

## **Ein Europäisches Basis-Kindergeld gegen Kinderarmut und für mehr sozialen Zusammenhalt in der Europäischen Union**

*Wolfgang Strengmann-Kuhn,*

*erscheint in: Lüddemann, Otto/ Schachtschneider, Ulrich (Hrsg.): Grundeinkommen braucht Europa, Europa braucht Grundeinkommen (Veröffentlichung in Vorbereitung)*

Die großen Probleme der Welt sind nicht mehr national zu lösen, sondern nur durch internationale Zusammenarbeit. Deswegen wäre eine starke Europäische Union gerade in diesen Zeiten besonders wichtig. Der Zusammenhalt in der Europäischen Union ist aber zunehmend gefährdet. Es gibt dabei nicht nur Risse zwischen den Mitgliedstaaten, sondern vor allem auch zwischen den Menschen. Die Schere zwischen reich und arm geht weit auseinander. Ein soziales Europa, das Armut und Ungleichheiten verringert und mehr soziale Sicherheit in diesen unsicheren Zeiten schafft, könnte der Kitt gegen dieses Auseinanderdriften und für mehr sozialen Zusammenhalt in der Europäischen Union sein.

Schon heute hat die Europäische Union auch Kompetenzen im Bereich Sozialpolitik (vgl. Strengmann-Kuhn 2015). Es ist vor allem die Europäische Kommission, die unterstützt vom Europäischen Parlament immer wieder versucht, die soziale Dimension der Europäischen Union zu stärken. Allerdings sind es die Mitgliedstaaten, auch Deutschland, die hier auf der Bremse stehen. Bisher beschränken sich die Kompetenzen auf so genanntes „soft law“. Es gibt gemeinsame sozialpolitische Ziele, die seit einigen Jahren sogar quantifiziert werden. So sollte eigentlich von 2010 bis 2020 die Zahl der Menschen in der Europäischen Union, die von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffen sind, um 20 Millionen verringert werden. Regelmäßig müssen die Mitgliedstaaten über ihre Anstrengungen zu berichten, was auf der Basis von gemeinsamen empirischen Indikatoren passiert, damit die einzelnen Länder dabei ihre Ergebnisse nicht schön rechnen können. Seit einem Jahr gibt es eine Europäische Säule Sozialer Rechte, die allerdings nicht rechtsverbindlich sind, aber nun ein wichtiges Kriterium ist, an denen sich aber die Politik der EU messen lassen muss und könnte ein wichtiger Hebel sein, um weitere Schritt in Richtung soziales Europa voranzukommen. Ein wichtiger Schritt wäre, dass die Europäische Union Mindeststandards für die soziale Sicherung festlegt. So könnten in einer Mindesteinkommensrichtlinie Mindeststandards für die nationalen Grundsicherungssysteme festgeschrieben werden (siehe u.a. Van Lancker 2010). Die Umsetzung würde dann in der Hand der Mitgliedstaaten liegen.

Neben einer solchen Stärkung der nationalen sozialen Sicherungssysteme ist aber aus mehreren Gründen auch der Einstieg in grenzüberschreitende soziale Sicherungssysteme notwendig. Wenn es Sozialleistungen gäbe, die direkt von der Europäischen Union an die Menschen gezahlt würden, würde sich sehr wahrscheinlich auch die Einstellung gegenüber der Europäischen Union verändern und dadurch das Zusammengehörigkeitsgefühl in der EU stärken. Außerdem können grenzüberschreitende Sozialleistungen dazu beitragen, dass die erheblichen Unterschiede in der Europäischen Union reduziert werden und auch damit der soziale Zusammenhalt gestärkt wird. Wichtig ist, dass es dabei nicht um einen Ausgleich zwischen reichen Ländern und armen Ländern geht, sondern um eine Umverteilung von den reicheren zu den ärmeren Menschen in der Europäischen Union geht. Durch gemeinsame soziale Sicherungssysteme kann außerdem die soziale Sicherheit insgesamt gestärkt werden, weil es schlicht ein größeres Versicherungskollektiv ist. Ein stärkeres soziales Zusammengehörigkeitsgefühl ist dabei sowohl Folge als auch Voraussetzung für Schritte in Richtung gemeinsamer Sicherungssysteme. Deswegen wird es nur schrittweise gehen und es braucht auch die Bereitschaft der „starken Schultern“ sich daran zu beteiligen.

