

Arbeitspapier des Projekts „Soziale Gerechtigkeit“
Nr. 6 (August 2009)

Irene Becker und Richard Hauser

Familienleistungsausgleich:
Systematische Gegenüberstellung aktueller Reformvorschläge

Goethe-Universität Frankfurt a. M.
Fachbereich Wirtschaftswissenschaften
Teilprojekt „Vom Kindergeld zu einer Grundsicherung für Kinder“
– gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung –

**Familienleistungsausgleich:
Systematische Gegenüberstellung aktueller Reformvorschläge**

Arbeitspapier Nr. 6 des Projekts „Soziale Gerechtigkeit“,
Goethe-Universität Frankfurt a. M.,
gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung,

*von Irene Becker und Richard Hauser**

Frankfurt a. M., im August 2009

* Wir danken der Hans-Böckler-Stiftung für die Unterstützung dieser Arbeit im Rahmen des Projekts „Vom Kindergeld zu einer Grundsicherung für Kinder“ (Projekt-Nr. S-2008-182-4).

Inhalt

1	Zum derzeitigen Familienleistungsausgleich	2
2	Reformkonzepte mit unterschiedlichen Leitideen	4
2.1	Drei Konzepte im Überblick	4
2.2	Konkrete Varianten der Ausgestaltung	6
2.2.1	Kindergrundsicherung	7
2.2.2	Kindergelderhöhung	15
2.2.3	Verbesserung des Kinderzuschlags	16
3	Systematisierung und Abschätzung von unmittelbaren fiskalischen Auswirkungen der Reformvarianten	17
4	Modellrechnungen für zwei Familientypen	23
4.1	Vorbemerkungen	23
4.2	Ehepaar mit zwei Kindern unter 6 Jahren (Erwerbseinkünfte)	24
4.3	Alleinerziehende mit zwei Kindern unter 6 Jahren (keine Erwerbseinkünfte)	32
4.4	Exemplarische Modellergebnisse unter Berücksichtigung verdeckter Armut	36
5	Zusammenfassung	39
	Literatur	42

1 Zum derzeitigen Familienleistungsausgleich (FLA)

Kernelemente der staatlichen Förderung von Kindern und ihren Eltern sind das Kindergeld (§ 66 EStG), der einkommensabhängige Kinderzuschlag (§ 6a BKGG) sowie der Kinderfreibetrag für das sächliche Existenzminimum des Kindes und der Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf (BEA) im Rahmen der Einkommensteuer (§ 32 Abs. 6 EStG);¹ die Freibeträge werden nicht neben dem Kindergeld gewährt, sondern ersetzen es im oberen Einkommensbereich (Günstigerprüfung im dualen Familienleistungsausgleich). Das für die Mehrheit der Familien relevante Kindergeld² setzt sich aus einem steuerlichen und einem Förderanteil zusammen, wobei der Erstere der Wirkung nur des Kinderfreibetrags entspricht³, den BEA-Aufwand aber nicht berücksichtigt. Weitere kindbedingte Elemente finden sich auch in vielen anderen Sozialleistungen (vgl. Abschnitt 3), die nicht immer konsistent miteinander abgestimmt sind. Der allgemeine FLA in Deutschland wird im Wesentlichen unter drei Gesichtspunkten kritisiert.

- Mit dem derzeitigen Kindergeld (164 Euro monatlich bzw. 170 Euro beim dritten bzw. 195 Euro beim vierten und jedem weiteren Kind) wird nur gut die Hälfte (Erst- und Zweitkinder) bis knapp zwei Drittel (ab dem vierten Kind) des sächlichen Existenzminimums von derzeit 304 Euro abgedeckt. Zwar wird mit dem 2005 eingeführten und zum Oktober 2008 reformierten Kinderzuschlag (maximal 140 Euro pro Kind und Monat) versucht, diesem Problem für eine eng begrenzte Gruppe von Niedrigeinkommensbezieher*innen zu begegnen. Durch die konkrete und bürokratische Ausgestaltung dieses Transfers und die fehlende Einbindung in den allgemeinen FLA werden allerdings nur wenige Familien erreicht.⁴ Nach der Reform des Jahres 2008, die im Wesentlichen eine Herabsetzung und Pauschalierung der Mindesteinkommensgrenze und eine Verminderung der Transferentzugsrate auf Erwerbseinkommen von 70% auf 50% bedeutete, hat sich die Zahl der Empfänger*innen von Kinderzuschlag zwar mehr als verdoppelt. Sie ist aber mit gut 100.000

¹ Zu verschiedenen, mehr oder minder umfassenden Begriffen des Existenzminimums vgl. den Kasten auf der Folgeseite.

² Nach eigener Schätzung kamen die kindbedingten Freibeträge 2006 etwa 1,5 Mio. Familien – von 18,4 Mio. Familien mit Kindergeld insgesamt (BMFSFJ 2009: 55) – zugute.

³ Mit steigendem Einkommen und entsprechend steigendem Grenzsteuersatz nimmt der steuerliche Anteil des Kindergeldes zu, der Förderanteil ab. Bei einem zu versteuernden Einkommen unterhalb des elterlichen Existenzminimums ist das gesamte Kindergeld (164 Euro) als Förderung einzuordnen, bei einem Grenzsteuersatz von 15% beläuft sich der Förderanteil auf 116 Euro bzw. 71% des Kindergeldes, bei einem Grenzsteuersatz von 35% nur noch auf 52 Euro bzw. 32% des Kindergeldes.

⁴ Vgl. Becker/Hauser 2007.

Existenzminimum von Kindern – verschiedene (Teil-)Begriffe

- (1) **Monetäre Regelleistung für Kinder** (Grundsicherungsrecht): Regelsatz im Rahmen der Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt, HLU) und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung bzw. Sozialgeld im Rahmen des Arbeitslosengeldes II (ALG II). Die derzeitigen Beträge belaufen sich auf 215 Euro für Kinder unter 6 Jahren, 251 Euro für Kinder von 6 bis 13 Jahren und 287 Euro für Kinder ab 14 Jahren.
- (2) **Sächliches Existenzminimum von Kindern** (Terminologie des für die Einkommensbesteuerung relevanten Existenzminimumberichts; vgl. BMF 2008): monetäre Regelleistung zuzüglich pauschalierter kindspezifischer Kosten der Unterkunft (KdU einschließlich Heizkosten). Beim sächlichen Existenzminimum des Steuerrechts wird nicht nach dem Alter der Kinder differenziert. Nach Ergebnissen des Existenzminimumberichts von 2008 ergibt sich für 2010 ein Betrag von 322 Euro pro Monat, der bereits für die Besteuerung im Jahr 2009 zugrunde gelegt wird.
- (3) **Soziokulturelles Existenzminimum von Kindern** (Steuerrecht): sächliches Existenzminimum zuzüglich pauschalierter Aufwendungen für Betreuung, Erziehung und Ausbildung (BEA). Die BEA-Pauschale beläuft sich derzeit auf 180 Euro monatlich, so dass sich ein soziokulturelles Existenzminimum von insgesamt 502 Euro ergibt.

Familien und gut 250.000 Kindern⁵ bzw. etwa 1,5% aller Kinder, für die Kindergeld bezogen wird, angesichts des Ausmaßes von Kinderarmut in Deutschland noch immer gering; denn nach Berechnungen auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) lebte 2006 etwa jedes fünfte Kind unter der relativen Einkommensarmutsgrenze (Becker 2009: 100), und für 2004 wurde die Zahl der Kinder unter 15 Jahren, die in verdeckter Armut lebte, auf etwa 1 Mio. geschätzt (Becker 2006: 37).

- Abgesehen von dem Zurückbleiben des Kindergeldes hinter dem sächlichen Existenzminimum stößt das derzeitige System des FLA auf weitergehende verfassungsrechtliche Einwendungen. Danach müsse der verfassungsgerichtlich festgestellte Existenzminimum-Bedarf, der vom Gesetzgeber durch entsprechende kindbedingte Freibeträge akzeptiert wurde, insgesamt für alle Kinder garantiert sein (Gleichheitsgrundsatz). Dabei gehe es

⁵ Nach Angaben des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Auskunft vom 19. Mai 2009) haben im September 2008 42.634 Berechtigte für 120.253 Kinder Kinderzuschlag erhalten, im April 2009 waren es 103.396 Berechtigte mit 259.150 Kindern. Diese Zahlen basieren auf den Ausgaben für den Kinderzuschlag, geschätzten Durchschnittsbeträgen und einer Schätzung der durchschnittlichen Kinderzahl pro Berechtigten. Sie sind wahrscheinlich wegen fehlender Berücksichtigung von Überzahlungen bzw. Rückforderungen tendenziell überhöht. Die von der Direktion Familienkasse auf Anfrage (22.07.2009) mitgeteilten Empfängerzahlen fallen mit gut 30 Tsd. Berechtigten im September 2008 und knapp 72 Tsd. im April 2009 wesentlich niedriger aus. Hier ist allerdings von einer Unterschätzung auszugehen, da Fälle mit schwankenden Einkommen – z. B. infolge von Kurzarbeit –, für die dementsprechend monatliche Einzelabrechnungen erforderlich sind, nicht oder nicht vollständig berücksichtigt sind. Generell ist davon auszugehen, dass bisher alle Zeitreihen über monatliche Empfängerzahlen mit Unschärfen behaftet sind; denn bei der Umrechnung von Nachzahlungen und Rückforderungen in Fallzahlen stellt sich das Problem der Periodenabgrenzung; besondere statistische Schwierigkeiten haben sich zudem infolge der Reform des Kinderzuschlags zum Oktober 2008 und der Wohngeldreform zum Januar 2009 ergeben.

ausdrücklich nicht nur um das sächliche Existenzminimum des Kindes, sondern auch um den steuerlich anerkannten Betreuungs- und Erziehungsbedarf (Lenze 2008). Beide Elemente des von der Steuer freigestellten kindbedingten Mindestbedarfs summieren sich derzeit auf 502 Euro pro Kind monatlich und werden weder mit dem Sozialgeld im Rahmen der Grundsicherung nach dem SGB II noch mit dem Kindergeld und auch nicht mit der Summe aus Kindergeld und Kinderzuschlag (304 Euro für Erst- und Zweitkinder, 310 Euro für Drittkinder, 335 Euro ab dem vierten Kind) erreicht.

- Schließlich widerspricht es verbreiteten Vorstellungen von vertikaler Verteilungsgerechtigkeit, wenn sich infolge des Nebeneinanders von Kindergeld und kindbedingten Freibeträgen im oberen Einkommensbereich mit dem Einkommen steigende Entlastungen ergeben; sie sind Ausdruck des Vorrangs horizontaler Gerechtigkeitsprinzipien bzw. der verfassungsrechtlichen Maxime, dass das kindliche Existenzminimum steuerfrei zu stellen ist. Bei einem Grenzsteuersatz von 42% (45%) resultiert aus den kindbedingten Freibeträgen (bei zusammen veranlagten Ehepaaren 6.024 Euro p. a.) eine Steuerersparnis von etwa 222 Euro (238 Euro) monatlich. Somit liegt die staatliche Förderung nicht nur der unteren Einkommenschicht, sondern auch der breiten Mittelschicht um 58 Euro bis zu 74 Euro pro Monat unter der der Kinder am obersten Verteilungsrand; bei Dritt- und weiteren Kindern fallen die Unterschiede allerdings geringer aus (mindestens 43 Euro).

Unter diesen Gesichtspunkten sind verschiedene Vorschläge zur Reform des allgemeinen FLA, die parallel zu den derzeitigen Bemühungen um eine Ausdehnung der außerhäuslichen Kinderbetreuung erfolgen sollte, entwickelt worden. In der Ausrichtung unterscheiden sich die Ansätze allerdings grundsätzlich, so dass für eine sachliche Diskussion eine systematische Gegenüberstellung der Wirkungsweisen erforderlich ist.

2 Reformkonzepte mit unterschiedlichen Leitideen

2.1 Drei Konzepte im Überblick

Die im Rahmen der vorliegenden Arbeit erörterten Reformkonzepte basieren auf verschiedenen Leitideen und sind entsprechend von unterschiedlicher Reichweite.

- (1) ***Kindergrundsicherung*** (Existenz sicherndes und zu versteuerndes Kindergeld): Der weitestgehende Vorschlag ist als grundsätzliche Neugestaltung des FLA angelegt. Das sozio-

kulturelle Existenzminimum jedes Kindes – einschließlich des Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarfs – soll mit einem familienpolitischen Transfer und unter Berücksichtigung der steuerlichen Leistungsfähigkeit der Eltern gesichert werden; kindbedingte Freibeträge entfallen. Durch eine Anhebung des Kindergeldes auf den Mindestbedarf sollen Kinderarmut verringert, insbesondere verdeckte Armut reduziert und Inkonsistenzen der bestehenden Regelungen abgebaut werden. Gleichzeitig sollte dieses Kindergeld aber der Einkommenssteuer unterworfen werden, da der Unterstützungsbedarf mit der finanziellen Situation der Eltern variiert. Im Gegensatz zum derzeit im oberen Einkommensbereich steigenden Entlastungseffekt des dualen FLA würde die Förderung mit zunehmendem Einkommen sinken. Dieses Konzept der Kindergrundsicherung wurde von Becker und Hauser (2007: 49), vom Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband Gesamtverband e. V. und jüngst auch vom Zukunftsforum Familie (2009) in die Diskussion eingebracht.

- (2) **Kindergelderhöhung und Wegfall der kindbedingten Freibeträge:** Alternativ wird derzeit eine deutliche Kindergelderhöhung ohne Einbeziehung in die Einkommensbesteuerung diskutiert. Beispielsweise hat der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) (2008) neben der Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn eine Kindergelderhöhung „perspektivisch bis zur Höhe des sächlichen Existenzminimums“ (DGB 2008: 5) vorgeschlagen. Unter der Maxime, dass jedes Kind dem Staat gleich viel wert sei, kann der im oberen Einkommensbereich steigende Entlastungseffekt der derzeitigen Regelungen vermieden werden, indem das höhere Kindergeld die Streichung der kindbedingten Freibeträge verfassungsrechtlich erlaubt. Andererseits bleibt allerdings unberücksichtigt, dass bei gleicher Gewichtung des Wohlergehens aller Kinder die staatliche Unterstützung wegen der faktisch sehr ungleichen familiären Einkommenssituationen nicht zwangsläufig einheitlich zu bemessen ist; wenn bei ungleichen Bedarfsdeckungsmöglichkeiten jedes Kind der Gesellschaft gleichermaßen wertvoll ist, so lassen sich durchaus ungleiche staatliche Transfers begründen.
- (3) **Verbesserung des Kinderzuschlags (KiZ):** Eine vergleichsweise begrenzte Reichweite haben Vorschläge zur Verbesserung des Kinderzuschlags, die die „Geschichte“ des Kinderzuschlags von Beginn an begleiten (Becker/Hauser 2007; Martens 2007) und derzeit insbesondere im DGB diskutiert werden. Vorrangiges Ziel ist die Reduzierung der Zahl der Familien, die wegen niedriger vorrangiger Einkommen nach jetziger Gesetzeslage auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende bzw. auf Sozialgeld für ihre Kinder angewiesen sind, bzw. die Bekämpfung verdeckter Armut durch einen Transfer mit vergleichsweise

großer Akzeptanz (BMFSFJ 2009: 73) und geringem Stigma. Dabei bleibt der duale FLA mit den fragwürdigen vertikalen Verteilungseffekten unangetastet.

Bei jedem dieser Reformmodelle wird unterstellt, dass die kindbezogene Leistung voll den Kindern zugute kommt, auch wenn sie an einen Elternteil gezahlt wird. Dies ist zwar nur schwer zu überprüfen und auch kaum administrativ abzusichern. Es gibt bisher aber – abgesehen von spektakulären Einzelfällen der Vernachlässigung von Kindern – keine Hinweise darauf, dass kindbezogene Transfers nicht beim Kind „ankommen“. Vielmehr lässt sich aus einer Studie auf der Basis von Befragungen von Familien mit Bezug von Grundsicherungsleistungen schließen, dass die Eltern eher bei sich selbst als bei den Ausgaben für ihre Kinder sparen (Wüstendörfer 2008). Für Kinder ab 18 Jahren ist allerdings zu erwägen, die jeweilige Leistung zumindest teilweise direkt an sie auszuzahlen – auch um ihre Selbständigkeit zu fördern.

Bei allen Reformen des FLA bleiben schließlich längerfristige Effekte infolge von Verhaltensanpassungen offen. Diese Ungewissheit betrifft zum Einen das generative Verhalten und zum Anderen die Entwicklung von Zuwanderung. Entsprechend den EU-Regelungen und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes wären die reformierten und erhöhten Leistungen des FLA ebenso wie das Kindergeld exportierungspflichtig, sofern zumindest ein Elternteil in Deutschland legal wohnhaft ist, die Kinder aber im Ausland aufgezogen werden. Dies kann zu beträchtlichen zusätzlichen Ausgaben führen, wenn aufgrund der Kindergrundsicherung oder des erhöhten Kindergeldes bzw. Kinderzuschlags ein Zuwanderungssog für EU-Bürger entsteht. Auch für Nicht-EU-Bürger und Bürger von Ländern, mit denen Sozialversicherungsabkommen bestehen, könnte es entsprechende Anreize geben, wobei hier aber die Zuwanderungsmöglichkeiten rechtlich sehr begrenzt sind. Bei Schlussfolgerungen aus derartigen potenziellen Folgewirkungen eines verbesserten FLA ist freilich immer der Beitrag der Zuwanderer zum Bruttoinlandsprodukt und zu den Sozialversicherungs- und Steuereinnahmen gegenzurechnen.

