

Irene Becker, Richard Hauser

Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag: Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge

Abschlussbericht

Auf einen Blick...

- Alle untersuchten Reformvarianten bewirken eine merkliche Verminderung des Ausmaßes von Kinder- bzw. Familienarmut. So würde die Kinderarmutsquote von 16,5% auf etwa 3% im Falle der Kindergrundsicherung und auf 5% im Falle der "großen" Kindergelderhöhung sinken.
- Beide Konzepte sind wegen der hohen Nettokosten von ca. 30 Mrd. EUR allerdings eher mittelfristig umsetzbare Programme, die vorab eine Prüfung möglicher Finanzierungsstrategien erforderlich machen.
- Unter verteilungspolitischen Aspekten erweist sich aber das Konzept des Existenz sichernden und zu versteuernden Kindergeldes im Vergleich zu Kindergelderhöhungen ohne Besteuerung als das stimmigere Konzept: Inkonsistenzen der bestehenden Leistungsvielfalt werden abgebaut, und mit annähernd gleichem Transfervolumen wird eine stärkere Einkommensumverteilung "von oben nach unten" erreicht.
- Demgegenüber erweist sich die vorgeschlagene Kinderzuschlagsreform als eine kurzfristig realisierbare Maßnahme. Mit begrenztem fiskalischem Aufwand von gut 4 Mrd. EUR könnte die Kinderarmutsquote um 4 bis 5 Prozentpunkte gesenkt werden, wenn eine Zunahme der Inanspruchnahme auf 75% des vergrößerten Berechtigtenkreises erreicht wird.

**Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag:
Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge**

Abschlussbericht zum Projekt-Nr. S-2008-182-4

„Vom Kindergeld zu einer Grundsicherung für Kinder. Fiskalische und
Verteilungswirkungen eines Existenz sichernden und zu versteuernden Kindergeldes“,
gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung,

von Irene Becker und Richard Hauser

Riedstadt/Frankfurt a. M. im August 2010

Inhalt

Erster Teil: Kinderlastenausgleich – Systematische Gegenüberstellung von Status quo und aktuellen Reformvorschlägen

1	Thematische Einführung	4
1.1	Kinder- bzw. Familienarmut in Deutschland – eine Herausforderung für Gesellschaft und Politik	4
1.2	Zum derzeitigen Kinderlastenausgleich	7
2	Reformkonzepte mit unterschiedlichen Leitideen	15
2.1	Drei Konzepte im Überblick	15
2.2	Konkrete Varianten der Ausgestaltung	17
2.2.1	Kindergrundsicherung	18
2.2.2	Kindergelderhöhung	28
2.2.3	Verbesserung des Kinderzuschlags	29
2.3	Zusammenfassende Darstellung	31
3	Systematisierung und Abschätzung von unmittelbaren fiskalischen Auswirkungen der Reformvarianten	34
4	Modellrechnungen für zwei Familientypen	41
4.1	Vorbemerkungen	41
4.2	Ehepaar mit zwei Kindern unter 6 Jahren (Erwerbseinkünfte) vor Gegenfinanzierung der jeweiligen Reform	42
4.3	Alleinerziehende mit zwei Kindern unter 6 Jahren vor Gegenfinanzierung der jeweiligen Reform	50
4.4	Exemplarische Modellergebnisse unter Berücksichtigung verdeckter Armut	55
4.5	Ehepaar mit zwei Kindern unter 6 Jahren (Erwerbseinkünfte) nach Gegenfinanzierung der jeweiligen Reform	59
5	Zwischenfazit	63

Zweiter Teil: Empirische Mikroanalyse von Kindergrundsicherung und Kindergelderhöhungen

6	Mikroanalytischer Ansatz für die Schätzung der fiskalischen und Verteilungswirkungen von Kindergrundsicherung und Kindergelderhöhungen	67
6.1	Datenquelle und Messkonzept	67