Letztlich werden aber alle davon profitieren, was auch daran liegt, dass es neben den sozialpolitischen Gründen zusätzliche ökonomische Gründe für grenzüberschreitende soziale

Sicherungssysteme gibt. Die gemeinsame Währung, von der wir einerseits ökonomisch profitieren, beschränkt aber andererseits die wirtschaftspolitischen Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Mitgliedstaaten, weil es keine nationale Geldpolitik mehr gibt und auch die nationale Fiskalpolitik in einem gemeinsamen Wirtschaftsraum nur begrenzt möglich. Deswegen ist eine Koordinierung der Wirtschaftspolitik, aber auch der Sozialpolitik notwendig. Nationale soziale Sicherungssysteme wirken als so genannte automatische Stabilisatoren. Diese wirken aber bisher nur national. Insbesondere wenn sich Krisen unterschiedlich in den verschiedenen Mitgliedstaaten auswirken, machen grenzüberschreitende soziale Sicherungssysteme Sinn, um solche asymmetrischen Schocks auszugleichen. Außerdem entfällt durch die fehlende nationale Geldpolitik die Möglichkeit, dass die Währungen zum Beispiel bei Aushandlungsungleichgewichten auf- oder abgewertet werden können. Ein grenzüberschreitender sozialer Ausgleich kann einen wichtigen Beitrag zum Abbau und zur Begrenzung solcher Ungleichgewichte leisten. Die Wirtschafts- und Währungsunion ist deswegen erst dann vollständig, wenn es auch zumindest Schritte in Richtung von grenzüberschreitenden sozialen Sicherungssystemen gibt.

Von einem umfassenden, gemeinsamen sozialen Sicherungssystem sind wir weit entfernt. Insbesondere die Gesundheits- und Alterssicherungssysteme sind so unterschiedlich, dass sie für erste Schritte in Richtung gemeinsamer sozialer Sicherung nicht geeignet sind. Dafür kommen vor allem drei Bereiche der sozialen Sicherung in Frage. Besonders stark diskutiert wird die Einführung einer Europäischen Basis-Arbeitslosenversicherung (vgl. u.a. Dullien 2014, Beblavý/ Lenaerts 2017). Das liegt vor allem daran, dass dadurch die ökonomischen Ziele besonders gut zu erreichen sind. Die konkrete Umsetzung ist zwar deutlich einfacher als bei der Renten- oder Krankenversicherung, es gibt aber auch hier eine Reihe von technischen Fragen, die vor einer Einführung geklärt werden müssten, zum Beispiel: Wer ist beitragspflichtig und was ist die Bemessungsgrundlage? Außerdem muss geklärt werden, welche Behörde die Einziehung der Beiträge und die Auszahlung der Leistung vornimmt.

Die zweite Möglichkeit ist die einer Europäischen Grundsicherung. In Form einer bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherung, bei der zentral festgelegt werden muss, wie diese Bedürftigkeitsprüfung erfolgt, ist das aber erstens noch deutlich schwieriger umzusetzen als eine europäische Arbeitslosenversicherung, außerdem ist nicht zu vermuten, dass sich die Einstellung zur Europäischen Union verbessert, wenn ein europäisches Sozialamt eine solche Bedürftigkeitsprüfung durchführt. Eine Europäisierung der Grundsicherung ist deswegen meines Erachtens nur sinnvoll als eine nicht bedürftigkeitsgeprüfte, pauschale Leistung. Insbesondere der Vorschlag einer Eurodividende (Van Parijs/Vanderborght 2012: 42ff. und 2017: 235ff. sowie Van Parijs in diesem Band) ist dafür ein sehr guter Vorschlag, vor allem in Bezug auf die genannten sozialpolitischen Ziele, aber auch die ökonomischen Ziele. Eine Eurodividende für alle Bürgerinnen und Bürger wäre wünschenswert, wäre aber ein sehr großer Schritt, der vermutlich auch mit erheblichen politischen Widerständen verbunden wäre.

Die Einführung eines europäischen Kindergeldes wäre die dritte Möglichkeit, für die gleich eine ganze Reihe von Gründen als erster Schritt in Richtung Europäisierung der sozialen Sicherung sprechen (vgl. Atkinson 2017: 222f., Van Parijs/Vanderborght 2012: 45). Ein Europäisches Basis-Kindergeld hat den Vorteil der Eurodividende, dass es sehr einfach ist. Im Gegensatz zur Eurodividende gibt es aber bereits auf nationaler Ebene vergleichbare Systeme wie das Kindergeld in Deutschland, was für die politische Debatte einfacher ist, weil bestehende Systeme dadurch lediglich teilweise ersetzt oder ergänzt werden. Hinzu kommt, dass Kinderarmut in nahezu allen EU-Staaten ein großes Problem darstellt (vgl. Atkinson 2015: 212ff.) und Armutsbekämpfung, insbesondere die von Kindern, ist schon lange ein wichtiges Anliegen der Europäischen Union. 2016 lag die durchschnittliche Armutsrisikoquote in der Europäischen Union für die Gesamtbevölkerung bei 17,3%, bei den Kindern

allerdings bei 21%. Auch in den meisten Mitgliedstaaten ist die Kinderarmut im Vergleich zur Gesamtbevölkerung überdurchschnittlich (siehe Abb. 1). Desweiteren wäre gerade für Familien eine bessere soziale Absicherung im Rahmen der Freizügigkeit besonders wichtig, sowohl wenn die Kinder mit ins Ausland kommen als auch dann, wenn sie zu Hause bei dem anderen Elternteil, bei den Großeltern oder anderen Familienangehörigen bleiben. Sollen Kinder wegen einer halbjährigen oder anders befristeten Stelle mit umziehen und in andere Schulen oder Kindergärten wechseln? Ein Europäisches Kindergeld wäre nicht an den Wohnsitz gebunden und würde so eine Basis-Absicherung schaffen, egal wo das Kind lebt. Last but not least, Kinder sind unsere Zukunft. Ein schlechter Start ins Leben, kann sich auf die ganze Entwicklung und Gesundheit auswirken. Und es wäre viel wert, wenn für Kinder von Anfang an klar ist, dass sie von der Europäischen Union soziale Unterstützung, bekommen.

Für die konkrete Ausgestaltung des Europäischen Kindergeldes stellt sich die grundsätzliche Frage, ob die Höhe national unterschiedlich ist, wie das z.B. Atkinson (2015: 222f.) vorschlägt, oder ob es ähnlich wie bei der Eurodividende an alle Kinder in gleicher Höhe ausgezahlt werden sollte. Ersteres hat den Nachteil, dass dann von Europäischer Ebene, der genaue Wohnsitz überprüft werden müsste, wodurch der genannte Vorteil einer einfacheren finanziellen Basis, wenn die Eltern oder ein Elternteil im Ausland arbeitet, schwächer würde. Ein Kindergeld, das für alle gleich hoch wäre, würde zudem die Botschaft aussenden: der Europäischen Union jedes Kind gleich viel wert ist. Es würde unbürokratisch für jedes Kind bezahlt ganz unabhängig davon wo es lebt. Das würde die Freizügigkeit vereinfachen und bürokratische Abrechnungen zwischen den nationalen Systemen, wie das jetzt notwendig ist, überflüssig machen. Die Höhe des Basis-Kindergeldes könnte sich an der geringste nationalen Armutsrisikogrenze für Kinder orientieren und würde dann also zurzeit etwa 70 € betragen. Für die nationalen Unterschiede sollte es in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedliche Zusatzleistungen pro Kind gibt.

Auch für diese Zusatzleistungen sollte es Mindeststandards auf Europäischer Ebene geben. Ein möglicher Maßstab könnten die EU-Armutsrisikogrenzen für Kinder sein, die ja national unterschiedlich sind. Diese wäre aber nur ein Mindeststandard, über den die Mitgliedstaaten auch hinausgehen können. So liegt in Deutschland diese Grenze bei ca. 300 € im Monat, während das steuerliche sächliche Existenzminimum bei ca. 400 € liegt. Auf welchem Weg diese Garantie des Minimums erreicht wird, liegt dabei in den Händen des Mitgliedstaates. Das Europäische Basis-Kindergeld für aber eine tragfähige finanzielle Grundlage schaffen, um eine bessere Absicherung gegen Kinderarmut herzustellen. In den ärmeren Mitgliedstaaten wäre nur eine geringe Ergänzung des europäischen Basis-Kindergeldes notwendig, in den reicheren Mitgliedstaaten käme dann ein entsprechend höherer Teil noch dazu. Durch diese Kombination wird den ärmeren Ländern die Erfüllung des Mindeststandards erleichtert und ermöglicht. Gleichzeitig wird deutlich, dass es für die soziale Garantie des Existenzminimums der Kinder eine geteilte Verantwortung durch die Mitgliedstaaten einerseits und der gesamten Europäischen Union andererseits besteht.

In Deutschland ist das Kindergeld Teil der Einkommensteuer. Das wäre auch auf Europäischer Ebene theoretisch eine sinnvolle Möglichkeit, da es dann von allen entsprechend der Leistungsfähigkeit finanziert würde. Eine Europäische Einkommensteuer existiert aber bisher nicht und eine Einführung ist auch in näherer Zukunft nicht absehbar. Atkinson (2015: 223) schlägt die Einführung einer europaweiten flat tax zur Finanzierung eines Europäischen Kindergeldes vor. Aber auch dafür bräuchte es zumindest eine Verständigung über eine gemeinsame Bemessungsgrundlage. Mein Vorschlag ist das Europäische Kindergeld über einen Fonds zu finanzieren, bei der die einzelnen Mitgliedstaaten einen Beitrag einzahlen, der abhängig vom nationalen Bruttoinlandsprodukt ist. Die einzelnen Mitgliedstaaten könnten dann selbst entscheiden, wie sie diesen Beitrag finanzieren. Um

ein Europäisches Basis-Kindergeld in der oben angegebenen Höhe zu finanzieren, wäre eine Abgabe in Höhe von ca. 0,5% des BIP notwendig.

Jedes Kind in der Europäischen Union wäre damit mit einer gleichen Grundlage ausgestattet – und damit stärken wir nicht nur die Familien in der EU, sondern bekämpfen zugleich das Armutsrisiko der Kinder. In den ärmeren Ländern würde bereits das EU-Kindergeld erheblich dazu beitragen, die Kinderarmut zu senken und zusammen mit Mindeststandards für die nationale Absicherung von Kindern einen erheblichen Beitrag zur Senkung der Kinderarmut in der EU leisten können. Darüber hinaus ist aber das Signal wichtig: Wir sind in der europäischen Union alle EU-Bürgerinnen und EU-Bürger und für einander verantwortlich, vor allem für die Kinder, egal in welchem Land sie leben. Ein Nebeneffekt wäre das eine solche Neuordnung der Kinderleistungen auch den rechtspopulistischen Debatten zum Kindergeld, die vor allem das Ziel haben, einzelne Bevölkerungsgruppen zu diskriminieren, den Wind aus den Segeln nehmen. Wenn alle Mitgliedstaaten einen existenzsichernden Sozialschutz für ihre Bürgerinnen und Bürger bieten und mit einem europäischen Kindergeld vom gemeinsam erarbeiteten Wohlstand eine gerechte Umverteilung ermöglicht, kann man dieser Denkweise den Boden entziehen.

Eine Vereinbarung über soziale Mindeststandards ist schon heute rechtlich möglich. Für die Einführung eines EU-Kindergeldes müssten ähnlich wie zur Einführung einer Eurodividende die Europäischen Verträge geändert werden (vgl. Deutscher Bundestag 2017). Dies ist aber zur Stabilisierung der Eurozone voraussichtlich ohnehin notwendig. Es würde Sinn machen, in diesem Zusammenhang, auch die Möglichkeiten von gemeinsamen sozialen Sicherungssystemen wie ein Europäisches Kindergeld zu schaffen.

Literatur:

Atkinson, Anthony (2015): *Inequality. What can be done?* Harvard University Press.

Beblavý, Miroslav/ Lenaerts, Karolien (2017): *Feasibility and Added Value of a European Unemployment Benefits Scheme*. Centre for European Policy Studies. Brüssel.

Deutscher Bundestag (2017): *Unionsrechtliche Fragen zum Vorschlag zur Einführung einer „Euro-Dividende“*. Ausarbeitung PE 6 - 3000 - 54/17. Unterabteilung Europa. Fachbereich Europa.

Dullien, Sebastian (2014): *A European Unemployment Benefit Scheme. How to Provide for more Stability in the Euro Zone*. 1<sup>st</sup> edition, Verlag Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

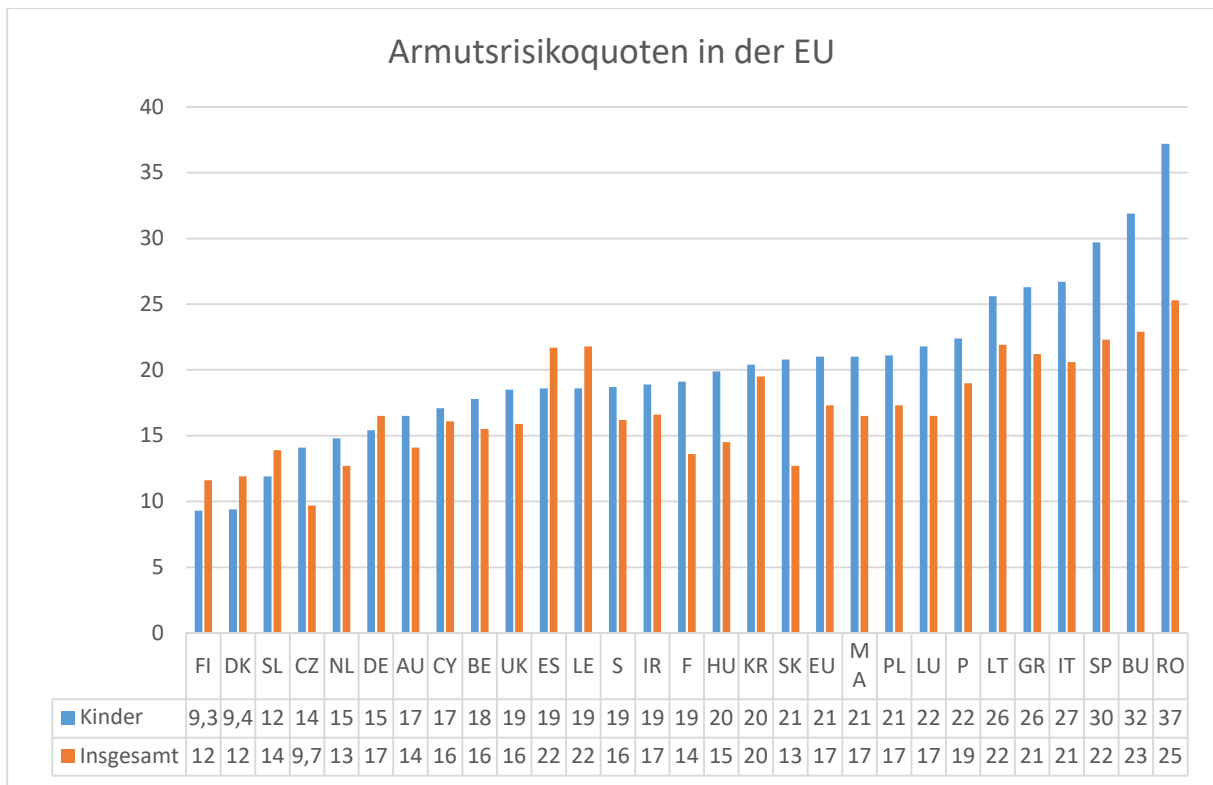
Strengmann-Kuhn, Wolfgang (2015): *Wege zu einem sozialen Europa*. In: Alemann, U., Heidbreder, E.G., Hummel, H., Dreyer, D., Gödde, A. (Hrsg.) *Ein soziales Europa ist möglich. Grundlagen und Handlungsoptionen*. Wiesbaden: Springer VS. S. 337-346

Van Lancker, Anne (2010): *Working Document in a Framework Directive on Minimum Income*. EAPN Working Paper. European Anti Poverty Network. Brüssel.

Van Parijs, Philippe/ Vanderborght, Yannick (2012): *Basic Income in a Globalised Economy*. In: Jacobi, Dirk/ Strengmann-Kuhn, Wolfgang (Hrsg.): *Wege zum Grundeinkommen*. Bildungswerk Berlin der Heinrich-Boell-Stiftung.

Van Parijs, Philippe/ Vanderborght, Yannick (2017): *Basic Income. A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*. Harvard University Press.

Abbildung 1: Armutsrisikoquoten in der EU (Gesamtbevölkerung und Kinder)



Quelle: Eurostat, Armutsrisikoquoten für das Jahr 2016, eigene Darstellung