deutschland: Eckpunkte einer sozialdemokratischen Familienpolitik. Leitantrag. Beschluss des Parteivorstandes vom 26.09.2011. https://www.spd.de/linkableblob/17738/data/20110926_leitantrag_familie.pdf. Stand Juli 2015.

elle Aufwendungen bedeuten. Die Nettokosten sollen durch ein Gutachten noch genau beziffert werden.

Ähnlich den Reformvorschlägen der SPD spricht sich der **DGB**²⁶ für eine Reform innerhalb des bestehenden Leistungssystems aus. In einem Experteninterview mit dem DGB-Bundesvorstand²⁷ wurde deutlich, dass neben den monetären familienbezogenen Leistungen den Infrastrukturleistungen eine ebenso große Bedeutung zukommt. Dies bedeutet, dass ein Mix aus Geldleistungen und einer guten arbeitsmarkt-, bildungs-, und gesundheitspolitischen Infrastruktur geschaffen werden muss. Zu nennen sind hierbei etwa eine gebührenfreie Bildung vom Kindergarten bis zur Universität, eine gute Betreuungsinfrastruktur sowie ein ausreichend hoher flächendeckender Mindestlohn und die Vermeidung von Unterbeschäftigung.²⁸

Im Hinblick auf die monetäre Leistungen ist die Erhöhung bzw. Neukonzipierung der Kinder-Regelsätze im Hartz IV-Bereich ein zentraler Punkt der DGB-Vorschläge, da von diesen Regelsätzen sehr viele weitere Sozialleistungen abgeleitet werden. Hierzu sollte eine Expertenkommission aus Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern und beispielsweise Sozialverbänden gebildet werden, die dem Gesetzgeber einen Vorschlag macht, wie hoch der Regelbedarf für ein Kind in Deutschland sein müsste (Kolf 2015). Der Kinder-Regelsatz sollte nach Ansicht des DGB als eine eigenständige Größe unter Berücksichtigung des notwendigen Bedarfs von Kindern festgelegt werden, wobei auch die bildungsbezogenen Ausgaben einbezogen werden müssen (DGB Bundesvorstand 2008: 8). Diese wurden zwar durch das 2011 eingeführte Bildungs- und Teilhabepaket berücksichtigt, nach Meinung des DGB reicht dessen Höhe jedoch nicht (Kolf 2015).

Weiterhin setzt sich der DGB für den Ausbau der „Hartz IV-vorgelagerten“ Leistungen ein. Diese umfassen neben dem Wohngeld und dem Arbeitslosengeld I vor allem den Kinderzuschlag. Auf diese Weise soll Armut verhindert werden, die etwa aufgrund zu hoher Unterkunftskosten oder aus dem Vorhandensein von Kindern resultiert. Der Vorteil dieser Leistungen gegenüber einer Kindergrundsicherung bestehe darin, dass sie die gesamte Familie in den Blick nehmen und damit aus dem Hartz IV-Bezug „herausholen“ können. Hier ließe sich nach Meinung von Kolf mit relativ geringem monetären Aufwand eine hohe Wirkung erzielen, was auch durch das angesprochene Gutachten von Becker und Hauser (2010) sowie die Ergebnisse der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen bestätigt wird (Bonin et al. 2013). Zum Ausbau des Kinderzuschlags existieren neben der Anhebung auf mindestens 200 Euro detaillierte Einzelvorschläge, wie etwa eine Altersstaffelung, die Streichung der Höchst Einkommensgrenze oder die Reduzierung der Anrechnungsquote bei

²⁶ An der Schnittstelle von Arbeitsmarkt-, Sozial- und Familienpolitik erscheint es für Gewerkschaften eine zentrale Aufgabe, sich mit den Bedürfnissen und Lebenslagen der Beschäftigten auseinander zu setzen. Die Bekämpfung von Armut in Verbindung mit einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik sind dabei ebenso wichtige Themenbereiche wie der Wandel von beruflichen und privaten Lebenswirklichkeiten der Beschäftigten. Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) befasst sich seit jeher mit diesen Entwicklungen und hat beispielsweise im Mai 2008 gemeinsam mit seinen Einzelgewerkschaften ein Positionspapier gegen Kinderarmut beschlossen. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich sowohl auf dieses Positionspapier als auch auf ein Experteninterview, welches im Juni 2015 mit Ingo Kolf (DGB-Bundesvorstand, Fachabteilung Arbeitsmarktpolitik), geführt wurde. Daneben wurde auch die Dokumentation eines Workshops der Evangelischen Akademie Loccum einbezogen.

²⁷ Experteninterview, welches im Juni 2015 mit Ingo Kolf geführt wurde (DGB-Bundesvorstand, Fachabteilung Arbeitsmarktpolitik).

²⁸ Siehe hierzu „Arbeitsmarkt aktuell ‚Kinderarmut und Elternarmut: Neue gesellschaftliche Initiative notwendig‘“, <http://www.dgb.de/-/rKS>.

Nichterwerbseinkommen von 100 auf 70 Prozent (siehe hierzu z.B. Kolf 2010: 47ff). Letzteres ermöglicht es Alleinerziehenden Kinderzuschlag zu bekommen, bei denen dieser bisher mit dem Einkommen aus Unterhaltsleistungen verrechnet wurde. Für Alleinerziehende sollte in diesem Zusammenhang auch die Einrechnung eines Mehrbedarfs eingeführt werden (Kolf 2015).