6.1.1	Das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) 2007	67
6.1.2	Einkommenskonzept	69
6.1.3	Prüfungen der Repräsentativität des SOEP	72
6.2	Skizzierung des Simulationsmodells und Ergebnisse für die Referenz-situation	76
6.2.1	Methodische Vorüberlegungen	76
6.2.2	Kindergeld, Bruttotransfers der Reformvarianten und Familientypisierung	78
6.2.3	Sozialversicherungsbeiträge	79
6.2.4	Einkommensteuer	85
6.2.5	SGB II- bzw. SGB XII-Leistungen und sonstige Transfers	89
6.2.6	Nettoäquivalenzeinkommen im Status quo	95
7	Unmittelbare Reformeffekte im Vergleich	99
7.1	Fiskalische Kosten, notwendiger Steuerzuschlag und formale Inzidenz der Finanzierungsbeiträge der kindergeldberechtigten Familien und der anderen Gruppen	99
7.2	Auswirkungen auf Verteilungsmaße und altersspezifische Armutsquoten	105
7.3	Auswirkungen auf Armutsquoten und Armutslücken nach Familientypen sowie Begünstigungsverteilungen	109
7.4	Begünstigungen bzw. Belastungen nach Einkommensklassen	118
7.5	Reformbedingte Auf- und Abstiege in der Einkommensverteilung	123
8	Zwischenfazit	128

Dritter Teil: Empirische Mikroanalyse von Kindergrundsicherung und Kinderzuschlagsreform

9	Skizzierung der Erweiterungen des Simulationsmodells	131
9.1	Vorbemerkungen	131
9.2	Wohngeldsimulation	132
9.3	Simulation der Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII	134
9.4	Kinderzuschlagssimulation	139
9.5	Ergebnisse der Status quo-Simulation nach Modellsynthese	142
10	Unmittelbare Effekte der Kinderzuschlagsreform mit zwei Varianten	146
10.1	Fiskalische Kosten und notwendiger Steuerzuschlag	146
10.2	Auswirkungen auf Verteilungsmaße und altersspezifische Armutsquoten	147
10.3	Auswirkungen auf Armutsquoten und Armutslücken nach Familientypen	150

10.4	Begünstigungen nach Einkommensbereichen	154
11	Zwischenfazit	158

Vierter Teil: Zusammenfassung und längerfristige Perspektive

12	Zusammenfassung	161
12.1	Konzepte zur Reform des Kinderlastenausgleichs und makrobasierende Kostenschätzung	161
12.2	Modelltheoretische Analyse	162
12.3	Empirische Analysen	163
12.3.1	Kindergrundsicherung und Kindergelderhöhung	163
12.3.2	Kinderzuschlagsreform	165
13	Längerfristige Perspektive	167

Literatur		170
------------------	--	-----

Erster Teil: Kinderlastenausgleich – Systematische Gegenüberstellung von Status quo und aktuellen Reformvorschlägen

1 Thematische Einführung

1.1 Kinder- bzw. Familienarmut in Deutschland – eine Herausforderung für Gesellschaft und Politik

Das Problem der Kinder- bzw. Familienarmut ist in Deutschland – leider – zu einem Dauerthema geworden. Dabei wird überwiegend auf eine relative Einkommensarmutsgrenze Bezug genommen, die bei 60% des Median¹ der bedarfsgewichteten Nettoäquivalenzeinkommen gesetzt und neuerdings auch häufig als *Armutsrisikogrenze* bezeichnet wird.² Zur Bedarfsgewichtung wird in den meisten – so auch in den im Folgenden zitierten – Studien die modifizierte bzw. neue OECD-Skala³ herangezogen. Der dritte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung zeigt, dass nach Ergebnissen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe im Jahr 2003 etwa 15% aller Kinder unter 15 Jahren in Familien mit einem Einkommen unterhalb der relativen Armutsgrenze lebten.⁴ Armutsquoten auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels liegen tendenziell noch darüber, nach eigenen Berechnungen bei etwa 20% im Jahr 2006⁵ gegenüber ca. 14% im Jahr 1999 (Becker/Hauser 2009: 247). Letzteres Ergebnis entspricht ungefähr den im Zwölften Kinder- und Jugendbericht des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ausgewiesenen Armutsquoten von 19% bis 24% bei Kindern und Jugendlichen.⁶ Dabei sind die Armutsquoten in den neuen Bundesländern höher als in den alten Ländern. Besonders betroffen sind Kinder in Haushalten von Alleinerziehenden.

¹ Der Median entspricht dem Betrag, der die – hier hinsichtlich des Äquivalenzeinkommens – obere Hälfte der Bevölkerung von der unteren Hälfte trennt.

