

Zusammenfassung der Ergebnisse der World Cafés und Vorbemerkung für die Podiumsdiskussion

Dr. Claus Schäfer (Wirtschafts und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung)

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

in den vier World-Cafés des heutigen Nachmittags sind viele Details zu möglichen Strategien der Bekämpfung von Kinderarmut genannt worden. Ich muss sie notgedrungen zusammenfassen und dabei teilweise auch zuspitzen. Für die nachfolgende Podiumsdebatte ist das hoffentlich genauso hilfreich wie die Erinnerung an Prämissen unserer Debatte, die ich voranstellen möchte: Reformen sind notwendig, wenn Missstände festgestellt werden. Von diesen ragen beim herkömmlichen Kinderlastenausgleich oder Kinderleistungsausgleich zwei besonders hervor. Erstens begünstigt der Kinderleistungsausgleich durch die steuerlichen Freibeträge überproportional die Kinder mit Eltern hoher Einkommen, die nicht als bedürftig anzusehen sind bzw. benachteiligt umgekehrt die eigentlichen Bedürftigen am unteren Ende der Einkommenspyramide mit deutlich niedrigeren finanziellen Hilfen. Und zweitens wird dieser sozialstaatliche „Kopfstand“ in der konkreten Leistungsumsetzung noch verstärkt: So kommt die Begünstigung am oberen Ende automatisch zustande, weil die Finanzämter gehalten sind, bei Abwägung des Vorteils von Kindergeld und Kinderfreibeträgen den jeweils höchsten Wert zu gewähren. Dagegen kommen Hartz IV-Leistungen für Kinder als Ersatz für das Kindergeld oder auch Kinderzuschläge als Ergänzung fürs Kindergeld am unteren Ende der Einkommenspyramide nur dann an, wenn ein entsprechender Antrag gestellt wird – der aber häufig genug wegen Informations- oder Schamhürden ausbleibt. Man kann die Problematik des status quo auch so zusammenfassen: Während sich der Sozialstaat „oben“ als Bringschuld-Butler mit goldenem Tablett betätigt, wartet er gegenüber „unten“ mit verschränkten Armen auf die Holschuld-Aktivitäten seiner Bürger. Eine weitere aus meiner Sicht unbedingt notwendige Erinnerung ist, dass gegen Kinderarmut bzw. ganz allgemein für das Kinderwohl sowohl finanzielle Hilfen auf individueller oder familiärer Ebene als auch kollektive Infrastrukturangebote unabdingbar sind. Beides kann und darf nicht gegeneinander ausgespielt bzw. aufgerechnet werden. Und da auch bei den Infrastrukturangeboten erhebliche Defizite zu beobachten sind, besteht auch hier entsprechender Reform- und Finanzierungsbedarf. Trotzdem soll sich heute in der Podiumsdiskussion die Debatte auf die materiellen Hilfen beschränken.

Der dringendste Handlungsbedarf verlangt also, die sozialstaatlichen Leistungen in der materiellen Höhe vom Kopf auf die Füße zu stellen und dabei gleichzeitig die enorme Dunkelziffer nicht gestellter Anträge von potentiell Leistungsberechtigten möglichst zu beseitigen. Daran müssen sich alle Reformstrategien messen lassen, so dass sich für die heute vorgestellten darunter eine eindeutige Bewertungshierarchie ergibt:

- Am einfachsten scheint die flächendeckende Anwendung des uns vorgestellten Monheimer „Modells“, das durch verstärkte Kooperation öffentlicher und quasi-staatlicher Stellen, durch Umstrukturierung von Aufgaben und Ausgaben und ähnliches viele Facetten von Kinderarmut nachweislich bekämpfen kann. Allerdings haben wir heute auch gelernt, dass die Umsetzung dieses Modells teilweise mit besonderen Fördermitteln des Landes NRW und anderer Stellen verknüpft

war, die bei flächendeckender Anwendung schnell versiegen würden. Insofern hat die Nachahmung dieses an sich bewundernswerten Modells a priori Grenzen. Eine flächendeckende Hilfe erfordert also zumindest zusätzliche Wege, die man als systemkonforme wie systemalternative kennzeichnen kann.