Der FLA sollte nach Auffassung des DGB dahingehend reformiert werden, dass der Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung abgeschmolzen wird, um so die Schere zwischen höherer Steuerentlastung durch Kinderfreibeträge und der Förderleistung des Kindergeldes stärker als bisher zu schließen und den Dualismus im FLA schrittweise zu senken (Kolf 2015). Die Grundidee beinhaltet ein einkommensabhängiges Kindergeld ähnlich dem „Neuen Kindergeld“ der SPD, wobei dieses mit einer Abschaffung des Kinderzuschlags einhergeht. Als weiterer Kritikpunkt am derzeitigen FLA werden vom DGB die stärker auf die Ehe anstatt auf die Familie bezogenen Leistungen, wie beispielsweise das Ehegattensplitting oder die beitragsfreie Mitversicherung von Ehegatten, die nicht erwerbstätig sind, genannt (ebd.).

Vor dem Hintergrund, dass neben monetären Leistungen auch weitreichende Verbesserungen der Infrastruktur zu leisten sind, kritisiert der DGB an den bestehenden Kindergrundsicherungskonzepten, dass diese ein zu hohes finanzielles Volumen binden. Dieses stünde dann nicht mehr für den Ausbau der Infrastrukturleistungen zur Verfügung bzw. die Gegenfinanzierung ist vielfach ungeklärt oder lückenhaft (Kolf 2015). Weiterhin wird auch die Verteilungsgerechtigkeit kritisiert, die einer pauschalen Grundsicherungsleistung zugrunde gelegt wird: Ob eine relativ hohe Kindergrundsicherung für alle Eltern dadurch sozial gerecht gestaltet ist, dass sie „im Nachgang“ über die Einkommenssteuer umverteilt wird, könne bezweifelt werden angesichts der vielen Steuervermeidungs- oder Steuerverkürzungsmöglichkeiten des Einkommenssteuerrechts (Kolf 2015).

Darüber hinaus werfen die Konzepte einer pauschalen kindbezogenen Leistung die Frage auf, wie mit der Verschiebung der Förderleistungen zwischen den föderalen Ebenen umgegangen werden soll. Wenn der Bund die Kindergrundsicherung an die Eltern auszahlt, dafür aber Leistungen wie Wohngeld, BAföG, Unterhaltsvorschuss etc. gestrichen werden, die derzeit im Verantwortungsbereich der Länder oder Kommunen stehen, dann würde dies mit weitreichenden Veränderungen im Länderfinanzausgleich einhergehen. Diese und weitere Unwägbarkeiten können durch einen grundlegenden Systemwechsel wie im Falle der Kindergrundsicherung im Vorfeld kaum abgeschätzt und kontrolliert werden (Kolf 2015).

Der **Deutsche Caritasverband** (DCV) hat sich in einem Positionspapier 2014 für eine Reform des bestehenden Kinderzuschlags ausgesprochen, wobei Kinder- und Wohngeld erhalten bleiben sollen.²⁹ Er möchte damit die Souveränität von Familien mit geringem Erwerbseinkommen stärken, sodass deren Existenz gesichert ist, ohne auf das System des SGB II angewiesen zu sein (DCV 2014). Ein zentraler Punkt im Reformvorhaben des DCV ist die Absenkung der Abschmelzrate bei Überschreitung der Bemessungsgrenze von 50 Prozent auf 30 Prozent. Hierdurch sollen mehr Familien den Kinderzuschlag erhalten und nicht aufgrund ihrer Kinder in den ALG-II-Bezug geraten. Eine hohe Abschmelzrate (Einkommensan-

²⁹ Deutscher Caritasverband (2014): Souveränität von Familien mit geringem Einkommen stärken. Position des Deutschen Caritasverbandes zu einer einkommensabhängigen Kindergrundsicherung. In: neue caritas 22/2014. Siehe hierzu auch: Deutscher Caritasverband (2008): DCV-Vorschlag zur Bekämpfung der Kinderarmut. In: neue caritas-spezial. Politik, Praxis, Forschung. Oktober 2008.

teil, der auf den Kinderzuschlag angerechnet wird) birgt nach Meinung des DCV einen geringen Arbeitsanreiz. Ein höheres Erwerbseinkommen führe bei gleichzeitigem Abschmelzen des Kinderzuschlags „unterm Strich“ nicht zu mehr Nettoeinkommen. In Verbindung mit dieser Forderung sollte die Höchsteinkommensgrenze, durch welche der Bezug des Kinderzuschlags abrupt endet, abgeschafft werden. Die Höchstgrenze bewirke, dass Familien, deren Einkommen diese übersteigt, netto weniger Geld zur Verfügung steht als zuvor.

Weitere wesentliche Reformvorschläge des DCV sind die Einführung eines Wahlrechts zwischen ALG-II-Bezug und dem Bezug des Kinderzuschlages zur Linderung von verdeckter Armut sowie die Dynamisierung des Kinderzuschlages, indem dieser an die steigenden Regelbedarfe und Unterkunftskosten angepasst wird. Wie fast alle hier angesprochenen Parteien und Verbände plädiert der DCV für eine Reform der Regelungen für Alleinerziehende: Einkünfte und Vermögen von Kindern Alleinerziehender (wie z.B. Unterhaltszahlungen) sollen bei der Berechnung des Kinderzuschlags dem kindergeldberechtigten Elternteil als Einkommen zugerechnet werden, sodass Alleinerziehende stärker vom Kinderzuschlag profitieren (DCV 2014).