² Im Folgenden werden die Begriffe Armutsgrenze und Armutsrisikogrenze bzw. Armutsquote und Armutsrisikoquote als Synonyme verwendet.

³ Dem Haushaltsvorstand wird der Faktor 1 zugeordnet, während der Bedarf weiterer Haushaltsmitglieder mit 0,5 (ab 14 Jahren) bzw. 0,3 (Kinder unter 14 Jahren) gewichtet wird. Bei einer stärkeren Bedarfsgewichtung in Mehrpersonenhaushalten – z. B. mit der alten OECD-Skala (1,0 / 0,7 / 0,5) – ergeben sich Armutsquoten für Kinder und Jugendliche, die noch über den im Folgenden zitierten Quoten liegen. Zur Problematik von Äquivalenzskalen vgl. Becker/Hauser 2003: 175-187, Becker/Hauser 2009: 207-206, 2242-248 und die dort zitierte Literatur sowie kurz Kapitel 6.2.6 in der vorliegenden Arbeit.

⁴ Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2008: 305.

⁵ Für dieses Jahr ergab sich auf Basis der neuen OECD-Skala eine relative Armutsgrenze von 912 Euro (gerundeter Betrag) monatlich für eine/n Alleinstehende/n; daraus lässt sich beispielsweise für ein Paar mit zwei Kindern unter 14 Jahren eine Armutsgrenze von 1.914 Euro ableiten $((1 + 0,5 + 0,3 + 0,3) * 912 \text{ Euro})$; vgl. Becker/Hauser 2009: 217.

⁶ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2005.

den, von Paaren mit drei und mehr Kindern sowie Kinder mit Migrationshintergrund. Wenn also in Deutschland etwa jedes fünfte Kind bzw. mehr als jede/r fünfte Jugendliche zumindest armutsgefährdet ist bzw. in relativer Armut lebt, so entspricht dies annähernd 3,5 Millionen Kindern und Jugendlichen unter 20 Jahren⁷. Nach Ergebnissen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (Grabka/Frick 2010: 5) ist die Armutsrisikoquote insgesamt in der jüngsten Vergangenheit zwar kurzfristig gesunken, anschließend aber wieder gestiegen; es gibt also keine Hinweise auf eine „Entwarnung“ hinsichtlich des Problems der Familienarmut.

Die unzureichenden bzw. prekären materiellen Situationen vieler Familien schlagen sich auch in einer hohen Zahl von Grundsicherungsempfänger/innen nieder. Im April 2009 lebten etwa 2 Millionen Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren in Familien mit Bezug von Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II), die sich aus knapp 560 Tsd. Paarfamilien und gut 640 Tsd. Alleinerziehenden zusammensetzen (Deutscher Gewerkschaftsbund 2009). Das Grundsicherungsniveau wird in vielen Diskussionen als eine alternative Armutsgrenze interpretiert, die – anders als die aus der Einkommensverteilung abgeleitete relative Einkommensarmutsgrenze – einem gesetzlich bestimmten und wegen der Übernahme der faktischen Wohnkosten und Anerkennung einzelner Mehrbedarfe teilindividualisierten Existenzminimum entspricht. Mit Bezug auf diese Grenze werden die Leistungsbeziehenden allerdings häufig nicht als arm bezeichnet; vielmehr werden sie der „bekämpften Armut“ zugerechnet, so dass nur diejenigen, die einen bestehenden Transferanspruch nicht wahrnehmen und deshalb in „verdeckter Armut“ leben, arm wären. Dennoch signalisiert die große Zahl der Familien mit Arbeitslosengeld II (ALG II) bzw. Sozialgeld nach dem SGB II einerseits unzureichende Markteinkommen und Unterhaltsansprüche sowie andererseits einen Familien- bzw. Kinderlastenausgleich, der das gesetzliche Existenzminimum nicht gewährleistet. Abgesehen von dem strittigen inhaltlichen Verständnis von „bekämpfter Armut“ ist die Verwendung des gesetzlichen Existenzminimums als Armutsgrenze auch wegen seiner Abhängigkeit von politischen Entscheidungen problematisch. So führt eine Senkung des Leistungsniveaus ceteris paribus zu einer rückläufigen Empfängerzahl, die nicht als sinkende Armutsquote interpretiert werden sollte. Umgekehrt führt jede Transfererhöhung zu einer Ausweitung des Berechtigtenkreises und damit meist zu einem Anstieg der Empfängerzahl; eine Interpretation als zunehmende Verarmung wäre unangemessen. Infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 ist derzeit eine Anhebung der Regelleistungen – der Eckregelsatz