2.2 Konkrete Varianten der Ausgestaltung

Im Folgenden werden die drei Reformansätze mit jeweils zwei konkreten Ausgestaltungsvorschlägen erörtert, die in Tabelle 1 skizziert sind. Alle sechs Varianten orientieren sich an den derzeitigen Bemessungen der Bestandteile des kindlichen Existenzminimums, die dem SGB

II, SGB XII und dem Steuerrecht zugrunde liegen (vgl. den Kasten auf S. 3) und im Siebenten Existenzminimumbericht hergeleitet wurden. Die gesetzlich festgelegte Höhe des Existenzminimums ist zwar sehr umstritten;⁶ die diesbezügliche Diskussion kann aber im Rahmen dieser Übersicht über grundsätzliche Konzepte zur Reform des allgemeinen FLA nicht aufgegriffen werden.

Tabelle 1: Reformvarianten für den Familienleistungsausgleich

Neuer FLA: Existenz sicherndes und zu versteuerndes Kindergeld		
Kindergrundsicherung I (KiG_ESt_1)	502 €(Summe der Freibeträge im Status quo)	Systemwechsel mit Regelungsbedarf im Detail; kindbedingte Freibeträge, Kinderzuschlag, Sozialgeld, weitere kindbedingte Transfers (Transferanteile) entfallen; überdurchschnittliche Wohnkosten und Sonderbedarfe sind in nachrangigen Grundsicherungssystemen abzudecken; hohe Kosten.
Kindergrundsicherung II (KiG_ESt_2)	454 €(Nettobetrag beim Reichensteuersatz entspricht der nach derzeitiger Besteuerung maximalen Steuerersparnis)	
Veränderungen des bestehenden FLA		
Kindergelderhöhung I (KiG_1)	KiG = 238 €(maximale Steuerersparnis bei derzeitiger Freibetragsregelung)	Kindbedingte Freibeträge entfallen; Erhöhungsbetrag des Kindergeldes wird auf Grundsicherungsleistungen nicht angerechnet; Kinderzuschlag, Wohngeld und sonstige Transfers bleiben unverändert.
Kindergelderhöhung II (KiG_2)	KiG = 322 €(sächliches Existenzminimum 2010)	
Verbesserung des Kinderzuschlags I (KiZ_1)	KiZ = max. 200 (unter 6 J.) bzw. 236 (6-13 J.) bzw. 272 (ab 14 J.) Euro;	KiZ-Erhöhung bei Alleinerziehenden um Mehrbedarfszuschlag (analog zum SGB II). Senkung der Transferentzugsrate bei Nichterwerbseinkommen von 100% auf 70%.
Verbesserung des Kinderzuschlags II (KiZ_2)	Höchsteinkommengrenze entfällt; begrenztes Wahlrecht zwischen KiZ- und ALG II-Bezug;	

2.2.1 Kindergrundsicherung

Den hier einbezogenen Konzepten der Kindergrundsicherung liegt ein vom Alter des Kindes und von der Zahl der Kinder bzw. ihrer Rangordnung im Haushalt unabhängiges Kindergeld zugrunde. Denn bisherige Abstufungen des soziokulturellen Existenzminimums von Kindern sind umstritten, so dass diesbezügliche Forschungen abgewartet werden. Von möglichen altersspezifischen Bedarfsunterschieden und potenziellen Einsparungen beim gemeinsamen Wirtschaften im Haushalt bei mehreren Kindern, deren Berücksichtigung zu einem geringeren fiskalischen Aufwand führen könnte, wird also bei den Kindergrundsicherungsmodellen ab-

⁶ Vgl. in diesem Zusammenhang z. B. Becker 2008, Martens 2008, Liessem et al. 2008.

gesehen. Zudem wird unterstellt, dass Kinder kostenlos bei ihren Eltern in der gesetzlichen Krankenversicherung mitversichert sind; andernfalls müsste die Transferzahlung entsprechend höher bemessen werden.

Die *erste Variante* einer Existenz sichernden und zu versteuernden Kindergrundsicherung (KiG_ESt_1) entspricht der Summe der beiden kindbezogenen steuerlichen Freibeträge bei gegenwärtiger Rechtslage. Sie wird beispielsweise vom Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband Gesamtverband e. V. und vom Zukunftsforum Familie (2009) präferiert. Mit dem Betrag von 502 Euro pro Monat bzw. 6.024 Euro pro Jahr und pro Kind sollen neben dem sächlichen Existenzminimum auch die durchschnittlichen Wohnkosten sowie der Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf (BEA-Bedarf) eines Kindes aus unteren Einkommenschichten gedeckt werden. Dies gilt prinzipiell auch für die – ebenfalls zu versteuernde – *zweite Variante* der Kindergrundsicherung mit der etwas geringeren Höhe von 454 Euro pro Monat bzw. 5.448 Euro pro Jahr und pro Kind (KiG_ESt_2). Hintergrund für die Einbeziehung einer „kleinen“ Variante der Kindergrundsicherung ist die Annahme, dass künftig ein zunehmender Teil der außerhäuslichen Kinderbetreuung (Kindertageseinrichtungen, Ganztagschulen) staatlich bereitgestellt und finanziert wird. Dementsprechend könnte die für Betreuung, Erziehung und Ausbildung vorgesehene Komponente der Kindergrundsicherung (180 Euro p. M. bzw. 2.160 €p. a.) etwas geringer als der derzeitige entsprechende Freibetrag ausfallen und wurde auf den Mindestbetrag nach derzeitigen verfassungsrechtlichen Vorgaben gesetzt: Bei einem Bruttokindergeld von 454 Euro ergibt sich beim Reichensteuersatz ein Nettobetrag von 238 Euro, was der nach derzeitiger Freibetragsregelung maximalen Steuerersparnis entspricht; bei jeder Erhöhung des Spitzensteuersatzes müsste das Bruttokindergeld der „kleinen“ Variante der Kindergrundsicherung allerdings entsprechend erhöht werden, um der derzeitigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu genügen.

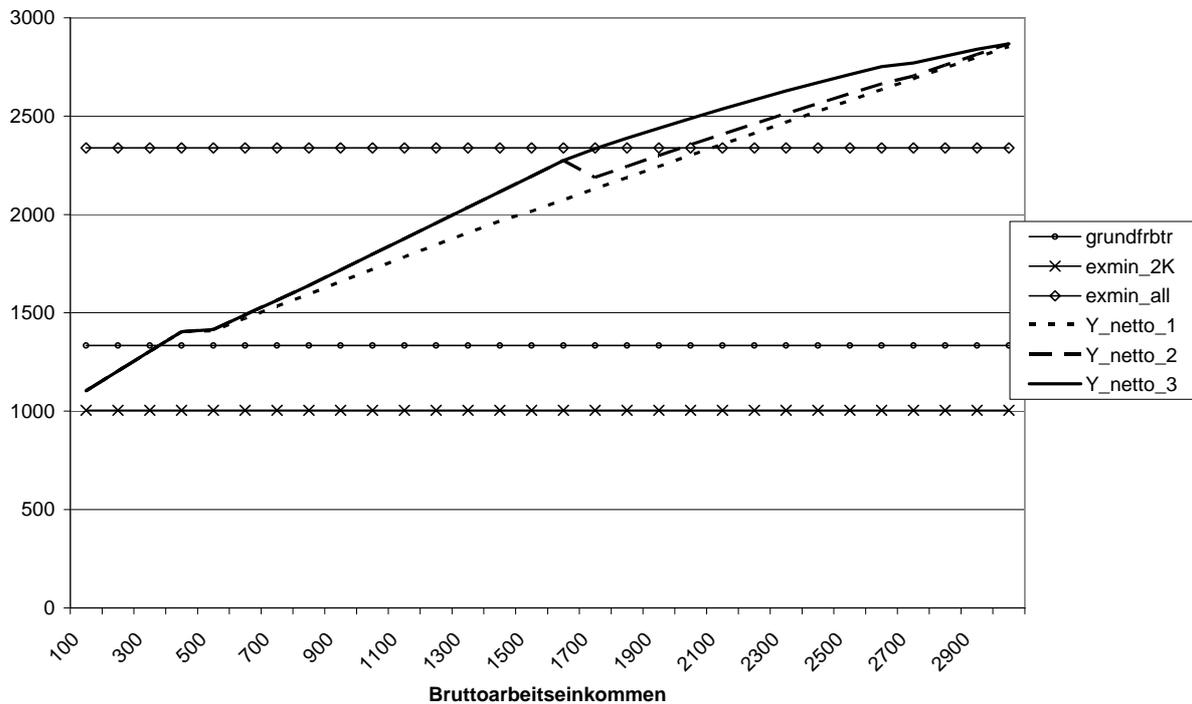
Da das Reformkonzept kein bedingungsloses Grundeinkommen nach dem „Gießkannenprinzip“ darstellt sondern faktisch infolge der Besteuerung einkommensabhängig gestaltet ist, muss mit steigendem Einkommen ein zunehmender Teil des Familieneinkommens zur Deckung des soziokulturellen Existenzminimums der Kinder eingesetzt werden. Lediglich bei zu versteuernden Einkommen unterhalb des steuerlichen Grundfreibetrags bzw. des steuerlich anerkannten elterlichen Existenzminimums erfolgt eine volle Finanzierung des kindlichen Existenzminimums durch die Gesellschaft. Dementsprechend könnten zahlreiche kindbedingten Transferzahlungen des derzeitigen Systems – insbesondere der Kinderzuschlag, das Sozi-

algeld nach dem SGB II, Teile des Wohngeldes und der Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) – und aufwändige, für die Betroffenen häufig belastende Bedürftigkeitsprüfungen entfallen. Insgesamt ist mit erhöhter Transparenz und Bürokratieabbau zu rechnen. Zudem würde mit der Kindergrundsicherung die verdeckte Armut, die aus der Nicht-Inanspruchnahme von SGB II- und SGB XII-Leistungen sowie von Kinderzuschlag und Wohngeld resultiert, zumindest teilweise abgebaut werden.

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Kindergrundsicherung in der hier vorgeschlagenen Ausgestaltung wurde in einem Gutachten von Frau Prof. Dr. Anne Lenze (2008) bestätigt. Die Systemumstellung wäre aber über die Klärung dieser grundsätzlichen Frage hinaus mit einem erheblichen juristischen Regelungsbedarf verbunden, da das Einkommensteuergesetz und eine Vielzahl von Sozialgesetzen anzupassen wäre. Bei der steuerrechtlichen Umsetzung sind insbesondere folgende Probleme bzw. Gesichtspunkte zu berücksichtigen.

- Zunächst stellt sich die eher technische Frage, wie die Besteuerung des Kindergeldes erfolgen sollte. Die Einbeziehung des Kindergeldes in die steuerliche Bemessungsgrundlage ist zwar auf den ersten Blick nahe liegend, erweist sich bei gegebenem Einkommensteuertarif aber als nicht zweckdienlich. Denn damit wäre im unteren Einkommensbereich eine zu hohe Steuerlast verbunden – die Familie würde unter das Existenzminimum sinken. Die zugrunde liegenden Zusammenhänge sowie eine alternative Umsetzung der Kindergeldbesteuerung werden in Abbildung 1 verdeutlicht. Die Darstellung enthält Verläufe des Nettofamilieneinkommens einschließlich der Kindergrundsicherung – aber ohne gegebenenfalls empfangene SGB II-Leistungen oder Wohngeld – am Beispiel eines Ehepaares mit zwei Kindern.
- Bei elterlichen Einkommen zwischen Minijob-Grenze und Grundfreibetrags (bzw. steuerlichem Existenzminimum der Eltern) würde durch die Hinzurechnung des Kindergeldes zum zu versteuernden Einkommen die Freibetragsgrenze überschritten, ein Teil des Kindergeldes also mit dem Eingangssteuersatz und gegebenenfalls auch mit den schnell steigenden Steuersätzen der ersten Progressionszone belegt (vgl. den Verlauf des Familieneinkommens Y_{netto_1} in Abbildung 1). Das kindliche Existenzminimum wäre nicht gedeckt, da das Nettokindergeld dahinter zurückbleibt und kein weiteres Einkommen zur Schließung der Lücke zur Verfügung steht; denn das elterliche Einkommen reicht allenfalls zur Deckung des Existenzminimums der Eltern bzw. des Elternteils. Deshalb sollte anstelle der Einbeziehung des Kindergeldes in das zu

Abbildung 1: Nettofamilieneinkommen mit Kindergrundsicherung (Euro p. M.) in Abhängigkeit des Bruttoarbeitseinkommens der Eltern (Euro p. M.) – drei Umsetzungsvarianten der Besteuerung des Kindergeldes (Basis: Einkommensteuertarif 2010)



Legende zu Abbildung 1:

- grundfrbtr = steuerlicher Grundfreibetrag für ein Ehepaar;
- exmin_2K = soziokulturelles Existenzminimum von 2 Kindern ($2 \cdot 502 \text{ Euro} = 1.004 \text{ Euro}$);
- exmin_all = grundfrbtr + exmin_2K;
- Y_netto_1 = Familiennettoeinkommen bei Einbeziehung des Kindergeldes in die steuerliche Bemessungsgrundlage;
- Y_netto_2 = Familiennettoeinkommen bei Anwendung des Grenzsteuersatzes, der sich für das elterliche Einkommen ergibt, auf das Kindergeld;
- Y_netto_3 = Familiennettoeinkommen bei Anwendung des Grenzsteuersatzes, der sich für das elterliche Einkommen ergibt, auf das Kindergeld, aber Begrenzung der Steuer auf das Kindergeld auf den auf das elterliche Einkommen zu entrichtenden Betrag.

versteuernde Einkommen der Grenzsteuersatz, der sich für das elterliche Einkommen ohne Kindergeld ergibt, auf das Kindergeld angewendet werden.⁷ Damit ist zwar eine möglicherweise unerwünschte Progressionsaussetzung für den Betrag des Kindergeldes verbunden, die aber bei fehlendem zu versteuernden Einkommen der Eltern (Steuersatz = 0%) die Steuerfreiheit auch des Kindergeldes gewährleistet.

- Bei elterlichen Einkommen in einem begrenzten Bereich oberhalb des Grundfreibetrags würde die Besteuerung des Kindergeldes aber trotz Progressionsaussetzung dazu führen, dass das Familiennettoeinkommen sinkt und das Existenzminimum nicht er-

⁷ Alternativ könnte oberhalb des Grundfreibetrags eine steuerliche Freigrenze eingeführt werden. Dies würde bei Überschreitung der Freigrenze aber zu hohen Grenzbelastungen und entsprechenden Abbruchstellen im Nettoeinkommensverlauf führen.

reicht (vgl. den Verlauf Y_{netto_2} in Abbildung 1). Denn bei geringer oder mäßiger Überschreitung des Grundfreibetrags (z. B. um 50 Euro monatlich) würde die Steuer auf das Bruttokindergeld (im Beispiel: $502 \text{ Euro} * 0,16 = 80 \text{ Euro}$) höher ausfallen als der Nettozuwachs des elterlichen Einkommens (42 Euro). Um dies zu vermeiden und zu gewährleisten, dass auch im Niedrigeinkommensbereich jede Bruttoeinkommenserhöhung zu einem Nettoeinkommensanstieg führt, ist für eine Übergangszone eine Abweichung vom Grenzsteuersatz nach unten für die Besteuerung des Kindergeldes vorzusehen. Eine pragmatische Regel, die dem Verlauf von Y_{netto_3} in Abbildung 1 zugrunde liegt, wäre die Begrenzung des steuerlichen Abzugs vom Kindergeld auf die (absolute) Höhe des Abzugs vom elterlichen Einkommen.⁸

- Weitere Probleme bei der Umsetzung der Kindergrundsicherung ergeben sich aus den Gestaltungsmöglichkeiten im Einkommensteuerrecht. Um deren Ausnutzung für die Kindergrundsicherung zu vermeiden, ist ein umfassender Einkommensbegriff zur Ableitung des auf das Kindergeld anzuwendenden Steuersatzes zugrunde zu legen. Seit Einführung der Abgeltungsteuer ist zunächst darauf zu achten, dass auch die Kapitaleinkünfte bei der Ermittlung des relevanten Grenzsteuersatzes berücksichtigt werden – Kapitaleinkommen sind also dem Finanzamt zu übermitteln bzw. wie vor der jüngsten Reform zu deklarieren. Generell könnte das zugrunde zu legende Familieneinkommen in Anlehnung an den Jahreseinkommensbegriff des Wohngeldgesetzes (§ 14 WoGG) definiert werden; damit würden beispielsweise die auf erhöhten Absetzungen entfallenden Beträge, soweit sie die normale Abschreibung für Abnutzung nach § 7 EStG übersteigen, alle ausländischen Einkünfte, der Sparerfreibetrag, aber auch die steuerfreien Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- oder Nachtarbeit, Lohnersatzleistungen sowie die Einkommen aus Mini-Jobs einbezogen sein. Ob und inwieweit Verlustvorträge aus früheren Jahren, die das aktuelle zu versteuernde Einkommen mindern, bei der Ermittlung des Steuersatzes auf das Kindergeld geltend gemacht werden können, ist zu diskutieren.
- Für Familien mit steuerfreien Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld I, Elterngeld) sollte der Progressionsvorbehalt auch bei der Berechnung des Nettokindergeldes gelten.
- Schließlich sind Wege für eine zeitnahe Besteuerung des Kindergeldes zu entwickeln. Da eine exakte Steuerfestsetzung erst nach Ablauf des Steuerjahres möglich ist, kann es sich hierbei nur um Näherungslösungen handeln. Bei Arbeitnehmer/innen sollte die Besteuerung des Kindergeldes an das Lohnsteuerabzugsverfahren gekoppelt werden. Dies könnte entweder durch Übermittlung des Grenzsteuersatzes vom Arbeitgeber an die Kindergeld-

⁸ Bei dieser dritten Variante der Umsetzung der Kindergeldbesteuerung wäre die von Johannes Steffen (2009: 4) geäußerte Kritik hinfällig.

kasse erfolgen oder durch Überweisung des Bruttokindergeldes an den Arbeitgeber, der die Steuer auf das Kindergeld wie die Lohnsteuer abführt. Bei Selbständigen sollte die Steuer auf das Kindergeld in die Einkommensteuervorauszahlungen einbezogen, also an das Vorjahreseinkommen angeknüpft werden. Bei gravierenden Verschlechterungen der Einkommenssituation sollte aber eine sofortige (vorläufige) Anpassung der Steuer auf das Kindergeld möglich sein.