Die **Evangelische Arbeitsgemeinschaft für Familienfragen** (eaf) stellt ebenfalls den quantitativen und qualitativen Ausbau der familienbezogenen sozialen Infrastruktur (vor allem in den Bereichen Bildung, Betreuung und Gesundheit) in den Vordergrund.³⁰ Als gezielte materielle Unterstützungsleistungen für einkommensschwache Familien schlägt die eaf eine Verbesserung des FLA sowie den zügigen Ausbau zentraler und realer Förder- und Unterstützungsleistungen von Kindern und Familien vor. Konkret soll ein transparentes einheitliches Kindergeld in angemessener Höhe geschaffen werden. Hierzu sollen Kinderfreibetrag und Kindergeld in einem einheitlichen Kindergeld für alle in Höhe des verfassungsrechtlich gebotenen Entlastungsbetrages beim oberen Grenzsteuersatz zusammengeführt werden. Im Rahmen des SGB-II-Bezuges spricht sich die eaf für eine nachvollziehbare Berechnung der Kinder-Regelsätze aus. Hierbei sollte sich der bildungsspezifische Bedarf an einem durchschnittlichen kindspezifischen Bedarf orientieren, um auch Kindern in finanziell schlechten Verhältnissen gute Startchancen zu eröffnen (eaf 2010).

Die eaf kritisiert an den bestehenden Kindergrundsicherungskonzepten in erster Linie, dass diese nicht über die monetäre Sicherstellung des existenziellen Minimums hinausgehen und somit den individuellen und vielfältigen Bedarfen von Kindern nicht gerecht werden. Um Chancengerechtigkeit für alle Kinder nachhaltig zu fördern, sei ein ausgewogenes System von monetärer und infrastruktureller Unterstützung notwendig (eaf 2010). Weiterhin wird neben grundlegenden ordnungspolitischen Bedenken angeführt, dass die Konzentration auf eine monetäre Leistung problematische Konkurrenzen zu anderen Förderleistungen bewirken kann. Letztlich dürften durch eine einseitige kostenintensive Förderleistung wichtige monetäre und infrastrukturelle Förderungen nicht verzögert oder verhindert werden. Die eaf betont in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit, zeitnah aktuell dringend notwendige Verbesserungen an gezielten wirtschaftlichen Entlastungen sowie an konkreten praktischen, sozialen Hilfen für Familien zu realisieren (ebd.).

³⁰ Evangelische Arbeitsgemeinschaft für Familienfragen (2010): Familienpolitische Informationen. eaf-Position zu Vorschlägen einer Kindergrundsicherung.

8 Fazit

Die Einführung einer Kindergrundsicherung würde einen tiefgreifenden Systemwechsel der familienbezogenen Leistungen bedeuten, mit welchem zahlreiche politische und rechtliche Voraussetzungen und Konsequenzen verbunden sind. Dies gilt zweifelsohne für alle betrachteten Konzepte, die einen Systemwechsel beinhalten würden. Vor allem die betrachteten Parteipositionen sowie die Reformvorschläge innerhalb des bestehenden Systems beinhalten jedoch auch kurzfristige Zielsetzungen, welche als Sofortmaßnahmen zur Bekämpfung von Kinderarmut wirken können, wie etwa die Erhöhung der kindesbezogenen Hartz IV-Regelsätze oder Änderungen des Kinderzuschlages. Es kann an dieser Stelle keine abschließende Bewertung einzelner Konzepte im Sinne eines Rankings geleistet werden, da in einigen Konzeptpapieren große Lücken zu zentralen Punkten vorliegen, deren Berücksichtigung bei der Konzeption einer Kindergrundsicherung unverzichtbar wäre.

Neben den übergeordneten familien-, sozial- und arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen spielen auch grundrechtliche und sozialpolitische Voraussetzungen eine zentrale Rolle, z.B. Fragen der Bedarfs-, Chancen- und Leistungsgerechtigkeit. Hier lassen die betrachteten Konzepte viele Fragen offen. Von größter Bedeutung jedoch ist die Frage, wie Kinder gefördert werden können und was sie für ein gutes und gesundes Aufwachsen brauchen. Das materielle Wohlbefinden kann hierbei nicht der alleinige Maßstab sein. Besonders die Förderung und das gesundheitliche Wohlbefinden von Kindern gilt es im Sinne einer ganzheitlichen und nachhaltigen Familienpolitik zu unterstützen. Hierbei muss stets die gesamte Familie in den Blick genommen werden, da sich die Lebens- und Einkommensverhältnisse der Eltern auf die Schlüsselaspekte kindlichen Wohlergehens auswirken und Kinderarmut stets im Zusammenhang mit Familienarmut steht.

