# Kinderarmut in Deutschland –
# Bestandsaufnahme und Möglichkeiten der Gegensteuerung

Arbeitspapier im Auftrag der Evangelischen Kirche im Rheinland

**Geleitwort des Präses**

Junge Menschen gehen auf die Straße. Umweltverschmutzung und Klimawandel, die Sorge um den Zustand der Welt und ihre eigene Zukunft treibt sie um**. Sie sehen akuten Handlungsbedarf und erkennen wenig politischen Willen für ein zügiges Umsteuern**. Sie sind weltgewandt und sprachfähig, setzen starke, unüberhörbare Signale. Das ist gut so.

Daneben gibt es Kinder und Jugendliche, die ihre Sorgen gerade nicht ins Licht der Medienöffentlichkeit treibt, eher in ein verschämtes Schweigen. Sie sind häufig weniger sprachgewandt und deutlich weniger organisiert. Es sind nicht wenige. **In Deutschland leben 21%, jede bzw. jeder fünfte unter 18-Jährige unterhalb der sogenannten relativen Armutsgrenze.** Das sind etwa 2.500.000 junge Menschen. Die Folgen davon sind erforscht und beschrieben: geringere Bildungs- und Entwicklungschancen mit erkennbaren Auswirkungen etwa in kognitiven, sozialen und kulturellen Bereichen, eingeschränkte Entfaltungsmöglichkeiten, mangelnde Teilhabe und ein höheres Gesundheitsrisiko.

Für uns als Kirche gehören diese beiden Sorgen zusammen. Die notwendige große Transformation unserer Welt-Gesellschaft hat nicht nur eine ökologische, sondern auch eine ökonomische Dimension. **Es geht um Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit.**

Im internationalen Vergleich steht Deutschland wirtschaftlich gesehen seit Jahren sehr gut da. Die Zahl der Erwerbstätigen erreicht erfreuliche Höchststände. Der gesamtgesellschaftliche Reichtum steigt. Das führt aber nicht dazu, dass die Zahl der Kinder und Jugendlichen, die unterhalb der Armutsgrenze leben, gesunken wäre. Im Gegenteil: Sie steigt ebenfalls. Davon können Kirchengemeinden und diakonische Träger im Bereich der Evangelischen Kirche im Rheinland ein trauriges Lied singen. Zwischen Duisburg und Saarbrücken sind die ohnehin schon schlechten statistischen Befunde besonders bedrückend.

Dr. Irene Becker, die für die Evangelische Kirche im Rheinland diese profunde Expertise erstellt hat, resümiert: „Kinderarmut in einem reichen Land wie Deutschland wird seit Jahrzehnten von vielen Seiten beklagt. **Die Reihe der Problemb*eschreibungen* ist lang, die der politischen Willensbekundungen ebenfalls – nachhaltige Erfolge von Maßnahmen zur Problem*bewältigung* sind derzeit aber nicht erkennbar."**

Die Armut von Kindern und Jugendlichen umfasst materielle Armut, mangelnde Bildungschancen, gesundheitliche Benachteiligungen und fehlende Teilhabe. Eine Strategie zur wirksamen Bekämpfung der Kinder- Jugend und Familienarmut muss alle diese Aspekte berücksichtigen und deshalb auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene entwickelt und umgesetzt werden.

Die Expertise hat das im Blick. Aber sie legt den Fokus auf materielle Armut und dementsprechend auf den monetären Familienlastenausgleich und monetäre Sozialtransfers. Und sie legt den Finger in die Wunde: Dass wir weiterhin dieses hohe Ausmaß an Armut von Kindern und Familien haben – trotz einer Vielzahl an Handlungsebenen und Maßnahmen, trotz nicht geringer Haushaltsmittel – das kann man nur verstehen auf „dem Hintergrund des weiten Spektrums familienpolitischer Ziele, der derzeitigen Ausrichtung der Familienpolitik und der Inkonsistenzen und Schnittstellenprobleme im ‚Leistungsdschungel'."

Deshalb hat sich bereits 2012 die Synode der Evangelischen Kirche im Rheinland positioniert: **Für eine erfolgreichere Bekämpfung von Kinderarmut braucht es einen anderen Politikansatz, nämlich die Einführung einer Kindergrundsicherung**. Das heißt: Der Staat bestimmt eine einheitliche Pauschale zur Existenzsicherung für jedes Kind. Dieser Betrag wird ohne kompliziertes Antragsverfahren ausbezahlt und nicht auf die Leistungen des SGB II angerechnet. Die Pauschale ersetzt weitestgehend

die jetzigen Transfers und steuerliche Regelungen (Sonder- und Mehrbedarfe sind zusätzlich abzudecken). Mit steigendem Einkommen wird die Pauschale abgeschmolzen.

Irene Becker geht in ihrer Expertise auf eine Frage ein, die mir in Gesprächen in unseren Gemeinden begegnet. „Kommt das Geld denn auch tatsächlich bei diesen armen Kindern an?“ Keine Frage, es gibt besonders belastete familiäre Konstellationen, in denen kindliche Belange zu kurz kommen können, so dass immer wieder einzelfallorientierte Eingriffe der Kinder und Jugendhilfe notwendig sind. Aber, so die Forscherin, daraus könne kein „Generalverdacht gegenüber Eltern in prekären Verhältnissen gerechtfertigt werden.“ Denn alle Untersuchungen zeigen, dass im Allgemeinen das Geld bei den Kindern ankommt. „Auf der Basis qualitativer Studien, in denen vertiefende Einzelinterviews mit Eltern durchgeführt und ausgewertet werden, zeigt sich, **dass Eltern im Niedrigeinkommensbereich eher bei sich als bei den Kindern sparen**.“

Wir stehen als Evangelische Kirche von unserer biblisch begründeten Verantwortung für die Bewahrung der Schöpfung an der Seite der engagierten, sprachfähigen jungen Leute, die für einen konsequenten Klimaschutz eintreten. In gleicher Weise drängt uns die biblische Überlieferung zu einem Eintreten für einen gerechtere und wirkungsvollere Politik zur Bekämpfung der Armut von Kindern und Jugendlichen, auch wenn diese ihre Sorgen nicht so nachdrücklich öffentlich vertreten können.

Biblischen Geschichten erzählen von einem fröhlichen Miteinander von Eltern und Kindern als Ausdruck von gelingendem Leben. Aber wir lesen auch von Armut und erschreckenden Armutsfolgen, die besonders die Kinder treffen (Ex 21,7-11; Mt 18,25). Kinder gehören zu den schwächsten Gliedern der Gesellschaft, die Ausbeutung und skrupellosen Machenschaften wehrlos ausgeliefert sind (Jes 1,17). Das gilt gerade für Zeiten des gesellschaftlichen Umbruchs, in denen überlieferte Werte verloren gehen und die Armen in der Gesellschaft nicht mehr ausreichend rechtlich geschützt werden. Prophetische Mahner erheben ihre Stimme und erinnern an den Zuspruch und Anspruch des Gottes Israels als Grundlage für ein gelingendes Leben der gesamten Gesellschaft: **Die Armen, besonders die benachteiligten und leidenden Kinder stehen unter dem besonderen Schutz des Gottes Israels**. Er ist Anwalt von denen, die keinen anderen Schutz und Hilfe haben (Dtn 10,18; Ps 68,6;). Jesus aus Nazareth stellt sich an die Seite der Kindern (Mt 18,5) wie der anderen Unmündigen, Rechtlosen und Schwachen. Er stellt Kinder in die Mitte seiner Nachfolgegemeinschaft (Mt 18,2). So führt er die biblische Tradition der parteilichen Liebe Gottes für die Kleinen fort.

Junge Menschen gehen auf die Straße. Die Sorge um den Zustand der Welt und ihre eigene Zukunft treibt sie um. Sie sehen akuten Handlungsbedarf und erkennen wenig politischen Willen für ein zügiges Umsteuern. Und weil das für die Frage von Nachhaltigkeit wie für Gerechtigkeit gilt, bekräftigen wir als Evangelische Kirche im Rheinland unseren Beschluss von 2012: Es braucht jetzt eine gesellschaftlich getragene politische Entschlossenheit, die materielle Armut von Kindern und Jugendlichen, die in erheblichem Maße Benachteiligung und fehlende Teilhabe bedingt, durch Einführung einer Kindergrundsicherung endlich wirksam zu bekämpfen.

Düsseldorf, Dezember 2019

Manfred Rekowski

Präses der Evangelischen Kirche im Rheinland

**Gliederung**

**Geleitwort Präses Manfred Rekowski** 2

1. Thematische Einführung und Fragestellungen 5
2. Handlungsfelder für Maßnahmen gegen Kinderarmut 6
   2.1 Komplementäre Maßnahmenbündel: Milderung von Armutsfolgen einerseits, Verhinderung materieller Armut andererseits 6
   2.2 Kommen monetäre Transfers den Kindern zugute? Misstrauen gegenüber elterlichem Ausgabeverhalten nicht gerechtfertigt 7
3. Relative Armut – konzeptioneller Hintergrund und Indikatoren 8
   3.1. Die Grenze relativer Armut: das soziokulturelle Existenzminimum 8
   3.2. Indikatoren relativer Armut und Grundsicherungsstatistik – inhaltliche Unterschiede 11
4. Empirie: Ausmaß von Kinderarmut 13
   4.1 Gesamtdeutsche Perspektive 13
   4.2 Zur Situation im Rheinland 18
5. Politik: Vielfalt von Handlungsebenen und Maßnahmen greift letztlich zu kurz 23
6. Jüngste Reformen und weiter gehende Reformvorschläge zur Neugestaltung des Familienlastenausgleichs 30
   6.1 Jüngste Reformen des Familienlastenausgleichs und von Sozialgesetzen 30
   6.2 Reformvorschläge zur Neugestaltung des Familienlastenausgleichs 32
      6.2.1 Reformziele 32
      6.2.2 Kindergrundsicherung: Basisvariante mit definitiven normativen Annahmen 33
      6.2.3 Normativ offenes Kindergrundsicherungsmodell 34
      6.2.4 Modelle von Parteien/Verbänden und Übergangsvarianten zur Erreichung von Teilzielen 35
7. Zusammenfassung 41

Zitierte und weiter führende Literatur 43

Die Autorin 48

## 1. Thematische Einführung und Fragestellungen

Kinderarmut in einem reichen Land wie Deutschland wird seit Jahrzehnten von vielen Seiten beklagt. Die Reihe der Problem*beschreibungen* ist lang, die der politischen Willensbekundungen ebenfalls – nachhaltige Erfolge von Maßnahmen zur Problem*bewältigung* sind derzeit aber nicht erkennbar. Dementsprechend werden Forderungen nach einer Reform der familienbezogenen Leistungen des Staates laut, und Wissenschaft, Parteien und Verbände haben mittlerweile mehrere Konzepte entwickelt. Mit der vorliegenden Kurzexpertise soll ein Überblick über das Ausmaß von Kinderarmut, die gegenwärtigen institutionellen Rahmenbedingungen und Reformmodelle geboten und so zur Fundierung der weiteren Diskussion beigetragen werden. Dabei können nicht alle Armutsdimensionen, Wirkungszusammenhänge und Handlungsebenen vertieft erörtert werden. Vielmehr liegt der Fokus auf materieller Armut und dementsprechend auf dem monetären Familienlastenausgleich und monetären Sozialtransfers. Vorgelagerte Politikbereiche sowie nachgelagerte Kompensationen von Armutsfolgen werden nur kurz skizziert – ohne damit deren Bedeutung schmälern zu wollen.

Kinderarmut kann nicht losgelöst vom familiären bzw. Haushaltskontext analysiert werden. Da in Familienhaushalten im Normalfall das aus den finanziellen Mitteln aller Mitglieder resultierende Gesamtbudget zur gleichmäßigen Bedürfnisbefriedigung von Kindern und Erwachsenen verwendet wird, impliziert Kinderarmut also auch Armut der jeweiligen Eltern bzw. Elternteile. Dennoch ist der Fokus von Analysen und Diskussionen überwiegend auf die Heranwachsenden gerichtet – nicht zuletzt wegen der nachhaltig negativen Effekte von Armutserfahrungen in Kindheit und Jugend. Kinder, die in materieller Armut aufwachsen, haben

- geringe Bildungs- und Entwicklungschancen, was sich in kognitiven, sozialen und kulturellen Bereichen, auch beim Empathievermögen, auswirkt;
- eingeschränkte Entfaltungsmöglichkeiten entsprechend den eigenen Fähigkeiten und Neigungen;
- ein höheres Gesundheitsrisiko.

Dies wurde in verschiedenen wissenschaftlichen Studien nachgewiesen[1], so dass zur Bekämpfung der Armut von Kindern und Jugendlichen finanzielle Unterstützungen gleichermaßen bedeutsam sind wie Realtransfers in Form der Bereitstellung einer familiengerechten Infrastruktur (Sachleistungen).

Die folgenden Problembeschreibungen und Lösungswege sind zwar auf Kinder und Jugendliche fokussiert, berücksichtigen aber generell auch den Haushaltskontext. Damit werden zum einen häufige Ursachen von Kinderarmut implizit einbezogen. Zum anderen werden so auch elterliche Belastungen zumindest „mitgedacht“, die häufig in „familiäre Erschöpfung“ münden; diese äußert sich in einem Mangel an Zeit und Kraft, so dass (zu) wenig Energie für die Gestaltung des Alltags bleibt (Lutz 2019, S. 10).

Im Weiteren werden zunächst wesentliche inhaltliche Grundlagen dieser Arbeit gelegt. Kapitel 2 befasst sich mit verschiedenen Handlungsfeldern für Maßnahmen gegen Kinderarmut, in Kapitel 3 wird das Konzept relativer Armut diskutiert. Es folgen ein Überblick über empirische Ergebnisse zu Kinder- und Familienarmut (Kapitel 4) und eine Darstellung der derzeitigen Vielfalt von Familienlastenausgleich und sozialen Transfers (Kapitel 5). Auf dieser Basis werden Reformvorschläge zur Neugestaltung der familienbezogenen Leistungen – Modelle der Kindergrundsicherung und Übergangsmodelle – beschrieben und vor dem Hintergrund eines Zielbündels bewertet (Kapitel 6). Die Studie schließt mit einer kurzen Zusammenfassung (Kapitel 7).

[1] Vgl. Holz et al. 2006, Laubstein et al. 2012, WZB/IAB 2011, Schölmerich et al. 2013 für die Gesamtevaluation der familienbezogenen Leistungen sowie die Ausführungen in Kapitel 3 und 4 der vorliegenden Studie. Ein knapper Überblick über Ergebnisse zu den Folgen von Kinderarmut findet sich in Becker 2016d.

## 2. Handlungsfelder für Maßnahmen gegen Kinderarmut

### *2.1 Komplementäre Maßnahmenbündel: Milderung von Armutsfolgen einerseits, Verhinderung materieller Armut andererseits*

Die Ursachen und Ausprägungen von Kinder- bzw. Familienarmut sind vielfältig, und dementsprechend ist für eine erfolgreiche Gegensteuerung ein Bündel von Maßnahmen erforderlich. Gesellschaftspolitische Handlungsfelder sind zum einen auf die Begrenzung von Armutsfolgen (a), zum anderen auf die Verhinderung von materieller Armut (b) ausgerichtet. Dabei sind beide Stränge insofern interdependent als ein Rückgang von Kinderarmut (Erfolge im Handlungsfeld b) das notwendige Ausmaß kompensatorischer Maßnahmen (Handlungsfeld a) reduziert.

Zur *Begrenzung von Armutsfolgen* kann direkt beim Kind angesetzt werden (Handlungsfeld a). Mit Realtransfers bzw. Sachleistungen kann ein unzureichendes Familienbudget entlastet werden, beispielsweise durch subventionierte, besser aber beitragsfreie Infrastrukturangebote[2] und faktische Lernmittelfreiheit. Daneben können Kinder- und Jugendhilfe nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) VIII und weitere individuell arrangierte Dienstleistungen, insbesondere frühen Hilfen durch aufsuchende Sozialarbeit[3] sowie Sprach- und Lernförderung, zum Schutz und zur Förderung von Kindern beitragen. Letztlich kommen diese Hilfen gleichermaßen auch überforderten Eltern zu Gute und sind nicht auf Familien in materieller Armut beschränkt. (Potenzielle) Akteure sind neben staatlichen Institutionen, insbesondere den Kommunen, auch Wohlfahrtsverbände. Schließlich sind Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik, sozialräumliche Angebote und eine Wiederbelebung des sozialen Wohnungsbaus weitere Handlungsfelder zur Begrenzung von Armutsfolgen.

Ansatzpunkte zur *Verhinderung materieller Familienarmut* (Handlungsfeld b) sind eher ursachenorientiert und auf eine Verbesserung der elterlichen Möglichkeiten zur Existenzsicherung gerichtet. Um die finanzielle Basis für gutes Aufwachsen der Kinder und für eigene Bedürfnisse der Eltern zu sichern, sind zum einen Arbeitsmarkt-, Lohn- und Gleichstellungspolitik gefordert. Maßnahmen zum Abbau des „gender-pay-gap“ durch mehr Leistungsgerechtigkeit bei berufsspezifischen Lohndifferenzierungen können zu einer Erhöhung des Budgets vieler Familien führen. Sinnvoll wäre auch eine die normale Tagesbetreuung ergänzende (flexible) Kinderbetreuung zuhause, falls die Arbeitszeiten der Eltern bzw. des betreuenden Elternteils außerhalb der normalen Kita-Öffnungszeit liegt.[4] Auf der Ebene der Unternehmen und im öffentlichen Dienst sollten familienfreundliche Arbeits- und Bildungsmöglichkeiten intensiviert werden, was im Zuge der Digitalisierung zunehmend umsetzbar ist.

---

[2] Notwendig sind die Bereitstellung von Betreuungseinrichtungen für Kinder (Kitas, Horte), Schulen, Kinder- und Schülerbeförderung, Angebote von Ferienfreizeiten sowie der Erhalt von Schwimmbädern etc. mit Befreiung vom Eintrittsgeld für Kinder und begleitende Eltern. Denkbar sind auch Gutscheine für *alle* Kinder mit einem begrenzten Budget für bestimmte Teilhabeformen, z. B. für Musikunterricht, Sportvereine und außerschulische Kurse.
Ein genereller Verzicht auf eine Kostenbeteiligung der Eltern hätte gegenüber einer begrenzten Subventionierung mit einkommensabhängigen Elternbeiträgen den Vorteil, dass unterstützungsbedürftige Kinder nicht als solche zu erkennen wären – sie wären vor Stigmatisierung oder Diskriminierung geschützt, die Inanspruchnahme der Angebote wäre tendenziell höher (vgl. in diesem Kontext SOFI et al. 2016, S. 7 f.). Zudem würden wesentlich geringere Bürokratiekosten anfallen. Diese machen beispielsweise bei den streng regulierten Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket (§ 28 SGB II) ca. 30% der Fördersumme aus (Stichnoth et al. 2018, S, 12).

[3] Best-Practice-Beispiele sind die Präventionskette der Stadt Dormagen und das ähnliche Konzept in Monheim (Mo-Ki-Präventionskette).

[4] Ein Modellprojekt des Verbands alleinerziehender Mütter und Väter (VAMV) e. V. kommt zu dem Ergebnis, „dass eine individuelle, flexible und bedarfsdeckende ergänzende Kinderbetreuung mittelbar Erwerbschancen erhöht, zur Steigerung des Erwerbseinkommens, zur Stabilisierung des Haushaltseinkommens sowie zur Unabhängigkeit von sozialen Transferleistungen führen kann“ (VAMV e. V. 2017, S. 1).

Darüber hinaus wäre über eine „Umverteilung“ betrieblicher Zusatzkosten infolge kindbedingter Fehlzeiten von betreuenden Elternteilen nachzudenken, z. B. durch Ausgleichszahlungen von Betrieben mit unterdurchschnittlicher Beschäftigung von Müttern mit kleinen Kindern.

Neben diesen auf die Berufstätigkeit von Eltern gerichteten Instrumenten kann der Staat Familienarmut durch ergänzende monetäre Transfers verhindern. Diese bleiben auch bei zunehmender bzw. hoher Erwerbsbeteiligung von Müttern und Vätern notwendig. Denn zeitweilig stehen kindliche Bedürfnisse einer Vollzeiterwerbstätigkeit beider Elternteile bzw. insbesondere von Alleinerziehenden entgegen. Zudem bieten Arbeitsmarkt und Betreuungsmöglichkeiten nicht in allen Regionen gleichermaßen gute Chancen. Und schließlich sind sowohl vergangene als auch künftige Entwicklungen zu berücksichtigen: Zum einen kommen Verbesserungen der Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen mit älteren Kindern zu spät („Pfadabhängigkeit“ der aktuellen Lebenslage, kumulative Nachteile von früheren Erwerbsunterbrechungen), und zum anderen ist die derzeitige Arbeitsmarktsituation veränderlich – Familienpolitik muss aber auch für konjunkturelle Einbrüche mit steigender Arbeitslosigkeit „gewappnet“ sein.

### *2.2 Kommen monetäre Transfers den Kindern zugute? Misstrauen gegenüber elterlichem Ausgabeverhalten nicht gerechtfertigt*

Ungeachtet der grundsätzlichen Notwendigkeit monetärer Transfers wird ihre Bedeutung zur Förderung der Chancengerechtigkeit für Kinder von einigen Seiten bezweifelt. Die Skepsis basiert auf der These, dass vorhandene Mittel gerade im unteren Einkommensbereich nicht zum Wohle der Kinder verwendet und dementsprechend monetäre Unterstützungen häufig nicht den Kindern zu Gute kommen würden. Derartiges Misstrauen gegenüber Eltern findet sich insbesondere in Berichten von Praktikern aus der Sozialarbeit[5] sowie in Teilen des politischen Raums, wird durch neuere Forschungsergebnisse aber nicht bestätigt.

Auf der Basis qualitativer Studien, in denen vertiefende Einzelinterviews mit Eltern durchgeführt und ausgewertet werden, zeigt sich, dass Eltern im Niedrigeinkommensbereich eher bei sich als bei den Kindern sparen.[6] Gegenüber der Aussagekraft von Elternbefragungen zur Mittelverwendung bzw. potenziellen Zweckentfremdung von Transfers für Kinder sind zwar Vorbehalte zu bedenken, da Eltern ihr Ausgabenverhalten geschönt haben könnten (Stichnoth et al. 2018, S. 15). Aber auch quantitative Untersuchungen auf der Basis repräsentativer Haushaltsstichproben kommen zu dem Resultat, dass Eltern im unteren Einkommensbereich bei der Mittelverwendung vorrangig das Wohl ihrer Kinder im Blick haben. So ergibt sich auch aus einer Studie über das Wohlergehen von Kindern ein signifikant positiver Effekt materieller Unterstützungen von Familien unterhalb der Armutsgrenze. Dieses Ergebnis ist konform mit den Resultaten von Untersuchungen des Ausgabeverhaltens von Eltern. Auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2008 zeigt sich am Beispiel von Paaren mit zwei Kindern, dass der Anteil bildungsrelevanter Ausgaben[7] an den Gesamtausgaben für Freizeit, Unterhaltung und Kultur mit 59 % bei materieller Armut besonders hoch ist und mit steigendem Wohlstand auf 49 % bei den reichen Familien sinkt (Becker 2017, S. 23). Dies zeugt von dem Bemühen der Eltern, ihre Kinder trotz enger materieller Grenzen zu fördern; letztlich verbleiben freilich große schichtspezifische Diskrepanzen beim Ausgabenniveau, die die Spreizung der Einkommen spiegeln und dem Ziel der Chancengerechtigkeit entgegenstehen (ebd., S. 24). Zu gleichgerichteten Er-

[5] Vgl. den Überblick über den Stand der Forschung in Stichnoth et al. 2018, S. 14.
[6] Ebd., S. 14 f.
[7] Dazu zählen in der zitierten Studie Ausgaben für PCs und Software, CDs etc., Spielwaren, Sportartikel, für Kurse, für den Besuch von Veranstaltungen, für Lesematerial sowie für Schreibwaren und ähnliche Gebrauchs- und Verbrauchsgüter.

gebnissen kommen – ebenfalls auf Basis der EVS 2008 – Kirchmann, Kleimann und Schafstädt (2014).[8] Auch in einer neueren Studie auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) finden sich keine Hinweise auf eine Zweckentfremdung von kindbezogenen Transfers (Stichnoth et al. 2018). Die Autor*innen untersuchen die Auswirkungen des in fünf Bundesländern gewährten Landeserziehungsgeldes sowie des allgemeinen Kindergeldes auf die Einkommen und Ausgaben von Haushalten, auf den Alkohol- und Tabakkonsum der Eltern, auf die Betreuungssituation und auf Freizeitaktivitäten der Kinder. Sie kommen zu dem Schluss, dass insbesondere das Kindergeld „sinnvoll für Bildungs- und Freizeitaktivitäten der Kinder eingesetzt wird und dass sich die Wohnsituation der Familie durch das Kindergeld verbessert" (ebd., S. 11).