Abgesehen von steuerlichen Aspekten sind auch im Sozialrecht viele Grundsatz- und Detailfragen zu klären. Nach dem Leitgedanken der Kindergrundsicherung sollten zwar viele kindbedingte Transfers entfallen – sie gehen quasi in der neuen Leistung auf. Bei einigen kindbedingten Transfers bzw. Transferbestandteilen ist allerdings zwischen der Option, diese zu streichen, und der Alternative, das Nettokindergeld als anzurechnendes Einkommen zu berücksichtigen, zu entscheiden (Beispiel: Zuschussanteil des BAföG). Abgesehen davon verbleibt die Notwendigkeit von Anpassungen bzw. Harmonisierungen des reformierten FLA mit parallel weiter bestehenden Sozialleistungen, insbesondere mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende, mit der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und mit der Sozialhilfe. So ist zur Bemessung dieser nachrangigen Grundsicherungsleistungen für die Eltern bzw. den Elternteil die Bestimmung des kindbedingten Wohnkostenanteils notwendig, nach dessen Abzug von den faktischen Wohnkosten der Familie sich die vom Grundsicherungsträger zu übernehmenden Kosten der Unterkunft (KdU) der Eltern ergeben.⁹ Dabei sollten Wohnkosten nicht in pro Kopf gleicher Höhe zugerechnet werden, da Miete und Heizkosten mit zunehmender Haushaltsgröße unterproportional steigen. Vielmehr empfiehlt sich eine Orientierung am Siebenten Existenzminimumbericht der Bundesregierung, aus dem die in Tabelle 2 (Spalte 1) ausgewiesenen Wohnkostenanteile von Kindern abgeleitet werden können¹⁰. Beispielsweise würden sich bei einer Alleinerziehenden, die Anspruch auf Grundsiche-

⁹ Die zugrunde liegende Interpretation der Kindergrundsicherung als Regelleistung einschließlich pauschalierter Wohnkosten des Kindes steht im Gegensatz zu den bei Steffen (2009: 3) aufgeführten drei Optionen der Berücksichtigung der KdU (Interpretation der Kindergrundsicherung als Transfer ohne kindbedingte KdU). Der von Steffen hinsichtlich seiner Varianten 1 und 3 geäußerte Einwand, mit einer derartigen Kindergrundsicherung würde das Ziel einer Herauslösung „armer“ Kinder aus dem „Hartz-IV“-Bezug nicht erreicht, trifft freilich weitgehend auch auf das hier vorgestellte Konzept zu. Dem ist allerdings entgegen zu halten, dass beim Existenzsichernden und zu versteuernden Kindergeld als „neuem“ allgemeinem FLA nicht die Ersetzung von SGB II-Leistungen im Vordergrund steht (vgl. Abschnitt 2.1); vielmehr soll eine deutliche, unbürokratische, von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten losgelöste Verbesserung der Situation von Familien, insbesondere der Familien in prekären Einkommensverhältnissen oder in verdeckter Armut, erreicht werden. Wenn damit die ALG II-Statistik nicht wesentlich „verbessert“ wird, da die meisten Eltern mit ALG II-Bezug nicht einmal ihr eigenes Existenzminimum sichern können, ist unseres Erachtens nicht dem Reformkonzept anzulasten, sondern eine Folge der faktischen Einkommensverteilung.

¹⁰ Wohnkosten des Kindes bzw. der Kinder dividiert durch die Summe der Wohnkosten des Kindes bzw. der Kinder und der Eltern bzw. des Elternteils.

nung hat und eine Warmmiete von 600 Euro im Monat (7.200 Euro p. a.) zahlt, im Falle von zwei Kindern die ihr zuzurechnenden KdU auf 381 Euro ($600 \text{ Euro} * (1 - 0,365)$) belaufen.

Analog zur Aufteilung der KdU auf Eltern/teile und Kind/er könnte im Falle von Wohngeldanspruch der Familie das zu berücksichtigende Einkommen modifiziert werden. Da im neuen, das soziokulturelle Existenzminimum abdeckenden Kindergeld eine Pauschale für die dem Kind zuzurechnenden Wohnkosten enthalten ist – und zwar in der im Siebenten Existenzminimumbericht abgeleiteten Höhe –, wäre eine Anhebung des wohngeldrelevanten Familieneinkommens um eben diesen Betrag (gegebenenfalls nach Abzug der darauf entfallenden Steuer) angemessen. Die Alternative, das Wohngeld für den Haushalt ohne Berücksichtigung der Kinder zu berechnen, erscheint als weniger sinnvoll, da mit diesem Transfer regionale Wohnkostenunterschiede, die in die Kindergrundsicherung nicht eingehen, teilweise ausgeglichen werden sollen; zudem müsste bei dieser Variante der Teil des elterlichen Einkommens ausgeklammert werden, der für den Lebensunterhalt des Kindes bzw. der Kinder verwendet wird.

Tabelle 2: Zur Bemessung der Kosten der Unterkunft (KdU) im Rahmen von SGB II- bzw. SGB XII-Leistungen und des Wohngeldes nach Einführung der Kindergrundsicherung¹

	Kindbedingter KdU- Anteil (Abzug von SGB II- und SGB XII-Ansprüchen)	Erhöhung des wohngeldrelevanten Einkommens (p. M.)
Ehepaar und ...		
– 1 Kind	1.044 €/ 6.180 € = 16,9%	1.044 €/ 12 = 87 €
– 2 Kinder	2.088 €/ 7.224 € = 28,9%	87 € * 2 = 174 €
– 3 Kinder	3.132 €/ 8.268 € = 37,9%	87 € * 3 = 261 €
– 4 Kinder	4.176 €/ 9.312 € = 44,8%	87 € * 4 = 348 €
Alleinerziehende/r und ...		
– 1 Kind	1.044 €/ 4.680 € = 22,3%	1.044 €/ 12 = 87 €
– 2 Kinder	2.088 €/ 5.724 € = 36,5%	87 € * 2 = 174 €
– 3 Kinder	3.132 €/ 6.768 € = 46,3%	87 € * 3 = 261 €
– 4 Kinder	4.176 €/ 7.812 € = 53,5%	87 € * 4 = 348 €

¹ Der Vorschlag orientiert sich am Siebenten Existenzminimumbericht der Bundesregierung, in dem die KdU von Alleinstehenden mit 3.636 Euro, von Ehepaaren mit 5.136 Euro und von Kindern mit 1.044 Euro ausgewiesen werden.

Im Vorfeld der Einführung der Kindergrundsicherung müsste zudem geprüft werden, wie Sonderbedarfe, die mit einer pauschalen Grundsicherung nicht gedeckt werden können, abzugrenzen sind und von welchem Leistungssystem entsprechende ergänzende Transfers zu übernehmen wären. Dies betrifft z. B. überdurchschnittliche Wohnkosten bei Eltern ohne Wohngeldanspruch sowie Mehrbedarfe von Alleinerziehenden, von behinderten oder kranken

Kindern, bei Umzügen und Klassenreisen. Für derartige Kosten sollte weiterhin der Grundsicherungsträger, der für die Sicherung des elterlichen Existenzminimums zuständig ist, aufkommen, auch wenn es sich um kindbedingte bzw. teilweise dem Kind zuzurechnende Ausgaben handelt.¹¹ Die Grundsicherung nach dem SGB II bzw. SGB XII würde somit auch verbleibende elterliche Unterhaltspflichten umfassen.

Schließlich ist trotz der teilweisen Gegenfinanzierung der Kindergrundsicherung durch entfallende Transfers mit erheblichen Nettokosten zu rechnen, da (nahezu) alle Familien von der Reform begünstigt würden. Zur Finanzierung der fiskalischen Belastungen könnte kurzfristig ein Zuschlag auf die Einkommensteuer erhoben werden. Mittelfristig ist auch eine grundsätzliche Reform der Einkommensbesteuerung mit verändertem Tarif und Familien- statt Ehegattensplitting oder aber Individualbesteuerung zu erwägen, die zu dem für die Kindergrundsicherung notwendigen Mehraufkommen gegenüber dem Status quo führen könnte. Eine derartige Reform müsste allerdings durch intensive fachliche Diskussionen, Expertisen und ex ante-Evaluationen vorbereitet werden. Demgegenüber halten wir den Vorschlag einer sofortigen und vollständigen Abschaffung des Ehegattensplittings zur Finanzierung der Kindergrundsicherung, wie er beispielsweise vom Zukunftsforum Familie e. V. (2009) eingebracht wurde, ohne die Vorschaltung genauer Analysen für problematisch. Denn der Wegfall des Splittings würde vermutlich für eine erhebliche Zahl von Familien mit Kindern eine steuerliche Schlechterstellung bedeuten; der Nettoeffekt von Kindergrundsicherung und Steuerreform ist ungewiss. Zudem stellt sich bei grundsätzlicher Individualbesteuerung die Frage, bei welchem Elternteil das Kindergeld zu versteuern wäre. Die Konsequenz, dass bei gegebenem Bruttoeinkommen je nach der Erwerbskonstellation bzw. nach der Zusammensetzung des elterlichen Einkommens mehr oder weniger vom Kindergeld „übrig bliebe“, ist fragwürdig. Schließlich ist die Frage des Vertrauensschutzes älterer Paare, deren Biografien von anderen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und dementsprechend von anderen Lebensentwürfen und Rollenverteilungen geprägt sind, zu prüfen. Von daher wäre eher eine schrittweise Rückführung und Begrenzung des Ehegattensplittings ins Auge zu fassen.

¹¹ Der massiven Kritik von ver.di (2009) am Konzept der Kindergrundsicherung liegt offenbar insofern ein Missverständnis zugrunde, als dort unterstellt wird, dass alle bisherigen Leistungen für überdurchschnittliche oder Sonderbedarfe entfallen würden. Die pauschale Kindergrundsicherung nach dem hier vorgeschlagenen Konzept soll aber nur bisher ebenfalls pauschal bemessene Transfers ersetzen.

2.2.2 Kindergelderhöhung

Ein vergleichsweise einfach gestalteter Vorschlag zur Reform des FLA beinhaltet eine deutliche Erhöhung des Kindergeldes unter Beibehaltung der Steuerfreiheit des Transfers (vgl. z. B. DGB 2008: 5). Dabei sollte die Anhebung des Kindergeldes mindestens zum Wegfall der kindbedingten Freibeträge – bei Wahrung der verfassungsrechtlichen Grundsätze (sächliches Existenzminimum und BEA-Kosten von Kindern dürfen nicht besteuert werden) – führen und damit den im oberen Einkommensbereich steigenden Entlastungseffekt der derzeitigen Regelungen vermeiden. Dementsprechend sieht die erste Variante dieses Reformansatzes ein Kindergeld in Höhe der maximalen Steuerersparnis bei derzeitiger Freibetragsregelung, also einen Betrag von 238 Euro, vor.¹² Damit wäre allerdings weiterhin nicht einmal das sächliche Existenzminimum von Kindern gedeckt, so dass der DGB (2008: 5) als „perspektivische“ Variante eine Kindergelderhöhung auf dieses Existenzminimum – derzeit 322 Euro – vorschlägt.

Das soziokulturelle Existenzminimum (einschließlich des BEA-Aufwands) wäre aber auch bei der „großzügigen“ Reformvariante mit dem Kindergeld allein nicht gedeckt. Um diesbezüglich eine Verbesserung zumindest für den Niedrigeinkommensbereich zu erreichen, sind ergänzende Regelungen erforderlich. Im Folgenden wird für beide Varianten davon ausgegangen, dass der Erhöhungsbetrag des Kindergeldes im Rahmen der Bemessung von Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII nicht angerechnet wird. Die Leistungsverbesserung käme also auch den Familien mit Grundsicherungsbezug voll zugute, deren Zahl sich demzufolge nicht vermindern würde. Zudem sollten Kinderzuschlag und Wohngeld in unveränderter Höhe gewährt werden. Dementsprechend würde die Summe aus dem erhöhten Kindergeld und dem unveränderten (maximalen) Kinderzuschlag (140 Euro) das sächliche Existenzminimum des Kindes übersteigen – um 56 Euro in der ersten, um 140 Euro in der zweiten Variante – und somit zumindest einen Teil des BEA-Aufwands (180 Euro p. M. nach derzeitiger steuerlicher Regelung) decken. Dies würde sich tendenziell auch für Kinder mit Sozialgeld ergeben. Bei Kindern in verdeckter Armut und bei Kindern in Familien knapp oberhalb der SGB II-Grenze bzw. der für den Kinderzuschlag geltenden Höchsteinkommensgrenze bliebe demgegenüber nach wie vor der BEA-Aufwand unberücksichtigt, bei der ersten Variante sogar das sächliche Existenzminimum nicht voll gedeckt.

¹² Der Betrag ergibt sich wie folgt: ein Zwölftel der Summe aus Kinderfreibetrag und Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung * Reichensteuersatz * Solidaritätszuschlag = (322 Euro + 180 Euro) * 0,45 * 1,055 = 238,32 Euro.

2.2.3 *Verbesserung des Kinderzuschlags*

Forderungen nach einer Erweiterung des Kinderzuschlags erfolgen unter der primären Zielsetzung, gering verdienende Familien außerhalb des SGB II zu unterstützen, wobei meist eine Parallelität von Mindestlöhnen, die zumindest die Existenz von Alleinstehenden sichern, und besseren Sozialleistungen für Familien angestrebt wird. Mit dieser auf den Niedrigeinkommens- und insbesondere Niedriglohnbereich gerichteten Zielrichtung unterscheidet sich der Vorschlag wesentlich von den Modellen der (zu versteuernden) Kindergrundsicherung und des erhöhten, nicht zu versteuernden Kindergeldes, deren Effekte sich über das gesamte Spektrum der Einkommensverteilung erstrecken. Der folgende konkrete Vorschlag zur Erweiterung des 2005 eingeführten und zum Oktober 2008 reformierten Kinderzuschlags (maximal 140 Euro pro Kind und Monat) berücksichtigt weitgehend die Kritik am Status quo, die von Wissenschaftler/innen, Verbänden und Gewerkschaften geäußert wurde,¹³ und geht hinsichtlich der Zuschlagshöhe noch darüber hinaus.

1. Der Maximalbetrag – derzeit 140 Euro p. M. – wird für Kinder unter 6 Jahren auf 200 Euro, für Sechs- bis Dreizehnjährige auf 236 Euro und für Kinder ab 14 Jahren auf 272 Euro angehoben. Die vorgeschlagenen Unterschiede zwischen den Kinderzuschlägen für verschiedene Altersgruppen orientieren sich an den entsprechenden Sozialgeldunterschieden ab Juli 2009.
2. Die bisherige explizite Höchsteinkommensgrenze entfällt, so dass Bruchstellen im Familienetoeinkommensverlauf bei steigendem Bruttoerwerbseinkommen vermieden werden.
3. Allen Familien oberhalb der Mindesteinkommengrenze, die auf 800 Euro (Paarfamilien) bzw. 500 Euro (Alleinerziehende) reduziert wird, wird ein Wahlrecht zwischen Kinderzuschlag (gegebenenfalls in Verbindung mit Wohngeld) und Leistungen nach dem SGB II eingeräumt. Damit entfällt die von vielen Seiten kritisierte bisherige Anspruchsvoraussetzung der Vermeidung von Hilfebedürftigkeit nach dem SGB II.
4. Zur Verbesserung der Situation insbesondere von Alleinerziehenden und ihrer Kinder sollen zusätzlich zu den Punkten 1 bis 3 alternativ folgende Regelungen berücksichtigt werden:
 - a) ein Mehrbedarfszuschlag für Alleinerziehende in Analogie zum SGB II
 - b) oder eine Senkung der derzeitigen Transferentzugsrate von 100% bei Nichterwerbseinkommen auf 70%.

¹³ Vgl. in diesem Kontext Becker/Hauser 2007 und die dort zitierte weitere Literatur.

Der jeweilige Höchstbetrag des so reformierten Kinderzuschlags und das unveränderte Kindergeld zusammen ergeben einen über dem sächlichen Existenzminimum des Kindes liegenden Betrag. In einem begrenzten Einkommensbereich würde also auch ein Teil des Aufwands für Betreuung, Erziehung und Ausbildung (BEA) gedeckt werden, so dass diese Kinder gegenüber Kindern in Familien mit ALG II- und Sozialgeldbezug erheblich begünstigt wären, sofern keine weit überdurchschnittlichen Wohnkosten anfallen. Dies wäre ein Ansatz, insbesondere erwerbstätige Eltern und Elternteile mit niedrigen Lohneinkommen zu unterstützen. Allerdings sind damit Ungleichbehandlungen von Kindern verbunden, da die Förderungshöhe vom Erwerbsstatus der Eltern bzw. des Elternteils (unterschiedliche Transferentzugsraten) abhängig wäre und davon, ob mit dem vorrangigen Einkommen die Mindesteinkommensgrenze erreicht wird (Sozialgeld oder Kinderzuschlag). Zudem würden die problematischen Effekte des dualen FLA – steigende Förderungen im oberen Einkommensbereich – bestehen bleiben. Demgegenüber ist die Kindergrundsicherung als ausschließlich familienpolitischer Transfer von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten abgekoppelt, unabhängig vom Erwerbsstatus der Eltern, mit vertikalen Umverteilungszielen kompatibel – die Transferhöhe sinkt kontinuierlich mit steigender steuerlicher Leistungsfähigkeit – und trotz der einkommensabhängigen Höhe des Nettobetrags nicht auf den Niedrigeinkommensbereich beschränkt.