Gerade in Bezug auf Bildung kommt dem Ausbau und der Verbesserung von Kinderbetreuungs- und Bildungseinrichtungen eine Schlüsselrolle zu, welche auch ein zentrales familienpolitisches Ziel darstellt. Die Untersuchung der bestehenden Kindergrundsicherungskonzepte hat gezeigt, dass die Förderung der Infrastruktur in den Positionen neben der monetären Förderung ebenfalls als wichtig angesehen wird. Es fehlen aber konkrete Vorschläge, wie eine Kindergrundsicherung mit sehr hohem Finanzvolumen *und* der Ausbau der Infrastruktur für Bildung und Betreuung gemeinsam finanziert werden sollen. Vorschläge zur Förderung der Infrastruktur und der entsprechenden Finanzierung werden nicht näher konzeptualisiert. An dieser Stelle wären etwa Modellrechnungen erforderlich, wie die Kosten sich auf die monetäre und infrastrukturelle Förderung verteilen. Dabei ergeben sich in der Folge der föderalen Zuständigkeiten und Finanzierungsverpflichtungen Fragen, die im Zusammenhang der bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen nicht zu beantworten sind. Die finanzielle Situation der Familie stellt ohne Frage die Basis für die weitere Entwicklung der Kinder dar, denn sie entscheidet mit darüber, welche Bildungs- und Teilhabechancen die Kinder im weiteren Leben haben. Diese Basis muss gesichert sein, etwa über die Regelsätze im Grundsicherungsrecht und den Kinderzuschlag, damit Kindern die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglicht wird und Eltern nicht aufgrund des Vorhandenseins von Kindern in den Hartz IV-Bezug „rutschen“. Eine qualitativ hochwertige, ausreichend vorhandene und frei zugängliche Betreuungs- und Bildungsinfrastruktur ist jedoch ebenso bedeutsam, damit Kinder die Bildungs- und Teilhabechancen auch konkret nutzen und ihrer Entwicklung sowie ihren Lebensverhältnissen entsprechend gefördert werden können.

Die in der vorliegenden Expertise erarbeiteten Indikatoren „Zielsetzung und Zielerreichung“, „konkrete Ausgestaltung“ und „Auswirkungen auf andere Leistungen und Rechtsgebiete“ enthalten eine Vielzahl an Einzelindikatoren, die in den betrachteten Konzeptpapieren in unterschiedlichem Maße berücksichtigt wurden. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass neben dem wenig thematisierten Bereich der übergeordneten Zielsetzung vor allem die rechtlichen Konsequenzen, Auswirkungen auf andere Leistungen sowie betroffene Institutionen vernachlässigt wurden. Eine ganzheitliche Betrachtung der weitreichenden Konsequenzen ist jedoch gerade hinsichtlich einer solchen grundlegenden Systemveränderung besonders wichtig. Die Kindergrundsicherungskonzepte sind in dieser Hinsicht noch nicht umfassend genug ausgearbeitet oder – abgesehen von den angesprochenen Ausnahmen – nicht durch rechtswissenschaftliche Gutachten untersucht worden.

Die Befürworter/innen der Kindergrundsicherung argumentieren häufig mit der Vereinfachung und Transparenz des Verfahrens. Eine solche Vereinfachung muss jedoch in den meisten Konzepten relativiert werden, da Sonder- und Mehrbedarfe z.B. für besondere schulische Bedarfe, Unterkunft- oder Ausbildungskosten weiterhin separat beantragt und gewährt werden müssen. Dies zeigt deutlich, wie feingliedrig und vielschichtig die Bedarfe von Kindern und Familien sind. Kinder in Familien mit besonderen Lebensumständen, wie Einkommensarmut, Arbeitslosigkeit, mangelnder Integration oder psychosozialen Problemen usw. haben besonderen Unterstützungs- und Förderungsbedarf. Die Unterstützung sollte in diesem Sinne konkret auf die Familien zugeschnitten sein, was etwa die Vernetzung verschiedener Akteure und Leistungen in der Infrastruktur vor Ort leisten kann. Eine Pauschalleistung, wenn auch mit einkommenssteuerlicher Abstufung, erscheint vor dem Hintergrund unterschiedlicher Bedarfe und Lebenslagen daher eher kontraproduktiv.

Auch die regionalen Unterschiede in der Kinderarmut (siehe Abschnitt 2.1) unterstreichen, dass eine flächendeckende Förderung nicht die beste Lösung sein kann, sondern dass eher zielgerichtet gefördert werden sollte. In strukturschwachen Regionen kann dies auch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen beinhalten, da die Kinderarmut meist darauf zurückzuführen ist, dass Eltern arbeitslos oder im Niedriglohnsektor beschäftigt sind. Auf diese Weise wird den Ursachen von Armut entgegengewirkt und nicht nur den Symptomen. Aktivierende arbeitsmarktpolitische Elemente beinhalten auch die bestehenden familienbezogenen Leistungen, wie z.B. der Kinderzuschlag. Dieser wird nur in Verbindung mit der Erzielung eigenen Einkommens gewährt und nicht im Rahmen des Hartz IV-Bezuges. Die Zielsetzung dahinter ist, dass Eltern trotz Erwerbseinkommen nur aufgrund des Vorhandenseins von Kindern nicht auf Grundsicherung angewiesen sein sollen (siehe auch Abschnitt 2.2). Dies beinhaltet auch, dass es sich für Eltern lohnt, ein eigenes (wenn auch relativ geringes) Erwerbseinkommen zu erzielen. Inwieweit dieser aktivierende arbeitsmarktbezogene Effekt durch die Kindergrundsicherung erhalten bleibt, ist fragwürdig. Insgesamt erscheint die Wirkung der Kindergrundsicherung auf das elterliche Arbeitsangebot und damit auf die relative Einkommenssituation der Familie noch offen. Es kann weder eine familien- noch eine arbeitsmarktpolitische Zielsetzung sein, dass sich Erwerbseinkommen von Familien in Richtung einer reinen Transferzahlung verschieben. Dieses Risiko besteht, wenn der arbeitsmarktbezogene Anreiz (wie im Kinderzuschlag verankert) durch eine relativ hohe pauschale Kindergrundsicherung entfällt.

Das Verhältnis von Familien- und Erwerbsarbeit wird in den betrachteten Konzepten der Kindergrundsicherung überhaupt nicht thematisiert, obwohl gerade die Förderung der Müttererwerbstätigkeit (etwa durch Einführung des ElterngeldPlus) und die stärkere Einbindung von

Vätern in die Familienarbeit erklärte familienpolitische Ziele sind. Es stellt sich hierbei die Frage, inwieweit der stärkeren Einbindung von Frauen in den Arbeitsmarkt durch eine pauschale Transferleistung wie der Kindergrundsicherung entgegengewirkt wird, die mit steigendem Erwerbseinkommen sinken würde. Hierzu wären ebenfalls Modellrechnungen erforderlich, die aufzeigen, für welche Eltern es sich eher lohnen würde, kein eigenes Erwerbseinkommen zu erzielen, um stattdessen die volle Kindergrundsicherung zu erhalten. Der Rückzug aus dem Arbeitsmarkt würde dann unweigerlich zum größten Teil Frauen betreffen, da sie meist ein geringeres Einkommen erzielen, was letztlich die traditionelle Verteilung von Familien- und Erwerbsarbeit zementiert. Viele Maßnahmen der Arbeitszeitflexibilisierung und Teilzeitregelungen für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie liefern dann – zumindest für diese Gruppe – ins Leere.

Wichtig erscheint im Hinblick auf die betrachteten Reformvorschläge weiterhin die Frage, was überhaupt kurz-, mittel- oder langfristig politisch umsetzbar ist. Wo liegen die Schnittmengen in der Realpolitik und was ist tatsächlich im Bundeshaushalt sowie in den Länder- und Kommunalhaushalten umsetzbar? Hieran schließt sich auch die Frage an, wie der Finanzausgleich auf föderaler Ebene aussehen müsste, wenn der Bund eine hohe finanzielle Förderung an die Eltern zahlt, welche teilweise durch die Einkommenssteuer gegenfinanziert ist. Viele der bestehenden familienbezogenen Leistungen, die sich derzeit im Verantwortungsbereich der Länder und Kommunen befinden, müssten u. U. wegfallen und in die Verantwortung des Bundes verschoben werden. Dies macht deutlich, welche Veränderungen nicht nur inhaltlicher Art und nicht nur auf die Betroffenen bezogen, sondern auch im Hinblick auf das gesamte bestehende System des FLA sowie darüber hinaus der sozialpolitischen Transfers eine Kindergrundsicherung mit sich bringen würde. Vor diesem Hintergrund sind die betrachteten Konzepte nicht umfassend und tiefgreifend genug ausgearbeitet. Die hier entwickelten Indikatoren zur vergleichbaren Bewertung der Konzepte auf der Ebene normativer, verfahrensmäßiger und verhaltenssteuernder Kriterien (siehe Abschnitt 4) sollten in einer neuen Gesamtkonzeption und in der Diskussion sämtlich berücksichtigt werden.

Die Diskussion um die Bekämpfung von Kinder- bzw. Familienarmut sollte sich weiterhin stärker mit den Reformoptionen innerhalb des bestehenden Systems von familienbezogenen Leistungen auseinandersetzen (siehe Abschnitt 7). Wie etwa im Hinblick auf das „Neue Kindergeld“ der SPD und die Forderungen des DGB hat sich gezeigt, dass hier viele Vorschläge auf dem Tisch liegen, die politisch zumindest mittelfristig umsetzbar wären. Dies betrifft etwa die Erhöhung der Kinder-Regelsätze im Hartz IV-Bezug oder auch die Erhöhung bzw. Neujustierung des Kinderzuschlages, der Unterhaltsregelungen, des Freibetrages für Alleinerziehende usw. Im Rahmen des FLA wird häufig kritisiert, dass die Entlastung durch die Kinderfreibeträge in einkommensstärkeren Familien höher ist als in einkommensschwachen Familien, auch wenn dies verfassungsrechtlich keine Privilegierung dieser Familien darstellt (siehe Abschnitt 2.2). Als Kompromisslösung wird der Kindergrundfreibetrag diskutiert, nach welchem die Steuerpflicht erst für ein Einkommen oberhalb von Grundfreibetrag und Kindergrundfreibetrag beginnt und der Entlastungsbetrag pro Kind damit gleich wäre (Arndt-Brauer 2011:19). Auch ein einkommenssteuerabhängiges Kindergeld prägt weiterhin die Diskussion um eine Reform des FLA. Vorteilhaft im bestehenden System erscheint schließlich, dass ebendiese verschiedenen Stellschrauben für eine zielgerichtete Förderung von Kindern und Familien existieren. Durch die Beteiligung unterschiedlicher Akteure und politischer Ebenen entsteht damit eine gemeinsame Verantwortung für die Bekämpfung von Armut, eine kindgerechte Förderung sowie eine ganzheitliche und nachhaltige Familienpolitik.

