

ABSCHIED VOM „DUALEN SYSTEM“

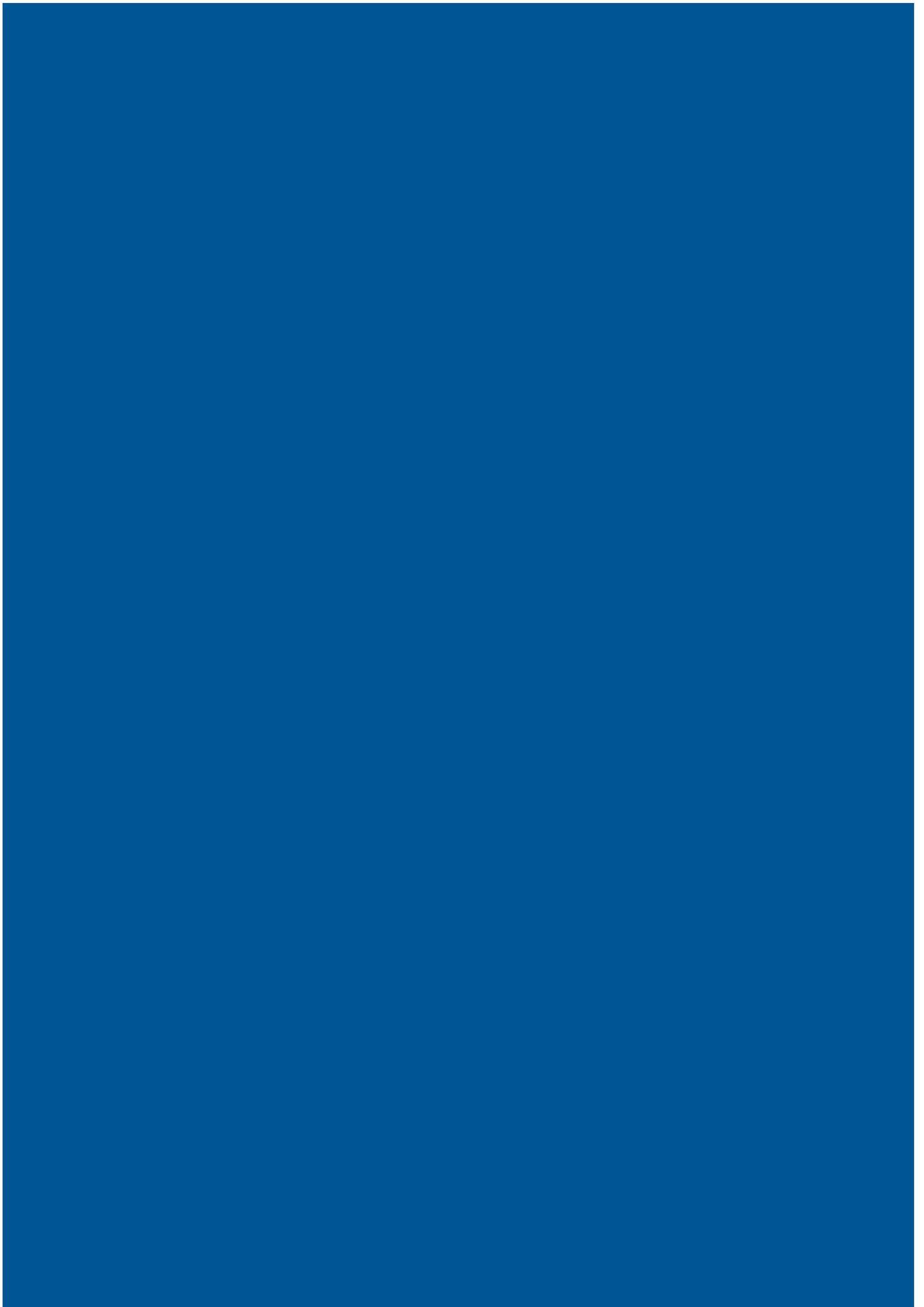
EFFEKTE EINER REFORM DES KINDERGELDES

DR. IRENE BECKER



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

Forum Politik
und Gesellschaft



1	VORBEMERKUNG	SEITE 5
2	SPEZIFIZIERUNG DER REFORMVARIANTE	SEITE 6
3	EXEMPLARISCHE DARSTELLUNG DER UNMITTELBAREN REFORMEFFEKTE	SEITE 9
4	KOSTENSCHÄTZUNG	SEITE 16
5.	FAZIT	SEITE 18

ABSCHIED VOM „DUALEN SYSTEM“

EFFEKTE EINER REFORM DES KINDERGELDES

DR. IRENE BECKER

.....

VORWORT

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Eine gerechtere Verteilung der Familienleistungen: das war unser Ziel, als wir im Jahr 2011 in der Friedrich-Ebert-Stiftung begonnen haben, über eine Reform des Kindergeldes nachzudenken. Gemeinsam mit Expert/innen aus Politik, Verwaltung, Wissenschaft, Verbänden und Gewerkschaften haben wir einen Vorschlag erarbeitet, der darauf abzielt, Kinderarmut wirksamer zu bekämpfen, aber auch Familien aus der unteren Mittelschicht besserzustellen.

Klar war, dass es nicht darum gehen konnte, einfach für alle das Kindergeld und die Kinderfreibeträge moderat zu erhöhen. Denn eine solche Maßnahme erscheint uns in keiner Weise geeignet, die soziale Schieflage zu beheben, in der sich die Familien in Deutschland befinden. Die schon jetzt erheblich begünstigten einkommensstarken Familien würden noch mehr begünstigt; im unteren Einkommensbereich hingegen würde die Erhöhung nicht ausreichen, um die Situation der Kinder dort spürbar zu verbessern. Die Kindergelderhöhung um 10 Euro pro Erst- und Zweitkind und um 16 Euro pro weiteres Kind zum Januar 2009 im Rahmen des „Wachstumsbeschleunigungsgesetzes“ hat 2,3 Milliarden Euro gekostet, aber wenig bewirkt.

Um die Mittel dort zu konzentrieren, wo sie nötig sind, gilt es daher, das ungerechte „duale“ System aus Kinderfreibeträgen und Kindergeld zu überwinden, das momentan in Deutschland arme Familien benachteiligt und reiche Familien bevorzugt. Wichtig war uns insbesondere, den Reformvorschlag so zu konzipieren, dass ein großer Teil der Alleinerziehenden deutlich profitiert. Denn Alleinerziehende und ihre Kinder sind in Deutschland neben den Kinderreichen die Familienform mit dem größten Armutsrisiko.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Wir haben 2012 die Kindergeldexpertin Dr. Irene Becker damit beauftragt, die Idee eines einkommensabhängigen Kindergeldes weiter auszuarbeiten. Die Expertise ist unter folgendem Link abzurufen: <http://library.fes.de/pdf-files/do/08850.pdf>.

Der Reformvorschlag wird seit dem Erscheinen der Expertise in der politischen Arena lebhaft diskutiert. In der nun vorliegenden ergänzenden Studie hat sich Dr. Irene Becker ausführlicher den Wirkungen des Reformvorschlages gewidmet. Die Berechnungen zeigen: 25 Prozent der Kinder in Deutschland würden in Zukunft durchschnittlich 100 Euro mehr bekommen. Hierbei handelt es sich insbesondere um Kinder, deren Eltern berufstätig sind, die aber von ihrem Einkommen die Familie nicht oder nur mit Mühe und Not ernähren können. Viele von ihnen leben momentan in verdeckter Armut, weil der ihnen eigentlich zustehende Kinderzuschlag so unbekannt und schwer zu beantragen ist, dass er sie nicht erreicht. Die für uns wichtigste Nachricht: Die Alleinerziehenden im unteren Einkommensbereich — und das sind die meisten — profitieren erheblich. Dr. Irene Becker resümiert ihre Berechnungen mit den Worten: „Mit begrenztem fiskalischen Aufwand können also Kinder im Niedrigeinkommensbereich erheblich unterstützt werden, während nur eine Minderheit der Familien (...) merklich belastet wäre.“

Christina Schildmann
Forum Politik und Gesellschaft

Das derzeitige System des dualen Familienlastenausgleichs (FLA) ist gekennzeichnet durch ein weit hinter dem kindlichen Existenzminimum zurück bleibendes pauschales Kindergeld — allein das sächliche Existenzminimum beläuft sich auf 356 € — und eine im oberen Einkommensbereich systematisch mit dem Einkommen steigende Begünstigung der Familien. Bei einem Grenzsteuersatz von 42% (bzw. beim Reichensteuersatz von 45%) zuzüglich des Solidaritätszuschlags resultiert aus den kindbedingten Freibeträgen bei zusammen veranlagten Ehepaaren (2010 bis 2013: 7.008 € p. a. je Kind) eine Steuerersparnis von etwa 259 € (277 €) monatlich pro Kind. Auch bei Alleinerziehenden kann der Freibetrageffekt das Kindergeld übersteigen, sie sind aber vergleichsweise selten im oberen Einkommensbereich vertreten. Somit liegt die staatliche Förderung der unteren Einkommenschicht — wo Alleinerziehende überproportional vertreten sind — und eines mittleren Segments durch das Kindergeld (184 €) um ungefähr 75 € bis zu 93 € pro Monat¹ unter der der Kinder am obersten Verteilungsrand; bei Dritt- und weiteren Kindern fallen die Unterschiede allerdings geringer aus.

Die für den Niedrigeinkommensbereich unzureichende Höhe des Kindergeldes hat 2005 zur Einführung des Kinderzuschlags geführt. Durch die restriktive und bürokratische Ausgestaltung dieses Transfers und die fehlende Einbindung in den allgemeinen Familienlastenausgleich werden allerdings nur wenige Familien erreicht; nach einer Schätzung für 2009 hat nur ein Drittel der Anspruchsberechtigten den Kinderzuschlag bezogen (ca. 100 Tsd. Familien von insgesamt 300 Tsd. Anspruchsberechtigten).² Zudem stehen die vergleichsweise hohen Förderbeträge für Kinder reicher Eltern in deutlichem Gegensatz zu verbreiteten Auffassungen über soziale Gerechtigkeit und zu allgemeinen Grundsätzen des sozialen Ausgleichs. Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 GG) umfasst nach einer sozialrechtlichen Interpretation von Zacher nicht nur das Ziel, „jedermann ein menschenwürdiges Dasein zu gewährleisten“, sondern auch das darüber hinaus gehende Ziel, „Wohlstandsunterschiede zu verringern“,³ das auch als vertikale Verteilungsgerechtigkeit bezeichnet wird.

[1] Dabei handelt es sich um ungefähre Beträge. Die genannten Höherbeträge gegenüber Familien, für die das Kindergeld günstiger ist, fallen je nach der Einkommenshöhe der Letzteren etwas geringer aus; denn beim Solidaritätszuschlag werden grundsätzlich alle Familien mit Kindern entlastet — Bemessungsgrundlage ist generell die Einkommensteuer, die sich nach Berücksichtigung der kindbedingten Freibeträge ergibt (§ 3 Abs. 2 Solidaritätszuschlagsgesetz). Somit steigt die Förderung von Kindern zwar im Wesentlichen erst im obersten Einkommensbereich, in geringem Ausmaß aber auch generell mit dem zu versteuernden Einkommen.

[2] Vgl. Becker/Hauser 2012: Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag: Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge, WSI-Diskussionspapier Nr. 180, S. 62.

[3] Zacher, Hans F. (1977): Sozialstaatsprinzip, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), hrsg. v. Willi Albers et al., siebter Band, Stuttgart, New York u. a. O., S. 154.

Vor diesem Hintergrund und auf der Basis eines 2011 erstellten Rechtsgutachtens⁴ sowie eines Anfang 2012 vorgelegten Diskussionspapiers über ein Konzept zur Reform des Kindergeldes⁵ wird im Folgenden eine spezielle Reformvariante mit begrenzter Reichweite skizziert und hinsichtlich ihrer unmittelbaren Wirkungen dargestellt. Das dem zugrunde liegende allgemeine Modell für eine Kindergeldreform, das für unterschiedliche Parametersetzungen offen ist, sowie grundsätzliche Fragen und Probleme werden nicht erörtert; dazu wird auf das bereits vorliegende Diskussionspapier verwiesen (Becker 2012, a. a. O.).

[4] Wieland, Joachim (2011): Verfassungsfragen zur steuerlichen Behandlung von Kindesexistenzminimum und Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf, Rechtsgutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

[5] Becker, Irene (2012): Bedarfsgerecht statt pauschal — ein Konzept zur Reform des Kindergeldes, Diskussionspapier, hrsg. v. d. Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

2 SPEZIFIZIERUNG DER REFORMVARIANTE⁶

Zentrale Annahme: Der Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung kann entfallen, und die derzeitige Höhe des Kinderfreibetrags für das sächliche Kindesexistenzminimum (356 € p. M. bzw. die Hälfte bei getrennt veranlagten/lebenden Eltern) ist verfassungsrechtlich ausreichend.⁷ Diese Annahme ist wesentlich für die Setzung eines Mindestkindergeldes, durch das die Freibeträge „leer laufen“. Bei Wegfall des BEA-Freibetrags muss das Mindestkindergeld lediglich dem Effekt des Kinderfreibetrags für das sächliche Existenzminimum beim Spitzensteuersatz entsprechen (169 € beim Reichensteuersatz von 45% und dem Solidaritätszuschlag von 5,5% auf die Einkommensteuer).

Höchst- und Mindestbetrag: Das Mindestkindergeld entspricht mit 184 € dem derzeitigen pauschalen Kindergeld für Erst- und Zweitkinder. Das Höchstkindergeld ist mit 324 € an der derzeitigen Summe aus Kindergeld und maximalem Kinderzuschlag orientiert; damit wird das sächliche Existenzminimum von Kindern mit dem neuen Kindergeld nur noch um 32 € unterschritten.

Maßgebliches Einkommen: Im Folgenden wird ein weit gefasstes Nettoeinkommen zugrunde gelegt, das neben dem zu versteuernden Einkommen insbesondere

[6] Zu anderen potenziellen Varianten des Konzepts eines einkommensabhängigen Kindergeldes, denen höhere Beträge für das kindliche Existenzminimum und alternative Tarife bei der Einkommensanrechnung zugrunde liegen, vgl. Becker (2012), a. a. O.; die im vorliegenden Nachtrag spezifizierte Reformvariante entspricht ungefähr der Variante k1-1_T1 im Grundlagenpapier (Becker (2012), a. a. O. S. 22), allerdings mit einer langsamer mit dem Einkommen zunehmenden Einkommensanrechnung.

[7] Insoweit wird der Argumentation von Wieland (2011), a. a. O. S. 25 gefolgt.

auch Vermögenseinkünfte, die der Abgeltungssteuer unterliegen, die Einnahmen aus einem Mini-Job, Lohnersatzleistungen und empfangene Unterhaltszahlungen der Kinder umfasst.⁸

Abschmelztarif: Die Abschmelzung des Höchstbetrags erfolgt allmählich und ohne Sprungstellen in Abhängigkeit des maßgeblichen Einkommens, und zwar — anders als beim Kinderzuschlag⁹ — ohne Differenzierung nach der Art des Einkommens. Bei Einkommen unterhalb eines Betrags, der sich aus dem elterlichen Existenzminimum und dem hälftigen Existenzminimum des Kindes bzw. der Kinder ergibt (Freibetrag), wird der Höchstbetrag des neuen Kindergeldes ausgezahlt. Darüber hinausgehende Einkommen werden teilweise — und zwar über vier Tarifzonen mit steigenden Prozentsätzen (indirekt progressiver Tarifverlauf mit konstanten Transferentzugsraten innerhalb der einzelnen Tarifzonen) — auf das neue Kindergeld angerechnet (Abschmelzung des neuen Kindergeldes)¹⁰. Bei gegebenen Parametern resultieren je nach Familientyp, der mit dem Freibetrag berücksichtigt wird, unterschiedliche Abschmelzbereiche und Einkommensgrenzen, oberhalb derer nur noch das Mindestkindergeld bezogen wird. Der in **TABELLE 1**

dargestellte Tarif orientiert sich an der normativen — und durchaus veränderbaren — Vorgabe, dass Ehepaare mit zwei Kindern bis zu einem Bruttoerwerbseinkommen von 3.000 € mehr als das Mindestkindergeld erhalten sollen.

Regelung bei getrennt lebenden Eltern: Das Nettoeinkommen des erziehenden Elternteils — einschließlich aller empfangenen Unterhaltszahlungen — ist maßgeblich für die Berechnung des Kindergeldzahlbetrags an den/die Alleinerziehende/n. Zur Berechnung der Unterhaltszahlung wird allerdings ein fiktives Kindergeld berechnet, das sich auf der Basis des Einkommens des Barunterhaltspflichtigen ergibt und zur Hälfte vom Kindesunterhaltsanspruch abgezogen wird.

Mindestsicherungssysteme: Das neue Kindergeld wird vollständig auf Grundsicherungsleistungen angerechnet.¹¹ Der Kinderzuschlag entfällt, potenzielle Änderungen bei Wohngeld und BAföG-Leistungen wurden bisher nicht berücksichtigt.

[8] Vgl. Becker (2012), a. a. O. S. 14.

[9] Beim Kinderzuschlag werden Nichterwerbseinkommen und insbesondere die empfangenen Unterhaltsleistungen für Kinder vollständig angerechnet — mit der Folge, dass Alleinerziehende weitestgehend keinen Anspruch haben, — während Erwerbseinkommen „nur“ mit dem hälftigen Betrag den Kinderzuschlag mindern.

[10] Die Einkommensanrechnung wirkt faktisch wie eine Besteuerung des neuen Kindergeldes mit einem speziellen Tarif, während nach dem Konzept der Kindergrundsicherung der vergleichsweise mäßige Einkommensteuertarif zur allmählichen Abschmelzung des Höchstbetrages angewendet wird.

[11] Diese vorgesehene Regelung ist allerdings strittig; vgl. Abschnitt 3, Reformeffekte bei Alleinerziehenden.

TABELLE 1: Parameter einer potenziellen Variante des neuen Kindergeldes¹

allgemeine Parameter				
Existenzminimum Paare	1.136 €			
Existenzminimum Alleinstehende	677 €			
Existenzminimum Kinder	356 €			
Freibetrag	elterliches plus hälftiges kindliches Existenzminimum			
Tarifzonen	4			
Abschmelzraten in den einzelnen Tarifzonen ²	20%	30%	40%	48%
maximale durchschnittliche Abschmelzrate	34,5%			
Einkommen bei Erreichen des Mindestkindergeldes (Beispiele)				
Familiennettoeinkommen ³				
Ehepaar, 1 Kind	1.720 €			
Ehepaar, 2 Kinder	2.304 €			
Ehepaar, 3 Kinder	2.887 €			
Alleinerziehende, 1 Kind	1.261 €			
Alleinerziehende, 2 Kinder	1.845 €			
Alleinerziehende, 3 Kinder	2.428 €			
Bruttoerwerbseinkommen ⁴				
Ehepaar, 1 Kind	2.200 €			
Ehepaar, 2 Kinder	3.000 €			
Ehepaar, 3 Kinder	4.000 €			
Alleinerziehende, 1 Kind	1.550 €			
Alleinerziehende, 2 Kinder	2.000 €			
Alleinerziehende, 3 Kinder	2.500 €			

[1] Die Beträge für das jeweilige Existenzminimum beziehen sich auf 2013; vgl. Achter und Neunter Existenzminimumbericht des Bundesministeriums der Finanzen (BMF 2011 und 2012a). Zur Ableitung des Grenzwerts des maßgeblichen Einkommens (Oberhalb des Grenzwerts: Mindestkindergeld) aus den allgemeinen Parametern vgl. Becker (2012), a. a. O. S. 15.

[2] Abschmelzrate = Transferenzugsrate = Anteil des Einkommens innerhalb der jeweiligen Tarifzone, der auf das neue Kindergeld angerechnet wird, um den also der Höchstbetrag gekürzt („abgeschmolzen“) wird.

[3] ohne Kindergeld; das für die Kindergeldberechnung maßgebliche Einkommen entspricht einem vorrangigen Nettoeinkommen: erweitertes zu versteuerndes Einkommen (nach Abzug der steuerlich anerkannten Vorsorgeaufwendungen) abzüglich Einkommensteuer und Solidaritätszuschlag; vgl. Becker (2012), a. a. O. S. 14.

[4] Für die beispielhaften Modellberechnungen der Grenzwerte des Bruttoerwerbseinkommens sind die Beitragssätze zur Sozialversicherung 2013 und der Einkommensteuertarif 2013 zugrunde gelegt worden. Bei den Ehepaaren wurde angenommen, dass nur eine Person erwerbstätig ist; bei den Alleinerziehenden wurde unterstellt, dass sie im Falle nur eines Kindes den Mindestunterhalt für ein Kind unter 6 Jahren, im Falle von zwei Kindern den Mindestunterhalt für ein Kind unter 6 Jahren und für ein Kind zwischen 6 und 13 Jahren, im Falle von drei Kindern den Mindestunterhalt für ein Kind unter 6 Jahren und für zwei Kinder zwischen 6 und 13 Jahren (jeweils nach Abzug des hälftigen derzeitigen Kindergeldes: 225 € bzw. 272 € bzw. 269 €) erhalten.

Quelle: Eigene Berechnungen.

3 EXEMPLARISCHE DARSTELLUNG DER UNMITTELBAREN REFORMEFFEKTE

In den **TABELLEN 2A** und **2B** sowie in den **ABBILDUNGEN 1A** bis **1C** sind die unmittelbaren Reformeffekte für zwei Modellhaushaltstypen exemplarisch dargestellt. Die Effekte werden in der Tabelle als Höherbeträge der Transfers nach Einführung des neuen Kindergeldes gegenüber dem Status quo und in den Abbildungen anhand des verfügbaren Familieneinkommens vor und nach der Reform¹² (Nettogesamteinkommen des Haushalts einschließlich Transfers, nach Abzug von Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag und Sozialversicherungsbeiträgen) jeweils in Abhängigkeit des Bruttoerwerbseinkommens dargestellt. Beide Darstellungen beziehen sich zum Einen auf Familien, die alle zustehenden Transfers — Grundversicherungsleistungen, Kinderzuschlag im Status quo, Wohngeld — in Anspruch nehmen (jeweils linke Spalte in den Tabellen bzw. durchgezogene Linien in den Abbildungen), und zum Anderen auf Familien in verdeckter Armut (jeweils rechte Spalte in den Tabellen bzw. gestrichelte Linien in den Abbildungen).

Ehepaare mit zwei Kindern, nur eine Person ist erwerbstätig:

- Bei aufstockendem Bezug von Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII bewirkt die Reform keine Einkommensverbesserung (linke Spalte in **TABELLE 2A**), da das anzurechnende Einkommen nicht einmal für das elterliche Existenzminimum reicht — andernfalls würde Kinderzuschlag bezogen werden — und der Höchstbetrag des neuen Kindergeldes den Regelbedarf der Kinder (Sozialgeld einschließlich der kindbedingten Kosten der Unterkunft) gerade erreicht. Die SGB II-Schwelle verschiebt sich für diesen Modell-

haushaltstyp also nicht nach unten. Bei Bruttoerwerbseinkommen ab 1.300 € ist allerdings die Nichtinanspruchnahme aufstockender Leistungen verbreitet. Für diese Familien in verdeckter Armut würde die Reform erhebliche Besserstellungen von 280 € (Mehrbetrag des neuen Kindergeldes für zwei Kinder) bedeuten (rechte Spalte in **TABELLE 2A**, gestrichelte rote Linie im Vergleich zu gestrichelter schwarzer Linie in **ABBILDUNG 1A**).

- Bei einem Bruttoerwerbseinkommen von 1.500 € ist die ALG II-Schwelle überschritten — im Status quo wie auch im Falle der Reform. Falls die Familien im Status quo Kinderzuschlag und Wohngeld¹³, nach der Reform Wohngeld in Anspruch nehmen, sind die kindbezogenen Leistungen vor und nach der Reform zunächst identisch — solange im Status quo der maximale Kinderzuschlag bezogen wird, ersetzt das neue Kindergeld diesen. Da die Abschmelzung des Kinderzuschlags aber wesentlich schneller erfolgt als die des neuen Kindergeldes, würde das neue Kindergeld im Bereich 1.800 € bis 2.200 € höher ausfallen als die Summe aus Kindergeld und Kinderzuschlag im Status quo, und zwar zunehmend. Im Falle der Nichtinanspruchnahme von Kinderzuschlag und Wohngeld wären die Reformeffekte mit 280 € bis zu einem Bruttoerwerbseinkommen von 1.800 € am höchsten (Mehrbetrag des neuen Kindergeldes für zwei Kinder), wobei analog zur faktischen Modellierung für die kontrafaktische Situation nach der Reform die Nichtinanspruchnahme von Wohngeld angenommen wurde. Die Besserstellung dieser Familien würde nur allmählich sinken bis auf 228 €, bevor der Kinderzuschlagsanspruch ohnehin ausgelaufen ist.

[12] ohne Berücksichtigung von potenziellen Veränderungen beim Solidaritätszuschlag von Familien

[13] Bei der Modellrechnung wird von der Mietenstufe 1 ausgegangen.

TABELLE 2A: Einkommenseffekte des neuen Kindergeldes (KiG) (alle Beträge in € pro Monat, gerundet) —
 Modellrechnung (Stand: 2013)¹ für Ehepaare mit zwei Kindern (unter 6 Jahre und 6 bis 13 Jahre) (vor Gegenfinanzierung)

Bruttolohn/ -gehalt	Fall 1: Inanspruchnahme von bedarfsgeprüften Leistungen ²	Fall 2: Nicht-Inanspruchnahme von bedarfsgeprüften Leistungen ² (verdeckte Armut)
100	ergänzender Bezug von Leistungen nach dem SGB II bzw. XII wie im Status quo (SGB II-Schwelle wird durch Reform nicht verschoben)	Annahme: Erst bei Bruttolöhnen von 1.300 € oder mehr ist Nichtinanspruchnahme verbreitet, da bei geringerem Einkommen ein Überleben ohne Grundsicherung kaum bzw. nur kurzzeitig möglich ist.
200		
300		
400		
500		
600		
700		
800		
900		
1.000		
1.100		
1.200		
1.300		
1.400		
1.500	KiZ statt ALG II im Status quo: keine Verbesse- rung durch neues KiG	280
1.600		280
1.700		280
1.800	Besserstellung gegenüber KiZ: 7	280
1.900	35	275
2.000	54	260
2.100	72	246
2.200	86	228
2.300	KiZ im Status quo ausgelaufen: 207	207
2.400	187	187
2.500	163 (Wohngeldanspruch ausgelaufen)	
2.600	136	
2.700	109	
2.800	80	
2.900	49	
3.000	18	
3.100	neues KiG: Mindestbetrag	

[1] ohne Berücksichtigung von potenziellen
Veränderungen beim Solidaritätszuschlag von
Familien.

[2] Grundsicherung nach dem SGB II bzw.
Kinderzuschlag und Wohngeld

• Bei einem Bruttoerwerbseinkommen von 2.300 € ist im Status quo der Anspruch auf Kinderzuschlag durch die Höchsteinkommensgrenze ausgelaufen, bei Familien, die bedarfsgeprüfte Leistungen in Anspruch nehmen, sinkt das verfügbare Familieneinkommen abrupt (schwarze durchgezogene Linie in **ABBILDUNG 1A**). Dementsprechend fällt der Höherbetrag durch das neue Kindergeld mit 207 € für die beiden Kinder besonders groß aus (linke Spalte in **TABELLE 2A**). Er sinkt zunächst nur langsam, oberhalb eines Bruttoerwerbseinkommens von 2.500 € — wenn der Wohngeldanspruch bereits ausgelaufen ist — schneller, da die oberen Tarifzonen mit höheren marginalen Abschmelzraten erreicht sind. In Fällen der Nichtinanspruchnahme von bedarfsabhängigen Transfers sind die Einkommenseffekte der Kindergeldreform zwischen Bruttoerwerbseinkommen von 2.300 € bis 2.500 € denen der Familien mit Wohngeldbezug gleich, das Familieneinkommen fällt aber um den (nur noch kleinen) Wohngeldbetrag (42 € bis 18 €) geringer aus.

• Bei einem Bruttoerwerbseinkommen von 3.100 € wird nur noch das Mindestkindergeld von 368 € für die beiden Kinder ausgezahlt.

• Wie aus **ABBILDUNG 1B** hervorgeht, würde der Modellhaushaltstyp des Ehepaares mit zwei Kindern erst oberhalb eines Bruttoerwerbseinkommens von 6.400 € durch die Reform belastet werden — und zwar infolge des Wegfalls des BEA-Freibetrags. Die Einkommensminderung wäre zunächst marginal und würde nur mäßig mit dem Einkommen zunehmen.

Alleinerziehende mit zwei Kindern, Mindestunterhalt für ein Kind unter 6 Jahren und für ein Kind zwischen 6 und 13 Jahren¹⁴:

Bei Alleinerziehenden sind die Reformeffekte wesentlich von der Einkommenssituation des bzw. der Unterhaltspflichtigen abhängig, denn Letztere ist maßgeblich für das vom Kindesunterhalt hälftig abzuziehende Kindergeld und damit für die Höhe der Unterhaltszahlung, die wiederum die Einkommenssituation und damit die Höhe des Kindergeldanspruchs des erziehenden Elternteils beeinflusst (vgl. Abschnitt 2). Mit **TABELLE 2B** und **ABBILDUNG 1C** wird vereinfachend unterstellt, dass dem/der Barunterhaltspflichtigen lediglich das Mindestkindergeld von 184 € zusteht und deshalb die Unterhaltszahlung durch die Kindergeldreform nicht vermindert wird. Die ausgewiesenen Besserstellungen der Alleinerziehenden und ihrer Kinder sind also als obere Grenzwerte einer Bandbreite möglicher Einkommenseffekte zu interpretieren; sie fallen im Falle einer schlechteren Einkommenssituation des/der Unterhaltspflichtigen tendenziell geringer aus¹⁵.

• Unter den gegebenen Annahmen über den empfangenen Kindesunterhalt besteht im Status quo bis zu einem Bruttoerwerbseinkommen von 1.100 € ein Anspruch auf Grundsicherungsleistungen. Analog zu **TABELLE 2A** wird für den Fall 1 angenommen, dass bedarfsabhängige Leistungen in vollem Umfang in Anspruch genommen werden (linke Spalte in **TABELLE 2B**, durchgezogene Linien in **Abbildung 1c**). Da die Unterhaltsleistungen des/der Barunterhaltspflichtigen

[14] nach Abzug des hälftigen derzeitigen Kindergeldes: 225 € und 272 €

[15] Dabei sind zwei gegenläufige Effekte zu berücksichtigen — die verminderte Unterhaltszahlung einerseits und der damit (anteilig) steigende Kindergeldanspruch des/der Alleinerziehenden andererseits.

TABELLE 2B: Einkommenseffekte des neuen Kindergeldes (KiG) (alle Beträge in € pro Monat, gerundet) — Modellrechnung (Stand: 2013)¹ für Alleinerziehende mit zwei Kindern (unter 6 Jahre und 6 bis 13 Jahre) (vor Gegenfinanzierung) — obere Grenzwerte einer Bandbreite der vom Unterhalt abhängigen Einkommenseffekte²

Bruttolohn/-gehalt	Fall 1: Inanspruchnahme von bedarfsgeprüften Leistungen ³	Fall 2: Nicht-Inanspruchnahme von bedarfsgeprüften Leistungen ³ (verdeckte Armut)	
100	ALG II-Anspruch wie im Status quo: keine Verbesserung durch neues KiG	Annahme: Erst bei Bruttolöhnen von 700 € oder mehr ist Nichtinanspruchnahme verbreitet, da bei geringerem Einkommen ein Überleben ohne Grundsicherung kaum bzw. nur kurzzeitig möglich ist.	
200			
300	Besserstellung gegenüber ALG II ⁴ : 23		
400	79		
500	53		
600	83		
700	113		280
800	142		280
900	173		272
1.000	198		255
1.100	216	239	
1.200	ALG II im Status quo ausgelaufen: 218		
1.300	197		
1.400	176		
1.500	149		
1.600	123		
1.700	97		
1.800	64		
1.900	34		
2.000	4		
2.100	neues KiG: Mindestbetrag		
2.200			
2.300			
2.400			
2.500			
2.600			
2.700			
2.800			
2.900			
3.000			
3.100			

[1] ohne Berücksichtigung von potenziellen Veränderungen beim Solidaritätszuschlag von Familien.

[2] In dieser Tabelle wird von konstanten Unterhaltsleistungen ausgegangen. Bei Barunterhaltspflichtigen mit geringem Einkommen errechnet sich aber ein gegenüber dem Status quo höherer Kindergeldanspruch, der zur Hälfte vom zu leistenden Unterhalt abgezogen wird. Derartige potenzielle Verminderungen der Unterhaltszahlungen des Barunterhaltspflichtigen sind hier nicht berücksichtigt. Sie führen zu — gegenüber den in der Tabelle ausgewiesenen Beträgen — entsprechend geringeren direkten Reformeffekten bei den Alleinerziehenden und ihren Kindern.

[3] Grundsicherung nach dem SGB II bzw. Kinderzuschlag und Wohngeld.

[4] Bei diesem Modellhaushaltstyp der Alleinerziehenden würde die SGB II-Schwelle bezüglich des vorrangigen Bruttoerwerbseinkommens von etwa 1.100 € auf 200 € sinken.

nicht nur bei Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII, sondern auch bei der Prüfung eines Kinderzuschlagsanspruchs (hier als Einkommen des jeweiligen Kindes) vollständig angerechnet werden, ist die Modellfamilie vom System des Kinderzuschlags faktisch ausgeschlossen. Auf das neue Kindergeld wird der bezogene — annahmegemäß durch die Reform nicht berührte — Unterhalt aber zunächst überhaupt nicht, bei über den Freibetrag hinausgehenden Einkommen nur teilweise angerechnet. Die Anrechnung des somit vergleichsweise hohen neuen Kindergeldes auf den Bruttobedarf im Rahmen der Grundsicherungssysteme führt dazu, dass die SGB II-Schwelle bereits bei einem Bruttoerwerbseinkommen von 300 € überschritten ist und die Familie besser gestellt ist als im Status quo. Dass der Modellhaushaltstyp weitgehend unabhängig von Grundsicherungsleistungen wird, ergibt sich wie folgt:

Die Summe aus empfangenen Kindesunterhaltsleistungen (annahmegemäß 225 € + 272 € = 497 €) und neuem Kindergeld (2 × 324 €) beläuft sich auf 1.145 € und übersteigt damit den Regelbedarf der Kinder (224 € + 255 € + 192 €) um 474 €.

Der Betrag von 474 €, um den die kindbezogenen Transfers über den Regelbedarf der Kinder hinausgehen, wird auf den Regelbedarf des Elternteils (382 € + 138 € + 321 € = 841 €) angerechnet.

Wenn zu dem Betrag von 474 € ein nur geringfügiges Erwerbseinkommen von 300 € sowie Wohngeld (annahmegemäß 230 €) hinzukommen (Summe = 1.004 €), ist der Regelbedarf des Elternteils zuzüglich des Erwerbstätigenfreibetrags (841 € + 140 € = 981 €) und damit die SGB II-Schwelle um 23 € überschritten.

Falls die Unterhaltszahlungen infolge der Reform geringer als im Status quo ausfallen, weil auch dem anderen Elternteil ein höheres Kindergeld zuzurechnen ist, kann sich die SGB II-Schwelle entsprechend weniger nach unten verschieben.

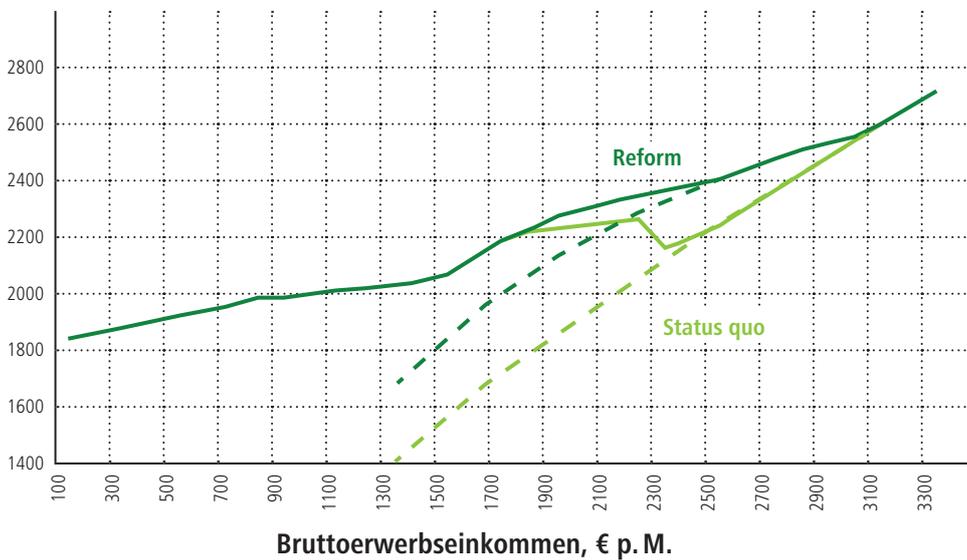
Auch wenn sich trotz voller Anrechnung des neuen Kindergeldes auf Grundsicherungsleistungen Besserstellungen im untersten Einkommenssegment ergeben, ist diese Regelung umstritten. Denn wie an dem Beispiel deutlich wird, werden implizit kindbezogene Leistungen zur Deckung des elterlichen Bedarfs herangezogen. Um dies zu vermeiden, könnte die Existenzsicherung von Kindern, soweit sie pauschalierbar ist, systematisch außerhalb des SGB II bzw. SGB XII im Familienlastenausgleich angesiedelt werden.¹⁶ Eine derart weitergehende Reform bedarf aber noch der Diskussion.

- Mit steigendem Erwerbseinkommen nimmt die Besserstellung infolge der Reform zunächst zu, da der Mehrbetrag des vorrangigen Einkommens den Grundsicherungsanspruch im Status quo stark, das neue Kindergeld aber nur mäßig reduziert.

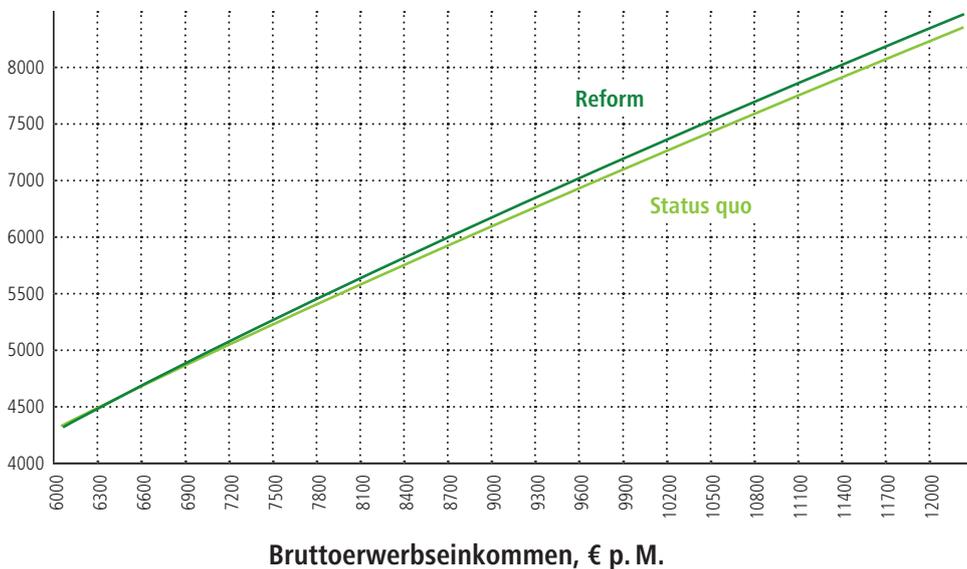
[16] Das neue Kindergeld würde das Sozialgeld ersetzen, nur die kindbedingten Kosten der Unterkunft oberhalb der im Kindergeld berücksichtigten Beträge sowie Mehrbedarfe etc. würden weiterhin im Zusammenhang mit der elterlichen Grundsicherung erfolgen. Damit würde die SGB II-Schwelle zwar kaum sinken, die Familien wären aber im Fall der Inanspruchnahme zustehender Leistungen noch wesentlich besser gestellt als bei der hier dargestellten Reform und kindbezogenen Leistungen könnten vollständig und direkt den Kindern zugute kommen.

ABBILDUNG 1: Verfügbares Haushaltseinkommen vor und (fiktiv) nach der Kindergeldreform¹ in Abhängigkeit vom Bruttoerwerbseinkommen (vor Gegenfinanzierung)

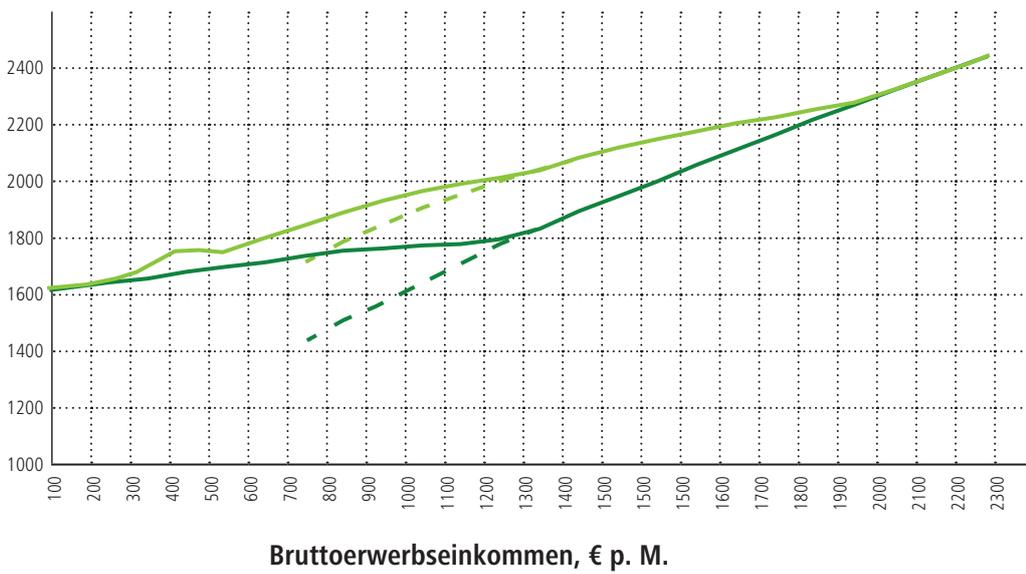
a) Ehepaare mit zwei Kindern (unter 6 Jahre und 6 bis 13 Jahre), nur eine erwerbstätige Person — unteres Einkommenssegment



b) Ehepaare mit zwei Kindern (unter 6 Jahre und 6 bis 13 Jahre), nur eine erwerbstätige Person — oberes Einkommenssegment



c) Alleinerziehende mit zwei Kindern (unter 6 Jahre und 6 bis 13 Jahre),
für die der Mindestunterhalt bezogen wird



- = Status quo
- - - = Status quo bei Nichtinanspruchnahme von ALG II bzw. Kinderzuschlag und Wohngeld
- = nach Kindergeldreform
- - - = nach Kindergeldreform bei Nichtinanspruchnahme von Wohngeld

[1] Bei der Simulation der Reform wurde von potenziellen Veränderungen beim Solidaritätszuschlag von Familien abgesehen. Abweichungen der Abbildung 1c gegenüber der Vorabfassung des Papiers (April 2013, dort: Abbildung 1b) beruhen auf veränderten Annahmen zur Wohngeldeberechnung (hier: Mietenstufe 1).

• Bei Bruttoerwerbseinkommen zwischen 700 € und 1.200 € ist allerdings mit häufiger Nichtinanspruchnahme zustehender Grundsicherung zu rechnen (rechte Spalte in **TABELLE 2B**, gestrichelte Linien in **ABBILDUNG 1C**). Für diese Familien würde die Kindergeldreform besonders starke positive Einkommenseffekte haben. Falls der empfangene Unterhalt durch die Reform nicht reduziert wird, belaufen sie sich zunächst, wenn das Höchstkindergeld ausgezahlt wird, auf 280 € und sinken dann allmählich auf etwa 240 €. Bei einer anderen als der hier vereinfachend unterstellten Unterhaltskonstellation können die Beträge geringer ausfallen.

• Oberhalb eines Bruttoerwerbseinkommens von etwa 1.200 €, wenn der Grundsicherungsanspruch im Status quo ausgelaufen ist, sinken die positiven Reformeffekte allmählich, ab 1.700 € stärker, da die Tarifzone mit der höchsten marginalen Entzugsrate (30%) erreicht ist.

• Bei einem Bruttoerwerbseinkommen von 2.100 € wird unter den gegebenen Annahmen nur noch das Mindestkindergeld von 368 € für die beiden Kinder ausgezahlt.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das einkommensabhängige Kindergeld für Paarfamilien gegenüber dem Kinderzuschlag und über dessen Grenzen hinaus deutliche Verbesserungen bringen würde und für Alleinerziehende, die Unterhalt für ihre Kinder erhalten, in vielen Fällen selbst gegenüber den derzeitigen Grundsicherungsleistungen von Vorteil wäre.

4 KOSTENSCHÄTZUNG

In **TABELLE 3** sind die geschätzten Brutto- und Nettokosten des neuen Kindergeldes (Maximalbetrag: 324 €, Mindestkindergeld: 184 €) ausgewiesen. Die Bruttokosten, d. h. die Gesamtausgaben für das neue Kindergeld, sowie potenzielle Einsparungen beim Kinderzuschlag und bei Grundsicherungsleistungen wurden mit einem Mikrosimulationsmodell ermittelt, die weiteren absetzbaren Kosten des gegenwärtigen Systems (Kindergeld und darüber hinausgehende Freibetragseffekte) wurden aus amtlichen Veröffentlichungen von Makroaggregaten übernommen (kombinierte Mikro-/Makroschätzung).

Anders als die Modelldarstellungen in Abschnitt 3 basiert die Simulation der Bruttokosten nicht auf den institutionellen Gegebenheiten von 2013, sondern auf denen von 2010, sowie auf „alten“ Einkommensdaten aus einer Erhebung von 2007; eine vollständige Aktualisierung des Simulationsmodells war in dem engen zeitlichen Rahmen dieser Kurzstudie nicht möglich. Die Schätzergebnisse sind also aus diesem Grund, aber auch wegen anderer analytischer Grenzen nur als ungefähre Größenordnungen zu interpretieren, wobei insbesondere folgende Einschränkungen zu beachten sind.

• Die Berechnung des zu versteuernden und damit auch des maßgeblichen Einkommens konnte nur unter vereinfachenden Annahmen erfolgen.

• Veränderungen der Einkommensverteilung wirken sich unmittelbar auf die Bruttokosten aus, da damit die durchschnittliche Abschmelzung des neuen Kindergeldes tangiert wird. Je gleichmäßiger die Einkommensverteilung ceteris paribus ausfällt, desto geringer sind die Reformkosten. Dementsprechend würde sich die

Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns kostendämpfend auswirken.¹⁷

- Es wurde davon ausgegangen, dass die bisherigen Freibetragsbedingten Begünstigungen beim Solidaritätszuschlag von Familien vollständig entfallen; falls hier eine teilweise Kompensation erfolgen soll, steigen die Kosten entsprechend.

- Effekte des neuen Kindergeldes auf die Unterhaltszahlungen für Kinder mit der Folge veränderter maßgeblicher Einkommen und Kindergeldzahlbeträge bei Alleinerziehenden konnten nicht berücksichtigt werden.

Auf Basis des Simulationsmodells werden Bruttokosten von gut 48 Mrd. € geschätzt, nach Anpassung an die offizielle Zahl der Kindergeldkinder 2011 ergeben sich korrigierte Kosten von etwa 47 Mrd. €. Als Einsparungen bei den Grundsicherungsleistungen und durch den entfallenden Kinderzuschlag resultieren aus dem Mikrosimulationsmodell 3,3 Mrd. €. Diese Größenordnung ist durchaus plausibel: Wenn für Familien mit Grundsicherung oder Kinderzuschlag im Status quo der maximale Mehrbetrag des neuen Kindergeldes (140 €) angenommen wird, ergibt sich eine Zahl von 1,97 Mio. Kindern ($3.311 \text{ Mio. €} / (12 \times 140 \text{ €}) = 1,971 \text{ Mio.}$) — dieses Resultat kommt der Zahl der

Kinder im Grundsicherungs- oder Kinderzuschlagsbezug sehr nahe¹⁸. Als weitere Abzugsposten sind die derzeitigen Kindergeldausgaben und die darüber hinausgehenden Freibetragseffekte anzusetzen, so dass sich Nettokosten von etwa 3 Mrd. € ergeben.

[17] Dies gilt unter der empirisch gestützten Annahme, dass ein gesetzlicher Mindestlohn nicht zu Lasten von Arbeitsplätzen geht; vgl. in diesem Zusammenhang <http://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsrecht/Meldungen/evaluation-mindestloehne.html>.

[18] Am Jahresende 2010 lebten 1,77 Mio. nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte in Bedarfsgemeinschaften mit ALG II-Bezug. Diese Gruppe besteht ganz überwiegend aus Kindern, 95,6% waren unter 15 Jahre alt. Der Kinderzuschlag wurde im Dezember 2010 an knapp 214.000 Kinder ausgezahlt. Quelle: Statistisches Bundesamt (2012): Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2010, Wiesbaden, S. 17 f., 41.

TABELLE 3: Brutto- und Nettokosten des einkommensabhängigen Kindergeldes¹ (Mrd. € p. a.)

Bruttokosten (Mikrosimulation 2007/2010)	48,214
korrigierte Bruttokosten ²	47,134
abzüglich	
— Einsparungen Kinderzuschlag/SGB II-Leistungen (Mikrosimulation 07/10)	3,311
abzüglich	
— Ausgaben für Kindergeld 2011 (Makroaggregat) ³	38,450
— Kinderfreibetragseffekte 2011 (Makroaggregat) ³	2,420
Nettokosten (vorläufige Schätzung)	2,953

[1] Die Kosten würden etwas höher ausfallen, wenn die Kindergeldreform

- analog zum derzeitigen Kindergeld — eine Staffelung nach der Rangordnung der Kinder vorsehen würde (Höherbeträge für Dritt- und weitere Kinder), möglicherweise auch bei einer Altersstaffelung des neuen Kindergeldes,
- sowie im Falle einer zumindest teilweisen Kompensation für den infolge der Abschaffung der kindbedingten Freibeträge höheren Solidaritätszuschlag bei Familien, für die im Status quo das Kindergeld günstiger als die Freibetragsvariante des FLA ist.

[2] Laut Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2012b): Datensammlung zur Steuerpolitik, Ausgabe 2012, Berlin, S. 49, betrug die Zahl der Kindergeldkinder im Jahr 2011 etwa 17,28 Mio., mit dem Mikrosimulationsmodell auf Basis des SOEP 2007 sind 17,68 Mio. Kindergeldkinder nachgewiesen. Daraus ergibt sich ein Korrekturfaktor von 0,9776.

[3] Vgl. BMF 2012b, a. a. O. S. 49.

5 FAZIT

Bei einer Begünstigtenquote von etwa 25% der Familien, die sich aus dem Simulationsmodell ergibt, liegt das neue Kindergeld im Durchschnitt der begünstigten Kinder (2011: ca. 4,3 Mio.)¹⁹ um etwa 100 € über dem derzeitigen Kindergeld.²⁰ Mit begrenztem fiskalischem Aufwand können also Kinder im Niedrigeinkommensbereich erheblich unterstützt werden, während nur eine Minderheit der Familien durch den Wegfall des BEA-Freibetrags — was annehmegemäß verfassungskonform wäre (allerdings strittig ist) — merklich belastet wären²¹. Die Einkommensabhängigkeit des neuen Kindergeldes ermöglicht eine Konzentration der öffentlichen Gelder auf die Zielgruppe von Kindern im Armutsbereich oder im prekären Einkommenssegment. Demgegenüber bewirken allgemeine Erhöhungen des derzeitigen pauschalen Kindergeldes trotz hoher Kosten nur geringe Einkommensverbesserungen im Einzelfall. So war die Kindergelderhöhung um nur 10 € pro Erst- und Zweitkind und um 16 € je weiteres Kind zum Januar 2009

mit einem Mehraufwand von immerhin 2,3 Mrd. € verbunden²². Die fiskalischen Kosten des neuen Kindergeldes liegen um nur 0,7 Mrd. € darüber, führen aber zu einer deutlichen Entlastung von Familien mit geringer finanzieller Leistungsfähigkeit.

[19] Dem liegt die vereinfachende Annahme zugrunde, dass die durchschnittliche Kinderzahl der begünstigten Familien dem Gesamtdurchschnitt über alle Familien entspricht.

[20] Das Ausgabenvolumen des neuen Kindergeldes (47.134 Mio. €) liegt um 5.373 Mio. € über den Ausgaben für das derzeitige Kindergeld, Kinderzuschlag und Sozialgeld (38.450 Mio. € + 3.311 Mio. € = 41.761 Mio. €). Nach Division durch die Zahl der begünstigten Kinder (schätzungsweise 25% von 17,28 Mio. Kindern = 4,32 Mio. Kinder) resultieren jährlich 1.244 € pro Kind bzw. 104 € monatlich.

[21] Für 2013 wird die Zahl der Kinder, für die die kindbedingten Freibeträge eine stärkere Entlastung als das Kindergeld bewirken, auf 3,48 Mio. — das entspricht 20,6% aller „Kindergeldkinder“ — geschätzt. Vgl. BMF (2012), a. a. O. S. 49.

[22] Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2009): Familienreport 2009. Leistungen, Wirkungen, Trends, Berlin, S. 59.



ISBN: 978-3-86498-570-6

HERAUSGEBERIN: Friedrich-Ebert-Stiftung Berlin • Forum Politik und Gesellschaft
Hiroshimastraße 17 • 10785 Berlin

AUTORIN: Dr. Irene Becker

REDAKTION: Christina Schildmann • Friedrich-Ebert-Stiftung

REDAKTIONELLE BETREUUNG: Doreen Mitzlaff • Friedrich-Ebert-Stiftung

GESTALTUNG: Andrea Schmidt • Dominik Ziller

© 2013 • Friedrich-Ebert-Stiftung

Forum Politik und Gesellschaft • www.fes.de