Vorliegende Empirie zeigt also, dass im Allgemeinen „das Geld bei den Kindern ankommt", so dass einer zweckmäßigen Gestaltung des monetären Familienlastenausgleichs und der kindbezogenen Sozialtransfers bei der Bekämpfung von Kinderarmut wesentliche Bedeutung zukommt. Es ist zwar unbestreitbar, dass in besonders belasteten familiären Konstellationen die kindlichen Belange teilweise zu kurz kommen, so dass einzelfallorientierte Eingriffe der Kinder- und Jugendhilfe notwendig sind.[9] Damit können aber weder ein Generalverdacht gegenüber Eltern in prekären Verhältnissen noch eine Beschneidung des allgemeinen Systems monetärer Transfers gerechtfertigt werden.

## 3. Relative Armut – konzeptioneller Hintergrund und Indikatoren

### *3.1 Die Grenze relativer Armut: das soziokulturelle Existenzminimum*

Armut ist ein vielschichtiger Begriff, so dass zur Abgrenzung der weiteren Erörterungen begriffliche und konzeptionelle Klärungen vorzuschalten sind.[10] Letztlich geht es um die Definition eines Minimums. In weit entwickelten Staaten, in denen mit moderner Industrie- und Dienstleistungswirtschaft ein auskömmlicher Lebensstandard für die Bevölkerung möglich ist und Hungersnot und Obdachlosigkeit weitgehend überwunden sind, wird in der Rechtsprechung[11], überwiegend auch auf politischer Ebene[12] und in den Sozialwissenschaften[13] auf ein soziokulturelles Existenzminimum Bezug

[8] Hier werden die Ausgaben für Bildung, Ausbildung und Kinderbetreuung untersucht – die Ergebnisse umfassen keinerlei Belege, dass Eltern im unteren Einkommensbereich den kindlichen Belangen weniger Bedeutung beimessen würden als besser situierte Eltern. Beispielsweise sind bei Familien in materieller Armut die Anteile der Ausgaben für Bildung, Ausbildung und Kinderbetreuung am ausgabefähigen Einkommen vergleichsweise hoch (Kirchmann/Kleimann/Schafstädt 2014, S. 57, 61, 63).

[9] Vgl. dazu Heinz Hilgers, Präsident des Kinderschutzbundes, in einer Anhörung zur Regelbedarfsermittlung nach dem SGB II bzw. XII: „Wir haben früher in der Sozialhilfe zur Not auch alle Möglichkeiten gehabt, zu Sachleistungen zu kommen. Das wurde durch die allgemeinen sozialen Dienste der Jugendämter gewährleistet, die sowohl für die Jugendhilfe als auch für die Sozialhilfe zuständig waren. Die haben im Zweifel Schuhe oder Kleidung gekauft, wenn es nicht anders ging. Oder es wurde im Einzelfall ein Gutschein ausgegeben. Genau zu diesen Lösungen müssen wir zurückkommen, für diese weniger als zehn Prozent der Fälle, in denen wir damit rechnen müssen, dass die Eltern das Geld nicht für die Kinder verwenden. Im Gesetz muss die Vernetzung von Jugendhilfe und den für die Auszahlung von Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II zuständigen Stellen wieder verbessert werden." (Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales, Öffentliche Anhörung, Protokoll 17/17, S. 239)

[10] Zu den Grundlagen des Konzepts relativer Armut und zu häufigen Einwendungen vgl. die ausführliche Erörterung in Becker 2017a.

[11] Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 09.02.2010 umfasst das Existenzminimum die materiellen Mittel nicht nur für die physische Existenz sondern auch für Möglichkeiten zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen, zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen/kulturellen/politischen Leben (1 BvL 1/09, Rn. 133 f.); „denn der Mensch als Person existiert notwendig in sozialen Bezügen" (ebd., Rn. 135).

[12] Nach einem Beschluss des Ministerrats der Europäischen Gemeinschaften von 1984 sind diejenigen Personen als arm anzusehen, *„die über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügen, dass sie von der*

genommen. Dieses soll nicht nur das physische Überleben, sondern ein teilnehmendes Leben in der Gesellschaft ermöglichen. Die Armutsgrenze ist also nicht statisch und allgemeingültig sondern im historisch-räumlichen Kontext unter dem Aspekt der Vermeidung sozialer Ausgrenzung zu entwickeln – damit ist sie relativ. Trotz der Vieldimensionalität von Armut[14] kommt dem Einkommen nach wie vor eine zentrale Bedeutung zu. Dabei erfolgt der analytische Rückgriff auf den Ansatzpunkt der relativen Einkommensarmut keineswegs aus Ignoranz gegenüber den verschiedenen Ausprägungen von Armut z. B. in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Wohnsituation und Konsum unter sich wandelnden Rahmenbedingungen (Arbeitsmarktsituation, Infrastruktur, soziales Sicherungssystem). Vielmehr wird von der Annahme ausgegangen, dass Einkommen zwar nicht von alleinigem, aber doch von entscheidendem Einfluss auf Teilhabemöglichkeiten in nahezu allen Lebensbereichen ist[15] – eine in geldwirtschaftlich organisierten Gesellschaften nahe liegende These.[16]

Kritiker des Konzepts der relativen (Einkommens-)Armut negieren einen historisch-räumlichen Bezug von Armut, orientieren sich vielmehr an den Lebensbedingungen in Entwicklungs- oder Schwellenländern oder an vergangenen Epochen[17]. Sie entwerfen eine so genannte absolute Armutsgrenze und reduzieren das Minimum auf Voraussetzungen für das physische Überleben. Mit diesem Messansatz werden der Zugang zu Nahrungsmitteln, Bekleidung, Unterkunft und gesundheitlicher Versorgung nur in dem zur Aufrechterhaltung der körperlichen Unversehrtheit gerade erforderlichen Maß berücksichtigt. Die Konkretisierung und Quantifizierung ist allerdings schwierig und bisher ungelöst. Denn selbst ein derartiges „absolutes“ Minimum ist zeit- und raumabhängig und normativ offen: So sind klimatische Verhältnisse, die Intensität körperlicher Arbeit und eventuelle gesundheitliche Beeinträchtigungen zu berücksichtigen sowie wertende Entscheidungen über zuzugestehendes Wohlbefinden und anzuerkennende Rechte auf Lebensperspektiven zu treffen. Ist es hinreichend, dass Menschen satt und vor akuten Erfrierungsgefahren geschützt sind, oder sollten sie sich abwechslungsreich ernähren, im Winter nicht nur wärmende sondern auch hautfreundliche Bekleidung und eine „wohlige“ Raumtemperatur wählen sowie Vorsorge für ein langes Leben in Gesundheit treffen können? Sollten auch Aufwendungen im Zusammenhang mit einer Erwerbstätigkeit berücksichtigt werden, gegebenenfalls wie weit? Der Grenzwert wird also auch durch gesellschaftliche Anforderungen an den Einzelnen und zudem von Möglichkeiten der Befriedigung von Grundbedürfnissen beim jeweiligen gesellschaftlichen Entwicklungsstand – z. B. im Gesundheitswesen, in der Energieversorgung, beim öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) – beeinflusst. Das so genannte absolute Minimum ist also letztlich auch relativ.

Die folgenden Erörterungen des Problems der Kinderarmut in Deutschland knüpfen an das Konzept relativer Armut mit Bezug zu einem soziokulturellen Minimum an. Es ist an der Norm eines menschenwürdigen Daseins – die auch dem capability-Ansatz und dem Teilhabekonzept zugrunde liegt –

---

*Lebensweise ausgeschlossen sind, die in dem Mitgliedsstaat, in dem sie leben, als Minimum annehmbar ist“* (zitiert nach Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1991, S. 4).

[13] Vgl. z. B. Hauser 2012.

[14] Vgl. z. B. Huster et al. 2012.

[15] Neben dem Einkommen ist allerdings auch das Vermögen als materielle Basis von Teilhabe(möglichkeiten) und Verwirklichungschancen zu berücksichtigen. Eine entsprechende Modifizierung des Konzepts relativer Armut wurde von Becker (2016a, Abschnitt 5) umgesetzt.

[16] Wegen der weit reichenden Interdependenzen von Teilhabedimensionen und der Zusammenhänge zwischen materiellen Ressourcen einerseits und immateriellen Aspekten wie Gesundheit, Entwicklungs- und Bildungschancen andererseits (vgl. z. B. Robert Koch-Institut 2005, Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2013, S. 383, ECCE 1999 (zitiert nach Büchner/Spiess 2007, S. 21), Rauschenbach 2007) kann das Konzept der relativen Einkommensarmut nicht durch andere Konzepte ersetzt, sondern lediglich ergänzt werden.

[17] Vgl. z B. Krämer/Bauer/Gigerenzer 2015, letzter Satz: „Beamen Sie sich mal zurück in das Jahr 1948! Da ging es allen gleichermaßen dreckig, aber nach Ihrer Definition (nach der Definition der relativen Einkommensarmut; d. Verf.) war so gut wie niemand arm.“

ausgerichtet, umfasst also Möglichkeiten für ein Mindestmaß gesellschaftlicher Teilhabe. Der Grenzwert ist also so zu bemessen, dass die Deckung von physischen Grundbedürfnissen, von Mobilitäts-, Bildungs-, Informations- und Kommunikationsbedarfen sowie die Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und die Nutzung von kulturellen und Freizeitangeboten möglich sind. Hierbei ist der jeweilige gesellschaftliche Entwicklungsstand maßgeblich, so dass die Anknüpfung an einen mittleren Lebensstandard erforderlich ist. Letzterer wird überwiegend auf Basis des verfügbaren bzw. Nettoeinkommens – eines indirekten Indikators für Teilhabemöglichkeiten – ermittelt. Zur Konkretisierung von Armut im Sinne von Ausgrenzung sind also ein mittleres Einkommen sowie ein Abstand zu diesem Referenzpunkt festzulegen. Die in der europäischen Forschung dominierende Grenze relativer Einkommensarmut – neuerdings meist als Armutsgefährdungsschwelle, teilweise auch als Niedrigeinkommensschwelle[18] bezeichnet – entspricht 60% des Median[19] der bedarfsgewichteten Haushaltsnettoeinkommen (Nettoäquivalenzeinkommen) unter den Annahmen der neuen OECD-Skala[20]. Diese Schwelle wurde im Rahmen der Einführung der EU-weit vereinbarten Laeken-Indikatoren (Atkinson/Cantillon/Marlier/Nolan 2002) festgelegt. Mit den darauf basierenden Indikatoren wird – entgegen manchen Kommentaren – nicht die Ungleichheit der Einkommensverteilung gemessen. Armut ist zwar eine Folge von Ungleichheit, aber umgekehrt ist (zu- oder abnehmende) Ungleichheit nicht zwangsläufig mit (gleichgerichteten Entwicklungen von) Armut verbunden.[21]

Bei der Interpretation von Indikatoren relativer Einkommensarmut ist zu berücksichtigen, dass mit diesem Messkonzept – wie mit allen statistischen Konstrukten – Unschärfen verbunden sind. Deren Konsequenzen werden allerdings häufig einseitig dargestellt und dadurch überzeichnet. So wird darauf verwiesen, dass die mit einem geringen Einkommen verbundenen Teilhabemöglichkeiten von einer Vielzahl weiterer Faktoren – z. B. von persönlichen Potenzialen, Vermögen, Infrastruktur, entgeltfreien Sachleistungen – abhängen, so dass das Unterschreiten der relativen Einkommensarmutsgrenze kein hinreichender Indikator für soziale Ausgrenzung sei (BMAS 2013, S. 330). Auf Basis dieser Argumentation wurde der Armutsbegriff aus den meisten Berichtssystemen verdrängt und durch den Begriff des Armutsrisikos ersetzt. Dabei wurde übersehen, dass die kritisierte allgemeine Unschärfe in zwei Richtungen geht und die Effekte auf das Messergebnis sich tendenziell ausgleichen. Denn analog zu dem Einwand, dass trotz eines Einkommens unterhalb der Schwelle eine gesellschaftliche Teilhabe möglich sein kann[22], ist zu berücksichtigen, dass ein Einkommen oberhalb der Schwelle nicht in jedem Fall eine gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht. So kann bei Verschuldung die Zins- und Tilgungslast das für die Lebensführung verfügbare Einkommen unter die Armuts(risiko)grenze drücken und zu faktischer Armut führen.[23] Ziel der statistischen Armutsberichterstattung ist es nicht, Einzelpersonen als arm oder nicht arm zu identifizieren; vielmehr soll die Größenordnung des Ausmaßes und der Struktur relativer Armut erfasst werden unter der Annahme, dass sich Unschärfen nach oben

[18] Vgl. Grabka/Goebel/Liebig 2019, S. 349.

[19] Die Hälfte der Bevölkerung hat ein geringeres Einkommen als das Medianeinkommen, die andere Hälfte liegt darüber (= Zentralwert).

[20] Bedarfsgewichte der neuen (alten) OECD-Skala: 1 (1) für die erste Person, 0,5 (0,7) für weitere Personen ab 14 Jahren, 0,3 (0,5) für Kinder und Jugendliche unter 14 Jahren.

[21] Beispielsweise werden im Vierten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung für den Zeitraum von 2000 bis 2010 als Jahr mit der höchsten Einkommensungleichheit 2005, als Jahr mit der höchsten Quote relativer Einkommensarmut 2009 ausgewiesen (BMAS 2013, S. 325, 462).

[22] Beispielsweise kann Teilhabe trotz Einkommensarmut gelingen, wenn ausreichende Ersparnisse verfügbar sind, Ermäßigungen im Rahmen eines „Sozialtickets“ in Anspruch genommen werden können oder weit unterdurchschnittliche Wohnkosten anfallen.

[23] In ähnlicher Weise können besondere Lebenshaltungskosten bei Krankheit oder Behinderung (Zuzahlungen zu Medikamenten etc., kostenaufwändige Ernährung) dazu führen, dass von einem Einkommen oberhalb des Grenzwerts nur ein unter der Schwelle liegender Betrag für die „normalen“ Bedarfe verbleibt, ein Minimum sozialer Teilhabe also nicht erreicht wird.

und nach unten ungefähr ausgleichen. Daraus ergeben sich allerdings implizit Grenzen bei der Differenzierung nach Bevölkerungsgruppen. Generell verbieten sich Auswertungen nach Teilgruppen, bei denen einseitige Unschärfen anzunehmen sind. Beispielsweise wäre eine einfach berechnete Quote relativer Einkommensarmut von Menschen mit Behinderungen verzerrt. Denn insofern besondere Lebenshaltungskosten anfallen und das Pflegegeld, das lediglich ein Aufwandsersatz ist, in die Einkommensberechnung einfließt, wird die materielle Situation der Betroffenen überzeichnet und die gruppenspezifische Armutsquote unterschätzt.

### *3.2 Indikatoren relativer Armut und Grundsicherungsstatistik – inhaltliche Unterschiede*

Für die in den Kapiteln 5 und 6 der vorliegenden Arbeit diskutierten monetären Transfers an Familien bzw. Reformkonzepte sind neben der Empirie zu relativer Einkommensarmut auch Daten über Kinder und Jugendliche im Grundsicherungsbezug relevant. Damit wird letztlich das „Versagen" vorgelagerter Systeme bei der Unterstützung von Familien in materieller Armut, insbesondere des Familienlastenausgleichs, untersucht. Entsprechende Indikatoren sind allerdings nicht als alternative Armutsmaße zu verstehen. Denn zum einen ist ein gesetzlich definiertes Existenzminimum insofern als Armutsgrenze ungeeignet, als bei dessen Bemessung wechselnde Verfahren und normative Setzungen des Gesetzgebers einfließen. Zeitreihen geben also nicht unmittelbar vergleichbare Ergebnisse wieder, sie sind nur bedingt aussagekräftig. Zum anderen ist die derzeitige Ausrichtung des gesetzlichen Existenzminimums an den Lebensverhältnissen in einem untersten Einkommensbereich aus grundsätzlichen Erwägungen für eine relative Einkommensarmutsgrenze nicht adäquat. Denn der Abstand zu einem mittleren Lebensstandard der Gesellschaft, der je nach Verteilungsentwicklung zu- oder abnimmt oder konstant bleibt, liegt im Verborgenen, und Zirkelschlüsse – vom Lebensstandard im Niedrigeinkommensbereich auf ein Minimum, das gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht – sind immanent.[24] Schließlich wäre mit Zahlen über Grundsicherungsbeziehende das Ausmaß von Armut entweder unterschätzt oder überzeichnet. Eine systematische Unterschätzung folgt aus der Vernachlässigung der Nichtinanspruchnahme zustehender Leistungen (verdeckte Armut), die nach zahlreichen Untersuchungen bei ca. 40% der Berechtigten, teilweise sogar bei mehr als 50%, festgestellt wurde.[25] Eine Überschätzung ergäbe sich unter der Annahme, dass das Leistungsniveau eine angemessene soziokulturelle Teilhabe ermöglicht – man insoweit also von bekämpfter Armut ausgehen könne.[26] Letztere Interpretation ist allerdings angesichts der o. g. Einwendungen gegen das Verfahren zur Ermittlung der Regelbedarfe fragwürdig. Zweifel werden durch empirische Ergebnisse erhärtet: Die Ausgaben für soziale Teilhabe von Haushalten mit Bezug von Leistungen nach dem SGB II erreichen nur ca. 40% (Paare mit einem minderjährigen Kind) bzw. 30% (Alleinlebende) der entsprechenden durchschnittlichen Aufwendungen (Becker 2017c, S. 28).[27]

Auch die Gegenüberstellung von Grundsicherungsniveau und relativer Einkommensarmutsgrenze in Abbildung 1 nährt die verbreitete Skepsis gegenüber der Angemessenheit der staatlichen Mindestsicherungsleistungen. Die hellen Balken bilden das Existenzminimum – einschließlich der durchschnittlichen anerkannten Kosten der Unterkunft von Bedarfsgemeinschaften (BG) mit Grundsicherungsbe-

[24] Zur Bemessung der Grundsicherungsleistungen in Deutschland vgl. z. B. Becker/Schüssler 2014, Becker 2015, dies. 2016b und 2016c.

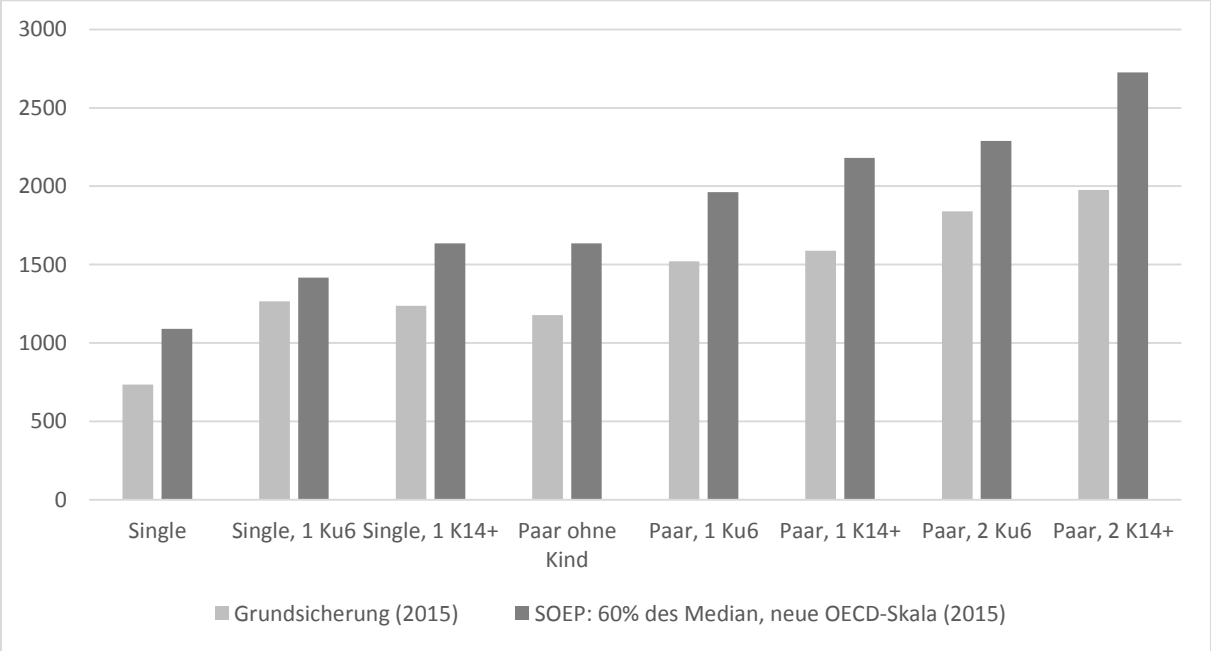
[25] Vgl. Becker/Hauser 2005, Bruckmeier et al. 2013, sowie Harnisch 2019. In einer neueren Studie wurden mögliche Fehler in Umfragedaten und der potenzielle Effekt auf die geschätzte Zahl der Haushalte in verdeckter Armut genauer untersucht; das Problemausmaß fällt zwar geringer aus, bleibt aber mit einer Nicht-Inanspruchnahmequote von 35% gegenüber (40% vor Datenkorrektur) beträchtlich (Bruckmeier/Riphahn/Wiemers 2019, S. 16).

[26] In diesem Falle würde Armut nur bei Haushalten in verdeckter Armut vorliegen.

[27] Dies kennzeichnet das vorläufige Ende einer Entwicklung von 2003 bis 2013, die zu einer deutlichen Verminderung des relativen Lebensstandards von Empfängern und Empfängerinnen von Mindestsicherungsleistungen (vor 2005 unter Berücksichtigung der Arbeitslosenhilfe) geführt hat. Vgl. Becker 2017c, S. 25-31.

zug sowie der Mehrbedarfszuschläge für Alleinerziehende (§ 21 Abs. 3 SGB II) und bei Kindern einer Pauschale für das Bildungs- und Teilhabepaket[28] – ab, die dunklen Balken geben die aus der Armutsschwelle von 60% des Median der Nettoäquivalenzeinkommen resultierenden Grenzwerte wieder.[29] Das Grundsicherungsniveau bleibt bei allen berücksichtigten Haushaltstypen im Durchschnitt erheblich hinter der gängigen relativen Einkommensarmutsgrenze zurück. Lediglich bei Alleinerziehenden mit einem Kind unter 6 Jahren liegen beide Beträge vergleichsweise nahe zusammen – eine Folge des Mehrbedarfszuschlags. Bei Alleinerziehenden mit einem Kind ab 14 Jahren ist der Rückstand des gesetzlichen Existenzminimums aber mit 24% ähnlich groß wie bei anderen Familienhaushalten, da das etwas höhere Sozialgeld den geringeren Mehrbedarfszuschlag nicht kompensieren kann. Die Grundsicherung von Familien mit Kindern macht also nur etwa drei Viertel – teils etwas weniger (Paare mit Kind(ern) ab 14 Jahren), teils etwas mehr(Paare mit Kind(ern) unter 6 Jahren) – der relativen Einkommensarmutsgrenze aus – wie damit Chancengerechtigkeit erreicht werden könnte, ist kaum vorstellbar.

**Abbildung 1:** Grundsicherungsniveau und relative Einkommensarmutsgrenzen für ausgewählte Haushaltstypen 2015 (EUR pro Monat)




Legende: Single = Alleinlebend oder Alleinerziehend; Ku6 = Kind(er) unter 6 Jahren; K14+ = Kind(er) ab 14 Jahren.
Quellen: Grabka/Goebel 2018, S. 454 (SOEP-Daten für 2015); Bekanntmachung über die Höhe der Regelbedarfe nach § 20 Absatz 5 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch für die Zeit ab 1. Januar 2015 vom 15. Oktober 2014 (BGBl. I, S. 1620); Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt in Zahlen, Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II, Wohn- und Kostensituation, Tabelle 2 b, Nürnberg, Januar 2015; eigene Berechnungen.

[28]Die Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 28 SGB II bzw. § 34 SGB XII, auf die nicht nur Kinder in Familien mit Bezug von Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII sondern auch Familien mit Wohngeld und/oder Kinderzuschlag Anspruch haben, werden im 12. Existenzminimumsbericht (Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2020, Bundestagsdrucksache 19/5400, S. 7) wie bisher auch für 2019 und 2020 mit monatlich 19 EUR angesetzt.

[29]Zur Erläuterung: Aus dem SOEP Datensatz von 2015 wurde aus den erhobenen Vorjahreseinkommen ein Median der Nettoäquivalenzeinkommen von (gerundet) 1.760 EUR p. M. ermittelt; 60% dieses Werts ergeben 1.056 EUR als Armutsgrenze für Alleinstehende. Die Armutsgrenzen für Mehrpersonenhaushalte werden durch Multiplikation mit der Summe der haushaltsspezifischen Äquivalenzgewichte abgeleitet, beispielsweise für ein Paar mit einem Kind unter 14 Jahren wie folgt: 1.056 EUR * (1,0 + 0,5 + 0,3) = 1.056 EUR * 1,8 = 1.901 EUR.

Trotz der vergleichsweise geringen Beträge des gesetzlichen Existenzminimums zählen allerdings nicht alle Grundsicherungsbeziehenden zur Bevölkerung unterhalb der relativen Armutsgrenze. Denn wegen der einerseits teilindividualisierten Grenze und entsprechend großen Streuung der faktischen Grenzwerte nach dem SGB II bzw. XII und der andererseits vollständig pauschalisierten Schwelle der relativen Einkommensarmut ist keine generelle Überlappung beider Gruppen gegeben. Bei weit überdurchschnittlichen Kosten der Unterkunft liegt das Existenzminimum tendenziell über der relativen Armutsgrenze, so dass diese Transferempfänger/innen bzw. Personen in verdeckter Armut nicht zur pauschal abgegrenzten Armutsbevölkerung zählen. Zudem ergeben sich bei Erwerbstätigenhaushalten mit aufstockendem Arbeitslosengeld II wegen der Absetzbeträge nach § 11b SGB II (derzeit: maximal 300 EUR, bei mindestens einem minderjährigen Kind 330 EUR), die als Kompensation eines erwerbsbedingten Mehrbedarfs angesehen werden können, höhere Transfergrenzen als in Abbildung 1 ausgewiesen; sie nähern sich der relativen Armutsgrenze oder gehen darüber hinaus mit der Folge, dass auch „Aufstocker/innen" teilweise beim Konzept der relativen Einkommensarmut nicht miterfasst werden. Hier wirkt sich der grundsätzliche Unterschied zwischen Existenzsicherung im Einzelfall und Armut im statistischen Durchschnitt der Bevölkerung aus.

## 4. Empirie: Ausmaß von Kinderarmut

### *4.1 Gesamtdeutsche Perspektive*

Zur Abschätzung des Ausmaßes relativer Einkommensarmut in Deutschland stehen mehrere Datenquellen zur Verfügung. Da die vorliegenden Haushaltsbefragungen mit unterschiedlichen Methoden durchgeführt, hochgerechnet und ausgewertet werden, ist es kaum verwunderlich, dass die Ergebnisse nicht identisch ausfallen. Dennoch zeigt sich übereinstimmend für die Zeit ab 2005 ein anhaltend hohes Niveau der Armutsquoten im Allgemeinen und der Betroffenheit von Kindern und Jugendlichen im Besonderen (Tabelle 1).

Laut Mikrozensus (MZ) und Sozio-oekonomischem Panel (SOEP) lebt ungefähr ein Fünftel der Minderjährigen unterhalb der relativen Armutsgrenze – die Quote liegt also deutlich über dem Gesamtdurchschnitt von etwa 16% (unterster Block in Tabelle 1) und ist nach Ergebnissen des SOEP seit 2005 gestiegen. Mit dem SOEP ist auch eine längerfristige Perspektive möglich, aus der sich für die Zeit von 1995 bis 2005 ebenfalls eine Zunahme des Problemausmaßes ergibt. Über den Gesamtzeitraum von 1995 bis 2014 resultiert somit ein Anstieg der Armutsquote von Kindern und Jugendlichen um sechs Prozentpunkte (um 40%) und damit eine stärkere prozentuale Zunahme als für die Bevölkerung insgesamt (Zunahme um vier Prozentpunkte bzw. ein Drittel). Abweichend davon bewegen sich die auf Basis der EU-weiten Umfrage „European Statistics on Income and Living Conditions" (SILC) berechneten Quoten relativer Einkommensarmut von Minderjährigen mit 15% bis 16% auf ähnlichem Niveau wie die der Gesamtbevölkerung (16% bis 17%). Gegenüber diesem Resultat sind allerdings Vorbehalte angebracht: In einer Analyse der Daten von 2005 wurde nachgewiesen, dass die mit dem SILC nachgewiesene Haushaltsstruktur deutlich von der des MZ – der als weitestgehend bevölkerungsrepräsentativ eingeschätzt wird – abweicht.[30]

Alleinerziehende und ihre Kinder sind am häufigsten von relativer Einkommensarmut betroffen (zweiter Block in Tabelle 1). Die Quoten liegen je nach Datenquelle zwischen etwa einem Drittel und mehr als zwei Fünfteln, wobei laut Mikrozensus seit 2005 und SOEP seit 1995 ein steigender Trend zu beobachten ist. Auch in der Gruppe der Paare mit drei oder mehr Kindern (dritter Block in Tabelle 1) ist Einkommensarmut mit etwa einem Viertel (MZ und SOEP) stark verbreitet. Demgegenüber leben

[30] Vgl. DIW et al. 2008, S. VII f., 156-183 (Auswertungen von Wolfgang Strengmann-Kuhn).

Paare mit einem oder zwei Kindern vergleichsweise selten unterhalb der Armutsgrenze – die Armutsquote liegt mit 10% oder weniger deutlich unter dem Gesamtdurchschnitt (tabellarisch nicht ausgewiesen; vgl. BMAS 2017, S. 549-551). Möglicherweise spiegeln sich hier die im Vergleich zu Alleinerziehenden und kinderreichen Familien besseren Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

**Tabelle 1:** Relative Einkommensarmut in Deutschland nach verschiedenenDatenquellen[1]

| | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Quoten relativer Einkommensarmut (in %, gerundet) | | | | | | | | | |
| Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren | | | | | | | | | |
| MZ | / | / | 20 | 18 | 19 | 19 | 19 | 19 | 20 |
| SOEP | 15 | 15 | 17 | 18 | 17 | 19 | 20 | 21 | / |
| SILC | / | / | / | 16 | 15 | 15 | 15 | 15 | / |
| Personen in Haushalten von Alleinerziehenden (nur mit minderjährigen Kindern | | | | | | | | | |
| MZ | / | / | 39 | 39 | 42 | 42 | 43 | 42 | 44 |
| SOEP | 32 | 34 | 37 | 35 | 34 | 34 | 38 | 38 | / |
| SILC | / | / | / | 37 | 39 | 35 | 29 | 34 | / |
| Personen in kinderreichen Paarhaushalten (3 oder mehr minderjährige Kinder) | | | | | | | | | |
| MZ | / | / | 26 | 23 | 22 | 24 | 24 | 25 | 25 |
| SOEP | 17 | 16 | 20 | 19 | 18 | 23 | 24 | 24 | / |
| SILC | / | / | / | 16 | 13 | 14 | 14 | 15 | / |
| Bevölkerung insgesamt | | | | | | | | | |
| MZ | / | / | 15 | 15 | 15 | 15 | 16 | 15 | 16 |
| SOEP | 12 | 12 | 14 | 14 | 14 | 15 | 15 | 16 | / |
| SILC | / | / | / | 16 | 16 | 16 | 17 | 17 | / |
| Relative Armutslücke[2] (in %, gerundet) | | | | | | | | | |
| SOEP | 25 | 24 | 26 | 23 | 23 | 23 | 24 | 25 | / |

[1] Mikrozensus (MZ), Sozio-oekonomisches Panel (SOEP), European Statistics on Income and Living Conditions (SILC)
[2] Abstand des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens unterhalb der Armutsgrenze in Relation zur Armutsgrenze
Quelle: BMAS 2017, S. 549-551.

Die Quote relativer Armut für die Gesamtbevölkerung hat sich zwischen 2000 und 2005 um etwa zwei Prozentpunkte erhöht (SOEP) und seit 2005 nur wenig verändert. Auch nach neueren Ergebnissen bis 2016 verharrt sie auf dem hohen Niveau von 16% bis 17% (Grabka/Goebel/Liebig 2019, S. 350). Dabei bleibt das Einkommensniveau der Gruppe in relativer Armut weit hinter dem Grenzwert zurück. Über den gesamten Beobachtungszeitraum beläuft sich der Fehlbetrag im Durchschnitt auf etwa ein Viertel der Armutsgrenze (letzte Zeile in Tabelle 1).

Hinter der im untersten Block von Tabelle 1 ausgewiesenen Gesamtentwicklung verbirgt sich eine große Spannweite gruppenspezifischer Betroffenheiten. Nach wie vor ist relative Einkommensarmut in Westdeutschland mit etwa 15% wesentlich weniger verbreitet als in Ostdeutschland mit 21% (Tabelle 2). In beiden Landesteilen ist ein Anstieg der Quoten zwischen 2000 und 2005 zu beobachten, in Ostdeutschland fällt die Veränderung mit acht Prozentpunkten (um 60%) außerordentlich stark aus, weil die Einkommensentwicklung hinter der in Westdeutschland deutlich zurückgeblieben ist[31]. Da-

[31] IAW/ZEW 2015, S. 40 f.. Die Autoren meinen, dass die hohe Quote relativer Armut in Ostdeutschland „nicht zu dramatisch gesehen werden“ sollte und verweisen auf „das niedrige Einkommens- und Preisniveau in Ostdeutschland“ (ebd., S. 40). Die These von generell niedrigeren Lebenshaltungskosten ist aber zweifelhaft, und die Bezugnahme auf das regionale und damit vergleichsweise geringe Einkommensniveau ist hinsichtlich des Ziels gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet fragwürdig.

nach zeigt sich eine weitgehende Konstanz, für Westdeutschland ab 2012 aber ein nochmaliger Anstieg.

**Tabelle 2:** Quoten relativer Einkommensarmut in Ost- und Westdeutschland[1] und nach dem Erwerbsstatus auf Basis des SOEP (in %, gerundet)

| | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Westdeutschland | 11 | 11 | 13 | 13 | 13 | 13 | 14 | 15 |
| Ostdeutschland | 13 | 13 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 |
| Bevölkerung ab 18 Jahren | | | | | | | | |
| Erwerbstätige | 7 | 6 | 8 | 8 | 9 | 8 | 9 | 9 |
| – in Vollzeit | 4 | 3 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 5 |
| – in Teilzeit | 8 | 10 | 12 | 14 | 13 | 13 | 15 | 15 |
| Arbeitslose | 28 | 34 | 48 | 58 | 55 | 58 | 58 | 58 |

[1] Bezug: gesamtdeutsche Armutsgrenze.
Quelle: BMAS 2017, S. 549, 559.

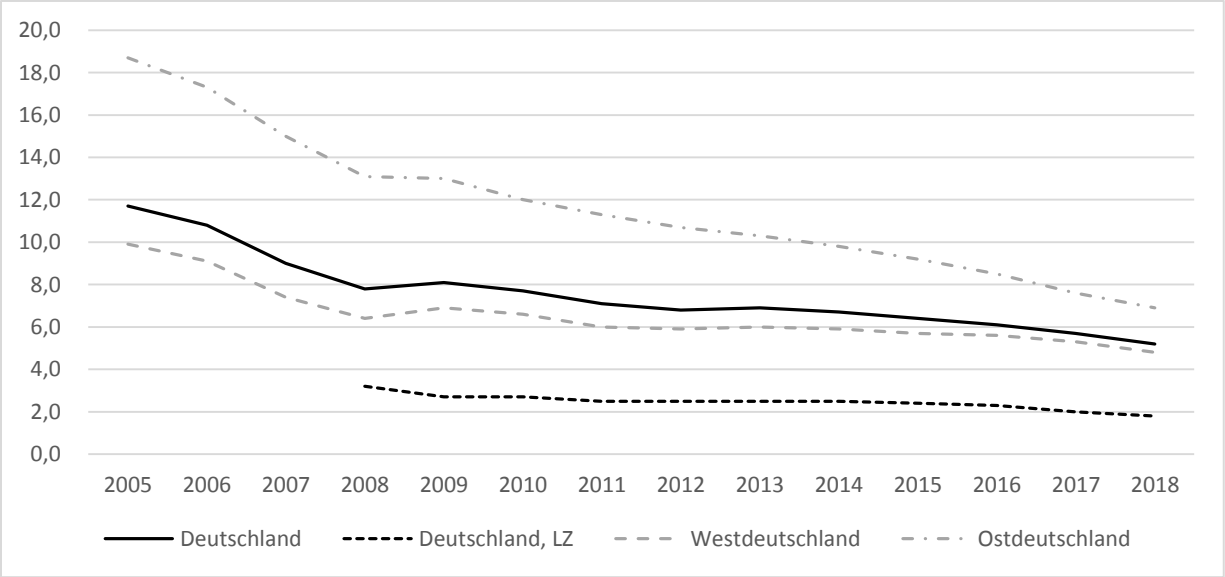
Als besonders dramatisch erweist sich die Situation der Arbeitslosen (letzte Zeile in Tabelle 2). Für diese Gruppe hat sich die Quote relativer Armut von 18% in 1995 auf 58% in 2014 ehr als verdoppelt. Der stärkste Anstieg erfolgte zwischen 2000 und 2005. Dies kann nicht allein auf die so genannte Hartz IV-Reform (Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt), die zum Januar 2005 in Kraft getreten ist, zurückgeführt werden. Vielmehr spiegelt sich hier das bereits Jahre davor erfolgte Umlenken in Arbeitsmarkt und Sozialpolitik (Becker 2016a, S. 17 f., 22 f.), das sich auf die materielle Situation und die Entwicklungschancen vieler Kinder auswirkt. Aber auch Erwerbstätige sind vor Armut nicht gefeit (mittlerer Block in Tabelle 2). Dies gilt insbesondere für Teilzeitbeschäftigte – hier zeigt sich ein ähnlich starker relativer Anstieg der Betroffenheit wie bei den Arbeitslosen: Die Quote relativer Armut ist von 8% in 1995 auf 15% in 2014 gestiegen und hat sich damit fast verdoppelt. Diese Entwicklungen schlagen sich im – laut SOEP steigenden – Ausmaß relativer Armut bei Kindern und Jugendlichen nieder. Demgegenüber ist die Betroffenheit der Erwerbstätigen in Vollzeit mit etwa 5% gering. Die weit unterdurchschnittliche Quote sollte allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die absolute Zahl der mit Vollzeiterwerbstätigen in Armut lebenden Kinder groß sein dürfte – möglicherweise größer als die der Kinder von Teilzeitbeschäftigten in Armut.

Trotz der seit Jahren guten gesamtwirtschaftlichen Situation und des Anstiegs der Zahl der Erwerbstätigen von 36 Mio. in 2005 auf gut 39 Mio. in 2015 und mehr als 40 Mio. in 2017[32] (insgesamt um 12,5%, Ergebnisse des MZ) ist es also nicht gelungen, die Zahl der von Armut Betroffenen zu reduzieren. Die Stagnation des Problemausmaßes auf (zu) hohem Niveau kann keineswegs als erfolgreiche Entwicklung im Vergleich zu den Jahren zunehmender Armutsquoten in einer wirtschaftlich schwächeren Phase (1999 bis 2005)[33] gewertet werden. Denn angesichts insgesamt gestiegener Realeinkommen (Grabka/Goebel/Liebig 2019), deutlich sinkender Arbeitslosenquoten in West- und Ostdeutschland von 10% bzw. 19% in 2005 auf knapp 5% bzw. 7% am aktuellen Rand (vgl. Abbildung 2) sowie „sprudelnder“ Steuereinnahmen[34] bestanden günstige Rahmenbedingungen für eine Verminderung der Quoten relativer Armut. Offensichtlich ist die These „Rising tides lift all boats“ nicht realistisch, vielmehr ist von gravierenden strukturellen Schieflagen auszugehen. Zwar ist auch die Quote der Langzeitarbeitslosen gesunken von etwa 3% in 2008 auf knapp 2% (Abbildung 2). Die Zahl der

[32] Ergebnisse des MZ, Abruf von https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/data am 09.05.2019, Tabelle 12211-0001.
[33] Vgl. in diesem Zusammenhang auch Becker 2016a.
[34] Das Steueraufkommen insgesamt ist von 452 Mrd. EUR in 2005 auf 735 Mrd. EUR in 2017 – also um 63% – gestiegen; vgl. Bundesministerium der Finanzen (BMF) 2019, S. 12.

Bedarfsgemeinschaften, die Leistungen nach dem SGB II beziehen (tabellarisch nicht ausgewiesen), vermindert sich aber nur langsam (3,262 Mio. in 2017 gegenüber 3,432 Mio. in 2011), und die Zahl der Kinder unter 18 Jahren in diesen Bedarfsgemeinschaften ist von 2011 (1,934 Mio.) bis 2017 (2,041 Mio.) sogar leicht gestiegen. Die Hilfequote[35] der Kinder unter 15 Jahren hat sogar deutlich von 13,2% auf 14,8% zugenommen, während die der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten marginal von 8,5% auf 8,0% gesunken ist.[36]

**Abbildung 2:** Entwicklung der Arbeitslosenquote und der Langzeitarbeitslosenquote[1] (LZ) nach 2005




[1] jeweils in % aller zivilen Erwerbspersonen
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf, Datenstand: Februar 2019 (Abruf am 12.03.2019).

Analog zu den Quoten relativer Armut variieren auch die Hilfequoten stark mit dem Familientyp, wie aus Tabelle 3 hervorgeht. Fast zwei Fünftel der Alleinerziehenden bezieht Leistungen nach dem SGB II, unter den Paarfamilien mit bis zu zwei Kindern sind es nur etwa 6%, unter den Paarfamilien mit drei oder mehr Kindern immerhin etwa 17%. Dabei ist Armut umso schwerer zu ertragen und die Folgen sind umso gravierender je länger die Mangelsituation anhält. Unter diesem Aspekt ist die Verteilung von Bedarfsgemeinschaften nach SGB II-Verweildauern alarmierend. So geht beispielsweise aus einer nach Familientypen differenzierten Sonderauswertung für Hessen (tabellarisch nicht ausgewiesen) hervor, dass 21,4% der Alleinerziehenden und 20,3% der Paarhaushalte mit Kind(ern), die im Jahr 2016 Leistungen nach dem SGB II bezogen, bereits zwei bis unter vier Jahre von diesen Transfers lebten (alle BG: 19,2%); eine Verweildauer von vier und mehr Jahren wiesen sogar 43% der Alleinerziehenden und 37% der Paarfamilien mit Kindern im Grundsicherungsbezug auf.[37]

Auch relative Einkommensarmut ist keineswegs generell eine kurze Phase. Daten des SOEP signalisieren sogar eine Problemverschärfung. Demnach lebten 1995 etwa 5% der Bevölkerung dauerhaft[38] unter der relativen Armutsgrenze, zehn Jahre später waren es bereits 8%, 2014 fast 9% und damit

[35] Zur Berechnung von Hilfequoten vgl. Fußnote 1 unter Tabelle 3.
[36] Quelle: Bundesagentur für Arbeit Statistik (2019) (Hrsg.), Tabellen, Strukturen der Grundsicherung SGB II, Erstellungsdatum: 01.03.2019 (Abruf am 12.03.2019). Die Hilfequote insgesamt ist von 9,5% (2011) auf 9,3% (2017) gesunken.
[37] Hessisches Ministerium für Soziales und Integration 2017, S. 188 (Daten der Bundesagentur für Arbeit).
[38] Als dauerhaft von Armut betroffen gilt, wer aktuell und in zwei der drei Vorjahre unterhalb der jeweiligen Armutsgrenze gelebt hat.

mehr als die Hälfte aller Personen in Einkommensarmut (BMAS 2017, S.549). Auf Basis einer weiteren Datenquelle – des Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS) – und eines aus zwei Indikatoren zusammengesetzten Messkonzepts stellt sich der Status quo für Kinder als besonders problematisch dar: Demnach leben 21% der Kinder über einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren dauerhaft oder wiederkehrend in einer Armutslage (Tophoven/Lietzmann/Reiter/Wenzig 2017, S. 14).[39]

**Tabelle 3:** SGB II-Hilfequoten nach Art der Bedarfsgemeinschaft – Deutschland 2015

| | |
|---|---|
| insgesamt | 10,1 |
| Single-BG | 12,4 |
| Partner-BG ohne Kinder | 3,6 |
| Alleinerziehende insgesamt[1] | 38,1 |
| Partner-BG mit Kind(ern)[1] | 7,4 |
| davon mit 1 Kind | 5,9 |
| mit 2 Kindern | 6,6 |
| mit 3 oder mehr Kindern | 16,5 |

[1] Berechnung der Hilfequoten:

- SGB II: Leistungsberechtigte (LB) in Relation zur Bevölkerung im Alter von 0 Jahren bis zur Regelaltersgrenze;
- erwerbsfähige Leistungsberechtigte: erwerbsfähige Leistungsberechtigte (ELB) in Relation zur Bevölkerung im Alter von 15 Jahren bis zur Regelaltersgrenze;
- nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte: nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte (NEF) im Alter von unter 15 Jahren in Relation zur Bevölkerung im Alter von unter 15 Jahren.

Quelle: Hessisches Ministerium für Soziales und Integration 2017, S. 186 (Daten der Bundesagentur für Arbeit).

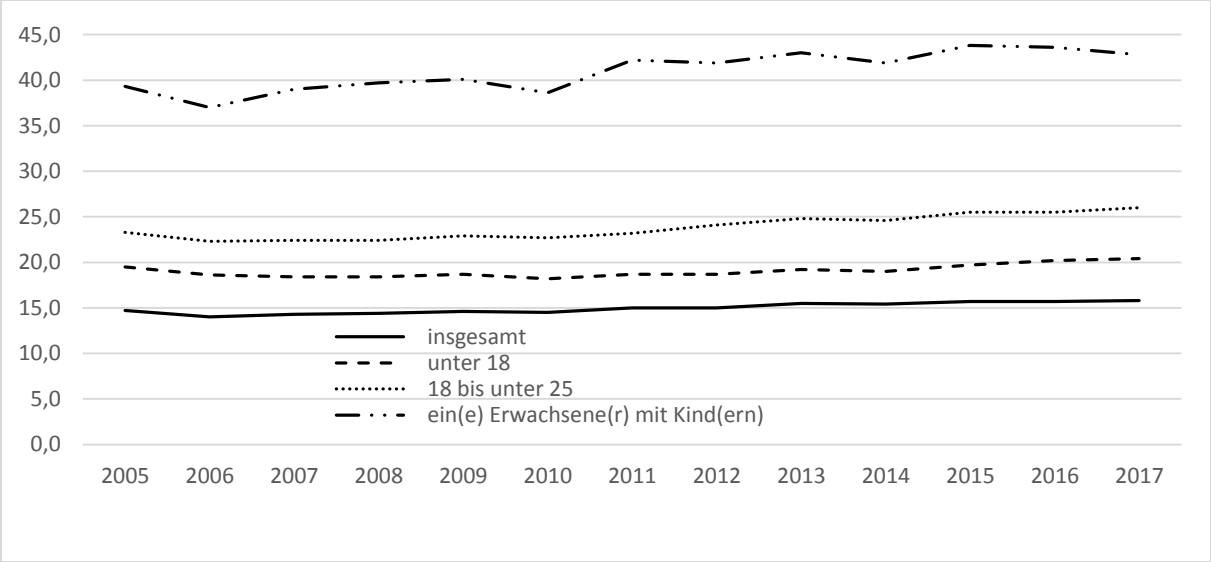
Abschließend zu diesem Kapitel über das Ausmaß von Kinder- und Jugendarmut in Deutschland werden in Abbildung 3 zentrale Ergebnisse des Mikrozensus dargestellt. Teile der in Tabelle 1 ausgewiesenen Ergebnisse werden in grafischer Form wiederholt und bis zum aktuellen Rand von 2017 ergänzt. Zwischen 2015 und 2017 zeigen sich keine gravierenden Veränderungen der Quoten relativer Einkommensarmut – bei den Minderjährigen ein marginaler Anstieg, bei den Alleinerziehenden ein geringfügiger Rückgang.

Zusätzlich zum Verlauf der Armutsquoten der Minderjährigen ist in Abbildung 3 auch die entsprechende Entwicklung für die Gruppe der 18- bis 24-Jährigen dargestellt. Die Betroffenheit dieser jungen Erwachsenen fällt noch höher aus als die der Kinder und Jugendlichen und ist zwischen 2005 und 2017 von 22% auf 26% gestiegen. Die weit überdurchschnittlichen Quoten relativer Armut bei den jungen Erwachsenen werden allerdings häufig als verzerrt bzw. verzerrend eingestuft. Unter den 18- bis 24-Jährigen seien zahlreiche Auszubildende und Studierende im eigenen Haushalt, die mit einem Einkommen unter der Armutsgrenze durchaus auskommen könnten, zumal der Engpass nur vorübergehend und unter jungen Menschen verbreitet sei. Diese jungen Menschen seien nicht arm, so dass sowohl die gruppenspezifische Armutsquote als auch indirekt die Gesamtquote überzeichnet seien. Ein Blick in die Empirie zeigt allerdings, dass die hervorgehobene Teilgruppe eine – wenn auch beträchtliche – Minderheit unter den betroffenen Jugendlichen insgesamt darstellt: Von den 1,2 Mio. jungen Erwachsenen (18 bis 24 Jahre) unterhalb der Einkommensarmutsgrenze im Jahr 2011 waren

[39] Das Messkonzept impliziert allerdings eine Tendenz zur Überzeichnung des Ausmaßes von relativer Armut. Armut wird hier definiert als Einkommenslage unterhalb von 60% des Medianeinkommens und/oder Bezug von Leistungen nach dem SGB II. Die Kombination der beiden Indikatoren führt dazu, dass die in Kapitel 3.1 erörterten Unschärfen der statistischen Erfassung relativer Armut nur einseitig – nämlich hinsichtlich konzeptionell bedingter Untererfassungen, nicht aber potenzieller Übererfassungen – korrigiert werden.

zwar vier Fünftel in einer Ausbildung (ca. 865.000 Jugendliche), davon wiederum aber nur knapp 370.000 in einem eigenen Haushalt (31% der Jugendlichen unter der Einkommensarmutsgrenze).[40]

**Abbildung 3:** Entwicklung der Armutsquoten von Kindern und Jugendlichen in Deutschland, 2005 bis 2017




Quelle: Amtliche Sozialberichterstattung des Bundes und der Länder, http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de/A1armutsgefaehrdungsquoten.html (Abruf am 11.03.2019); Ergebnisse des Mikrozensus.

Abgesehen von den faktischen Strukturen vernachlässigt die besondere (Um-)Deutung der Armutsquote bei Jugendlichen die Auswirkungen materieller Unterversorgung auf Bildungs- und Entwicklungschancen infolge des Zurückbleibens hinter Lernstandards – wenn beispielsweise die Mittel für die Beschaffung von Software oder für Auslandssemester fehlen. Auch wenn ein Studium nur durch eigene Erwerbstätigkeit möglich ist, sind Ausbildungserfolge eher gefährdet als bei Kindern „betuchter“ Eltern. Zudem ist die Kritik einseitig, da gegenläufige Unschärfen der Armutsmessung (vgl. Kapitel 3.1) ausgeblendet werden. Denn den jungen Menschen, die mit einem Einkommen unterhalb des Grenzwerts möglicherweise zurechtkommen (können), stehen andere gegenüber, die trotz eines höheren Einkommens faktisch in Armut leben und nicht in die Statistik eingehen – z. B. Auszubildende mit nach statistischem Kriterium hinreichender Ausbildungsvergütung, die wegen ungünstiger ÖPNV-Verbindungen zum Schichtdienst einen Pkw finanzieren müssen mit der Folge einer Bedarfsunterdeckung insgesamt. Schließlich dürfte die Einbeziehung perspektivischer Gesichtspunkte nicht auf junge Erwachsene beschränkt sein. Konsequenterweise wäre dem Aspekt der Überwindung der Armut nach Ausbildungsabschluss die schlechte Perspektive von älteren Erwerbspersonen ohne Vermögen knapp oberhalb der Einkommensarmutsgrenze – ihnen steht dauerhafte Altersarmut bevor – gegenzurechnen. Unter den genannten empirischen und theoretischen Gesichtspunkten sind spezielle Bewertungen von einzelnen gruppenspezifischen Armutsquoten zweifelhaft.

### *4.2 Zur Situation im Rheinland*

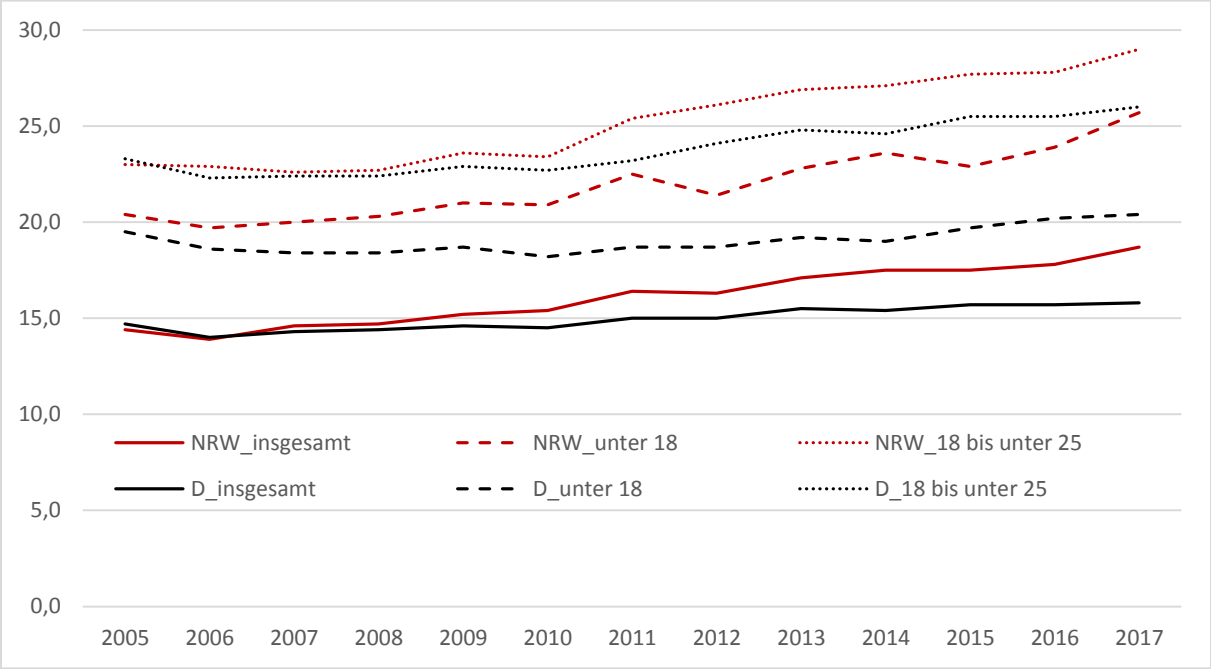
Für eine Differenzierung von Armutsquoten nach Bundesländern, die im Einzugsbereich der Evangelischen Kirche im Rheinland liegen, ist der Mikrozensus am ehesten geeignet. Denn der Stichprobenumfang ist wesentlich größer als bei anderen Befragungen, und damit kann mit einem vergleichsweise geringen Zufallsfehler auch bei Auswertungen für kleine Teilgruppen gerechnet werden. Deshalb basieren die Abbildungen 4a bis 4c allein auf dieser Quelle der amtlichen Statistik und stellen die

[40] Sozio-oekonomisches Panel, SOEP v29, eigene Berechnungen.

Entwicklung des Ausmaßes von Armut unter Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und im Saarland (rote Linien) von 2005 bis 2017 jeweils im Vergleich zu entsprechenden Entwicklungen in Gesamtdeutschland (schwarze Linien) dar. Wie bei der Differenzierung zwischen West- und Ostdeutschland in Tabelle 2 wird auch im Folgenden auf die gesamtdeutsche Armutsgrenze Bezug genommen. Alternativ könnten auch länderspezifische Armutsgrenzen aus dem Einkommensmedian des jeweiligen Bundeslandes berechnet werden. Damit wären aber die Ergebnisse von möglichen Veränderungen der Relation zwischen landesspezifischem mittleren Einkommensniveau und gesamtdeutschem Mittelwert überlagert – der Aspekt gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet wäre nicht hinreichend berücksichtigt.

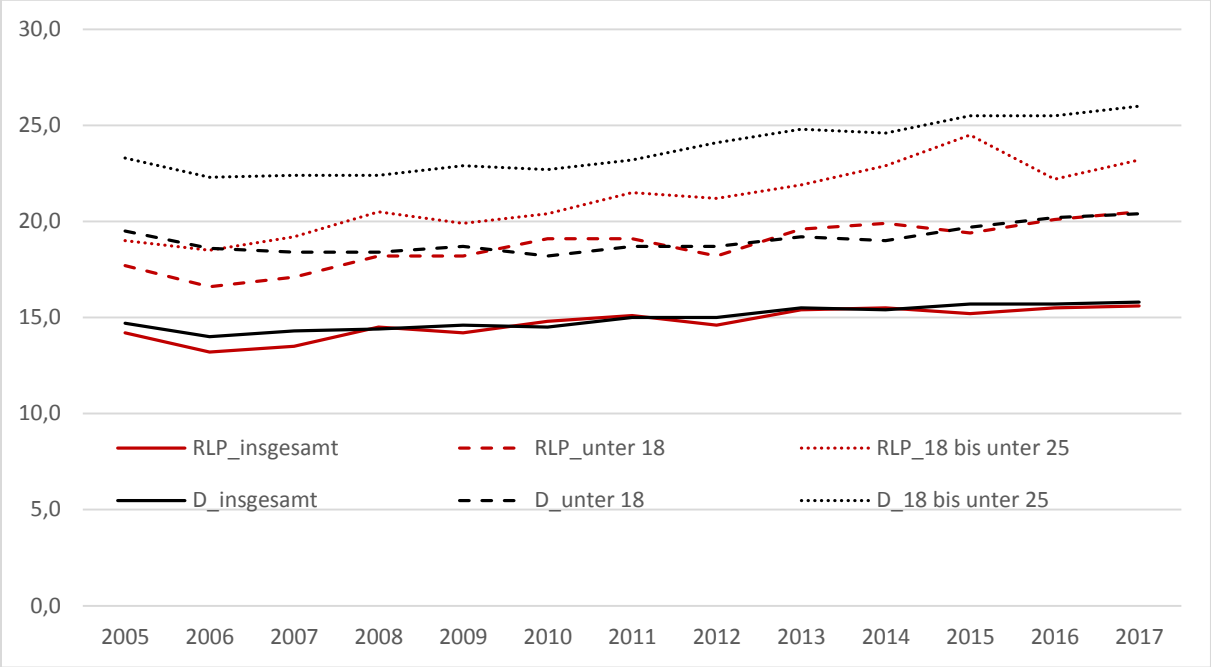
In Nordrhein-Westfalen (NRW, Abbildung 4a) fallen die Quoten relativer Armut fast durchweg höher als im Bundesdurchschnitt aus, wobei sich der Abstand seit 2010 deutlich erhöht hat. 2017 lebten fast 19% der NRW-Bevölkerung insgesamt, 29% der jungen Erwachsenen und 26% der Minderjährigen unter der Armutsgrenze. Demgegenüber verläuft die Entwicklung in Rheinland-Pfalz (RLP, Abbildung 4b) insgesamt und hinsichtlich der Kinder unter 18 Jahren nahe der im Bundesdurchschnitt, Armut ist unter jungen Erwachsenen sogar vergleichsweise wenig verbreitet (2017: 23% gegenüber 26% in Gesamtdeutschland). Für das Saarland (SL, Abbildung 4c) zeigt sich eine unstete Entwicklung. Bis 2009 lagen die Quoten relativer Armut teilweise deutlich über den bundesdeutschen Vergleichswerten. Es folgten ein abrupter Rückgang, sowohl hinsichtlich der SL-Bevölkerung insgesamt als auch bei Minderjährigen und jungen Erwachsenen, und anschließend ein Wiederanstieg der Armutsquoten – bei den jungen Erwachsenen aber auch noch zweimalig eine Entwicklungsumkehr mit Tiefpunkt 2015. Trotz der Wechsel zwischen Abnahme und Zunahme der Betroffenenquoten zeigt sich über den Gesamtzeitraum für die Minderjährigen ein moderater Anstieg von 15,5 auf 16,8%.

**Abbildung 4a:** Armutsquoten insgesamt sowie von Kindern und Jugendlichen, 2005 bis 2017
– Nordrhein-Westfalen im Vergleich zum Bundesgebiet insgesamt –



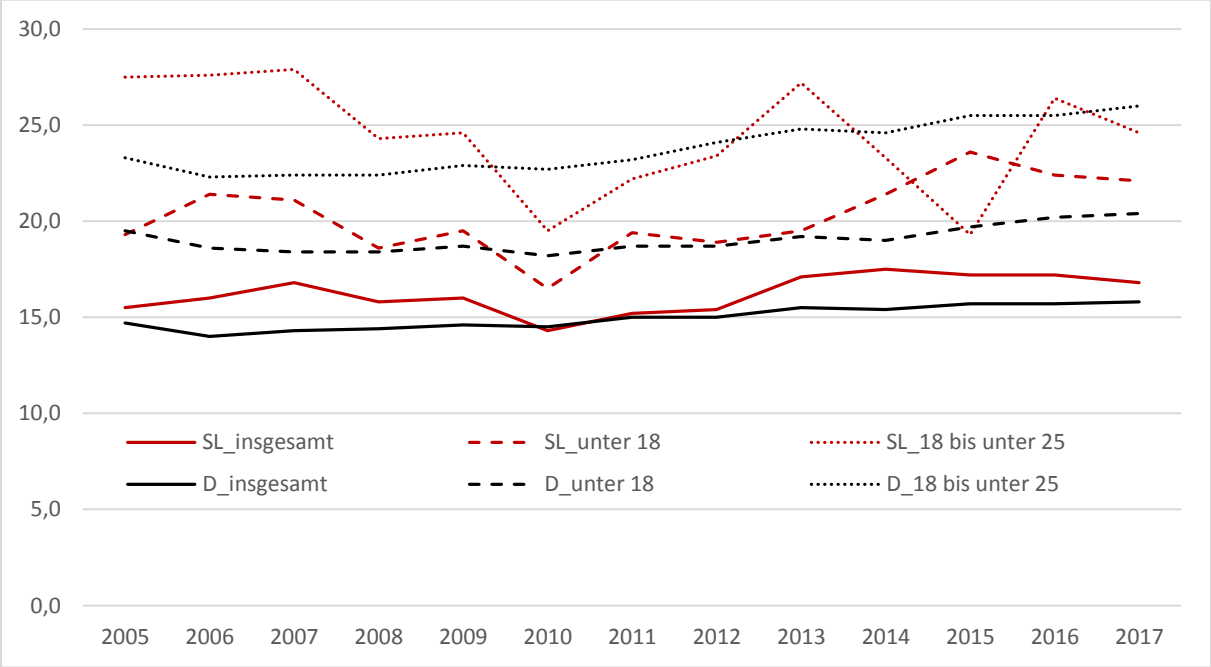

Legende: NRW = Ergebnisse für Nordrhein-Westfalen bei gesamtdeutscher Armutsgrenze (60% des Bundesmedian der Nettoäquivalenzeinkommen), D = Deutschland insgesamt.
Quelle: Amtliche Sozialberichterstattung des Bundes und der Länder, http://www.amtliche-sozialberichterstattung.de/A1armutsgefaehrdungsquoten.html (Abruf am 11.03.2019); Ergebnisse des Mikrozensus.

**Abbildung 4b:** Armutsquoten insgesamt sowie von Kindern und Jugendlichen, 2005 bis 2017
– Rheinland-Pfalz im Vergleich zum Bundesgebiet insgesamt –




Legende: RLP = Ergebnisse für Rheinland-Pfalz bei gesamtdeutscher Armutsgrenze (60% des Bundesmedian der Nettoäquivalenzeinkommen), D = Deutschland insgesamt.
Quelle: Vgl. Abbildung 4a.

**Abbildung 4c:** Armutsquoten insgesamt sowie von Kindern und Jugendlichen, 2005 bis 2017
– Saarland im Vergleich zum Bundesgebiet insgesamt –




Legende: SL = Ergebnisse für das Saarland bei gesamtdeutscher Armutsgrenze (60% des Bundesmedian der Nettoäquivalenzeinkommen), D = Deutschland insgesamt.
Quelle: vgl. Abbildung 4a.

Die Häufigkeiten von relativer Armut in den drei Bundesländern sind auch ein Spiegelbild der jeweiligen Arbeitslosenquoten. In Tabelle 4 sind amtliche Daten über Arbeitslose insgesamt und Langzeitar-

beitslose 2019 nach Bundesländern ausgewiesen. Sowohl in Nordrhein-Westfalen als auch im Saarland liegen Arbeitslosen- (6,6% bzw. 6,2%) und Langzeitarbeitslosenquote (2,6% bzw. 1,9%) über dem Bundesdurchschnitt – und auch über den entsprechenden Quoten der neuen Bundesländer Sachsen und Thüringen. Demgegenüber schneidet Rheinland-Pfalz mit einer Arbeitslosenquote von 4,6% und einer Langzeitarbeitslosenquote von 1,3% recht gut ab. 2017 lag die Quote relativer Armut zwar dennoch nicht unter, aber immerhin ungefähr auf dem Bundesdurchschnitt (Abbildung 4b).

**Tabelle 4:** Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit (LZ) nach Bundesländern, Februar 2019

| | Arbeitslose | Anteil LZ an 1 (in %) | Arbeitslosen-quote[1] (in %) | LZ-Quote[1] (in %) |
|---|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 |
| Deutschland | 2.372.700 | 31,9 | 5,3 | 1,7 |
| 01 Schleswig-Holstein | 85.141 | 30,7 | 5,5 | 1,7 |
| 02 Hamburg | 64.924 | 27,0 | 6,2 | 1,7 |
| 03 Niedersachsen | 229.580 | 33,6 | 5,3 | 1,8 |
| 04 Bremen | 35.157 | 41,8 | 9,8 | 4,1 |
| 05 Nordrhein-Westfalen | 642.009 | 39,4 | 6,6 | 2,6 |
| 06 Hessen | 155.679 | 31,6 | 4,6 | 1,5 |
| 07 Rheinland-Pfalz | 101.873 | 27,6 | 4,6 | 1,3 |
| 08 Baden-Württemberg | 196.644 | 25,9 | 3,2 | 0,8 |
| 09 Bayern | 237.774 | 19,1 | 3,2 | 0,6 |
| 10 Saarland | 32.770 | 31,5 | 6,2 | 1,9 |
| 11 Berlin | 153.053 | 25,7 | 7,9 | 2,0 |
| 12 Brandenburg | 86.087 | 36,1 | 6,5 | 2,3 |
| 13 Mecklenburg-Vorpommern | 68.592 | 31,1 | 8,4 | 2,6 |
| 14 Sachsen | 128.545 | 33,0 | 6,0 | 2,0 |
| 15 Sachsen-Anhalt | 89.860 | 33,4 | 7,9 | 2,6 |
| 16 Thüringen | 65.012 | 30,0 | 5,8 | 1,7 |

[1] jeweils in % aller zivilen Erwerbspersonen
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Tabellen, Langzeitarbeitslosigkeit (Monatszahlen), Datenstand: Februar 2019 (Abruf am 12.03.2019).

Die trotz der positiven Arbeitsmarktentwicklung verbliebene Arbeitslosigkeit kann nicht allein durch Maßnahmen der Umschulung und Qualifizierung abgebaut werden. Dies geht aus einem Blick auf die gemeldeten offenen Stellen, die sozialversicherungspflichtig, ungefördert und dem so genannten 1. Arbeitsmarkt zuzuordnen sind, hervor. Ihre Zahl erreichte im Jahresdurchschnitt 2018 in Gesamtdeutschland mit knapp 772.000 lediglich 32,5% der Zahl der gemeldeten Arbeitslosen (Bundesagentur für Arbeit Statistik 2019a). In Nordrhein-Westfalen ist die Relation der gemeldeten offenen Stellen zu den gemeldeten Arbeitslosen mit 25,6% noch geringer – im Kontext der dort hohen Arbeitslosenquote (6,6%), die unter den Flächenstaaten nur von Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt übertroffen wird, erweist sich die Arbeitsmarktsituation also als vergleichsweise ungünstig. Ähnliches gilt für das Saarland (Relation der gemeldeten offenen Stellen zu den gemeldeten Arbeitslosen: 27,1%, Arbeitslosenquote: 6,2%), während in Rheinland-Pfalz beide Arbeitsmarktindikatoren (Relation der gemeldeten offenen Stellen zu den gemeldeten Arbeitslosen: 38,4%, Arbeitslosenquote: 4,6%) besser als im Bundesdurchschnitt ausfallen. Auch wenn die gemeldeten offenen Stellen nur einen Teil der Arbeitsnachfrage insgesamt erfassen, kann davon ausgegangen werden, dass sie regionale Unterschiede spiegeln. Das Ranking der drei Bundesländer bei den Arbeitsmarktindikatoren entspricht letztlich dem Ranking bei den Quoten relativer Einkommensarmut in 2017, wo

- sich mit etwa 19% insgesamt und 26% bei den Minderjährigen die größten Probleme in Nordrhein-Westfalen zeigen,
- sich mit 17% insgesamt und 22% bei den Minderjährigen die Situation im Saarland etwas besser darstellt,
- mit 16% insgesamt und 20% bei den Minderjährigen das Problemausmaß in Rheinland-Pfalz dem Bundesdurchschnitt ungefähr entspricht.

Armut von Kindern und Jugendlichen ist also eng mit der Arbeitsmarktsituation, der ihre Eltern gegenüberstehen, verwoben. Letztere schlägt sich aber nicht nur in der Arbeitslosenstatistik sondern nicht zuletzt in den Verdienstniveaus der Erwerbstätigen nieder. Wie mit Tabelle 2 ausgewiesen, ist die Quote relativer Armut selbst unter den Erwerbstätigen tendenziell steigend und mit etwa 9% beträchtlich – Erwerbstätigkeit schützt nicht generell vor Armut. Dies zeigt sich auch in der Grundsicherungsstatistik.

**Tabelle 5:** Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II – Entwicklung von Zahlen der Leistungsbeziehenden und Hilfequoten[1]

| | 2011 | 2014 | 2017 |
|---|---|---|---|
| **Deutschland insgesamt** | | | |
| Bedarfsgemeinschaften | 3.432.347 | 3.317.377 | 3.262.236 |
| Kinder unter 18 Jahren | 1.933.614 | 1.911.158 | 2.040.631 |
| Erwerbstätige | 1.350.543 | 1.292.402 | 1.154.235 |
| Hilfequoten | | | |
| – SGB II | 9,5 | 9,3 | 9,3 |
| – erwerbsfähige Leistungsberechtigte | 8,5 | 8,1 | 8,0 |
| – nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte | 13,2 | 14,1 | 14,8 |
| **Nordrhein-Westfalen** | | | |
| Bedarfsgemeinschaften | 824.541 | 841.684 | 869.916 |
| Kinder unter 18 Jahren | 518.090 | 523.630 | 578.088 |
| Erwerbstätige | 298.544 | 305.949 | 298.579 |
| Hilfequoten | | | |
| – SGB II | 11,0 | 11,4 | 11,9 |
| – erwerbsfähige Leistungsberechtigte | 9,7 | 9,8 | 10,2 |
| – nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte | 15,9 | 17,7 | 19,2 |
| **Rheinland-Pfalz** | | | |
| Bedarfsgemeinschaften | 116.537 | 116.270 | 124.532 |
| Kinder unter 18 Jahren | 73.042 | 72.759 | 82.505 |
| Erwerbstätige | 45.834 | 44.133 | 43.117 |
| Hilfequoten | | | |
| – SGB II | 6,7 | 6,8 | 7,4 |
| – erwerbsfähige Leistungsberechtigte | 6,0 | 5,8 | 6,3 |
| – nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte | 9,8 | 10,9 | 12,3 |
| **Saarland** | | | |
| Bedarfsgemeinschaften | 42.221 | 43.049 | 48.249 |
| Kinder unter 18 Jahren | 23.001 | 23.170 | 29.492 |
| Erwerbstätige | 15.220 | 15.575 | 15.548 |
| Hilfequoten | | | |
| – SGB II | 9,4 | 9,9 | 11,7 |
| – erwerbsfähige Leistungsberechtigte | 8,4 | 8,5 | 10,0 |
| – nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte | 14,0 | 16,1 | 20,2 |

Zu Tabelle 5:
[1] Berechnung der Hilfequoten:
- SGB II: Leistungsberechtigte (LB) in Relation zur Bevölkerung im Alter von 0 Jahren bis zur Regelaltersgrenze;
- erwerbsfähige Leistungsberechtigte: erwerbsfähige Leistungsberechtigte (ELB) in Relation zur Bevölkerung im Alter von 15 Jahren bis zur Regelaltersgrenze;
- nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte: nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte (NEF) im Alter von unter 15 Jahren in Relation zur Bevölkerung im Alter von unter 15 Jahren.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit Statistik (2019) (Hrsg.), Tabellen, Strukturen der Grundsicherung SGB II, Erstellungsdatum: 01.03.2019 (Abruf am 12.03.2019).

Nach amtlichen Daten haben 2017 fast 1,2 Mio. Erwerbstätige aufstockende Leistungen nach dem SGB II bezogen, das entspricht 27% aller erwerbsfähigen Leistungsberechtigten; unter der Annahme, dass in Bedarfsgemeinschaften höchstens eine Person erwerbstätig ist, sind damit 35% der Bedarfsgemeinschaften Erwerbstätigenhaushalte (vgl. Tabelle 5).Im Übrigen zeigen sich die oben skizzierten Unterschiede zwischen Bundesländern im Ausmaß des Armutsproblems tendenziell auch in der Grundsicherungsstatistik. In Rheinland-Pfalz liegen die Hilfequoten unter dem Bundesdurchschnitt, in Nordrhein-Westfalen deutlich darüber. Etwa 12% aller Personen unterhalb der Regelaltersgrenze und 19% der Nichterwerbsfähigen– das sind insbesondere Kinder unter 15 Jahren – in NRW leben in Bedarfsgemeinschaften mit Bezug von Leistungen nach dem SGB II, im Bundesdurchschnitt sind es etwa 9% bzw. knapp 15%. Die Hilfequoten im Saarland sind denen von NRW fast gleich. Eine weitere regionale Differenzierung ergibt große Streuungen. Beispielsweise ergibt sich für Dortmund eine Hilfequote von 19% insgesamt, für Kinder unter 15 Jahren eine Hilfequote von 31%.

Zusammenfassend ergibt sich aus vorliegender Empirie, die hier nur auszugsweise berichtet werden konnte, ein Bild von Kinderarmut als einer gesamtgesellschaftlichen Problemkonstellation. Die Ergebnisse stehen Tendenzen einer Individualisierung und Remoralisierung der Armutsfrage[41] entgegen, vielmehr sind politische Gegenmaßnahmen gefordert.

## 5. Politik: Vielfalt von Handlungsebenen und Maßnahmen greift letztlich zu kurz

Das im Vorhergehenden skizzierte Ausmaß von Kinder- und Jugend- bzw. Familienarmut kontrastiert nicht nur mit der derzeit guten wirtschaftlichen Gesamtsituation sondern auch mit dem Volumen staatlicher Ausgaben für familienpolitische Maßnahmen in Deutschland. Nach Ergebnissen der von den Bundesministerien für Finanzen (BMF) und für Familie, Senioren, Frauen und Jugendliche (BMFSFJ) initiierten „Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen“ (Prognos 2014) umfasste das Maßnahmen-„Bündel“ im Jahr 2010 148 Einzelpositionen, die sich auf 125,5 Mrd. € summierten. Dabei beliefen sich die ehebezogenen Leistungen, die nur teilweise und gegebenenfalls mittelbar Kindern zugutekommen, auf 74,9 Mrd. €, so dass als unmittelbar kindgerichtete staatliche Aufwendungen gut 50 Mrd. € verbleiben. Dass trotz der Vielfalt von Handlungsebenen und Maßnahmen etwa ein Fünftel der Minderjährigen in materieller Armut lebt und Kinder in Eineltern- sowie in kinderreichen Familien zu noch höheren Anteilen betroffen sind, ist vor dem Hintergrund des weiten Spektrums familienpolitischer Ziele, der derzeitigen Ausrichtung der Familienpolitik und der Inkonsistenzen und Schnittstellenprobleme im „Leistungsdschungel“ zu verstehen.

Familienpolitische Ziele in Deutschland und entsprechende Maßnahmen lassen sich drei Dimensionen zuordnen.

[41] Eine Schilderung derartiger Deutungen des Armutsproblems findet sich in Kronauer 2018; der Autor konstatiert „Abwehrkämpfe nach „unten““ und schließt mit der Warnung: „Der Teufelskreis sozialer Spaltungen und Ausgrenzungen ist bereits in Gang gesetzt, er wird geölt durch die Remoralisierung und Individualisierung der Armut.“ (Kronauer 2018, S. 54). Vgl. in diesem Kontext auch Becker 2018a.

- Von großer Bedeutung ist der so genannte horizontale Ausgleich, mit dem Gerechtigkeit zwischen Haushalten unterschiedlicher Größe und Struktur innerhalb einzelner Einkommensschichten erreicht werden soll. Dies erfordert eine Berücksichtigung der je Familientyp unterschiedlichen Unterhaltspflichten und somit die Ungleichbehandlung gleicher Einkommenslagen. Entsprechende Instrumente sind im Einkommensteuerrecht verankert auf Basis der Maßgabe, dass die Besteuerung erst einsetzen darf, wenn das Einkommen das Existenzminimum aller Mitglieder der Kernfamilie – im Wesentlichen sind dies Ehepaare bzw. Alleinerziehende und ihre Kinder mit Unterhaltsanspruch – übersteigt.
- Demgegenüber ist der so genannte vertikale Ausgleich auf eine Begrenzung der Unterschiede im Lebensstandard zwischen verschiedenen Schichten in der Wohlstandsverteilung ausgerichtet – Ungleiches muss entsprechend ungleich behandelt werden. Die Umsetzung erfolgt einerseits mit dem progressiven Einkommenssteuertarif und andererseits im Sozialrecht. Ein Teilziel ist die Vermeidung von Armut sowie die Förderung des kindlichen Wohlergehens und der Chancengerechtigkeit. Da dieses nicht nur Einkommenssteuerpflichtige sondern insbesondere Familien ohne steuerpflichtige Einkünfte bzw. mit Einkünften unterhalb der Freibetragssumme betrifft, ist hier hauptsächlich das Sozialrecht gefordert. Darüber hinaus wird für Kinder von getrennt lebenden Eltern mit dem Unterhaltsrecht die Durchsetzung ihrer Ansprüche auf ein soziokulturelles Existenzminimum angestrebt.
- Daneben geht das Ziel der Gerechtigkeit zwischen den Geschlechtern nicht nur, aber auch in das familienpolitische Zielsystem ein. Insbesondere sollen eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Mütter – aber auch für Väter – und damit eine Abkehr von traditionellen Rollenmustern und eine Verringerung des gender-pay-gap von Frauen, der auf familiär bedingte Erwerbsunterbrechungen zurückzuführen ist, erreicht werden. Staatliche Förderungen in diesem Zielbereich erfolgen vorrangig durch Infrastrukturmaßnahmen, aber auch durch „anreizkompatible“ Regelungen[42] im Sozialrecht. Das Ziel der Geschlechtergerechtigkeit und der Förderung der Erwerbstätigkeit von Müttern scheint in der politischen Zielhierarchie aufgerückt zu sein, wie der Ausbau der frühkindlichen Kindertagesbetreuung und die Regelungen von Elternzeit und Elterngeld zeigen. Damit soll auf indirektem Wege auch Familien- und Kinderarmut sowie Altersarmut von Frauen entgegengewirkt werden (BMFSFJ 2013, S, 9 f.).

Zwischen den drei Ebenen bestehen zwar Interdependenzen – beispielsweise wird mit kindgerechten Infrastrukturangeboten nicht nur die Erwerbsbeteiligung von Müttern erleichtert sondern auch ein vertikaler Ausgleich erreicht, sofern die Nutzung zumindest in unteren Wohlstandsschichten ohne elterliche Gebühren oder Beiträge möglich und der kindlichen Entwicklung förderlich ist. Die Kategorisierung von Zielen und Maßnahmen ist dennoch hilfreich, um die Gründe für ausbleibende Erfolge bei einem von nahezu allen politischen Parteien geforderten Ziel herausarbeiten zu können.

Da der Fokus dieser Arbeit auf relative Einkommensarmut gerichtet ist, beschränkt sich die Erörterung der politischen Maßnahmen im Status quo auf die finanziellen Ausgleichs- und Förderinstrumente im Rahmen der ehe- und familienbezogenen Leistungen. Unter diesen erreichen die im Einkommensteuerrecht verankerten Maßnahmen mit 46 Mrd. € das weitaus größte Volumen (oberer Block in Tabelle 6). Die Ungleichbehandlung gleicher Einkommenslagen wird mit Kinderfreibetrag, Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung (BEA) sowie Kindergeld – mit der Doppelfunktion von Steuerrückerstattung und sozialer Komponente[43] – umgesetzt und mit Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts[44] für unantastbar gehalten. Hinzu kommt die steuerliche

[42] Damit ist gemeint, dass mit der Gestaltung von Transferleistungen auch Anreize für eine (stärkere) Erwerbsbeteiligung gesetzt werden sollen – Erwerbstätigkeit soll sich „lohnen“.

[43] Da das Kindergeld als Pauschale, also einkommensunabhängig, gezahlt wird, steigt / sinkt der Anteil der Steuerrückerstattung / der sozialen Komponente mit steigendem steuerpflichtigen Einkommen.

[44] Vgl. Lenze 2008, 12 und 23-25 mit den Hinweisen auf BVerfGE 82, 60 und 86; BVerfGE 99, 216 und 233.

Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten, wobei angesichts des BEA-Freibetrags hier eine zweifache Förderung angelegt ist. Dem Sozialrecht mit seiner Vielfalt spezifischer, teilweise inkonsistenter Maßnahmen kommt eher eine ergänzende Funktion zu – die für Tabelle 6 ausgewählten Transferarten erreichen knapp 10 Mrd. €.

**Tabelle 6:** Staatliche Leistungen für Kinder/Jugendliche im Rahmen des Familienlastenausgleichs und im Sozialrecht 2017/2018

| **Art der Leistungen** | **Mio. € p. a** |
|---|---|
| ***Einkommensteuerrecht*** | |
| Kindergeld (2018) | 41.680 |
| davon: Freistellung des Existenzminimums | 23.240 |
| Förderanteil | 18.435 |
| Zusatzentlastung durch kindbedingte Freibeträge (2018) | 3.680 |
| Steuerlicher Abzug von Kinderbetreuungskosten (2018) | 720 |
| ***Sozialrecht*** | |
| Kinderzuschlag (2017) | 475 |
| Sozialgeld und kindbedingte KdU (2017) | 3.270 |
| Wohngeld, kindbedingter Anteil (2017) | 902 |
| Arbeitslosengeld I (Höherbetrag für Berechtigte mit Kindern) (2017) | 656 |
| Ausbildungsförderung (nur für Schüler) (2018) | 1.019 |
| Unterhaltsvorschuss (2018) | 2.165 |
| kindbedingte Familienzuschläge für Beamtinnen/Beamte (2017) | 1.352 |
| Summe | 55.919 |

Quellen: BMF 2019, S. 53, 57 f.

Letztlich kann angesichts der aus Tabelle 6 ersichtlichen Ausgabenstruktur eine implizite Zielhierarchie mit Vorrang der horizontalen Steuergerechtigkeit vermutet werden. Demgegenüber scheint das Ziel der vertikalen Gerechtigkeit zwischen Einkommensschichten – Armutsvermeidung, Begrenzung der Ungleichheit der Wohlstandsverteilung – eher nachrangig zu sein. Ein genauerer Blick auf einige der den Aggregaten zugrunde liegenden Förderbeträge, die in Tabelle 7 skizziert sind, soll diese Einschätzung überprüfen.

Tabelle 7a bezieht sich auf die allgemeinen staatlichen Instrumente zur Unterstützung von Familien mit Kindern, die unabhängig vom Familieneinkommen gestaltet sind. Die im Einkommensteuerrecht angesiedelten kindbedingten Freibeträge (erster Tabellenblock) setzen sich zusammen aus dem Kinderfreibetrag, der dem so genannten sächlichen Existenzminimum entsprechen soll, und dem Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung (BEA), der weitergehende elterliche Aufwendungen und Pflichten abdecken soll. Der Kinderfreibetrag (415 €) ist weitgehend aus dem Sozialrecht abgeleitet. Ausgangspunkt ist der Mittelwert aus den altersabhängigen Regelbedarfen laut SGB II bzw. XII, der um Pauschbeträge für anteilige Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU, 101 €) und für das Bildungs- und Teilhabepaket (BuT, 19 €) erhöht wird. Er ist insoweit empirisch fundiert, als den aus dem Sozialrecht übernommenen Regelbedarfen akribische – wenn auch methodisch unzulängliche[45] – Berechnungen auf der Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) zugrunde liegen und auch die KdU- und BuT-Pauschalen nachvollziehbar abgeleitet werden. Anders verhält es sich mit dem BEA-Freibetrag, der mit 220 € freihändig und vergleichsweise großzügig gesetzt ist.

Ungeachtet der einkommensunabhängigen Höhe der Freibeträge haben sie allerdings einkommensabhängige Effekte – die logische Konsequenz des progressiven Steuertarifs. Denn die steuerliche

[45] Vgl. Becker 2016b und die diesbezüglichen Ausführungen im folgenden Kapitel 6.

Absetzbarkeit eins gegebenen Betrags führt zu einer mit steigendem Grenzsteuersatz zunehmenden Steuerminderung. Bei einem elterlichen Einkommen unterhalb des Grundfreibetrags – der dem elterlichen Existenzminimum entsprechen soll – wird keinerlei Einkommenssteuer gezahlt, der Grenzsteuersatz ist null, so dass die kindbedingten Freibeträge keine Förderung bewirken. Oberhalb des Grundfreibetrags steigt der Grenzsteuersatz allmählich, der Effekt für das Familieneinkommen bleibt aber zunächst gering – z. B. resultieren bei einem Grenzsteuersatz von 20% nur 127 € (Tabelle 7a). Erst in hohen Einkommensschichten ergeben sich beträchtliche Steuerentlastungen und damit eine faktische Förderung von Familien – bis zu 301 € beim Reichensteuersatz (Tabelle 7a). Kindbedingte Freibeträge wirken sich also insbesondere in Schichten aus, die eigentlich keiner Unterstützung bedürfen. Sie sind dennoch nach allgemeiner Rechtsauffassung unstrittig, da das Bundesverfassungsgericht entschieden hat, dass die Besteuerung erst einsetzen darf, wenn das Einkommen das Existenzminimum aller Familienangehörigen (Kernfamilie) übersteigt (horizontale Steuergerechtigkeit, vgl. z. B. Lenze 2008, S. 12).

**Tabelle 7:** Ausgestaltung zentraler Geldleistungen für Familien bzw. Kinder und Jugendliche

7a) Allgemeine Regelungen (ohne Bedarfsprüfung) – Beträge für 2019 in € p. M.

| | | |
|---|---|---|
| Kinderfreibetrag (Ableitung weitgehend aus Sozialrecht) | | 415 |
| BEA-Freibetrag (fehlende empirische Fundierung) | | 220 |
| steuerliche Freibetragssumme | | 635 |
| *→ Entlastung bei Grenzsteuersatz von* | – *20% (ESt, kein Soli)* | *127* |
| | – *42% (ESt + Soli)* | *281* |
| | – *45% (ESt + Soli)* | *301* |
| Kindergeld, 1. und 2./3./ab 4. Kind | (gilt bis 01.07.2019) | 194 / 200 / 225 |
| Mindestunterhalt – Bruttobetrag | – u6 / 6-11 Jahre | 354 / 406 |
| | – 12-17 / 18 und mehr Jahre | 476 / 527 |
| – Nettobetrag[1] | – u6 / 6-11 Jahre | 257 / 309 |
| | – 12-17 / 18 und mehr Jahre | 379 / 333 |
| Unterhaltsvorschuss[2] | u6 / 6-11 / 12-17Jahre | 160 / 212 / 282 |

[1] Zahlbetrag nach Abzug des hälftigen Kindergelds bzw. des gesamten Kindergelds bei volljährigen Kindern – hier am Beispiel für Erst- und Zweitkinder

[2] nach Abzug des Kindergelds; wenn das Kindergeld für das erste Kind hinzu addiert wird, ergeben sich die Bruttobeträge des Mindestunterhalts (354 / 406 / 476).

Die im Sinne der horizontalen Gerechtigkeit konzipierten kindbedingten Freibeträge sind also kein Instrument zur Vermeidung relativer Armut – sie sind bei fehlendem oder geringem Einkommen wirkungslos – und stehen letztlich einem allgemeinen vertikalen Ausgleich entgegen; denn Letzterer würde mit steigendem Einkommen sinkende statt zunehmender Entlastungen erfordern. Deshalb sind die steuerlichen Freibeträge ergänzt um das allgemeine Kindergeld (duales System), das einheitliche Zahlbeträge für alle Kinder vorsieht und lediglich nach deren Rangfolge in der Familie differenziert ist (zweiter Block in Tabelle 7a). Ein Teil des Zahlbetrags entspricht dem jeweiligen Effekt der kindbedingten Freibeträge und damit einer Rückerstattung zu viel gezahlter Steuern, der andere Teil dient dem sozialen Ausgleich. Mit steigendem Einkommen steigt der Anteil der Steuerrückerstattung am Kindergeld, die soziale Ausgleichkomponente sinkt entsprechend, bis der gesamte Zahlbetrag dem Freibetragseffekt gleicht. Bei weiter steigendem Einkommen übersteigt der Freibetragseffekt das Kindergeld, die Differenz wird dem Steuerpflichtigen vom Finanzamt überwiesen (Zusatzentlastung). Im Jahr 2018 setzte die Zusatzentlastung durch kindbedingte Freibeträge bei Alleinerziehenden bei einem Jahresbruttolohn von 45.000 € ein, bei Ehepaaren mit Kindern und nur einem Alleinverdiener bei 80.000 € (BMF 2019, S. 54 f.).

Das Kindergeld umfasst also durchaus eine soziale Komponente, die bei elterlichem Einkommen unterhalb des Grundfreibetrags dem gesamten Zahlbetrag entspricht und dann mit zunehmendem Elterneinkommen in dem Maße sinkt wie die Einkommensteuerrückerstattung steigt. Dennoch ist es nur sehr begrenzt zur Armutsvermeidung geeignet, da die derzeitigen Beträge weit hinter dem sächlichen Existenzminimum von Kindern (laut Einkommensteuerrecht 415 €) und noch weiter hinter dem gesamten steuerlichen Existenzminimum (635 €) zurückbleiben.

Für Kinder in Einelternfamilien zeigt sich ebenfalls ein Zurückbleiben hinter steuerrechtlichen Normen. Der Mindestunterhalt, wie er durch die Rechtsprechung in der Düsseldorfer Tabelle festgelegt ist (dritter Block in Tabelle 7a), erreicht zwar ungefähr das sächliche Existenzminimum – Abweichungen folgen aus der Altersdifferenzierung, die dem Steuerecht derzeit fehlt. Gleiches gilt für den Unterhaltsvorschuss, der bei ausbleibenden Zahlungen des/der Barunterhaltspflichtigen vom Staat gezahlt wird (vierter Block in Tabelle 7a), wenn das Kindergeld hinzu addiert wird. Aber die Summe der kindbedingten Freibeträge wird deutlich unterschritten.

Wegen des fehlenden Zusammenhangs zwischen Kindergeldhöhe und kindlichem Existenzminimum sind im Sozialrecht zwei Wege angelegt, um Armut von Kindern und Jugendlichen zumindest zu begrenzen. Familien, in denen das Einkommen gerade zur Existenzsicherung der Eltern, nicht aber für das Kind bzw. die Kinder reicht, haben Anspruch auf den Kinderzuschlag, Familien mit noch geringerem vorrangigen Einkommen werden auf die Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II – also auf das so genannte Hartz IV-System – verwiesen. In Tabelle 7b sind die insgesamt für Kinder resultierenden Transfersummen in Familien mit bedarfsgeprüften Leistungen ausgewiesen, wobei hinsichtlich der Wohnkosten vereinfachende Annahmen getroffen werden mussten.

7b) Bedarfsgeprüfte Leistungssummen einschließlich des allgemeinen Kindergelds – Höchstbeträge für 2019 in € p. M

| | |
|---|---|
| Kindergeld + Kinderzuschlag (185) + Wohngeldanteil (Stufe III: 82) + BuT (19)[1]: | |
| – 1. und 2. Kind | 480 |
| – 3. Kind | 486 |
| – ab 4. Kind | 511 |
| Sozialgeld (245/302/322) + KdU-Anteil (für 1. Kind) (131)[2] + BuT (19) | |
| – unter 6 Jahre | 395 |
| – 6-13 Jahre | 452 |
| – 14-17 Jahre | 472 |

[1] Gesamtbeträge > sächliches Existenzminimum laut EStG wegen geringem Sozialgeld für Kinder unter 6 Jahren, das in steuerrechtliche Durchschnittsberechnung einfließt, während die hier berücksichtigten vorrangigen Transfers altersunabhängig sind.

[2] Quelle: Bundesagentur für Arbeit Statistik 2019b; hier wurde der KdU-Anteil bei Familien mit einem Kind angesetzt: anerkannte Wohnkosten einschl. Heizung, Differenzrechnung, Durchschnitt der jeweiligen Beträge für Paarfamilien (114 €) und Alleinerziehende (148 €). Für das zweite Kind sinkt der Betrag auf 90 € (Durchschnitt aus 83 € und 97 €). Abweichend davon gilt im Steuerrecht ein Betrag von 101 € pro Kind (KdU und Heizung für 2019; 12. Existenzminimumbericht, S.11 f.).

Für Familien, die Kindergeld, Kinderzuschlag und Wohngeld beziehen, ergibt sich für Erst- und Zweitkinder ein Höchstbetrag, der um 65 € über dem sächlichen Existenzminimum laut Steuerrecht liegt, für das vierte und weitere Kinder beläuft sich der Höherbetrag sogar auf 96 €. Hier wirkt sich der für das steuerliche Existenzminimum maßgebliche Durchschnitt der altersabhängigen Regelbedarfe aus – der geringe Regelbedarf für Kinder unter 6 Jahren drückt diesen Durchschnitt. Bei fehlendem oder nur geringem Wohngeldanspruch schrumpft die Differenz zum sächlichen Existenzminimum allerdings entsprechend. Familien mit Bezug von Leistungen nach dem SGB II erhalten nach der Modellrechnung in Tabelle 7b deutlich weniger für ihre Kinder. Die maximalen Beträge liegen bei den Jüngsten knapp unterhalb, bei den älteren Gruppen leicht oberhalb des (altersunabhängigen) sächlichen

Existenzminimums laut Steuerrecht – auch ein Effekt des hier angenommenen Wohnkostenanteils (KdU) der Kinder von 131 € gegenüber nur 101 €, die in den pauschalen Kinderfreibetrag eingehen. In Fällen mit geringen Wohnkosten vermindert sich der Höherbetrag gegenüber dem steuerlichen sächlichen Existenzminimum; umgekehrt steigen bei hohen Wohnkosten die den Kindern zuzurechnenden Unterstützungen – das teilindividualisierte Grundsicherungssystem kann also zu Zahlungen führen, die unter oder aber deutlich über der steuerrechtlichen Pauschale für das sächliche Existenzminimum liegen.

Die hier skizzierten Effekte von bedarfsgeprüften Leistungen auf das Familieneinkommen stehen allerdings unter dem Vorbehalt der Inanspruchnahme. Seit Jahren ist bekannt, dass zustehende Leistungen häufig nicht in Anspruch genommen werden (verdeckte Armut). Die Ursachen sind vielfältig. Sowohl Informationsdefizite, Scheu vor Formularen und Behörden und Kosten-Nutzen Abwägungen bei (vermeintlich) nur geringen Ansprüchen als auch subjektive Empfindungen und Einstellungen – Stolz, Scham, Stigmatisierung(sängste) – führen zur Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe- bzw. Grundsicherungsleistungen (ca. 40% der Anspruchsberechtigten). Auch Wohngeld und Kinderzuschlag kommt bei vielen Berechtigten nicht an (bei ca. 66% der Anspruchsberechtigten).[46] Eine Nichtinanspruchnahme kann zudem auf fehlerhaften Bescheiden beruhen, denen nicht widersprochen wird. Kinder und Jugendliche leben also teilweise noch unter der Grundsicherungsschwelle, weil sie bzw. ihre Familien neben dem Kindergeld keinerlei finanzielle Unterstützung erhalten – obwohl sie ihnen zusteht.

Bei gegebenem vorrangigem Niedrigeinkommen hängen die materielle Situation von Familien und die Entwicklungsmöglichkeiten von Kindern also nicht zuletzt vom Informations- und Durchsetzungsvermögen der Eltern gegenüber Behörden ab. Aber auch die Einkommensstruktur hat Auswirkungen auf kindliche Teilhabemöglichkeiten. Denn Erwerbseinkommen werden infolge von Freibetragsregelungen in geringerem Maße auf Grundsicherungsansprüche angerechnet als Nichterwerbseinkommen – das betrifft insbesondere das Arbeitslosengeld (I) und Unterhaltszahlungen für Kinder von Alleinerziehenden. Beim Kinderzuschlag ergeben sich bisher gleichgerichtete Ungleichbehandlungen: Erwerbseinkommen werden nur hälftig, Nichterwerbseinkommen vollständig angerechnet. Letzteres wird zum 1. Juli 2019 allerdings teilweise behoben, da Kindeseinkommen nur noch zu 45% angerechnet werden soll („Starke-Familien-Gesetz“ 2019). Auch eine weitere Schwachstelle des Kinderzuschlags – abrupter Wegfall des Leistungsanspruchs bei Überschreiten der Höchsteinkommensgrenze – wird zur Jahresmitte 2019 ausgeräumt. Die seit Einführung des Kinderzuschlags 2005 bestehende und immer wieder kritisierte Abbruchkante – bei steigendem vorrangigem Einkommen sinkt das Familieneinkommen – wird also nun endlich in ein allmähliches Auslaufen des Kinderzuschlagsanspruchs umgewandelt.

Erwerbstätigenfreibeträge im SGB II sowie vergleichsweise geringe Einkommensanrechnung von Erwerbseinkommen beim Kinderzuschlag werden überwiegend mit dem Ziel der Setzung von Arbeitsanreizen gerechtfertigt. Kinder werden also je nach Erwerbsmöglichkeiten bzw. Erwerbsneigung ihrer Eltern ungleich behandelt – es wird nicht „vom Kind aus gedacht“. Trotz der Betonung von Aktivierungsaspekten und von „incentives“ folgen aus dem derzeitigen Geflecht sozialrechtlicher Regelungen letztlich aber erhebliche „disincentives“. Ein Beispiel ist die bereits angesprochene Abbruchkante bei Kinderzuschlag, wobei die Absenkung des Lebensstandards infolge des Wegfalls des monetären Transfers durch den gleichzeitigen Wegfall des Anspruchs auf ergänzende Leistungen für Bildung und Teilhabe (BuT) verstärkt wird. Ein anderes Beispiel sind die kombinierten Transferentzugs-

[46] Vgl. in diesem Kontext z. B. Becker/Hauser 2005, Becker/Hauser 2012, S. 62, Bruckmeier et al. 2013, Bruckmeier/Riphahn/Wiemers 2019, Harnisch 2019; einige Studien kommen zu einer etwas unterhalb von 40% liegenden Nichtinanspruchnahmequote, einige Studien zu einer noch höheren Quote.

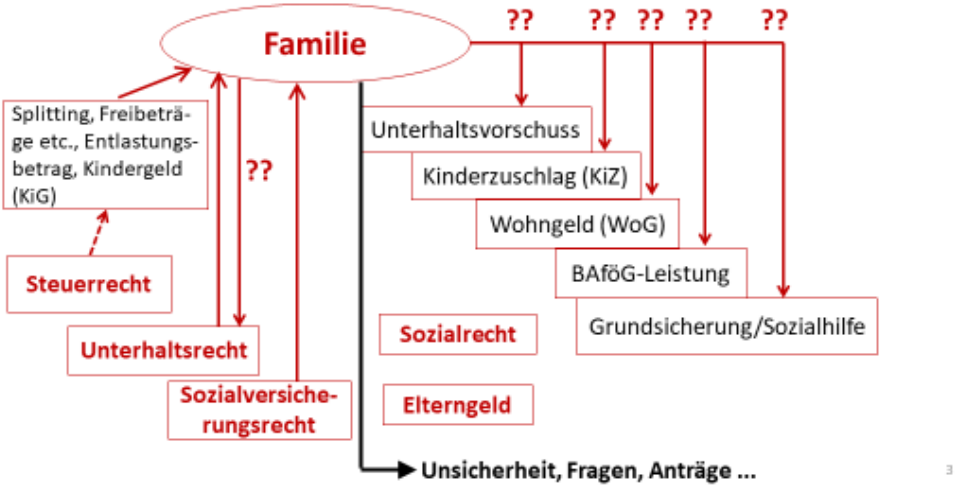
raten von Kinderzuschlag und Wohngeld – sie liegt bei Familien mit niedrigem Erwerbseinkommen bei ungefähr 80%. Wenn aber beispielsweise von zusätzlichen 100 € nur 20 € bei der Familie verbleiben, kann nicht von Anreizen ausgegangen werden – zumal die Ausweitung der Erwerbstätigkeit häufig auch mit steigenden Werbungskosten verbunden ist.

Neben den skizzierten und einigen weiteren Verbesserungen der Regelungen des Kinderzuschlags (z. B. Dynamisierung) ist aber auch eine neue Bedingung eingeführt worden (§ 6a Abs. 3 BKGG): „Ein Anspruch auf Zahlung des Kinderzuschlags für ein Kind besteht nicht für Zeiträume, in denen *zumutbare Anstrengungen* unterlassen werden, Ansprüche auf Einkommen des Kindes geltend zu machen." Damit werden Kinder benachteiligt, deren Mütter/Väter bei ausbleibenden Zahlungen des/der Barunterhaltspflichtigen nicht auf Unterhalt klagen – vielleicht um die psychische Belastung der Kinder zu begrenzen oder wegen eigener Erschöpfung. Es besteht die Gefahr einer nochmaligen Ausweitung verdeckter Armut. Statt (der Androhung von) Leistungsentzug wäre Beratung und Unterstützung eher dem Ziel der Vermeidung oder Milderung von Kinderarmut förderlich.

Auch wenn im Rahmen dieser Arbeit nur der Familienlastenausgleich und die zentralen sozialrechtlichen Geldleistungen für Familien skizziert werden können, erweist sich der Begriff „Leistungsdschungel" als durchaus treffend. Mit der folgenden Grafik sollen die Probleme von Eltern, sich in den für sie relevanten Rechtsgebieten zurechtzufinden, veranschaulicht werden. Dabei ist zu bedenken, dass nur eine Minderheit der Mütter und Väter juristisch vorgebildet ist und dass Familie Zeit braucht, die aber durch Anforderungen der Bürokratie insbesondere im Niedrigeinkommensbereich beschnitten wird.

**Grafik:**

**Materielle Unterstützungssysteme – Vielfalt mit Problemen**




Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Nebeneinander der derzeitigen Rechtssysteme – mit Dominanz des Steuerrechts gegenüber dem Sozialrecht – und der Einzelgesetze

- mit unterschiedlichen Definitionen des Existenzminimums im Einkommensteuerecht (vergleichsweise hoch) und im Sozialrecht (knappe Bemessung) verbunden ist;
- zu Intransparenz mit der Folge verbreiteter Nichtinanspruchnahme von zustehenden bedarfsgeprüften Leistungen führt;
- zahlreiche Schnittstellenprobleme impliziert, die Verwerfungen und hohe (kumulierte) Transferentzugsraten zur Folge haben.

Mit der historisch gewachsenen Vielfalt von Maßnahmen soll mehreren gesellschaftspolitischen Zielen entsprochen werden. Dies zeigt sich z. B. an dem offensichtlichen Vorrang der horizontalen (Steuer-)Gerechtigkeit vor dem vertikalen Ausgleich zwischen Einkommensschichten bzw. vor dem Ziel der Chancengerechtigkeit. Dass die Entlastung von Familien im oberen Einkommensbereich größer ist (maximal 297 €) als im mittleren und unteren Bereich (194/ 200/225 € bzw. 204/210/235 € ab Juli 2019), ist damit systemimmanent. Weitere politische Normen führen zu einer zweifelhaften Ungleichbehandlung verschiedener Familienformen. So steht der Förderung der Ehe durch das im Einkommensteuerrecht verankerte Splittingverfahren, das bei „traditioneller" Aufgabenverteilung in der Familie zu großen steuerlichen Vorteilen führt, ein nur geringer Entlastungsbetrag für Alleinerziehende (1.908 € p. a. plus 240 € pro weiterem Kind) gegenüber. Darüber hinaus sind sozialrechtliche Regelungen nicht ausschließlich an Aspekten der Bedarfsgerechtigkeit, sondern teilweise auch am Ziel der Leistungsgerechtigkeit (Anreizmechanismen) ausgerichtet. Dementsprechend wird bei der Berechnung von Zahlungsansprüchen zwischen vorrangigen Erwerbs- und Nichterwerbseinkommen differenziert mit der Folge einer Ungleichbehandlung verschiedener Familienformen (hohe Transferentzugsrate bei empfangenem Barunterhalt in Einelternfamilien). Letztlich wird also nicht immer konsequent „vom Kind aus gedacht".

## 6. Jüngste Reformen und weiter gehende Reformvorschläge zur Neugestaltung des Familienlastenausgleichs

### *6.1 Jüngste Reformen des Familienlastenausgleichs und von Sozialgesetzen*

Vor dem Hintergrund der anhaltend hohen Quoten relativer Armut von Kindern und Jugendlichen (Kapitel 4) sind zwar seit 2017 mehrere Reformgesetze mit teils deutlichen Verbesserungen für Familien verabschiedet worden; die systemimmanenten Probleme sind damit aber nicht gelöst.

- Unterhaltsvorschussgesetz: Seit 01.07.2017 können Kinder bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres[47] ohne zeitliche Einschränkung Unterhaltsvorschuss erhalten. Die bisherige Altersgrenze von 12 Jahren und die Höchstbezugsdauer von 72 Monaten sind damit entfallen. Diese Maßnahmen können als wesentlicher Fortschritt gewertet werden, der für viele Alleinerziehende Erleichterungen bewirkt. Der armutsvermeidende Effekt ist allerdings kaum abschätzbar, da der Unterhaltsvorschuss seiner Zielrichtung entsprechend eine einkommens*un*abhängige Leistung ist
    - und somit einerseits mit gleichen Beträgen auch an gut situierte Familien fließt
    - und andererseits bei anderen Sozialleistungen angerechnet wird, bei diesen Familien also faktisch nicht ankommt.

  Die Schnittstellenprobleme zeigen sich beispielsweise daran, dass die Reform bei bestimmten Konstellationen (auch in Abhängigkeit der Wohnkosten) zu einer Einkommensminderung führt: Infolge der Anrechnung des erhöhten Kindeseinkommen auf Kinderzuschlag *und* Wohngeld (Doppelanrechnung) entfallen Ansprüche auf diese Transfers und damit auch auf BuT-Leistungen (Stöwhase 2018). Das Problem wird durch die Verminderung der Anrechnung von Kindeseinkommen auf den Kinderzuschlag ab Juli 2019 zwar gemildert, wahrscheinlich aber nicht vollständig beseitigt.
- Steuerlicher Familienlastenausgleich: Mit dem Familienentlastungsgesetz erfolgt eine Erhöhung des Kindergelds um 10 € auf 204/210/235 € zum 01.07.2019. Der Kinderfreibetrag wurde bereits zum 01.01.2019 erhöht und wird zum 01.01.2020 nochmals angehoben – jeweils um 192 € – so dass die Summe der kindbedingten Freibeträge auf 635 bzw. 651 € monatlich steigt. Damit geht

[47] Beträge 2019 (nach Abzug Kindergeld): 150/201/272 €; für Kinder im Alter von zwölf Jahren bis zum vollendeten 18. Lebensjahr gilt dies nur unter der Voraussetzung, dass sie nicht auf Leistungen nach dem SGB II angewiesen sind bzw. dass der alleinerziehende Elternteil im SGB II-Bezug mindestens 600 Euro brutto verdient.

der Gesetzgeber – wie bei der Grundfreibetragserhöhung – über das laut 12. Existenzminimumbericht verfassungsrechtlich Notwendige hinaus, wobei die Kosten auf bis zu 10 Mrd. € (vermutlich einschließlich der Kindergelderhöhung) geschätzt werden. Armut wird damit nicht (steuerliche Freibeträge) bzw. allenfalls begrenzt (Kindergeld) bekämpft, wie im vorhergehenden Kapitel ausgeführt wurde.

- Verbesserung des Kinderzuschlags (KiZ) im „Starke-Familien-Gesetz", Neuerungen ab 01.07.2019:
  - Erhöhung von 170 € auf 185 €;
  - Anrechnung von Kindeseinkommen nur zu 45% (statt 100%), was zu einer seit langer Zeit geforderten Öffnung des Kinderzuschlags für Alleinerziehende führt;
  - Bürokratieabbau: Bewilligungszeitraum 6 Monate – abschließend, ohne spätere rückwirkende Prüfung;
  - Bildungs- und Teilhabeleistungen (BuT): Erhöhung des Schulbedarfspakets (von 100 € auf 150 €) und des Pauschbetrags für Vereine etc. (von 10 € auf 15 €), Wegfall des Eigenanteils beim Mittagessen in Kita, Schule, Hort und bei Schülerbeförderung, Ausweitung des Anspruchs auf Lernhilfe auf Schüler*innen ohne Versetzungsgefährdung;
  - Dynamisierung entsprechend Existenzminimumbericht: Kindergeld und Kinderzuschlag sollen in der Summe dem steuerrechtlichen sächlichen Existenzminimum (ohne BuT-Pauschale von 19 €) entsprechen;
  - Verstärkung von Erwerbsanreizen durch den Wegfall der Abbruchkante (Aufhebung der Höchsteinkommensgrenze) und Anrechnung von Erwerbseinkommen der Eltern zu 45% (bisher: 50%);
  - Abbau verdeckter Armut: kein Verweis auf SGB II-Leistungen, wenn durch elterliches Einkommen, Kinderzuschlag und Wohngeld das SGB II-Niveau um maximal 100 € unterschritten wird; aber: Wegfall des „Wahlrechts" von Alleinerziehenden zwischen Kinderzuschlag und SGB II-Transfers durch Nichtberücksichtigung der Mehrbedarfe bei Berechnung des SGB II-Niveaus.

Die Kinderzuschlagsreform bringt also zahlreiche Leistungserhöhungen und die Rücknahme von Inkonsistenzen der bisherigen Regelungen. Trotz dieser Schritte bleibt die Berechnung des Kinderzuschlags kompliziert und für die meisten Familien undurchschaubar, so dass weiterhin mit einer verbreiteten Nicht-Inanspruchnahme gerechnet werden muss. An dieser Einschätzung ändert die Erweiterung des Bewilligungszeitraums wenig, da diese nur eine von vielen bürokratischen Hürden ist und zudem auch nachteilig wirken kann – wenn nämlich im Bewilligungszeitraum das vorrangige Einkommen sinkt, der Betrag des Kinderzuschlags also steigen müsste. Außerdem kann die mit der Reform eingeführte Bedingung für eine Kinderzuschlags-Bewilligung ein neues Hindernis für die Inanspruchnahme sein(§ 6a Abs. 3 BKGG): „Ein Anspruch auf Zahlung des Kinderzuschlags für ein Kind besteht nicht für Zeiträume, in denen *zumutbare Anstrengungen* unterlassen werden, Ansprüche auf Einkommen des Kindes geltend zu machen." Damit werden Kinder benachteiligt, deren Mütter/Väter bei ausbleibenden Zahlungen des/der Barunterhaltspflichtigen nicht auf Unterhalt klagen – vielleicht um die psychische Belastung der Kinder zu begrenzen oder wegen eigener Erschöpfung. Es besteht die Gefahr einer nochmaligen Ausweitung verdeckter Armut. Statt (der Androhung von) Leistungsentzug wären Beratung und Unterstützung eher dem Ziel der Vermeidung oder Milderung von Kinderarmut förderlich. Schließlich bleibt auch nach der Kinderzuschlagserhöhung und -dynamisierung der BEA-Aufwand – im Steuerrecht Bestandteil des gesamten kindlichen Existenzminimums – im Sozialrecht unberücksichtigt.

## *6.2 Reformvorschläge zur Neugestaltung des Familienlastenausgleichs*

### *6.2.1 Reformziele*

Die Skizze der jüngsten Reformen hat verdeutlicht, dass mit immer neuen „Korrekturen“ innerhalb des bestehenden Systems die Grundprobleme des Geflechts von familienbezogenen Leistungen des Staates – Mehrdeutigkeit des Begriffs „soziokulturelles Existenzminimum“, Sprünge des Familieneinkommens an Schnittstellen von Einzelgesetzen, unzureichender vertikaler Ausgleich, verdeckte Armut – [48]nicht behoben werden können. Vor diesem Hintergrund wird seit etwa einem Jahrzehnt eine grundsätzliche Neugestaltung des Familienlastenausgleichs – eine Kindergrundsicherung – gefordert, mit der viele ergänzende Sozialleistungen überflüssig werden. Das Konzept der Kindergrundsicherung als Alternative zum Status quo der monetären Leistungen für Familien basiert auf dem ethischen Grundsatz, dass das Wohlergehen jedes Kindes gleichgewichtig ist, und auf der Erkenntnis, dass für ein gutes Aufwachsen in dieser Gesellschaft neben förderlichen Infrastrukturangeboten eine materielle Absicherung in der Familie unabdingbar ist. Daraus ergeben sich folgende zentrale Ziele.

a) Existenzsicherung von Kindern – soweit pauschalierbar – mit *einer* Leistung außerhalb des SGB II bei niedrigschwelligem Zugang (über Familienkasse oder Finanzamt), was zu einem Abbau des Leistungsdschungels und Vermeidung von verdeckter Armut führen würde; so wäre die materielle Absicherung von Kindern gesondert von der Grundsicherung für Erwachsene und ohne Stigmatisierungsgefahr geregelt und insoweit nicht betroffen von Einschränkungen z.B. durch Sanktionen nach dem SGB II; Sonder- und Mehrbedarfe (z. B. bei überdurchschnittlichen Wohnkosten) müssten allerdings weiterhin im Rahmen des SGB II bzw. XII oder SGB VIII geregelt werden;
b) Bestimmung einer *einheitlichen* Pauschale für das Existenzminimums in Steuer- und Sozialrecht, die damit gleichermaßen im Unterhaltsrecht (Mindestunterhalt, Unterhaltsvorschuss) anwendbar wäre;[49] dabei ist die normative Vorannahme der Gleichgewichtigkeit von horizontaler und vertikaler Gerechtigkeit leitend;
c) *vertikaler Ausgleich*, der über den Abbau von (verdeckter) Armut hinausgeht, vielmehr zur allgemeinen Verbesserung der Teilhabemöglichkeiten von Kindern im Niedrigeinkommensbereich führt bei möglichst verbesserter Anreizkompatibilität; damit wäre auch die faktische Wahlfreiheit für Eltern bei der Aufteilung ihres Engagements in Sorge- und Erwerbsarbeit vergrößert;
d) *Gleichbehandlung* aller Familienformen durch einheitliche Transferentzugsraten für Erwerbseinkommen einerseits und Nichterwerbseinkommen, insbesondere Zahlungen des/der Barunterhaltspflichtigen, andererseits.

Das unter b) aufgeführte Ziel der Vereinheitlichung des soziokulturellen Existenzminimums von Kindern und Jugendlichen in allen Rechtsgebieten entspricht einer Schlussfolgerung, die in einer Studie im Auftrag des BMF und BMFSFJ (Teilprojekt im Rahmen der „Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen“) zu finden ist: Nach umfangreichen Analysen kommen die Autor*innen zu dem Ergebnis, dass es zur Reduzierung von Schnittstellenproblemen nur ein einziges Existenzminimum für alle Kinder über alle Rechtsgebiete hinweg geben sollte (Ott/Schürmann/ Werding 2012, S. 288). Abgesehen von dieser eher „technischen“ Begründung sprechen auch intuitive und verfassungsrechtliche Aspekte für eine diesbezügliche Angleichung von Steuer- und Sozialrecht. Denn weder ist es einleuchtend, dass ein Existenzminimum je nach gesetzlichem Normbereich unterschiedlich ausfällt, noch lassen sich auf der Basis von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) entsprechende Differenzierungen rechtfertigen. Zwar hat das BVerfG im Jahr 1999 zunächst nur für das Steuerrecht festgestellt, dass das sächliche Existenzminimum nach damaliger Berechnungsweise einige Bedarfsarten nicht hinreichend berücksichtige. Dabei ging es insbesondere um den Betreu-

[48] Vgl. auch Becker/Hauser 2012, S. 13-20 sowie die Vertiefung des Themas in Ott/Schürmann/Werding 2012.
[49] Dieses Ziel

ungsbedarf, der unabhängig von der Art der Betreuung und von konkreten Aufwendungen anfalle, sowie um den Erziehungsbedarf im Sinne von allgemeinen Kosten, um eine Entwicklung zu ermöglichen, die zu einem verantwortlichen Leben in der Gesellschaft befähigen.[50] Die Folge war die Einführung des BEA-Freibetrags. Im Jahr 2010 hat das BVerfG aber ähnliche Anforderungen an das Sozialrecht formuliert. Das im Rahmen des SGB II zu gewährleistende Existenzminimum für Kinder und Jugendliche müsse an Entwicklungsphasen und an dem, was für die Persönlichkeitsentfaltung eines Kindes erforderlich ist, ausgerichtet sein und Aufwendungen zur Erfüllung schulischer Pflichten umfassen.[51] Diese Äußerungen zum Einkommensteuergesetz einerseits (1999) und zum SGB II andererseits (2010) sind inhaltlich gleichgerichtet, die Berücksichtigung des BEA-Bedarfs nur im Steuerrecht wird dem nicht gerecht. Zudem stehen die derzeit unterschiedlichen Definitionen des Existenzminimums dem Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 GG; Lenze 2008, S. 47 ff., 56) entgegen.

Das unter c) aufgeführte Ziel des vertikalen Ausgleichs impliziert eine Abkehr von einem Kindergeld mit gleichen Beträgen für alle Kinder und Jugendlichen. Denn die Notwendigkeit staatlicher Unterstützung für Kinder hängt von der finanziellen Situation der Eltern ab. Folglich sollte der Zahlbetrag einer Kindergrundsicherung vom Maximum in Höhe des gesamten kindlichen Existenzminimums mit steigendem Familieneinkommen bis zu einem Mindestbetrag sinken. Letzterer ergibt sich aus dem (gleichwertigen) Ziel der horizontalen Steuergerechtigkeit und damit aus dem Einkommensteuerecht: Er darf den höchsten Entlastungseffekt der Freistellung des kindlichen Existenzminimums– das nicht zwingend den derzeitigen Freibeträgen gleichen muss – von der Besteuerung nicht unterschreiten. Zwischen Höchst- und Mindestbetrag der Kindergrundsicherung soll eine kontinuierliche Abschmelzung erfolgen, um einen konsequenten vertikalen Ausgleich zu erreichen und gleichzeitig Erwerbsanreize zu setzen.

Alle folgenden Kindergrundsicherungsmodelle sind als mittel- bis langfristig umzusetzende Reform angedacht, die von Maßnahmen für verbesserte Infrastruktur-, Bildungs- und Ausbildungsangebote sowie für gute und ausreichende Arbeit für die Eltern begleitet sein müsse.

### *6.2.2 Kindergrundsicherung: Basisvariante mit definitiven normativen Annahmen*

Die erste oder Basisvariante der Kindergrundsicherung ist hinsichtlich der zentralen normativen „Stellschrauben“ am Einkommensteuerrecht ausgerichtet (vgl. hierzu und zum Folgenden auch die Übersicht). Das kindliche Existenzminimum und damit der Höchstbetrag der neuen Transferart entspricht der Summe aus Kinderfreibetrag und BEA-Freibetrag, 635 € monatlich in 2019; es übersteigt das derzeitige sozialrechtliche Existenzminimum – je nach Alter 395/452/472 € (Tabelle 7b) – also deutlich. Die Abschmelzung erfolgt mit dem Grenzsteuersatz der Eltern bzw. mit den jeweiligen Grenzsteuersätzen von Elternteilen, die als gesellschaftlicher Konsens über die Leistungsfähigkeit von Eltern interpretiert werden; daraus ergeben sich 334 €[52] als Mindestbetrag der Basisvariante der Kindergrundsicherung. Mit diesen Setzungen der ursprünglichen Variante sind normative Vorfragen – nach der Fundierung und Angemessenheit der Freibeträge und der Eignung des Steuertarifs als Abschmelztarif im Sozialrecht – quasi ausgeklammert, die steuerrechtlichen Regelungen werden nicht hinterfragt.

Die zentralen familienbezogenen Geldleistungen im Status quo gehen in der Basisvariante auf, würden also entfallen. Dies betrifft das Kindergeld, dessen Altersbegrenzung (bis unter 25 Jahre) für die Basisvariante übernommen wurde, die kindbedingten Freibeträge – sie werden weiterhin „mitge-

[50] BVerfGE 99, 216 (236, 240 ff.), zitiert nach Wieland 2011, S. 19 f.
[51] Urteil vom 09.02.2010, Az. 1 BVL 1, 3, 4/09, Rn. 191 f. (veröffentlicht in BVerfGE Bd. 125, S. 175 ff.).
[52] 635 € – (635 € * 0,45 * 1,05); der Mindestbetrag übersteigt die derzeit maximale steuerliche Entlastung (um 33 €), weil der Reichensteuersatz unter 50% liegt.

dacht“, laufen wegen des Mindestbetrags der Kindergrundsicherung aber leer –, den steuerlichen Abzug von Kinderbetreuungskosten sowie alle in Tabelle 6 (Kapitel 5) aufgeführten Sozialleistungen. Damit würden etwa 56 Mrd. € p.a. für die Finanzierung der Kindergrundsicherung herangezogen werden können. Dennoch verbleiben etwa 30 Mrd. € als Nettokosten. Auch wenn die Reform zu einem erheblichen Bürokratieabbau und damit zu einer – allerdings schwer einzuschätzenden – Kostensenkung führen würde, ist die Konzeptionierung einer steuerlichen Gegenfinanzierung der Kindergrundsicherung eine fiskalpolitische Herausforderung – zumal sie nicht zu neuen „Gerechtigkeitslücken“ führen sollte. Eine mögliche, von vielen Seiten geforderte steuerpolitische Maßnahme wäre die Ersetzung des Ehegattensplittings durch einen übertragbaren Grundfreibetrag. Nach vorliegenden Schätzungen würde das Einkommensteueraufkommen dadurch um ca. 11,5 Mrd. € steigen[53] (Becker 2017b, S. 5); potenziell gegenläufige Effekte – beispielsweise ein steigender Unterstützungsbedarf im Niedrigeinkommensbereich[54]– sind dabei allerdings nicht berücksichtigt.

### *6.2.3 Normativ offenes Kindergrundsicherungsmodell*

Die a priori Festlegung auf gegebene Parameter des Einkommensteuergesetzes, die dem Basismodell eigen ist, ist allerdings zur Erreichung der Ziele der Kindergrundsicherung nicht zwingend, vielleicht sogar unangemessen. Aufgrund der normativen Fixierung besteht keinerlei Gestaltungsspielraum z. B. zur Begrenzung der Finanzierungsanforderungen. Dabei ist die Anbindung der Abschmelzung an den Einkommensteuertarif durchaus fragwürdig, da damit auch die obere Mittelschicht und die Oberschicht in der Einkommensverteilung gegenüber dem Status quo erheblich begünstigt würde (Becker/Hauser 2012, S. 47-56) – dies geht über die Ziele der Kindergrundsicherung hinaus.

Zudem ist die Höhe sowohl des Kinderfreibetrags, der als „sächliches Existenzminimum“ bezeichnet wird, als auch des BEA-Freibetrags strittig.

- Kinderfreibetrag: Die Bezugnahme auf das derzeitige Sozialgeld nach dem SGB II ist nicht zielführend, weil das Verfahren zu dessen Berechnung der angeblich verwendeten empirisch-statistischen Methode (Statistikmodell) nicht genügt.[55] Insbesondere wird der Lebensstandard der Referenzgruppen des unteren Einkommensbereichs nicht geprüft, so dass Unterschätzungen infolge von Zirkelschlüssen (Bezugnahme auf Haushalte, die unterhalb des soziokulturellen Existenzminimums leben) anzunehmen sind (so auch Dudel et al. 2013, S. 32 f.). Zudem wird der methodische Ansatz, aus den Konsumausgaben einer Referenzgruppe auf das Existenzminimum zu schließen, durch zahlreiche Streichungen von Ausgabenpositionen ausgehöhlt, was das Schätzergebnis systematisch nach unten drückt. Zur Konkretisierung der normativ offenen Kindergrundsicherung müsste also im Vorfeld das soziokulturelle Existenzminimum von Kindern – wie auch von Erwachsenen bzw. Eltern – methodisch stringent und normativ transparent ermittelt werden. Ein entsprechendes Konzept liegt vor und wurde für beispielhaft angenommene normative Setzungen berechnet (Becker 2016c).
- BEA-Freibetrag: Die Unzulänglichkeiten der dem SGB II zugrunde liegenden Berechnungen der Pauschale für das soziokulturelle Existenzminimum werden im Steuerrecht und in der Basisvariante der Kindergrundsicherung durch die Hinzurechnung des Freibetrags für Betreuung, Erziehung und Ausbildung (BEA, 220 €) quasi „geheilt“. Im Gegensatz zum Kinderfreibetrag bzw. sächlichen Existenzminimum – der auf akribischen, allerdings zirkulären Berechnungen basiert – ist

[53] Deutscher Bundestag 2016, S. 2, wo 10,6 Mrd. € ausgewiesen sind; hier wurden auch die Effekte der bei Individualbesteuerung im Durchschnitt höheren Transferentzugsrate eingerechnet (Schätzung: 0,9 Mrd. €).
[54] Splittingvorteile steigen zwar (in absoluten Beträgen) mit dem Einkommen, sie sind jedoch auch im unteren und mittleren Einkommensbereich, wo die Einkommen von Ehepartner und -partnerin häufig sehr unterschiedlich ausfallen, beträchtlich. Im Falle der Individualbesteuerung könnte das Nettoeinkommen zahlreicher Paarfamilien unter das soziokulturelle Existenzminimum sinken.
[55] Vgl. zum Folgenden Becker 2016b und die dort zitierte Literatur.

die Höhe dieses weiteren Pauschbetrags empirisch nicht fundiert, sondern freihändig gesetzt. Sie blieb auch nach Ausweitungen der gesonderten steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten und der Einrechnung einer BuT-Pauschale in das sächliche Existenzminimum unangetastet, wurde 2010 sogar von 180 € auf 220 € heraufgesetzt.

Eine Übernahme der steuerlichen Freibeträge als Höchstbetrag der Kindergrundsicherung ist also ebenso zweifelhaft wie die Verwendung des Steuertarifs als Abschmelztarif. Vor diesem Hintergrund ist die Basisvariante zu einem normativ offenen Konzept der Kindergrundsicherung weiterentwickelt worden, um dem notwendigen politischen Diskurs und entsprechenden Entscheidungen zu bisher ungelösten Fragen nicht vorzugreifen. Dieses quasi übergeordnete Modell – zunächst als „neues Kindergeld", im Weiteren als Kindergrundsicherungsmodell im Sinne eines Oberbegriffs für ein theoretisches Konzept bezeichnet – bedarf der Konkretisierung durch gesellschaftliche Vereinbarungen

- zum soziokulturellen Existenzminimum – wie weit sollte es unter dem Lebensstandard der Mitte liegen?
- und zur je Einkommenssituation zumutbaren Eigenfinanzierung durch die Eltern – wie schnell kann der Höchstbetrag abgeschmolzen werden?

Im Übrigen entspricht das offene Modell der Basisvariante, insbesondere hinsichtlich der zu ersetzenden familienbezogenen Leistungen im Status quo. Es wurde von wissenschaftlicher Seite nur beispielhaft mit verschiedenen normativen Setzungen gefüllt (Becker 2012, dies. 2013). Aus diesen exemplarischen Schätzungen und unter Berücksichtigung der zentralen Ziele der Kindergrundsicherung lässt sich schließen, dass mit einer fiskalischen Nettobelastung von mindestens 10 Mrd. € p. a. zu rechnen ist.

### *6.2.4 Modelle von Parteien/Verbänden und Übergangsvarianten zur Erreichung von Teilzielen*

Bisher wurde das übergeordnete offene Modell noch nicht durch politische Vorstellungen zu den normativ zu setzenden Parametern konkretisiert. Demgegenüber wurde die Basisvariante der Kindergrundsicherung von mehreren Seiten aufgegriffen und modifiziert, insbesondere vom Bündnis Kindergrundsicherung – einem Zusammenschluss von vierzehn Verbänden und dreizehn Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen –, von der Partei Die Linke und vom Verband alleinerziehender Mütter und Väter (VAMV). Von diesen Seiten wird die Kindergrundsicherung als Teil einer Politik, die Kinder in den Mittelpunkt stellt, und ein kindkonzentrierter Blick auf die Armut gefordert.

- Das Bündniskonzept sieht neuerdings eine Beschränkung der allgemeinen Kindergrundsicherung auf Minderjährige bzw. auf Jugendliche bis zum Abschluss des ersten Bildungsweges vor und setzt für 18- bis 24-Jährige, die sich in Ausbildung oder im Studium befinden, nur den Mindestbetrag der Kindergrundsicherung an, der im Bedarfsfall weiterhin durch Berufsausbildungsbeihilfe bzw. Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) ergänzt werden müsste. Trotz dieser Eingrenzung des Berechtigtenkreises werden die Ziele der Kindergrundsicherung erreicht: Horizontale und vertikale Gerechtigkeit werden gleichgewichtig berücksichtigt bei einheitlichem Existenzminimum, die Vielfalt von Leistungen wird auf eine zentrale Transferart mit einheitlicher Transferentzugsrate reduziert, (verdeckte) Kinderarmut (unabhängig von Familienform) wird weitgehend abgebaut, die Anreizkompatibilität teilweise verstärkt. Das Finanzierungsproblem (33,5 Mrd. € bzw. 22 Mrd. € bei Ersetzung des Ehegattensplittings durch einen übertragbaren Grundfreibetrag) stellt sich allerdings gleichermaßen wie bei der Basisvariante.
- Im Wahlprogramm der Partei Die Linke für die Bundestagswahl 2017 wird eine weitere Modifizierung vorgenommen, und zwar bei der Bestimmung des Höchstbetrags der Kindergrundsicherung: Es wird an dem vor 2010 gültigen BEA-Freibetrag von 180 € festgehalten; die freihändig vom Gesetzgeber vorgenommene Anhebung auf 220 € wird für nicht notwendig zur Sicherung des kindli-

chen Existenzminimums erachtet.[56] Damit fallen die unmittelbaren fiskalischen Kosten immerhin um 5,5 Mrd. € geringer aus als nach dem Bündniskonzept, sie sind dennoch erheblich.

– Demgegenüber gehen die Reformvorstellungen des VAMV über das ursprüngliche Konzept wesentlich hinaus, indem keine Einkommensabhängigkeit des Unterstützungsbetrags vorgesehen ist (https://www.vamv.de/positionen/themen/familienpolitik/kindergrundsicherungkindergeldkinderfreibetraege/ (10. Mai 2018)). Die Auszahlung der 2018 geforderten 619 €, 2019 wären es 635 €, für alle Kinder entspräche einer ungefähren Verdreifachung des aktuellen Kindergelds – es bliebe also beim „Gießkannenprinzip", das lediglich so stark ausgeweitet wird, dass bedarfsabhängige Transfers nicht mehr nötig wären. Ein zentrales Element der Basisvariante – die Implementierung eines konsequenten vertikalen Ausgleichs in die Familienunterstützung – entfällt also im Konzept des VAMV; offenbar wird die Kindergrundsicherung als Einkommen des Kindes, nicht der Familie, interpretiert. Dementsprechend fallen die unmittelbaren fiskalischen Kosten mit 56,5 Mrd. € bzw. 45 Mrd. € bei Ersetzung des Ehegattensplittings durch einen übertragbaren Grundfreibetrag noch höher aus als im ursprünglichen Modell.
– Schließlich hat auch die SPD die Forderung nach einer Kindergrundsicherung in ein Beschlusspapier für die Klausurtagung der Bundestagsfraktion im Januar 2019 aufgenommen; Höhe und Abschmelztarif sind bisher aber völlig offen, die Ausgestaltung einer SPD-Variante ist wohl noch in Arbeit. Mittlerweile wurde ein Konzeptpapier zum Jahresende 2019 angekündigt.

Zahlreiche weitere Vorschläge zur Reform der monetären Unterstützung von Familien, die aus dem politischen Raum kommen, sind eher als Übergangsmodelle, nicht aber als Varianten des Kindergrundsicherungsmodells einzuordnen. Denn zentrale Ziele des Letzteren – insbesondere die Vereinheitlichung des Existenzminimums in allen Rechtsgebieten – werden nicht aufgegriffen (zu Details vgl. Becker 2018).

– „Zwei-Komponenten-Kindergeld" (DGB, Entwurf 2017): Das derzeitige Kindergeld und der Kinderzuschlag sollen ersetzt werden durch ein einkommensunabhängiges, pauschales Basis-Kindergeld und einen einkommensabhängigen Zusatzbetrag, wenn das vorrangige Einkommen einen Mindestbetrag erreicht hat. Als Maximum insgesamt für einkommensschwache Familien ergäben sich – unter Bezugnahme auf ein von Becker (2016c) entwickeltes Konzept der Regelbedarfsermittlung –369/442/465 € für 2016.[57] Damit liegt dieses soziokulturelle Existenzminimum für Kinder und Jugendliche deutlich über dem sächlichen Existenzminimum laut Existenzminimumbericht (2016 für 2017, umgerechnet in altersspezifische Beträge: 352/406/426 €). Oberhalb eines Einkommens in Höhe des elterlichen Existenzminimums soll der Zusatzbetrag mit 60% (Erwerbseinkommen) bzw. 70% (sonstige Einnahmen) abgeschmolzen werden. Der Reformvorschlag ist verknüpft mit der Forderung nach einer Wohngeldreform und der Abschaffung der kindbedingten Freibeträge, seine Nettokosten werden vom DGB auf lediglich 3,7 Mrd. € p. a. geschätzt. Auch wenn für beide Komponenten des Kindergelds nur ein Antrag vorgesehen ist, würde das Konzept die Transfervielfalt des Status quo nur sehr begrenzt reduzieren – lediglich der Kinderzuschlag entfällt – und mit weiterhin zahlreichen Schnittstellenproblemen verbunden sein. Vertikaler Ausgleich und Anreizkompatibilität wären etwas verbessert, eine Ungleichbehandlung verschiedener Familien- bzw. Erwerbskonstellationen würde aber verbleiben.
– „Neues Kindergeld" (SPD, Entwurf 2017): Bevor die nicht näher spezifizierte Forderung der SPD nach einer Kindergrundsicherung 2019 laut wurde, favorisierte die Partei ein vergleichsweise be-

[56] Diese Sichtweise entspricht der Argumentation in Becker/Hauser 2012, S. 6 f.; auch hier wird dafür plädiert, den BEA-Freibetrag auf maximal 180 € (Betrag zum Zeitpunkt der ersten Darstellungen des Konzepts der Kindergrundsicherung) zu begrenzen.

[57] Ableitung der Regelbedarfe nach Vorgabe eines als akzeptabel erachteten Abstands der Referenzgruppe von der gesellschaftlichen Mitte und ohne normative Streichungen einzelner Konsumausgaben; der DGB setzt für 2. und 3. Altersgruppe nur die Hälfte des von Becker beispielhaft berechneten Mehrbetrags an.

grenztes Konzept. Bei diesem geht es – ähnlich wie beim DGB-Vorschlag – letztlich lediglich um einen Ersatz von aktuellem Kindergeld und Kinderzuschlag. Beim neuen Kindergeld soll weiterhin nach der Reihenfolge der Kinder differenziert werden, eine Anrechnung auf SGB II-Transfers erfolgen und die im oberen Einkommensbereich zunehmende Entlastung durch kindbedingte Freibeträge erhalten bleiben. Die einkommensunabhängige Pauschale und damit der Mindestbetrag entspräche dem aktuellen Kindergeld, der maximale Zusatzbetrag für einkommensschwache Familien ist mit 201/201/193 € (Beträge 2017) auf das sächliche Existenzminimum nach derzeitiger Berechnung beschränkt. Der variable Betrag soll oberhalb einer nicht näher spezifizierten Einkommensschwelle mit 40% abgeschmolzen werden, wobei unklar ist, ob dies für Erwerbs- und Nichterwerbseinkommen gleichermaßen gelten soll. Insgesamt würde mit den geschätzten Nettokosten von 2,5 Mrd. € p. a. nur eine mäßige Verbesserung der Situation von Familien im Niedrigeinkommensbereich – nicht aber bei denjenigen mit Einkommen unterhalb des elterlichen Existenzminimums – erfolgen. Die wesentlichsten Ziele der Kindergrundsicherung, insbesondere die Vereinheitlichung des Existenzminimums in Steuer, Sozial- und Unterhaltsrecht und ein vertikaler Ausgleich, bleiben unberücksichtigt.

– Bündnis 90/Die Grünen scheinen sich in einem intensiven Prozess der Konzeptentwicklung zu befinden, da Vorstöße zur Reform der familienbezogenen Leistungen wieder revidiert und weiterentwickelt wurden. So wurde im Wahlprogramm 2017 (S. 212 f.) ein so genanntes Familienbudget mit KindergeldBonus als einkommensabhängigem Transfer und – entgegen der gängigen Begrifflichkeit – Kindergrundsicherung als einkommensunabhängigem Mindestbetrag entworfen. Mittlerweile wird eine modifizierte Version unter der Dachmarke „Grüne Kindergrundsicherung“ diskutiert.[58] Sie umfasst einen garantierten, einkommensunabhängigen Teilbetrag in Höhe der maximale Steuerentlastung durch kindbedingte Freibeträge und einen einkommensabhängigen Teilbetrag – bisher ohne Konkretisierung eines Abschmelztarifs – zur Sicherung des sächlichen Existenzminimums. Damit sollen Kinderfreibetrag, Kindergeld, Kinderzuschlag und Kinderregelsatz zu einer unbürokratischen Leistung zusammengeführt werden. Dies könnte dahingehend interpretiert werden, dass die Sicherung des kindlichen Existenzminimums, soweit pauschalierbar, außerhalb des SGB II erfolgen soll – damit wäre ein wesentliches Ziel der Kindergrundsicherung erfüllt. Das Konzept ist verknüpft mit der Forderung nach einem Übergang zur Individualbesteuerung (bei übertragbarem Grundfreibetrag). Anders als bei anderen Vorschlägen aus dem politischen Raum wird explizit die Notwendigkeit einer Neuausrichtung der Berechnung des Existenzminimums vorangestellt. Ob damit perspektivisch ein einheitliches Existenzminimum für alle Rechtsgebiete, das sächliches Existenzminimum und BEA-Bedarfe einbezieht, erreicht werden soll, bleibt abzuwarten. Gegebenenfalls entspräche dies einer normativen Ausfüllung bzw. spezifischen Variante des offenen Kindergrundsicherungsmodells.

Auch die FDP hat mit dem Kindergeld 2.0 und dem Kinderchancengeld Vorschläge zur Reform familienbezogener Leistungen vorgelegt (vgl. Übersicht). Diese könnten eine Annäherung an die Ziele der Kindergrundsicherung bewirken, sind aber (noch) so unspezifisch, dass eine Einordnung und Bewertung nicht möglich ist. Schließlich liegt mit dem Teilhabegeld (Expertenbeirat/Projekt Familie und Bildung der Bertelsmann Stiftung 2017) ein Konzept auch von der Bertelsmann Stiftung vor, das aber ebenfalls hinsichtlich der wesentlichsten Parameter völlig offen ist (vgl. Übersicht). Hinsichtlich des Höchstbetrags des Teilhabegelds wird eine neue Bedarfserhebung auf der Basis von Befragungen, auch der Kinder und Jugendlichen selbst, gefordert.[59] Die Realisierung der perspektivischen Ermittlung eines soziokulturellen Existenzminimums dürfte allerdings auf methodische Schwierigkeiten

[58] Antrag der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drucksache 18/10473: „Familien stärken – Kinder fördern“.

[59] Vgl. in diesem Kontext Andresen/Wilmers/Möller 2019, wo erste Ergebnisse des Projekts Children´s World + vorgestellt werden. Dabei handelt es sich eher um eine qualitative als eine quantitative Studie.

stoßen, und die Chancen auf einen gesellschaftspolitischen Konsens sind gering. Schließlich wird beim Teilhabegeld explizit weiterhin von unterschiedlichen Beträgen für das kindliche Existenzminimum in Steuer- und Sozialrecht ausgegangen, so dass ein zentrales Ziel der Kindergrundsicherung nicht übernommen wird.

## Übersicht: Aktuelle Varianten von Kindergrundsicherungs- und Übergangsmodellen

| Existenzminimum<br>Vereinheitlichung in ESt-, Sozial-, UnthRecht | konkrete(s) Bemessung(sverfahren) | Transparenz (Reduzierung der Transfervielfalt) | Bekämpfung von (verdeckter) Kinderarmut | Abschmelztarif | Erwerbsanreize (ceteris paribus-Tendenz) | unmittelbare fiskalische Kosten[1] |
|---|---|---|---|---|---|---|
| ***Kindergrundsicherungsmodelle*** | | | | | | |
| *Kindergrundsicherung I, Basiskonzept Becker/Hauser 2010/2012* | | | | | | |
| ja | Norm: EStG | +++ | +++ | Norm: EStG | +++ | 30 Mrd. € |
| *Kindergrundsicherung II, Modifizierung zu normativ offenem Konzept, Becker 2012/2013* | | | | | | |
| ja | ? (politisch zu setzen) | +++ | +++ | ? (politisch zu setzen) | + (je nach Tarif) | ? (>= 10 Mrd. €) |
| *Kindergrundsicherung, Bündniskonzept 2017, entspricht Kindergrundsicherung I mit leichter Modifizierung (Altersgrenze)* | | | | | | |
| ja | Norm: EStG | +++ | +++ | Norm: EStG | +++ | 33,5 Mrd. € |
| *Kindergrundsicherung, Die Linke 2017, entspricht Kindergrundsicherung I mit leichter Modifizierung* | | | | | | |
| ja | Norm: EStG, reduziert | +++ | +++ | Norm: EStG | +++ | 28 Mrd. € |
| *Kindergrundsicherung, VAMV 2017* | | | | | | |
| ja | Norm: EStG | +++ | +++ | ohne | +++ | 56,5 Mrd. € |
| *SPD 2019 ???, Kindergrundsicherung (Beschlusspapier für Klausurtagung der SPD-BT-Fraktion im Januar 2019) ???* | | | | | | |
| ja (?) | Norm: EStG (?) | +++ | +++ | ??? | ??? | ??? |
| ***Übergangsmodelle bzw. perspektivische Varianten in Entwicklungsphase*** | | | | | | |
| *DGB 2017, Zwei-Komponenten-Kindergeld mit einem Antrag (Zusammenführung Kindergeld und Kinderzuschlag), ergänzend Wohngeldreform* | | | | | | |
| ja (?) | Becker 2016 | + | + | 60% bzw. 70% | + | 3,7 Mrd. €[2] |
| *SPD 2017, das neue (einkommensabhängige) Kindergeld* | | | | | | |
| nein | nur sächliches ExMin | + | + | 40% | ++ | 2,5 Mrd. €[3] |
| *Bündnis 90/Die Grünen 2017/2018, Grüne Kindergrundsicherung (garantierter + variabler Teilbetrag, Zusammenführung Kindergeld, Kinderzuschlag, Wohngeld), Perspektive: Weiterentwicklung zu einer konkreten Variante der Kindergrundsicherung II* | | | | | | |
| nein - vorübergehend?[4] | nur sächliches ExMin | + | + | ??? | + (je nach Tarif) | 12 Mrd. € |

| Existenzminimum<br>Vereinheitlichung in ESt-, Sozial-, UnthRecht | konkrete(s) Bemessung(sverfahren) | Transparenz (Reduzierung der Transfervielfalt) | Bekämpfung von (verdeckter) Kinderarmut | Abschmelztarif | Erwerbsanreize (ceteris paribus-Tendenz) | unmittelbare fiskalische Kosten[1] |
|---|---|---|---|---|---|---|
| *FDP 2017, Kindergeld 2.0 (einkommensunabhängiger Grundbetrag + einkommensabhängiges "Kinder-Bürgergeld")* | | | | | | |
| ??? | ??? | ++ | ++ | ??? | + (je nach Tarif) | ??? |
| *FDP 2018, Kinderchancengeld (Grundbetrag = Kindergeld, zuzüglich Flexibetrag + sonstige Leistungen (BuT-Paket erweitert, digitaler Zugang))* | | | | | | |
| nein (?) | ???[5] | ++ | ++ | ??? | ??? | ??? |
| *Bertelsmann-Stiftung, Teilhabegeld* | | | | | | |
| nein | ??? | ++ | ++ | ??? | + (je nach Tarif) | ??? |

[1] Die Kostenschätzungen der Übergangsmodelle sind bisher kaum nachprüfbar. Bei Ersetzung des Splittings durch einen übertragbaren Grundfreibetrag würden sich die Kosten der Kindergrundsicherungsmodelle um ca. 11,5 Mrd. € verringern.
[2] einschl. Kosten der Wohngeldreform
[3] Bruttokosten: 7,7 Mrd. €, Einsparungen beim SGB II: 5,2 Mrd. €; Mittel werden also zum großen Teil lediglich umgeschichtet.
[4] Die Grüne Kindergrundsicherung wird mit der Forderung nach Neuermittlung der Regelbedarfe verknüpft.
[5] Nach den vagen vorliegenden Ausführungen ist zu vermuten, dass mit der Geldleistung eine Bündelung bisheriger Transfers bei der Familienkasse erfolgen soll, die Höhe der aktuellen Transfers wird aber nicht hinterfragt.

## 7. Zusammenfassung

Seit Jahr(zehnt)en werden Armut und Armutsfolgen in einem reichen Land wie der Bundesrepublik Deutschland insbesondere mit Blick auf Kinder und Jugendliche als gesellschaftspolitische Herausforderung diskutiert. Zahlreiche wissenschaftliche Studien belegen das Problemausmaß und den engen Zusammenhang zwischen Einkommensarmut in Familien und Entwicklungschancen von Kindern und Jugendlichen.[60] Eine Verbesserung der Situation lässt sich aber – trotz derzeit guter gesamtwirtschaftlicher Situation – nicht erkennen. Nach Ergebnissen des Mikrozensus lebt nach wie vor etwa ein Fünftel der Minderjährigen unterhalb der relativen Armutsgrenze. Zudem zeigen sich gravierende Defizite bei der Konsumteilhabe von Familien in Armutslagen. Beispielsweise erreichen die Ausgaben für soziale Teilhabe bei Paaren mit einem Kind, die Grundsicherungsleistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) beziehen, nur knapp 40% des gesellschaftlichen Durchschnitts dieses Familientyps (Becker 2017c, S. 28). Es muss also von erheblichen Ausgrenzungsgefahren und stark eingeschränkten Entwicklungsmöglichkeiten der Betroffenen ausgegangen werden mit entsprechenden Gefahren für individuelle Lebenswege und die gesellschaftliche Zukunft.

Erfolge politischer Gegenmaßnahmen sind bisher also ausgeblieben, was auch eine Folge der derzeitigen Ausrichtung der Familienpolitik ist. Von den finanziellen Ausgleichs- und Förderinstrumenten ist die Position mit dem größten Volumen im Einkommensteuerrecht verankert; dem Sozialrecht mit seiner Vielfalt spezifischer, teilweise inkonsistenter Maßnahmen kommt eher eine ergänzende Funktion zu. Letztlich spiegelt sich hier eine implizite Zielhierarchie mit Vorrang der horizontalen Steuergerechtigkeit – Ausgleich zwischen Steuerpflichtigen der gleichen Einkommensposition, aber mit unterschiedlichen Unterhaltspflichten – gegenüber dem Ziel des vertikalen Ausgleichs. Erstere Gerechtigkeitsdimension hat zur Folge, dass die Besteuerung erst einsetzen darf, wenn das Einkommen das Existenzminimum aller Familienangehörigen übersteigt; letztere Dimension zielt auf eine Umverteilung zwischen unterschiedlichen Wohlstandspositionen – und zwar von oben nach unten.

Vor diesem Hintergrund wurde das Konzept der Kindergrundsicherung als Alternative zum Status quo der monetären Leistungen für Familien entwickelt, der derzeitige Familienlastenausgleich und zentrale monetäre kindbezogene Regelungen des Sozialrechts sollen also ersetzt werden. Der Vorschlag basiert auf dem ethischen Grundsatz, dass das Wohlergehen jedes Kindes gleichgewichtig ist, und auf der Erkenntnis, dass für ein gutes Aufwachsen in dieser Gesellschaft neben förderlichen Infrastrukturangeboten eine materielle Absicherung in der Familie unabdingbar ist. Damit wird von einer Gleichgewichtigkeit der horizontalen und der vertikalen Gerechtigkeit ausgegangen, so dass für Steuer-, Unterhalts- und Sozialrecht ein einheitliches Existenzminimum zu bestimmen ist. Dieses wird mit dem Höchstbetrag der Kindergrundsicherung gewährleistet und mit steigendem Familieneinkommen kontinuierlich abgeschmolzen. Dabei darf ein Mindestbetrag – er entspricht der maximalen steuerlichen Entlastung durch einen Freibetrag für das kindliche Existenzminimum – nicht unterschritten werden, um Aspekten der horizontalen Gerechtigkeit zu genügen.

Die erste oder Basisvariante der Kindergrundsicherung ist hinsichtlich des Existenzminimums und des Abschmelztarifs am Einkommensteuerrecht ausgerichtet. Das kindliche Existenzminimum und damit der Höchstbetrag der neuen Transferart entspricht der Summe aus Kinderfreibetrag und BEA-Freibetrag, 635 € monatlich in 2019; es übersteigt das derzeitige sozialrechtliche Existenzminimum – je nach Alter 395/452/472 € (Tabelle 7b) – also deutlich. Die Abschmelzung erfolgt mit dem Grenzsteuersatz der Eltern, der als gesellschaftlicher Konsens über deren Leistungsfähigkeit interpretiert wird; daraus ergeben sich 334 € als Mindestbetrag der Basisvariante der Kindergrundsicherung. Mit diesen Setzungen ist die ursprüngliche Variante normativ festgelegt. Sie würde zu erheblichen fiskali-

[60] Vgl. z. B. die Meta-Studie von Laubstein/Holz/Seddig 2016 und die aktuelle Analyse von Tophoven/Lietzmann/Reiter/Wenzig 2018.

schen Nettobelastungen führen. Schätzungen gehen von gut 30 Mrd. € aus, die sich im Falle der von vielen Seiten geforderten Ablösung des Ehegattensplittings durch einen übertragbaren Grundfreibetrag um etwa 11 Mrd. vermindern würden. Die Basisvariante wurde insbesondere vom Bündnis Kindergrundsicherung, von der Partei Die Linke und vom Verband alleinerziehender Mütter und Väter (VAMV) aufgegriffen und modifiziert.

Die a priori Festlegung des ursprünglichen Konzepts auf gegebene Parameter des Steuerrechts ist aber nicht zwingend, um die Ziele der Kindergrundsicherung zu erreichen. So ist die Höhe sowohl des Kinderfreibetrags als auch des BEA-Freibetrags strittig, eine Übernahme der Beträge in das Reformvorhaben ist zweifelhaft. Zudem ist die Anbindung der Abschmelzung an den Einkommensteuertarif fragwürdig, da damit auch die obere Mittelschicht und die Oberschicht der Einkommensverteilung gegenüber dem Status quo erheblich begünstigt würde – dies ist für einen konsequenten vertikalen Ausgleich nicht erforderlich. Vor diesem Hintergrund ist die Basisvariante zu einem normativ offenen Konzept der Kindergrundsicherung weiterentwickelt worden, um Entscheidungen zu bisher ungelösten Fragen nicht vorzugreifen. Vielmehr soll ein gesellschaftspolitischer Diskurs angeregt werden. Von wissenschaftlicher Seite können zwar stringente Methoden zur Ermittlung des Existenzminimums entwickelt werden – ein entsprechender Vorschlag liegt vor –, auch die Effekte alternativer Abschmelztarife können untersucht werden. Die letztlich notwendigen normativen Setzungen bleiben aber dem Gesetzgeber vorbehalten. Von politischer Seite liegen noch keine Konkretisierungen vor, eine diesbezügliche Diskussion scheint aber vereinzelt anzulaufen. Von wissenschaftlicher Seite wurde das Modell nur beispielhaft spezifiziert (Becker 2012, dies. 2013). Aus diesen exemplarischen Schätzungen und unter Berücksichtigung der zentralen Ziele der Kindergrundsicherung lässt sich schließen, dass mit einer fiskalischen Nettobelastung von mindestens 10 Mrd. € p. a. zu rechnen ist.

Neben der normativ fixierten Kindergrundsicherung, den daran anknüpfenden Varianten von Verbänden und der Partei DIE Linke sowie dem offenen Modell liegen zahlreiche weitere Vorschläge zur Reform der monetären Unterstützung von Familien aus dem politischen Raum vor. Sie sind teilweise detailliert ausgearbeitet, z. B. das „Zwei-Komponenten-Kindergeld“ des DGB und das „neue Kindergeld“ der SPD, teilweise hinsichtlich entscheidender Parameter noch nicht festgelegt, wie z. B. die „Grüne Kindergrundsicherung“ oder das „Teilhabegeld“ der Bertelsmann Stiftung. Die meisten Modelle können aber nicht als Varianten der Kindergrundsicherung eingeordnet werden, weil zentrale Ziele des Letzteren – insbesondere die Vereinheitlichung des Existenzminimums in allen Rechtsgebieten und die Gleichbehandlung aller Familien- und Erwerbskonstellationen – nicht aufgegriffen werden. Neben diesen Übergangsvarianten zur Erreichung von Teilzielen könnten andere, offenbar noch in der Ausarbeitung befindliche Konzepte aber durchaus auf eine Kindergrundsicherung hinauslaufen; insbesondere die Konkretisierung des Modells von Bündnis 90/Die Grünen sowie des kürzlich angekündigten Reformentwurfs der SPD bleiben abzuwarten.

**Zitierte und weiterführende Literatur**

Andresen, Sabine, Johanna Wilmes, Renate Möller /2019): Children´s Worlds +. Eine Studie zu Bedarfen von Kindern und Jugendlichen in Deutschland. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Atkinson, Tony, Bea Cantillon, Eric Marlier, Brian Nolan (2002): Social Indicators. The EU and Social Inclusion. Oxford.

Becker, Irene (2012): Bedarfsgerecht statt pauschal – ein Konzept zur Reform des Kindergeldes, Friedrich-Ebert-Stiftung Berlin.

Becker, Irene (2013): Abschied vom „dualen System". Effekte einer Reform des Kindergeldes, Friedrich-Ebert-Stiftung Berlin.

Becker, Irene (2015): Regelbedarfsermittlung: Die „verdeckte Armut" drückt das Ergebnis. In: Soziale Sicherheit 64 (4), S.142-148.

Becker, Irene (2016a): Einkommen und Vermögen: Trend zu mehr Ungleichheit hält an. In: Forschungsverbund Sozioökonomische Berichterstattung (Hrsg.), Exklusive Teilhabe – ungenutzte Chancen, Dritter Bericht zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. Bertelsmann Verlag (Download: https://www.wbv.de/openaccess).

Becker, Irene (2016b): Regelbedarfsbemessung: Gutachten zum Gesetzentwurf 2016 für die Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband. Riedstadt.

Becker , Irene (2016c): Neuermittlung der Regelbedarfe nach altem Muster. Regelbedarfe müssten eigentlich wesentlich höher ausfallen. In: Soziale Sicherheit 12/2016, S. 461-466.

Becker, Irene (2016d): Familienarmut und Entwicklungspotenziale von Kindern. In: Deutsches Kinderhilfswerk (Hrsg.), Kinderreport Deutschland 2016. Rechte von Kindern in Deutschland, S. 16-18. Berlin.

Becker, Irene (2017a): Kritik am Konzept relativer Armut – berechtigt oder irreführend? In: WSI-Mitteilungen 2/2017, S. 98-107.

Becker, Irene (2017b): Aktualisierung der Kostenschätzung für eine Kindergrundsicherung. Kurzexpertise für das Bündnis Kindergrundsicherung, Riedstadt.

Becker, Irene (2017c): Konsumteilhabe nach Wohlstandsschichten – verbreitete Defizite. In: Forschungsverbund Sozioökonomische Berichterstattung (Hrsg.), Exklusive Teilhabe – ungenutzte Chancen, Dritter Bericht zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. Bertelsmann Verlag (Download: https://www.wbv.de/openaccess).

Becker, Irene (2018a): Armut – ein Verstoß gegen soziale Gerechtigkeit!? In: Böhnke, Petra, Jörg Dittmann, Jan Goebel (Hrsg.), Handbuch Armut Opladen & Toronto, S. 352-366.

Becker, Irene (2018b): Kindergrundsicherung gegen Familienarmut – ein Reformansatz im Kontext gesellschaftspolitischer Ziele. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 49. Jg., Heft 4/2018, Schwerpunktheft „Existenzminimum oder Teilhabe? Weiterentwicklung des Sozialhilfesystems", Berlin, S. 20-28.

Becker, Irene, Richard Hauser (2005): Dunkelziffer der Armut. Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen. Berlin.

Becker, Irene, Richard Hauser (2012): Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag: Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge, WSI–Diskussionspapier Nr. 180, Düsseldorf.

Becker, Irene, Reinhard Schüssler (2014): Das Grundsicherungsniveau: Ergebnis der Verteilungsentwicklung und normativer Setzungen. Eine empirische Analyse auf Basis der EVS 2003 und 2008. Arbeitspapier 298 der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.

Becker, Irene, Verena Tobsch (2016): Regelbedarfsbemessung – methodisch konsistente Berechnungen auf Basis der EVS 2013 unter Berücksichtigung von normativen Vorgaben der Diakonie Deutschland. Projektbericht im Auftrag der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband, Riedstadt und Berlin.

Berkhoff, Nicola, Miriam Hoheisel (2015): Abschlussbericht zur Umfrage „Beistandschaft und Unterhalt“ des VAMV e. V., Berlin/Essen.

Bruckmeier, Kerstin, Johannes Pauser, Regina T. Riphahn, Ulrich Walwei, Jürgen Wiemers (2013): Mikroanalytische Untersuchung zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008. Simulationsrechnungen für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Endbericht. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.

Bruckmeier, Kerstin, Regina T. Riphahn, Jürgen Wiemers (2019): Benefit underreporting in survey data and its consequences for measuring non-take-up: new evidence from linked administrative and survey data. IAB-Discussion Paper 6/2019, Nürnberg.

Büchner, Charlotte, C. Katharina Spiess (2007): Die Dauer vorschulischer Betreuungs- und Bildungserfahrungen. Ergebnisse auf der Basis von Paneldaten. DIW Discussion Papers, No. 687, DIW Berlin

Bundesagentur für Arbeit Statistik (Hrsg.) (2019a): Arbeitsmarkt in Zahlen, Arbeitsstellen im Zeitverlauf, Erstellungsdatum: 02.01.2019. Nürnberg (Abruf am 12.03.2019).

Bundesagentur für Arbeit Statistik (Hrsg.) (2019b): Wohn- und Kostensituation SGB II (Monatszahlen), Erstellungsdatum: 24.04.2019. Nürnberg (Abruf am 27.05.2019).

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2019): Datensammlung zur Steuerpolitik 2018. Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2013): Der vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Reihe Lebenslagen in Deutschland, Berlin.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2017): Der fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Reihe Lebenslagen in Deutschland, Berlin.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2013): Politischer Bericht zur Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen, Berlin.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2017): Familienreport 2017. Berlin.

Bündnis Kindergrundsicherung (2017): Kinder brauchen mehr. www.kinderarmut-hat-folgen.de (Februar 2018).

Christoph, Bernhard (2016): Materielle Lebensbedingungen im Grundsicherungsbezug. In: WSI-Mitteilungen 5/2016, S. 344-352.

Christoph, Bernhard, Torsten Lietzmann, Silke Tophoven, Claudia Wenzig (2016): Materielle Lebensbedingungen von SGB-II-Leistungsempängern. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Aktuelle Berichte 21/2016. Nürnberg.

Deutscher Bundestag (2016): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Lisa Paus, Kerstin Andreae, Dr. Thomas Gambke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/6828 –. Drucksache 18/7212. Berlin.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW Mannheim), Richard Hauser, Irene Becker (DIW et al.) (2008): Integrierte Analyse der Einkommens- und Vermögensverteilung. Reihe Lebenslagen in Deutschland. Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung. Bonn.

DGB (2017): Geringverdienende unterstützen, Kinderarmut überwinden: DGB-Reformvorschläge für ein verbessertes Kindergeld und Wohngeld, http://www.dgb.de/themen/++co++cb09dc78-c531-11e7-96c4-52540088cada (16. Juli 2018)

Dudel Christian, Marvin Garbuszus, Notburga Ott, Martin Werding (2013): Überprüfung der bestehenden und Entwicklung neuer Verteilungsschlüssel zur Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008. Endbericht für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft.

ECCE European Child Care and Education - Study Group (1999): European Child Care and Education Study. School-age Assessment of Child Development: Long-term impact of Pre-school Experiences on School Success, and Family-School Relationships, Final Report for Work Package #2, Submitted to European Union DG XII. Science, Research and Development RTD Action: Targeted Socio-Economic Research. Berlin.

Expertenbeirat und Projekt Familie und Bildung der Bertelsmann Stiftung (2017): Konzept für eine Teilhabe gewährleistende Existenzsicherung für Kinder und Jugendliche. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Grabka, Markus M., Jan Goebel (2018): Einkommensverteilung in Deutschland: Realeinkommen sind seit 1991 gestiegen, aber mehr Menschen beziehen Niedrigeinkommen. DIW-Wochenbericht 21/2018, S. 449-458. DIW Berlin.

Grabka, Markus M., Jan Goebel, Stefan Liebig (2019): Wiederanstieg der Einkommensungleichheit – aber auch deutlich steigende Realeinkommen. DIW-Wochenbericht 19/2019, S. 343-353. DIW Berlin.

Harnisch, Michelle (2019): Non-Take-Up of Means-Tested Social Benefits in Germany. DIW Discussion Paper 1793, DIW Berlin.

Hartmann, Bastian (2014): Unterhaltsansprüche und deren Wirklichkeit. Wie groß ist das Problem nicht gezahlten Kindesunterhalts? SOEPpapers 660/2014, Berlin.

Hauser, Richard (2012): Das Maß der Armut: Armutsgrenzen im sozialstaatlichen Kontext – Der sozialstatistische Diskurs, in: Huster, E.-U./Boeckh, J./Mogge-Grotjahn, H. (Hrsg.), Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung, 2. Auflage, Wiesbaden, S. 122-146.

Hessisches Ministerium für Soziales und Integration (2017). 2. Hessischer Landessozialbericht. Wiesbaden.

Holz, Gerda, Antje Richter, Werner Wüstendörfer, Dietrich Giering (2006): „Zukunftschancen für Kinder!? – Wirkung von Armut bis zum Ende der Grundschulzeit“. Endbericht der 3. AWO-ISS-Studie im Auftrag der Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V. Frankfurt am Main.

Huster, Ernst-Ulrich, Jürgen Boeckh, Hildegard Mogge-Grotjahn (2012): Armut und soziale Ausgrenzung – Ein multidisziplinäres Forschungsfeld, in: dies. (Hrsg.), Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung, 2. Auflage, Wiesbaden, S. 13-42.

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e. V. an der Universität Tübingen (IAW), Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, Mannheim (ZEW) (2015): Analyse der Verteilung von Einkommen und Vermögen in Deutschland. Projektbericht. Reihe Lebenslagen in Deutschland, Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung, herausgegeben vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin.

Juncke, David, Melanie Henkel, Jan Braukmann (2015): Im Blickpunkt: Alleinerziehende wirksam unterstützen. Prognos AG, Berlin.

Kirchmann, Andrea, Rolf Kleimann, Christin Schafstädt (2014): Das Ausgabeverhalten von Familien und die subjektive Lage materiell armer Kinder in Baden-Württemberg. Forschungsprojekt im Auftrag der FamilienForschung Baden-Württemberg (FaFo) im Statistischen Landesamt. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Tübingen.

Kronauer, Martin (2018): Armut im politischen Diskurs. In: Böhnke, Petra, Jörg Dittmann, Jan Goebel (Hrsg.), Handbuch Armut Opladen & Toronto, S. 45-55.

Laubstein, Claudia, Gerda Holz, Jörg Dittmann, Evelyn Sthamer (2012): Von alleine wächst sich nichts aus ... Lebenslagen von (armen) Kindern und Jugendlichen und gesellschaftliches Handeln bis zum Ende der Sekundarstufe I. Frankfurt am Main.

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

Lutz, Ronald (2019): Die Teufelskreise verfestigter sozialer Ungerechtigkeit durchbrechen. In: Neue Caritas, 120. Jg., Heft 02/2019, S.9-13.

Ott, Notburga, Heinrich Schürmann, Martin Werding (2012): Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht, Baden-Baden.

Prognos AG (2014): Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland. Endbericht. Berlin.

Rauschenbach, Thomas (2007): Im Schatten der formalen Bildung. Alltagsbildung als Schlüsselfrage der Zukunft, in: Diskurs Kindheits- und Jugendforschung, Heft 4-2007, S. 439-453.

Robert Koch-Institut (Hrsg.) (2005): Armut, soziale Ungleichheit und Gesundheit. Expertise zum 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Beitrag zur Gesundheitsberichterstattung des Bundes. Berlin.

Schölmerich, Axel, Alexandru Agache, Birgit Leyendecker, Notburga Ott, Martin Werding (2013): Wohlergehen von Kindern, Endbericht des Moduls, erstellt im Auftrag der Geschäftsstelle Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland (im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend), Ruhr Universität Bochum.

Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) e. V., Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt, Petra Kaps. Evaluation und Politikberatung, Zoom – Gesellschaft für prospektive Entwicklungen e. V., Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2016): Evaluation der bundesweiten Inan-

spruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe, Schlussbericht, Kurzfassung mit Empfehlungen, Göttingen und Nürnberg.

Stichnoth, Holger, Sebastian Camarero Garcia, Philipp Dörrenberg, Carina Neisser Lukas Riedel, Martin Ungerer, Nils Wehrhöfer (2018): Kommt das Geld bei den Kindern an? Studie des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Stöwhase, Sven (2018): Alleinerziehende: Weniger Einkommen wegen des Unterhaltsvorschusses. In: Soziale Sicherheit 5/2018, S. 201-206.

Tophoven, Silke, Torsten Lietzmann, Sabrina Reiter, Claudia Wenzig (2017): Armutsmuster in Kindheit und Jugend. Längsschnittbetrachtungen von Kinderarmut. Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

VAMV e. V. (2017): Endbericht des Verbandes alleinerziehender Mütter und Väter, Bundesverband e. V. (VAMV) für die Evaluation des Modellprojektes zur Wirksamkeit von ergänzender Kinderbetreuung, Notfallbetreuung und Beratung von Einelternfamilien in Deutschland. Förderer: Walter Blüchert Stiftung. Berlin.

Wieland, Joachim (2011): Verfassungsfragen der steuerrechtlichen Behandlung von Kindesexistenzminimum und Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf. Rechtsgutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH und Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (WZB/IAB) (2011): Soziale Mobilität, Ursachen für Auf- und Abstiege. Studie für den 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Reihe Lebenslagen in Deutschland, Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung, herausgegeben vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin.

**Die Autorin**

**Irene Becker**, Diplom-Volkswirtin, Dr. rer. pol., beschäftigt sich als freiberufliche Wissenschaftlerin mit der Einkommens- und Vermögensverteilung, insbesondere Armut und Reichtum, und mit Fragen der sozialen Sicherung. Sie hat an mehreren Studien im Kontext der ersten drei Armuts- und Reichtumsberichte der Bundesregierung federführend mitgewirkt und zahlreiche Verteilungsanalysen im Auftrag von Stiftungen, Verbänden und Ministerien durchgeführt. Seit Jahren konzentriert sie sich auch auf die Entwicklung und Analyse politischer Reformmodelle, die zur Vermeidung materieller Armut beitragen könnten. So hat sie gemeinsam mit Prof. Dr. Richard Hauser die erste Variante der Kindergrundsicherung erarbeitet und deren Effekte den Wirkungen alternativer Reformen gegenübergestellt (2009). Das Konzept der Kindergrundsicherung hat sie mittlerweile weiterentwickelt und zudem grundlegende Analysen in die Debatte um die Bemessung des soziokulturellen Existenzminimums – von Kindern und Eltern – eingebracht.