9 Literatur

- Adamson, P, Bradshaw, J, Hoelscher, P and Richardson, D (2007): Child Poverty in Perspective: An overview of child well-being in rich countries. Florence, Italy.: Unicef Innocenti Research Centre, zuletzt geprüft am 11.08.2015.
- Arndt-Brauer, Ingrid (2011): Infopapier "Kindergrundfreibetrag". In: SPD-Bundestagsfraktion (Hg.): Wege aus der Kinderarmut. Fachgespräch der AG Verteilungsgerechtigkeit der SPD-Bundestagsfraktion am 11. April 2011 in Berlin. Berlin, S. 19–20.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2014): Bildung in Deutschland 2014. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur Bildung von Menschen mit Behinderungen. 1. Aufl. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag. Online verfügbar unter http://www.bildungsbericht.de/daten2014/bb_2014.pdf.
- Bäcker, Gerhard; Leiber, Simone; Meinhardt, Volker; Neubauer, Jennifer (2009): Die Grundsicherungsmodelle der LINKEN. Gutachten erstellt im Auftrag der Bundesfraktion der LINKEN. Hg. v. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf, zuletzt geprüft am 18.08.2015.
- Baumann, Helge; Seils, Eric (2014): Wie „relativ“ ist Kinderarmut? Armutsrisiko und Mangel im regionalen Vergleich (WSI Report, 11). Online verfügbar unter http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_11_2014.
- Becker, Irene (2013): Abschied vom „dualen System“ – Effekte einer Reform des Kindergeldes. Hg. v. Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin, zuletzt geprüft am 11.08.2015.
- Becker, Irene; Cirkel, Manfred (2012): Bedarfsgerecht statt pauschal - ein Konzept zur Reform des Kindergeldes. Anmerkungen zur Administration eines einkommensabhängigen Kindergeldes. Hg. v. Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin, zuletzt geprüft am 18.08.2015.
- Becker, Irene; Hauser, Richard (2010): Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag: Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge. Abschlussbericht. Hg. v. Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf. Online verfügbar unter http://www.kinderarmut-hat-folgen.de/download/Abschlussbericht_Studie_BeckerHauser.pdf.
- Becker, Irene; Hauser, Richard (2012): Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag: Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge. WSI-Diskussionspapier, No. 180. Hg. v. Institute of Economic and Social Research in the Hans Böckler Foundation (WSI). Düsseldorf, zuletzt geprüft am 11.08.2015.
- Bergs, Christan; Fuest, Clemens; Peichl, Andreas; Schaefer, Thilo (2007): Reformoptionen der Familienbesteuerung. Aufkommens-, Verteilungs- und Arbeitsangebotseffekte. In: *Jb. f. Wirtschaftswissenschaften* 58, S. 1–27, zuletzt geprüft am 18.08.2015.
- Bertelsmann Stiftung (2008): Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland. Eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte bei Krippenkindern. Unter Mitarbeit von Tobias Fritschi und Tom Oesch. Gütersloh, zuletzt geprüft am 11.08.2015.
- Beywl, Wolfgang; Speer, Sandra; Kehr, Jochen (2004): Wirkungsorientierte Evaluation im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung. Perspektivstudie. Köln, zuletzt geprüft am 11.08.2015.
- Bispinck, Reinhard; Bosch, Gerhard; Hofemann, Klaus; Naegele, Gerhard (Hg.) (2012): Sozialpolitik und Sozialstaat. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BMAS (2015): Das Bildungspaket. Mitmachen möglich machen. Hg. v. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Bonn, zuletzt geprüft am 11.08.2015.
- BMFSFJ (2006): Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik. Siebter Familienbericht. Berlin, zuletzt geprüft am 18.08.2015.
- BMFSFJ (2009): Evaluation des Kinderzuschlags. Ergebnisbericht. Prognos AG. Berlin, zuletzt geprüft am 18.08.2015.
- BMFSFJ (2015): Mehr Partnerschaftlichkeit - ein Plus für die ganze Familie. Berlin. Online verfügbar unter <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Presse/pressemitteilungen,did=215940.html>.
- BMFSFJ Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen (2010): Familie. Wissenschaft. Politik. Ein Kompendium der Familienpolitik. Hg. v. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin, zuletzt geprüft am 11.08.2015.
- Bonin, Holger et al. (2013): Evaluation der Wirkung ehe- und familienbezogener Leistungen auf die Geburtenrate/Erfüllung von Kinderwünschen. Endbericht. Gutachten für die Prognos AG. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung. Berlin, zuletzt geprüft am 18.08.2015.
- Bundesagentur für Arbeit (Hg.) (2015): Grundsicherung für Arbeitsuchende in Zahlen. Mai 2015. Online verfügbar unter <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201505/iiia7/grusi-in-zahlen/grusi-in-zahlen-d-0-201505-pdf.pdf>.