- Zu den systemkonformen Möglichkeiten gehören: erstens eine Erhöhung der Hartz IV-Regelsätze für Kinder – die Bundesregierung und Bundestag gerade entgegen den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts und der Erkenntnisse von wissenschaftlicher Seite abgelehnt haben; zweitens zusätzlich oder anstatt eine Erhöhung des Kinderzuschlags zum Kindergeld inklusive einer erleichterten Antragstellung und weniger strenger Anrechnungsbedingungen fürs Elterneinkommen; oder drittens eine generelle Erhöhung des Kindergeldes, die man als Zuschlag theoretisch auch auf die Kinderregelsätze in Hartz IV draufzahlen könnte. Aber all diese Vorschläge haben entscheidende Nachteile. Je mehr Kinder man damit aus der Armut herausholen will, umso höher muss der damit verbundene Finanzaufwand ausfallen. Und trotzdem kann man in allen Fällen nicht sicher sein, dass dadurch die Armut wesentlich sinkt, weil System bedingt in allen Fällen über die unveränderte Antragsproblematik eine mehr oder weniger große Dunkelziffer von Antragsberechtigten verbleibt, die den Antrag nicht stellen. Simulationsrechnungen im Rahmen eines Forschungsprojekts der Hans-Böckler-Stiftung von Dr. Irene Becker und Prof. Richard Hauser haben kürzlich gezeigt, dass z. B. eine allgemeine Kindergelderhöhung trotz der verbleibenden Dunkelzifferproblematik für Hartz IV-Kinder rund 30 Milliarden Euro jährlich netto kosten würde. Dieselbe Studie hat aber immerhin auch gezeigt, dass mit einer Verbesserung des Kinderzuschlags ein weitaus „preiswerterer“ und kurzfristig möglicher Schritt zur Reduzierung der Kinderarmut „vor“ Hartz IV möglich wäre. Aber auch hier bleibt die Dunkelzifferproblematik trotz denkbarer Informationskampagnen bei den potentiell Anspruchsberechtigten im Prinzip erhalten.
- Aus diesen Gründen sollte mittelfristig ein völliger Ersatz des gegenwärtigen Systems mit vielen unterschiedlichen Instrumenten durch eine einheitliche Kindergrundsicherung eingeführt werden, wie sie z.B. vom Zukunftsforum Familie besonders pointiert vertreten wird. Diese Grundsicherung – faktisch ein mit steigendem Elterneinkommen sinkendes, weil mit dem Grenzsteuersatz der Eltern abgeschmolzenes, Kindergeld – ist nur namentlich mit dem zu Recht äußerst fragwürdigen „Bedingungslosen Grundeinkommen“ verwandt. Inhaltlich gewährt es den Bedürftigen deutlich mehr als heute und lässt selbst den oberen Einkommen – wegen der vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen „horizontalen“ Gerechtigkeit - noch einen Vorteil in Höhe des heutigen Geldwerts der Kinderfreibeträge. Die schon eben erwähnte Studie für die Hans-Böckler-Stiftung hat u.a. auch gezeigt, dass eine entsprechende Kindergrundsicherung kaum mehr als die generelle Erhöhung des Kindergeldes kosten würde, aber vor allem durch die antragslose Gewährung der Grundsicherung an jedes Kind die Dunkelzifferproblematik beenden würde. Außerdem bedeutete diese Grundsicherung den Abbau vielen bürokratischen Aufwands, der heute mit den bestehenden Subsystemen des Kinderleistungsausgleichs verbunden ist. Und schließlich gibt es juristische wie ökonomische Argumente, die „horizontale“ Gerechtigkeit des Bundesverfassungsgerichts weniger streng als bisher zu interpretieren, so dass die Kindergrundsicherung sogar deutlich weniger Finanzaufwand als über 30 Mrd. Euro erfordern würde.

Bezieht man die Beseitigung der oben erwähnten Defizite bei den Infrastrukturangeboten für Kinder mit ein, so wächst selbstverständlich der entsprechende Finanzbedarf wieder bzw. weiter. Diese Defizite sind deshalb ebenfalls erst mittelfristig lösbar. In der Summe bedeuten alle Finanzbedarfe eine erhebliche Änderung des öffentlichen Einnahmesystems, das in den letzten Jahren durch diverse Steuererleichterungen selbst „verarmt“ worden ist. Und da die Bekämpfung von Kinderarmut im Wesentlichen eine regionale Aufgabe sein muss, wenn sie erfolgreich sein soll, wird in diesem Rahmen auch die Finanzbeziehung der Gemeinden zu den übrigen Gebietskörperschaften neu zu diskutieren sein.

Dr. Claus Schäfer (Wirtschafts und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung)