

Wolfgang Strengmann-Kuhn

Vermeidung von Kinderarmut in Deutschland durch finanzielle Leistungen¹

Die Bedeutung von Kinderarmut nimmt sowohl in Deutschland als auch international immer mehr zu. Ziel dieses Beitrags ist es, ein Instrumentenset von möglichst effektiven Maßnahmen innerhalb des Steuer-Transfersystems und der Sozialversicherungen zu entwickeln, das es ermöglicht, Armut von Kindern zu verringern. Dazu werden verschiedene Ursachen von Armut herausgearbeitet, wobei insbesondere danach unterschieden wird, ob Armut erst durch das Vorhandensein von Kindern – aufgrund der Kosten oder wegen der Arbeitsangebotsbeschränkung – entsteht, oder ob andere Armutsursachen wie geringes Erwerbseinkommen oder Arbeitslosigkeit auch zu Kinderarmut führen. Es werden eine Reihe von Vorschlägen diskutiert, bewertet und (weiter-)entwickelt, die an den Ursachenkomplexen ansetzen. Letztlich werden fünf Maßnahmen vorgeschlagen, die geeignet sind, Kinderarmut deutlich zu reduzieren.

1. Einleitung

Die Verringerung von Kinderarmut ist mittlerweile international zu einer der zentralen Herausforderungen der Sozialpolitik geworden (vgl. Vleminckx/Smeeding 2001; Unicef 2005; Dickens/Ellwood 2003; Micklewright 2004; Crossley/Curtis 2006; Levy et al. 2006) und auch von der EU wird die „Beseitigung von Kinderarmut und der sozialen Ausgrenzung von Kindern in den Rang einer Schwerpunktaufgabe“ (Rat der Europäischen Union 2004: 6-7) erhoben. Atkinson et al. (2005) fordern ein *children mainstreaming* sowohl für die Armutsberichterstattung als auch für die Entwicklung von Strategien gegen Armut in Europa (vgl. auch Strengmann-Kuhn 2007). Auch in Deutschland wird Kinderarmut vermehrt diskutiert, was zahlreiche Veröffentlichungen aus den letzten Jahren belegen (u.a. Beisenherz 2002; Butterwegge 2000; Butterwegge/Klundt 2003; Butterwegge et al. 2005; Hock et al. 2000; Klocke/ Hurrelmann 2001; Palentien 2004; Zander 2005).

Diese Entwicklung hat mehrere Ursachen. Erstens ist für viele Länder zu beobachten, dass sich in den letzten Jahrzehnten die Struktur der Armut weg von den Älteren hin zu Familien und Kindern verändert hat. Zweitens gibt es, z.B. in der Armutspolitik der Europäischen Union, die Forderung der prioritären Bekämpfung der Armut der „most vulnerable“, zu denen Kinder aufgrund ihrer hohen Armutsquoten gehören, aber vor allem auch, weil sie sich nicht selbst aus der Armut befreien können. Drittens hat Kinderarmut eine Reihe von gesellschaftlichen und ökonomischen Folge- und Langzeitwirkungen, die die Verringerung von Kinderarmut beson-

1 Dieser Aufsatz basiert auf einer Expertise, die für den 7. Familienbericht erstellt wurde. Ich danke dem Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend für die finanzielle Förderung der Expertisenerstellung.

ders dringlich machen. So hat die Lebenslage in der Kindheit Auswirkungen auf die weitere Entwicklung und die Chancen im Erwachsenenalter. Eine Verringerung von Kinderarmut ist deshalb auch für eine bessere Chancengleichheit vonnöten. Darüber hinaus bleibt Armut von Kindern auch gesundheitlich nicht ohne Folgen. Aufgrund der Bedeutung der Kinderarmut für die Betroffenen und die Gesellschaft sollte deshalb das Ziel sein, Kinderarmut möglichst ganz zu beseitigen.

Tony Blair hat für Großbritannien genau dieses Ziel formuliert (vgl. Blair 1999). Danach soll die Kinderarmut in Großbritannien in zehn Jahren halbiert und in zwanzig Jahren vollständig beseitigt sein. Seitdem ist die Armutsquote von Kindern in Großbritannien durch eine Reihe von Maßnahmen tatsächlich deutlich gesunken, auch wenn sie immer noch über dem europäischen Durchschnitt liegt. Die Politik in Deutschland war diesbezüglich trotz einer deutlichen Erhöhung der Ausgaben für Kinder und Familien in den letzten Jahren bisher nicht sehr erfolgreich. Dies liegt unter anderem an der Fokussierung auf allgemeine Beschäftigungspolitik. So hat die Bundesregierung im zweiten Armuts- und Reichtumsbericht betont: „Der Schlüssel, um Kinderarmut zu beseitigen, [...] ist die Integration Erwerbsfähiger in den Arbeitsmarkt“ (vgl. Bundesregierung 2005: XXVIII). Da aber die meisten armen Familien, wie weiter unten gezeigt wird, nicht von Arbeitslosigkeit betroffen sind, geht dieses Ziel zum Teil an den Ursachen von Familienarmut vorbei. Darüber hinaus hat der zweite Armuts- und Reichtumsbericht auf die Bedeutung allgemeiner finanzieller Familienleistungen hingewiesen (vgl. Bundesregierung 2005: XXX-XXXI). Diese wurden zwar in der Tat ausgedehnt, haben aber nur zum Teil zu einer Verringerung der Armut beigetragen, weil z.B. Steuererleichterungen in der Regel nicht den Armen zu Gute kommen. Schließlich setzt die Bundesregierung auf einen „Paradigmenwechsel in der Familienpolitik durch einen investiven Sozialstaat“ (Bundesregierung 2005: XXXI), durch Bildungs- und Beschäftigungspolitik für Eltern sowie den Ausbau einer verbesserten Bildungs- und Betreuungsstruktur für Kinder; diese Maßnahmen seien zusätzlich zu einer notwendigen Verbesserung der finanziellen Absicherung für Familien erforderlich und in der Vergangenheit zu wenig berücksichtigt worden.

Vor diesem Hintergrund geht es in diesem Beitrag um die Bewertung von verschiedenen Vorschlägen und die Entwicklung eines Instrumentensets, mit dem Kinder- und Familienarmut *in Deutschland* möglichst effektiv und zielgenau verringert werden kann. Das bedeutet, dass die einzelnen sozialpolitischen Maßnahmen auf unterschiedliche Ursachenkomplexe besonders zugeschnitten sind. Unter anderem wird danach unterschieden, ob Kinder die Armutsursache sind oder ob andere Armutsursachen auch zu Kinderarmut führen. Bei der Beurteilung der einzelnen Maßnahmen werden die Wechselwirkungen zu anderen sozialpolitischen Zielen sowie Arbeitsanreizwirkungen mitberücksichtigt. Ich beschränke mich in diesem Beitrag auf Vorschläge zur Verringerung von Einkommensarmut und dabei auf Leistungen, die sich auf das Steuer- und Transferrecht sowie die Sozialversicherungen beziehen, wobei allerdings auch eine Reform der Finanzierung der Kinderbetreuung mit enthalten ist.

Insbesondere für eine nachhaltige, also mittel- bis langfristige Strategie zur Verringerung von Armut sind allerdings weitere Maßnahmen notwendig, vor allem bildungspolitische, zu denen auch eine quantitative und qualitative Verbesserung der Kinderbetreuung gehört (vgl. Butterwege 2005: 247-248). Außerdem blende ich mit der Fokussierung auf finanzielle Leistungen aus, dass neben der Einkommensdimen-

sion von Armut auch weitere Dimensionen der Lebenslage von Bedeutung sind (vgl. Holz/Hock 2006). Unzweifelhaft ist aber, dass die Einkommensdimension, also eine verbesserte finanzielle Absicherung, sowohl für die anderen Dimensionen von Armut von wichtiger Bedeutung ist als auch langfristig notwendig sein wird, selbst wenn es die notwendigen Verbesserungen bei Bildung und Beschäftigung gibt.

Um Armut effektiv zu bekämpfen, muss zunächst geklärt werden, wie Armut genau definiert wird (Abschnitt 2). In Abschnitt 3 wird als Hintergrundinformation die Entwicklung des empirischen Ausmaßes von Kinderarmut in Deutschland beschrieben. Für die Bewertung von Maßnahmen zur Verringerung von Armut ist auch der Zusammenhang zu anderen Zielen der Sozialpolitik von Bedeutung. Diese werden in Abschnitt 4 diskutiert. Als Grundlage für die Entwicklung von zielgenauen Maßnahmen ist es darüber hinaus notwendig, Informationen zur Struktur von Kinderarmut in Deutschland zu kennen. Empirische Ergebnisse dazu werden in Abschnitt 5 dargestellt. Auf dieser Grundlage werden dann im zentralen Abschnitt 6 einzelne Maßnahmen diskutiert, bewertet und (weiter-)entwickelt, die an den jeweiligen Ursachen von Kinderarmut ansetzen. Der Artikel endet mit einem Fazit, in dem die Vorschläge zu einem Maßnahmenpaket zusammengefasst werden, durch das Kinderarmut in Deutschland weitgehend vermieden werden könnte.

2. Definition(en) von Armut

Wenn in der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion von Armut die Rede ist, wird dabei meist eine der beiden folgenden Definitionen von Armut zu Grunde gelegt. Auf der einen Seite wird Sozialhilfebezug häufig mit Armut gleichgesetzt („bekämpfte Armut“). Dieses greift allerdings zu kurz, weil Personen und Haushalte vernachlässigt werden, die einen Anspruch auf Sozialhilfe hätten, diesen aber nicht in Anspruch nehmen („verdeckte Armut“, vgl. Becker et al. 2005). Unter dem Begriff „Sozialhilfe“ wird im Folgenden die Gesamtheit der Grundsicherungsleistungen subsummiert, also auch das Arbeitslosengeld II, das Sozialgeld sowie die bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit.

Die zweite gängige Armutsdefinition ist die der relativen Einkommensarmut, die u.a. für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung verwendet wird. Dabei wird die Armutsgrenze als Prozentanteil des Medianeinkommens bzw. des arithmetischen Mittels berechnet. Als Einkommensmaß wird das Äquivalenzeinkommen verwendet. Das ist ein bedarfsgewichtetes Pro-Kopf-Einkommen, bei dem erstens berücksichtigt wird, dass bei Mehrpersonenhaushalten Ersparnisse durch das Zusammenleben entstehen und zweitens Kinder einen geringeren Bedarf haben als Ältere. Üblich sind die ursprüngliche und die modifizierte OECD-Skala, bei der eine erwachsene Person im Haushalt jeweils ein Bedarfsgewicht von 1 hat; weitere Personen über 14 Jahre erhalten bei der ursprünglichen OECD-Skala ein Gewicht von 0,7 und Kinder unter 15 Jahren ein Gewicht von 0,5 (bei der modifizierten Skala sind es 0,5 und 0,3). Zur Berechnung des Äquivalenzeinkommens wird das Nettohaushaltseinkommen durch die Summe dieser Bedarfsgewichte dividiert.

In Deutschland war bisher eine Armutsgrenze gebräuchlich, die bei 50 % des durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens liegt, wobei meistens die ursprüngliche

OECD-Skala verwendet wird, die in etwa den impliziten Bedarfsgewichten der Sozialhilfe entspricht (vgl. Faik 1997). Die EU hat sich für ihre Berichterstattung für eine Grenze entschieden, die bei 60 % des Medianäquivalenzeinkommens liegt, wobei die modifizierte OECD-Skala zu Grunde gelegt wird. Das Medianeinkommen ist der Wert, bei dem gerade die Hälfte der Bevölkerung ein höheres und die andere Hälfte ein niedrigeres Einkommen hat und liegt etwas unter dem Durchschnitt, so dass 60 % des Medians etwas über 50 % des arithmetischen Mittels liegen, der Unterschied ist jedoch nicht sehr groß. Unterschiede ergeben sich deshalb vor allem durch die Verwendung der unterschiedlichen Äquivalenzskalen. Die Höhe der Armutsquoten für die Gesamtbevölkerung ist allerdings bei beiden Varianten ähnlich, während es zum Teil erhebliche Unterschiede bezüglich der Struktur der Armutspopulation, insbesondere was die Verteilung nach dem Alter betrifft, gibt (vgl. Hauser/Strengmann-Kuhn 2004).

Zu betonen ist, dass sowohl bei der Sozialhilfebedürftigkeit als auch bei der relativen Einkommensarmut ungleiche Verteilungen innerhalb des Haushalts nicht berücksichtigt werden. Es gelten immer alle Haushaltsmitglieder als arm oder alle Haushaltsmitglieder als nicht arm. Kinderarmut und Familienarmut sind danach identisch. Theoretisch ist auch denkbar, dass das Einkommen oder die individuelle Wohlfahrt innerhalb des Haushaltes ungleich verteilt ist, was auf die Zusammensetzung der Armutspopulation einen wichtigen Einfluss hätte, insbesondere was die Verteilung nach dem Geschlecht, aber auch was die Frage der Kinderarmut betrifft. Es existiert aber bisher kein Verfahren, um solche ungleichen Verteilungen innerhalb des Haushalts empirisch zu messen, sondern es liegen lediglich theoretische Überlegungen bzw. Simulationsrechnungen dazu vor (vgl. Jenkins 1991; Burri 1998; Seel 2002).

3. Empirisches Ausmaß und Entwicklung der Kinderarmut in Deutschland

Zu Beginn der 1970er Jahre waren Kinder noch unterdurchschnittlich von Einkommensarmut betroffen. Seitdem sind die Armutsquoten von Kindern überproportional angestiegen. Dieser Prozess wird in der Armutsforschung als „Infantilisierung der Armut“ bezeichnet. Das Ergebnis gilt sowohl für die ursprüngliche wie für die modifizierte OECD-Skala (vgl. Tabelle 1, gegenüber).

Wird die ursprüngliche OECD-Skala verwendet, sind die Armutsquoten von Kindern die höchsten aller Altersgruppen. Das Armutsrisiko nimmt mit zunehmendem Alter ab und steigt erst wieder bei den über 65-Jährigen an. Auf Basis der modifizierten OECD-Skala, bei der kleinere Haushalte ein höheres und große Haushalte ein geringeres Armutsrisiko haben, liegen die Armutsquoten von Kindern nur knapp über der durchschnittlichen Armutsquote. Die am stärksten von Armut betroffene Altersgruppe sind hier die Über-65-Jährigen, gefolgt von jungen Erwachsenen im Alter von 18 bis 24 Jahren.

Seit Anfang der 1990er Jahre waren die Armutsquoten von Kindern zunächst weitgehend konstant. Nach Angaben des zweiten Armuts- und Reichtumsberichts (vgl. Bundesregierung 2005: 17) sind sie Anfang des 21. Jahrhunderts sowohl auf Basis des SOEP als auch auf Basis der EVS wieder angestiegen (Tabelle 2, gegenüber; vgl. auch Grabka/Krause 2005). Die Anstrengungen in der Familienpolitik in den letzten 10 bis 15 Jahren – u.a. wurde das Kindergeld in mehreren Stufen deutlich er-

Tabelle 1: Entwicklung der Armutsquoten nach dem Alter in Westdeutschland von 1973 bis 1998 (in %)

	1973	1978	1983	1988	1993	1998
ursprüngliche OECD-Skala						
Bis 6 Jahre	11,3	10,7	16,2	18,4	21,1	19,8
7 bis 13 Jahre	10,5	10,2	13,4	16,0	18,4	18,3
14 bis 17 Jahre	6,2	12,2	10,2	12,6	17,0	16,7
18 bis 24 Jahre	6,3	6,9	15,6	13,5	13,3	15,7
25 bis 54 Jahre	5,8	6,5	8,1	9,7	11,1	11,7
55 bis 64 Jahre	8,3	5,9	6,8	7,7	7,6	8,8
65 und mehr Jahre	16,2	13,4	15,9	12,4	11,1	13,3
Alle	8,8	8,9	10,6	11,4	12,5	13,1
modifizierte OECD-Skala						
Bis 6 Jahre	7,7	6,9	11,6	13,3	14,6	14,2
7 bis 13 Jahre	6,7	6,5	9,6	12,4	12,7	13,1
14 bis 17 Jahre	4,7	9,3	8,3	11,3	13,8	14,2
18 bis 24 Jahre	7,0	7,3	17,0	14,9	13,8	16,6
25 bis 54 Jahre	4,5	5,3	7,2	9,1	10,1	11,2
55 bis 64 Jahre	11,9	8,0	9,5	9,9	9,8	10,6
65 und mehr Jahre	23,6	20,4	23,2	18,8	16,2	18,0
Alle	8,7	9,0	11,0	11,8	12,0	13,1

Quelle: Bundesregierung (2001), Anhangtabellen I.13 und I.14

Tabelle 2: Entwicklung der Armutsquoten nach dem Alter in Westdeutschland von 1998 bis 2003 (in %)

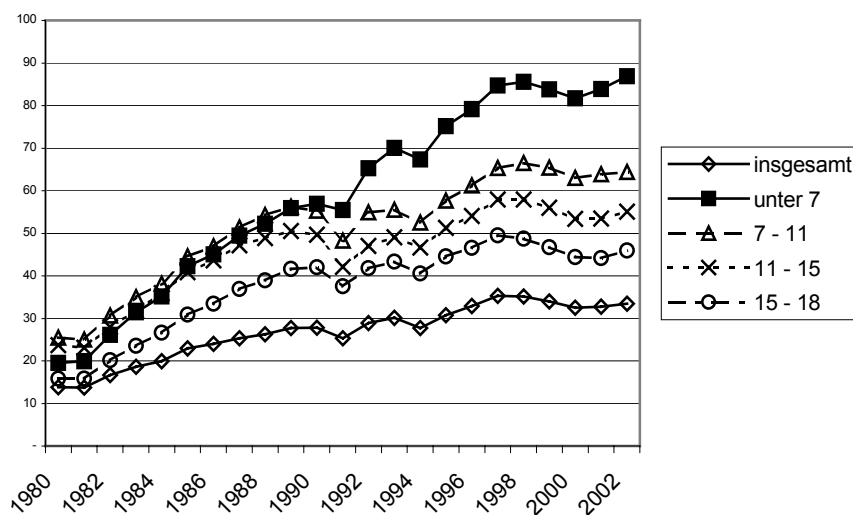
	EVS		SOEP					
	1998	2003	1998	1999	2000	2001	2002	2003
ursprüngliche OECD-Skala								
bis 15 Jahre	18,6	18,6	21,4	21,0	20,7	23,5	24,0	26,1
16 – 24 Jahre	14,6	19,0	19,1	19,0	18,1	21,0	23,9	24,2
25 bis 49 Jahre	12,3	13,5	11,4	11,0	11,1	12,3	13,3	14,8
50 bis 64 Jahre	7,7	9,8	9,8	7,8	8,8	8,9	9,6	9,9
65 und mehr Jahre	9,3	7,5	9,1	9,0	8,5	8,6	10,5	8,3
Alle	12,1	13,1	13,2	12,5	12,5	13,7	14,9	15,4
modifizierte OECD-Skala								
bis 15 Jahre	13,8	15,0	17,2	17,2	16,2	19,1	21,1	21,9
16 – 24 Jahre	14,9	19,1	18,1	17,7	16,6	20,3	23,7	23,1
25 bis 49 Jahre	11,5	13,5	10,6	10,1	10,4	11,7	13,4	14,2
50 bis 64 Jahre	9,7	11,5	10,9	8,9	10,3	10,4	10,8	10,8
65 und mehr Jahre	13,3	11,4	12,8	13,9	12,9	13,2	14,3	12,6
Alle	12,1	13,5	12,9	12,4	12,4	13,8	15,4	15,4

Quelle: Becker et al. (2004), Tabellen 3.2.2.5, S.148, und Tabelle 3.2.2.6, S. 149

höht – hatten also insofern ihre Wirkung, als der Anstieg der Kinderarmut etwas gebremst wurde. Eine Verringerung der Kinderarmut wurde jedoch nicht erreicht, obwohl alleine von 1998 bis 2003 durch verschiedene Maßnahmen die Ausgaben für Familien um 19 Milliarden Euro gestiegen sind (vgl. BMGS 2003).

Der Anstieg der Sozialhilfequoten von Kindern (vgl. Abbildung 1) war sogar noch deutlicher als der der relativen Einkommensarmutsquoten. Auffällig ist vor allem, dass seit Anfang der 1990er Jahre die Unter-7-Jährigen die höchste Sozialhilfequote aufweisen und der Anstieg in den letzten zehn Jahren stärker war als bei den anderen Altersgruppen. Damit entsprechen diese Zahlen eher denen der relativen Einkommensarmut unter Verwendung der ursprünglichen OECD-Skala, was ein Anhaltspunkt dafür ist, dass die Verwendung der modifizierten OECD-Skala zur Bestimmung der Armutsgrenze nicht angemessen ist (weitere Indizien dafür finden sich in Strengmann-Kuhn 2004b).

Abbildung 1: Entwicklung der Sozialhilfequoten von Kindern in Westdeutschland von 1980 bis 2002 (EmpfängerInnen je Tausend EinwohnerInnen)



Quelle: Statistisches Bundesamt (2003), Tabelle A.5.2, eigene Darstellung

4. Ziele

4.1 Sozialpolitische Ziele

Bevor ich zur Darstellung von Maßnahmen gegen Kinderarmut komme, ist es notwendig zu diskutieren, welche weiteren Ziele neben der Verringerung von Armut verfolgt werden, weil dadurch Schlussfolgerungen für die Ausgestaltung und die Bewertung einzelner Maßnahmen zu ziehen sind. Als Grundlage dazu eignet sich die Unterteilung von sozialpolitischen Zielen nach Barr (2004). Er unterscheidet drei Zielkomplexe, nämlich ökonomische Effizienz, soziale Gerechtigkeit und Freiheit (Barr 2004: 4), die sich in weitere Unterziele unterteilen lassen (ebd.: 10-13).

Bezüglich des Ziels der Effizienz sind insbesondere die makro- und mikroökonomischen Anreizwirkungen zu berücksichtigen. Für familienpolitische Maßnahmen sind dabei vor allem die Auswirkungen auf das Humankapital der Gesellschaft von Bedeutung. Humankapital meint dabei dreierlei. Erstens geht es um Humankapital in dem Sinne, dass die Reproduktion der Gesellschaft sichergestellt wird. Für die Beurteilung von sozialpolitischen Maßnahmen ist also die Frage, welche Anreize für das Fertilitätsverhalten entstehen. Neben dieser quantitativen Dimension des Humankapitals ist aber vor allem die Qualität des zukünftigen Humankapitals von Bedeutung. Ziel ist also eine möglichst „gute“ Bildung der Kinder. Um Missverständnisse zu vermeiden, ist dabei zu betonen, dass unter Humankapital hier nicht nur die ökonomisch verwertbare Bildung zu verstehen ist, sondern auch die gesellschaftspolitische Bildung der Kinder hin zu demokratischen, aufgeklärten und allgemein gebildeten Menschen. Die Bildung der Kinder ist insbesondere auch im Hinblick auf eine nachhaltige Strategie gegen Armut von Bedeutung. Drittens sind neben den Wirkungen auf das Humankapital der zukünftigen Generation die Auswirkungen auf das Humankapital der Eltern zu berücksichtigen. So sinkt durch Erwerbsunterbrechungen der Eltern deren Humankapital, was schlechtere Arbeitsmarktchancen und geringere Einkommen für die Betroffenen in der Zukunft zur Folge hat. Darüber hinaus haben Erwerbsunterbrechungen direkte makroökonomische Auswirkungen, weil das vorhandene Produktionspotenzial nicht ausgenutzt wird. Damit soll aber nicht gesagt werden, dass Eltern möglichst in vollem Umfang erwerbstätig sein sollten. Im Gegenteil: Es sprechen durchaus auch ökonomische Argumente für eine Verringerung der Erwerbstätigkeit und eine damit verbundene Mehrzeit für die Kinder. Erstens ergeben sich positive individuelle Wohlfahrtseffekte dadurch, dass mehr Freizeit und mehr Zeit mit den Kindern zur Verfügung stehen. Zweitens gibt es einen Zusammenhang zwischen der Zeit, die Eltern mit Kinderbetreuung verbringen, und dem Bildungserfolg der Kinder (vgl. Hufnagel 2003).

Bezüglich Gerechtigkeit lassen sich grob die Ziele horizontale und vertikale Gerechtigkeit unterscheiden. Horizontale Gerechtigkeit bedeutet, dass unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen in vergleichbaren Situationen gleich behandelt werden sollen. Für Maßnahmen der Familienpolitik bedeutet das erstens, dass Haushalte mit Kindern nicht schlechter gestellt sein sollen als Haushalte ohne Kinder (aber auch nicht besser), und zweitens, dass Mütter und Väter gleichgestellt sein sollen. Vertikale Gerechtigkeit bezieht sich auf Unterschiede zwischen Reichen und Armen in der Gesellschaft. Ein Unterziel ist dabei die Verhinderung von Armut. In Bezug auf Kinderarmut ist darüber hinaus die Herstellung von Chancengleichheit ein wichtiges Ziel, weil arme Kinder deutlich schlechtere Zukunftschancen haben als besser gestellte.

Schließlich ist auch das dritte grundsätzliche Ziel, Freiheit, bei der Beurteilung von sozialpolitischen Maßnahmen gegen Kinderarmut zu berücksichtigen. In Bezug auf Familienpolitik bedeutet das, dass Sozialpolitik die Menschen in die Lage versetzen soll, sich möglichst frei von ökonomischen Zwängen zu entscheiden, ob sie, erstens, Kinder bekommen oder nicht, und zweitens, in welchem Umfang sie als Eltern erwerbstätig sein wollen.

4.2 Armutsbekämpfung oder Armutsvermeidung

In der Armutspolitik lassen sich das Ziel der Armutsbekämpfung und das Ziel der Armutsvermeidung unterscheiden (vgl. Hauser 1994). Armutsbekämpfung findet

Tabelle 3: Die Stufen der Einkommensverteilung

Einkommen	Subjekt	Beispiele
1. individuelles Markteinkommen	Individuum	Erwerbseinkommen, Vermögenseinkommen
2. plus Sozialversicherungsleistungen	Individuum	Arbeitslosengeld
3. plus individuelle staatliche Transfers	Individuum	Erziehungs- bzw. Elterngeld, Arbeitslosenhilfe, Kindergeld, BaföG
4. abzüglich Sozialversicherungsbeiträge	Individuum	Arbeitslosen-, Renten-, Krankenversicherungsbeiträge
5. abzüglich Steuern	Individuum/(Ehe-)Paar	Einkommenssteuer
6. plus staatliche Transfers an Haushalte (außer Sozialhilfe u.ä.)	Haushalt	Wohngeld
7. Sozialhilfe u.ä. als letztes Netz	Haushalt	Sozialhilfe, Arbeitslosengeld II usw.

statt, wenn die Betroffenen alle Einkommensquellen ausgeschöpft haben und dann ein zu geringes Einkommen nach einer Bedürftigkeitsprüfung aufgestockt wird. Das typische Mittel dafür ist die Sozialhilfe als letztes Netz. Wäre lediglich die Armutsbekämpfung das Ziel, wäre es ausreichend, die Sozialhilfe (bzw. Arbeitslosengeld II usw.) auf ein Niveau über der Armutsgrenze anzuheben und außerdem durch Maßnahmen gegen verdeckte Armut dafür zu sorgen, dass Familien die Sozialhilfe in Anspruch nehmen. Insbesondere bei Maßnahmen gegen Kinderarmut geht es aber um mehr als nur die Verhinderung einer finanziellen Notlage, weshalb Maßnahmen der Armutsvermeidung vorzuziehen sind. Armutsvermeidung zielt darauf, dass bereits auf vorgelagerten Stufen der Einkommensverteilung ein Einkommen über der Armutsgrenze erreicht wird.

Der Einkommensverteilungsprozess beginnt mit dem individuellen Markteinkommen und endet mit dem gesamten Haushaltsnettoeinkommen (vgl. Tabelle 3). Auf jeder Stufe kommen jeweils Einkommen hinzu oder werden abgezogen, wobei es Ziel der Armutsvermeidung ist, auf einer möglichst frühen Stufe ein Einkommen über dem Existenzminimum zu erzielen. Im Gegensatz zur Armutsbekämpfung ist es also explizites Ziel, Sozialhilfebezug zu vermeiden. Bei dem dargestellten Einkommensverteilungsprozess stehen deshalb einerseits die Einkommensarten, die mit der eigenen Leistung verknüpft sind, am Anfang und andererseits wird zwischen Einkommen vor und nach Umverteilung im Haushalt unterschieden.

5. Struktur der Kinderarmut in Deutschland

Für die Bekämpfung von Armut ist es wichtig zu wissen, wie die Gruppe der armen Kinder strukturiert ist. Eine erste wichtige Frage ist, in welchen Haushaltstypen arme Kinder leben. In der Sozialhilfe sind das in hohem Maße Alleinerziehenden-Haushalte. 1998 lebten 49,1 % der Sozialhilfe beziehenden Kinder unter 18 Jahren in einem Einelternerhaushalt (vgl. Burmester 2003: 90-91). Bei Betrachtung der einkom-

Tabelle 4: Armut von Kindern nach Haushaltstyp

	Ei- neltern- haushalt	Paar- haushalt	sonstiger Haushalt	insgesamt
alle Kinder: von 100 Kindern leben ... in einem ...	14,3	83,7	2,0	100,0
arme Kinder: von 100 armen Kin- dern leben ... in einem ...	31,4	65,5	(3,1)	100,0
Armutsquote: von 100 Kindern in einem ... sind ... arm	40,3	14,3	28,3	18,3

Quelle: SOEP 2003, eigene Berechnungen

mensarmen Kinder ergibt sich ein etwas anderes Bild. Zwar sind Kinder in Ein-
elternhaushalten überdurchschnittlich von Armut betroffen: Im Jahr 2003 betrug die
Armutsquote hier über 40 % (siehe Tabelle 4). Da aber die überwiegende Mehrheit
aller Kinder in einem Paarhaushalt lebt, ist dies auch bei den armen Kindern der Fall.
2003 lebten 83,4 % aller Kinder mit zwei Eltern zusammen, wobei nicht unterschieden
wird, ob es sich dabei um die leiblichen Eltern handelt oder nicht, und bezogen
auf Kinder in einkommensarmen Haushalten betrug der Anteil immer noch etwa
zwei Drittel. Der Unterschied in der Struktur der Kinder in der Sozialhilfe und den
einkommensarmen Kindern kommt dadurch zu Stande, dass verdeckte Armut von
Alleinerziehendenhaushalten sehr selten, während sie bei Paarhaushalten mit Kindern
wesentlich häufiger ist (vgl. Becker et al. 2005: 162-164).

Von besonderer Bedeutung für die sozialpolitischen Konsequenzen ist die Art
der Erwerbsbeteiligung der Eltern von einkommensarmen Kindern. In der Sozialhilfe
waren 1998 knapp die Hälfte der Haushaltsvorstände von Kindern unter 18 Jahren
Nichterwerbspersonen, also weder erwerbstätig noch arbeitslos, darunter 31,3 % aller
Fälle aufgrund häuslicher Bindung. Ein gutes Drittel (37,4 %) der Haushaltsvorstände
waren arbeitslos und 13 % der Kinder im Sozialhilfebezug lebten in einem Haushalt
mit einem erwerbstätigen Haushaltsvorstand, wobei etwa die Hälfte Teilzeit und die
andere Hälfte Vollzeit erwerbstätig waren (vgl. Burmester 2003: 96). Wird nach
Haushaltstypen unterschieden, so sind Alleinerziehende eher Teilzeit erwerbstätig,
während in Paarhaushalten, die Sozialhilfe beziehen, mehr als zwei Drittel der er-
werbstätigen Haushaltsvorstände Vollzeit erwerbstätig sind. Insgesamt zeigt sich,
dass für immerhin 16 % der Kinder in der Sozialhilfe Erwerbseinkommen die be-
deutendste Einkommensquelle ist, wobei der Anteil bei Paarhaushalten höher ist als
bei den Alleinerziehenden (vgl. Burmester 2003: 99).²

2 Ein Anteil von 16 % mit Erwerbseinkommen als Haupteinkommensquelle in der Sozialhilfe
scheint angesichts von 13 % erwerbstätigen Haushaltsvorständen unplausibel zu sein. Hier
spiegelt sich eine Inkonsistenz der Sozialhilfestatistik wider, genauer gesagt eine Untererfas-
sung der Erwerbstätigen. So waren 2002 laut Sozialhilfestatistik lediglich 143.000 Sozialhilfe-
bezieherinnen und -bezieher erwerbstätig, aber 200.000 Bedarfsgemeinschaften bezogen Er-
werbseinkommen (vgl. Statistisches Bundesamt 2003, Tabellen A.1.4 und A.2.4).

Bei Betrachtung der Kinder in einkommensarmen Haushalten ist der Anteil der Eltern, die erwerbstätig sind, sogar noch wesentlich höher. Das liegt daran, dass die verdeckte Armut in Erwerbstätigenhaushalten besonders hoch ist (vgl. Strengmann-Kuhn 2003a: 180-195; Becker et al. 2005: 111). Nach den Schätzungen von Strengmann-Kuhn (2003a) entfallen dabei auf einen erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger mehr als zwei verdeckt arme Erwerbstätige.

Tabelle 5 zeigt, dass über 30 % der armen Alleinerziehenden erwerbstätig sind, allerdings nur eine Minderheit in Vollzeit (8,2 % aller armen Alleinerziehenden). Ähnlich sieht das für die Mütter von armen Kindern in Paarhaushalten aus. 32,4 %

Tabelle 5: Erwerbsbeteiligung der Eltern von armen Kindern

	Kinder in Einelternhaushalten	Kinder in Paarhaushalten			alle armen Kinder
		Mutter bzw. Partnerin des Vaters	Vater bzw. Partner der Mutter	zusammen	
erwerbstätig	30,6	32,4	50,3	61,0	51,0
> 1 Vollzeit	-	-	-	18,7	12,0
<i>Vollzeit/Vollzeit</i>				(2,8)	
<i>Vollzeit/Teilzeit</i>				15,9	
1 Vollzeit	8,2	7,1	45,5	31,1	23,9
<i>Vollzeit/arbeitslos</i>				(3,7)	
<i>Vollzeit/NEP</i>				27,4	
< 1 Vollzeit	22,4	25,3	4,8	11,2	15,1
nicht erwerbstätig	69,4	54,2	39,3	39,0	49,0
<i>Arbeitslosenhaushalt</i>	39,3			9,3	19,6
<i>Nichterwerbshaushalt</i>	30,1			29,7	29,4
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: SOEP 2003, eigene Berechnungen

Tabelle 6: Armutsquoten von Kindern nach Erwerbsbeteiligung der Eltern

	Kinder in Einelternhaushalten	Kinder in Paarhaushalten
erwerbstätig	21,1	9,4
> 1 Vollzeit	-	5,4
<i>Vollzeit/Vollzeit</i>	-	4,0
<i>Vollzeit/Teilzeit</i>	-	5,7
1 Vollzeit	10,7	11,5
<i>Vollzeit/arbeitslos</i>	-	12,5
<i>Vollzeit/Nichterwerbsperson</i>	-	11,4
< 1 Vollzeit	32,9	33,5
nicht erwerbstätig	67,2	84,5
<i>Arbeitslosenhaushalt</i>	67,2	81,3
<i>Nichterwerbshaushalt</i>	67,2	85,5
Gesamt	40,3	14,3

Quelle: SOEP 2003, eigene Berechnungen

von ihnen sind erwerbstätig, aber nur 7,1 % Vollzeit. Von den Vätern bzw. den Partnern der Mütter von armen Kindern in Paarhaushalten sind hingegen 45,5 % Vollzeit erwerbstätig, und nur etwa die Hälfte ist nicht erwerbstätig. Insgesamt führt das dazu, dass bei 60 % der armen Kinder in Paarhaushalten und bei über der Hälfte aller armen Kinder mindestens ein Elternteil erwerbstätig ist. Häufig handelt es sich um genau eine Vollzeiterwerbstätigkeit. In 30 % der Fälle von armen Kindern in einem Paarhaushalt ist ein Elternteil Vollzeit und der andere nicht erwerbstätig.

Ist nur ein Elternteil Vollzeit erwerbstätig, reicht das häufig nicht aus, um Armut zu verhindern. Die Armutsquote beträgt in diesen Fällen etwa 11 %, und zwar unabhängig davon, ob es sich um einen Einelternhaushalt oder einen Paarhaushalt handelt (siehe Tabelle 6, gegenüber). Sind beide Eltern erwerbstätig, halbiert sich die Armutsquote, auch schon bei einer zusätzlichen Teilzeiterwerbstätigkeit. Insofern kommt der Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen für die Bekämpfung von Kinderarmut eine wichtige Bedeutung zu (siehe dazu auch Becker 2002).

6. Ursachen, Ansatzpunkte und Reformvorschläge

Im Folgenden werden Ursachen von Kinderarmut herausgearbeitet und darauf aufbauend Vorschläge gemacht, die geeignet sind, Kinderarmut deutlich zu verringern. Bei den Ursachen ist zu unterscheiden, ob die Kinder die Ursache von Armut sind oder ob andere Armutsursachen auch zu Armut von Kindern führen (vgl. auch Buhr 1998). Im ersten Fall würde es keine Armut geben, wenn keine Kinder vorhanden wären, im zweiten Fall wäre der Haushalt auch ohne Kinder arm, z.B. aufgrund von Arbeitslosigkeit oder einem so geringen Erwerbseinkommen, dass es nicht einmal für die Eltern ausreicht.

6.1 Ursachen und Ansatzpunkte für sozialpolitische Maßnahmen

Um die Ursachen von Kinderarmut herauszuarbeiten, wird die aktuelle Situation mit der verglichen, wie sie ohne Kinder wäre. Kinder haben dabei zwei Auswirkungen auf das Armutsrisiko. Erstens entstehen direkte Kosten durch den Bedarf des Kindes. Zweitens gibt es indirekte Kosten, die aus dem zeitlichen Betreuungsbedarf durch die Eltern entstehen. Diese Zeit kann dann nicht mehr für andere Tätigkeiten, vor allem für Ausbildung und Erwerbstätigkeit, eingesetzt werden, was eine Minderung des gegenwärtigen und/oder zukünftigen Einkommens bedeutet. Beide Kosten werden zur Zeit teilweise durch staatliche Transfers ausgeglichen: die direkten Kosten durch das Kindergeld und die indirekten Kosten durch das Erziehungsgeld bzw. das Elterngeld. Da diese Leistungen geringer sind als die Kosten, kann es passieren, dass Armut ausschließlich dadurch entsteht, dass Kinder vorhanden sind, Kinder also die (alleinige) Armutsursache sind. Dabei sind zwei Fälle zu unterscheiden. Erstens kann es sein, dass das Einkommen der Eltern Y_E ausreichen würde, um ihr eigenes Existenzminimum zu decken. Das Einkommen Y_E wäre dann also größer als die Armutsquote der Eltern AG_E . Dann liegt die Armutsursache in den direkten Kosten, die durch das Kindergeld nicht ausgeglichen werden. Zweitens kann es sein, dass zwar ohne Kinder das Einkommen der Eltern $Y_{E,0K}$ über deren Armutsquote liegen

würde ($Y_{E,oK} > AG_E$), durch das Kind/die Kinder aber das Arbeitsangebot so stark eingeschränkt ist, dass das Einkommen der Eltern mit Kindern ($Y_{E,mK}$) unter deren Armutsgrenze AG_E sinkt ($Y_{E,mK} < AG_E$). Im ersten Fall würde es ausreichen, wenn die direkten Kosten der Kinder vollständig ausgeglichen würden. Maßnahmen dazu werden in Abschnitt 6.2 diskutiert. Im zweiten Fall gibt es zwei Ansatzpunkte: Zum einen könnte der Einkommensverlust durch das gesunkene Arbeitsangebot so weit durch finanzielle Mittel ausgeglichen werden, dass keine Armut entsteht (Abschnitt 6.3), zum anderen könnten Maßnahmen ergriffen werden, um die Beschränkungen des Arbeitsangebots zu reduzieren (Abschnitt 6.4). Durch diese Maßnahmen würde also verhindert, dass Armut ausschließlich dadurch entsteht, dass Kinder vorhanden sind.

Wenn das Einkommen der Eltern auch ohne Kinder unter deren Armutsgrenze liegen würde ($Y_{E,oK} < AG_E$), wären nicht die Kinder die Armutsursache, sondern andere Armutsursachen führten dann auch zu Armut von Kindern. In Abschnitt 6.5 werden geringe Arbeitseinkommen und in Abschnitt 6.6 Arbeitslosigkeit als Armutsursache und Maßnahmen zur Vermeidung von Armut diskutiert. Die Verringerung von Armut könnte also in fünf Stufen, die an den beschriebenen fünf Ursachenkomplexen ansetzen, durchgeführt werden. Dabei sind die einzelnen Maßnahmen um so effektiver und um so weniger aufwändig, je erfolgreicher die Vorschläge in den vorherigen Stufen umgesetzt sind.

6.2 Stufe 1: Ausgleich der direkten Kosten

Zunächst soll diskutiert werden, wie hoch die direkten Kosten sind, die ausgeglichen werden sollen. Als Orientierungspunkt kann der durchschnittliche Bruttobedarf in der Sozialhilfe oder der Zusatzbedarf bei den üblichen Armutsgrenzen dienen, was einem Betrag von 300 bis 400 Euro pro Monat entspricht. Eine gesellschaftspolitisch zu beantwortende Frage ist, in welchem Maße der Staat diese Kosten ausgleichen sollte. Die eine Extremposition ist, dass Kinder Privatsache sind und deshalb die Kosten voll von den Eltern übernommen werden sollten. Der Staat wäre dann nur dafür verantwortlich, Armut von Kindern zu verhindern. Dagegen spricht, dass, wie in Abschnitt 4.1 ausgeführt wurde, von Kindern externe ökonomische und gesellschaftspolitische Effekte ausgehen, weshalb der Staat sich an den Kosten sowie an der Bildung und der Betreuung der Kinder beteiligen sollte.

In Deutschland hat das Kindergeld eine Höhe von 154 Euro monatlich, das ist also etwa die Hälfte des Mindestbedarfs. Das heißt, dass Haushalte, die ohne Kinder ein Einkommen über der Armuts- bzw. Sozialhilfegrenze haben, durch die Geburt eines Kindes mit dem Einkommen unter diese Grenze sinken können (vgl. Hauser/Becker 2001). Ziel der im Folgenden diskutierten Vorschläge ist es, dieses zu verhindern. Familien sollen nicht nur deshalb unter die Armutsgrenze oder in den Arbeitslosengeld-II-Bezug fallen, weil die Kosten der Kinder nicht durch das Kindergeld gedeckt sind (vgl. Bundesregierung 2005: XXVIII).

Ein Mittel, um ein solches Absinken zu vermeiden, wäre ein existenzsicherndes Kindergeld für alle Kinder. Es fragt sich jedoch, ob der Staat auch für Eltern, die über ein ausreichendes Einkommen verfügen, das Existenzminimum der Kinder vollständig finanzieren sollte. Ein Vorschlag, der ein Absinken unter die Armutsgrenze bei unverändertem Einkommen durch die Geburt eines Kindes verhindert, ohne

Eltern mit hohem Einkommen aus ihrer finanziellen Verantwortung zu entlassen, ist der einer Kindergrundsicherung durch einen einkommensabhängigen Kindergeldzuschlag, der zusammen mit dem Kindergeld das Existenzminimum des Kindes abdeckt (vgl. Hauser/Becker 2001; Hauser 2003). Eltern, deren eigenes Einkommen (ohne Sozialhilfe/Arbeitslosengeld II, Erziehungsgeld und Kindergeld) unter deren Existenzminimum liegt, würden den Zuschlag in voller Höhe erhalten. Liegt das Einkommen über dem Existenzminimum der Eltern, würde der Kindergeldzuschlag mit einer Transferenzugsrate von 50 % vermindert. Dadurch soll erstens ein fließender Übergang vom Einkommen von Haushalten mit Sozialhilfebezug zu Einkommen von Geringverdienerhaushalten erreicht und zweitens Anreize geschaffen werden, zusätzliches Einkommen zu erzielen. Insgesamt wäre das Ergebnis, dass Familien, bei denen das Einkommen der Eltern über deren Existenzminimum liegt, nicht mehr arm oder sozialhilfebedürftig würden.

Nach Berechnungen von Hauser und Becker auf Basis der EVS 1998 sowie von Burmester (2003: 103-106) auf Basis der Sozialhilfestichprobe für das gleiche Jahr wären zwischen 279.000 (EVS) und 438.000 (Sozialhilfestichprobe) Kinder nicht mehr sozialhilfebedürftig. Insgesamt, also inklusive Eltern, würde sich die Zahl der SozialhilfebezieherInnen um 458.000 (EVS) bis ungefähr 700.000 (Sozialhilfestichprobe) Personen reduzieren, wobei sich auf Basis der Simulation mit der EVS Bruttokosten in Höhe von etwa 8 Mrd. DM, also 4 Mrd. Euro, ergeben. Diesen würden allerdings Ersparnisse bei der Sozialhilfe in Höhe von 2,2 Mrd. DM (EVS) bzw. 3,5 Mrd. DM (Sozialhilfestichprobe) gegenüber stehen, so dass sich die Nettokosten auf schätzungsweise 5 bis 6 Mrd. DM, also knapp 3 Mrd. Euro, belaufen. Zu den Personen, bei denen Sozialhilfebezug vermieden wird, kommt noch eine wesentlich größere Anzahl von verdeckt armen Kindern und Familien hinzu, bei denen Armut durch einen solchen Kindergeldzuschlag verhindert würde. Damit könnte also sehr effektiv mit relativ geringem finanziellen Zusatzaufwand Armut verhindert werden.

Im Rahmen des „Hartz IV“-Gesetzes wurde zum 1.1.2005 ein Kinderzuschlag eingeführt, der im Prinzip dem Vorschlag von Becker/Hauser entspricht und genau die beschriebene Intention verfolgt. Allerdings gibt es in der konkreten Umsetzung einige problematische Punkte. Eine Ursache ist, dass nicht alle einkommensschwachen Eltern den Kinderzuschlag beziehen können, sondern nur diejenigen, die ohne Kindergeldzuschlag einen Anspruch auf Arbeitslosengeld II hätten, also bei denen Einkommen der Bedarfsgemeinschaft Y_{BG} gerade unter der Arbeitslosengeld-II-Grenze $ALG_{II_{BG}}$ ($Y_{BG} < ALG_{II_{BG}}$), aber gleichzeitig das Einkommen der Eltern Y_E alleine über deren Arbeitslosengeld II-Grenze ALG_{II_E} liegt ($Y_E > ALG_{II_E}$). Damit beschränkt sich die Berechtigung auf eine relativ kleine Gruppe, bei denen diese beiden Bedingungen erfüllt sind. Eltern, die ein etwas höheres Einkommen haben, erhalten keinen Kinderzuschlag. Dies reduziert erstens die Effektivität in Bezug auf die Armutsvermeidung, weil das Arbeitslosengeld II im Durchschnitt unter den oben beschriebenen Armutsgrenzen liegt. Außerdem ergibt sich daraus das Problem, dass die Arbeitsanreize in dem Bereich knapp über der Arbeitslosengeld II-Grenze entgegen der Intention negativ werden (vgl. Knabe 2005; Meister 2006). Hinzu kommt, dass die konkrete Ausgestaltung sehr kompliziert und bürokratisch ist. Insgesamt ist die bisherige Inanspruchnahme deutlich unter den Erwartungen zurückgeblieben. Zum 31. Juli betrug die Anzahl der Bewilligungen lediglich etwa 30.000 Fälle mit etwa

40.000 Kindern, wobei nur etwa 10 % der Anträge bewilligt wurden (vgl. Der Paritätische Wohlfahrtsverband 2005: 18). Eine genaue Analyse der Effekte des Kinderzuschlags steht noch aus, weil aktuelle verwertbare Daten dazu noch nicht vorliegen.³ Aber schon jetzt kann gesagt werden, dass für eine effektive Armutsbekämpfung erstens die Bezugsberechtigung auf alle einkommensschwachen Eltern erweitert, zweitens das Antragsverfahren vereinfacht und drittens die bisher bestehende Befristung des Zuschlages abgeschafft werden müsste.

Aufgrund der bisher eher durchwachsenen Erfahrungen mit dem Kinderzuschlag, macht es Sinn über die oben angesprochene Alternative eines existenzsichernden Kindergeldes nachzudenken und dafür den Kinderfreibetrag der Einkommensteuer abzuschaffen, wie es z.B. auch in den Steuerreformvorschlägen von Kirchhoff (2003) oder der Landesregierung Schleswig Holstein (2004) vorgesehen ist. Die Ausgaben für das Kindergeld betragen etwa 29 Mrd. Euro (vgl. BMGS 2005, Tabelle 8.17). Dieser Betrag würde sich für ein existenzsicherndes Kindergeld brutto verdoppeln. Zu berücksichtigen ist aber, dass aufgrund von Kostenersparnissen bei diversen steuerfinanzierten Leistungen sowie der Abschaffung des Kinderfreibetrags im Einkommensteuerrecht die Netto-Zusatzkosten weitaus geringer wären.

6.3 Stufe 2: Ausgleich der indirekten Kosten

Neben dem zusätzlichen finanziellen Bedarf steigt das Armutsrisiko durch Kinder, weil das Arbeitsangebot der Eltern eingeschränkt ist. Wie in Abschnitt 4.1 diskutiert, hat eine Reduzierung des Arbeitsangebots auch positive externe Effekte, die gegenüber den negativen Wirkungen abgewogen werden müssen. Da davon auszugehen ist, dass die Betreuung durch die Eltern um so wichtiger ist, je kleiner die Kinder sind, ist es sinnvoll, in dieser Phase den dadurch entstehenden Einkommensverlust (teilweise) durch staatliche Mittel auszugleichen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das geringere Arbeitsangebot nicht nur Auswirkungen auf das Einkommen während der Kindererziehungsphase, sondern auch Folgewirkungen auf die Verdienstmöglichkeiten danach hat (vgl. Beblo/Wolf 2002; Strengmann-Kuhn/Seel 2004). Es geht also darum, einen ausreichenden Lohnausgleich für ein verringertes Arbeitsangebot zu gewährleisten, ohne dabei einen zu großen Anreiz für eine längere Erwerbsunterbrechung zu schaffen, weil dadurch das Humankapital der Erziehenden sinkt (vgl. Abschnitt 4.1). Für ältere Kinder ist deshalb eine Verbesserung der Kinderbetreuungsmöglichkeiten notwendig (siehe nächster Abschnitt). Für jüngere Kinder ist es wichtig, dass sich Väter stärker an der Erziehungsarbeit beteiligen, damit für Mütter ein früherer Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt möglich ist.

Das Elterngeld geht vom Grundsatz her in diese Richtung, allerdings steht dabei weniger die Armutsbekämpfung im Vordergrund, sondern die Verkürzung der Erwerbsunterbrechungen von Frauen und ein höherer Anreiz für Väter, sich an der Kindererziehung zu beteiligen. Als Maßnahme zur Armutsbekämpfung sind Ergänzungen notwendig. Angenommen, das Einkommen der Eltern ohne Kinder $Y_{E,0K}$ würde ober-

3 Auch die aktuelle Welle des Sozio-Ökonomischen Panels (SOEP) von 2005 kann dazu nicht verwendet werden, weil nicht nach dem Kinderzuschlag als Einkommensquelle gefragt wird.

halb des Existenzminimums der Eltern AG_E liegen und das Einkommen würde durch eine Verringerung des Arbeitsangebots ΔL sinken, also dann $Y_{E,oK} - Y(\Delta L) + EG$ betragen, dann könnte Armut entstehen, wenn das Elterngeld EG unter einem bestimmten Betrag liegt. Wenn man davon ausgeht, dass das Arbeitsangebot von Eltern mit kleinen Kindern um ein Vollzeitäquivalent sinkt, also entweder ein Elternteil ganz mit der Erwerbstätigkeit aussetzt oder beide zur Hälfte, und unter der Annahme, dass der Zusatzbedarf des Kindes (die direkten Kosten) – wie im vorherigen Abschnitt diskutiert – abgesichert sind, dann müsste das Elterngeld mindestens so hoch sein wie die Armutsgrenze eines Erwachsenen. Wäre das der Fall, würde ein Absinken unter die Armutsgrenze durch eine Reduktion des Arbeitsangebots im genannten Ausmaß vermieden. Wäre das Kinderexistenzminimum nicht garantiert, müsste das Elterngeld zusätzlich noch den durch das Kindergeld nicht abgedeckten Zusatzbedarf des Kindes enthalten, die Mindestleistung also entsprechend höher sein.

Hauser/Becker (2001) haben vorgeschlagen, das Existenzminimum eines Erwachsenen durch einen einkommensabhängigen Erziehungsgeldzuschlag zu garantieren; dieser ist ganz analog zu dem von ihnen vorgeschlagen Kindergeldzuschlag konstruiert. Zusammen mit dem Kindergeldzuschlag würde das dazu führen, dass Alleinerziehende mit kleinen Kindern nicht mehr arm und sozialhilfebedürftig würden. Bei Paarhaushalten, die Elterngeld beziehen, würde Armut bereits dann verhindert, wenn zusätzlich genügend Einkommen vorhanden ist, um das Existenzminimum *eines* Erwachsenen zu decken. Hauser/Becker haben als Kosten für einen Zuschlag zum Erziehungsgeld einen Betrag von lediglich 3,4 Mrd. DM geschätzt, so dass durch den Erziehungs- und den Kindergeldzuschlag zusammen Kosten in Höhe von etwas über 5 Mrd. Euro entstünden. Da das Elterngeld alleine schon über dem Existenzminimum eines Erwachsenen liegen kann, wären die Kosten eines entsprechenden Elterngeldzuschlages deutlich niedriger. Nach den Berechnungen von Becker/Hauser hätten sich durch den vorgeschlagenen Erziehungsgeldzuschlag für 1998 die Zahl der Kinder in der Sozialhilfe um 40 % und die Zahl der SozialhilfeempfängerInnen insgesamt um ein Viertel reduzieren lassen (vgl. Hauser/Becker 2001: 309-10).

Statt eines einkommensabhängigen Elterngeldzuschlages, der einer Einkommensprüfung bedarf und deshalb die Gefahr der Nichtinanspruchnahme beinhaltet, wäre es sinnvoll eine Mindestleistung in das Elterngeld selbst einzubauen. Opielka (2005) hat eine solche Lösung im Rahmen seines Vorschlags einer Grundeinkommensversicherung gemacht, der das Prinzip der Schweizer Rentenversicherung mit einer Mindest- und einer Höchstrente auf alle finanziellen sozialen Sicherungssysteme überträgt. Dabei soll es auch für Erziehungszeiten eine Leistung geben, die vom vorherigen Einkommen abhängt, aber mindestens so hoch wie das Existenzminimum eines Erwachsenen und höchstens doppelt so hoch ist (Opielka 2005: 122-123).

Neben dem Problem, dass wie beim Erziehungsgeld auch beim Elterngeld das Existenzminimum eines Erwachsenen nicht in jedem Fall garantiert ist, kann die verkürzte Bezugsdauer beim Elterngeld zu einem höheren Armutsrisiko führen. Schon bei dem bisherigen Erziehungsgeld bestand eine Lücke von einem Jahr zwischen der maximalen Bezugsdauer von zwei Jahren und der Dauer des Erziehungsurlaubs bzw. des Beginns des Rechts auf einen Kindergartenplatz. In dieser Zeit gibt es also weder einen finanziellen Ersatz für eine Erwerbsreduzierung noch eine ausreichende Kinderbetreuung, was zu einem erhöhten Armutsrisiko führt (vgl. Streng-

mann-Kuhn/Seel 2004: 83-84). Beim geplanten Elterngeld wird die Lücke durch eine maximale Bezugsdauer von lediglich 14 Monaten noch vergrößert.

Um diese Lücke zu schließen, gibt es zwei Möglichkeiten. Einerseits könnte die Bezugsdauer des Eltern- bzw. Erziehungsgeldes auf drei Jahre, also dem jetzigen Beginn des Rechts auf einen Kindergartenplatz, verlängert werden (so Hauser/Becker 2001: 304; Opielka 2004: 123). Die andere Möglichkeit wäre, schon ab dem 15. Lebensmonat einen Kinderbetreuungsplatz zu garantieren.

Mein Vorschlag, der zwischen diesen beiden Extremen liegt, ist erstens, das Recht auf einen Kindergartenplatz vom Beginn des vierten auf den Beginn des dritten Lebensjahres um ein Jahr vorzuziehen, und zweitens, das Elterngeld als individuelle Lohnersatzleistung für jeweils maximal ein Jahr pro Elternteil analog dem Arbeitslosengeld I und mit einer Mindestsicherung in Höhe des Existenzminimums eines Erwachsenen auszugestalten. Die Einführung der zwei so genannten Vätermonate geht zwar in die richtige Richtung, was die genannten Ziele angeht, eine Ausgestaltung als Lohnersatzleistung wäre aber sowohl systematischer als auch verständlicher. Danach würde jeder Elternteil bei Reduzierung der Erwerbstätigkeit bis zu einem Jahr eine Leistung erhalten, die vom vorherigen Einkommen abhängig ist. Würden beide Eltern ein solches individuelles Elterngeld nacheinander für jeweils ein Jahr beziehen, wären also zwei Jahre abgesichert, wobei es für Fälle, bei denen nur ein Elternteil existiert, Sonderregelungen geben müsste. Für die Zeit ab dem dritten Lebensjahr gäbe es dann ein Recht auf einen Kindergartenplatz. Ein so gestaltetes Elterngeld würde einen hohen Anreiz für Väter beinhalten, ihre Erwerbstätigkeit zu reduzieren und sich an der Erziehung der Kinder zu beteiligen. Gleichzeitig würde es Müttern besser als bisher ermöglichen, wieder erwerbstätig zu werden und den mit der Erwerbsunterbrechung verbundenen Einkommensverlust zu begrenzen. Die Zusatzkosten für eine solche Ausgestaltung des Elterngeldes dürften sich in Grenzen halten. Für das jetzige Elterngeld sind Kosten von etwa 4 Mrd. Euro jährlich eingeplant. Zu vermuten ist, dass sich diese Kosten durch die verlängerte potenzielle Laufzeit von 14 auf 24 Monate und die Erhöhung der Mindestleistung auf das Existenzminimum maximal verdoppeln würden. Außerdem wäre es überlegenswert, zur Finanzierung der höheren Mindestleistung die Obergrenze des Elterngeldes von 1.800 Euro monatlich etwas zu reduzieren.

6.4 Stufe 3: Erhöhung des Arbeitsangebots

Wie im Abschnitt 4 gezeigt, ist eine wichtige Ursache von Kinderarmut das geringe Arbeitsangebot der Mütter. Eine Strategie gegen Kinderarmut besteht deshalb darin, das Arbeitsangebot von Frauen zu erhöhen. Ein wesentliches Mittel dafür ist eine verbesserte Kinderbetreuung. Das heißt erstens, dass Kinderbetreuungseinrichtungen in ausreichendem Maße und in erreichbarer Nähe vorhanden sein müssen. Zweitens müssen sie Betreuungszeiten garantieren, die eine Erwerbstätigkeit ermöglichen. Drittens, und das gilt insbesondere, wenn sie ein Mittel gegen Familienarmut sein sollen, müssen sie auch bezahlbar bzw. sollten sie zumindest für untere Einkommensschichten umsonst sein. Schließlich ist nicht nur zu berücksichtigen, dass es bei der Kinderbetreuung darum geht, die Arbeitszeitbeschränkungen der Eltern zu verringern, sondern auch, dass Kinderbetreuungseinrichtungen einen erheblichen Beitrag für die Bildung und Chancengleichheit der Kinder leisten können.

Eine Förderung des Ausbaus der Kinderbetreuungseinrichtungen kann entweder durch Objekt- oder Subjektförderung erfolgen (vgl. Kreyenfeld et al. 2001: 108-109; Leipert/Opielka 1998: 113-114; Falck 2004). Objektförderung bedeutet, dass den Trägern Geld für den Ausbau von Kinderbetreuungsplätzen zur Verfügung gestellt wird. Subjektförderung bedeutet, dass nicht die Träger direkt finanziell gefördert werden, sondern die Eltern. Ein Vorschlag dafür sind Gutscheine, die die Eltern erhalten, die sie für die Kinderbetreuung einsetzen können (vgl. Kreyenfeld et al. 2001). Insofern handelt es sich also um einen zweckgebundenen Sozialtransfer. Der Vorteil von Kinderbetreuungsgutscheinen gegenüber einer direkten Objektförderung ist, dass das Angebot sich besser an die vorhandene Nachfrage anpassen kann. Bei der Ausgestaltung sind eine Reihe von Fragen zu klären, auf die hier nicht eingegangen werden soll (vgl. Kreyenfeld et al. 2001: 184-188). Es ist aber zu betonen, dass bei bestimmten Formen der Ausgestaltung die Wirkungen von Kinderbetreuungsgutscheinen problematisch sein können. So wurde zum Beispiel Anfang 2003 in Hamburg ein Modell eingeführt, bei dem Betreuungsgutscheine ausgegeben wurden, die lediglich für eine vierstündige Betreuung Gültigkeit hatten. Zusätzliche Betreuung musste von den Eltern dazugekauft werden (vgl. Falck 2004). Die „bessere“ Betreuung wurde dadurch vom Einkommen der Eltern abhängig. Auf diese Weise besteht die Gefahr einer Verschärfung einer „Zweiklassenbetreuung“, was in Hinblick auf Chancengleichheit äußerst problematisch ist.

Begründet wurde die beschriebene Ausgestaltung in Hamburg u.a. mit den begrenzten finanziellen Möglichkeiten der Stadt. Eine Alternative dazu, die ebenfalls die Kosten begrenzt hätte, wäre, die Gutscheine einkommensabhängig auszugeben (vgl. Wagner 2002: 47; Kreyenfeld et al. 2001: 187). Der Wert des Gutscheins würde dann mit zunehmendem Einkommen sinken. Für einkommensschwächere Haushalte wäre die Kinderbetreuung umsonst, während besser gestellte Haushalte einen mit zunehmendem Einkommen steigenden eigenen Beitrag zu den Kosten leisten würden. Durch solche Gutscheine würden die oben angegebenen Probleme nicht entstehen.

Insgesamt sind von der Einführung von Kinderbetreuungsgutscheinen wie auch von einem Ausbau der Kinderbetreuungsmöglichkeiten mittels Objektförderung eine Reihe positiver Auswirkungen zu erwarten. Dazu gehören eine Erhöhung des Arbeitsangebots von Müttern (vgl. Büchel/Spieß 2002) sowie eine Erhöhung der Geburten, also der Fertilität (vgl. Hank et al. 2003). In unserem Zusammenhang ist vor allem der Effekt auf das Arbeitsangebot von Müttern von Bedeutung, weil, wie oben erläutert, die Armutsquote bereits durch eine Teilzeiterwerbstätigkeit der Mutter stark sinkt. Ob das erhöhte Arbeitsangebot auch zu einer Beschäftigung führt, ist allerdings unklar. Kurzfristig könnte es sogar zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit führen. Langfristig ist jedoch damit zu rechnen, dass das höhere Arbeitsangebot von Frauen auch zu einer höheren Arbeitsnachfrage führt, was vor allem an der guten Qualifikation von Frauen liegt, so dass sich eine Einstellung eher lohnt als zum Beispiel bei Geringqualifizierten, bei denen eine Erhöhung des Arbeitsangebots nicht notwendigerweise auch eine höhere Nachfrage der Unternehmen nach Arbeitskraft zur Folge hat. Hinzu kommt, dass durch die höhere Erwerbstätigkeit von Frauen direkt eine höhere Arbeitsnachfrage im Bereich der Kinderbetreuung sowie möglicherweise im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen entsteht. Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass in Ländern mit einer gut ausgebauten Kinderbetreuung und einem höheren Arbeitsangebot von Frauen eher geringere Arbeitslosenquoten zu beobachten sind als in Deutschland.

Für die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit ist es über Verbesserungen bei der Kinderbetreuung hinaus notwendig, dass auch die Arbeitszeiten familienfreundlicher gestaltet werden können. Das gilt nicht nur für Mütter, sondern auch und insbesondere für Väter. Es ist wichtig zu betonen, dass eine verbesserte Balance von Familie und Beruf für Männer nicht nur aus Gründen der Gleichberechtigung und aus Sicht der Kinderinteressen sinnvoll sein kann, sondern auch deshalb, weil eine individuell flexiblere Gestaltung und Verkürzung der Arbeitszeit von Vätern es den Müttern eher erlaubt, ebenfalls erwerbstätig zu sein. In diesem Zusammenhang sind familienfreundliche Arbeitszeitmodelle, wie sie z.B. in den Niederlanden bestehen, und die Förderung von Teilzeitarbeit (vgl. Bäcker/Stolz-Willig 1995) positiv zu beurteilen. Der Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit oder Anreize für Teilzeittätigkeit können dazu positive Beiträge leisten (vgl. Schupp/Holst 2000; Schäfer/Vogel 2005).

Ein Grund für ein geringes Arbeitsangebot von Frauen ist, dass die Verdienstmöglichkeiten von Frauen selbst bei gleicher Qualifikation deutlich unter denen der Männer liegen (vgl. Strengmann-Kuhn/Seel 2004). Ein Abbau der Lohndiskriminierung von Frauen und die Schaffung von besseren Verdienstmöglichkeiten für Frauen würde deren Erwerbsbeteiligung erhöhen. Auch ein gesetzlicher Mindestlohn könnte zu erhöhten Arbeitsanreizen für Frauen führen (vgl. Sutherland 2001; Becker 2006). Darüber hinaus gibt es eine Reihe von Regelungen innerhalb des Steuer- und Sozialsystems, die einen Anreiz zu geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung schaffen, wozu insbesondere das Ehegattensplitting, aber auch verschiedene Bestimmungen in den Sozialversicherungen zählen, die letztlich auf dem Prinzip des Alleinverdienerhaushalts aufbauen.

6.5 Stufe 4: Existenzsicherung von erwerbstätigen Eltern

In den vorherigen Abschnitten wurden Maßnahmen diskutiert, die Armut vermeiden, die durch Kinder erst entsteht: durch die höheren (direkten) Kosten oder durch die durch Kinder entstehenden Arbeitsangebotsbeschränkungen. In den folgenden beiden Abschnitten geht es um Maßnahmen gegen andere Armutsursachen, die Kinderarmut nach sich ziehen. Wir betrachten also den Fall, dass das Einkommen der Eltern auch ohne Kinder unter der eigenen Armutsgrenze liegen würde ($Y_{E,oK} < AG_E$). Dabei konzentriere ich mich auf zwei Ursachen: erstens (zu) geringes Erwerbseinkommen und zweitens Arbeitslosigkeit, wobei ich mich bei den Gegenmaßnahmen wieder im Wesentlichen auf finanzielle Leistungen beschränke. Es geht also darum, geringe Erwerbseinkommen auszugleichen bzw. um die soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit.

Zunächst zu dem Problem, dass es trotz realisiertem Arbeitsangebot, also Erwerbstätigkeit, zu Armut kommt. Wenn das Existenzminimum der Kinder durch die in 6.1 diskutierten Maßnahmen abgesichert ist, würde es, wie oben ausgeführt, ausreichen, wenn das Einkommen der Eltern Y_E über deren Armutsgrenze AG_E liegt. Bei kleinen Kindern und einer Abdeckung des Existenzminimums eines Erwachsenen durch ein reformiertes Elterngeld wäre dann bei Paarhaushalten nur noch ein Erwerbseinkommen notwendig, das über der Armutsgrenze *eines* Erwachsenen liegt. Wenn die Arbeitsangebotsbeschränkungen für Eltern größerer Kinder beseitigt wären, könnte davon ausgegangen werden, dass beide Elternteile erwerbstätig sind (zumindest teilzeit), so dass insgesamt von dem Ziel ausgegangen werden kann, dass das eigene Erwerbseinkommen über dem Existenzminimum eines Erwachsenen liegt.

Unter der Voraussetzung, dass die in den Abschnitten 6.2 bis 6.4 diskutierten Maßnahmen wirksam sind, würde damit eine effektive Armutsvermeidung erreicht.

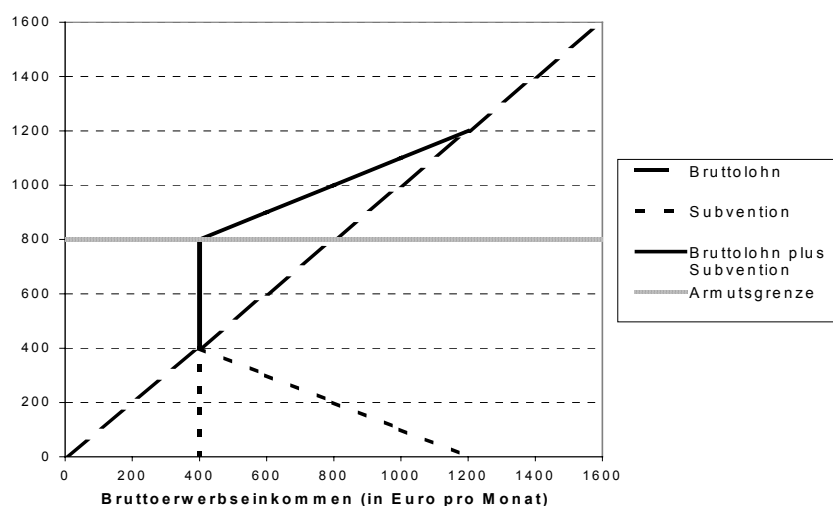
Eine naheliegende Forderung zur Absicherung eines Mindesteinkommens bei Erwerbstätigkeit ist die eines Mindestlohnes (vgl. Strengmann-Kuhn 2003a: 204-206; Sterkel et al. 2006). Ein Mindestlohn, wie er z.B. in Großbritannien existiert oder in Deutschland vom DGB gefordert wird, ist durchaus ein geeignetes Mittel, um das Existenzminimum eines Alleinstehenden bei *Vollzeiterwerbstätigkeit* abzusichern. Die ökonomischen Wirkungen eines Mindestlohns sind übrigens nicht unbedingt so negativ, wie es auf den ersten Blick erscheint. Sowohl theoretisch als auch empirisch zeigt sich, dass die Beschäftigungswirkungen sogar positiv sein können (vgl. SVR 2006: 142-146).

Da es einen Mindestlohn aber bisher nicht gibt und außerdem ein Mindestlohn, der auch bei Teilzeiterwerbstätigkeit existenzsichernd wäre, skeptischer zu beurteilen wäre (vgl. Strengmann-Kuhn 2003a: 204-205), wird im Folgenden diskutiert, wie das Existenzminimum trotz niedriger Erwerbseinkommen durch staatliche Leistungen garantiert werden kann. Es ist im Rahmen dieses Beitrags nicht möglich, die Vielzahl der Vorschläge, die im deutschen und internationalen Bereich dazu diskutiert werden, auch nur annähernd kritisch zu würdigen. Blundell (2001) gibt einen Überblick über zentrale Evaluationsergebnisse und -methoden für die USA, Kanada und Großbritannien. Ein zentrales Ergebnis ist, dass für Alleinerziehende ein Anstieg der Erwerbsbeteiligung zu beobachten ist, während für Ehefrauen, insbesondere von erwerbstätigen Männern, das Ergebnis ambivalent sein kann. Ich komme darauf bei der Diskussion der konkreten Vorschläge noch einmal zurück. Das Ausmaß der Arbeitsangebotseffekte, die im theoretischen Modell positiv oder negativ sein können, ist dabei von der konkreten Ausgestaltung, insbesondere den Anrechnungsraten des Einkommens abhängig. Für neuere Überblicke über die Ergebnisse in den USA vgl. Blank (2002) und Eissa/Hoynes (2005) sowie zu weiteren Ländern Levy et al. (2006), Kaltenborn/Knerr (2006) und SVR (2006: 47-57). Während es bei den meisten in Deutschland diskutierten Vorschlägen von Lohnsubventionen im Wesentlichen um Arbeitsmarktpolitik und weniger (oder gar nicht) um das Ziel der Existenzsicherung geht, wurden der Earned Income Tax Credit (EITC) in den USA (vgl. Schelkle 2000; Burkhauser et al. 1996) und der Working Families Tax Credit in Großbritannien (vgl. Dickens/Ellwood 2003; Levy et al. 2006) auch mit dem expliziten Ziel der Armutsvermeidung bei Erwerbstätigkeit, insbesondere in Hinblick auf Familien, eingeführt.

Im Folgenden werde ich mich auf zwei eigene Vorschläge konzentrieren, von denen der eine am individuellen Arbeitseinkommen als „existenzsichernde Lohnsubvention“ (vgl. Strengmann-Kuhn 2003a: 211-215) ansetzt, der zweite hingegen am gemeinsamen Arbeitseinkommen der Eltern, wodurch er dem Earned Income Tax Credit (EITC) ähnelt (vgl. Strengmann-Kuhn 2003a: 221-222). In beiden Fällen soll aber nicht jedes Erwerbseinkommen auf das Existenzminimum aufgestockt werden, sondern die Sicherung des Existenzminimums wird erst ab einem bestimmten Arbeitseinkommen erreicht (zu den Zielen und normativen Begründungen der Ausgestaltung siehe Strengmann-Kuhn 2003a: 200-202). Bei der existenzsichernden Lohnsubvention stellt dabei die Geringfügigkeitsgrenze (also zur Zeit 400 Euro) eine geeignete Grenze dar, u.a. weil Minijobs schon vom Grundsatz her nicht dazu gedacht sind, den Lebensunterhalt zu sichern (vgl. auch SVR 2006: 83). Das Ziel ist also, dass bei jeder voll sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung die Summe aus Arbeitsein-

kommen und Zuschuss über der Armutsgrenze eines Alleinstehenden liegt. Wenn wir von einer Armutsgrenze von 800 Euro ausgehen, bedeutet das, dass bei 400 Euro Erwerbseinkommen ein Zuschuss von noch einmal 400 Euro notwendig wäre; bei höheren Einkommen könnte er dann geringer ausfallen. Bei einer Transferentzugsrate von z.B. 50 %, wobei alles über 400 Euro hinausgehende Erwerbseinkommen zur Hälfte auf den Zuschuss angerechnet würde, würde es ab 1200 Euro keine Leistung mehr geben (vgl. Abb. 2). Durch die Begrenzung auf diesen engen Subventionsbereich dürften sich die Kosten im Vergleich zu anderen Vorschlägen in Grenzen halten. Eine solche existenzsichernde Lohnsubvention könnte als einkommensabhängiger Transfer, als partielles Basiseinkommen (vgl. Strengmann-Kuhn 2005a) oder wie der EITC als negative Einkommenssteuer umgesetzt werden. Sie würde ein individuelles Existenzminimum garantieren und hätte gleichzeitig eine Reihe von positiven Anzeizeffekten. Erstens existiert ein starker Anreiz für bisherige Nichterwerbspersonen, also insbesondere Hausfrauen und Mütter, Arbeit anzubieten. Zweitens entsteht ein Anreiz, Mini-Jobs zumindest in so genannte „Midi-Jobs“ umzuwandeln, wodurch auch eine bessere soziale Absicherung in der Zukunft erreicht würde. Schließlich gibt es den Anreiz für Vollzeitbeschäftigte ihre Arbeitszeit zu reduzieren, was zu mehreren Effekten führt, die in der Summe positiv oder negativ beurteilt werden können. Erstens bedeutet eine Absenkung der Arbeitszeit mehr Zeit für die Kinder, was gesellschaftspolitisch positiv beurteilt werden kann. Zweitens kann sie dazu führen, dass ein Arbeitsangebot der Partnerin oder des Partners erst ermöglicht wird (siehe Abschnitt 6.3). Drittens führt eine Reduktion des Arbeitsangebots zu einer Entlastung des Arbeitsmarkts und einer damit möglicherweise verbundenen Reduzierung der Arbeitslosigkeit. Schließlich kann die Absenkung des Arbeitsangebots aber auch zu einer Verringerung der Beschäftigung führen, was wiederum ein

Abbildung 2: Existenzsichernde Lohnsubvention



Quelle: eigene Darstellung

Sinken der Produktion nach sich ziehen kann. Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit ist aber damit zu rechnen, dass dieser letzte Effekt in der Regel ausbleibt oder nur relativ gering ist. Was allein das Arbeitsangebot angeht, so zeigen diverse empirische Untersuchungen, insbesondere zum EITC in den USA, dass üblicherweise der (negative) Arbeitszeiteffekt durch den (positiven) Partizipationseffekt mehr als ausgeglichen wird (vgl. Eissa/Hoynes 1998, 2005; Blundell 2001).

Zusammen mit dem oben dargestellten Kindergeldzuschlag würde Armut von Alleinerziehenden verhindert, sobald sie mehr als 400 Euro verdienen. Bei Paaren würden bereits zwei Teilzeitbeschäftigungen mit jeweils mehr als 400 Euro für die Sicherung des Existenzminimums ausreichen. Dadurch ergäbe sich auch ein Anreiz für Männer, ihre Arbeitszeit zu reduzieren und sich stärker der Kindererziehung zu widmen. Gäbe es zusätzlich einen Mindestlohn, der das Existenzminimum bei Vollzeiterwerbstätigkeit abdeckt, würden im Wesentlichen Teilzeittätigkeiten bezuschusst.

Dem zweiten Vorschlag, der am Arbeitseinkommen beider Eltern ansetzt, dient der Earned Income Tax Credit (EITC) als Vorbild, der in den USA bereits seit Mitte der 1970er Jahre als ein Mittel gegen Armut von Erwerbstätigen existiert, aber erst durch deutliche Verbesserungen in den 1990er Jahren an Bedeutung gewonnen hat. Der EITC ist ein Transfer, der im Rahmen der jährlichen Einkommensteuererklärung, also im Nachhinein gewährt und mit der normalen Steuerschuld verrechnet bzw. als negative Steuer ausgezahlt wird. Dabei sind drei Einkommensgruppen zu unterscheiden. Für eine Familie mit einem Jahreseinkommen von bis zu ca. \$10.000 wird ein Zuschuss von 40 % gewährt (*phase-in range*), d.h. bis zu diesem Betrag nimmt die Subvention mit dem Einkommen proportional zu. Zwischen \$10.000 und \$14.000 gibt es einen konstanten Zuschuss von ca. \$4.000, der dann mit steigendem Einkommen linear bis zu einem Einkommen von ca. \$34.000 abnimmt (*phase-out range*).

Für Deutschland könnte ein EITC für Einelternfamilien so aussehen wie die dargestellte existenzsichernde Lohnsubvention. Bei gemeinsamer Veranlagung zur Einkommensteuer müsste das Existenzminimum eines Paares abgedeckt werden. Die Armutsgrenze eines Zweipersonenhaushalts beträgt bei der modifizierten OECD-Äquivalenzskala das 1,5-fache eines Alleinstehenden, und bei der ursprünglichen das 1,7-fache. Wenn wir von der modifizierten Skala und einer Armutsgrenze von 800 Euro für einen Alleinstehenden ausgehen, würde das Existenzminimum eines Paares 1.200 Euro betragen. Bei zwei geringfügigen Beschäftigungen oder einer Beschäftigung von mindestens 800 Euro würde also auch für Paarhaushalte ein maximaler Zuschuss von 400 Euro ausreichen, um das Existenzminimum abzusichern.

Konkret könnte ein EITC für Deutschland also so umgesetzt werden, dass er maximal 400 Euro beträgt. Bei Einelternhaushalten würden Erwerbseinkommen über 400 Euro und bei gemeinsamer Veranlagung über 800 Euro auf diesen Zuschuss angerechnet, z.B. zu 50 %. Einelternhaushalte würden dann bis 1.200 Euro und Paarhaushalte bis 1.600 Euro Arbeitseinkommen einen Zuschuss erhalten. Das entspräche also der *phase-out-range* des EITC in den USA. Darüber hinaus wäre darüber nachzudenken, ob es für niedrigere Einkommen eine *phase-in-range* und/oder einen Bereich mit einem konstanten Zuschuss von 400 Euro geben sollte, was allerdings die Kosten erhöhen und die Arbeitsanreizwirkungen abschwächen würde.

Das wesentliche Problem bei der Einführung eines EITC, der an dem gemeinsamen Einkommen der Eltern ansetzt, ist, dass für Paarhaushalte ein Rückgang der

Erwerbsbeteiligung von Frauen denkbar ist, wie dies empirisch für die USA teilweise festgestellt wurde (vgl. Eissa/Hoynes 1998, 2005; Blank 2002). Was die Arbeitsanreize angeht, gibt es in der Theorie zwei Effekte. Einerseits lohnt es sich eher Arbeit anzubieten, weil der Grenzsteuersatz relativ gering ist (Substitutionseffekt), andererseits erhöht sich das Einkommen des Haushaltes, was den Anreiz Arbeit anzubieten verringert (Einkommenseffekt). Im Einpersonenmodell drückt sich das durch die eventuelle Verringerung der Arbeitszeit von Vollzeitbeschäftigten aus, wie sie für die existenzsichernde Lohnsubvention beschrieben wurde. In einem Mehrpersonenmodell kann das aber dazu führen, dass die Person mit dem geringeren potentiellen Lohnsatz, also meistens die Frau, gar keine Arbeit mehr anbietet. Deswegen wäre es sinnvoll einen individuellen EITC einzuführen, der wie die oben dargestellte existenzsichernde Lohnsubvention konstruiert ist.

In beiden Fällen ergäbe sich bei einem EITC ein Problem, das sich für alle Modelle einer negativen Einkommensteuer stellt, nämlich, dass die Leistung erst im Nachhinein, am Ende des Jahres oder noch später, ausgezahlt wird. Um eine aktuelle finanzielle Notlage zu bekämpfen, ist es jedoch notwendig, dass die entsprechende Leistung direkt bezogen werden kann, wenn der Bedarf entsteht. Es sollte deshalb entweder die Möglichkeit geben, dass das Finanzamt den Zuschuss auch im Vorhinein auszahlen und später mit der Einkommensteuer verrechnen kann, oder der *tax credit* wird gleich als Grundeinkommen an alle Erwerbstätigen ausgezahlt und der Grundfreibetrag der Einkommensteuer entsprechend reduziert.

6.6 Stufe 5: Mindestsicherung in den Sozialversicherungen und bei Arbeitslosigkeit

Durch Maßnahmen, wie sie bisher beschrieben wurden, wird das Existenzminimum von Kindern, eines Erziehenden und/oder von Erwerbstätigen gedeckt, so dass im Regelfall Armut von Familien verhindert würde. Armut von Familien könnte nun noch dadurch entstehen, dass die Eltern oder zumindest ein Elternteil zu geringe Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Alter, Erwerbsunfähigkeit etc. erhalten. Um Armut bei Arbeitslosigkeit zu verhindern, wurde ab 2005 das Arbeitslosengeld II eingeführt. Dabei handelt es sich allerdings wie auch bei der „bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit“, die seit dem 1.1.2003 existiert, nur um eine Variante der Sozialhilfe und insofern lediglich um ein Instrument der Armutsbekämpfung. Um als Maßnahme der Armutsvermeidung das individuelle Existenzminimum bei Arbeitslosigkeit abzudecken, wäre es sinnvoll, wie beim Elterngeld eine Mindestleistung in das Arbeitslosengeld I einzubauen und für alle Arbeitslosen ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld I ein einheitliches Arbeitslosengeld II in Höhe des Existenzminimums eines Alleinstehenden zu zahlen (vgl. Strengmann-Kuhn 2003b). Eine solche Leistung hätte günstigere Verteilungseffekte als das existierende Arbeitslosengeld II, wäre wegen der wegfallenden Bedürftigkeitsprüfung wesentlich unbürokratischer zu handhaben und auch die Kosten würden, wenn überhaupt, nur unwesentlich über den jetzigen Kosten des Arbeitslosengeldes II liegen. Für die Rente gibt es ebenfalls eine Reihe von Vorschlägen, die das individuelle Existenzminimum garantieren, auf die ich hier aber nicht im Einzelnen eingehe, weil die Rente für Familienarmut weniger Relevanz hat (vgl. aber Strengmann-Kuhn 2004a).

7. Zusammenfassung und Fazit

Ziel dieses Beitrags war es, Vorschläge zu entwickeln, die geeignet sind, Kinderarmut in Deutschland effektiv zu vermeiden. Dabei kristallisierten sich vor allem folgende fünf Maßnahmen heraus:

1. Zunächst gilt es zu verhindern, dass Armut entsteht, obwohl das Einkommen der Eltern ausreicht, um deren eigenes Existenzminimum abzusichern, also dann, wenn Kinder die alleinige Armutsursache sind. Dies kann durch eine *Kindergrundsicherung*, also einem einkommensabhängigen Kindergeldzuschlag für alle Eltern mit geringen Einkommen, erreicht werden. Alternativ wäre auch ein existenzsicherndes Kindergeld denkbar, mit dem vor allem das Problem der Nichtinanspruchnahme verhindert wird, das bei einer einkommensabhängigen Kindergrundsicherung wie dem eingeführten Kinderzuschlag existiert.
2. Darüber hinaus führen Kinder zu einem verringerten Arbeitsangebot der Eltern, insbesondere der Mütter. Bei kleinen Kindern kann der Einkommensverlust der hierdurch entsteht, durch ein *individuelles, einkommensabhängiges Elterngeld mit existenzsichernder Mindestsicherung* ausgeglichen werden, das beide Eltern wie das Arbeitslosengeld I jeweils ein Jahr beziehen können.
3. Ab dem dritten Lebensjahr sollten *Kinderbetreuungsgutscheine* eingeführt werden, die mindestens für untere bis mittlere Einkommensgruppen eine kostenlose Kinderbetreuung ermöglichen. Zusätzlich sollte es schon ab diesem Zeitpunkt, und nicht erst wie bisher ab dem vierten Lebensjahr, ein Recht auf einen Kindergartenplatz oder eine Kindergartenpflicht geben.
4. Durch einen *Earned Income Tax Credit* (EITC), eine negative Einkommensteuer für Erwerbseinkommen, kann sichergestellt werden, dass bei Erwerbstätigkeit, die über geringfügige Beschäftigungen hinausgeht, das Existenzminimum abgesichert ist. Dies kann als individuelle negative Einkommensteuer geschehen, bei der das individuelle Arbeitseinkommen aufgestockt wird, oder dadurch, dass bei Paaren das gemeinsame Erwerbseinkommen auf das gemeinsame Existenzminimum aufgestockt wird. Auch bei Einführung eines EITC ist trotzdem ein Mindestlohn sinnvoll. Bei einer Vollzeitwerbstätigkeit wäre dann in der Regel kein staatlicher Zuschuss notwendig und der EITC wäre vor allem eine Absicherung bei Teilzeiterwerbstätigkeit.
5. Schließlich ist es notwendig, dass das Existenzminimum von Personen gedeckt wird, die nicht arbeiten können (Arbeitslose, Erwerbsunfähige, Rentnerinnen und Rentner etc.), was durch *Mindestleistungen in den Sozialversicherungen* und ein *einheitliches, individuelles Arbeitslosengeld II* erreicht werden kann.

Mit diesem Maßnahmenpaket könnte Kinderarmut in Deutschland fast ganz vermieden werden, so dass ein Sozialhilfebezug nur noch in einzelnen Extremfällen notwendig würde.

Die Finanzierung der Maßnahmen kann auf unterschiedlichen Wegen erfolgen. So könnte das beschriebene Elterngeld aufgrund der Analogie zum Arbeitslosengeld I Bestandteil der Arbeitslosenversicherung und infolge dessen über Sozialversicherungsbeiträge finanziert werden. Sinnvoll wäre in diesem Fall eine Finanzierung als Bürgerversicherung (vgl. Strengmann-Kuhn 2005b). Der EITC kann einfach in die Einkommensteuer integriert werden, wobei insbesondere die individuelle Variante geeignet

wäre, in ein umfassendes Steuerreformkonzept eingebettet zu werden, bei der insgesamt auf eine Individualbesteuerung umgestellt würde. Das Ehegattensplitting könnte ebenso entfallen wie der Kinderfreibetrag durch die Kindergrundsicherung (Kindergeld plus Kindergeldzuschlag), was zu erheblichen Mehreinnahmen führen würde. Zur Finanzierung der Kinderbetreuungsgutscheine wird eine Kinder- oder Familienkasse vorgeschlagen (vgl. Kreyenfeld et al. 2001: 179-182; Spieß 2005). Dabei handelt es sich um eine Art Sozialversicherung (Parafiskus), in die alle Erwachsenen Beiträge einzahlen, die dann für die Kinderbetreuung bzw. die Kinderbetreuungsgutscheine verwendet werden. Denkbar wäre, diese Idee der Familienkasse auszuweiten und weitere Familienleistungen auf diese Weise zu finanzieren (vgl. Spieß 2004).

Zu einzelnen Maßnahmen wurden zwar Abschätzungen zu den Kosten vorgenommen, eine genaue Simulation der Kosten wie auch der Arbeitsangebotswirkungen muss jedoch weiteren Analysen überlassen bleiben. Die einzelnen Vorschläge wurden aber auch mit Blick auf die daraus folgenden Arbeitsangebotswirkungen entwickelt und verfolgen das Ziel, möglichst zielgenau und effektiv Armut zu vermeiden, so dass damit letztlich auch die Kosten relativ gering sein dürften. Eine kostenlose Vermeidung von Armut wird dabei nicht möglich sein. Es bleibt letztlich der Politik überlassen, welches Ausmaß an Armutsverringerung angestrebt wird und in welchem Umfang die vorgeschlagenen Maßnahmen umgesetzt werden. Bei vorhandenem politischen Willen wäre auch eine völlige Beseitigung der Einkommensarmut von Kindern möglich.

Literaturverzeichnis

- Atkinson, Tony; Cantillon Bea; Marlier, Eric; Nolan, Brian (2002): *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Atkinson, Tony; Cantillon, Bea; Marlier, Eric; Nolan, Brian (2005): Taking forward the EU Social Inclusion Process. An Independent Report commissioned by the Luxembourg Presidency of the Council of the European Union. Download unter: http://www.ceps.lu/eu2005_lu/inclusion/report.cfm (Zugriff am 3.11.2006).
- Bäcker, Gerhard; Stolz-Willig, Brigitte (1995): „Mehr Teilzeitarbeit – aber wie? Zur Diskussion über Förderung und soziale Absicherung optionaler Arbeitszeiten“, *Sozialer Fortschritt* 44: 54-64.
- Barr, Nicholas (2004): *The Economics of the Welfare State*. 4. Auflage. Oxford: Oxford University Press.
- Beblo, Miriam; Wolf, Elke (2002): „Die Folgekosten von Erwerbsunterbrechungen“, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 71: 83-94.
- Becker, Irene (2002): „Frauenerwerbstätigkeit hält Einkommensarmut von Familien in Grenzen“, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 71: 126-146.
- Becker, Irene (2006): „Mindestlohn – ein Instrument (auch) zur Förderung der Gender-Gerechtigkeit?“, in: Gabriele Sterkel; Thorsten Schulten; Jörg Wiedemuth (Hg.): *Mindestlöhne gegen Lohndumping. Rahmenbedingungen – Erfahrungen – Strategien*. Hamburg: VSA, 61-79.
- Becker, Irene; Hauser, Richard; unter Mitarbeit von Klaus Kortmann, Tatjana Mika und Wolfgang Strengmann-Kuhn (2005): *Dunkelziffer der Armut. Ausmaß und Ursachen der Nichtinanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen*. Berlin: edition sigma.
- Becker, Irene; Hauser, Richard; unter Mitarbeit von Peter Krause, Markus Grabka, Birgit Mattil und Klaus Kortmann (2004): Verteilung der Einkommen 1999-2003. Gutachten für den 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung.

- Beisenherz, H. Gerhard (2002): *Kinderarmut in der Wohlfahrts-gesellschaft. Das Kainsmal der Globalisierung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Blair, Tony (1999): „Beveridge revisited: A welfare state for the 21st century“, in: Walker, Robert (Hg.): *Ending Child Poverty: Popular Welfare for the 21st century*. Bristol: Policy Press, 7-18.
- Blank, Rebecca M. (2002): „Evaluating Welfare Reform in the United States“, *Journal of Economic Literature* 40: 1105-1166.
- Blundell, Richard (2001): „Welfare reform for low income workers“, *Oxford Economic Papers* 53: 189-214.
- BMGS, Bundesministerium für Gesundheit und Soziales (2003): Strategien zur Stärkung der sozialen Integration. Nationaler Aktionsplan für Deutschland zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Berlin.
- BMGS, Bundesministerium für Gesundheit und Soziales (2005): *Statistisches Taschenbuch 2005. Arbeits- und Sozialstatistik*. Berlin.
- Büchel, Felix; Spieß, C. Katharina (2002): „Kindertageseinrichtungen und Müttererwerbstätigkeit – Neue Ergebnisse zu einem bekannten Zusammenhang“, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 71: 95-113.
- Buhr, Petra (1998): „Armut durch Kinder – zur Logik der Benachteiligung von Familienarbeit im Sozialstaat“, in: Andreas Netzler; Michael Opielka (Hg.): *Neubewertung der Familienarbeit in der Sozialpolitik*. Opladen: Leske + Budrich, 71-83.
- Bundesregierung (2001): Lebenslagen in Deutschland. Materialband zum ersten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin.
- Bundesregierung (2005): Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin.
- Burkhauser, Richard; Couch, Kenneth A.; Glenn, Andrew J. (1996): „Public Policies for the working poor: The Earned Income Tax Credit versus Minimum Wage Legislation“, *Research in Labor Economics* 15: 65-109.
- Burmester, Monika (2003): *Disparitäten im Sozialhilfebezug*. Frankfurt a.M. u.a.: Peter Lang.
- Burri, Stefan (1998): *Methodische Aspekte der Armutsforschung*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- Butterwegge, Christoph (2000): *Kinderarmut in Deutschland: Ursachen, Erscheinungsformen und Gegenmaßnahmen*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Butterwegge, Christoph (2005): „Maßnahmen zur Verringerung und Vermeidung von Kinderarmut“, *WSI-Mitteilungen* 58: 244-248.
- Butterwegge, Christoph; Klundt, Michael (Hg.) (2003): *Kinderarmut und Generationengerechtigkeit: Familien- und Sozialpolitik im demografischen Wandel*. Opladen: Leske + Budrich.
- Butterwegge, Christoph; Klundt, Michael; Zeng, Michael (2005): *Kinderarmut in Ost- und Westdeutschland*. Opladen: Leske + Budrich.
- Crossley, Thomas F.; Curtis, Lori J. (2006): „Child Poverty in Canada“, *Review of Income and Wealth* 52: 237-260.
- Der Paritätische Wohlfahrtsverband (2005): Zu wenig für zu viele. Kinder und Hartz IV: Eine erste Bilanz der Auswirkungen des SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende).
- Dickens, Richard; Ellwood, David T. (2003): „Child Poverty in Britain and the United States“, *Economic Journal* 113: F219-F239.
- Eissa, Nada; Hoynes, Hillary W. (1998): The Earned Income Tax Credit and The Labor Supply of Married Couples. NBER-Working paper 6856. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Eissa, Nada; Hoynes, Hillary W. (2005): Behavioral responses to taxes: Lessons from the EITC and labor supply. NBER-Working paper 11729. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

- Faik, Jürgen (1997): „Institutionelle Äquivalenzskalen als Basis von Verteilungsanalysen – Eine Modifizierung der Sozialhilfeskala“, in: Irene Becker; Richard Hauser (Hg.): *Einkommensverteilung und Armut. Deutschland auf dem Weg zur Vierfünftel-Gesellschaft?* Frankfurt a.M./New York: Campus, 13-42.
- Falck, Oliver (2004): „Das Hamburger ‚Kita-Gutscheinsystem‘ besser als sein Ruf? Eine ökonomische Betrachtung“, *Sozialer Fortschritt* 53: 63-74.
- Grabka, Markus; Krause, Peter (2005): „Einkommen und Armut von Familien und älteren Menschen“, *DIW-Wochenbericht* 72: 155-162.
- Hank, Karsten; Kreyenfeld, Michaela; Spieß, C. Katharina (2003): *Kinderbetreuung und Fertilität in Deutschland*. Diskussionspapier Nr. 331 des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung. Berlin.
- Hauser, Richard (1994): „Armut im Sozialstaat als Problem einer Theorie der integrierten Sozial- und Verteilungspolitik“, in: Richard Hauser; Uwe Hochmuth; Johannes Schwarze (Hg.): *Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik*. Band 1. Berlin: Akademie Verlag, 291-335.
- Hauser, Richard (2003): „Familienlastenausgleich als Instrument der Armutsbekämpfung. Zum Modell eines einkommensabhängigen Kindergeldzuschlags“, *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge* 83: 178-185.
- Hauser, Richard; Becker, Irene (2001): „Lohnsubventionen und verbesserter Familienlastenausgleich als Instrumente zur Verringerung von Sozialhilfeabhängigkeit“, in: Hans-Christian Mager; Henry Schäfer; Klaus Schrüfer (Hg.): *Private Versicherung und Soziale Sicherung*. Festschrift zum 60. Geburtstag von Roland Eisen. Marburg: Metropolis, 293-312.
- Hauser, Richard; Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2004): *Armut der älteren Bevölkerung in den Ländern der Europäischen Union*. DRV-Schriften des Verbandes der Rentenversicherungsträger, Band 54. Frankfurt a.M.: Eigenverlag.
- Hock, Beate; Holz, Gerda; Simmendinger, Renate; Wüstendorfer, Werner (2000): *Gute Kindheit – schlechte Kindheit? Armut und Zukunftschancen von Kindern und Jugendlichen in Deutschland*. Abschlussbericht zur Studie im Auftrag des Bundesverbandes der Arbeiterwohlfahrt. Frankfurt a.M.: ISS-Eigenverlag.
- Holz, Gerda; Hock, Beate (2006): „Infantilisierung von Armut begreifbar machen – Die AWO-ISS-Studien zu familiärer Armut“, *Vierteljahresshefte zur Wirtschaftsforschung* 75: 77-88.
- Hufnagel, Rainer (2003): „The Impact of Domestic Child Care on School Performance“, *Schmollers Jahrbuch (Journal of Applied Social Studies)* 123: 189-198.
- Jenkins, Stephen (1991): „Poverty Measurement and the Within Household Distribution: Agenda for Action“, *Journal of Social Policy* 20: 457-483.
- Kaltenborn, Bruno; Knerr, Petra (2006): *Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich – ein ausgewählter internationaler Vergleich*. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Beiträge zur Wirtschaftsforschung und Politikberatung Nr. 30. Berlin.
- Kirchhof, Paul (2003): „Das EstGB – Ein Vorschlag zur Reform des Ertragssteuerrechts“, *Deutsches Steuerrecht* 41, Beihefter 5: 1-16.
- Klocke, Andreas; Hurrelmann, Klaus (Hg.) (2001): *Kinder und Jugendliche in Armut. Umfang, Auswirkungen und Konsequenzen*. 2., vollständig überarbeitete Auflage. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Knabe, Andreas (2005): „Erwerbstätigenfreibetrag und Kinderzuschlag: Adverse Arbeitsanreize bei Hartz IV“, *Sozialer Fortschritt* 9: 220-226.
- Kreyenfeld, Michaela; Spieß, C. Katharina; Wagner, Gert G. (2001): *Finanzierungs- und Organisationsmodelle institutioneller Kinderbetreuung*. Neuwied: Luchterhand.
- Landesregierung Schleswig-Holstein (2004): *Anders steuern: Gemeinwesen stärken. Der schleswig-holsteinische 10-Punkte-Plan für ein gerechtes und einfaches Steuersystem*. Eckpunkte.

- Leipert, Christian; Opielka, Michael (1998): Erziehungsgehalt 2000. Ein Weg zur Aufwertung von Erziehungsarbeit. Deutscher Arbeitskreis für Familie e.V. Freiburg i. Br.
- Levy, Horacio; Leitz, Christine; Sutherland, Holly (2006): Alternative Tax-Benefit Strategies to Support Children in the European Union: Recent Reforms in Austria, Spain and the UK. Reihe Ökonomie 185. Institut für höhere Studien (IHS). Wien.
- Meister, Wolfgang (2006): „Der Kinderzuschlag für Geringverdiener – ein Beispiel für mangelhafte Abstimmung im deutschen Transfersystem“, *ifo-schnelldienst* 59: 12-20.
- Micklewright, John (2004): Child Poverty in English-Speaking Countries. IZA Discussion Paper No. 1113. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit. Bonn.
- Opielka, Michael (2005): „Die Idee einer Grundeinkommensversicherung. Analytische und politische Erträge eines erweiterten Konzepts der Bürgerversicherung“, in: Wolfgang Strengmann-Kuhn (Hg.): *Das Prinzip Bürgerversicherung. Die Zukunft im Sozialstaat*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 99-139.
- Palentien, Christian (2004): *Kinder- und Jugendarmut in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Rat der Europäischen Union (2004): Gemeinsamer Bericht der Kommission und des Rates über die soziale Eingliederung. Drucksache 7101/04. Brüssel.
- Schäfer, Andrea; Vogel, Claudia (2005): „Teilzeitbeschäftigung als Arbeitsmarktchance.“ *DIW-Wochenbericht* 72: 131-138.
- Schelkle, Waltraud (2000): „Vom großen Bruder lernen? Der Earned Income Tax Credit im US-amerikanischen Workfare-System“, in: Jürgen Schupp; Heike Solga (Hg.): *Niedrig entlohnt = niedrig qualifiziert? Chancen und Risiken eines Niedriglohnsektors in Deutschland*. Dokumentation der Tagungsbeiträge auf CD-ROM. Berlin: DIW/MPIfB.
- Schupp, Jürgen; Holst, Elke (2000): „Förderung von Teilzeitarbeit durch gesetzlichen Rechtsanspruch – Reform oder Hindernis für mehr Beschäftigung?“, *DIW-Wochenbericht* 67: 825-832.
- Seel, Barbara (2002): Armut und Umverteilung im Haushalt durch Haushaltsproduktion. Arbeitsbericht Nr. 3/2002 des Instituts für Haushalts- und Konsumökonomik. Universität Hohenheim.
- Spieß, C. Katharina (2004): Parafiskalische Modelle zur Finanzierung familienpolitischer Leistungen. Materialien des DIW Berlin Nr. 36.
- Spieß, C. Katharina (2005): „Eine Familienkasse als familienbezogene Ergänzung einer Bürgerversicherung?“, in: Wolfgang Strengmann-Kuhn (Hg.): *Das Prinzip Bürgerversicherung. Die Zukunft im Sozialstaat*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 189-203.
- Statisches Bundesamt (2003): Statistik der Sozialhilfe 2002. Fachserie 13/Reihe 2.1 des Statistischen Bundesamts.
- Sterkel, Gabriele; Schulten, Thorsten; Wiedemuth, Jörg (Hg.) (2006): *Mindestlöhne gegen Lohn-dumping. Rahmenbedingungen – Erfahrungen – Strategien*. Hamburg: VSA.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2003a): *Armut trotz Erwerbstätigkeit. Analysen und sozialpolitische Konsequenzen*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2003b): „Die geplante Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – finanzielle Auswirkungen für die Betroffenen und ein Gegenvorschlag“, *Sozialer Fortschritt* 52: 291-296.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2004a): „Grundrente und Grundsicherung im Alter – Ziele, Modelle und offene Fragen“, in: Michael Opielka (Hg.): *Grundrente in Deutschland. Sozialpolitische Analysen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 99-118.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2004b): Poverty measurement with the European Community Household Panel. Paper prepared for the ChangeQual Network Meeting in Paris, May 2004. Download unter: <http://www.nuff.ox.ac.uk/projects/changequal/> (Zugriff am 3.11.2006).

- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2005a): „Working Poor in Europe: A Partial Basic Income for Workers?“, in: Guy Standing (Hg.): *Promoting Income Security as a Right: Europe and North America*. London: Anthem Press, 253-268.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2005b): „Das Modell Bürgerversicherung zur Reform der sozialen Sicherung in Deutschland“, in: Wolfgang Strengmann-Kuhn (Hg.): *Das Prinzip Bürgerversicherung. Die Zukunft im Sozialstaat*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 7-27.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang; Seel, Barbara (2004): *Einkommensdiskriminierung und frauenspezifische Erwerbsbiographie*. Aachen: Shaker.
- Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2007): „Armut und soziale Ausgrenzung in Europa“, in: Christoph Linzbach; Uwe Lübking; Stephanie Scholz; Bernd Schulte (Hg.): *Globalisierung und Europäisches Sozialmodell*. Baden-Baden: Nomos (i.E.).
- Sutherland, Holly (2001): The National Minimum Wage and In-work Poverty. DAE Working Papers Number MU0102, Department of Applied Economics, University of Cambridge.
- SVR, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2006): Arbeitslosengeld II reformieren: Ein zielgerichtetes Kombilohnmodell. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie. Wiesbaden.
- Unicef (2005): Child Poverty in Rich Countries. Innocenti Report Card No. 6. Unicef Innocenti Research Centre. Florenz.
- Vlaminckx, Koen; Smeeding, Timothy S. (Hg.) (2001): *Child well-being, child poverty and child policy in modern nations. What do we know*. Bristol: Policy Press.
- Wagner, Gert G. (2002): „Kinderbetreuung und Vorschulerziehung sollten flexibel gestaltet werden – Erziehung muss für Eltern keine ökonomische Last sein“, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 71: 43-51
- Zander, Margherita (Hg.) (2005): *Kinderarmut. Einführendes Handbuch für Forschung und soziale Praxis*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Korrespondenz: Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn
Fachbereich Wirtschaftswissenschaften
Universität Frankfurt am Main
Postfach 111932
60054 Frankfurt am Main

E-Mail: strengmann@wiwi.uni-frankfurt.de