⁷ Nach einer Datenbankabfrage unter <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online> vom 08.05.2009 lebten im Jahr 2007 in Deutschland 11.063 Tsd. Kinder unter 15 Jahren und 4.812 Tsd. Jugendliche von 15 bis unter 20 Jahre.

liegt aktuell bei 359 Euro⁸ – zu erwarten; dementsprechend wird die Zeitreihe der Bezieher/innen von Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII einen institutionell bedingten Bruch aufweisen und insoweit nicht als Entwicklung des Ausmaßes von Armut zu verstehen sein. Abgesehen davon kann mit der so genannten SGB II-Quote (Anteil der Leistungsbeziehenden an der Gesamtbevölkerung unter 65 Jahren bzw. an der Gesamtbevölkerung der jeweiligen Teilgruppe) Armut grundsätzlich nur teilweise erfasst werden, da die Bevölkerung in verdeckter Armut nicht berücksichtigt wird. Eine Veränderung der SGB II-Quote kann sich allein aus einem veränderten Inanspruchnahmeverhalten ergeben, so dass auch aus diesem Grund Zeitreihen sehr vorsichtig zu interpretieren sind.

Auch wenn in der Literatur unterschiedliche Armutsgrenzen herangezogen werden und entsprechend differenziert diskutiert werden muss, kann festgehalten werden, dass Familienarmut im letzten Jahrzehnt zugenommen – nach einigen vorliegenden Studien stärker als die entsprechende Quote im Bevölkerungsdurchschnitt insgesamt – und ein Niveau erreicht hat, das erhebliche gesamtgesellschaftliche Probleme zur Folge haben kann. Dabei überschneiden sich „bekämpfte Armut“ und relative Einkommensarmut nur teilweise, obwohl die gesetzliche Armutsgrenze im Durchschnitt unter der Grenze von 60% des Median der Nettoäquivalenzeinkommen liegt (Becker/Hauser 2009: 223). Da Erstere aber teilindividualisiert, Letztere dagegen vollständig pauschaliert ist, liegt das Einkommen eines Teils der Grundsicherungsempfänger/innen – insbesondere bei hohen Wohnkosten – oberhalb der relativen Einkommensarmutsgrenze. Das Problemausmaß ist also tendenziell größer als es die auf 60% des Median bezogenen Quoten signalisieren. Wie aus vorliegenden Studien hervorgeht, haben Kinder, die in ihrer Kindheit längere Zeit in Armut leben müssen, einen schlechteren Gesundheitszustand⁹ und geringere Bildungschancen¹⁰ als Kinder aus gut situierten Familien. Letztlich ist ihre soziale Integration gefährdet. Auch wenn ein niedriges Familieneinkommen nicht die einzige Ursache für diese Probleme ist, so ist ein ausreichendes Einkommen doch eine notwendige Voraussetzung für ein gesundes Aufwachsen und eine gelingende Sozialisation, die wiederum wesentlich für eine positive gesellschaftliche Entwicklung und den gesellschaftlichen Zusammenhalt sind. Die Bekämpfung von Kinderarmut durch ausreichende monetäre Unterstützungen der Familien *neben* Verbesserungen der Infrastruktur insbesondere im Bildungsbereich (einschließlich der frühkindlichen Betreuung und Erziehung) ist also nicht nur

⁸ Zum Niveau des altersabhängigen Sozialgeldes für Kinder einschließlich des kindbedingten, regional stark streuenden Wohnkostenanteils vgl. den Kasten in Kapitel 1.2.

⁹ Vgl. z. B. Lampert/Ziese 2005: 143-171.

¹⁰ Vgl. z. B. Holz et al. 2006.

unter dem Gesichtspunkt der Chancengerechtigkeit, sondern auch unter gesamtgesellschaftlichen Aspekten eine drängende Aufgabe. Vor diesem Hintergrund wird im folgenden Kapitel der derzeitige Kinderlastenausgleich als zentraler Bestandteil des Familienlastenausgleichs (FLA) – beide Begriffe werden im Folgenden als Synonyme verwendet¹¹ – kritisch dargestellt, um anschließend auf ausgewählte Reformoptionen, den Schwerpunkt dieser Studie, einzugehen.

1.2 Zum derzeitigen Kinderlastenausgleich

Kernelemente der staatlichen Förderung von Kindern und ihren Eltern, die im Kasten auf der Folgeseite sowie in Übersicht 1 skizziert sind, sind das Kindergeld (§ 66 EStG), der einkommensabhängige Kinderzuschlag (§ 6a BKGG) sowie der Kinderfreibetrag für das sächliche Existenzminimum des Kindes und der Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf (BEA) im Rahmen der Einkommensteuer (§ 32 Abs. 6 EStG);¹² die Freibeträge werden nicht neben dem Kindergeld gewährt, sondern ersetzen es im oberen Einkommensbereich (Günstigerprüfung im dualen Familienlastenausgleich). Das für die Mehrheit der Familien relevante Kindergeld¹³ setzt sich aus einem steuerlichen und einem Förderanteil zusammen, wobei der Erstere der Wirkung nur des Kinderfreibetrags entspricht¹⁴, den BEA-Aufwand aber nicht berücksichtigt. Weitere kindbedingte Elemente finden sich auch in vielen anderen Sozialleistungen (vgl. Abschnitt 3), die nicht immer konsistent miteinander abgestimmt sind. Einige der wesentlichsten kindbedingten Transfers sind in Übersicht 1 skizziert. Der allgemeine Familienlastenausgleich (FLA) in Deutschland mit den beiden „Säulen“ Kindergeld und kindbedingte Freibeträge wird hauptsächlich unter drei Gesichtspunkten kritisiert.¹⁵

¹¹ Wenn teilweise der Begriff „Familienlastenausgleich“ bzw. „FLA“ verwendet wird, sind damit nur die kindspezifischen Elemente gemeint; weitere Förderungen – z. B. das Ehegattensplitting –, die nicht nur Familien mit (unterhaltsberechtigten) Kindern, sondern auch anderen Gruppen zugute kommen und häufig ebenfalls dem FLA zugerechnet werden, werden im Rahmen dieser Studie nicht untersucht.

¹² Zu verschiedenen, mehr oder minder umfassenden Begriffen des Existenzminimums vgl. den Kasten auf der Folgeseite.

¹³ 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.

¹⁴ Mit steigendem Einkommen und entsprechend steigendem Grenzsteuersatz nimmt der steuerliche Anteil des Kindergeldes zu, der Förderanteil ab. Bei einem zu versteuernden Einkommen unterhalb des elterlichen Existenzminimums ist das gesamte Kindergeld (164 Euro) als Förderung einzuordnen, bei einem Grenzsteuersatz von 15% beläuft sich der Förderanteil auf 116 Euro bzw. 71% des Kindergeldes, bei einem Grenzsteuersatz von 35% nur noch auf 52 Euro bzw. 32% des Kindergeldes.

¹⁵ Kritik am FLA wird bereits seit geraumer Zeit geäußert; vgl. Heldmann 1986, wo auch ein interessanter, dem Konzept der Kindergrundsicherung ähnlicher Reformansatz entwickelt und empirisch analysiert wurde.