3 Systematisierung und Abschätzung von unmittelbaren fiskalischen Auswirkungen der Reformvarianten

Die skizzierten Reformmodelle sind mit unmittelbaren fiskalischen Auswirkungen verbunden, die sich als Saldo

- der Bruttoausgaben für die jeweilige neue oder erhöhte Sozialleistung für Kinder,
- gegebenenfalls von Steuermehreinnahmen
- und von Einsparungen aufgrund von jeweils wegfallenden oder reduzierten kindbedingten Sozialleistungen

ergeben. In Tabelle 3 sind zunächst die wesentlichsten Komponenten, die den Bruttoausgaben gegenzurechnen sind, aufgeführt – wobei hier nur die formale „impact incidenc“ ohne Berücksichtigung von eventuellen Verhaltensanpassungen betrachtet wird; dieser Systematisierung folgt mit Tabelle 4 eine erste grobe Schätzung der jeweiligen Nettokosten.

Tabelle 3: Fiskalische Effekte der Reformvarianten des FLA – Einsparungen bei Sozialausgaben und Steuermehreinnahmen

Regelung im Status quo	Kindergrund-sicherung I	Kindergrund-sicherung II	Kindergeld-erhöhung I	Kindergeld-erhöhung II	Verbesserung des Kinderzuschlags (I und II)
1. Kindergeld ¹	Einsparung, da Ersetzung durch Reform		Zusatzausgaben wegen Erhöhung		unverändert
2. Kinderfreibeträge ²	Zusatzeinnahmen, da Ersetzung durch Reform				unverändert
3. Sozialgeld und KdU der Kinder (SGB II)	Einsparung, da Ersetzung durch Reform		unverändert (Erhöhung anrechnungsfrei)		evt. Einsparung, falls Wechsel aus SGB II-Bezug
4. Kinderzuschlag	Einsparung, da Ersetzung durch Reform		unverändert		Zusatzausgaben
5. Wohngeld	begrenzte Einsparung (falls Wohnkostenanteil des Nettokindergeldes = zu berücksichtigendes Einkommen)		unverändert (Kindergeld anrechnungsfrei)		evt. Zusatzausgaben, falls Wechsel aus SGB II-Bezug
6. Arbeitslosengeld I	begrenzte Einsparung, falls Senkung der Lohnersatzrate von 67% auf 60%		unverändert		
7. Waisenrenten, Waisengeld ³	begrenzte Einsparung, falls beitragsunabhängiger Zuschlag entfällt		unverändert		
8. Ausbildungsförderung (BAföG und SGB III)	(begrenzte) Einsparung, falls nicht rückzahlbarer Zuschuss (teilweise) entfällt		unverändert		
9. Leistungen der Unterhaltsvorschusskassen	Einsparung, da Ersetzung durch Reform		Einsparung (erhöhtes Kindergeld wird angerechnet)		unverändert (vorrangige Leistung)
10. Leistungen für Kinder nach SGB XII ⁴	Einsparung, da teilweise Ersetzung durch Reform oder Anrechnung auf nachrangige Grundsicherung		unverändert (Erhöhung anrechnungsfrei)		unverändert
11. Kinderzuschläge für Beamte ⁵	Einsparung, da Zuschlag entfallen kann		unverändert	evt. Einsparung, falls Zuschlag verringert	unverändert
12. Lohn- bzw. Einkommensteuer	Zusatzeinnahmen durch Besteuerung der Kindergrundsicherung		unverändert		

Anmerkungen zu Tabelle 3:

¹ einschließlich des fiktiven Kindergeldanteils in Fällen mit Ausschöpfung der kindbedingten Freibeträge

² Kinderfreibetrag und Freibetrag für Ausbildung, Erziehung und Ausbildung sowie bei der Kindergrundsicherung absetzbare Kinderbetreuungskosten

³ Halb- und Vollwaisenrenten der gesetzlichen Rentenversicherung und der gesetzlichen Unfallversicherung, entsprechende Leistungen der Beamtenversorgung. Eine Kürzung von Waisenrenten erscheint im Hinblick auf die Konsistenz des Familienleistungsausgleichs als angemessen.

⁴ Die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wird auch elternunabhängig an Kinder und Erwachsene gewährt, die vor dem 25. Lebensjahr dauerhaft erwerbsunfähig geworden sind. Da dieser Gruppe auch Kindergeld ohne Altersbegrenzung zusteht, das auf die Grundsicherung angerechnet wird, würden sich nach Einführung der Kindergrundsicherung Einsparungen bei der nachrangigen Grundsicherung ergeben. Analoges gilt bei der Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt). Die Einsparmöglichkeiten im Falle der Kindergrundsicherung beschränken sich aber auf die Regelleistungen nach dem SGB XII einschließlich KdU; darüber hinausgehende Leistungen für besondere Bedarfe von Kindern bleiben von allen Reformvorschlägen unberührt und müssen weiterhin vom Grundsicherungsträger übernommen werden.

⁵ Beamte erhalten aufgrund des für sie geltenden Alimentationsprinzips zusätzlich zum Kindergeld einen Kinderzuschlag. Dieser Zuschlag kann im Falle einer Kindergrundsicherung entfallen, bei einer Kindergelderhöhung auf das sächliche Existenzminimum könnte der Zuschlag vermindert werden.

Wie bereits bei der Skizzierung der Reformvarianten (Tabelle 1) offensichtlich wurde, werden von dem weit reichenden Ansatz der Kindergrundsicherung zahlreiche Sozialgesetze indirekt berührt, so dass sich von allen betrachteten Vorschlägen hier das größte Einsparpotenzial ergibt. Das bisherige Kindergeld, die Regelleistungen für Kinder nach dem SGB II, der Kinderzuschlag und die Leistungen der Unterhaltsvorschusskassen würden vollständig entfallen, weitere Transfers könnten reduziert werden. Dies betrifft nicht nur steuerfinanzierte Zahlungen wie Wohngeld und Leistungen der Ausbildungsförderung, sondern auch einige Transferbestandteile der Sozialversicherung, die für Kinder ohne unmittelbaren Bezug zu den Beiträgen der Versicherten gewährt werden. So könnte beim Arbeitslosengeld I die erhöhte Lohnersatzrate für Arbeitslose mit mindestens einem Kind (67%) entfallen und für alle Berechtigten gleichermaßen 60% betragen. Schließlich könnten auch die besonderen Kinderzuschläge für Beamte und Beamtinnen und Versorgungsempfänger/innen entfallen, da die Höhe der Kindergrundsicherung dem Alimentationsprinzip genügen dürfte. Zu diesen Einsparungen bei Sozialleistungen kämen Steuermehreinnahmen, die vom Bruttoaufwand abzuziehen wären, insbesondere aus der Besteuerung des neuen Kindergeldes sowie auch durch den Wegfall der kindbedingten Freibeträge und der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten. Demgegenüber ergeben sich bei den hier einbezogenen Varianten einer Kindergelderhöhung (ohne Besteuerung) und des weiterentwickelten Kinderzuschlags kaum fiskalische Auswirkungen auf andere Sozialleistungsbereiche, wie in den weiteren Spalten der Tabelle 3 vermerkt ist. Als nennenswerte Gegenfinanzierungsposten sind bei den Kindergelderhöhungen lediglich Steuermehreinnahmen durch den Wegfall der kindbedingten Freibeträge und leichte Verminderungen der Ausgaben der Unterhaltsvorschusskassen zu berücksichtigen, während die Ausgaben für Grundsicherungsleistungen unverändert bleiben würden – die Erhöhungsbe-

träge sollen anrechnungsfrei sein. Beim verbesserten Kinderzuschlag könnten sich allenfalls Einsparungen ergeben, wenn Familien als Folge des mit der Reform vorgesehenen Wahlrechts hinsichtlich der Transferart aus dem Bezug von SGB II-Leistungen in den Bezug von Kinderzuschlag in Verbindung mit Wohngeld wechseln und dabei verminderte Transferzahlungen in Kauf nehmen würden; dies gilt analog für neue Anspruchsberechtigte, die, statt einen Antrag auf (höheres) ALG II und Sozialgeld zu stellen, den verbesserten Kinderzuschlag und Wohngeld in Anspruch nehmen. Derartige potenzielle Verhaltensweisen können aber nicht vorhergesehen werden und dürften zudem einen nur geringen Nettoeffekt haben.

Für die in Tabelle 3 systematisierten fiskalischen Teileffekte der sechs Reformvarianten können bisher nur überschlägige Quantifizierungen vorgenommen werden, die mit Tabelle 4 versucht werden. In der ersten Zeile sind zunächst die jeweiligen Bruttoaufwendungen ausgewiesen. Dabei wurde die Zahl der Kindergeld-Kinder im Jahr 2007 (18,4 Mio.; BMFSFJ 2009: 55) mit dem Bruttokindergeld der Kindergrundsicherung (502 Euro bzw. 454 Euro) bzw. mit dem Erhöhungsbetrag des reformierten Kindergeldes (84 Euro bzw. 168 Euro, ausgehend vom faktischen Betrag für Erstkinder 2007) multipliziert und auf das Jahr hochgerechnet. Schwieriger ist die Schätzung der Bruttoausgaben für die verbesserten Kinderzuschlagsvarianten, da sie von der Einkommensverteilung abhängig sind; deshalb wurde an eine frühere Schätzung für eine andere Kinderzuschlagsvariante (Becker/Hauser 2007) angeknüpft und im Übrigen unterstellt, dass die hier betrachteten Alternativen – Mehrbedarfszuschlag für Alleinerziehende oder Senkung der Transferentzugsrate für Nichterwerbseinkommen von 100% auf 70% – mit ähnlichen Kosten verbunden sind. Wenig überraschend zeigen sich drastische Unterschiede zwischen den Bruttokosten. Sie reichen von 111 Mrd. Euro p. a. bei der Kindergrundsicherung I (Bruttokindergeld: 502 Euro p. M.) über 37 Mrd. Euro bei der Kindergelderhöhung II (auf 322 Euro p. M.) bis knapp 6 Mrd. Euro beim verbesserten Kinderzuschlag. Die enormen Beträge im Falle der Kindergrundsicherung werden aber durch Berücksichtigung der Einsparungen bei anderen Sozialleistungen und der Steuermehreinnahmen um etwa zwei Drittel reduziert, während bei den anderen Reformmodellen Brutto- und Nettokosten sehr ähnlich bzw. gleich sind. Letztlich erweisen sich nach dieser ersten Schätzung die Nettokosten der Kindergrundsicherung I und die der Kindergelderhöhung II als ungefähr gleich (gut 36 Mrd. Euro gegenüber knapp 35 Mrd. Euro). Denn den bei der Kindergrundsicherung

Tabelle 4: Fiskalische Nettobelastungen durch Reformvarianten des FLA – eine überschlägige Schätzung (Mrd. Euro, 2007)

	Kindergrund- sicherung I	Kindergrund- sicherung II	Kindergeld- erhöhung I	Kindergeld- erhöhung II	Verbesserung des Kinderzuschlags (I und II)
<i>I Bruttoaufwendungen</i>	110,8	100,2	18,5	37,1	5,5 ¹
<i>II Einsparungen bei ...</i>					
1. Kindergeld	-34,2 ²	-34,2 ²	/	/	/
2. Sozialgeld	-3,4 ³	-3,4 ³	/	/	/
3. Kinderzuschlag	-0,3 ⁵	-0,3 ⁵	/	/	/ ⁴
4. Wohngeld	-0,3 ⁶	-0,3 ⁶	/	/	/
5. Arbeitslosengeld I	-0,6 ⁷	-0,6 ⁷	/	/	/ ⁴
6. Waisenrenten (n. q.) ⁸	(n. q.) ⁸	(n. q.) ⁸	/	/	/
7. Ausbildungsförderung	-2,0 ⁹	-2,0 ⁹	/	/	/
9. Leistungen der Unter- haltungsvorschusskassen	-0,7 ¹⁰	-0,7 ¹⁰	-0,2 ¹⁰	-0,2 ¹⁰	/
9. Leistungen nach dem SGB XII	-0,7 ¹¹	-0,7 ¹¹	/	/	/
10. Kinderzuschläge für Beamte	-1,7 ¹²	-1,7 ¹²	/	(n. q.) ¹²	/
<i>Einsparungen insge- samt</i>	-43,9	-43,9	-0,2	-0,2	/
<i>III Steuermehreinnahmen</i>					
Wegfall Kinderfreibe- träge etc. ¹³	-2,8	-2,8	-2,2	-2,2	/
Besteuerung der Kin- dergrundsicherung ¹⁴	-27,7	-25,1	/	/	/
<i>Steuermehreinnahmen insgesamt</i>	-30,5	-27,9	-2,2	-2,2	/
<i>IV Nettobelastungen</i>	36,4	28,4	16,1	34,7	5,5

Anmerkungen zu Tabelle 4:

Die Angaben stützen sich weitgehend auf die Ausarbeitung des BMFSFJ, AG Familienleistungen, Ref. 202 mit dem Titel: „Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2007; siehe entsprechende Positionsnummern.

n. q. = nicht quantifizierbar.

¹ Becker und Hauser (2007: 33) haben für ihr Konzept des Kindergeldzuschlags ein Ausgabevolumen von etwa 4,5 Mrd. Euro geschätzt. Die dort vorgeschlagene Reform umfasste einerseits einen wesentlich geringeren, nicht nach dem Alter gestaffelten Maximalbetrag (150 Euro), andererseits eine Transferentzugsrate von nur 50% auch auf Nichterwerbseinkommen. Die der Tabelle 4 zugrunde liegenden Varianten des verbesserten Kinderzuschlags dürften tendenziell höhere Kosten verursachen. Die vorsichtige Schätzung von 5,5 Mrd. Euro p. a. ergibt sich unter der Annahme einer Nicht-Inanspruchnahme bei geringen Beträgen.

² Kindergeld (einschließlich Kindergeld an Beschäftigte des öffentlichen Dienstes, aber ohne Kinderzuschläge für Beamte) im Jahr 2007; Position 1. Nach der Kindergelderhöhung zum Januar 2009, die zu Mehrausgaben von ca. 2,3 Mrd. Euro führt, wird für 2009 ein Ausgabevolumen von ca. 36,5 Mrd. Euro geschätzt (BMFSFJ 2009: 59).

³ Positionen 44 und 49.

⁴ Beim verbesserten Kinderzuschlag könnten sich Einsparungen beim Sozialgeld ergeben, sofern Familien vom SGB II-Leistungsbezug zum Bezug von Kinderzuschlag wechseln. Da in vielen dieser Fälle neben dem Kinderzuschlag auch Wohngeld beantragt und gewährt werden würde, würden den Minderausgaben beim ALG II und Sozialgeld Mehrausgaben beim Kinderzuschlag – die in die geschätzten Bruttoausgaben von 5,5 Mrd. Euro nicht eingegangen sind – und Wohngeld gegenüberstehen. Welche Bedeutung derartige Verhaltensweisen haben würden, ist im Rahmen dieser Überschlagsrechnung nicht abschätzbar. Der Nettoeffekt ist also offen; es dürfte nicht groß sein.

⁵ Ausgaben 2007: 0,109 Mrd. Euro; vgl. Prognos AG 2008: 10. Den Ausgabenanstieg infolge der Reform 2008 schätzen wir anhand aktueller Zahlen des BMFSJ auf ca. 0,2 Mrd. Euro, so dass sich ein Einsparvolumen im Falle der Kindergrundsicherung von 0,3 Mrd. Euro p. a. ergibt.

⁶ Position 40. Der hier angesetzte Schätzwert für den kindbedingten Anteil am Wohngeld ist zwar nicht kompatibel mit dem Vorschlag, nach Einführung der Kindergrundsicherung das Nettokindergeld als wohngeldrelevantes Einkommen zu berücksichtigen; derzeit liegen aber keine anderen Anhaltspunkte für das Einsparpotenzial beim Wohngeld vor.

⁷ Positionen 113 bis 115.

⁸ Das Einsparpotenzial lässt sich gegenwärtig nicht quantifizieren. Die durchschnittliche Waisenrente betrug im Jahr 2007 etwa 158 Euro p. M. für 385.700 Fälle ((Rentenversicherung in Zahlen 2008, S. 36/37).

⁹ Bei der Ausbildungsförderung und bei der Berufsausbildungsbeihilfe könnte der Zuschussanteil wegfallen; die Übernahme von Lehrgangskosten müsste aber bestehen bleiben; Positionen 64 und 120.

¹⁰ Die Bruttoausgaben für Unterhaltsvorschuss betragen im Jahr 2007 etwa 0,845 Mrd. Euro; nach Abzug der Rückflüsse ergeben sich knapp 0,7 Mrd. Euro, die im Falle der Kindergrundsicherung ganz, im Falle des erhöhten Kindergeldes (durch Anrechnung) teilweise wegfallen könnten; Position 32.

¹¹ Die Statistik liefert kaum Anhaltspunkte für das Einsparpotenzial, so dass der angegebene Betrag nur ein grober Schätzwert ist (ein Fünftel des Einsparpotenzials beim Sozialgeld bzw. 3,7% der Nettoausgaben für Leistungen nach dem SGB XII bzw. 16,6% der Nettoausgaben für HLU und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung; zu den Ergebnissen der Sozialhilfestatistik 2007 vgl. Haustein/Dorn 2009).

¹² Der Bund zahlte im Jahr 2007 0,23 Mrd. Euro für Kinderzuschläge. Da die Länder ebenfalls Kinderzuschläge zahlen und die Zahl ihrer Beamten ein Mehrfaches des Bundesbeamten beträgt, werden die gesamten Einsparungen im Falle der Kindergrundsicherung auf 1,7 Mrd. Euro geschätzt; für den Fall einer Kindergelderhöhung auf das sächliche Existenzminimum, die keine Streichung, sondern lediglich eine Verminderung des Zuschlags für Beamte rechtfertigen würde, kann keine Quantifizierung vorgenommen werden.

¹³ Entlastungen 2007 durch kindbedingte Freibeträge: Position Gesamtsumme Steuerliches FLA (35,24 Mrd. Euro) abzüglich Position 1 (Kindergeld 34,2 Mrd. Euro) zuzüglich Position 5 (1,15 Mrd. Euro) = 2,2 Mrd. Euro; im Falle der Kindergrundsicherung könnte auch die Position 7 entfallen, so dass sich zusätzliche Steuereinnahmen von insgesamt 2,8 Mrd. Euro ergeben.

¹⁴ Die zusätzlichen Steuereinnahmen, die sich aus der Besteuerung der Kindergrundsicherung mit dem jeweiligen Grenzsteuersatz der Eltern ergeben, werden auf durchschnittlich 25% der Bruttoausgaben geschätzt. Dies ist eine vorsichtige Schätzung.

vergleichsweise hohen Transfers im unteren und mittleren Einkommensbereich stehen tendenziell vergleichsweise geringe Transfers im oberen Verteilungssegment gegenüber; inwie-

weit tatsächlich eine Kompensation erfolgt, kann aber letztlich nur mikroanalytisch untersucht werden.

Generell sind die vorstehenden Kostenschätzungen insofern etwas überhöht, als zwar von dem 2009 erhöhten Existenzminimum für Kinder für die Bemessung der Kindergrundsicherung und der Kindergelderhöhungen ausgegangen, die ebenfalls 2009 umgesetzte Kindergelderhöhung als potenzieller Gegenfinanzierungsposten aber nicht berücksichtigt wurde. Die Unterschiede zwischen den fiskalischen Nettokosten der einzelnen Reformvarianten werden davon aber kaum berührt. Letztlich bleibt es bei dem Ergebnis, dass sowohl die Neukonzipierung des FLA als Kindergrundsicherung als auch eine deutliche Kindergelderhöhung innerhalb des bestehenden FLA merkliche Steuererhöhungen nach sich ziehen müsste.

4 Modellrechnungen für zwei Familientypen

4.1 Vorbemerkungen

Nach der Erörterung von fiskalischen Effekten der Reformvarianten werden im Folgenden die jeweiligen Verteilungseffekte exemplarisch dargestellt und mit dem Status quo verglichen. Die Modellrechnungen beschränken sich auf Familien mit zwei Kindern unter sechs Jahren und darunter wiederum auf zwei gegensätzliche Konstellationen: Ehepaare, die ausschließlich Erwerbseinkommen als vorrangiges Einkommen beziehen, und nichterwerbstätige Alleinerziehende, deren vorrangiges Einkommen ausschließlich aus Unterhaltszahlungen besteht. Da im bestehenden FLA und dementsprechend auch bei den Vorschlägen von Reformen innerhalb des derzeitigen Systems (Kindergelderhöhung, Verbesserung des Kinderzuschlags) die kindbezogenen Transfers teilweise vom Erwerbsstatus der Eltern(teile) abhängen, bewegen sich die Verteilungseffekte bei Familientypen mit sowohl Erwerbs- als auch Nichterwerbseinkommen zwischen den in den Abschnitten 4.2 und 4.3 dargestellten Verlaufsrichtungen.

Alle weiteren Darstellungen basieren auf

- der Annahme, dass die Wohnkosten im Niedrigeinkommensbereich den fortgeschriebenen Durchschnittswerten der Empfänger/innen von Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) 2004 entsprechen (fortgeschriebene Wohngeldstatistik 2004; vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2008: 333);

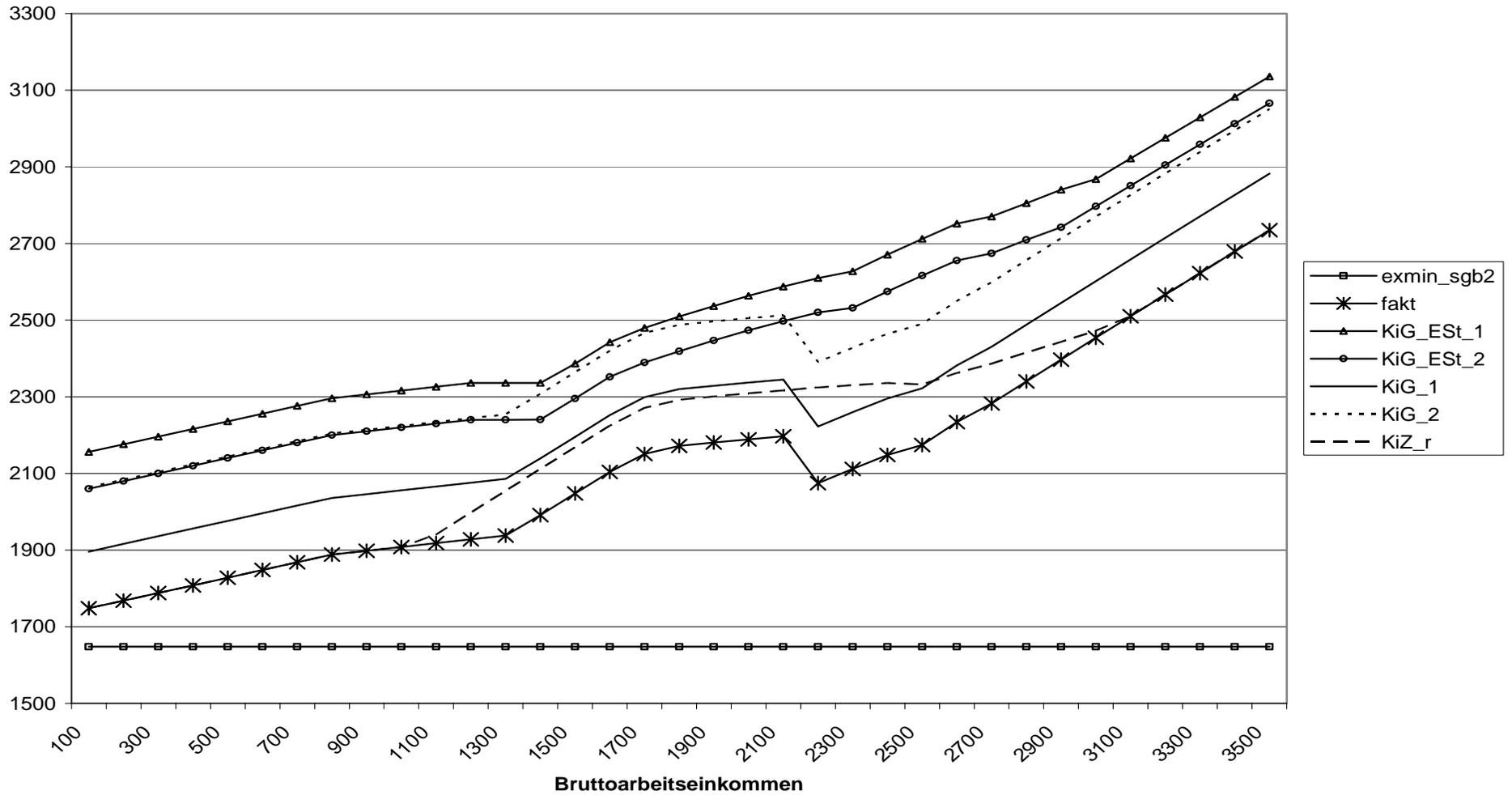
- den Parametern von 2009/2010 für die relevanten Gesetze, d. h. die jüngsten Erhöhungen des Kindergeldes, des ALG II und des Sozialgeldes, die Wohngeldnovelle und der für 2010 bereits beschlossene Einkommensteuertarif wurden berücksichtigt;
- den Reformwirkungen vor Berücksichtigung der Finanzierungseffekte, die sich bei – bisher nicht spezifizierten – Steuererhöhungen zur Deckung der Nettokosten der jeweiligen Reform ergeben würden.

4.2 Ehepaar mit zwei Kindern unter 6 Jahren (Erwerbseinkünfte)

Die folgenden Abbildungen zeigen den Verlauf des verfügbaren Familieneinkommens pro Monat – nach Abzug von Lohn- bzw. Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträgen und einschließlich Transferzahlungen – (Ordinate) bei steigendem Bruttoarbeitseinkommen (Abszisse) für den Status quo und die Reformmodelle. Zwecks Anschaulichkeit wurde das berücksichtigte Spektrum der Erwerbseinkommen – 100 Euro bis 12.000 Euro monatlich – in vier Segmente unterteilt. Abbildung 2a bezieht sich auf das *Segment I* mit Bruttoerwerbseinkommen bis 3.500 Euro. Die unterste, gerade Linie zeigt das Existenzminimum von 1.648 Euro, das sich aus den derzeitigen Regelungen des SGB II und angenommenen Wohnkosten (einschließlich Heizkosten) von 571 Euro ergibt. Die Effekte der verschiedenen FLA-Modelle lassen sich kurz wie folgt charakterisieren.

- Im *Status quo* (Linie „fakt“) zeigt sich
 - im Niedriglohnsegment ein mäßig steigender Verlauf des verfügbaren Familieneinkommens infolge der Freibetragsregelungen für Erwerbstätige im SGB II-Bezug („Aufstocker“);
 - bei einem Bruttolohn von 1.400 Euro der Übergang vom Bereich mit ergänzendem ALG II zum Bereich der Arbeitseinkommen, die durch Kinderzuschlag (KiZ) und Wohngeld (WoG) ergänzt werden können, für den sich zunächst deutlich steigende Familieneinkommen ergeben (bis zu einem Bruttolohn von 1.800 Euro);
 - die Auswirkung der Höchsteinkommengrenze bei einem Bruttoerwerbseinkommen von 2.200 Euro – das Haushaltsnettoeinkommen sinkt um etwa 120 Euro;
 - und schließlich das Überschreiten der Wohngeldgrenze bei einem Bruttoerwerbseinkommen von 2.500 Euro.
- Für das Konzept der *Kindergrundsicherung* (Linien KiG_ESt_1 und KiG_ESt_2) ergibt sich eine Parallelität der Einkommensverläufe der beiden Varianten.

Abbildung 2a: Verfügbares Einkommen von Ehepaaren mit zwei Kindern unter 6 Jahren nach dem Bruttoerwerbseinkommen, Segment 1 – Status quo und Reformvarianten



- Generell zeigen sich erhebliche Besserstellungen gegenüber dem Status quo. Sie belaufen sich im Schnitt auf etwa 400 Euro bzw. gut 300 Euro¹⁴ – d. h. 200 Euro bzw. 150 Euro pro Kind –, fallen im Bereich, in dem im Status quo Kinderzuschlag bezogen werden kann, allerdings deutlich geringer bzw. beim derzeitigen abrupten Wegfall des KiZ an der Höchsteinkommengrenze besonders hoch aus.
- Die Lohnsteuer und damit auch die Besteuerung des Kindergeldes setzen bei einem Bruttoarbeitseinkommen von etwa 1.700 Euro ein. Der danach etwas unstete Anstieg des Haushaltsnettoeinkommens im Bereich bis 3.000 Euro ist auf die in diesem Übergangsbereich wirksame Regelung zurückzuführen, nach der die Steuer auf das Kindergeld maximal den Steuerbetrag auf das elterliche Einkommen erreichen kann (vgl. Abbildung 1 in Abschnitt 2.2.1 und die diesbezüglichen textlichen Ausführungen). Dies entspricht einer Reduzierung des Grenzsteuersatzes auf das Kindergeld in der Übergangszone mit der Folge eines unsteten Anstiegs des faktischen Grenzsteuersatzes insgesamt; der Effekt ist besonders stark bei einem Bruttoarbeitseinkommen von 2.600 Euro, wo der Übergang in die dritte Tarifzone erfolgt.
- Bei den beiden Varianten einer *Kindergelderhöhung* – ohne Besteuerung – (Linien KiG_1 und KiG_2) folgt eine Parallelverschiebung des Linienverlaufs, der sich im Status quo ergibt, nach oben. Da bei diesen Vorschlägen vorgesehen ist, den jeweiligen Erhöhungsbetrag auf Grundsicherungsansprüche nicht anzurechnen, die Höhe des Kinderzuschlags unverändert beizubehalten und das Kindergeld weiterhin bei der Wohngeldberechnung nicht zu berücksichtigen, ergeben sich bei allen Einkommen unterhalb des Wirkungsbereichs der derzeitigen Freibetragsregelungen konstante Besserstellungen gegenüber dem Status quo in Höhe von 148 Euro bzw. 316 Euro.
- Beim *verbesserten Kinderzuschlag* (Linie KiZ_r) ergibt sich infolge der wesentlich höheren Zuschläge (200 Euro pro Kind unter 6 Jahren gegenüber 140 Euro) gegenüber dem Status quo
 - ein wesentlich größerer Kinderzuschlagsbereich, der für den hier betrachteten Familientyp Bruttoarbeitseinkommen von etwa 1.100 Euro bis 3.000 Euro umfasst,
 - mit erheblich höheren Einkommen, die um maximal 250 Euro höher ausfallen.
 Wesentlich ist zum Einen die deutlich niedrigere SGB II-Schwelle – der Übergang vom SGB II-Bereich zum KiZ-Bereich liegt bereits bei einem Bruttoarbeitseinkommen von

¹⁴ Im Niedriglohnsegment: 408 Euro bzw. 312 Euro; das entspricht der Differenz zwischen dem Bruttokindergeld der Kindergrundsicherung (1004 Euro bzw. 908 Euro) und dem Sozialgeld einschließlich Wohnkostenanteil (431 Euro + 165 Euro = 596 Euro), wobei die Wohnkostenaufteilung nicht in pro Kopf gleicher Höhe, sondern entsprechend dem Siebenten Existenzminimumbericht (BMF 2008: 7), erfolgte; vgl. Tabelle 2.

etwa 1.100 Euro gegenüber 1.400 Euro im Status quo. Zum Anderen wird mit dem Wegfall der Höchstinkommensgrenze ein Abbruch im Nettoeinkommensverlauf vermieden und der Zuschlagsbereich nach oben verlängert. Im Bruttoeinkommensbereich zwischen 1.800 Euro und 2.500 Euro steigt das verfügbare Familieneinkommen wegen des Abschmelzens des Wohngelds allerdings nur sehr schwach (Kumulation der Transferenzugsraten des KiZ (50%) und des WoG (ca. 30%)), nach Auslaufen des Wohngeldanspruchs aber wieder stärker.

Abbildung 2b bezieht sich auf das *Segment 2* mit Bruttoerwerbseinkommen von 3.500 Euro bis 7.000 Euro. Hier und bei den noch höheren Segmenten (Abbildungen 2c und 2d) sind die verfügbaren Einkommen bei Reform des Kinderzuschlags denen im Status quo gleich, da der Kinderzuschlag abgeschmolzen ist. Die Betrachtungen beschränken sich also auf die Kindergrundsicherung und die Kindergelderhöhung mit den jeweils zwei Varianten.

- *Kindergelderhöhungen* ohne Besteuerung (KiG_1 und KiG_2) bewirken eine ungefähre Parallelverschiebung gegenüber dem Status quo. Bei unterhalb von 6.000 Euro liegenden Bruttoerwerbseinkommen ergeben sich weiterhin konstante Besserstellungen gegenüber dem Status quo in Höhe von 148 Euro bzw. 316 Euro; erst bei darüber hinausgehenden Einkommen wird der Abstand zum Status quo allmählich geringer, da der gegenwärtig hier mit dem Einkommen steigende Entlastungseffekt der kindbedingten Freibeträge entfällt.
- Der Verlauf beider Varianten der *Kindergrundsicherung* zeigt demgegenüber infolge der Besteuerung des Kindergeldes eine kontinuierliche Abnahme des Abstands zum Status quo. Folglich bewirkt die Kindergrundsicherung zwar im unteren und mittleren Einkommensbereich eine höhere Förderung als die Varianten der Kindergelderhöhung (ohne Besteuerung), in den oberen Schichten kehrt sich dieses Verhältnis aber gegenüber der zweiten Variante der Kindergelderhöhung um. Für den hier betrachteten Familientyp ergeben sich entsprechende Schnittpunkte (von oben) mit der Einkommenslinie des auf 322 Euro erhöhten, nicht zu versteuernden Kindergeldes:
 - Bei einem Bruttoarbeitseinkommen von etwa 4.100 Euro schneidet die Linie der Variante mit der geringeren Kindergrundsicherung von 454 Euro (KiG_ESt_2) die Einkommenslinie der zweiten, „großzügigen“ Variante des nicht zu versteuernden Kindergeldes (KiG_2). Im darüber liegenden Einkommensbereich führt das nicht zu versteuernde Kindergeld von 322 Euro also zu höheren Begünstigungen als das zu versteuernde Kindergeld von 454 Euro.

Abbildung 2b: Verfügbares Einkommen von Ehepaaren mit zwei Kindern unter 6 Jahren nach dem Bruttoerwerbseinkommen, *Segment 2* – Status quo und Reformvarianten

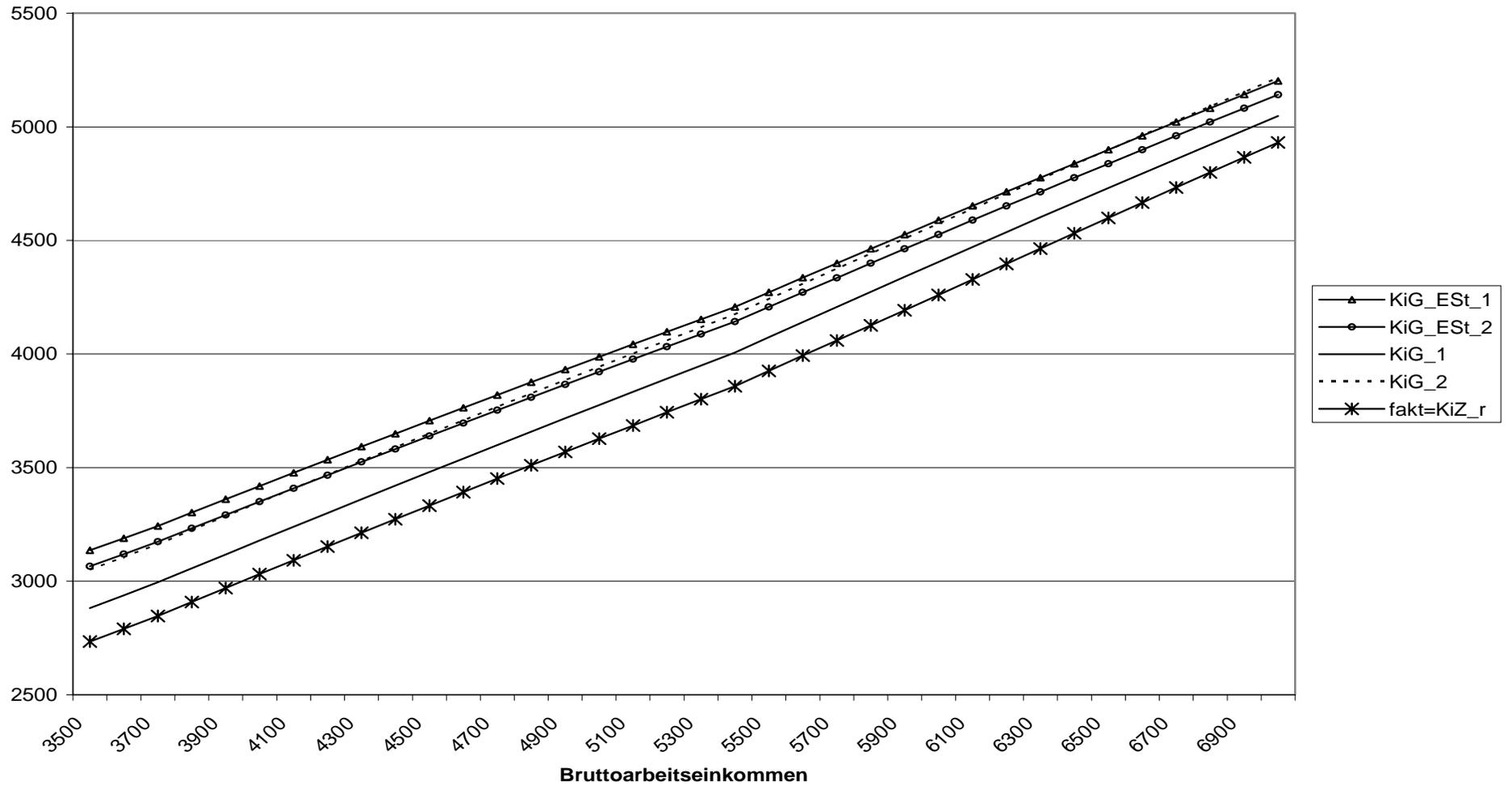


Abbildung 2c: Verfügbares Einkommen von Ehepaaren mit zwei Kindern unter 6 Jahren nach dem Bruttoerwerbseinkommen, *Segment 3*
– Status quo und Reformvarianten

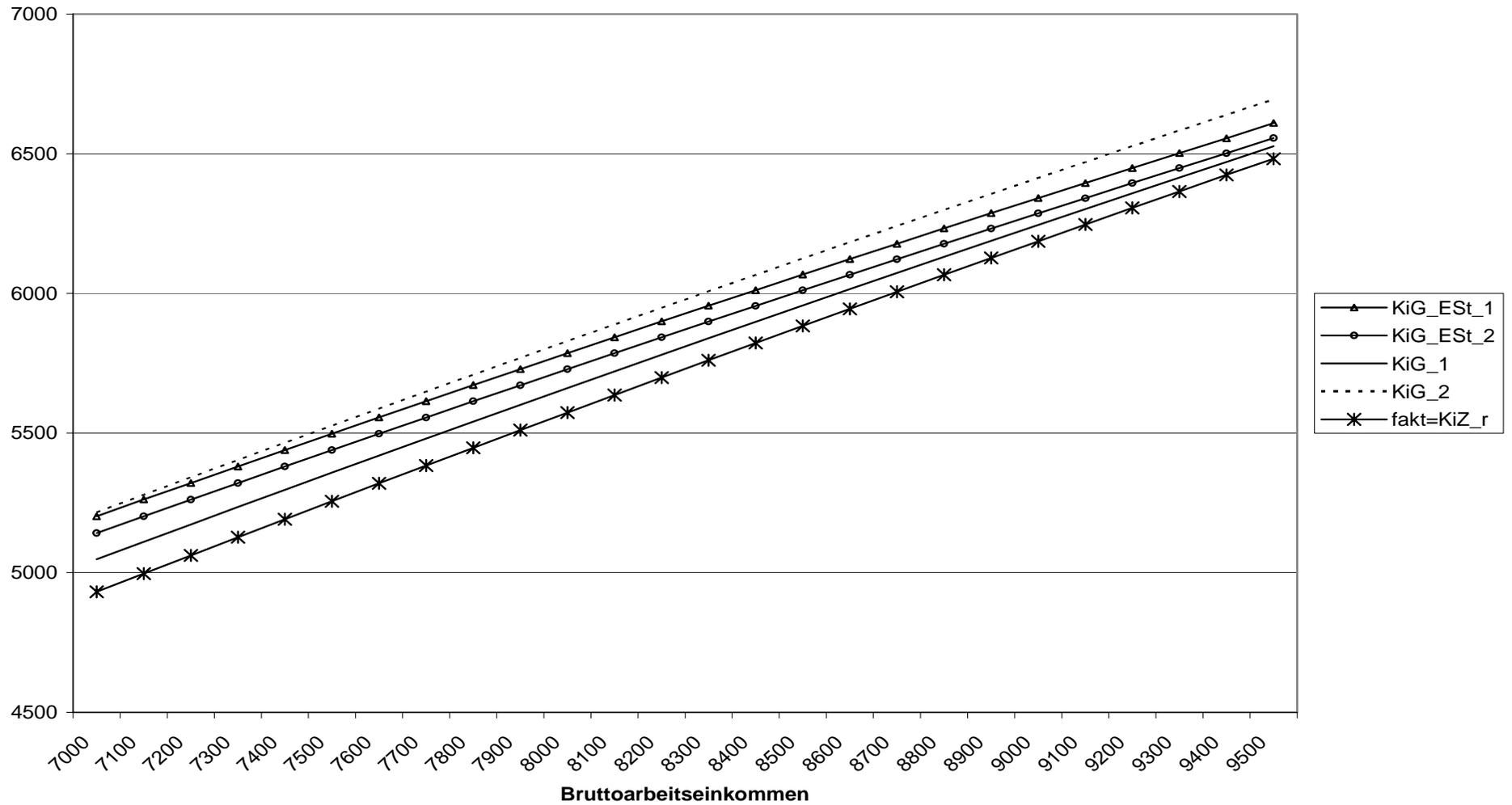
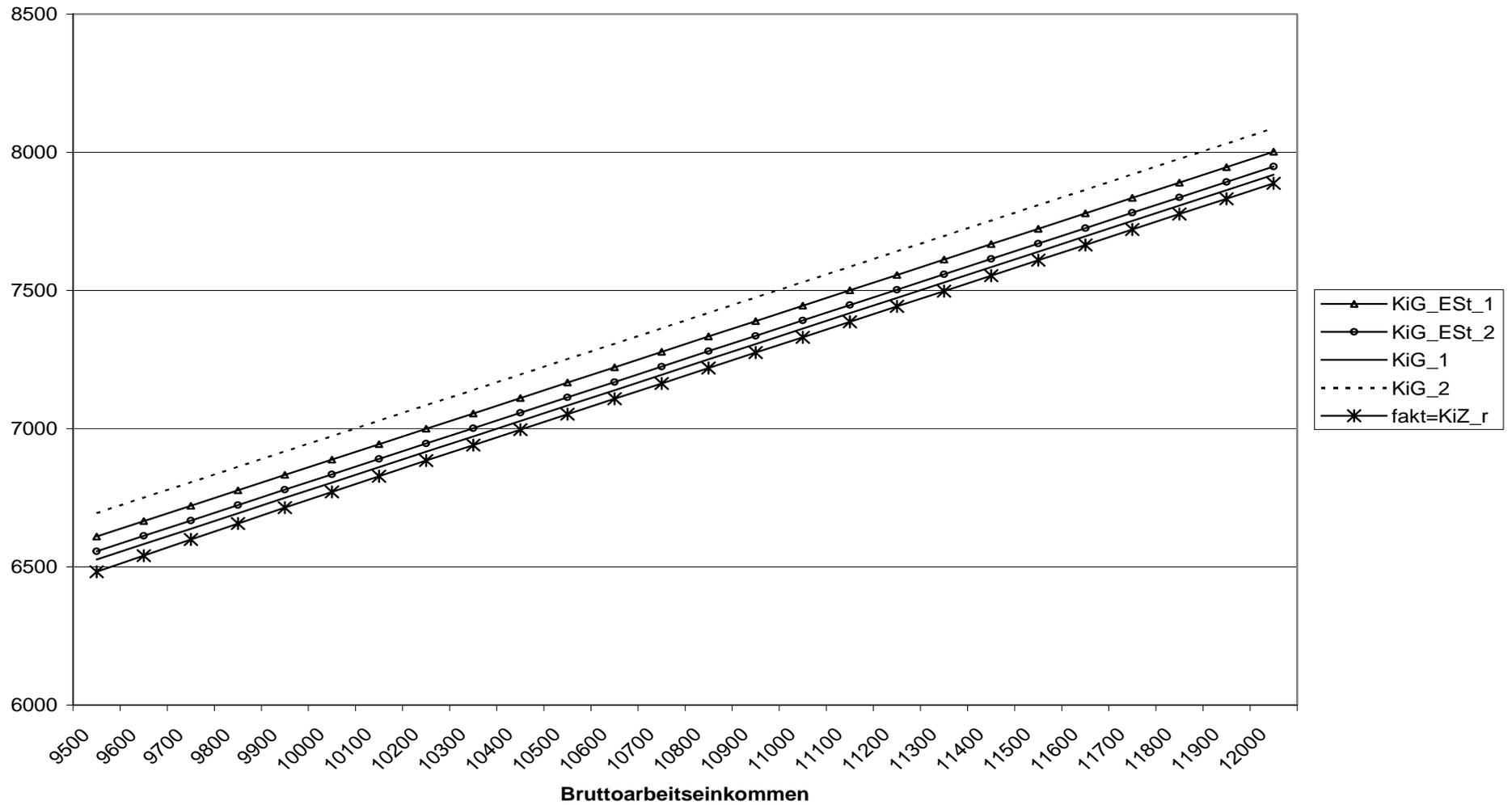


Abbildung 2d: Verfügbares Einkommen von Ehepaaren mit zwei Kindern unter 6 Jahren nach dem Bruttoerwerbseinkommen, Segment 4–Status quo und Reformvarianten



- Bei einem Bruttoarbeitseinkommens von 6.500 Euro schneidet sogar die Linie der höheren Kindergrundsicherung von 502 Euro die Einkommenslinie des nicht zu versteuernden Kindergeldes in Höhe des sächlichen Existenzminimums, d. h. im darüber liegenden Einkommensbereich führt das nicht zu versteuernde Kindergeld von 322 Euro zu höheren Begünstigungen als das zu versteuernde Kindergeld von 502 Euro.

Die im Segment 2 (Abbildung 2b) sichtbaren Besteuerungseffekte der Kindergrundsicherung verstärken sich mit steigendem steuerpflichtigen Einkommen. Bei Bruttoarbeitseinkommen von 7.000 Euro bis 9.500 Euro – **Segment 3**, dargestellt in Abbildung 2c – vermindert sich der Abstand zwischen den Varianten des zu versteuernden Kindergeldes zum Status quo wesentlich stärker als der der Varianten des nicht zu versteuernden Kindergeldes. Dies gilt gleichermaßen für das **Segment 4** (Abbildung 2d) bei Bruttoarbeitseinkommen von 9.500 Euro bis 12.000 Euro.

- Die vorläufig geringste Differenz (114,26 Euro bzw. 60,79 Euro) zwischen der *Kindergrundsicherung* von 502 Euro bzw. 454 Euro und dem Status quo wird bei einem Bruttoarbeitseinkommen von 10.500 Euro erreicht¹⁵; sie sinkt im Bereich des Reichensteuersatzes nochmals auf 50,70 Euro¹⁶ bzw. auf 0.
- Für die Varianten des nicht zu versteuernden *erhöhten Kindergeldes* ergibt sich bei einem Bruttoarbeitseinkommen von 10.500 Euro ein um 31,13 Euro bzw. 199,13 Euro höheres Haushaltsnettoeinkommen als im Status quo. Dieser Abstand sinkt im Bereich des Reichensteuersatzes auf 0¹⁷ bzw. 167 Euro¹⁸.

Auf Basis der Abbildungen 2a bis 2d – die vorbehaltlich von Finanzierungseffekten zu verstehen sind – ergibt sich **zusammenfassend**, dass mit dem vergleichsweise begrenzten Reformkonzept der Ausweitung des Kinderzuschlags die Situation von Familien in prekären Einkommensverhältnissen bis zu Familien der unteren Mittelschicht deutlich verbessert werden könnte bei freilich unveränderter Situation am untersten (SGB II-Bereich) und am obersten (Wirkung der kindbedingten Freibeträge) Rand. Demgegenüber würden sich bei den Varianten der Kindergelderhöhung (ohne Besteuerung) die deutlichen Verbesserungen gegenüber

¹⁵ Entlastung im Status quo: $(12.048 \text{ €} * 0,42 * 1,055) / 12 = 444,87 \text{ €}$ Transfer bei KiG_est1: $1.004 \text{ €} - (1.004 \text{ €} * 0,42 * 1,055) = 1.004 \text{ €} - 444,87 \text{ €} = 559,13 \text{ €} \rightarrow 559,13 \text{ €} - 444,87 \text{ €} = 114,26 \text{ €}$

¹⁶ Entlastung im Status quo: $(12.048 \text{ €} * 0,45 * 1,055) / 12 = 476,65 \text{ €}$ Transfer bei KiG_est1: $1.004 \text{ €} - (1.004 \text{ €} * 0,45 * 1,055) = 1.004 \text{ €} - 476,65 \text{ €} = 527,35 \text{ €} \rightarrow 527,35 \text{ €} - 476,65 \text{ €} = 50,70 \text{ €}$

¹⁷ Entlastung im Status quo: $(12.048 \text{ €} * 0,45 * 1,055) / 12 = 476,65 \text{ €}$ dies entspricht dem Doppelten des erhöhten Kindergeldes von 238 € (476 €).

¹⁸ Entlastung im Status quo: $(12.048 \text{ €} * 0,45 * 1,055) / 12 = 476,65 \text{ €}$ bei einem erhöhten Kindergeld von 322 € resultiert: $322 \text{ €} * 2 - 476,65 \text{ €} = 167,35 \text{ €}$

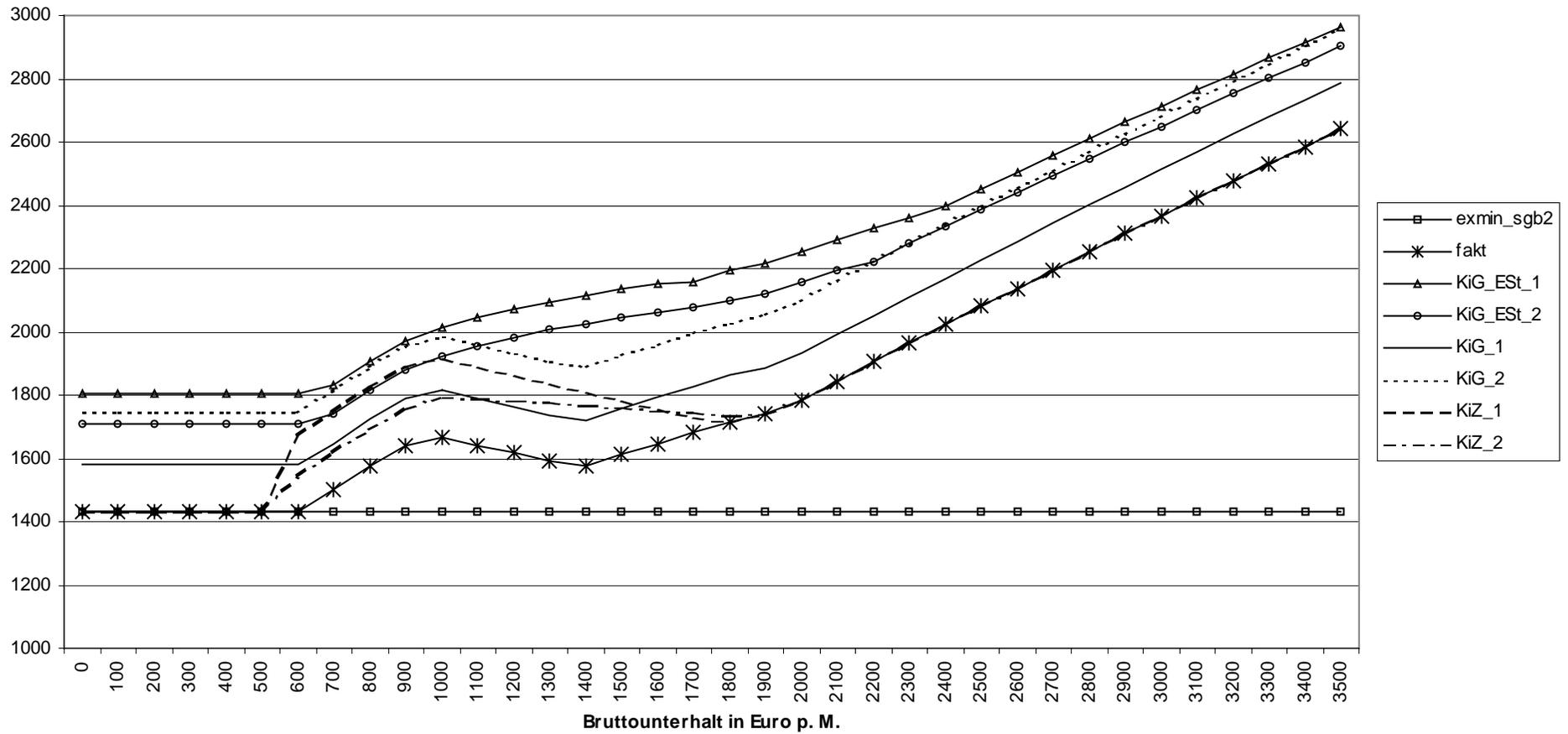
dem Status quo gleichmäßig über das Einkommensspektrum vom Niedriglohnsegment – bei unverändert problematischen Effekten des Kinderzuschlags (Einkommensbruchstelle bei Höchsteinkommensgrenze) – bis in obere Schichten verteilen und erst am oberen Rand mit steigendem Einkommen sinken. Die Förderungen durch die Kindergrundsicherung schließlich würden am stärksten im unteren und unteren Mittelbereich ausfallen und mit weiter steigendem Einkommen kontinuierlich abnehmen. Insgesamt würde dies zu einem vergleichsweise stetig steigenden Verlauf des verfügbaren Familieneinkommens führen; die wegen der hohen Transferenzugsraten des Kinderzuschlags – gegebenenfalls in Kombination mit Wohngeld – häufigen Befürchtungen negativer Arbeitsanreize im unteren Einkommensbereich wären gegenstandslos.

4.3 Alleinerziehende mit zwei Kindern unter 6 Jahren (keine Erwerbseinkünfte)

Die folgende Abbildung 3 bezieht sich auf nichterwerbstätige Alleinerziehende und zeigt den Verlauf des verfügbaren Familieneinkommens pro Monat – gegebenenfalls nach Abzug von Lohn- bzw. Einkommensteuer und Krankenversicherungsbeiträgen und einschließlich Transferzahlungen – (Ordinate) bei steigendem Bruttounterhalt (Abszisse) für den Status quo und die Reformmodelle. Die Betrachtung beschränkt sich auf den empirisch relevanten Bereich von Unterhaltszahlungen bis zu 3.500 Euro. Die unterste, gerade Linie zeigt das Existenzminimum von 1.432 Euro, das sich aus den derzeitigen Regelungen des SGB II und angenommenen Wohnkosten (einschließlich Heizkosten) von 513 Euro ergibt. Die Effekte der verschiedenen FLA-Modelle lassen sich kurz wie folgt charakterisieren.

- Im *Status quo* (Linie „fakt“) zeigt sich
 - im untersten Bereich ein konstantes verfügbares Familieneinkommen, da Nichterwerbseinkommen vollständig auf SGB II-Leistungen angerechnet werden;
 - bei einem Bruttounterhalt von 700 Euro der Übergang vom Bereich mit ergänzendem ALG II zum Bereich mit Kinderzuschlag (KiZ) und Wohngeld (WoG), für den sich zunächst ein deutlicher Anstieg des Familieneinkommens, oberhalb von 1.000 Euro aber – infolge der Kumulation der Transferenzugsraten von KiZ (100%) und WoG (ca. 30%) – sinkende verfügbare Einkommen ergeben;
 - die vollständige Abschmelzung des Kinderzuschlags bei einem Bruttounterhalt von etwa 1.400 Euro;
 - und schließlich das Überschreiten der Wohngeldgrenze bei 2.000 Euro.

Abbildung 3: Verfügbares Einkommen von nichterwerbstätigen Alleinerziehenden mit zwei Kindern unter 6 Jahren nach dem Bruttounterhalt, Segment 1 – Status quo und Reformvarianten



- Für das Konzept der *Kindergrundsicherung* (Linien KiG_ESt_1 und KiG_ESt_2) ergeben sich prinzipiell ähnliche Richtungen der parallelen Einkommensverläufe wie bei Paar-Familien mit Erwerbseinkommen.
 - Das Haushaltsnettoeinkommen liegt zunächst konstant um 374 Euro bzw. 278 Euro über dem Status quo.¹⁹
 - Zwischen 700 Euro und 900 Euro fällt die Besserstellung um etwa 40 Euro bzw. 30 Euro geringer aus, da der Kinderzuschlag im Status quo einen vergleichsweise starken Anstieg des verfügbaren Familieneinkommens bewirkt.
 - Im Bereich von Unterhaltseinkommen zwischen von 1.000 Euro und 1.500 Euro steigt die Differenz zunächst (auf maximal ca. 540 Euro in der ersten Variante bzw. 450 Euro in der zweiten Variante), da der Status quo in diesem Einkommensbereich – wegen der Transferentzugsraten von KiZ (100%) und WoG (ca. 30%) – zu sinkenden Familieneinkommen führt.
 - Die Wohngeldgrenze ist im Reformfall bereits bei etwa 1.700 Euro überschritten.
 - Die Differenz zum Haushaltsnettoeinkommen im Status quo nimmt oberhalb von 1.500 Euro wieder ab, da der KiZ abgeschmolzen ist, das Haushaltsnettoeinkommen also auch im Status quo wieder steigt, und infolge der Besteuerung des Reform-Kindergeldes.
- Bei den beiden Varianten einer *Kindergelderhöhung* – ohne Besteuerung – (Linien KiG_1 und KiG_2) folgt – analog zu der Wirkungsweise bei Paar-Familien mit Erwerbseinkommen (Abbildung 2a) – eine Parallelverschiebung des Linienverlaufs, der sich im Status quo ergibt, nach oben. Dementsprechend ergeben sich bei allen Einkommen gleiche Besserstellungen quo in Höhe von 148 Euro bzw. 316 Euro – damit bleibt es aber auch bei den problematischen Effekten des derzeitigen Kinderzuschlags (Minderungen des verfügbaren Einkommens bei steigendem Unterhalt).
- Für das Reformkonzept des *verbesserten Kinderzuschlags* werden für Alleinerziehende zwei Varianten untersucht. Beiden Varianten gemeinsam sind die gegenüber dem Status quo wesentlich höheren Zuschläge von 200 Euro pro Kind unter 6 Jahren (derzeit 140 Euro).
 - Bei der *ersten Variante* (Linie KiZ_1) – Erhöhung des (bereits allgemein heraufgesetzten) maximalen Zuschlags um den Mehrbedarfzuschlag für Alleinerziehende gemäß

¹⁹ Das entspricht der Differenz zwischen dem Bruttokindergeld der Kindergrundsicherung (1004 Euro bzw. 908 Euro) und dem Sozialgeld einschließlich Wohnkostenanteil (431 Euro + 199 Euro = 630 Euro), wobei die Wohnkostenaufteilung nicht in pro Kopf gleicher Höhe, sondern entsprechend dem Siebenten Existenzminimumbericht (BMF 2008: 7), erfolgte; vgl. Tabelle 2.

SGB II – ergibt sich infolge der stark erhöhten Zuschlagssumme ein gegenüber dem Status quo wesentlich größerer Kinderzuschlagsbereich von 500 Euro, der Mindesteinkommensgrenze, bis 1.700 Euro (Bruttounterhalt) mit Verbesserungen des verfügbaren Einkommens um bis zu 249 Euro. Wegen der unveränderten Transferentzugsrate von 100% auf Nichterwerbseinkommen besteht das Problem sinkender verfügbarer Einkommen bei zunehmendem Unterhalt aber weiterhin bzw. ist noch größer als im Status quo, da ein breiteres Einkommenssegment davon betroffen ist (im Bereich von Unterhaltseinkommen zwischen 1.000 und 1.800 Euro).

- Bei der *zweiten Variante* (Linie KiZ_2) – Senkung der Transferentzugsrate für Nichterwerbseinkommen auf 70%, aber gleiche maximale Zuschlagshöhe wie bei Paarfamilien – ergeben sich Besserstellungen gegenüber dem Status quo bei Unterhaltseinkommen von 500 Euro bis etwa 1.800 Euro. Die Erhöhungen des verfügbaren Familieneinkommens fallen zwar moderater als bei der ersten Variante aus, sie sind mit meist deutlich über 100 Euro und maximal etwa 200 Euro dennoch beträchtlich. Oberhalb eines Unterhalts von etwa 1.000 Euro (bis zur völligen Abschmelzung bei ungefähr 1.800 Euro) bleibt bei dieser Reform des Kinderzuschlags das verfügbare Einkommen zwar ungefähr konstant; tendenziell sinkt es sogar leicht wegen einsetzender Besteuerung und Krankenversicherungsbeiträgen – diese Belastungen kommen zu der aus reformiertem Kinderzuschlag und Wohngeld folgenden kumulierten Transferentzugsrate von 100% hinzu. Die im Status quo und bei der KiZ-Variante 1 sehr deutlichen Einkommensminderungen trotz steigendem Unterhaltseinkommen werden aber vermieden.

Zusammenfassend kann auch mit Blick auf nichterwerbstätige Alleinerziehende festgestellt werden, dass eine Ausweitung des Kinderzuschlags zu gravierenden Verbesserungen für Familien im Niedrigeinkommensbereich führen könnte – allerdings nicht für die ärmsten Familien, die auf ALG II angewiesen sind. Der Förderbereich bliebe trotz deutlich höherer Zuschläge und Wegfalls der Höchsteinkommensgrenze begrenzt, während allgemeine Kindergelderhöhungen absolut gleiche Begünstigungen über das gesamte Einkommensspektrum – wie bei allen Modellrechnungen allerdings vor Berücksichtigung der Finanzierung – bedeuten. Auch die Modelle der Kindergrundsicherung führen zu höheren Kindergeldzahlungen für alle Alleinerziehenden, allerdings wird analog zu den Paar-Familien bei steigendem Einkommen eine mit dem Steuersystem konsistente Verminderung der Transfers und – anders als bei

den Kinderzuschlags- und Kindergeldmodellen – ein kontinuierlicher Anstieg des verfügbaren Familieneinkommens erreicht.

4.4 Exemplarische Modellergebnisse unter Berücksichtigung verdeckter Armut

Die im vorhergehenden Abschnitt präsentierten Modellrechnungen basieren auf der impliziten Annahme, dass Familien gegebenenfalls ihre Ansprüche auf ALG II und Sozialgeld oder Kinderzuschlag und Wohngeld generell wahrnehmen. In der Realität ist aber die Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialleistungen – die auf bewussten Verzicht oder Resignation oder auf unzureichende Kenntnisse der gesetzlichen Regeln zurückzuführen ist – weit verbreitet. Dies haben mehrere Studien für die Zeit vor der Hartz IV-Reform bezüglich der Hilfe zum Lebensunterhalt nachgewiesen²⁰, und auch aktuelle Indikatoren weisen auf ein großes Ausmaß der so genannten verdeckten Armut hin. So hat Becker (2006: 37) für die Zeit kurz nach Inkrafttreten der Hartz IV-Reform die Zahl der Betroffenen auf insgesamt etwa 3 Mio. Personen geschätzt. Aus einer neueren Studie lässt sich ableiten, dass nicht nur die häufig als stigmatisierend empfundenen Leistungen nach dem SGB II, sondern auch Wohngeld und Kinderzuschlag von einem großen Teil der Anspruchsberechtigten nicht wahrgenommen werden. Hier ist die Nicht-Inanspruchnahme von Berechtigten offenbar sogar häufiger als die Inanspruchnahme, wie sich aus einer Gegenüberstellung von Simulationsergebnissen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und amtlichen Daten ergibt. In Tabelle 5

Tabelle 5: Wohngeld- und Kinderzuschlagsberechtigte (Haushalte in 1.000) – Inanspruchnahme (amtliche Statistik), Anspruchsberechtigte insgesamt (Simulationsergebnisse) und Dunkelziffer(quote)

	Amtliche Daten (1)	IAB-Simulation (2)¹	Differenz (3 = 2 - 1)	Relation (3 / 1)
Wohngeld (vor Reform zum Januar 2009)	545 (12/07) ²	1.588	1.043	191%
Kinderzuschlag				
– bis September 2008	43 (09/08) ³	119	76	177%
– ab Oktober 2008	103 (04/09) ³	310	207	201%

¹ Quelle: Feil/Wiemers 2008.

² Quelle: Statistisches Bundesamt 2008: 21.

³ Angaben des BMFSFJ auf entsprechende Anfrage (19.05.2009); die von der Direktion Familienkasse auf Anfrage (22.07.2009) mitgeteilten Fallzahlen liegen noch deutlich darunter (gut 30 Tsd. im September 2008 und knapp 72 Tsd. im April 2009), so dass sich auf dieser Basis eine noch höhere Dunkelzifferquote ergeben würde. Wegen der – insbesondere nach der Reform des Kinderzuschlags zum Oktober 2008 und nach der Wohngeldreform zum Januar 2009 auftretenden – Probleme der Familienkasse, Nachzahlungen und Rückforderungen auf Fallzahlen umzurechnen, sind bisher alle Zeitreihen über monatliche Empfängerzahlen mit Unschärfen behaftet.

²⁰ Vgl. Becker/Hauser 2005 und die dort zitierte Literatur.

sind in der ersten Spalte amtliche Zahlen der Empfängerhaushalte von Wohngeld und Kinderzuschlag ausgewiesen, in der zweiten Spalte eine mikroanalytisch basierte Schätzung der jeweiligen Anspruchsberechtigten und in der dritten Spalte die Differenz zwischen beiden Zahlen. Letztere ist als Indikator der Nicht-Inanspruchnahme zu verstehen, die jeweils etwa doppelt so hoch wie die Inanspruchnahme ist und beim Kinderzuschlag vor der jüngsten Reform etwas geringer ausfällt; die Dunkelzifferquoten liegen dementsprechend bei ungefähr 200% bzw. beim Kinderzuschlag vor der Reform bei knapp 180%.

Angesichts dieser Zahlen sollen abschließend die Effekte der in der vorliegenden Arbeit untersuchten Reformmodelle unter Berücksichtigung der Nicht-Inanspruchnahme von Kinderzuschlag und Wohngeld erörtert werden; bezüglich des Kindergeldes und entsprechend auch der Kindergrundsicherung wird von einer 100%igen Inanspruchnahme ausgegangen. Tabelle 6a bezieht sich auf Ehepaare mit Erwerbseinkommen, Tabelle 6b auf nichterwerbstätige Alleinerziehende – wieder jeweils mit zwei Kindern unter 6 Jahren. Für diese Gruppen wurden exemplarisch vier Beträge des elterlichen Einkommens ausgewählt, und für den jeweiligen Niedrigeinkommensstyp wurde zudem danach unterschieden, ob Kinderzuschlag und Wohngeld in Anspruch genommen werden oder nicht.

- Das Konzept der *Kindergrundsicherung* führt zu dem bereits in den Abbildungen 2 und 3 dargestellten kontinuierlich mit dem elterlichen Einkommen steigenden verfügbaren Familieneinkommen – ohne Bruchstellen. Bei Unterstellung vollständiger Inanspruchnahme zustehender Sozialleistungen ergeben sich freilich in der jeweils zweiten Einkommensgruppe höhere Besserstellungen gegenüber dem Status quo als in der untersten Gruppe. Dies lässt sich aber nicht als reformbedingte besondere Begünstigung der Mittelschicht interpretieren, da sich hier lediglich das problematische Auslaufen des derzeitigen Kinderzuschlags spiegelt. Wird dagegen die Nicht-Inanspruchnahme von Kinderzuschlag und Wohngeld angenommen, fallen die Verbesserungen gegenüber dem Status quo in der untersten Gruppe bei Weitem am stärksten aus – mit beispielsweise 668 Euro bzw. 572 Euro bei nichterwerbstätigen Alleinerziehenden mit zwei Kindern. Das Problem der Nicht-Inanspruchnahme reduziert sich nach der Reform auf die vergleichsweise geringen verbleibenden Wohngeldansprüche – im Beispiel der Alleinerziehenden etwa 200 Euro gegenüber einem „Fehlbetrag“ von 517 Euro durch Nicht-Inanspruchnahme im Status quo.

Tabelle 6a: Verfügbares Einkommen im Status quo und bei alternativen Reformkonzepten – Ehepaare mit zwei Kindern unter 6 Jahren in unterschiedlichen Schichten

– jeweils 1. Zeile: verfügbares Einkommen in Euro p. M.

– jeweils 2. Zeile: Differenz zum Status quo in Euro p. M.

Bruttoerwerbseinkommen (Euro p. M.)	Status quo	Kindergrundsicherung		Kindergelderhöhung		Reform des KiZ
		I (KiG _{max} : 1.004)	II (KiG _{max} : 908)	I (KiG: 476)	II (KiG: 644)	
1.500 Euro						
– Bezug von KiZ/WoG im Status quo	2.048	2.387 (+339)	2.296 (+248)	2.196 (+148)	2.364 (+316)	2.168 (+120)
– verdeckte Armut im Status quo	1.519	2.195 (+676)	2.099 (+580)	1.667 (+148)	1.835 (+316)	1.519 ¹ [2.168 ?] ² (0 [+649 ?])
3.000 Euro	2.454	2.868 (+414)	2.797 (+343)	2.602 (+148)	2.770 (+316)	2.472 (+18)
6.000 Euro	4.260	4.589 (+329)	4.526 (+266)	4.406 (+146)	4.574 (+314)	4.260 (0)
9.000 Euro	6.186	6.341 (+155)	6.287 (+100)	6.245 (+59)	6.413 (+227)	6.186 (0)

Tabelle 6b: Verfügbares Einkommen im Status quo und bei alternativen Reformkonzepten – Alleinerziehende mit zwei Kindern unter 6 Jahren in unterschiedlichen Schichten

– jeweils 1. Zeile: verfügbares Einkommen in Euro p. M.

– jeweils 2. Zeile: Differenz zum Status quo in Euro p. M.

Bruttounterhalt (Euro p. M.)	Status quo	Kindergrundsicherung		Kindergelderhöhung		Reform des KiZ	
		I	II	I	II	I	II
		(KiG _{max} : 1.004)	(KiG _{max} : 908)	(KiG: 476)	(KiG: 644)	(KiZ _{max} : 529)	(KiZ _{max} : 400)
1.000 Euro							
– Bezug von KiZ/WoG im Status quo	1.668	2.013 (+345)	1.923 (+255)	1.816 (+148)	1.984 (+316)	1.917 (+249)	1.795 (+127)
– verdeckte Armut im Status quo	1.151	1.819 (+668)	1.723 (+572)	1.299 (+148)	1.467 (+316)	1.151 ¹ [1.917 ?] ² (0 [+766 ?])	1.151 ¹ [1.795 ?] ² (0 [+644 ?])
1.500 Euro	1.611	2.134 (+523)	1.994 (+434)	1.759 (+148)	1.927 (+316)	1.656 (+45)	1.672 (+61)
2.000 Euro	1.785	2.255 (+470)	2.159 (+374)	1.933 (+148)	2.101 (+316)	1.785 (0)	1.785 (0)
3.000 Euro	2.366	2.714 (+349)	2.650 (+284)	2.514 (+148)	2.682 (+316)	2.366 (0)	2.366 (0)

¹ Annahme unveränderter Verhaltensweise, also Nicht-Inanspruchnahme von Kinderzuschlag und Wohngeld (verdeckte Armut auch nach der Reform des Kinderzuschlags).

² Annahme veränderter Verhaltensweise, also Inanspruchnahme von Kinderzuschlag und Wohngeld nach der Reform des Kinderzuschlags.

- Bei den *Kindergelderhöhungen* (ohne Besteuerung) mit den – bei Ehepaaren bis zu einem Bruttoeinkommen von etwa 6.000 Euro – konstanten Steigerungen des Familieneinkommens wird verdeckte Armut nicht reduziert. Sowohl vor als auch nach der Reform ergibt sich für die Beispiele in den Tabellen 6a und 6b ein „Fehlbetrag“ von 529 Euro (Ehepaare) bzw. 517 Euro (Alleinerziehende) durch die Nicht-Inanspruchnahme von Kinderzuschlag und Wohngeld.
- Für die Wirkungen des erweiterten *Kinderzuschlags* ist wesentlich, ob und inwieweit die Reform zu einer höheren Inanspruchnahme führt – beispielsweise als Folge des verminderten bürokratischen Aufwands (Wegfall von Mindest- und Höchsteinkommensgrenze und des Kriteriums der Vermeidung von Hilfebedürftigkeit nach dem SGB II) und/oder der höheren zu erwartenden Zuschläge. Bei unverändertem Verhalten ändert sich infolge dieser Reform bei den Familien in verdeckter Armut nichts. Falls die neuen Regelungen aber zur Transferbeantragung führen, sind die Verbesserungen gegenüber dem Status quo (in eckigen Klammern in den Tabellen ausgewiesen) noch größer als die entsprechenden Einkommenserhöhungen im Falle der Einführung einer Kindergrundsicherung. Letztere ergeben sich freilich mit Gewissheit und auch bei Nicht-Inanspruchnahme von Wohngeld, während ein reformierter Kinderzuschlag die Familien in verdeckter Armut voraussichtlich nur teilweise erreicht.

5 Zusammenfassung

Im vorliegenden Papier werden drei Ansätze zur Reform des Familienleistungsausgleichs (FLA) mit jeweils zwei Varianten dargestellt und hinsichtlich ihrer fiskalischen Effekte und Wirkungen in verschiedenen Segmenten der Einkommensverteilung systematisch verglichen.

- Mit dem weitestgehenden Konzept, der Kindergrundsicherung, wird ein Existenz sicheres und zu versteuerndes Kindergeld in Höhe von monatlich 502 Euro bzw. 454 Euro pro Kind vorgeschlagen. Die bisherigen kindbedingten Freibeträge und mehrere Sozialleistungen könnten entfallen bzw. reduziert werden.
- Daneben werden Kindergelderhöhungen auf einheitlich 238 Euro bzw. 328 Euro pro Kind und Monat, die allen Kindern – auch denen im SGB II-Leistungsbezug – zugute kommen sollen, untersucht. Das Kindergeld wäre wie bisher nicht zu versteuern, die bisherigen kindbedingten Freibeträge würden aber entfallen.

- Schließlich wird der Vorschlag einer deutlichen Erhöhung des Kinderzuschlags bei reduzierter Mindesteinkommensgrenze und Wegfall der Höchsteinkommensgrenze erörtert. Zudem ist bei diesem Ansatz ein nochmals erhöhter Kinderzuschlag bei Alleinerziehenden – analog zum Mehrbedarfzuschlag nach dem SGFB II – (erste Variante) oder eine Herabsetzung der Transferenzugsrate auf Nichterwerbseinkommen von 100% auf 70% (zweite Variante) vorgesehen.

Die zu erwartenden fiskalischen Belastungen der einfachen Kindergelderhöhung (ohne Besteuerung) können ohne Weiteres hochgerechnet werden (16 bzw. 35 Mrd. Euro p. a.), die der anderen Reformmodelle sind aber ohne mikroanalytische Fundierung unter Berücksichtigung der Einkommensverteilung kaum abschätzbar. Zwar lassen sich auch die Bruttokosten der Kindergrundsicherung auf einfachem Wege ermitteln (Multiplikation der Kindergeld-Kinder mit der Betragshöhe), die Aggregate der davon abzusetzenden zahlreichen Einsparungen bei anderen Sozialleistungen und insbesondere der Steuermehreinnahmen sind allerdings nicht offensichtlich. Eine erste Überschlagsrechnung hat ergeben, dass die Nettokosten der ersten „großzügigen“ Variante der Kindergrundsicherung (502 Euro) denen der Kindergelderhöhung auf das sächliche Existenzminimum (322 Euro) ohne Besteuerung ungefähr gleich sind (in der Größenordnung von 35 Mrd. Euro). Eine genauere Quantifizierung kann aber nur auf der Basis repräsentativer Mikrodaten und eines Simulationsmodells erfolgen, da insbesondere der Besteuerungseffekt der Kindergrundsicherung von der faktischen Einkommensverteilung abhängt. Auch eine Kostenschätzung für die Kinderzuschlagsreform bedarf mikroanalytischer Verfahren; ungeachtet dessen würde diese auf einen begrenzten Einkommensbereich gerichtete Reform aber eindeutig die geringsten Kosten verursachen.

Für einen systematischen Vergleich der Verteilungswirkungen der Reformvorschläge werden in der vorliegenden Arbeit Modellrechnungen für zwei ausgewählte Haushaltstypen präsentiert. Dabei wird deutlich, dass mit dem vergleichsweise begrenzten Konzept der Ausweitung des Kinderzuschlags die Situation von Familien in prekären Einkommensverhältnissen bis zu Familien der unteren Mittelschicht deutlich verbessert werden könnte. Inwieweit dieser Effekt eintreten würde, hängt allerdings auch vom Inanspruchnahmeverhalten ab; bisher ist die Nicht-Inanspruchnahme von Kinderzuschlag und Wohngeld weit verbreitet. Zudem würde sich die Situation der ärmsten Familien, die auf SGB II-Leistungen angewiesen sind, nicht verbessern, und am oberen Rand würden die Entlastungseffekte des FLA als Folge der kindbedingten Freibeträge weiterhin mit dem elterlichen Einkommen zunehmen. Demgegenüber

würden sich bei den Varianten der Kindergelderhöhung (ohne Besteuerung) die deutlichen Verbesserungen gegenüber dem Status quo gleichmäßig über das Einkommensspektrum vom Niedriglohnsegment – bei unverändert problematischen Effekten des Kinderzuschlags (Einkommensbruchstelle bei Höchsteinkommensgrenze) – bis in obere Schichten verteilen und erst am oberen Rand mit steigendem Einkommen sinken (infolge des Wegfalls der bisherigen kindbedingten Freibeträge). Die Förderungen durch die Kindergrundsicherung schließlich würden am stärksten im unteren und unteren Mittelbereich ausfallen und – im Gegensatz zu anderen Konzepten – insbesondere verdeckte Armut systembedingt, also quasi „automatisch“, weitgehend abbauen. Im oberen Mittelbereich und hauptsächlich in höheren Schichten würden die Transfers dagegen mit zunehmendem Einkommen kontinuierlich abnehmen. Insgesamt würde dies zu einem vergleichsweise stetig steigenden Verlauf des verfügbaren Familieneinkommens führen; die wegen der hohen Transferentzugsraten des Kinderzuschlags – gegebenenfalls in Kombination mit Wohngeld – häufigen Befürchtungen negativer Arbeitsanreize im unteren Einkommensbereich wären gegenstandslos.

Inwieweit die hier diskutierten Reformkonzepte zu einem Abbau von Kinder- und Familienarmut und zu weniger Ungleichheit der personellen Einkommensverteilung führen können, lässt sich allein auf der Basis von Modellrechnungen allerdings nicht absehen. Dazu bedarf es detaillierter Analysen auf der Basis von repräsentativen Mikrodaten, die die faktische Einkommensverteilung abbilden und Simulationsrechnungen zur Quantifizierung der Effekte der Reformvarianten – unter Einbeziehung der Finanzierung der jeweiligen Nettokosten – ermöglichen. Daran wird im Projekt „Vom Kindergeld zu einer Grundsicherung für Kinder“ auf Basis der Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) 2007 gearbeitet; die Repräsentativität des Datensatzes hinsichtlich des Nachweises von Einkommens-, insbesondere Transferarten wurde bereits geprüft – mit gutem Ergebnis.

Literatur

- Becker, Irene (2006): Armut in Deutschland: Bevölkerungsgruppen unterhalb der Alg II-Grenze. Arbeitspapier Nr. 3 des Projekts „Soziale Gerechtigkeit“, Frankfurt a. M.
- Becker, Irene (2008): Gutachten laut Beschluss des Hessischen Landessozialgerichts vom 11.08.2008 zu den Beweisfragen 14 bis 17 im Rahmen der Beweiserhebung über die Frage der Sicherung des Lebensunterhalts durch die Regelleistungen gemäß §§ 20, 28 SGB II sowie weitere Wirkungen des SGB II. Riedstadt (auf Anfrage bei der Autorin erhältlich oder unter http://www.boeckler.de/32014_93506.html).
- Becker, Irene (2009): Einkommens- und Vermögensverteilung, in: Eicker-Wolf, Kai, Stefan Körzell, Torsten Niechoj, Achim Truger, (Hrsg.), In gemeinsamer Verantwortung. Die Sozial- und Wirtschaftspolitik der Großen Koalition 2005-2009, Marburg, S. 75-116.
- Becker, Irene, Richard Hauser (2005): Dunkelziffer der Armut. Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen. Berlin.
- Becker, Irene, Richard Hauser (2007): Vom Kinderzuschlag zum Kindergeldzuschlag: ein Reformvorschlag zur Bekämpfung von Kinderarmut. Arbeitspapier Nr. 5 des Projekts „Soziale Gerechtigkeit“ an der Universität Frankfurt a. M., Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung. Frankfurt am Main.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2008): Bericht über die Höhe des Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2010 (Siebenter Existenzminimumbericht). Download von <http://www.bmf.bund.de>.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2008): Der dritte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Lebenslagen in Deutschland, Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung, Bonn.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2009): Familienreport 2009. Leistungen Wirkungen Trends. Berlin.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) (2008): Kein Kind zurücklassen – Kinderarmut bekämpfen. Positionspapier der Arbeitsgruppe „Kinderarmut“ beim DGB Bundesvorstand vom 27.05.2008, Berlin.
- Feil, Michael, Jürgen Wiemers (2008): Höheres ALG II und Kindergrundsicherung. Teure Vorschläge mit erheblichen Nebenwirkungen, in: IAB-Kurzbericht 11/2008, Nürnberg.
- Haustein, Thomas, Markus Dorn und Mitarbeiterinnen (2009): Ergebnisse der Sozialhilfestatistik 2007. In: Wirtschaft und Statistik, Heft 1/2009, S. 68-83.
- Lenze, Anne (2008): Die Verfassungsmäßigkeit eines einheitlichen und der Besteuerung unterworfenen Kindergeldes. Rechtsgutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung in Kooperation mit dem Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband. Arbeitspapier 151 der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.
- Liessem, Verena, Clarita Schwengers, Birgit Fix, Thomas Becker, Georg Cremer, Markus Günter (2008): Wie die Bekämpfung von Kinderarmut gelingen kann. Vorschläge des Deutschen Caritasverbandes. neue caritas spezial, Oktober 2008, Freiburg.
- Martens, Rudolf (2007): Konzeptionelle Vorschläge zur Weiterentwicklung des Kinderzuschlags. Expertise, herausgegeben vom Paritätischen Wohlfahrtsverband Gesamtverband. Berlin.

- Martens, Rudolf (2008) unter Mitarbeit von Marion von zur Gathen, Dr. Ulrich Schneider, Joachim Rock, Gwendolyn Stilling und Norbert Struck: Zur Bestimmung eines bedarfsgerechten Existenzminimums für Kinder nach dem Statistikmodell gemäß § 28 SGB XII (Sozialhilfe), Expertise, in: Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband e. V. (Hg.), Was Kinder brauchen ... Für eine offene Diskussion über das Existenzminimum für Kinder nach dem Statistikmodell gemäß § 28 SGB XII (Sozialhilfe), Berlin.
- Prognos AG (2008): Dossier Kinderzuschlag. Gesetzliche Regelung und Möglichkeiten zur Weiterentwicklung. Studie im Auftrag des Kompetenzzentrums für familienbezogene Leistungen im BMFSFJ, herausgegeben vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Berlin.
- Statistisches Bundesamt (2008) Fachserie 13, Sozialleistungen, Reihe 4, Wohngeld 2007.
- Steffen, Johannes (2009): Kindergrundsicherung. Reduzierung der „Kinderarmut“ um den Preis verfestigter „Hartz-IV“-Abhängigkeit der Eltern. Arbeitnehmerkammer Bremen 04/2009. Download von <http://www.arbeitnehmerkammer.de/Sozialpolitik/>
- Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) (2009): Kinder brauchen mehr. Kinderarmut bekämpfen – statt verlagern und vergrößern! Bedarfsgerechte Erhöhungen und flexible Verbesserungen statt Pauschalierung, Etikettenschwindel und Kürzung. Stellungnahme vom 15.06.2009, Berlin. Download von <http://www.erwerbslose.verdi.de>.
- Wüstendörfer, Werner (2008): „Dass man immer nein sagen muss“. Eine Befragung der Eltern von Grundschulkindern mit Nürnberg-Pass, herausgegeben von der Stadt Nürnberg, Amt für Existenzsicherung und Soziale Integration – Sozialamt, Nürnberg.
- Zukunftsforum Familie e. V. (ZFF) (2009): Kinder brauchen mehr! Unser Vorschlag für eine Kindergrundsicherung. Berlin, Februar 2009. Download von www.zff-online.de.

Goethe-Universität Frankfurt am Main
Prof. Dr. Richard Hauser / Dr. Irene Becker
Fachbereich Wirtschaftswissenschaften
Ehemalige Professur für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Verteilungs- und Sozialpolitik
Projekt „Vom Kindergeld zu einer Grundsicherung für Kinder. Fiskalische und Verteilungswirkungen eines Existenz sichernden und zu versteuernden Kindergeldes“
Mertonstr. 17, 60325 Frankfurt
Tel.: 069/798-22462
Fax: 069/798-28287
<http://www.wiwi.uni-frankfurt.de/Professoren/hauser/r.hauser@em.uni-frankfurt.de> / I-H.Becker@t-online.de

Gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf