



## **Bedarfsgerecht statt pauschal – ein Konzept zur Reform des Kindergeldes**

Dr. Irene Becker

Anmerkungen zur Administration eines  
einkommensabhängigen Kindergeldes

Manfred Cirkel

**Impressum**  
**ISBN 978-3-86498-033-6**

**Herausgeberin**  
Friedrich-Ebert-Stiftung  
Forum Politik und Gesellschaft  
Hiroshimastraße 17  
10785 Berlin

**Autoren**  
Dr. Irene Becker  
Manfred Cirkel

**Redaktion**  
Christina Schildmann, Friedrich-Ebert-Stiftung

**Redaktionelle Betreuung**  
Inge Voß, Friedrich-Ebert-Stiftung

**Abbildung**  
Stepan Popov

**Gestaltung**  
Meintrup, Grafik Design

Gedruckt auf RecyStar Polar, 100% Recyclingpapier,  
ausgezeichnet mit dem blauen Umweltengel.

Copyright 2012 by Friedrich-Ebert-Stiftung,  
Forum Politik und Gesellschaft

<b>Einführung</b>	4
<b>I. Konzept zur Reform des Kindergeldes</b>	5
1 Vorbemerkungen	5
2 Status quo: kindbedingte Freibeträge und alternatives Kindergeld	6
2.1 Zur Höhe von kindbedingten Freibeträgen und Kindergeld	6
2.2 Das duale System in der Kritik	9
3 Neukonzipierung des Kindergeldes mit verteilungspolitischem Akzent	10
3.1 Vom Pauschbetrag zu einer einkommensabhängigen Unterstützung der Familien	10
3.2 Politische Parameter und ausgewählte Varianten des neuen Kindergeldes	12
a) Kombinationen von Bruttokindergeld und Mindestbetrag	12
b) Maßgebliches Einkommen und Abschmelztarif	13
4 Verteilungswirkungen – Darstellung für einen Modellhaushaltstyp	16
5 Empirische Abschätzung der unmittelbaren Wirkungen ausgewählter Reformvarianten (ohne Berücksichtigung von Finanzierungsmöglichkeiten)	20
5.1 Kostenschätzungen	21
5.2 Begünstigte und belastete Familien	23
6 Zusammenfassung	25
Literatur	26
<b>II. Anmerkungen zur Administration eines einkommensabhängigen Kindergeldes</b>	27
1 Zur Einkommensregelung	28
2 Zum Antragsverfahren	32
2.1 Erfahrungen in der Umsetzung der Elterngeldregelung	32
2.2 Antragsverfahren für ein einkommensabhängiges Kindergeld	33

## Einführung

Es gibt in Deutschland ein familienpolitisches Zwillingsspaar, das immer wieder Gegenstand politischer Auseinandersetzungen gewesen ist: das Kindergeld und der Kinderfreibetrag. Gemeinsam bilden sie den Kern des Familienlastenausgleichs. Seine Ausgestaltung war von Anfang an umstritten und wurde mehrfach neu ausgelotet – in ihm spiegeln sich gesellschaftliche Entwicklungen und politische Wertentscheidungen. Mit der vorliegenden Expertise möchten wir anregen, das Zwillingsspaar – erneut – auf den Prüfstand zu stellen.

Warum? Im OECD-Vergleich geben wir überdurchschnittlich viel Geld für Familienleistungen aus, und dennoch gelingt es uns nicht, alle Kinder und ihre Eltern vor finanzieller Not zu schützen: Fast 15 Prozent aller Haushalte mit Kindern sind von Armut bedroht, bei Haushalten von Alleinerziehenden sind es sogar fast die Hälfte, und auch für viele Familien im unteren Bereich der Einkommensmitte ist der Alltag ein ständiger Existenzkampf.

Gleichzeitig gewährt der Staat Eltern hohe Steuerfreibeträge pro Kind, die insbesondere im oberen Einkommensbereich wirken. Der sogenannte „duale Familienlastenausgleich“, also das Nebeneinander von pauschalem Kindergeld für Gering- und Normalverdiener und Kinderfreibeträgen für Besserverdienende, deren Entlastungseffekte umso höher sind, je höher das Familieneinkommen ist, führt zu einer paradoxen Situation: Der Staat lässt sich die Kinder reicher Eltern mehr kosten als die Kinder armer Eltern. Zum Beispiel erhalten Eltern mit zwei Kindern und einem Einkommen von über 120.000 Euro im Jahr einen um fast 1.730 Euro höheren finanziellen Ausgleich als Eltern, die nur Anspruch auf Kindergeld haben.

Wie kommt es zu dieser Unwucht im System des Familienlastenausgleichs? Die hohen Freibeträge ergeben sich u. a. aus einer steuerrechtlichen Regelung, die angesichts der aktuellen Diskussion um gleiche Teilhabechancen von Kindern besonders fragwürdig erscheint: Bei Familien, die statt von der Kindergeldpauschale von den Steuerfreibeträgen profitieren, wird das zu versteuernde Einkommen nicht nur um das materielle Existenzminimum pro Kind reduziert, sondern auch um einen Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung (kurz: BEA) – und zwar in einer vom Gesetzgeber willkürlich gesetzten Höhe von 220 Euro pro Monat. Dieses „immaterielle Existenzminimum“ findet im Transfersystem, das im unteren und mittleren Einkommensbereich greift, keine Entsprechung (abgesehen von den „Bildungsgutscheinen“, mit denen sich die Kinder aus Familien im ALG-II-Bezug begnügen müssen).

Die ungleiche Berücksichtigung eines „immateriellen Existenzminimums“ wirft Fragen auf: Wie gerecht ist unser Familienlastenausgleich? Und erfüllt er noch den Auftrag, die massive Ungleichverteilung von Ressourcen und Chancen bei Kindern in Deutschland zu mindern?

Es erscheint uns an der Zeit, das deutsche Kindergeldmodell bzw. das „duale System“ aus pauschalem Kindergeld und mit dem Einkommen wachsenden Kinderfreibetragsseffekten grundsätzlich in Frage zu stellen und über Alternativen nachzudenken. Gemeinsam mit Expert/innen aus Politik, Verwaltung, Gewerkschaften, Sozial- und Familienverbänden und Wissenschaft haben wir in mehreren Workshops Zielvorgaben für ein neues, gerechteres Kindergeld erarbeitet: Vermeidung von Kinderarmut, Besserstellung von Familien im unteren und mittleren Einkommensbereich, unkomplizierte Beantragung und Finanzierbarkeit. Wir haben die Volkswirtin und Kindergeldexpertin Dr. Irene Becker damit beauftragt, auf der Basis dieser Vorgaben ein einkommensabhängiges Kindergeld zu konzipieren und mehrere Varianten zu berechnen: Wie hoch sind jeweils die Kosten? Wer hätte nach der Kindergeldreform mehr in der Haushaltskasse, wer weniger? (Teil I der Expertise) Das vorliegende Konzept beschreibt eine schrittweise Annäherung an das Ziel eines bedarfsgerechten und armutsfesten Kindergeldes.

Das Konzept zielt auf die Neuverteilung von Familienleistungen: Es geht im Kern darum, die steuerliche Begünstigung bei einkommensstarken Familien durch eine Neujustierung der Freibeträge zu begrenzen und Familien mit kleineren Einkommen zu begünstigen – und zwar umso mehr, je niedriger das Einkommen ist. Das bedeutet: den Familienlastenausgleich vom Kopf auf die Füße zu stellen.

Ein solcher Paradigmenwechsel ist nicht ohne Voraussetzungen. Er bedarf einer breiten gesellschaftlichen Verständigung über die Ziele des Familienlastenausgleichs – und einer verfassungsrechtlichen Debatte. Unser Vorschlag setzt voraus, dass die aktuell gültige Auslegung der Verfassung in Hinblick auf die steuerrechtliche Behandlung des BEA überdacht wird. Ermutigt hat uns die Tatsache, dass in den letzten Jahren der Chor der Stimmen angewachsen ist, der eine solche Neubewertung fordert. So auch Prof. Dr. Joachim Wieland, der in unserem Auftrag im Juli 2011 ein Rechtsgutachten erstellt hat, in welchem er die Abschaffung des BEA-Freibetrags für Besserverdienende nahelegt.

Der Reformvorschlag steht und fällt auch mit der Frage, wie leicht (oder schwer) zugänglich die neue Leistung ist. Die Erfahrung mit dem Kinderzuschlag lehrt uns, dass Leistungen mit kompliziertem Antragsverfahren oft nicht dort an-

## Kindergeldes

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

Dr. Irene Becker

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### 1 Vorbemerkungen

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

kommen, wo sie gebraucht werden. Der Anspruch an die Administration des neuen Kindergeldes muss also lauten: so gerecht wie möglich, und gleichzeitig so einfach wie möglich – zwei Kriterien, die in einem natürlichen Spannungsverhältnis zueinander stehen, eine knifflige Frage also für Verwaltungsexperten. Aus diesem Grund haben wir den Elterngeldexperten Manfred Cirkel (Oberamtsrat a. D. im rheinland-pfälzischen Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen) damit beauftragt, sein Wissen und seine Erfahrungen aus der Einführung des Elterngeldes für unsere Überlegungen zur Kindergeldreform fruchtbar zu machen. Das Ergebnis finden Sie in Teil II der vorliegenden Expertise.

Wir erhoffen uns, mit diesem Diskussionspapier eine Debatte anzuregen, wie wir einem wichtigen gesellschaftlichen Ziel wieder näher kommen: gleiche Chancen für jedes Kind.

*Christina Schildmann*

*Bettina Luise Rürup*

*Forum Politik und Gesellschaft*

Die Kritik am Familienlastenausgleich in Deutschland reißt nicht ab. Sie ist seit Jahren auf die unzureichende Infrastruktur insbesondere in der außerhäuslichen Kinderbetreuung und im Bildungssystem konzentriert, neuerdings aber auch wieder verstärkt gegen die Ausgestaltung des Systems der monetären Transfers für Kinder gerichtet. Mit dem vorliegenden Diskussionspapier wird der zweite Aspekt aufgegriffen und ein Konzept für eine grundlegende Kindergeldreform vorgestellt. Mit dieser inhaltlichen Beschränkung wird keineswegs die Notwendigkeit des Ausbaus von Betreuungs- und Bildungsangeboten verkannt. Neben entsprechenden Forderungen, die in der Gesellschaft nahezu unstrittig sind, sind angemessene finanzielle Unterstützungen von Familien aber ebenso wichtig. Denn hinsichtlich der Entwicklungschancen von Kindern ist zu berücksichtigen, dass „ökonomische Deprivation und Unsicherheit ernsthafte Negativeffekte auf die schulischen Leistungen und die späteren Einkommensausichten von Kindern haben“ (Esping-Andersen 2003). Über das „Wie“ und „Wie viel“ von Transferzahlungen für Kinder besteht allerdings wenig Konsens. Das in den Kapiteln 3 bis 5 dieser Arbeit erörterte Konzept basiert auf dem Grundelement einer vertikalen Differenzierung<sup>1</sup> des Kindergeldes, bietet im Übrigen aber Raum für mehr oder minder weit reichende Umsetzungen und für Kompromisslösungen; denn der Ansatz sieht mehrere politisch zu setzende Parameter vor und ist somit quantitativ nicht fixiert. Ausgangspunkt für die vorgeschlagene Richtung einer Kindergeldreform ist eine kritische Betrachtung des Status quo in Kapitel 2.

---

<sup>1</sup> Unter diesem Begriff wird eine Differenzierung nach der Höhe des Familieneinkommens dahingehend verstanden, bei der die Unterstützung im untersten Einkommensbereich am höchsten ausfällt und mit steigendem Einkommen allmählich sinkt.

## 2 Status quo: kindbedingte Freibeträge und alternatives Kindergeld

Kernelemente des monetären Kinderlastenausgleichs sind 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) einerseits sowie das alternativ gewährte Kindergeld (§ 66 EStG) andererseits (dualer Familienlastenausgleich). Wenn der Entlastungseffekt der kindbedingten Freibeträge über das Kindergeld hinausgeht, wird der Höherbetrag von der Steuerschuld abgezogen. Ausgangspunkt der in Abschnitt 3 folgenden Reformüberlegungen sind mehrere Kritikpunkte, die sowohl die Höhe von Freibeträgen und Kindergeld als auch die Effekte des derzeitigen dualen Systems betreffen.

### 2.1 Zur Höhe von kindbedingten Freibeträgen und Kindergeld

Mit den Freibeträgen, die sich derzeit auf 7.008 Euro p. a. bzw. 584 Euro monatlich je Kind belaufen,<sup>2</sup> soll der verfassungsrechtlichen Vorgabe entsprochen werden, wonach das Existenzminimum der Steuerpflichtigen, ihrer Ehegatten und Kinder nicht der Besteuerung unterworfen werden darf. Grundlage zur Überprüfung dieser Anforderung ist der vom Bundesfinanzministerium in etwa zweijährigem Abstand zu erstellende Existenzminimumbericht.<sup>3</sup> Nach dem Achten Existenzminimumbericht<sup>3</sup> werden die für 2012 vorgegebenen Mindestbeträge mit den derzeitigen kindbedingten Freibeträgen – und zudem auch mit dem aktuellen Grundfreibetrag für einzeln oder zusammen veranlagte erwachsene Steuerpflichtige<sup>4</sup> – sogar übererfüllt. So beläuft sich das sächliche Existenzminimum von Kindern auf 4.272 Euro p. a., der zur Konjunkturstützung 2009 und 2010 angehobene Kinderfreibetrag aber auf 4.368 Euro.<sup>5</sup> Zudem wurde der Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf (BEA) 2010 erheblich – von 2.160 Euro auf 2.640 Euro, das entspricht einem Plus von 40 Euro monatlich (18 %) – erhöht, ohne dass eine entsprechende Bedarfserhöhung empirisch

belegt worden ist. Auch mit dem Achten Existenzminimumbericht wird keine Berechnung des BEA-Bedarfs vorgelegt, sondern lediglich festgestellt, dass der Freibetrag ursprünglich aus dem früheren Haushaltsfreibetrag abgeleitet wurde<sup>6</sup> – was offenbar ohne weitere Prüfung für sachgerecht gehalten wird – und dass mit der derzeitigen Höhe auch 2012 den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprochen wird<sup>7</sup>. Letzterem kann insofern zugestimmt werden, als in noch stärkerem Maße als beim sächlichen Existenzminimum von einer Übererfüllung der vom Bundesverfassungsgericht aus dem Grundgesetz abgeleiteten Normen ausgegangen werden kann. Darauf weisen zumindest weitere Ausführungen im Existenzminimumbericht hin. So stellt sich die Frage nach dem Verhältnis zwischen der neuerdings explizit im sächlichen Existenzminimum berücksichtigten Pauschale für Bildung und Teilhabe und dem BEA-Freibetrag. Erstere wird aus den entsprechenden Pauschalen für Kinder in Familien mit Bezug von Leistungen nach dem SGB II<sup>8</sup> berechnet und beläuft sich als Durchschnitt über alle Altersgruppen auf 19 Euro monatlich pro Kind. Dass der BEA-Freibetrag von immerhin 220 Euro monatlich von dieser neuartigen Definition des sächlichen Existenzminimums völlig unberührt bleibt, ist nicht ohne Weiteres einleuchtend. Ebenso fragwürdig ist das Nebeneinander des BEA-Freibetrags, dessen Bemessung ohnehin inhaltlich nicht nachvollziehbar ist, und der steuerlichen Absetzbarkeit von (erwerbsbedingten und nicht erwerbsbedingten) Kinderbetreuungskosten bis zu zwei Dritteln der nachgewiesenen Aufwendungen, höchstens 6.000 Euro (maximaler Absetzbetrag: 4.000 Euro). Es ergibt sich der Eindruck von Überlappungen der verschiedenen steuerlichen Regelungen zur Berücksichtigung des kindlichen Existenzminimums und somit für die Höhe des BEA-Freibetrags ein Hinweis auf einen Spielraum nach unten.

Im Gegensatz zu den gegenwärtigen Freibetragsregelungen erreicht das für die Mehrheit der Familien relevante Kindergeld<sup>9</sup> trotz mehrfacher Erhöhungen nicht einmal das für 2010 bzw. 2012 festgestellte sächliche Existenzminimum von 322

2 Diese und alle weiteren genannten kindbedingten Freibeträge gelten für zusammen veranlagte Ehepaare; für Alleinerziehende wird jeweils der hälftige Betrag berücksichtigt.

3 Vgl. Bundesministerium der Finanzen 2011.

4 Nach § 32a Abs. 1 i. V. m. § 52 Abs. 41 EStG liegt der Grundfreibetrag von Alleinstehenden derzeit bei 8.004 Euro, von Ehepaaren bei 16.009 Euro; laut Achten Existenzminimumbericht beträgt das sächliche Existenzminimum aber nur 7.896 Euro bzw. 13.292 Euro (Bundesministerium der Finanzen 2011, S. 9).

5 Im Jahr 2008 lag der Kinderfreibetrag bei 3.648 Euro, 2009 bei 3.864 Euro und stieg dann für 2010 deutlich auf 4.368 Euro; vgl. Wachstumsbeschleunigungsgesetz vom 22. Dezember 2009, BGBl. I S. 3950.

6 Vgl. Bundesministerium der Finanzen 2011, S. 8: „Der Gesetzgeber orientierte sich dabei an Beträgen, die im Steuerrecht verankert waren (vgl. Bundestagsdrucksachen 14/1513, S. 14 und 14/6160, S. 13).“

7 Ebd., S. 9.

8 Schulbedarfspaket (100 Euro p. a.), Zuschuss zu Schul- und Kita-Ausflügen (3 Euro monatlich), Zuschuss zu Vereinsbeiträgen, Musikunterricht und ähnlichen Freizeitaktivitäten (10 Euro monatlich). Nicht pauschalierbare Leistungen für Bildung und Teilhabe nach dem SGB II – z. B. für Nachhilfeunterricht und Klassenfahrten – werden im sächlichen Existenzminimum allerdings nicht berücksichtigt.

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

Tabelle 1: **Elemente des Kindergeldes – Steuerrückerstattung\* und Förderanteil (Sozialleistung)\*\* – in Abhängigkeit des Grenzsteuersatzes**

Grenzsteuersatz	Erst-/Zweitkinder (Kindergeld: 184 €)		Drittkinder (Kindergeld: 190 €)	
	Steuerrückerstattung	Förderanteil	Steuerrückerstattung	Förderanteil
0 %	0	184 € (100 %)	0	190 € (100 %)
15 %	87,60 € (48 %)	96,40 € (52 %)	87,60 € (46 %)	102,40 € (54 %)
20 %	116,80 € (63 %)	67,20 € (37 %)	116,80 € (61 %)	73,20 € (39 %)
25 %	146,00 € (79 %)	38,00 € (21 %)	146,00 € (77 %)	44 € (23 %)
30 %	175,20 € (95 %)	8,80 € (5 %)	175,20 € (92 %)	14,80 € (8 %)

\* Multiplikation der kindbedingte Freibeträge (584 € monatlich) mit dem jeweiligen Grenzsteuersatz

\*\* Kindergeld abzüglich der darin enthaltenen Steuerrückerstattung

Euro bzw. 356 Euro monatlich. Dies wird aus verfassungsrechtlicher Perspektive bisher nur selten beanstandet,<sup>10</sup> da die steuerliche Freistellung durch das duale System gewährleistet ist und eine bedarfsabhängige Mindestsicherung in Form der Grundsicherung für Arbeitsuchende bzw. Sozialhilfe besteht. Das Kindergeld setzt sich aus einem steuerlichen und einem Förderanteil zusammen, entspricht bei Einkommen oberhalb des Grundfreibetrags also zumindest teilweise einer Rückerstattung von zu viel geleisteter Einkommensteuer. Mit steigendem Einkommen und entsprechend steigendem Grenzsteuersatz nimmt der Anteil der Einkommensteuerrückerstattung am Kindergeld zu, der Förderanteil ab. Tabelle 1 weist die Zusammenhänge exemplarisch aus. Bei einem zu versteuernden Einkommen unterhalb des elterlichen Existenzminimums ist das gesamte Kindergeld in Höhe von 184 Euro für Erst- und Zweitkinder, 190 Euro für Drittkinder und 215 Euro für vierte und weitere Kinder als Förderung einzuordnen. Bei einem Grenzsteuersatz von 15 % beläuft sich der Förderanteil bei einem Ehepaar mit einem Kind auf 96 Euro bzw. 52 % des Kindergeldes, bei einem Grenzsteuersatz von 30 % nur noch auf 9 Euro bzw. 5 % des Kindergeldes, bei einem Grenzsteuersatz von 31,5 %, der bei einem zu versteuernden Jahreseinkommen von etwa 60.000 Euro erreicht wird, ist das gesamte Kindergeld als Steuerrückerstattung einzuordnen.

10 Von Anne Lenze wird allerdings eine andere Position vertreten. Sie hält die „Tatsache, dass Kinder armer Eltern nicht in den Genuss des verfassungsgerichtlich festgestellten Bedarfs an Erziehung und Betreuung kommen“, für nicht zu rechtfertigen; vgl. Lenze 2008, S. 55; vgl. auch ebd., S. 57.

Das Zurückbleiben des derzeitigen Kindergeldes hinter dem sächlichen Existenzminimums von derzeit 356 Euro um fast die Hälfte (Erst- und Zweitkinder) bis zwei Fünftel (ab dem vierten Kind) wird aus sozialpolitischer Perspektive häufig als wesentlicher Systemfehler gesehen. Dementsprechend wird mit dem 2005 eingeführten und zum Oktober 2008 reformierten Kinderzuschlag (maximal 140 Euro pro Kind und Monat) versucht, dem Problem des nicht gewährleisteten kindlichen Existenzminimums für eine eng begrenzte Gruppe von Niedrigeinkommensbeziehern zu begegnen. Durch die restriktive und bürokratische Ausgestaltung dieses Transfers und die fehlende Einbindung in den allgemeinen Familienlastenausgleich werden allerdings nur wenige Familien erreicht.<sup>11</sup> Nach der Reform des Jahres 2008, die im Wesentlichen eine Herabsetzung und Pauschalierung der Mindesteinkommensgrenze und eine Verminderung der Transferentzugsrate (Prozentsatz des anzurechnenden Einkommens) auf Erwerbseinkommen von 70 % auf 50 % sowie eine Entfristung<sup>12</sup> beinhaltete, hat sich die Zahl der Empfänger/innen des Kinderzuschlags zwar mehr als verdoppelt. Sie lag damit im Jahr 2009 bei etwa 100.000 Familien und gut 250.000 Kindern<sup>13</sup> bzw. bei etwa 1,5 % aller Kinder, für die Kindergeld bezogen wurde. Dies ist aber ein nur geringer Erfolg angesichts des Ausmaßes von Kinderarmut in Deutschland – nach Berechnungen auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) lebte 2007 etwa jedes fünfte Kind unter 16 Jahren unter der relativen Einkommensarmutsgrenze<sup>14</sup>.

11 Vgl. Becker/Hauser 2007.

12 Ursprünglich konnte der Kinderzuschlag für maximal 36 Monate bezogen werden, mittlerweile aber bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres.

13 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.

14 Becker/Hauser 2010, S. 96. Als relative Einkommensarmutsgrenze wurden dabei 60 % des Median der Nettoäquivalenzeinkommen (Bezug: modifizierte OECD-Skala) gesetzt.

Offenbar ist eine Ergänzung des derzeitigen Kindergeldes, mit dem das kindliche Existenzminimum nicht gesichert wird, durch Kinderzuschlag und Grundsicherung zur Bekämpfung relativer Einkommensarmut von Familien nicht geeignet. Dies liegt zum einen an dem Unterschied zwischen sozialwissenschaftlich definierten familienspezifischen Armutsschwellen und Bedarfsschwellen nach dem SGB II bzw. SGB XII – Erstere liegen tendenziell oberhalb der Letzteren. Zum anderen wird die Armutsquote aber durch die Nichtinanspruchnahme zustehender Sozialleistungen beeinflusst. Nach vorliegenden Daten und Schätzungen ist das Ausmaß dieser so genannten verdeckten Armut groß, was zu einem erheblichen Teil auf die Komplexität der Anspruchsvoraussetzungen für die verschiedenen Transfers und die Kompliziertheit des Beantragungs- und Prüfverfahrens zurückzuführen sein dürfte. Aus Berechnungen von Michael Feil und Jürgen Wiemers ergibt sich, dass sowohl Kinderzuschlag als auch Wohngeld von nur etwa einem Drittel der Berechtigten in Anspruch genommen werden.<sup>15</sup> Für die Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII wird die Inanspruchnahmequote mit etwa 60 % zwar höher geschätzt.<sup>16</sup> Die damit verbundene absolute Zahl der Personen in verdeckter Armut beträgt aber – mit ca. 4,9 Mio. Personen insgesamt, darunter ca. 3,2 Mio. Personen in 0,9 Mio. Bedarfsgemeinschaften mit Kindern – ein Vielfaches derjenigen, die einen Anspruch auf Kinderzuschlag nicht wahrnehmen (etwa 200 Tsd. Familien).

Abgesehen von dem Zurückbleiben des Kindergeldes hinter dem sächlichen Existenzminimum stößt das derzeitige System des Familienlastenausgleichs 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). Dies betreffe nicht nur das sächliche Existenzminimum des Kindes, sondern auch den steuerlich anerkannten Betreuungs- und Erziehungsbedarf (Lenze 2008). Beide Elemente des von der Steuer freizustellenden kindbedingten Mindestbedarfs summieren sich derzeit auf maximal 536 Euro pro Kind monatlich, wenn ein BEA-Aufwand in Höhe des entsprechenden Freibetrags vor der (inhaltlich nicht nachvollziehbaren) Erhöhung von 2010

(180 Euro) angenommen wird.<sup>17</sup> Dieser höchstens anzunehmende Betrag für das Existenzminimum wird mit dem Kindergeld weit (2010: um etwa zwei Drittel) unterschritten und auch nicht mit der Summe aus Kindergeld, Kinderzuschlag und kindbedingtem Wohngeldanteil erreicht; letztere Summe beläuft sich unter der Annahme eines kindbedingten Wohngeldanteils von 80 Euro<sup>18</sup> auf 404 Euro für Erst- und Zweitkinder, 410 Euro für Drittkinder und 435 Euro ab dem vierten Kind (Stand: 2010). Ähnliches gilt für die kindbedingten Transfers im Rahmen der Grundsicherung nach dem SGB II. Sie bleiben je nach Wohngegend und entsprechendem Mietenniveau sowie in Abhängigkeit des Alters und der Rangordnung des Kindes mehr oder weniger hinter dem (altersunabhängigen und hinsichtlich der Wohnkosten pauschalieren) steuerrechtlich maßgeblichen Existenzminimum von 536 Euro zurück und nähern sich Letzterem nur bei weit überdurchschnittlichen (anerkannten) KdU an – z. B. mit 457 Euro für ein 14jähriges Kind einer Alleinerziehenden in München Stadt (Erstkind) bzw. 500 Euro einschließlich des Mehrbedarfzuschlags<sup>19</sup>. Bei Annahme geringerer zu berücksichtigender Aufwendungen für Betreuung, Erziehung und Ausbildung (unter 180 Euro) ergibt sich eine entsprechend verminderte Bedarfssumme, die für das Kindergeld wie für die steuerliche Freistellung maßgeblich wäre. Wenn schließlich – wie beispielsweise von Joachim Wieland (2011, S. 25) – der derzeitige BEA-Freibetrag für gänzlich überflüssig

15 Vgl. Feil/Wiemers 2008 i. V. m. Becker/Hauser 2010, S. 56.

16 Vgl. Bruckmeier/Wiemers 2010 und Becker/Hauser 2010, S. 56. Die höhere Inanspruchnahmequote ist angesichts des gegenüber dem Kinderzuschlag größeren Stigmas des Grundsicherungsbezugs auf den ersten Blick überraschend, unter Berücksichtigung der vermutlich vergleichsweise höheren Bedarfslücke aber dennoch plausibel.

17 Dass die derzeitige Summe der kindbedingten Freibeträge mit 584 Euro höher ausfällt, ist im vorliegenden Zusammenhang nicht maßgeblich, denn die steuerliche Regelung geht über das verfassungsrechtlich Notwendige hinaus.

18 Aus dem Wohngeldgesetz lassen sich je nach Mietenstufe der Wohngegend kindbedingte Wohngeldanteile von ca. 60 Euro bis etwa 100 Euro ableiten.

19 Vgl. Becker/Hauser 2010, S. 8. Bei einem weiteren Kind wirkt sich eine starke Wohnkostendegression aus, im vorliegenden Beispiel um etwa 60 Euro, so dass der sozialrechtliche Betrag für das zweite Kind ab 14 Jahren bei 396 Euro bzw. 439 Euro einschließlich des Mehrbedarfzuschlags liegt. Zuschüsse zu mehrtägigen Klassenfahrten oder ein Mehrbedarf wegen einer aus medizinischen Gründen kostenaufwändigen Ernährung führen im Zusammenhang mit weit überdurchschnittlichen Wohnkosten ebenfalls zu einer Gesamtleistung von 500 Euro oder mehr. Allerdings werden auch im Steuerrecht Bürger/innen bzw. Familien in besonderen Situationen nicht allein auf die pauschalen Freibeträge verwiesen, da anerkannte „außergewöhnliche Belastungen“ zusätzlich vom Gesamtbetrag der Einkünfte absetzbar sind. Die Pauschalierung existenzieller Bedarfe hat also auch bei der Einkommensbesteuerung Grenzen.



gehalten wird,<sup>20</sup> reduziert sich die aus dem verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatz abgeleitete Forderung für die Höhe des Kindergeldes auf das sächliche Existenzminimum (356 Euro).

Zusammenfassend ist das derzeitige Niveau von kindbedingten Freibeträgen einerseits und Kindergeld andererseits insofern kritisch zu beurteilen, als

- die steuerliche Regelung über das verfassungsrechtlich Notwendige hinausgeht und zudem hinsichtlich des anerkannten Aufwands für Betreuung, Erziehung und Ausbildung empirisch nicht fundiert ist,
- die alternative Sozialleistung weit hinter dem sächlichen Existenzminimum von Kindern zurückbleibt und dementsprechend der darüber hinausgehende Aufwand für Betreuung, Erziehung und Ausbildung völlig unberücksichtigt bleibt.

## 2.2 Das duale System in der Kritik

Die im Vorhergehenden skizzierten Elemente des dualen Familienlastenausgleichs – Kindergeld und kindbedingte Freibeträge – sind als Alternativen konzipiert. Das allgemeine und einkommensunabhängige Kindergeld wird ersetzt bzw. aufgestockt, sofern die steuerliche Entlastung durch die kindbedingten Freibeträge höher ausfällt. Die dafür notwendige Günstigerprüfung wird routinemäßig durch die Finanzbehörden vorgenommen, so dass die Steuerpflichtigen keine Beantragungslast haben. Letztlich ergibt sich im oberen Einkommensbereich eine systematisch mit dem Einkommen steigende Begünstigung der Familien – zunächst bis zum Erreichen des Grenzsteuersatzes von 42 %, dem sich ein Bereich konstanter Steuerentlastung und dann ein noch-

20 Wieland (2011, S. 24f.) argumentiert, dass elterliche Pflichten, aus denen keine finanziellen Lasten folgen, bei der Berechnung der Einkommensteuer nicht in Abzug gebracht werden müssen. Andererseits führt Wieland aber bei der Definition des Erziehungsbedarfs (ebd., S. 20) auch Elemente auf, die sehr wohl mit Geldausgaben verbunden sind (Mitgliedschaft in Vereinen, sonstige Formen der Begegnung mit anderen Kindern und Jugendlichen außerhalb des häuslichen Bereichs, das Erlernen und Erproben moderner Kommunikationstechniken, der Zugang zu Kultur- und Sprachfertigkeit, die verantwortliche Nutzung der Freizeit und die Gestaltung der Ferien). Wenn der BEA-Freibetrag entfallen soll, müsste also überprüft werden, ob derartige Kosten mit dem sächlichen Existenzminimum abgedeckt sind. Sofern dies nicht der Fall ist – davon muss angesichts der bisherigen, am SGB II-Bedarf ausgerichteten Berechnungsweise ausgegangen werden (vgl. Becker 2011 und Münder 2011) –, müsste das sächliche Existenzminimum erhöht werden und würde dann oberhalb von 356 Euro liegen.

Tabelle 2: **Höherbetrag des Kinderfreibetragseffekts gegenüber dem Kindergeld in Abhängigkeit vom Bruttogehalt am Beispiel eines Ehepaars mit zwei Kindern (alle Beträge in Euro, gerundet)**

Monatliches Bruttogehalt	Höherbetrag*	
	für beide Kinder im Jahr	monatlich pro Kind
6.000	160	7
7.000	566	24
8.000	972	41
9.000	1.378	57
10.000	1.730	72
11.000	1.794	75
43.000	2.016	84
44.000	2.238	93

\* Die ausgewiesenen Höherbeträge gegenüber Familien, für die das Kindergeld günstiger ist, fallen je nach der Einkommenshöhe der Letzteren etwas geringer aus, da beim Solidaritätszuschlag grundsätzlich alle Familien mit Kindern entlastet wurden. Bemessungsgrundlage ist die Einkommenssteuer, die sich nach Berücksichtigung der kindbedingten Freibeträge ergibt (§ 3 Abs. 2 Solidaritätszuschlaggesetz).

Quelle: eigene Berechnungen.

maliger Begünstigungsanstieg, wenn das Einkommen die Zone des Reichensteuersatzes erreicht, anschließt. Bei einem Grenzsteuersatz von 42 % (bzw. beim Reichensteuersatz von 45 %) zuzüglich des Solidaritätszuschlags resultiert aus den kindbedingten Freibeträgen (ab 2010 bei zusammen veranlagten Ehepaaren 7.008 Euro p. a.) eine Steuerersparnis von etwa 259 Euro (277 Euro) monatlich. Somit liegt die staatliche Förderung der unteren Einkommenschicht und der breiten Mittelschicht durch das Kindergeld um ungefähr 75 Euro bis zu 93 Euro pro Monat<sup>21</sup> unter der der Kinder am obersten Verteilungsrand. Bei Dritt- und weiteren Kindern fallen die Unterschiede allerdings geringer aus. Tabelle 2 stellt den Verlauf der Höherbeträge gegenüber dem Kindergeld exemplarisch dar.

Der mit dem Einkommen steigende Freibetragseffekt wird freilich unter besonderen finanzwissenschaftlichen Aspekten nicht als Begünstigung interpretiert; er sei vielmehr eine logische Konsequenz des progressiven Steuersystems im Zu-

21 Allerdings werden auch die Familien, für die das Kindergeld günstiger ist, beim Solidaritätszuschlag entlastet, dessen Bemessungsgrundlage generell die Einkommensteuer nach Berücksichtigung der kindbedingten Freibeträge ist (§ 3 Abs. 2 Solidaritätszuschlaggesetz). Je nach Einkommenshöhe (bzw. Steuerschuld) der unteren oder mittleren Schicht fällt der Rückstand gegenüber der Förderung am oberen Einkommensrand also etwas geringer aus.

sammenhang mit der Maxime der steuerlichen Freistellung des Existenzminimums. Damit werden aber implizit horizontale Gerechtigkeitsprinzipien gegenüber der vertikalen Verteilungsgerechtigkeit als vorrangig angesehen. Erstere umfassen die Forderung, dass bei gegebenem Einkommen verschiedene Familienkonstellationen – also trotz gleicher Einkommen ungleiche Steuereinheiten – entsprechend unterschiedlich zu besteuern sind (nach Abzug des jeweiligen gesamten Existenzminimums). Die vertikale Dimension von Verteilungsgerechtigkeit legt demgegenüber den Fokus auf ungleiche Einkommen und entsprechend ungleiche Bedürfnisbefriedigungsmöglichkeiten, die mittels der Steuer- und Sozialpolitik anzunähern sind. Dieses Ziel erfordert eine mit steigendem Einkommen sinkende finanzielle Unterstützung von Familien und wird durch den derzeitigen, umgekehrt ausgerichteten Familienlastenausgleich verletzt.<sup>22</sup>

22 Der Förderanteil des Kindergeldes mildert zwar die dem vertikalen Umverteilungsziel konträren Effekte der kindbedingten Freibeträge; das Problem wird aber nicht „geheilt“.

## 3 Neukonzipierung des Kindergeldes mit verteilungspolitischem Akzent

### 3.1 Vom Pauschbetrag zu einer einkommensabhängigen Unterstützung der Familien

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Probleme des derzeitigen allgemeinen Familienlastenausgleichs sind verschiedene Reformkonzepte entwickelt worden. In jüngster Zeit werden insbesondere eine deutliche Verbesserung des Kinderzuschlags (Deutscher Gewerkschaftsbund 2009) sowie eine Kindergrundsicherung im Sinne eines Existenz sichernden und zu versteuernden Kindergeldes (Zukunftsforum Familie e. V. 2009) diskutiert.<sup>23</sup> Der vorliegende Vorschlag zum Ausbau des Kinderzuschlags ist darauf gerichtet, Familien aus dem Hartz IV-System „herauszuholen“ und zudem die Situation derjenigen im prekären Einkommensbereich zu verbessern. Die bezüglich der vertikalen Verteilungsdimension bestehenden Probleme des dualen Familienlastenausgleichs, die in Tabelle 2 angedeutet sind, würden allerdings bestehen bleiben. Demgegenüber beinhalten die aktuell erörterten Varianten einer Kindergrundsicherung zwar Beträge, infolge derer die Kinderfreibeträge „leer laufen“, sie würden allerdings zu hohen fiskalischen Belastungen führen und wären nur mit erheblichen Steuererhöhungen finanzierbar, so dass sie allenfalls mittelfristig umsetzbar sind. Deshalb konzentrieren sich die Überlegungen im Weiteren auf das Ziel, einen Reformansatz zu entwickeln, der von einer kurzfristig realisierbaren Variante mit begrenzten Kosten zu einer mittel- und langfristig möglichen Variante mit größerer Reichweite ausgebaut werden kann. Dabei sind sowohl die verfassungsrechtlichen Gesichtspunkte der horizontalen Gerechtigkeit als auch vertikale Verteilungsaspekte zu berücksichtigen.

Kernelemente der hier vorgeschlagenen Kindergeldreform sind

1. die Sicherung des kindlichen Existenzminimums innerhalb des allgemeinen Familienlastenausgleichs,
2. eine mit steigendem Familieneinkommen kontinuierlich sinkende finanzielle Unterstützung,
3. die Verbesserung der Einkommenssituation von Familien im prekären und mittleren Einkommensbereich,
4. die Gewährleistung des Effekts der kindbedingten Freibeträge auch im obersten Einkommensbereich,<sup>24</sup> so dass die Freibeträge „leer laufen“ würden.

23 Zu den beiden unterschiedlichen Reformansätzen vgl. Becker/Hauser 2010.

24 Die einfache Abschaffung der kindbedingten Freibeträge ist aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich. Die Freibetragseffekte müssen bei jeder Reform „mitgedacht“ werden.

Damit entsprechen die wesentlichsten Zielsetzungen denen der Kindergrundsicherung, mit der ebenfalls eine Existenzsicherung im untersten Einkommensbereich und im Übrigen eine einkommensabhängige Transferhöhe vorgesehen ist. Das Kindergrundsicherungsmodell ist allerdings hinsichtlich des abzusichernden Existenzminimums und des Abschmelztarifs sehr „ehrgeizig“ festgelegt. Ein Maximalbetrag in Höhe der Summe aus sächlichem Existenzminimum und steuerlich anzuerkennendem BEA-Aufwand (gut 500 Euro je Kind) soll lediglich gemäß dem Einkommensteuertarif langsam reduziert werden. Demgegenüber ist das Kindergeldreformmodell für unterschiedliche, auch für eher „bescheidene“ Setzungen offen.

Das erste der vier Kernelemente der vorgeschlagenen Kindergeldreform bedeutet, dass die Notwendigkeit ergänzender Transfers, insbesondere des Kinderzuschlags, entfallen soll. Dies würde zu einem Abbau verdeckter Armut führen. Damit ist der Höchstbetrag des neuen Kindergeldes abhängig von der Abgrenzung dessen, was als kindliches Existenzminimum anzusehen ist. Die im Status quo für die Kindergeldhöhe relevante Rangordnung der Kinder in einer Familie wird im Reformansatz dagegen nicht berücksichtigt, da angesichts von Haushaltsgrößensparnissen nicht davon auszugehen ist, dass das Existenzminimum pro Kind mit der Kinderzahl steigt. Eher ist das Gegenteil anzunehmen oder ein mit dem Kindesalter steigender Mindestbedarf. Von letzterer Differenzierung wird dennoch abgesehen, da die dafür erforderlichen Quantifizierungen den Rahmen der vorliegenden Konzeptstudie sprengen würden.

Das neue Kindergeld soll gemäß der in Punkt 2 genannten vertikalen Abhängigkeit nicht gleichermaßen allen Kindern zugute kommen, sondern oberhalb eines Einkommensfreibetrags – mindestens in Höhe des elterlichen Existenzminimums und eines Teils des kindlichen Existenzminimums – allmählich abgeschmolzen werden. Bei der Transferbemessung soll also die finanzielle Leistungsfähigkeit der Eltern berücksichtigt werden. Bei der Wahl des dabei anzuwendenden Tarifs der Transferentzugs- bzw. Abschmelzrate – beide Begriffe werden im Folgenden synonym verwendet – ist allerdings das unter Punkt 3 formulierte Ziel zu beachten. Demnach soll in einem begrenzten Einkommensbereich oberhalb des Existenzminimums, möglichst auch im mittleren Einkommensbereich, eine finanzielle Verbesserung gegenüber dem Status quo erreicht werden. Schließlich impliziert das vierte Element des Ansatzes einen Mindestbetrag des neuen Kindergeldes, der dem Effekt der steuerlichen Freistellung des kindlichen Existenzminimums entspricht. Andernfalls wäre das Problem des derzeitigen dualen Systems – die im obersten Einkommenssegment steigende finanzielle Entlastung – nicht behoben.

Die vier skizzierten „Bausteine“ der vorgeschlagenen Kindergeldreform bzw. eines entsprechenden Reformprozesses beinhalten jeweils eine Bandbreite möglicher Quantifizierungen und geben somit nur die Richtung des Konzepts an. Es ist also möglich, zunächst nur einen kleinen Reformschritt mit teilweiser Zielerreichung zu gehen, indem die einzelnen Elemente restriktiv ausgestaltet werden. Dies betrifft insbesondere den Höchstbetrag des neuen Kindergeldes und den Abschmelztarif. Ersterer ist entscheidend für die Mehrbeträge je Kind, Letzterer wirkt sich unmittelbar auf die Zahl der Reformbegünstigten aus. Ein knapp bemessenes Kindergeld in Kombination mit hohen Transferentzugsraten kann die fiskalischen Kosten in engen Grenzen halten. Nach einer derartigen Einführungsphase sollten aber weitere Etappen folgen, mit denen ein umfassend definiertes kindliches Existenzminimum gesichert und eine Annäherung der Chancen von Kindern aus unteren Einkommensbereichen an die Entwicklungsmöglichkeiten derjenigen in höheren Schichten erreicht wird. Damit würde sich das reformierte Kindergeld dem Konzept der Kindergrundsicherung annähern.

Neben dem Reformkonzept im engeren Sinne wären wegen der zahlreichen „Schnittstellen“ im deutschen Transfersystem Auswirkungen bzw. notwendige Anpassungen bei anderen Sozialleistungen zu berücksichtigen. So könnten im Falle einer deutlichen Kindergelderhöhung insbesondere das Wohngeldgesetz und das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) hinsichtlich des anzurechnenden Einkommens modifiziert werden, um Doppelförderungen zu vermeiden. Zudem wäre es naheliegend, das Konzept der Grundsicherung für Arbeitsuchende bzw. der Sozialhilfe – Anrechnung des Kindergeldes auf den Familienbedarf insgesamt – zu reformieren. Die gegenwärtige Regelung würde nach Einführung eines vergleichsweise hohen Bruttokindergeldes letztlich eine Verkürzung des SGB II-Bereichs bewirken. Dieser nur auf den ersten Blick positiv zu wertende Effekt steht dem eigentlichen Ziel der Kindergeldreform entgegen. Die Gewährung eines hohen Kindergeldes (ohne Abschläge) im untersten Einkommensbereich, in dem das vorrangige Einkommen nicht einmal das elterliche Existenzminimum deckt, dient dem Ziel, das entsprechend hoch eingeschätzte kindliche Existenzminimum gänzlich zu gewährleisten. Falls das reformierte Kindergeld aber über die mit dem SGB II gewährten Regelbedarfe hinausgeht, führt die Anrechnung bei der Berechnung des Leistungsanspruchs der Bedarfsgemeinschaft zu einer „Unterwanderung“ dieses Ziels. Das Problem des „Ausbootens“ von Familien aus dem Kreis der ALG II-Anspruchsberechtigten durch ein höheres Kindergeld lässt sich nur vermeiden, wenn die Existenzsicherung von Kindern – soweit sie pauschalierbar ist – aus dem Regelwerk des SGB II bzw. SGB XII herausgenommen wird, so dass ein existenzsicherndes Kindergeld kein anzurechnendes Einkommen wäre. Von derartigen Konse-

quenzen der hier vorgeschlagenen Kindergeldreform wird im Weiteren allerdings abgesehen. Denn in dieser Konzeptstudie geht es vorrangig um die verschiedenen Ausgestaltungsmöglichkeiten des grundlegenden Ansatzes. Für jede der Varianten stellt sich die Schnittstellenproblematik allerdings anders dar, so dass sie – zwecks Überschaubarkeit der Analysen – erst nach einer Vorentscheidung über einen mehr oder minder großen Reformschritt aufgegriffen werden sollte.

### 3.2 Politische Parameter und ausgewählte Varianten des neuen Kindergeldes

Aus den oben aufgeführten Kernelementen des Reformansatzes ergeben sich als politische Parameter der Höchst- und der Mindestbetrag des neuen Kindergeldes, der maßgebliche Einkommensbegriff sowie der Abschmelztarif mit wiederum mehreren Ansatzpunkten, bzw. „Stellschrauben“. Aus der Vielzahl denkbarer Setzungen können im Folgenden nur einige Konkretisierungen beispielhaft – und nicht durchgehend – berücksichtigt werden. Dadurch soll die Arbeit überschaubar bleiben und gleichzeitig ein Eindruck der Sensitivität von Verteilungseffekten und unmittelbaren Kosten bei Parameteränderungen vermittelt werden.

#### a) Kombinationen von Bruttokindergeld und Mindestbetrag

Hinsichtlich der möglichen Kindergeldhöhen wird grundsätzlich an das im Achten Existenzminimumbericht berechnete sächliche Existenzminimum angeknüpft, der zu berücksichtigende Aufwand für Betreuung, Erziehung und Ausbildung (BEA) aber als nicht vorgegeben erachtet, denn wie in Kapitel 2.1 ausgeführt, ist die Bemessung des entsprechenden Freibetrags nicht nachvollziehbar, die aktuelle Höhe also zweifelhaft. Aus den Ausführungen von Wieland (2011, S. 24f.) kann zumindest ein erheblicher Spielraum nach unten, wenn nicht gar der Wegfall des BEA-Freibetrags abgeleitet werden. Folglich werden diesbezüglich alternative Beträge für das neue Kindergeldkonzept berücksichtigt. Deren Angemessenheit kann freilich nicht beurteilt werden, denn dazu wären Berechnungen und normative Setzungen erforderlich, die über den Rahmen dieses Projekts hinausgehen. Zwar ist auch die Höhe des sächlichen Existenzminimums strittig, da diese von den im SGB II festgelegten Regelbedarfen geprägt ist, deren Herleitung wiederum unter methodischen und verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten kritisiert wird.<sup>25</sup> Möglicherweise

25 Vgl. Becker 2011 und Mündler 2011 sowie die in diesen Gutachten zitierte weitere Literatur.

Tabelle 3: **Ausgewählte Höchstbeträge (€ p. M.) für ein einkommensabhängiges Kindergeld**

Höchstbetrag	Begründung/Kritik
H1: 324	Summe aus Kindergeld und Kinderzuschlag im Status quo / sächliches Existenzminimum wird unterschritten.
H2: 337	Sächliches Existenzminimum abzüglich Bildungs- und Teilhabepauschale* / BEA-Aufwand bleibt unberücksichtigt**.
H3: 356	Sächliches Existenzminimum1 / BEA-Aufwand bleibt unberücksichtigt***.
H3: 356	Sächliches Existenzminimum1 + 32 € (minimaler BEA-Freibetrag) / BEA-Aufwand sehr restriktiv angesetzt.
H4: 388	Sächliches Existenzminimum1 + 65 € (mittlerer BEA-Freibetrag).
H5: 421	Sächliches Existenzminimum1 + 65 € (mittlerer BEA-Freibetrag).
H6: 536	Sächliches Existenzminimum1 + 180 € (maximaler BEA-Freibetrag).

\* Vgl. Bundesministerium der Finanzen 2011 (Achter Existenzminimumbericht), S.9.

\*\* Lediglich Familien mit Grundsicherungs-, Sozialhilfe- oder Wohngeldanspruch, die Anspruch auf das Bildungs- und Teilhabepaket haben, können eine begrenzte Unterstützung erhalten.

\*\*\* soweit er über den in das sächliche Existenzminimum eingerechneten Betrag von 19 € hinausgeht. Familien mit Grundsicherungs-, Sozialhilfe- oder Wohngeldanspruch, die Anspruch auf das Bildungs- und Teilhabepaket haben, können eine weitergehende Förderung erhalten.

notwendige Korrekturen nach oben dürften aber nicht so gravierend sein wie die bei Wieland (ebd.) herausgearbeitete potenzielle Verminderung oder gar Abschaffung des BEA-Freibetrags, so dass hinsichtlich des sächlichen Existenzminimums auf die Einbeziehung alternativer Beträge verzichtet wird.

In Tabelle 3 sind verschiedene Höchstbeträge für ein neu konzipiertes Kindergeld ausgewiesen, die von einem sehr restriktiven Ansatz bis zur Deckung des gesamten Existenzminimums einschließlich einer weit abgegrenzten Pauschale für den Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf reichen. Der geringste Betrag von 324 Euro p. M. – kurz: H1 – würde lediglich den derzeitigen Kinderzuschlag (maximal 140 Euro) mit einem neuen (variablen) Abschmelztarif<sup>26</sup> in das Kindergeld (aktuell 184 Euro) integrieren. Damit wäre das sächliche Existenzminimum, wie es mit dem Achten Existenzminimumbericht errechnet wurde (356 Euro), um 32 Euro unterschritten. Für Familien mit Wohngeldanspruch, denen das

26 Der Kinderzuschlag unterliegt einem proportionalen Abschmelztarif mit einer Transferenzugsrate von 50 % auf Erwerbseinkommen und 100 % auf Nichterwerbseinkommen – allerdings nur bis zur davon unabhängigen Höchsteinkommensgrenze, die einen abrupten Einkommensrückgang impliziert. Zum vorgeschlagenen Abschmelztarif des reformierten Kindergeldes vgl. die weiteren Ausführungen.

Tabelle 4: **Ausgewählte Kombinationen von Höchst- und Mindestbeträgen (€ p. M.) für ein einkommensabhängiges Kindergeld**

Höchstbetrag	Erst-/Zweitkinder (Kindergeld: 184 €)			
	184 (BEA: 32)		200 (BEA: 65)	254 (BEA: 180)
H1: 324	k1-1	Kindergeld ohne entsprechenden BEA		
H2: 337	k2-1		k2-2	Kindergeld ohne entsprechenden BEA
H3: 356	k3-1		k3-2	
H4: 388	k4-1			
H5: 421			k5-2	
H6: 536				k6-3

Bildungs- und Teilhabepaket zusteht, fiele der Abstand zum sächlichen Existenzminimum allerdings geringer aus (13 Euro, falls Leistungen in Höhe der im sächlichen Existenzminimum berücksichtigten Pauschale von 19 Euro bezogen werden). Weitergehende Aufwendungen für Betreuung, Erziehung und Ausbildung, wie sie derzeit im Einkommensteuerrecht berücksichtigt werden, müssten von den Eltern alleine getragen werden bzw. würden bei unzureichendem Familieneinkommen unterbleiben. Dies gilt gleichermaßen für die etwas höheren Beträge H2 (337 Euro) und H3 (356 Euro); mit letzterer Variante wird aber immerhin das gesamte sächliche Existenzminimum eines Kindes gesichert. Demgegenüber werden mit den weiteren Alternativen darüber hinaus auch BEA-Aufwendungen in die Bemessung des Kindergeldes einbezogen, wobei dies beispielhaft für sensitivitätsanalytische Zwecke und ohne jedwede Beurteilung der Angemessenheit erfolgt. Während bei H4 von nur geringen Kosten in Höhe von 32 Euro ausgegangen wird, wird mit H5 ein etwa doppelt so hoher Betrag und mit H6 schließlich der bis Ende 2009 gültige entsprechende Freibetrag (180 Euro)<sup>27</sup> eingerechnet. Sofern einer dieser Beträge empirisch fundiert oder gut begründet wäre, wäre er auch maßgeblich für die Höhe des BEA-Freibetrags im Einkommensteuerrecht und damit für die Höhe des Mindestkindergeldes<sup>28</sup>. Unter Berücksichtigung des sächlichen Existenzminimums eines Kindes von 356 Euro entspräche bei einem BEA-Freibetrag von 32 Euro (maximales Kindergeld: 388 Euro) der Mindestbetrag des neuen Kindergeldes dem aktuellen Kindergeld von 184 Euro. Bei einem BEA Freibetrag von 65 Euro bzw. 180 Euro (maximales Kindergeld: 421 Euro bzw. 536 Euro) würde die Abschmelzung des Kindergeldes bei 200 Euro bzw. 254 Euro auslaufen müssen.

Im Weiteren werden nicht alle denkbaren Kombinationen aus den in Tabelle 3 aufgeführten Kindergeldhöhen und den Alternativen – aus den unterschiedlichen Annahmen über den BEA-Freibetrag folgenden – Mindestbeträgen berücksichtigt. Vielmehr erfolgt eine Beschränkung auf die in Tabelle 4 ausgewiesenen acht Varianten, die als pragmatisch bzw. konzeptionell sinnvoll erachtet werden. Zunächst werden fünf „unsystematische“ Kombinationen betrachtet, bei denen der im Mindestbetrag implizit unterstellte BEA-Freibetrag von 32 Euro bzw. 65 Euro in den Bruttobetrag des neuen Kindergeldes nicht eingeht. Insofern kann es sich nur um Übergangsvarianten handeln, bei denen die kurzfristige Finanzierbarkeit ausschlaggebend für die Parametersetzungen ist und in Kauf genommen wird, dass im untersten Einkommensbereich mit dem Kindergeld nicht das Existenzminimum insgesamt gewährleistet ist. Die Kombination k1-1 kann als Minimalvariante bezeichnet werden, da das neue Bruttokindergeld lediglich der Summe aus Kindergeld und Kinderzuschlag im Status quo, der Mindestbetrag dem aktuellen Kindergeld entspricht. Bei den Kombinationen k2-1 und k3-1 fällt der Bruttobetrag etwas höher aus bzw. erreicht zumindest das sächliche Existenzminimum bei allerdings unverändertem Mindestbetrag. Demgegenüber wird bei den Kombinationen k2-2 und k3-2 von einem höheren BEA-Freibetrag ausgegangen, so dass der Mindestbetrag entsprechend höher gesetzt werden muss – freilich noch ohne Entsprechung im Bruttokindergeld. Darüber hinaus werden aber mit k4-1, k5-2 und k6-3 drei systematische Varianten einbezogen, bei denen der dem jeweiligen Mindestbetrag immanente BEA-Freibetrag in die Berechnung des Bruttokindergeldes eingeht.

#### b) Maßgebliches Einkommen und Abschmelztarif

Bei der Gestaltung der Einkommensabhängigkeit des neuen Kindergeldes sind zum Einen der dafür maßgebliche Einkommensbegriff zu definieren und zum Anderen ein Tarif mit den Transferenzzugraten zu entwickeln. Das relevante Familieneinkommen sollte die finanzielle Leistungsfähigkeit möglichst umfassend spiegeln und zudem ohne großen bürokratischen Aufwand feststellbar sein. Jeder dieser beiden Aspekte wirkt allerdings teilweise begrenzend für das jeweils andere Teilziel, so dass politisch abwägend entschieden werden muss. Im Folgenden wird ein weit gefasstes Nettoein-

27 Die zum Januar 2010 erfolgte Erhöhung auf 220 Euro bleibt unberücksichtigt, da sie aus konjunkturpolitischen Erwägungen, nicht wegen nachweislich höherer Kosten von Eltern erfolgt ist. Wie bereits ausgeführt, ist aber selbst der Betrag von 180 Euro empirisch nicht fundiert und somit zweifelhaft.

28 Das Mindestkindergeld entspricht der maximalen Steuerersparnis und wird wie folgt berechnet:  
 $(\text{Kinderfreibetrag} + \text{BEA-Freibetrag}) \cdot \text{Reichensteuersatz} \cdot (1 + \text{Solidaritätszuschlagssatz}) = \text{Höchstbetrag des Kindergeldes} \cdot \text{Reichensteuersatz} \cdot (1 + \text{Solidaritätszuschlag}) = K \cdot 0,45 \cdot 1,055$

### Übersicht: Berechnung des maßgeblichen Einkommens – eine Diskussionsgrundlage

	zu versteuerndes Einkommen (Erwerbseinkünfte, Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, Renten und Pensionen abzüglich steuerlich anerkannter Vorsorgebeiträge)
+	erhöhte Absetzungen und ähnliche steuermindernde Positionen (Subventionen)
+	Einkommen aus einem Mini-Job
+	Lohnersatzleistungen
+	empfangene Unterhaltszahlungen
-	geleistete Unterhaltszahlungen
+	Vermögenseinkünfte, die der Abgeltungssteuer unterliegen
-	Einkommensteuer, die sich ohne Berücksichtigung der kindbedingten Freibeträge ergibt, Abgeltungssteuer und Solidaritätszuschlag
=	vorrangiges Familiennettoeinkommen

kommen zugrunde gelegt, dessen Berechnung im Übersichtskasten skizziert ist. Damit soll keineswegs einer intensiven fachlichen<sup>29</sup> und politischen Auseinandersetzung vorgegriffen sondern lediglich ein Vorschlag eingebracht werden. So könnte die Einbeziehung der Vermögenseinkünfte, die der Abgeltungssteuer unterliegen, sowie erhöhter Absetzungen, die die zu versteuernden Gewinneinkommen und Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung mindern, als zu aufwändig verworfen werden. Demgegenüber wurde mit dem hier gewählten Ansatz dem Gesichtspunkt der Vollständigkeit des Einkommensbegriffs bzw. der Erfassung der finanziellen Leistungsfähigkeit Priorität eingeräumt.

Bei Alleinerziehenden wird an die derzeitige Regelung angeknüpft, wonach das Kindergeld an den Elternteil gezahlt wird, der das Kind in seinen Haushalt aufgenommen hat. Dementsprechend ist auch dessen Nettoeinkommen – einschließlich der empfangenen Unterhaltszahlungen – maßgeblich für die Berechnung des Kindergeldbetrags. Schwierigkeiten ergeben sich insoweit, als für die Berechnung des Zahlbetrags des nach der Düsseldorfer Tabelle ermittelten Kindesunterhalts wiederum die Höhe des Kindergeldes relevant ist, da der hälftige Betrag vom Kindesunterhalt abgezogen wird. Wegen dieser gegenseitigen Abhängigkeit von Kindergeld und Unterhaltszahlung muss eine Näherungslösung gefunden werden. Denkbar wäre die Berechnung der Unterhaltszahlung unter Berücksichtigung eines fiktiven Kindergeldes, das sich auf der Basis des Einkommens des Barunterhaltspflichtigen ergibt und

zur Hälfte vom Kindesunterhaltsanspruch abgezogen wird. Dies hätte den durchaus positiv zu wertenden Nebeneffekt, dass in Fällen mit einkommensstarken Barunterhaltspflichtigen und einkommensarmen Alleinerziehenden Erstere nicht infolge der prekären Situation der Letzteren bei ihren Unterhaltspflichten entlastet werden.

Abgesehen von der konkreten Abgrenzung des maßgeblichen Einkommens – im Folgenden mit Y abgekürzt – sind die der Einkommensstaffelung dienenden Transferentzugsraten entscheidend für Verteilungs- und fiskalische Effekte des vorgeschlagenen Reformkonzepts. Dabei sind verschiedene Tarifarten denkbar. Mit der vorliegenden Arbeit wird ein progressiver Verlauf der Transferabschmelzung empfohlen, um einen stärkeren sozialen Ausgleich zu ermöglichen als mit einer konstanten Entzugsrate (Proportionaltarif). Zudem wird ein gleitender Tarif einem Stufentarif vorgezogen, um Sprungstellen im Verlauf des Familieneinkommens bei steigendem maßgeblichem Einkommen möglichst zu vermeiden. Konkret wird im Folgenden ein indirekt progressiver Tarifverlauf mit einem familienspezifischen Grundfreibetrag und mehreren Proportionalzonen (im Weiteren Tarifzonen oder -bereiche genannt) vorgeschlagen.

- Bei Einkommen bis zur Höhe eines Grundfreibetrags (frbtr), der am Existenzminimum von Eltern und Kind(ern) ausgerichtet ist, wird das reformierte Kindergeld in voller Höhe gezahlt.
- Der Einfachheit halber werden die Tarifzonen oberhalb des jeweiligen Grundfreibetrags durch eine einheitlichen Breite abgegrenzt. Die marginale Transferentzugsrate steigt mit jeder Tarifzone, ist innerhalb der jeweiligen Zone aber konstant. Somit ergibt sich die durchschnittliche Abschmelzrate bei Erreichen des Mindestbetrages des Kindergeldes (also die höchste durchschnittliche Abschmelzrate) als arithmetischer Mittelwert der Abschmelzraten aller Tarifzonen.

Für diesen allgemein skizzierten Tariftyp sind wiederum unterschiedliche Ausgestaltungen denkbar. So kann der Grundfreibetrag eher restriktiv oder großzügig bemessen werden, die Zahl der Tarifzonen ist variabel und schließlich können die Abschmelzraten in den Tarifzonen moderat oder hoch ausfallen. Tabelle 5 weist die in der vorliegenden Arbeit einbezogenen Tarifvarianten aus.

T1 ist als eine restriktive Variante gestaltet: Oberhalb des knapp bemessenen Grundfreibetrags, der neben dem elterlichen Existenzminimum nur das hälftige kindliche Existenzminimum umfasst, wird das Kindergeld mit hohen marginalen Transferentzugsraten, die von 20 % auf 60 % steigen,

29 Vgl. Cirkel 2011.

Tabelle 5: **Ausgewählte Varianten eines indirekt progressiven Tarifs für die einkommensabhängige Abschmelzung des reformierten Kindergeldes**

	Grundfreibetrag (frbtr)	Tarifzonen	marginale Abschmelzraten in den einzelnen Zonen	höchste durchschnittliche Abschmelzrate*
T1	$\text{exmin}_e + \text{exmin}_k / 2$	5	20 %, 40 %, 50 %, 60 %, 60 %	46 %
T2	$\text{exmin}_e + \text{exmin}_k / 2$	4	10 %, 20 %, 30 %, 40 %	25 %
T3	$\text{exmin}_e + \text{exmin}_k$	4		
T4	$(\text{exmin}_e + \text{exmin}_k) * 1,5$	4		

\* durchschnittliche Abschmelzrate bei Erreichen des Mindestkindergeldes bzw. am Ende der Abschmelzung.  
 Legende:  $\text{exmin}_e$  = elterliches Existenzminimum p 1.106 € bei Elternpaaren bzw. 658 € bei Alleinerziehenden  
 $\text{exmin}_k$  = Existenzminimum des Kindes bzw. der Kinder p 356 € + BEA-Aufwand (gemäß entsprechender Annahme 32 €, 65 € oder 180 €; vgl. Tabelle 4) je Kind;  
 zu den Beträgen vgl. Achter Existenzminimumbericht; (Bundesministerium der Finanzen 2011, S. 9).

reduziert. Mit T2 kann der Effekt des Übergangs zu einem moderaten Abschmelztarif mit Grenzzugsraten von 10 % bis 40 %, mit T3 der weitere Effekt bei Berücksichtigung auch eines höheren Grundfreibetrags in Höhe des gesamten familiären Existenzminimums eruiert werden. T4 schließlich ist als „Gegenpol“ zu T1 konstruiert. Der moderate Abschmelztarif mit einer durchschnittlichen Transferenzugsrate von maximal 25 % wird mit einem großzügigen Grundfreibetrag – bis zum Anderthalbfachen des familiären Existenzminimums wird das volle Kindergeld gewährt – kombiniert.

Die konkrete Breite der mit den Tarifvarianten vorgesehenen fünf oder vier Tarifzonen ist mit den Setzungen in Tabelle 5 allerdings noch nicht bestimmt, da sie – bei gegebener Zahl der Tarifbereiche – nicht nur abhängig von der Bemessung des Grundfreibetrags und von der durchschnittlichen Abschmelzrate am Ende der Abschmelzung ist. Darüber hinaus beeinflussen die Kinderzahl – nicht nur indirekt über die jeweilige Höhe des Grundfreibetrags – und die Differenz zwischen Bruttokindergeld und Minimalbetrag<sup>30</sup> die Breite der Zonen wesentlich.

Allgemein lässt sich der vorgeschlagene Tariftyp mit vier Tarifbereichen wie folgt formulieren:

falls  $(Y \leq \text{frbtr})$ :

$$\text{kig} = \text{kig}_{\max} * \text{kizahl}$$

falls  $(Y > \text{frbtr} \ \& \ Y \leq \text{frbtr} + \text{zone})$ :

$$\text{kig} = \text{kig}_{\max} * \text{kizahl} - (Y - \text{frbtr}) * \text{tax}_1$$

falls  $(Y > \text{frbtr} + \text{zone} \ \& \ Y \leq \text{frbtr} + \text{zone} * 2)$ :

$$\text{kig} = \text{kig}_{\max} * \text{kizahl} - \text{zone} * \text{tax}_1 - (Y - \text{frbtr} - \text{zone}) * \text{tax}_2$$

falls  $(Y > \text{frbtr} + \text{zone} * 2 \ \& \ Y \leq \text{frbtr} + \text{zone} * 3)$ :

$$\text{kig} = \text{kig}_{\max} * \text{kizahl} - \text{zone} * (\text{tax}_1 + \text{tax}_2) - (Y - \text{frbtr} - 2 * \text{zone}) * \text{tax}_3$$

falls  $(Y > \text{frbtr} + \text{zone} * 3 \ \& \ Y \leq \text{frbtr} + \text{zone} * 4)$ :

$$\text{kig} = \text{kig}_{\max} * \text{kizahl} - \text{zone} * (\text{tax}_1 + \text{tax}_2 + \text{tax}_3) - (Y -$$

$$\text{frbtr} - 3 * \text{zone}) * \text{tax}_4$$

falls  $(Y > Y_g)$ :

$$\text{kig} = \text{kig}_{\min} * \text{kizahl}$$

mit

kizahl = Zahl der Kinder, für die Anspruch auf Kindergeld besteht

kig = einkommensabhängiges Kindergeld

$\text{kig}_{\max}$  = volles Kindergeld

$\text{kig}_{\min}$  = Mindestbetrag des Kindergeldes (Effekt der kindbedingten Freibeträge)

Y = maßgebliches Familieneinkommen

frbtr = Grundfreibetrag des Familieneinkommens

$\text{tax}_1$  = Grenzzugsrate in der ersten Tarifzone

$\text{tax}_2$  = Grenzzugsrate in der zweiten Tarifzone

$\text{tax}_3$  = Grenzzugsrate in der dritten Tarifzone

$\text{tax}_4$  = Grenzzugsrate in der vierten Tarifzone

$\text{tax}_{\text{mean}}$  = durchschnittliche Entzugsrate bei Erreichen des Mindestbetrags des Kindergeldes

$Y_g$  = familienspezifischer Einkommensbetrag, bei dem der Mindestbetrag des Kindergeldes erreicht wird

$\text{zone} = ((\text{kig}_{\max} - \text{kig}_{\min}) * \text{kizahl}) / \text{tax}_{\text{mean}} + \text{frbtr}$

= einheitliche Breite der vier Tarifzonen

$$= (Y_g - \text{frbtr}) / 4$$

Für die Parameter  $\text{kig}_{\max}$  und  $\text{kig}_{\min}$  wurden in Tabelle 4 mehrere Möglichkeiten aufgeführt, für die Parameter frbtr und  $\text{tax}_1$  bis  $\text{tax}_4$  (und damit implizit  $\text{tax}_{\text{mean}}$ ) enthält Tabelle 5 einige Vorschläge. Diese Parameter bestimmen letztlich die Einkommensgrenze  $Y_g$ , die das Ende des Abschmelzprozesses bis zum Minimalbetrag des Kindergeldes kennzeichnet. Weitere Ausgestaltungen sind denkbar und können politisch und unter Berücksichtigung fiskalischer Aspekte entwickelt werden.

<sup>30</sup> Vgl. die ausgewählten Kombinationen von Höchst- und Mindestbeträgen in Tabelle 4.

## 4 Verteilungswirkungen

### – Darstellung für einen

### Modellhaushaltstyp

Die Auswirkungen einer Umgestaltung des derzeitigen Familienlastenausgleichs zu einem einkommensabhängigen Kindergeld hängen wesentlich von den oben skizzierten Parametern und schließlich auch von der Gegenfinanzierung der Reformkosten ab. Die Finanzierungsfrage wird im Rahmen dieser Arbeit aber ausgeklammert, um zunächst die Effekte der Änderung des Transfersystems zu isolieren und damit klar herausarbeiten zu können. In einem weiterführenden Projekt müssten allerdings die hier vernachlässigten steuerlichen Maßnahmen, die zur Deckung der in Kapitel 5.1 geschätzten Reformkosten erforderlich sind, untersucht werden – somit stehen alle Ergebnisse dieser Konzeptstudie unter einem entsprechenden Vorbehalt.

Die isolierten Reformwirkungen werden mit den Abbildungen 1 und 2 für eine Modellfamilie exemplarisch dargestellt, wobei die Betrachtung zunächst – zwecks „Lesbarkeit“ der Grafiken – auf den unteren und mittleren Einkommensbereich beschränkt ist und nur einige potenzielle Reformvarianten einbezogen werden. Der Modellhaushalt besteht aus einem Ehepaar mit zwei Kindern zwischen 6 und 13 Jahren, das ausschließlich Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit, Kindergeld und gegebenenfalls Leistungen nach dem SGB II bzw. Kinderzuschlag und/oder Wohngeld bezieht. Bei der Abbildung des Status quo wurde der Rechtsstand von 2010 zugrunde gelegt. Im Modell zur Simulation von Leistungen nach dem SGB II bzw. Kinderzuschlag wurden allerdings schon die 2011 erhöhten Regelleistungen für Erwachsene berücksichtigt. Die Reformeffekte für Familien im oberen Einkommensbereich, in dem derzeit die kindbedingten Freibeträge günstiger sind als das Kindergeld, werden erst mit Tabelle 6 einbezogen.

In Abbildung 1 sind die Effekte von drei der fünf in Tabelle 4 skizzierten potenziellen Übergangsvarianten der Kindergeldreform dem Status quo gegenübergestellt. Diese Varianten sind insofern nicht konsistent, als der dem jeweiligen Mindestbetrag des neuen Kindergeldes immanente Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung (BEA) nicht im Bruttobetrag des Kindergeldes berücksichtigt wurde. Da mit der Kindergeldreform aber bezweckt wird, das gesamte kindliche Existenzminimum mit dem allgemeinen Familienlastenausgleich zu sichern, sind diese unsystematischen Ausgestaltungen allenfalls aus fiskalischen Erwägungen für die Einführungsphase konstruiert worden. Demgegenüber bezieht sich Abbildung 2 auf in diesem Sinne konsistente Varianten, die sich allerdings hinsichtlich der Annahme über den verfassungsrechtlich notwendigen BEA-Freibetrag und dementsprechend beim Brutto- und Mindestkindergeld deutlich unterscheiden.

Zunächst verdeutlicht die einfache Linie in Abbildung 1 den Verlauf des verfügbaren Familieneinkommens bei steigendem Bruttoerwerbseinkommen im Status quo und damit auch

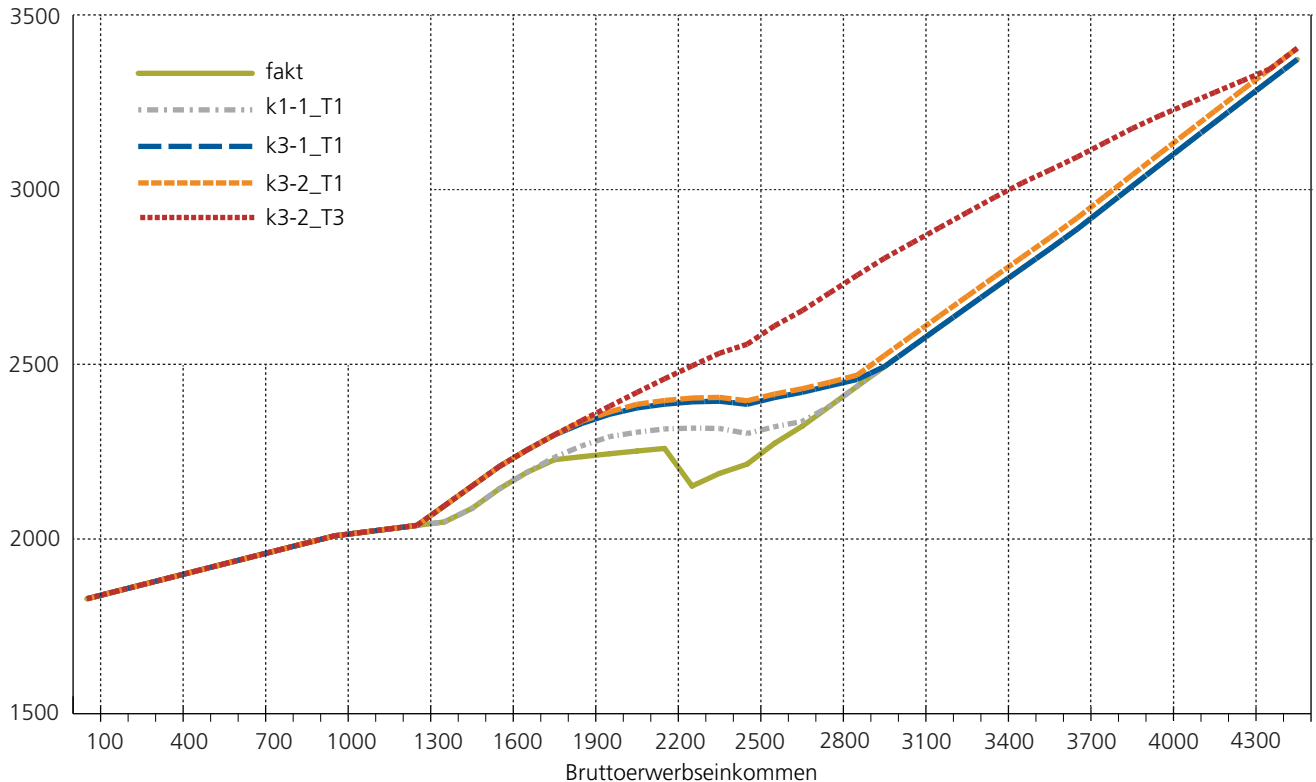
- die im Bereich mit ergänzendem Bezug von Arbeitslosengeld II (ALG II) nur schwach steigenden Familieneinkommen, da vorrangiges Einkommen weit gehend angerechnet wird (hohe Transferentzugsrate bzw. hoher impliziter Steuersatz);
- den im Bereich mit Bezug von Kindergeld und Wohngeld unstenen Verlauf des Familieneinkommens mit einem deutlichen Abbruch bei einem Bruttoerwerbseinkommen von etwa 2.300 Euro, der die Folge der unsystematischen Höchsteinkommensgrenze ist.<sup>31</sup>

Der unter Anreiz- und Gerechtigkeitsgesichtspunkten kritische Einbruch des Familieneinkommens bei steigendem vorrangigem Einkommen würde bereits mit einer „kleinen“ Kindergeldreform (Linie k1-1\_T1) – Höchstbetrag 324 Euro, Mindestbetrag 184 Euro, hohe Transferentzugsraten – vermieden werden. Zudem würden Familien der unteren Mittelschicht deutlich über den Kinderzuschlagsbereich hinaus begünstigt werden. Oberhalb eines Bruttoerwerbseinkommens von 2.800 Euro entspräche die finanzielle Lage der vierköpfigen Familie allerdings dem Status quo. Bei einem höheren Bruttokindergeld von 356 Euro, das den drei weiteren Varianten in Abbildung 1 zugrunde liegt, würde die Modellfamilie auch im unteren Kinderzuschlagsbereich etwas besser abschneiden, da anders als bei der Minimalvariante (k1-1\_T1) das im unteren Einkommensbereich ohne Abschlag gewährte neue Kindergeld über die Summe aus Kindergeld und Kinderzuschlag im Status quo hinausginge und das derzeitige sächliche Existenzminimum deckt. Im mittleren Kinderzuschlagsbereich und darüber hinaus fielen die Begünstigungen merklich höher aus als bei der „kleinen“ Reform, wobei die Höhe des Mindestbetrags – 184 Euro (Linie k3-1\_T1) versus 200 Euro (Linie k3-2\_T1) – bei gegebenem Abschmelztarif nur geringe Unterschiede bewirkt. Im oberen Mittelbereich des in Abbildung 1 einbezogenen Spektrums, etwa ab einem Bruttoerwerbseinkommen von 3.000 Euro, führt der höhere Mindestbetrag allerdings logischerweise zu einer konstanten Besserstellung von 32 Euro (16 Euro pro Kind) gegenüber dem Status quo und gegenüber den Varianten mit einem Mindestbetrag in Höhe des Status quo-Kindergeldes (k1-1\_T1 und k3-1\_T1).

<sup>31</sup> Für eine Beschreibung des Status quo und der damit verbundenen Probleme vgl. auch Becker/Hauser 2010, S. 7-14, 42.



**Abbildung 1: Verfügbares Einkommen von Ehepaaren mit zwei Kindern zwischen 6 und 13 Jahren nach dem Bruttoerwerbseinkommen – Status quo und potenzielle Übergangsvarianten der Kindergeldreform (vor Gegenfinanzierung)**



Legende zu Abbildung 1: verfügbares Familieneinkommen (Ordinate) in Abhängigkeit vom Bruttoerwerbseinkommen (Abszisse)

fakt: im Status quo

k1-1\_T1: nach Kindergeldreform mit Bruttobetrag von 324 Euro und Mindestbetrag von 184 Euro und restriktivem Tarif T1 (höchste durchschnittliche Abschmelzrate 46 %)

k3-1\_T1: nach Kindergeldreform mit Bruttobetrag von 356 Euro und Mindestbetrag von 184 Euro und restriktivem Tarif T1 (höchste durchschnittliche Abschmelzrate 46 %)

k3-2\_T1: nach Kindergeldreform mit Bruttobetrag von 356 Euro und Mindestbetrag von 200 Euro und restriktivem Tarif T1 (höchste durchschnittliche Abschmelzrate 46 %)

k3-2\_T3: nach Kindergeldreform mit Bruttobetrag von 356 Euro und Mindestbetrag von 200 Euro und moderatem Tarif T3 (höchste durchschnittliche Abschmelzrate 25 %)

Quelle: eigene Berechnungen.

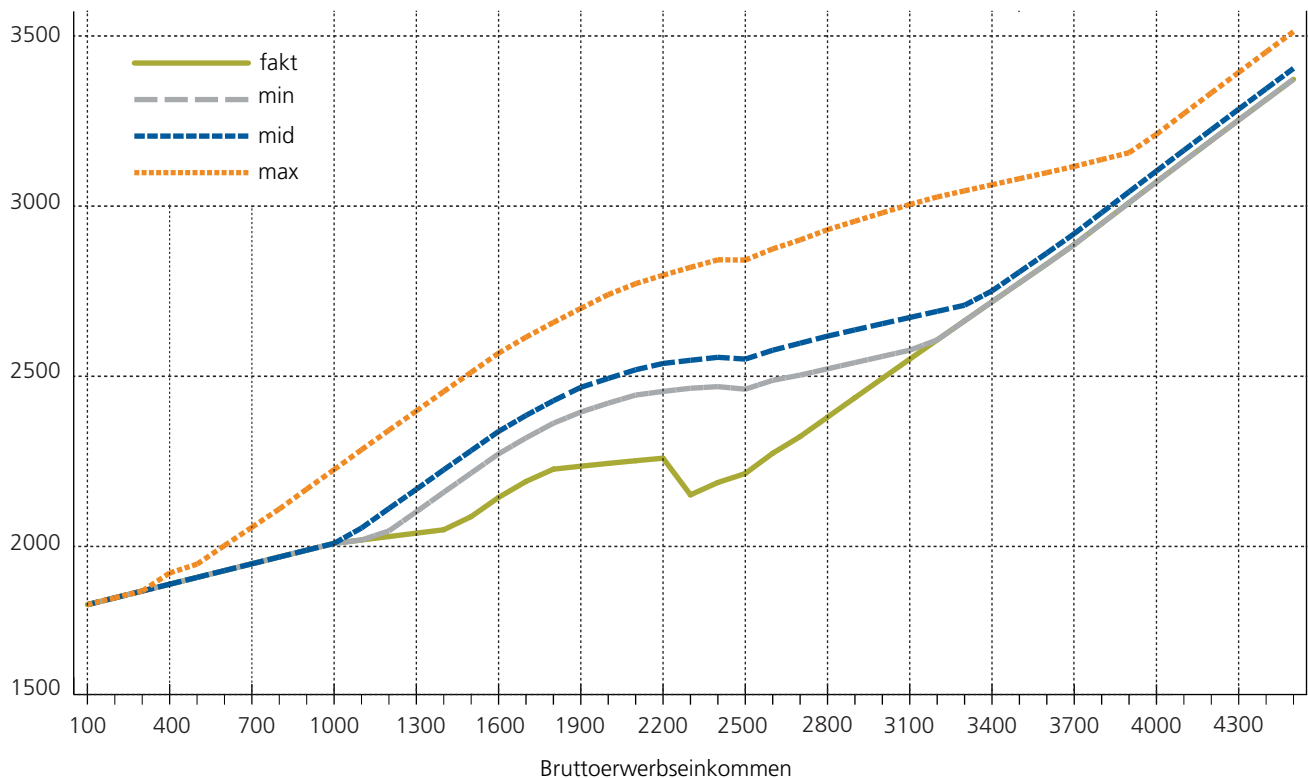
Allerdings zeigt sich bei allen drei erläuterten Varianten (k1-1\_T1, k3-1\_T1 und k3-2\_T1) für einen weiten Bereich des Bruttoerwerbseinkommens, dass das verfügbare Familieneinkommen mit zunehmendem vorrangigem Einkommen kaum steigt (Bruttoerwerbseinkommen 2.000 Euro bis 2.700 Euro) bzw. sogar marginal sinkt (Bruttoerwerbseinkommen 2.400 Euro bis 2.500 Euro). Dieses Ergebnis ist die Folge des Zusammentreffens hoher marginaler Transferenzugsrate gemäß Tarif T1 beim neuen Kindergeld (Tabelle 5) mit der Transferenzugsrate vom Wohngeld (ca. 30 %) und steigenden Grenzsteuersätzen der Einkommensteuer. Es könnte unter Gesichtspunkten der Leistungsgerechtigkeit und mit Blick auf Erwerbsanreize als problematisch angesehen werden. Ein mit

steigendem Erwerbseinkommen kontinuierlich zunehmendes verfügbares Familieneinkommen ist letztlich nur mit einem moderateren Abschmelztarif für das reformierte Kindergeld zu erreichen. Dies wird beispielhaft mit der vierten in Abbildung 1 berücksichtigten Variante demonstriert (oberste Linie k3-2\_T3), bei der ein Bruttokindergeld von 356 Euro erst bei Einkommen oberhalb eines vergleichsweise hohen Grundfreibetrags und mit vergleichsweise geringen Grenzsteuersätzen – von 10 % allmählich auf 40 % steigend (T3 in Tabelle 5) – auf den Mindestbetrag von 200 Euro abgeschmolzen wird. Demnach wäre erst bei einem Bruttoerwerbseinkommen von 4.400 Euro die Reduktion auf das Mindestkindergeld abgeschlossen, während dieser Punkt im Falle des Tarifs T1 bereits bei einem Erwerbseinkommen von 2.900 Euro erreicht wäre. Damit ist eine Bandbreite abgesteckt, innerhalb derer durchaus „Mittelwege“ denkbar sind.

Die in Abbildung 2 dargestellten Reformvarianten beinhalten wiederum den restriktiven Abschmelztarif (T1 in Tabelle 5), im Gegensatz zu Abbildung 1 aber konsistente Ausgestaltungen mit Berücksichtigung des dem jeweiligen Mindestbetrag immanenten BEA-Freibetrags auch im Bruttokindergeld (Tabelle 4, unterer Teil).

- Die kleinste Variante (Linie min) unterstellt einen verfassungsrechtlich anzuerkennenden BEA-Aufwand von 32 Euro neben dem sächlichen Existenzminimum von 356 Euro, so dass sich als kindliches Existenzminimum insgesamt und somit auch als Bruttokindergeld 388 Euro, als Mindestbetrag 184 Euro ergeben.

Abbildung 2: **Verfügbares Einkommen von Ehepaaren mit zwei Kindern zwischen 6 und 13 Jahren nach dem Bruttoerwerbseinkommen – Status quo und konsistente Varianten der Kindergeldreform bei alternativen Annahmen über den notwendigen BEA-Freibetrag (vor Gegenfinanzierung)**



Legende zu Abbildung 2: verfügbares Familieneinkommen (Ordinate) in Abhängigkeit vom Bruttoerwerbseinkommen (Abszisse)

fakt: im Status quo

min: nach Kindergeldreform bei konsistenter Berücksichtigung eines BEA-Aufwands von 32 € im Bruttobetrag von 388 Euro und im Mindestbetrag von 184 Euro (Variante k4-1 in Tabelle 4); restriktiver Tarif T1 (höchste durchschnittliche Abschmelzrate 46 %)

mid: nach Kindergeldreform bei konsistenter Berücksichtigung eines BEA-Aufwands von 65 € im Bruttobetrag von 421 Euro und im Mindestbetrag von 200 Euro (Variante k5-2 in Tabelle 4); restriktiver Tarif T1 (höchste durchschnittliche Abschmelzrate 46 %)

max: nach Kindergeldreform bei konsistenter Berücksichtigung eines BEA-Aufwands von 180 € im Bruttobetrag von 536 Euro und im Mindestbetrag von 254 Euro (Variante k6-3 in Tabelle 4); restriktiver Tarif T1 (höchste durchschnittliche Abschmelzrate 46 %)

Quelle: eigene Berechnungen.

- Bei der mittleren der konsistenten Varianten (Linie mid) wird ein zu berücksichtigender BEA-Aufwand von 65 Euro angenommen, was zu einem Höchstkindergeld von 421 Euro und zu einem Mindestkindergeld von 200 Euro führt.
- Als Maximalvariante (Linie max) wird schließlich ein pauschal anzuerkennender BEA-Aufwand von 180 Euro (Rechtsstand 2009) berücksichtigt mit der Folge eines Bruttokindergeldes von 536 Euro, das bis auf 254 Euro abgeschmolzen werden kann.

Im untersten Einkommensbereich ergeben sich generell höhere Familieneinkommen als bei den in Abbildung 1 dargestellten Übergangsvarianten mit den vergleichsweise geringen Bruttokindergeldbeträgen. Im Übrigen weicht die Minimalvariante aber kaum von den „kleinen“ Reformen der Abbildung 1 (k1-1\_T1 und k3-1\_T1) mit dem gleichen Mindestkindergeld (184 Euro) ab, und die mittlere Variante entspricht weitgehend dem Übergangsmodell mit zwar geringerem Höchstbetrag (356 Euro) aber gleichem Mindestbetrag (k3-2\_T1). Deutlich höhere Familieneinkommen ergeben sich allerdings erwartungsgemäß bei der Maximalvariante der Abbildung 2. Die Unterstellung eines so hohen BEA-Freibetrags wirkt sich in einem konsistenten Modell nicht nur gravierend auf die Höhe des Kindergeldes aus, sondern auch auf das im Abschmelztarif zu berücksichtigende familiäre Existenzminimum. Die Abschmelzung auf das vergleichsweise hohe Mindestkindergeld (254 Euro je Kind) wäre im Falle der vierköpfigen Modellfamilie erst bei einem Bruttoerwerbseinkommen von 4.000 Euro abgeschlossen und damit nur wenig unterhalb des entsprechenden Punktes bei Zugrundelegung des moderaten Tarifs T3 in Verbindung mit einem deutlich geringeren Kindergeld (Mindestkindergeld erreicht bei 4.400 Euro, Linie k3-2\_T3 in Abbildung 1). In einem weiten Einkommensbereich oberhalb dieses „Endpunktes“ verbliebe eine Einkommensverbesserung gegenüber dem Status quo von 70 Euro je Kind gegenüber nur 16 Euro je Kind bei der mittleren der konsistenten Varianten.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Mindestkindergeld der Maximalvariante (mittleren Variante) in Höhe von 254 Euro (200 Euro) abzüglich des derzeitigen Kindergeldes von 184 Euro.

**Tabelle 6: Einkommensverbesserungen bzw. Einkommensverschlechterungen bei ausgewählten Varianten der Kindergeldreform (Euro pro Monat) – Modellrechnung (Stand: 2010) für Ehepaare mit zwei Kindern zwischen 6 und 13 Jahren (vor Gegenfinanzierung)**

Bruttogehalt	Übergangsvarianten				konsistente Varianten		
	k1-1_T1 (324/184)	k3-1_T1 (356/184)	k3-2_T1 (356/200)	k3-2_T3 (356/200)	min (388/184)	mid (421/200)	max (536/254)
1.000	0	0	0	0	0	0	217
1.500	0	64	64	64	128	194	424
2.000	49	113	120	136	177	250	496
2.500	88	171	181	343	248	336	627
3.000	0	0	32	310	65	161	486
3.500	0	0	32	245	0	32	306
4.000	0	0	32	140	0	32	140
4.500	0	0	32	32	0	32	140
5.000	0	0	32	32	0	32	140
5.500	0	0	32	32	0	32	140
6.000	-13	-13	19	19	-13	19	127
7.000	-47	-47	-15	-15	-47	-15	93
8.000	-81	-81	-49	-49	-81	-49	59
9.000	-115	-115	-83	-83	-115	-83	25
10.000	-144	-144	-112	-112	-144	-112	-4
11.000	-150	-150	-118	-118	-150	-118	-10
43.000	-168	-168	-136	-236	-168	-136	-28
44.000	-187	-187	-155	-155	-187	-155	-47

Legende: Vgl. die Legenden zu Abbildungen 1 und 2.

Quelle: eigene Berechnungen.

Das bei den drei konsistenten Reformvarianten vergleichsweise hohe Bruttokindergeld bewirkt letztlich auch eine Verkürzung des SGB II-Bereichs: Im Vergleich zum Status quo werden Familien bei einem geringeren vorrangigen Einkommen von aufstockendem ALG II-Bezug unabhängig. Dies gilt in besonderem Maße für die Maximalvariante, da hier das Bruttokindergeld um 180 Euro über dem aus den Regelbedarfen abgeleiteten sächlichen Existenzminimum liegt. Dieser nur auf den ersten Blick positiv zu wertende Effekt steht allerdings dem eigentlichen Ziel der Kindergeldreform entgegen (vgl. auch zur „Schnittstellenproblematik“ Kapitel 3.1, letzter Absatz). Die Gewährung des hohen Bruttokindergeldes (ohne Abschläge) im untersten Einkommensbereich, in dem das vorrangige Einkommen nicht einmal das elterliche Existenzminimum deckt, dient dem Ziel, das entsprechend hoch eingeschätzte kindliche Existenzminimum gänzlich zu gewährleisten. Insoweit das Bruttokindergeld (einschließlich BEA-Aufwand) aber über die mit dem SGB II gewährten Regelbedarfe (ohne BEA-Aufwand) hinausgeht, führt die Anrechnung bei der Berechnung des Leistungsanspruchs zu ei-

ner „Unterwanderung“ dieses Ziels: Der über das sächliche Existenzminimum des Kindes hinausgehende Teilbetrag des Bruttokindergeldes würde als Beitrag zur Deckung des elterlichen Existenzminimums eingerechnet, und dementsprechend kann das Bruttokindergeld nicht vollständig dem Kind zugute kommen – es sei denn, die Eltern üben Verzicht bis unter ihr Existenzminimum, was nicht immer möglich und nur zeitlich begrenzt vorstellbar ist. Das Problem des „Ausbootens“ von Familien aus dem Kreis der ALG II-Anspruchsberechtigten durch ein höheres Kindergeld lässt sich nur vermeiden, wenn die Existenzsicherung von Kindern – soweit sie pauschalierbar ist – aus dem Regelwerk des SGB II bzw. SGB XII herausgenommen wird, so dass ein existenzsicherndes Kindergeld kein anzurechnendes Einkommen wäre. Dieser Ansatz wird mit dem Konzept der Kindergrundsicherung verfolgt,<sup>33</sup> eine entsprechende Weiterentwicklung des hier vorgestellten Re-

<sup>33</sup> Vgl. Becker/Hauser 2010, insbes. S. 15, 18-27.

## 5 Empirische Abschätzung der unmittelbaren Wirkungen ausgewählter Reformvarianten (ohne Berücksichtigung von Finanzierungsmöglichkeiten)

formkonzepts wird empfohlen. Damit würden Familien zwar nicht aus dem SGB II-Bezug „herausgeholt“, letztlich würden sie aber infolge der Nichtanrechnung des über dem Regelbedarf liegenden Kindergeldes gegenüber dem in Abbildung 2 dargestellten Reformkonzept stärker unterstützt werden.

Die unterschiedlichen Effekte aller in den Abbildungen 1 und 2 einbezogenen Reformvarianten werden auch in Tabelle 6 deutlich – wieder für die Modellhauseinkommensstufen (Stufenbreite 500 Euro, im oberen Bereich 1.000 Euro). In der Kopfzeile der Tabelle sind unter den Abkürzungen der Varianten zwecks besserer Verständlichkeit die jeweiligen Höchst- und Mindestbeträge des reformierten Kindergeldes ausgewiesen. Anders als in den Abbildungen werden nicht die jeweiligen Familieneinkommen, sondern die Differenzen zwischen den Familieneinkommen vor und nach Reform wiedergegeben. Finanzierungseffekte wurden allerdings wie bisher nicht berücksichtigt. Die Beispiele verdeutlichen, dass sich Unterschiede zwischen den Varianten – abgesehen von der Übergangsvariante mit moderatem Abschmelztarif (k3-2\_T3) und von der maximalen konsistenten Variante (max) – insbesondere im untersten Einkommensbereich und im unteren Mittelbereich zeigen (bis zu einem Bruttoerwerbseinkommen von etwa 3.000 Euro). Über die in den Abbildungen dargestellten Effekte hinaus werden in der Tabelle auch die Auswirkungen auf Familien, für die gegenwärtig die kindbedingten Freibeträge günstiger sind, ausgewiesen. Da Letztere mit der Kindergeldreform entfallen würden, zeigen sich bei den meisten Varianten bei Bruttoerwerbseinkommen ab 6.000 Euro bzw. 7.000 Euro zunächst zunehmende Verschlechterungen gegenüber dem Status quo – das abgeschmolzene Kindergeld fällt wegen des mehr oder weniger verringerten BEA-Freibetrags geringer als der jeweilige aktuelle Freibetrags effekt aus. Am schwächsten zeigt sich dies bei der konsistenten Maximalvariante (rechte Spalte), da hier der annahmegemäß zu berücksichtigende BEA-Aufwand (180 Euro) dem Status quo (220 Euro) am nächsten kommt. Zwischen etwa 11.000 Euro und 42.000 Euro bliebe der negative Effekt konstant (obere Proportionalzone des Einkommensteuertarifs), um dann im Segment der Reichensteuer nochmals zuzunehmen. Bei den Varianten, die von einem zu berücksichtigenden BEA-Aufwand von nur 32 Euro und dementsprechend von einem Mindestkindergeld in Höhe des aktuellen Kindergeldes (184 Euro) ausgehen, entspricht die Einkommensverschlechterung im oberen Einkommensbereich genau der Differenz zwischen Freibetrags effekt und Kindergeld im Status quo.

Aus den Parametern der ausgewählten Varianten eines einkommensabhängigen Kindergeldes und den exemplarischen Darstellungen der Wirkungen auf das verfügbare Familieneinkommen können unmittelbar die eher begrenzten und die besonders kostenträchtigen Möglichkeiten der Reformumsetzung erkannt werden. Die absolute Höhe der zu erwartenden fiskalischen Mehrbelastungen und der entsprechenden Unterschiede sind allerdings nur empirisch auf der Basis der faktischen Einkommensverteilung feststellbar. Für eine ungefähre Schätzung wurden die Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) 2007 mit einem Mikrosimulationsmodells ausgewertet.<sup>34</sup> Von den sich daraus ergebenden Bruttokosten der Reformvarianten wurden makroanalytisch geschätzte Ausgaben für Kindergeld und Kinderzuschlag bzw. Mindereinnahmen infolge der kindbedingten Freibeträge im Status quo abgezogen, um die der jeweiligen Reformgestaltung zuzurechnenden Mehrkosten zu ermitteln. Weitere Einsparungen infolge von potenziellen Änderungen insbesondere beim Wohngeld, beim Unterhaltsvorschuss, bei den BAföG-Leistungen sowie bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende bzw. Sozialhilfe, die je nach Variante mehr oder weniger sinnvoll und zu erwarten sind, wurden nicht berücksichtigt. Denn die Einbeziehung verschiedener Formen der Anpassung der Schnittstellen würde die Überschaubarkeit und Interpretierbarkeit der Ergebnisse der vorliegenden Konzeptstudie beeinträchtigen. Bei den Familien mit Bezug von ALG II bzw. Sozialhilfe wurde ein unverändertes Familieneinkommen – d. h. eine der Kindergelderhöhung entsprechende Anspruchsminderung – unterstellt. Dies ist zwar insbesondere bei der „großen“ konsistenten Reformvariante (max) für den Fall einer unverändert vollen Anrechnung des Kindergeldes unrealistisch, da auch mit wegfallenden Grundsicherungsansprüchen zu rechnen wäre; wegen der Vorbehalte gegenüber dieser Regelung der Einkommensanrechnung (vgl. die Ausführungen zu Abbildung 2 in Kapitel 4) wurden aber vor einer diesbezüglichen inhaltlichen Diskussion keine entsprechenden Berechnungen durchgeführt. Letztlich sind die Nettokosten also tendenziell etwas überschätzt.

Schließlich bleibt darauf hinzuweisen, dass alle Schätzergebnisse auf einer statischen Simulation basieren. Rückwirkungen der vorgeschlagenen Kindergeldreform durch Verhaltensänderungen und gesamtwirtschaftliche Auswirkungen einer möglicherweise steigenden Binnennachfrage sowie die Folgen der hier unbestimmten Reformfinanzierung bleiben unberücksichtigt.

<sup>34</sup> Eine Beschreibung der Datenbasis und des Simulationsmodells findet sich in Becker/Hauser 2010, S. 66-94. Neuberechnungen des Modells mit einer jüngeren Welle des SOEP waren im zeitlichen Rahmen dieser Studie nicht möglich.

## 5.1 Kostenschätzungen

In Tabelle 7 sind die einbezogenen Reformvarianten und die entsprechenden geschätzten Nettokosten ausgewiesen. So kann die Sensitivität auf bestimmte Parameteränderungen unmittelbar abgeleitet werden. Die oberen Blöcke zeigen die als *Übergangsvarianten* bezeichneten Ausgestaltungen, bei denen der Maximalbetrag hinter dem kindlichen Existenzminimum einschließlich Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf (BEA-Bedarf), wie sie sich aus dem jeweiligen Mindestkindergeld ergeben, zurückbleibt. Die Ausgestaltung des Abschmelztarifs erfolgte demgegenüber grundsätzlich in konsistenter Weise, indem der Freibetrag das gesamte Existenzminimum des Kindes bzw. der Kinder umfasst und insofern je nach Minimalbetrag anders ausfällt.<sup>35</sup>

- Beim restriktiven Abschmelztarif T1 (erster Block in Tabelle 7) ergeben sich Nettokosten von nur 2,0 Mrd. Euro bis immerhin 6,1 Mrd. Euro. Dabei steigen die Kosten durch eine Erhöhung des Mindestbetrags stärker als infolge einer Anhebung des Bruttokindergelds, da sich Erstere – wie ausgeführt – auch auf den im Abschmelztarif berücksichtigten Freibetrag auswirkt. Beispielsweise ergeben sich, ausgehend von einem Bruttobetrag von 337 Euro und einem Mindestbetrag von 184 Euro, bei einer Erhöhung des maximalen Kindergeldes um 19 Euro auf das sächliche Existenzminimum (356 Euro) Mehrkosten von nur 1,1 Mrd. Euro gegenüber 2,3 Mrd. im Falle einer Anhebung des Mindestbetrages um 16 Euro auf 200 Euro.
- Der Übergang vom restriktiven (T1) zu einem moderaten Abschmelztarif mit allerdings gleichartig berechnetem Freibetrag (T2, zweiter Block in der Tabelle) bewirkt um etwa 50 % höhere Nettokosten. Beispielsweise ergeben sich bei einem Bruttokindergeld von 337 Euro und einem Mindestbetrag von 200 Euro Mehrkosten von 5 Mrd. Euro im Falle von T1 und von 7,4 Mrd. Euro im Falle von T2.
- Eine systematische Erhöhung des Einkommensfreibetrags im Abschmelztarif auf das gesamte familiäre Existenzminimum (T3, dritter Block in der Tabelle) bzw. sogar auf das Anderthalbfache dieses Minimums (T4, vierter Block in

der Tabelle) beeinflusst die Kosten der Kindergeldreform sehr stark. Bei der Höchst-/Mindestbetragskombination 337/200 (356/200) erhöhen sie sich beim Übergang zu T3 um 3 Mrd. bzw. 40 % (3,3 Mrd. Euro bzw. 35 %) und um weitere 6 Mrd. Euro (6,5 Mrd. Euro) beim Übergang zu T4.

Die Kosten der *konsistenten Varianten* fallen wegen der grundsätzlich höheren – nämlich das kindliche Existenzminimum voll deckenden – Bruttobeträge des neuen Kindergeldes vergleichsweise hoch aus, könnten aber bei restriktivem Abschmelztarif dennoch in Grenzen gehalten werden. So ergeben sich für Letzteren (T1) fiskalische Belastungen von 6 Mrd. Euro im Falle der Minimalvariante und 10,6 Mrd. Euro im Falle der mittleren Variante, die bezüglich der impliziten Annahme zum BEA-Freibetrag (65 Euro versus 32 Euro) als realitätsgerechter erscheint. Wieder zeigt sich eine erhebliche Sensitivität auf Tarifänderungen. Der Übergang vom Tarif T1 beispielsweise zum moderaten Tarif T3 (Berücksichtigung des gesamten familiären Existenzminimums im Freibetrag, durchschnittliche Entzugsrate am Ende des Abschmelzprozesses 25 %) würde zusätzliche 4,4 Mrd. Euro (+77 %) bzw. 10,6 Mrd. Euro (+100 %) kosten. Bei der konsistenten Maximalvariante schließlich, der ein BEA-Freibetrag in der bis 2009 geltenden Höhe zugrunde liegt (180 Euro), ergeben sich fiskalische Nettokosten von 27,7 Mrd. Euro beim restriktiven Tarif T1 und 42,5 Mrd. Euro beim moderaten Tarif T3 – abzüglich einiger Einsparungen beim Sozialgeld, die von der Ausgestaltung der Schnittstelle zum SGB II abhängen und hier unberücksichtigt bleiben<sup>36</sup>. Dies ist die Folge der hohen Kindergeldbeträge von maximal 536 Euro und mindestens 254 Euro. Bei entsprechend hoch geschätztem kindlichem Existenzminimum wäre nur diese Kombination der Beträge konsequent, und die Größenordnung der Kosten würde – wenig überraschend – der ebenfalls konsequent konzipierten Kindergrundsicherung ungefähr entsprechen.<sup>37</sup> Anders als bei der Kindergrundsicherung, die als zu versteuerndes Kindergeld angelegt ist, könnte der hier vorgeschlagene Abschmelztarif des reformierten Kindergeldes allerdings nochmals „verschärft“ und damit eine Kostensenkung erreicht werden.

<sup>35</sup> Ein Mindestkindergeld von 184 Euro bzw. 200 Euro bzw. 254 Euro impliziert bei gegebenem Höchststeuersatz von 45 % und Solidaritätszuschlag ein kindliches Existenzminimum von 388 Euro bzw. 421 Euro bzw. 536 Euro. Beim derzeitigen sächlichen Existenzminimum eines Kindes von 356 Euro implizieren diese Beträge einen BEA-Freibetrag von 32 Euro bzw. 65 Euro bzw. 180 Euro.

<sup>36</sup> Falls die Existenzsicherung von Kindern – soweit pauschalierbar – aus dem SGB II und SGB XII herausgenommen und das Sozialgeld insoweit durch das neue Kindergeld ersetzt wird, so dass das Kindergeld nicht mehr als anzurechnendes Einkommen gelten würde, würden sich die genannten Kosten wie bei der Kindergrundsicherung um ca. 3,4 Mrd. Euro vermindern. Vgl. Becker/Hauser 2010, S. 37.

<sup>37</sup> Ebd.

Tabelle 7: **Brutto- und Nettokosten ausgewählter Varianten der vorgeschlagenen Kindergeldreform – eine ungefähre Schätzung**

Variante	Höchst-/Mindestbetrag (€ p. M.)	Abschmelztarif		Nettokosten (Mrd. € p. a.)**
		Freibetrag	höchste Entzugsrate*	
Übergangsvarianten				
k1-1_T1	324/184			2,0
k2-1_T1	337/184			2,7
k2-2_T1	337/200	exmin_e + exmin_k / 2	46 %	5,0
k3-1_T1	356/184			3,8
k3-2_T1	356/200			6,1
k2-2_T2	337/200	exmin_e + exmin_k / 2	25 %	7,4
k3-2_T2	356/200			9,3
k2-1_T3	337/184	exmin_e + exmin_k	25 %	5,4
k2-2_T3	337/200			10,4
k3-1_T3	356/184			7,1
k3-2_T3	356/200			12,6
k2-2_T4	337/200	(exmin_e + exmin_k) * 1,5	25 %	16,4
k3-2_T4	356/200			19,1
Konsistente Varianten				
min_T1	388/184	exmin_e + exmin_k / 2	46 %	6,0
min_T3		exmin_e + exmin_k	25 %	10,4
mid_T1	421/200	exmin_e + exmin_k / 2	46 %	10,6
mid_T2		exmin_e + exmin_k / 2	25 %	16,8
mid_T3		exmin_e + exmin_k	25 %	21,2
mid_T4		(exmin_e + exmin_k) * 1,5	25 %	28,8
max_T1	536/254	exmin_e + exmin_k / 2	46 %	27,7
max_T3		exmin_e + exmin_k	25 %	42,5

\* durchschnittliche Transferentzugsrate am Ende des Abschmelzprozesses (bzw. bei Erreichen des Kindergeldmindestbetrages)

\*\* Bruttokosten, die sich auf der Basis eines Mikrosimulationsmodells und der Daten des SOEP 2007 ergeben, abzüglich des makroanalytisch ermittelten Aggregats der aktuellen fiskalischen Kosten von Kindergeld (34,4 Mrd. Euro), darüber hinaus gehenden Effekte der kindbedingten Freibeträge (2,4 Mrd. Euro) und Kinderzuschlag (0,4 Mrd. Euro). Die Einsparungen, die den Bruttokosten gegengerechnet wurden, belaufen sich also auf 37,2 Mrd. Euro. Weitere Einsparungen infolge von potenziellen Änderungen beim Wohngeld, bei den BAföG-Leistungen sowie bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende bzw. Sozialhilfe, die je nach Variante mehr oder weniger sinnvoll und zu erwarten sind, wurden nicht berücksichtigt.

Legende: exmin\_e = elterliches Existenzminimum à 1.106 € bei Elternpaaren bzw. 658 € bei Alleinerziehenden exmin\_k = Existenzminimum des Kindes bzw. der Kinder à 356 € + BEA-Aufwand (gemäß entsprechender Annahme 32 €, 65 € oder 180 €; vgl. Tabelle 4) je Kind; zu den Beträgen vgl. Achter Existenzminimumbericht (Bundesministerium der Finanzen 2011, S.9).

Quelle: SOEP 2007 (Monatseinkommenskonzept); eigene Berechnungen.

## 5.2 Begünstigte und belastete Familien

Die fiskalischen Belastungen sind das Ergebnis der Begünstigungen pro Kind und der Größe des Begünstigtenkreises, der in Tabelle 8 für einige der diskutierten Reformvarianten ausgewiesen ist. Die Darstellung beschränkt sich auf die Tarife T1 und T3 als inhaltlich gut zu begründende Gegenpole einer restriktiven, fiskalpolitisch ausgerichteten Abschmelzung einerseits und eines moderaten Verlaufs der Transferabschmelzung zugunsten einer breiten Mittelschicht andererseits. Die in der rechten Spalte ausgewiesenen Belastetenzahlen resultieren allein aus der jeweils unterstellten Absenkung des BEA-Freibetrags und der im Vergleich zu den aktuellen Kindergeldbeträgen geringeren Mindestkindergeldbeträge für dritte und weitere Kinder. Betroffen sind also Familien im oberen Einkommensbereich, für die derzeit die kindbedingten Freibeträge günstiger als das Kindergeld sind, und Familien mit drei oder mehr Kindern der oberen Mittelschicht, denen nach der Reform nur ein weitgehend abgeschmolzenes Kindergeld verbliebe. Potenzielle Belastungen infolge einer realistischen Gegenfinanzierung der Reform, die sich nicht auf Haushalte ohne Kinder beschränkt, sind dagegen nicht einbezogen. Bei der Ergebnisinterpretation ist also zu berücksichtigen, dass sich infolge notwendiger Steuererhöhungen oder Ausgabenkürzungen ein modifiziertes Bild ergeben kann.

Die bei den Übergangsvarianten einbezogenen Alternativen des Bruttokindergeldes haben ceteris paribus einen nur mäßigen Einfluss auf den Anteil der Begünstigten an allen Familien – ihr Anteil steigt beim restriktiven Tarif T1 mit dem Bruttokindergeld (324 Euro, 337 Euro, 356 Euro) von 22 % auf etwa 25 % bzw. beim moderaten Tarif T3 von 44 % bei einem Höchstbetrag von 337 Euro auf 47 % bei einem Höchstbetrag von 356 Euro. Demgegenüber scheint der Mindestbetrag entscheidender zu sein, da der Anstieg von 184 Euro auf 200 Euro den Anteil der Begünstigten auf vier Fünftel hochschnellen lässt. Von diesem weiten Begünstigtenkreis erhalten aber nur etwa zwei Fünftel (T1) bzw. drei Fünftel (T3) mehr als das Mindestkindergeld (dritte und vierte Ergebnisspalte in Tabelle 8), so dass sich die Einkommensverbesserung der anderen drei bzw. zwei Fünftel auf 16 Euro pro Kind beschränkt. Bei gegebenem Abschmelztarif wird durch eine Anhebung des Mindestkindergeldes der Endpunkt der Abschmelzung also eher mäßig, aber dennoch merklich verschoben. Bei einem Bruttokindergeld von 356 Euro und restriktivem Abschmelztarif (T1) beispielsweise erhält im Falle eines Mindestkindergeldes von 184 Euro (k3-1\_T1) ein Viertel der Familien mehr als das Minimum, im Falle eines Mindestkindergeldes von 200 Euro (k3-2\_T1) ist es gut ein Drittel.

Für die konsistente Minimalvariante (min\_T1 und min\_T3) ergeben sich etwas größere Begünstigtenzahlen als bei den vergleichbaren Übergangsvarianten mit einem Mindestkindergeld von 184 Euro (k3-1\_T1, k3-1\_T3), da bei gegebenem Tarif der Abschmelzbereich durch das mäßig erhöhte Bruttokindergeld moderat ausgeweitet wird. Im Falle der mittleren der konsistenten Varianten entspricht der Begünstigtenkreis mit gut vier Fünfteln der Familien etwa dem der Übergangsvarianten mit ebenfalls einem Mindestkindergeld von 200 Euro. Wegen des deutlich höheren Bruttokindergeldes (421 Euro) erhält aber eine wesentlich größere Zahl dieser Begünstigten (die Hälfte bzw. drei Viertel der Begünstigten bei T1 bzw. T3) mehr als das Mindestkindergeld. Auf eine Darstellung der maximalen konsistenten Variante (536 Euro bzw. 254 Euro) wurde an dieser Stelle verzichtet, da angesichts der hohen Kosten (27,7 Mrd. Euro für T1, 42,5 Mrd. Euro für T3) die Betrachtung von Begünstigtenzahlen ohne Berücksichtigung einer Reformfinanzierung als allzu abstrakt erscheint. Dieser Einwand gilt analog übrigens auch bereits für die mittlere Variante mit moderatem Tarif (mid\_T3, 21,2 Mrd. Euro).

Die Zahlen über Familien mit unverändertem Einkommen (fünfte und sechste Ergebnisspalte) ergeben sich als komplementäre Größen zu den Begünstigten- und Belastetenzahlen. Bei den Reformvarianten mit einem Mindestkindergeld von 184 Euro – also in Höhe des aktuellen Kindergeldes für Erst- und Zweitkinder – spiegeln sie hauptsächlich die breite Mittelschicht mit bis zu zwei Kindern, deren vorrangiges Nettoeinkommen oberhalb des vom Tarif abhängigen Endpunktes des Abschmelzbereichs liegt. Daneben sind hier auch Familien mit Grundsicherungsbezug erfasst unter der vorläufigen Annahme, dass sie von der Reform nicht profitieren. Diese Familien bilden im Wesentlichen auch die Gruppe mit einem – trotz erhöhtem Mindestkindergeld (200 Euro) – unveränderten Einkommen (gut 8 % der Familien, Varianten k2-2\_T1, k3-2\_T1 und mid\_T1 sowie k2-2\_T3, k3-2\_T3 und mid\_T3). Es wird zwar – wie bereits an anderer Stelle ausgeführt – eine Reform des SGB II und des SGB XII dahingehend empfohlen, dass die pauschale Existenzsicherung von Kindern ausgeklammert wird und das Kindergeld demzufolge kein anzurechnendes Einkommen wäre. In diesem Fall würden auch Familien mit Grundsicherungsbezug gegenüber dem Status quo besser abschneiden. Eine derartige Reform und auch weitere Änderungen an den Schnittstellen zu anderen Sozialleistungen konnten im Rahmen der vorliegenden Studie aber nicht berücksichtigt werden. Somit wurde von der bestehenden Regelung der vollständigen Anrechnung des Kindergeldes auf den Grundsicherungs- bzw. Sozialhilfeanspruch ausgegangen und vereinfachend unterstellt, dass bei allen Hilfebeziehenden der Höherbetrag des reformierten Kindergeldes hinter dem Mindestsicherungsanspruch zurückbleibt.

Tabelle 8: Begünstigte und belastete Familien bei ausgewählten Varianten der Kindergeldreform\* – vor Gegenfinanzierung der jeweiligen Reform

Variante*	Begünstigte				Einkommen unverändert***		Belastete	
	insgesamt		darunter: Plus > 16 Euro * kizahl**					
	in Tsd.	in %	in Tsd.	in %	in Tsd.	in %	in Tsd.	in %
Übergangsvarianten								
k1-1_T1	2.386	22,0	/	/	6.405	59,1	2.037	18,8
k2-1_T1	2.536	23,4	/	/	6.313	58,3	1.980	18,3
k2-2_T1	8.708	80,4	3.526	32,6	1.195	11,0	925	8,5
k3-1_T1	2.715	25,1	/	/	6.159	56,9	1.954	18,0
k3-2_T1	8.708	80,4	3.683	34,0	1.195	11,0	925	8,5
k2-1_T3	4.747	43,8	/	/	4.461	41,2	1.621	15,0
k2-2_T3	8.717	80,5	5.317	49,1	1.188	11,0	923	8,5
k3-1_T3	5.073	46,9	/	/	4.178	38,6	1.577	14,6
k3-2_T3	8.723	80,6	5.621	51,9	1.188	11,0	916	8,5
Konsistente Varianten								
min_T1	3.147	29,1	/	/	5.824	53,8	1.857	17,2
min_T3	5.640	52,2	/	/	3.663	33,8	1.526	14,1
mid_T1	8.854	81,8	4.426	40,9	1.048	9,7	925	8,5
mid_T3	8.880	82,0	6.600	61,0	1.036	9,6	911	8,4

\* Zu den Parametern der hier betrachteten Varianten vgl. Tabelle 7. Effekte von potenziellen Änderungen beim Wohngeld, bei den BAföG-Leistungen sowie bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende bzw. Sozialhilfe, die je nach Variante mehr oder weniger sinnvoll und zu erwarten sind, wurden nicht berücksichtigt.

\*\* Familien, deren Begünstigung nicht auf die Differenz zwischen Kindergeld im Status quo (184 Euro) und Mindestbetrag des reformierten Kindergeldes (200 Euro) beschränkt ist.

\*\*\* Dabei handelt es sich im Falle der Varianten mit höherem Mindestkindergeld (k2-2\_T1, k3-2\_T1 und mid\_T1 sowie k2-2\_T3, k3-2\_T3 und mid\_T3) hauptsächlich um Familien mit Grundsicherungsbezug. Denn im Rahmen der vorliegenden Studie wurde die im Zuge der Kindergeldreform empfohlene Reform des SGB II und des SGB XII (Ausklammerung der pauschalen Existenzsicherung von Kindern aus dem SGB II, dementsprechend wäre das Kindergeld kein anzurechnendes Einkommen, vgl. Kapitel 4) nicht berücksichtigt. Somit wurde von der bestehenden Regelung der vollständigen Anrechnung des Kindergeldes auf den Grundsicherungs- bzw. Sozialhilfeanspruch ausgegangen und vereinfachend unterstellt, dass bei allen Hilfebeziehenden der Höherbetrag des reformierten Kindergeldes hinter dem Mindestsicherungsanspruch zurückbleibt.

Legende: exmin\_e = elterliches Existenzminimum à 1.106 € bei Elternpaaren bzw. 658 € bei Alleinerziehenden exmin\_k = Existenzminimum des Kindes bzw. der Kinder à 356 € + BEA-Aufwand (gemäß entsprechender Annahme 32 €, 65 € oder 180 €; vgl. Tabelle 4) je Kind; zu den Beträgen vgl. Achter Existenzminimumbericht (Bundesministerium der Finanzen 2011, S.9).

Quelle: SOEP 2007 (Monatseinkommenskonzept); eigene Berechnungen.



## 6 Zusammenfassung

Mit dem in der vorliegenden Arbeit erörterten Reformkonzept wird die Gewährleistung des Existenzminimums von Kindern mit dem allgemeinen Kindergeld bezweckt, wobei die finanzielle Unterstützung aber mit steigendem Familieneinkommen kontinuierlich bis zu einem verfassungsrechtlich erforderlichen Mindestbetrag abgebaut werden soll (vertikale Differenzierung). Damit könnte zum Einen das Problem verdeckter Armut infolge der verbreiteten Nichtinanspruchnahme von Kinderzuschlag und Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII deutlich reduziert werden. Zum Anderen wäre so eine merkliche Verbesserung der Situation von Familien im prekären und unteren Mittelbereich der Einkommensverteilung möglich. Es ist allerdings keineswegs zwingend, dieses ehrgeizige Ziel in einem Schritt zu erreichen. Vielmehr ist ein Weg mit mehreren Reformschritten und langsamer Zielerreichung denkbar und vermutlich eher realisierbar, so dass zunächst ein allgemeines Modell mit Raum für Kompromisslösungen entwickelt wurde. Für die verbleibenden politisch zu setzenden Parameter wurden anschließend jeweils mehrere Vorschläge entwickelt, um die Reformwirkungen sowie Sensitivitäten anhand von Modellrechnungen und empirischen Schätzungen zu analysieren. Keinesfalls sollte damit gesellschaftlichen Diskussions- und Entscheidungsprozessen vorgegriffen werden, andere als die vorgestellten Reformvarianten sind durchaus denkbar.

Die Reformeffekte werden maßgeblich von der Höhe des kindlichen Existenzminimums bestimmt. Diese zentrale Größe wurde hier nicht als gegeben angesehen. Denn die Höhe des neben dem sächlichen Existenzminimum mindestens anzuerkennenden Aufwands für Betreuung, Erziehung und Ausbildung (BEA) ist strittig, und der derzeitige entsprechende steuerliche Freibetrag geht über das Minimum offenbar hinaus. Vor diesem Hintergrund wurden drei Varianten für die Höhe des bei der Reform zu berücksichtigenden BEA-Aufwands einbezogen (32 Euro, 65 Euro, 180 Euro), die sich in der Höhe des Mindestkindergeldes (184 Euro, 200 Euro, 254 Euro) und bei konsistenten Reformvarianten auch in der Höhe des Maximal- oder Bruttobetrags (388 Euro, 421 Euro, 536 Euro) niederschlagen. Die Frage der Angemessenheit der exemplarisch zugrunde gelegten BEA-Aufwendungen musste allerdings offen bleiben; dazu bedarf es weitergehender juristischer und sozialwissenschaftlicher Forschung.

Ausgehend von den alternativen Zielgrößen für das Bruttokindergeld wurden mehrere mehr oder weniger weit reichende Reformschritte untersucht – allerdings generell unter Vernachlässigung von Anpassungen der Schnittstellen an andere Sozialleistungen und insbesondere potenzielle Auswirkungen für Familien mit Bezug von Grundsicherung oder Sozialhilfe und ohne Berücksichtigung von Finanzierungseffekten. Durch eine restriktive Gestaltung des Abschmelztarifs (T1 in den

vorstehenden Tabellen und Abbildungen) lassen sich die Nettokosten der Kindergeldreform in Grenzen halten und dennoch zahlreiche Familien erreichen. Die „kleinsten“ der hier berücksichtigten Reformschritte sind mit Mehrkosten von 2 Mrd. Euro und 2,7 Mrd. Euro verbunden, die einem guten Fünftel der Familien zugutekommen würden. Wenn demgegenüber von der mittleren, vergleichsweise realistischen Variante für den BEA-Aufwand (65 Euro) und damit von einem Mindestkindergeld von 200 Euro ausgegangen wird, ergeben sich aber auch in den Übergangsszenarien fiskalische Belastungen von 5 Mrd. Euro bis 6 Mrd. Euro. Für eine weitere Zielerreichung durch Heraufsetzen des Bruttokindergeldes auf das kindliche Existenzminimum insgesamt (Variante mid\_T1) wären nochmals etwa 5 Mrd. Euro aufzubringen. Insgesamt wären vier Fünftel der Familien begünstigt, die Hälfte davon allerdings lediglich in Höhe der Differenz zwischen dem aktuellen Kindergeld von 184 Euro und dem neuen Mindestkindergeld von 200 Euro (16 Euro je Kind). Bei der konsistenten Maximalvariante schließlich, der ein BEA-Freibetrag in der bis 2009 geltenden Höhe zugrunde liegt (180 Euro) mit der Folge eines maximalen bzw. minimalen Kindergeldes von 536 Euro bzw. 254 Euro, ergeben sich fiskalische Nettokosten von 27,7 Mrd. Euro (Variante max\_T1) – abzüglich einiger Einsparungen beim Sozialgeld, die von der Ausgestaltung der Schnittstelle zum SGB II abhängen. Bei entsprechend hoch geschätztem kindlichem Existenzminimum wäre nur diese Kombination der Beträge konsequent, und die Größenordnung der Kosten würde – wenig überraschend – der ebenfalls konsequent konzipierten Kindergrundsicherung ungefähr entsprechen. Anders als bei der Kindergrundsicherung, die als zu versteuerndes Kindergeld angelegt ist, könnte der hier vorgeschlagene Abschmelztarif des reformierten Kindergeldes allerdings nochmals „verschärft“ und damit eine Kostensenkung erreicht werden.

## Literatur

- Becker, Irene (2011): Bewertung der Neuregelungen des SGB II. Methodische Gesichtspunkte der Bedarfsbemessung vor dem Hintergrund des „Hartz-IV-Urteils“ des Bundesverfassungsgerichts. In: Soziale Sicherheit extra, September 2011, S. 7–62.
- 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.
- Becker, Irene, Richard Hauser (2010): Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag: eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge. Arbeitspapier Nr. 7 des Projekts „Soziale Gerechtigkeit“ an der Universität Frankfurt a. M., Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung. Frankfurt am Main.
- Bruckmeier, Kerstin, Jürgen Wiemers (2010): A New Targeting – A New Take-Up? Non-Take-Up of Social Assistance in Germany after Social Policy Reforms. SOEP Papers on Multidisciplinary Panel Data Research, No. 294, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2011): Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2012 (Achter Existenzminimumbericht). In: Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen, Juni 2011, Download von <http://www.bmf.bund.de>.
- Cirkel, Manfred (2011): Anmerkungen zur Administration eines einkommensabhängigen Kindergeldes (in dieser Broschüre S. 27– 34)
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) (2009): Kinderzuschlag ausbauen – DGB-Vorschlag zur Bekämpfung der Hartz IV-Abhängigkeit von Familien. Arbeitsmarkt aktuell Nr. 8, November 2009. Berlin.
- Esping-Andersen, Gösta (2003): Herkunft und Lebenschancen. Warum wir eine neue Politik gegen soziale Vererbung brauchen. In: Berliner Republik, Heft 6/2003, Download von <http://www.b-republik.de/purehtml/print.php?id=552>.
- Feil, Michael, Jürgen Wiemers (2008): Höheres ALG II und Kindergrundsicherung. Teure Vorschläge mit erheblichen Nebenwirkungen, in: IAB-Kurzbericht 11/2008, Nürnberg.
- Lenze, Anne (2008): Die Verfassungsmäßigkeit eines einheitlichen und der Besteuerung unterworfenen Kindergeldes. Rechtsgutachten. Arbeitspapier 151 der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.
- Münder, Johannes (2011): Verfassungsrechtliche Bewertung des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24.03.2011 – BGBl I S. 435. In: Soziale Sicherheit extra, September 2011, S. 63-94.
- Wieland, Joachim (2011): Verfassungsfragen der steuerrechtlichen Behandlung von Kindesexistenzminimum und Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf. Rechtsgutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung. Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Mai 2011.
- Zukunftsforum Familie e. V. (ZFF) (2009): Kinder brauchen mehr! Unser Vorschlag für eine Kindergrundsicherung. Berlin, Februar 2009. Download von [www.zff-online.de](http://www.zff-online.de).

## II. Anmerkungen zur Administration eines einkommensabhängigen Kindergeldes

Manfred Cirkel

Die Frage der Konzipierung eines einfachen, gerechten und zeitnahen Antragsverfahrens für ein einkommensabhängiges Kindergeld sowie die Festlegung eines unter rechtlichen und administrativen Gesichtspunkten vertretbaren Einkommensbegriffs soll nachstehend am Beispiel der Einführung der Elterngeldregelung und der bisher in der Verwaltungspraxis gemachten Erfahrungen dargestellt und Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt werden.

### Vorbemerkung:

Ziel des Elterngeldes ist es, der berechtigten Person durch die Betreuung und Erziehung des Kindes ausfallendes Erwerbseinkommen für einen bestimmten Zeitraum – maximal bis zum 14. Lebensmonat des Kindes – zu ersetzen. Maßgeblich ist das in den zwölf Kalendermonaten vor der Geburt des Kindes erzielte durchschnittliche monatliche Erwerbseinkommen. Die Einkommensersatzrate beträgt 67 % und wird ab einem zu berücksichtigenden durchschnittlichen monatlichen Erwerbseinkommen von 1.200 Euro stufenweise auf 65 % reduziert. Liegt das zu berücksichtigende durchschnittliche monatliche Einkommen vor der Geburt des Kindes unter 1.000 Euro wird die Einkommensersatzrate stufenweise von 67 % auf maximal bis zu 100 % angehoben. Der Höchstbetrag für das Elterngeld ist auf 1.800 Euro monatlich begrenzt, was einem zu berücksichtigenden Einkommen von durchschnittlich monatlich 2.770 Euro entspricht. Als Mindestbetrag wird, auch wenn in dem maßgeblichen Zeitraum vor der Geburt des Kindes kein Erwerbseinkommen erzielt wurde, monatlich ein Betrag in Höhe von 300 Euro geleistet.

Bei Mehrlingsgeburten wird für das zweite und jedes weitere Kind der Elterngeldanspruch um 300 Euro monatlich erhöht. Leben weitere Kinder in einem bestimmten Alter in der Familie und erfüllt die berechnete Person für diese Kinder die persönlichen Anspruchsvoraussetzungen für das Elterngeld erhöht sich der Elterngeldanspruch um 10 Prozent, mindestens jedoch 75 Euro monatlich – es wird immer nur ein Geschwisterbonus gezahlt.

Maßgeblich ist nicht das Familieneinkommen sondern ausschließlich das Erwerbseinkommen der berechtigten Person.

### Fazit:

Mit steigendem Erwerbseinkommen in dem maßgeblichen Zeitraum vor der Geburt des Kindes erhöht sich der Elterngeldanspruch bis zur Erreichung des Höchstbetrages. Berechnete die kein oder nur ein geringes Erwerbseinkommen in dem maßgeblichen Bemessungszeitraum erzielt haben, erhalten nur das Mindestelterngeld in Höhe von 300 Euro monatlich, gegebenenfalls erhöht um den Mindestbetrag für den Geschwisterbonus.

Das reformierte Kindergeld verfolgt eine andere Zielsetzung, nämlich einen Mindestbetrag für Bezieher/innen hoher Einkommen, während die Bezieher/innen geringer Einkommen einen „Zuschlag“ erhalten.

Diese unterschiedliche Zielsetzung hat sowohl Auswirkungen auf die Bestimmung des zu Grunde liegenden Einkommensbegriffs wie auch die Gestaltung des Antragsverfahrens.

## 1 Zur Einkommensregelung

### Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG):

Das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz berücksichtigt entsprechend seiner Zielsetzung ausschließlich die in § 2 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 Einkommensteuergesetz (EStG) genannten Einkünfte aus Erwerbstätigkeit, soweit sie im Inland versteuert werden. Somit werden nicht alle Einkünfte, die nach den steuerrechtlichen Regelungen der Besteuerung unterliegen, wie Kapitaleinkünfte, Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung und sonstige Einkünfte, erfasst.

Darüber hinaus fließen im Ausland erzielte Erwerbseinkommen nicht in die Einkommensberechnung ein mit der Folge, dass der Elterngeldanspruch entsprechend gemindert oder nur in Höhe des Mindestbetrags gezahlt wird. Ausgenommen hiervon sind Einkünfte, die in einem anderen EU- oder EWR-Mitgliedstaat oder der Schweiz erzielt worden sind. Sie sind inländischen Einkünften gleichgestellt.

Für die Ermittlung und Berechnung der zu berücksichtigenden Erwerbseinkünfte gelten folgende Maßgaben:

#### Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit:

Als Einkommen ist der Überschuss der Einnahmen in Geld oder Geldeswert zu berücksichtigen. Dieser Betrag wird um die auf dieses Einkommen entfallenden Steuern (Lohnsteuer/Einkommensteuer; Kirchensteuer, Solidaritätszuschlag), die Pflichtbeiträge der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers zur Sozialversicherung in Höhe des gesetzlichen Anteils (Krankenversicherung/Pflegeversicherung/Rentenversicherung) einschließlich der Beiträge zur Arbeitsförderung und einem Zwölftel des Werbungskostenpauschbetrags nach § 9a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe a) EStG gemindert. Nicht berücksichtigt werden hingegen durch die Bezugnahme auf § 2 Abs. 1 Nr. 1 – 4 EStG die steuerfreien Einnahmen nach §§ 3 und 3b EStG sowie die im Lohnsteuerabzugsverfahren als sonstige Bezüge (wie z. B. Weihnachtsgeld, Urlaubsgeld, einmalige Prämien und Tantiemen usw.) behandelten Einnahmen. Besonderheit: Das zu berücksichtigende Einkommen wird um die pauschal versteuerten Einkommen nach den §§ 40 bis 40b EStG erhöht. Hiermit werden besonders die pauschal versteuerten Einkommen aus sog. geringfügiger Beschäftigung anerkannt. Abzugsbeträge fallen für diese Einkünfte nicht an, auch dann nicht, wenn der Arbeitgeber die Pauschalversteuerung auf die Arbeitnehmerin oder den Arbeitnehmer rückübertragen hat.

Grundlage der Einkommensermittlung sind die entsprechenden monatlichen Lohn- und Gehaltsmitteilungen des Arbeitgebers.

#### Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, Einkünfte aus Gewerbebetrieb und Einkünfte aus selbstständiger Arbeit:

Als zu berücksichtigendes Einkommen gilt der Gewinn – entsprechend den steuerrechtlichen Regelungen –, vermindert um die hierauf entfallenden Steuern und gegebenenfalls der auf dieses Erwerbseinkommen entfallenden Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung einschließlich der Beiträge zur Arbeitsförderung. Zu den Pflichtbeiträgen zur Sozialversicherung gehören auch Beiträge zu berufsständischen Versorgungswerken.

Für diese Einkunftsarten sieht das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz folgende Berechnungsmethoden vor:

##### 1. Alternative - § 2 Abs. 8 BEEG -:

Maßgeblich ist der Gewinn, wie er sich aus einer mindestens den Anforderungen des § 4 Abs. 3 EStG entsprechenden Berechnung (Einnahme-Überschuss-Rechnung) für den maßgeblichen Bemessungszeitraum (Zwölf-Monats-Zeitraum vor der Geburt) ergibt. Der abzuziehende Anteil für Steuern ist dem Steuervorauszahlungsbescheid zu entnehmen.

##### 2. Alternative - § 2 Abs. 9 BEEG -:

Ist die den vorstehenden Einkünften zugrunde liegende Erwerbstätigkeit sowohl

- in dem für die Einkommensermittlung maßgebenden Zeitraum vor der Geburt des Kindes (Zwölf-Monats-Zeitraum) als auch
- in dem letzten steuerlich abgeschlossenen Veranlagungszeitjahr (= Kalenderjahr vor der Geburt des Kindes) durchgängig ausgeübt worden,

gilt als Einkommen der durchschnittlich monatliche erzielte Gewinn, wie er sich aus dem Steuerbescheid für den Veranlagungszeitraum ergibt.

Welche der alternativen Berechnungsmethoden zur Anwendung kommt, ist von Amts wegen durch die Elterngeldstelle zu prüfen und festzulegen.

#### Zum Projekt „einkommensabhängiges Kindergeld“

- Bei Überschreitung einer bestimmten Einkommensgrenze besteht nur Anspruch auf Kindergeld in Höhe des Mindestbetrages.
- Bei Unterschreitung der festgelegten Einkommensgrenze wird das Kindergeld gestaffelt um einen „Zuschlag“ erhöht.

Da in das reformierte Kindergeld sowohl das derzeitige Kindergeld wie auch der steuerliche Kinderfreibetrag einfließen soll – die steuerlichen Freibetragsregelungen für Kinder müssten gestrichen werden –, erscheint es sachgerecht und unter administrativen Gesichtspunkten notwendig, auf einen steuerlichen Einkommensbegriff, der zudem durch den Steuerbescheid nachgewiesen werden kann, zurückzugreifen. Hierzu bieten sich folgende Alternativen an:

#### Alternative 1:

„Maßgeblich ist die Summe der positiven Einkünfte im Sinne des § 2 Abs. 1 und 2 Einkommensteuergesetz (EStG) der berechtigten Person beziehungsweise der berechtigten Personen. Ein Ausgleich mit Verlusten aus anderen Einkunftsarten und mit Verlusten des Ehegatten ist nicht zulässig. Diese Summe wird um die Kapitalerträge, die nach § 32d Abs. 1 EStG versteuert werden, erhöht. Soweit Lohnersatzleistungen iSd § 32b Abs. 1 EStG bezogen werden, sind sie bei der Ermittlung des maßgeblichen Einkommens zu berücksichtigen.“

Abzugsbeträge:

- Einkommensteuer, Kirchensteuer, Solidaritätszuschlag;
- steuerlich anerkannte Vorsorgeaufwendungen (§ 10 EStG), zumindest in Höhe der Vorsorgepauschale gem. § 10c EStG;
- Unterhaltsleistungen an andere Kinder, die bei der Festsetzung des Anspruchs nicht berücksichtigt worden sind (z. B. Kinder, für die andere Personen berechtigt sind) in Höhe des durch Unterhaltstitel oder durch Vereinbarung festgelegten Betrags;
- Unterhaltsleistungen an sonstige Personen (§ 10 Abs. 1 Nr. 1 und § 33a Abs. 1 EStG) und
- Behindertenpauschbetrag gem. 33a Abs. 1 bis 3 EStG für ein kindergeldberechtigtes Kind oder wegen der Behinderung der berechtigten Person;
- ggf. Entlastungsbetrag für Alleinerziehende gem. § 24b EStG.

#### Alternative 2:

„Maßgeblich ist die Summe des zu versteuernden Einkommens iSd § 2 Abs. 5 EStG der berechtigten Person beziehungsweise der berechtigten Personen. Diese Summe wird um die Kapitalerträge, die nach § 32d Abs. 1 EStG versteuert werden, erhöht. Soweit Lohnersatzleistungen iSd § 32b Abs. 1 EStG bezogen werden, sind sie bei der Ermittlung des maßgeblichen Einkommens zu berücksichtigen.“

Abzugsbeträge:

- Einkommensteuer, Kirchensteuer, Solidaritätszuschlag
- steuerlich anerkannte Vorsorgeaufwendungen (§ 10 EStG), zumindest in Höhe der Vorsorgepauschale gem. § 10c EStG
- Unterhaltsleistungen an andere Kinder – siehe Alternative 1 –
- Unterhaltsleistungen an sonstige Personen – siehe Alternative 1 –
- ggf. Behindertenpauschbetrag – siehe Alternative 1 –
- ggf. Entlastungsbetrag für Alleinerziehende gem. § 24b EStG – siehe Alternative 1 –

#### Alternative 3:

Für Einkünfte, die keiner staatlichen Besteuerung unterlagen/unterliegen oder die ausschließlich nach ausländischem Steuerrecht ohne Steuerfestsetzung zu besteuern waren/sind, ist bei *Einkünften aus nichtselbstständiger Arbeit* von dem letzten monatlichen Bruttoeinkommen – oder einem ausdrücklich zu benennenden Monat, z. B. dem Dezember im Kalenderjahr vor dem Leistungszeitraum – auszugehen.

Abzugsbeträge:

- Lohn- und Kirchensteuern oder steuerähnliche Abgaben
- steuerlich anerkannte Vorsorgeaufwendungen (§ 10 EStG), zumindest in Höhe der Vorsorgepauschale gem. § 10c EStG
- Arbeitnehmerpauschbetrag nach § 9a Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe a) EStG
- Unterhaltsleistungen an andere Kinder – siehe Alternative 1 –
- die Unterhaltsleistungen an sonstige Personen – siehe Alternative 1 –
- Behindertenpauschbetrag – siehe Alternative 1 –

Für Einkünfte, die ausschließlich nach ausländischem Steuerrecht mit abschließender Steuerfestsetzung versteuert wurden/werden, gelten die vorstehenden Regelungen entsprechend.

**Bewertung:**

Bei *Alternative 1* werden Kapitaleinkünfte nur berücksichtigt, soweit sie im maßgeblichen Steuerbescheid als Einkünfte ausgewiesen sind. Die Kapitalerträge, die nach § 43 Abs. 5 EStG (Kapitalertragsteuer) versteuert werden, werden nicht erfasst. Die Ermittlung und Feststellung dieser Einkünfte ist mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden. Dies gilt nicht für Kapitalerträge, die nach § 32d Abs. 1 EStG versteuert werden. Die hierfür erforderlichen Angaben sind dem Steuerbescheid zu entnehmen.

Unberücksichtigt bleiben hierbei steuerfreie Einnahmen und pauschal versteuertes Einkommen. Im Lohnsteuerabzugsverfahren als sonstige Bezüge behandelte Einnahmen werden hingegen berücksichtigt.

Zu berücksichtigen sind auch Leistungen iSd § 32b Abs. 1 EStG, die anstelle von Erwerbseinkommen bezogen werden. Bei diesen Lohnersatzleistungen handelt es sich um steuerfreie Einnahmen, die ohne eine ausdrückliche Regelung bei dem maßgeblichen Einkommen unberücksichtigt blieben. Sie mindern zwar grundsätzlich das bisher erzielte Einkommen, können gleichwohl nicht unberücksichtigt bleiben, da sie zumindest das bisherige Erwerbseinkommen teilweise ersetzen, z. B. beim Bezug von Elterngeld um bis zu 1.800 Euro monatlich.

Im Übrigen lässt diese Regelung einen Gestaltungsspielraum dahingehend zu, welche Einnahmen berücksichtigt oder nicht berücksichtigt werden.

Bei der *Alternative 2* ist zu beachten, dass sowohl der Ausgleich mit Verlusten verschiedener Einkunftsarten, wie auch bei der Zusammenveranlagung mit Verlusten des Ehegatten, berücksichtigt wird, d. h. diese Verluste reduzieren das zu versteuernde Einkommen. Nicht erfasst sind auch hier

- steuerfreie Einnahmen,
- pauschal versteuertes Einkommen sowie
- Einkünfte, die nach § 43 Abs. 5 EStG versteuert werden.

Zudem sind die im Lohnsteuerabzugsverfahren als sonstige Bezüge behandelte Einnahmen berücksichtigt.

Auch hier gilt, dass Leistungen iSd § 32b Abs. 1 EStG bei der Ermittlung des maßgeblichen Einkommens zu berücksichtigen sind.

Die nach § 32d Abs. 1 EStG versteuerten Kapitalerträge sind teilweise bereits in der Summe des zu versteuernden Einkommens enthalten, teilweise werden sie gesondert ausgewiesen.

Sie sind aber in jedem Fall dem Veranlagungsbescheid zu entnehmen und sollten in die Festsetzung des zu versteuernden Einkommens einfließen.

Der Rückgriff auf die Summe des zu „versteuernden Einkommens“ engt den Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Berücksichtigung beziehungsweise Nichtberücksichtigung bestimmter Einkünfte erheblich ein; dies gilt besonders für den Verlustausgleich.

Die *Alternative 3* stellt eine notwendige Ergänzung für die Fälle dar, in denen

- kein der staatlichen Besteuerung unterliegendes Einkommen erzielt wurde/wird oder
- Einkommen, das ausschließlich nach ausländischem Steuerrecht ohne Steuerfestsetzung zu besteuern war/ist.

Die generelle Nichtberücksichtigung von im Ausland erzielten Einkünften oder solchen, die keiner staatlichen Besteuerung unterliegen, dürfte innerhalb der EU/EWR oder der Schweiz im Hinblick auf EU-rechtliche Vorgaben oder auch bei der Berücksichtigung internationaler Abkommen problematisch werden. Dies könnte mit einer Regelung im Sinne der Alternative 3 aufgefangen werden. Zu beachten ist zudem das EU-Verordnungsrecht, und zwar die Verordnungen VO 883/2004 vom 29. April 2004 und die VO 987/2009 vom 16. September 2009.

**Unterschiede zwischen Modell Alternative 1 und Alternative 2:****Alternative 1:**

Dieses Modell knüpft an die Summe der positiven Einkünfte im steuerrechtlichen Sinne an, ohne einen Ausgleich mit Verlusten aus anderen Einkunftsarten und mit Verlusten des Ehegatten zuzulassen. Durch Verluste in einer Einkunftsart (horizontaler Verlustausgleich) kann diese allenfalls auf null reduziert werden.

Beispiel:

Betriebseinnahmen aus selbstständiger Arbeit = 20.000 Euro  
Betriebsausgaben aus selbstständiger Arbeit = 25.000 Euro  
Gewinn = negativ - 5.000 Euro

Als Ergebnis für die Alternative 1 sind somit keine Einkünfte aus selbstständiger Arbeit anzusetzen.

Steuerlich werden die negativen Einkünfte als Verlust für das nächste Jahr vorgetragen oder mit anderen Einkunftsarten und gegebenenfalls Einkünften des Ehegatten aufgerechnet.

Dieser vertikale Verlustausgleich oder Verlustvortrag erfolgt bei der Alternative 1 nicht.

### Alternative 2:

Dieses Modell legt den Begriff des „zu versteuernden Einkommens“ iSd § 2 Abs. 5 EStG zugrunde, d. h. nach der Summe der Einkünfte wird zunächst der

- Gesamtbetrag der Einkünfte (alle Einkünfte nach Abzug des Altersentlastungsbetrags für Personen über 64 Jahre und des Entlastungsbetrages für Alleinerziehende), hiernach
- das Einkommen (Gesamtbetrag der Einkünfte vermindert um die Sonderausgaben und die außergewöhnlichen Belastungen) und dann
- das zu versteuernde Einkommen (Einkommen vermindert um die Kinderfreibeträge, Freibeträge für Betreuung, Erziehung und Ausbildung und Härteausgleich für Nebeneinkünfte ohne Steuerabzug) ermittelt.

Bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens werden Verluste in einzelnen Einkunftsarten und gegebenenfalls mit Einkünften des Ehegatten (bei Zusammenveranlagung) ausgeglichen.

Hätte in dem Beispiel zu Alternative 1 der Ehegatte ebenfalls positive Einkünfte in Höhe von 15.000 Euro wäre durch den zulässigen Verlustausgleich lediglich für beide Berechtigten ein Einkommen von 10.000 Euro anzusetzen.

### Bewertung:

Die Alternative 1 erscheint als die sachgerechteste Lösung. Sie vermeidet, dass durch steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten oder die Berücksichtigung von Verlusten in anderen Einkunftsarten oder mit Verlusten des Ehegatten das für das „einkommensabhängige Kindergeld“ zu berücksichtigende Einkommen reduziert wird, obwohl dies nicht der tatsächlich wirtschaftlichen Situation der/des Berechtigten entspricht. Soweit die Notwendigkeit besteht, aus sozialen oder familienpolitischen Aspekten Vor- oder Nachteile auszugleichen, kann dies über die Gestaltung der Abzugsbeträge, wie z. B. die Berücksichtigung von Unterhaltsleistungen oder den Entlastungsbetrag für Alleinerziehende, erfolgen. Dies gilt grundsätzlich so nicht für die Alternative 2, da bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens Sonderausgaben und außergewöhnliche Belastungen sowie der Verlustausgleich bereits berücksichtigt sind.

### Notwendige Sonderregelungen:

#### Trennung/Scheidung:

Dieser Situation kann durch die Möglichkeit der „Änderung während des Leistungsjahres“ Rechnung getragen werden. Hier wäre festzulegen, in welcher Weise der entsprechende Nachweis zu führen ist.

#### Eingetragene Lebenspartnerschaft:

Für die Partnerinnen beziehungsweise Partner einer eingetragenen Lebenspartnerschaft besteht Anspruch auf einkommensabhängiges Kindergeld, soweit sie die persönlichen Anspruchsvoraussetzungen erfüllen. Bei der Ausgestaltung dieser Regelung kann man sich an der Regelung im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz orientieren, die einfach zu überprüfen ist und sich in der Praxis bewährt hat.

Steuerlich sind Partnerinnen beziehungsweise Partner einer eingetragenen Lebenspartnerschaft allerdings nicht gleichgestellt, da es derzeit weder eine Zusammenveranlagung gibt, noch sie vom Ehegattensplitting begünstigt werden. Würden bei den Abzugsbeträgen die tatsächlich gezahlten Steuern zugrunde gelegt, hätte dies einen höheren Abzug bei den Steuern und folglich ein gemindertes zu berücksichtigendes Einkommen zur Folge als bei Eheleuten. Das gleiche gilt bei Eltern, die in einer eheähnlichen Gemeinschaft leben.

Um zu einer Gleichbehandlung und einem gerechten Ergebnis für alle Berechtigten zu gelangen, müssten in einer steuerlichen Vergleichsberechnung die Unterschiede ermittelt und gegebenenfalls durch Zuschläge auf das Einkommen ausgeglichen werden.

#### Alleinerziehende

Für Alleinerziehende wäre das zu berücksichtigende Einkommen um den Entlastungsbetrag für Alleinerziehende zu reduzieren. Durch die Berücksichtigung der tatsächlich gezahlten Steuern werden sie gegenüber anderen Berechtigten nicht schlechter gestellt, da sie durch den entsprechend hohen Abzugsbetrag für Steuern ihr zu berücksichtigendes Einkommen mindern. Auch für diese Gruppe wären Vergleichsberechnungen erforderlich, um gegebenenfalls zu starke Abweichungen zu den übrigen Berechtigten ausgleichen zu können.

## 2 Zum Antragsverfahren

Nachfolgend werden anhand der Elterngeldregelung die Vor- und Nachteile, die sich aus dem Einkommensbegriff und den vorzulegenden Nachweisen für die Verwaltungspraxis ergeben, dargestellt. Nach einer Bewertung werden Vorschläge für eine Umsetzung des Projekts „einkommensabhängiges Kindergeld“ unterbreitet.

### 2.1 Erfahrungen in der Umsetzung der Elterngeldregelung

Aus Sicht der Verwaltungspraxis ist die Festlegung des Bemessungszeitraums für die Ermittlung des durchschnittlichen Einkommens vor der Geburt des Kindes mit der Maßgabe, dass bestimmte Kalendermonate ersetzt werden, z. B. bei Bezug von Mutterschaftsgeld, sachgerecht und unproblematisch.

Teilweise ungerecht wird von den Berechtigten die Nichtberücksichtigung steuerfreier Einnahmen angesehen, z. B. für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Schichtbetrieb oder bei Sonn- und Feiertagsarbeit.

Systemgerecht ist zudem, dass Einkünfte, die nicht aus einer Erwerbstätigkeit erzielt werden, unberücksichtigt bleiben.

#### Verwaltungsaufwand:

- Für die Ermittlung des monatlichen Einkommens müssen eine Vielzahl von Einzelangaben erfasst werden (steuerpflichtiges Einkommen, Lohnsteuer, Kirchensteuer, Solidaritätszuschlag, gesetzlicher Anteil der Beiträge zur Sozialversicherung und Arbeitsförderung (Krankenversicherung, Pflegeversicherung, Rentenversicherung, Arbeitslosenversicherung) und gegebenenfalls pauschal versteuerte Einkünfte.
- In der Regel sind mindestens 12 – häufig aber mehr Lohn- und Gehaltsbescheinigungen bedingt durch Nachzahlungen und Rückberechnungen – zu erfassen. Hinzu kommt, dass es für die Elterngeldstellen, trotz gewisser Verbesserungen durch die Entgeltbescheinigungsrichtlinie ab 1.1.2010, oft schwierig ist, den sehr unterschiedlich abgefassten Lohn- und Gehaltsmitteilungen die für die Elterngeldberechnung relevanten Daten zu entnehmen. Notwendige Rückfragen führen zu Verzögerungen und zusätzlichem Aufwand.
- Gegebenenfalls sind im Lohnsteuerabzugsverfahren als sonstige Bezüge behandelte Einnahmen unberücksichtigt zu lassen und gesondert zu ermitteln.
- Obwohl die Arbeitgeber nach der Entgeltbescheinigungsrichtlinie ab 1.1.2010 verpflichtet wären diese Zahlungen einschließlich der hierauf entfallenden Abzugsbeträge (Steuern/Sozialversicherung) getrennt auszuweisen, erfolgt dies in der Praxis in vielen Fällen nicht. Es sind somit eigene Feststellungen durch die Elterngeldstellen notwendig.
- Häufig erfolgen Nachzahlungen von Arbeitslohn, die Auswirkungen auf die Höhe des durchschnittlichen Einkommens haben. Diese müssen einschließlich der hierauf entfallenden Abzugsbeträge den entsprechenden Monaten innerhalb des Bemessungszeitraums und/oder dem Bezugszeitraum zugeordnet und ermittelt werden.
- Bei Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb und selbstständiger Arbeit ist von Amts wegen die maßgebliche Berechnungsmethode festzulegen.
- Eine Prüfung der Einnahme-Überschuss-Rechnung nach steuerrechtlichen Vorgaben (§ 4 Abs. 3 – 5 EStG) muss erfolgen.
- Soweit zum Zeitpunkt der Entscheidung keine abschließenden Nachweise vorliegen, z. B. Steuerbescheid des Kalenderjahres vor der Geburt des Kindes oder Einkommen während des Elterngeldbezugs, kann das Elterngeld zunächst nur vorläufig gezahlt werden kann. Eine abschließende Festsetzung ist erst nach Vorlage der maßgeblichen Nachweise möglich.
- Einkommensermittlung und -feststellung, soweit während des Elterngeldbezugs Erwerbseinkommen, z. B. aus zulässiger Teilzeittätigkeit, erzielt wird, ist notwendig.
- Für Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb oder selbstständiger Arbeit, die während des Elterngeldbezugs erzielt werden, kann allenfalls auf einen Steuervorauszahlungsbescheid bezüglich der Abzugsbeträge zurückgegriffen werden.
- Soweit auf einen Steuerbescheid oder einen Steuervorauszahlungsbescheid zurückgegriffen werden muss, sind häufig Einkünfte des anderen Elternteils beziehungsweise Einkünfte, die im elterngeldrechtlichen Sinne kein Erwerbseinkommen darstellen, wie z. B. Kapitaleinkünfte, mit den darauf entfallenden Steuern herauszurechnen.



**Fazit:**

In Fällen, in denen das Elterngeld als ausfallendes Erwerbseinkommen gezahlt wird, ist eine entsprechende Einkommensermittlung und -berechnung vorzunehmen. Nach der Statistik über die Elterngeldbezieher im Jahr 2010 betrifft dies rund 70 % der Elterngeldbezieher. Die Feststellung des zu berücksichtigenden Einkommens und die Bearbeitung der Elterngeldanträge sind mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden. Aus diesem Grund hat der Bundesrat bereits zwei Gesetzesinitiativen zur Vereinfachung des Elterngeldvollzugs eingebracht.

Eine Verbesserung im Verwaltungsvollzug hat sich der Gesetzgeber durch das sog. ELENA-Verfahren, über das ab 1.1.2012 die notwendigen Einkommensdaten für Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit bereitgestellt werden sollten, versprochen. Zwischenzeitlich wurde das ELENA-Verfahren aber aufgegeben.

Besonders die Ermittlung der Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb und selbstständiger Arbeit gestaltet sich in der Praxis sehr aufwändig und ist mit einem hohen Streitpotential belastet, da, entgegen der ursprünglichen Absicht, in sehr vielen Fällen nicht auf einen Steuerbescheid zurückgegriffen werden kann.

Der Anspruch auf „einkommensabhängiges Kindergeld“ richtet sich an einen erheblich größeren Berechtigtenkreis und beinhaltet einen wesentlich längeren Leistungszeitraum als das Elterngeld. Aus diesem Grunde können m. E. weder die Einkommensregelungen noch die getroffenen Verwaltungsverfahren für das „Elterngeld plus“ in toto übernommen werden.

## 2.2 Antragsverfahren für ein einkommensabhängiges Kindergeld

Grundlage der Einkommensfeststellung wäre für die aufgezeigten Alternativen 1 und 2 der Einkommensteuerbescheid entweder des Kalenderjahres vor dem Leistungsjahr – Leistungsjahr 2011 = Kalenderjahr 2010 – oder das vorletzte Kalenderjahr vor dem Leistungsjahr.

Die erste Variante hätte den Vorteil, dass die Einkommensfeststellung relativ aktuell in Bezug auf den Leistungszeitraum ist, der Nachteil dürfte allerdings sein, dass zumindest in der ersten Jahreshälfte des Leistungsjahres der Steuerbescheid des vorherigen Kalenderjahres noch nicht vorliegt. In diesen Fällen ist vorläufig der Mindestbetrag zu leisten, allerdings

mit der Folge, dass eine weitere Feststellung notwendig wird, sobald der maßgebliche Steuerbescheid vorliegt.

Greift man auf das vorletzte Kalenderjahr vor dem Leistungsjahr zurück, dürfte in der Regel der entsprechende Steuerbescheid vorliegen. Dies gilt zumindest für die überwiegende Zahl der Steuerpflichtigen, die Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit versteuern. Liegt auch dieser Steuerbescheid noch nicht vor, wird vorläufig der Mindestbetrag gezahlt.

Die für die Einkommensermittlung und -berechnung notwendigen Informationen sind dem jeweiligen Steuerbescheid zu entnehmen. Lediglich Unterhaltsleistungen, die titulierte sind bzw. auf Grund einer Vereinbarung erbracht werden, müssen nachgewiesen werden. Sind Lohnersatzleistungen iSd § 32b Abs. 1 EStG bereits in dem maßgeblichen Veranlagungsjahr bezogen worden, sind sie ebenfalls dem Steuerbescheid zu entnehmen. Der Rückgriff auf den Steuerbescheid hat zudem den Vorteil, dass eine regelmäßige Überprüfung der Verhältnisse möglich ist.

Im Fall der Alternative 3 sind die entsprechenden Informationen der Lohn- und Gehaltsmitteilung des Arbeitgebers für den maßgeblichen Monat sowie die zu berücksichtigenden Pauschbeträge den entsprechenden gesetzlichen Regelungen zu entnehmen. Unterhaltsleistungen müssen gesondert nachgewiesen werden.

Bei der verfahrensmäßigen Umsetzung der neuen Regelung wäre folgendes zu beachten:

### Umstellung der Bestandsfälle:

- Wird nach Aufforderung der Mindestbetrag beantragt, ist kein weiterer Einkommensnachweis erforderlich. Eine Korrektur erfolgt nur auf ausdrücklichen Antrag der/des Berechtigten.
- Wird nach Aufforderung ein den Mindestbetrag übersteigendes „Elterngeld plus“ beantragt, ist bis zu einem bestimmten Stichtag der Steuerbescheid für das maßgebliche Kalenderjahr (entweder letztes oder vorletztes Kalenderjahr vor dem Leistungsjahr) oder im Falle der Alternative 3 die entsprechende Lohn- und Gehaltsmitteilung des Arbeitgebers vorzulegen. Können die Unterlagen bis zu diesem Termin nicht vorgelegt werden, wird bis zur endgültigen Festsetzung das „einkommensabhängige Kindergeld“ in Höhe des Mindestbetrags gezahlt.
- Macht die/der Berechtigte während des Leistungsjahres glaubhaft, dass das Einkommen in diesem Jahr voraussichtlich so gering sein wird, dass es zu einem höheren

Anspruch führt, so wird der den Mindestbetrag übersteigende Betrag unter dem Vorbehalt der Rückforderung gezahlt. Werden im Leistungsjahr Lohnersatzleistungen bezogen, ist der entsprechende Nachweis vorzulegen. Die abschließende Festsetzung erfolgt, sobald die entsprechenden Unterlagen vorliegen. Siehe hierzu auch den Hinweis zur Anpassung des Anspruchs bei Änderungen.

#### Neuanträge:

- Die bisherigen Antragsvordrucke sind durch die Möglichkeit der Beantragung des Mindestbetrags oder eines „Zuschlags“ zu ergänzen. Wird der Mindestbetrag beantragt, ist kein weiterer Einkommensnachweis erforderlich. Eine Korrektur erfolgt ebenfalls nur auf ausdrücklichen Antrag der/des Berechtigten.
- Mit dem Antrag auf Kindergeld ist der maßgebliche Steuerbescheid gegebenenfalls der Nachweis über den aktuellen Bezug von Lohnersatzleistungen oder im Falle der Alternative 3 die entsprechende Lohn- und Gehaltsmitteilung des Arbeitgebers vorzulegen. Können diese Unterlagen noch nicht vorgelegt werden, wird bis zur endgültigen Festsetzung das „einkommensabhängige Kindergeld“ in Höhe des Mindestbetrags geleistet. Zu klären wäre, welche Nachweise vorzulegen sind, wenn kein Steuerbescheid vorliegt, weil z. B. das Einkommen den Grundfreibetrag nach § 32a EStG unterschreitet. In allen Fällen einen sog. Nichtveranlagungsbescheid zu fordern, ist mit einem nicht unerheblichen Aufwand verbunden.

#### Änderungen während des Leistungsjahres:

- Macht die/der Berechtigte während des Leistungsjahres glaubhaft, dass das Einkommen in diesem Jahr voraussichtlich so gering sein wird, dass es zu einem höheren Anspruch führt, so wird der den Mindestbetrag übersteigende Betrag unter dem Vorbehalt der Rückforderung gezahlt, und zwar ab dem auf den Kalendermonat der Änderung der Verhältnisse folgenden Monat. Werden Lohnersatzleistungen bezogen, sind die erforderlichen Nachweise vorzulegen. Die abschließende Festsetzung erfolgt, sobald die entsprechenden Unterlagen vorliegen.

Variante:

- Grundsätzlich wird die Änderung erst ab dem auf den Änderungsantrag folgenden Leistungsjahr wirksam. Liegt jedoch eine wesentliche Änderung vor, greift die vorstehende Regelung. Eine „wesentliche“ Änderung könnte über einen bestimmten Sachverhalt (z. B. Bezug von

Lohnersatzleistungen wie Arbeitslosengeld I, Arbeitslosengeld II, Elterngeld, Sozialgeld) oder die Höhe des zu verändernden Anspruchs definiert werden.

- Hinweis: Der Gesetzgeber hat bei der Ausgestaltung von Leistungsregelungen einen weiten Gestaltungsspielraum. Dieser wird allenfalls durch die Verletzung verfassungsrechtlich garantierter Rechte, wie z. B. des Gleichheitssatzes d. Art. 3 Abs. 1 GG oder Art. 6 Abs. 1 GG, eingeschränkt. Gleichwohl gebieten diese Regelungen dem Gesetzgeber nicht, Differenzierungen in der Ausgestaltung der Leistungsbestimmungen vorzunehmen.
- Einkommenserhöhungen während des Leistungsjahres sind unverzüglich anzuzeigen. Auch für diese Fälle müsste dann gelten, dass unwesentliche Änderungen erst mit dem folgenden Leistungsjahr wirksam werden. Gegebenenfalls wird das „einkommensabhängige Kindergeld“ vorläufig in Höhe des Mindestbetrags gezahlt. Die abschließende Festsetzung erfolgt, sobald die entsprechenden Unterlagen vorliegen.
- Andere Veränderungen während des Leistungsjahres, z. B. Wegfall der Anspruchsgrundlage oder Bezug von Lohnersatzleistungen, werden ab dem auf den Kalendermonat der Änderung der Verhältnisse folgenden Monat berücksichtigt.