Übersicht 1: Zum Status quo der monetären Transfers für Kinder¹

	Beträge	Probleme
kindbedingte Freibeträge (falls günstiger als Kindergeld)	7.008 € (584 € p. M.)	mit steigendem Einkommen zunehmende Entlastungen;
Kindergeld	184 € bzw. 190 € (3. Kind) bzw. 215 € (ab 4. Kind)	< sächliches Existenzminimum laut Steuerrecht (derzeit 322 €), steuerlich anzuerkennender Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf (BEA) unberücksichtigt; vgl. Kasten;
Kinderzuschlag	maximal 140 € (damit Aufstockung des Kindergeldes auf das sächliche Existenzminimum; vgl. Kasten)	Einkommensanrechnung zu 50% bzw. 100% bei Nichterwerbseinkommen; unsystematische Höchsteinkommensgrenze; komplizierte Ausgestaltung; verbreitete Nichtinanspruchnahme (NI);
kindbedingte Elemente in sonstigen Transfers	Beispiel Wohngeld: ca. 60 € bis 100 €	Einkommensanrechnung von 30% beim Wohngeld führt zusammen mit der Einkommensanrechnung beim Kinderzuschlag zu kaum noch steigenden, teilweise sinkenden verfügbaren Einkommen; verbreitete Nichtinanspruchnahme (NI);
Sozialgeld und kindbedingte Kosten der Unterkunft (KdU) nach dem SGB II ²	- 215 € (unter 6 Jahren) - 251 € (6 bis 13 Jahre) - 287 € (ab 14 Jahre) zuzüglich KdU-Anteil (im Durchschnitt der Familien mit Leistungen nach dem SGB II: 60 € bis 100 €; vgl. Kasten)	steuerlich anzuerkennender Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf (BEA) unberücksichtigt; vgl. Kasten; weitgehende Einkommensanrechnung; Stigmatisierung; verbreitete Nichtinanspruchnahme (NI); Beträge nicht korrekt ermittelt (vgl. Urteil des BVerfG vom 09.02.2010).

¹ Die Übersicht ist auf ausgewählte Transferarten mit großer gesamtwirtschaftlicher Bedeutung beschränkt; besondere Bedarfssituationen und Härtefälle sind nicht berücksichtigt.

² Die Pauschbeträge entsprechen denen der Leistungen für Kinder nach dem SGB XII (Sozialhilfe), das für Nichterwerbsfähige und deren Angehörige konzipiert ist.

- Mit dem derzeitigen Kindergeld (bis Ende 2009: 164 Euro monatlich bzw. 170 Euro beim dritten bzw. 195 Euro beim vierten und jedem weiteren Kind; seit 2010: jeweils 20 Euro mehr) werden nur gut die Hälfte bzw. seit 2010 knapp drei Fünftel (Erst- und Zweitkinder) bis etwa zwei Drittel (ab dem vierten Kind) des sächlichen Existenzminimums von derzeit 322 Euro – vgl. dazu die Übersicht im folgenden Kasten – abgedeckt. Dies ist umso gravierender, als der Referenzbetrag des sächlichen Existenzminimums auf nicht verfassungsgerecht ermittelten Grundlagen beruht und infolge der zum Januar 2011 anstehenden Neubemessung voraussichtlich erhöht werden muss. Zwar 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 konkrete und bürokratische Ausgestaltung dieses Transfers und die fehlende Einbindung in den allgemeinen FLA werden allerdings nur wenige Familien erreicht.¹⁶ 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% bedeutete, hat sich die Zahl der Empfänger/innen von Kinderzuschlag zwar mehr als verdoppelt. Sie ist aber mit gut 100.000 Familien und gut 250.000 Kindern¹⁷ bzw. etwa 1,5% aller Kinder, für die Kindergeld bezogen wird, angesichts des Ausmaßes von Kinderarmut in Deutschland noch immer gering; denn nach Berechnungen auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) lebte 2006 etwa jedes fünfte Kind unter der relativen Einkommensarmutsgrenze (Becker 2009: 100), und für 2004 wurde die Zahl der Kinder unter 15 Jahren, die in verdeckter Armut lebte, auf etwa 1 Mio. geschätzt (Becker 2006: 37).

- Abgesehen von dem Zurückbleiben des Kindergeldes hinter dem sächlichen Existenzminimum stößt das derzeitige System des FLA auf weitergehende verfassungsrechtliche Einwendungen. Danach müsse der verfassungsgerichtlich festgestellte Existenzminimum-Bedarf, der vom Gesetzgeber durch entsprechende kindbedingte Freibeträge akzeptiert wurde, insgesamt für alle Kinder garantiert sein (Gleichheitsgrundsatz). Dabei gehe es ausdrücklich nicht nur um das sächliche Existenzminimum des Kindes, sondern auch um den steuerlich anerkannten Betreuungs- und Erziehungsbedarf (Lenze 2008). Beide Elemente des von der Steuer freigestellten kindbedingten Mindestbedarfs summieren sich derzeit auf 502 Euro pro Kind monatlich. Dieser Gesamtbetrag wird mit dem Kindergeld

¹⁶ Vgl. Becker/Hauser 2007.

¹⁷ 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.