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2001): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Baden-Baden: Nomos (1).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2013): Lebenslagen in Deutschland. Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Online verfügbar unter https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen-DinA4/a334-4-armuts-reichtumsbericht-2013.pdf?__blob=publicationFile.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2012): Das Bildungs- und Teilhabepaket: Chancen für Kinder aus Familien mit Kinderzuschlag. Monitor Familienforschung - Ausgabe 30. Berlin, zuletzt geprüft am 18.08.2015.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2015): Dossier Wohlergehen von Familien. Berlin, zuletzt geprüft am 11.08.2015.
- Bundesverfassungsgericht, vom 21.07.2015, Aktenzeichen 1 BvF 2/13.
- Bündnis 90/Die Grünen (2012): Eine Gesellschaft für Alle: Umfassende Teilhabe und Selbstbestimmung durch gute Institutionen und gerechte Verteilung. 34. Ordentliche Bundesdelegiertenkonferenz. Hannover, zuletzt geprüft am 18.08.2015.
- Bündnis Kindergrundsicherung (2009): Kinder brauchen mehr! Bündnis fordert weiterhin 502 Euro Kindergrundsicherung. Pressemitteilung. Berlin, zuletzt geprüft am 18.08.2015.
- Bündnis Kindergrundsicherung (2013): Kinder brauchen mehr! Unser Vorschlag für eine Kindergrundsicherung. Berlin, zuletzt geprüft am 18.08.2015.
- Bündnis Kindergrundsicherung (2015): Bündnismitglieder. Online verfügbar unter <http://www.kinderarmut-hat-folgen.de/buendnismitglieder.php>.
- Deligöz, Ekin; Dückert, Thea; Göring-Eckardt, Katrin; Haßelmann, Britta; Scheel, Christine (2009): Kinder in den Mittelpunkt: Die Kindergrundsicherung. Autorinnenpapier. Berlin, zuletzt geprüft am 18.08.2015.
- Deutscher Caritasverband (2008): DCV-Vorschlag zur Bekämpfung der Kinderarmut. In: neue caritas-spezial. Politik, Praxis, Forschung. Oktober 2008.
- Deutscher Caritasverband (2014): Souveränität von Familien mit geringem Einkommen stärken. Position des Deutschen Caritasverbandes zu einer einkommensabhängigen Kindergrundsicherung. In: neue caritas 22/2014.
- Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Landesverband Bremen (2012): Der Skandal der Kinderarmut. Für eine Grundsicherung für Kinder. Positionspapier des Paritätischen Bremen. Bremen, zuletzt geprüft am 18.08.2015.
- DGB Bundesvorstand (2008): Kein Kind zurücklassen - Kinderarmut bekämpfen. Berlin, zuletzt geprüft am 18.08.2015.
- Diakonie Deutschland (2013): Soziale Sicherung für Kinder und Jugendliche einfach, transparent und zielgenau ausgestalten. Berlin, zuletzt geprüft am 18.08.2015.
- Die LINKE (2006): Kinder brauchen mehr. Eckpunkte der LINKEN Kindergrundsicherung. Online verfügbar unter https://www.linksfraktion.net%2Finhalt%2F7704058583.pdf&ei=DHjDVY-uG-L9yQPItqmoDQ&usq=AFQjCNESBYm8dEGa_EUZWEFrxg-QB4TLgA&bvm=bv.99556055,d.bGQ&cad=rja., zuletzt geprüft am 18.08.2015.
- Evangelische Arbeitsgemeinschaft für Familienfragen (2010): Familienpolitische Informationen. eaf-Position zu Vorschlägen einer Kindergrundsicherung. http://www.eaf-bund.de/documents/Stellungnahmen/Stn2010/100902_FPI_5_2010_Kindergrundsicherung.pdf.
- Familienbund der Katholiken (unveröffentlicht): Modell einer Kindergrundsicherung aus der Perspektive des Familienbundes der Katholiken. Diskussionspapier.
- Gerlach, Irene (2004): Familienpolitik. 1. Aufl. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwissenschaften.
- Gerlach, Irene (2009): Familienpolitik. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Groos, Thomas; Jehles, Nora (2015): Der Einfluss von Armut auf die Entwicklung von Kindern. Ergebnisse der Schuleingangsuntersuchung. Hg. v. Bertelsmann Stiftung und Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR). Gütersloh, zuletzt geprüft am 11.08.2015.
- Hauser, Richard (2012): Grundsicherung zwischen Armutsvermeidung und Arbeitsanreiz: Realitäten und alternative Konzepte. In: Reinhard Bispinck, Gerhard Bosch, Klaus Hofemann und Gerhard Naegele (Hg.): Sozialpolitik und Sozialstaat. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 293–307.
- Hauser, Richard (2012): Grundsicherung zwischen Armutsvermeidung und Arbeitsanreiz: Realitäten und alternative Konzepte. In: Reinhard Bispinck, Gerhard Bosch, Klaus Hofemann und Gerhard Naegele (Hg.): Sozialpolitik und Sozialstaat. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 293–307.

Holger, Bonin et al. (2014): Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland. Endbericht. Gutachten für die Prognos AG. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung. Berlin, zuletzt geprüft am 18.08.2015.

Institut der deutschen Wirtschaft (2008): Sozialbilanz Familie. Eine ökonomische Analyse mit Schlussfolgerungen für die Familienpolitik. Unter Mitarbeit von Laura-Christin Diekmann, Axel Plünnecke und Susanne Seyda. Köln: Dt. Instituts-Verl. (IW-Analysen, Nr. 40).

Joachim Wieland (2011): Verfassungsfragen der steuerrechtlichen Behandlung von Kindesexistenzminimum und Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf. Rechtsgutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin, zuletzt geprüft am 18.08.2015.

Kolf, Ingo (2011): Ausbau des Kinderzuschlags – ein wichtiges Element. DGB-Vorschläge gegen Kinderarmut. In: Joachim Lange (Hg.): Kindergrundsicherung: (K)eine gute Idee? [Dokumentation eines Workshops der Evangelischen Akademie Loccum vom 9. bis 11. Dezember 2010, in Kooperation mit ZeS, Zentrum für Sozialpolitik und Friedrich-Ebert-Stiftung]. Rehburg-Loccum: Evang. Akad. Loccum, Protokollstelle (Loccumer Protokolle, [20]10,84), S. 41–54.

Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen (2008): Arbeitsbericht Zukunft für Familie. Hg. v. BMFSFJ. Berlin, zuletzt geprüft am 18.08.2015.

Lampert, Heinz (1996): Priorität für die Familie. Plädoyer für eine rationale Familienpolitik. Berlin: Duncker & Humblot.

Lange, Joachim (Hg.) (2011): Kindergrundsicherung: (K)eine gute Idee? [Dokumentation eines Workshops der Evangelischen Akademie Loccum vom 9. bis 11. Dezember 2010, in Kooperation mit ZeS, Zentrum für Sozialpolitik und Friedrich-Ebert-Stiftung]. Rehburg-Loccum: Evang. Akad. Loccum, Protokollstelle (Loccumer Protokolle, [20]10,84).

Lemmer, Jens (2015): Kindergeld und Kinderfreibetrag: Funktionsweise, Entlastungswirkung und aktueller Handlungsbedarf. In: *DSi kompakt. Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler* (16), zuletzt geprüft am 11.08.2015.

Lenze, Anne (2008): Die Verfassungsmäßigkeit eines einheitlichen und der Besteuerung unterworfenen Kindergeldes. Arbeitspapier 151. Rechtsgutachten. Hg. v. Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf, zuletzt geprüft am 18.08.2015.

Meister, Wolfgang (2006): Der Kinderzuschlag für Geringverdiener - ein Beispiel für mangelhafte Abstimmung im deutschen Transfersystem. In: *ifo Schnelldienst* 59 (16), S. 12, zuletzt geprüft am 18.08.2015.

Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2012): Sozialbericht NRW 2012. Armuts- und Reichtumsbericht. Online verfügbar unter http://www.competentia.nrw.de/interessantes/publikationen/Sozialbericht_NRW_2012.pdf.

Müller, Kai-Uwe; Spieß, C. Katharina; Tsiasioti, Chrysanthi; Wrohlich, Katharina (2013): Evaluationsmodul: Förderung und Wohlergehen von Kindern. Endbericht: Studie im Auftrag der Geschäftsstelle für die Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Maßnahmen und Leistungen in Deutschland. In: *Politikberatung kompakt* (73), zuletzt geprüft am 11.08.2015.

Nullmeier, Frank (2011): Politisch-strategische Überlegungen zur Kindergrundsicherung. In: Joachim Lange (Hg.): Kindergrundsicherung: (K)eine gute Idee? [Dokumentation eines Workshops der Evangelischen Akademie Loccum vom 9. bis 11. Dezember 2010, in Kooperation mit ZeS, Zentrum für Sozialpolitik und Friedrich-Ebert-Stiftung]. Rehburg-Loccum: Evang. Akad. Loccum, Protokollstelle (Loccumer Protokolle, [20]10,84), S. 119–129.

Schäfer, Claus (2012): Kindergrundsicherung. In: Reinhard Bispinck, Gerhard Bosch, Klaus Hofemann und Gerhard Naeyele (Hg.): Sozialpolitik und Sozialstaat. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 117–131.

Schrieverhoff, Hannah (2011): Kinderarmut und Familienpolitik in Deutschland. Zur Wirksamkeit armutsreduzierender Transferleistungen. Hg. v. Jean Monnet Centre for European Studies (CEuS). Bremen (CEuS Working Paper, 5), zuletzt geprüft am 18.08.2015.

Schwesig, Manuela; Ziegler, Dagmar (2013): Ein neues, gerechtes Kindergeld: Gerechtigkeit für Familien – Entlastung für Geringverdienende. Hintergrundpapier. Berlin. Online verfügbar unter https://www.spd.de/scalableImageBlob/85298/data/20130109_hintergrundpapier_kindergeld-data.pdf, zuletzt geprüft am 18.08.2015.

SPD-Bundestagsfraktion (Hg.) (2011): Wege aus der Kinderarmut. Fachgespräch der AG Verteilungsgerechtigkeit der SPD-Bundestagsfraktion am 11. April 2011 in Berlin. Berlin, zuletzt geprüft am 18.08.2015.

SPD-Parteivorstand (2011): Familienland Deutschland: Eckpunkte einer sozialdemokratischen Familienpolitik. Leitantrag. Beschluss des Parteivorstandes vom 26.09.2011. Berlin. Online verfügbar unter https://www.spd.de/linkableblob/17738/data/20110926_leitantrag_familie.pdf, zuletzt geprüft am 18.08.2015.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2014): Sozialberichterstattung. Online verfügbar unter <http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de/>, zuletzt geprüft am Juli 2015.

UNICEF (2007): Child poverty in perspective: An overview of child well-being in rich countries. Florenz.

UNICEF (2013): Reiche, kluge, glückliche Kinder? Der UNICEF-Bericht zur Lage der Kinder in Deutschland 2013. Zusammenfassung. Hg. v. Hans Bertram. Deutsches Komitee für UNICEF e.V. Weinheim/Basel, zuletzt geprüft am 18.08.2015.

Vaskovics, Laszlo A.; Mühling, Tanja (2003): Wertschätzung der Ausgaben und Leistungen von Familien und Bewertung familienpolitischer Maßnahmen. Hg. v. Staatsinstitut für Familienforschung an der Universität Bamberg. Bamberg (4), zuletzt geprüft am 18.08.2015.

Verband alleinerziehender Mütter und Väter (VAMV) (2010): 500 Euro für jedes Kind. VAMV-Konzept für eine Kindergrundsicherung. Berlin. Online verfügbar unter https://www.vamv.de/fileadmin/user_upload/bund/dokumente/Stellungnahmen/Grundsicherung_500_Euro_fuer_jedes_Kind.pdf, zuletzt geprüft am 18.08.2015.

Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMFSFJ (2010): Familie. Wissenschaft. Politik. Ein Kompendium der Familienpolitik. 1. Aufl. Hg. v. BMFSFJ. Berlin, zuletzt geprüft am 18.08.2015.

Zacher, Hans F. (2001): Grundlagen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Baden-Baden: Nomos (1).