Existenzminimum von Kindern – verschiedene (Teil-)Begriffe

- a) **Monetäre Regelleistung für Kinder** (Grundsicherungsrecht: SGB II und SGB XII): *Regelsatz* im Rahmen der Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt, HLU) und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung bzw. *Sozialgeld* im Rahmen des Arbeitslosengeldes II (ALG II). Die Beträge (Stand: Juli 2009 bis Dezember 2010) belaufen sich auf 215 Euro für Kinder unter 6 Jahren, 251 Euro für Kinder von 6 bis 13 Jahren und 287 Euro für Kinder ab 14 Jahren. Sie müssen allerdings bis zum Januar 2011 neu bemessen werden, da das Bundesverfassungsgericht das bisherige Ableitungsverfahren als nicht verfassungsgerecht befunden hat. Die monetären Regelleistungen umfassen nicht die *Wohnkosten* (KdU: Kosten der Unterkunft einschließlich Heizkosten), die bisher wegen ihrer starken regionalen Streuung nicht pauschaliert, sondern in der tatsächlich anfallenden Höhe – soweit diese als angemessen anerkannt wird – vom Grundsicherungsträger geleistet wird. Aus dem dritten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung lassen sich für Januar 2008 durchschnittliche kindbedingte KdU von 58 Euro (2. Kind einer Paarfamilie) bis 107 Euro (1. Kind einer/eines Alleinerziehenden) ableiten (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2008: 333)¹. Die Statistik der Grundsicherung für Arbeitssuchende über die Wohn- und Kostensituation nach Kreisen (Bundesagentur für Arbeit 2010) belegt die Abhängigkeit der KdU von der Wohngegend der Bedarfsgemeinschaften mit ALG II-Bezug, aber auch vom Typ der Bedarfsgemeinschaft bzw. der Anzahl der Kinder (Degression der Wohnkosten). So ergeben sich beispielsweise für Brandenburg an der Havel durchschnittliche kindbedingte KdU von 51 Euro (3. Kind einer Paarfamilie) bis 96 Euro (1. Kind einer/eines Alleinerziehenden) gegenüber entsprechenden Beträgen von 57 Euro bis 170 Euro in München Stadt¹. Somit ergibt sich in der Summe ein sozialgesetzliches Grundsicherungsniveau von 266 Euro für ein Kind unter 6 Jahren mit zwei älteren Geschwistern in Brandenburg an der Havel bzw. von 457 Euro für ein 15jähriges Kind einer Alleinerziehenden in München Stadt. Hinzu kommen gegebenenfalls Mehrbedarfzuschläge, insbesondere für Alleinerziehende, aber auch im Falle kostenaufwändiger Ernährung aus medizinischen Gründen.
- b) **Sächliches Existenzminimum von Kindern** (Terminologie des für die Einkommensbesteuerung relevanten Existenzminimumberichts; vgl. BMF 2008): monetäre Regelleistung zuzüglich pauschalierter kindspezifischer Wohnkosten (KdU: Kosten der Unterkunft einschließlich Heizkosten). Beim sächlichen Existenzminimum des Steuerrechts wird nicht nach dem Alter der Kinder differenziert. Nach Ergebnissen des Existenzminimumberichts von 2008 ergibt sich für 2010 ein Betrag von 322 Euro pro Monat, der bereits für die Besteuerung im Jahr 2009 zugrunde gelegt wird.
- c) **Steuerrechtliches Existenzminimum von Kindern insgesamt:** sächliches Existenzminimum (s. o. unter b) zuzüglich pauschalierter Aufwendungen für Betreuung, Erziehung und Ausbildung (BEA). Die BEA-Pauschale beläuft sich derzeit auf 180 Euro monatlich, so dass sich ein Betrag von insgesamt 502 Euro ergibt, der durch entsprechende Freibeträge von der Besteuerung ausgenommen ist.

¹ Die Ableitung kindbedingter KdU aus den vorliegenden Beträgen pro Bedarfsgemeinschaft (BG) erfolgte nach der Differenzmethode: durchschnittliche KdU der BGs mit x Kindern abzüglich durchschnittliche KdU der BGs mit (x-1) Kindern.

weit (2010: um etwa drei Fünftel) 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 Euro¹⁸ 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 (Sozialgeld und kindbedingte KdU). 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 pauschalierten) steuerrechtlichen Existenzminimum von 502 Euro zurück und nähern sich der Freibetragssumme nur bei weit überdurchschnittlichen (anerkannten) KdU an – z. B. mit 457 Euro für ein 14jähriges Kind einer Alleinerziehenden in München Stadt (Erstkind, vgl. die Übersicht im vorangestellten Kasten; bei einem weiteren Kind wirkt sich eine starke Wohnkostendegression aus, im vorliegenden Beispiel von etwa 60 Euro, so dass der sozialrechtliche Betrag für das zweite Kind ab 14 Jahren bei 396 Euro liegt)¹⁹.

- Schließlich widerspricht es verbreiteten Vorstellungen von vertikaler Verteilungsgerechtigkeit, wenn sich infolge des Nebeneinanders von Kindergeld und kindbedingten Freibeträgen im oberen Einkommensbereich mit dem Einkommen steigende Entlastungen ergeben; sie sind Ausdruck des Vorrangs horizontaler Gerechtigkeitsprinzipien bzw. der verfassungsrechtlichen Maxime, dass das kindliche Existenzminimum steuerfrei zu stellen ist. Bei einem Grenzsteuersatz von 42% (45%) zuzüglich des Solidaritätszuschlags resultiert aus den kindbedingten Freibeträgen (bis Ende 2009 bei zusammen veranlagten Ehepaaren 6.024 Euro p. a.) eine Steuerersparnis von etwa 222 Euro (238 Euro) monatlich. Somit liegt die staatliche Förderung der unteren Einkommensschicht und der breiten Mittelschicht um 58 Euro bis zu 74 Euro pro Monat unter der der Kinder am obersten Verteilungsrand; bei Dritt- und weiteren Kindern fallen die Unterschiede allerdings geringer aus (2009: mindestens 43 Euro).

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

¹⁹ Der Betrag erhöht sich um 12% der Eckregelleistung (§21 Abs. 3 SGB II), also 43 Euro, auf 500 Euro, wenn der Mehrbedarfzuschlag für Alleinerziehende – da kindbedingt – dem Kind zugerechnet wird. 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.

Resümierend sind in Abbildung 1 die Effekte der in Übersicht 1 aufgeführten Einzelleistungen in ihrem Zusammenwirken dargestellt. Die Grafik zeigt am Beispiel eines Ehepaares mit zwei Kindern unter 6 Jahren, wie sich der Gesamttransfer (Ordinate) aus Kindergeld (Rechtsstand 2009), ALG II und Sozialgeld²⁰, Kinderzuschlag, Wohngeld und kindbedingten Freibeträgen (Rechtsstand 2009) mit steigendem Bruttoerwerbseinkommen (Abszisse) im Status quo entwickelt. Im Niedriglohnbereich werden aufstockende Leistungen nach dem SGB II bezogen; die weitgehende Anrechnung des Erwerbseinkommens auf die ergänzende Transferleistung wirkt sich wie ein hoher impliziter Sondersteuersatz aus – das Transfereinkommen fällt bis zu einem Bruttolohn von etwa 1.300 Euro monatlich steil ab. Durch den Kinderzuschlag wird dieses Gefälle zunächst zwar vermindert, durch die Kombination der Einkommensanrechnung zu 50% mit der Einkommensanrechnung beim parallel bezogenen Wohngeld von 30% aber nur mäßig und wegen der Höchsteinkommensgrenze lediglich in einem engen Segment. Nach Überschreiten der Wohngeldgrenze ergibt sich für einen breiten mittleren Lohnbereich ein konstantes TransfERNiveau in Höhe des Kindergeldes von 328 Euro für zwei Kinder im Jahr 2009, während im oberen Bereich – etwa ab Bruttoerwerbseinkommen von 6.000 Euro monatlich – allmählich bis auf 445 Euro zunehmende Begünstigungen auftreten; hier ist die Berücksichtigung der kindbedingten Freibeträge günstiger als das Kindergeld. Im Höchsteinkommensbereich bei zu versteuernden Einkommen von mehr als 41.667 Euro p. M.²¹, in dem der so genannte Reichensteuersatz von 45% einsetzt, steigen die Begünstigungen nochmals bis auf maximal 477 Euro bei zwei Kindern (grafisch nicht dargestellt).

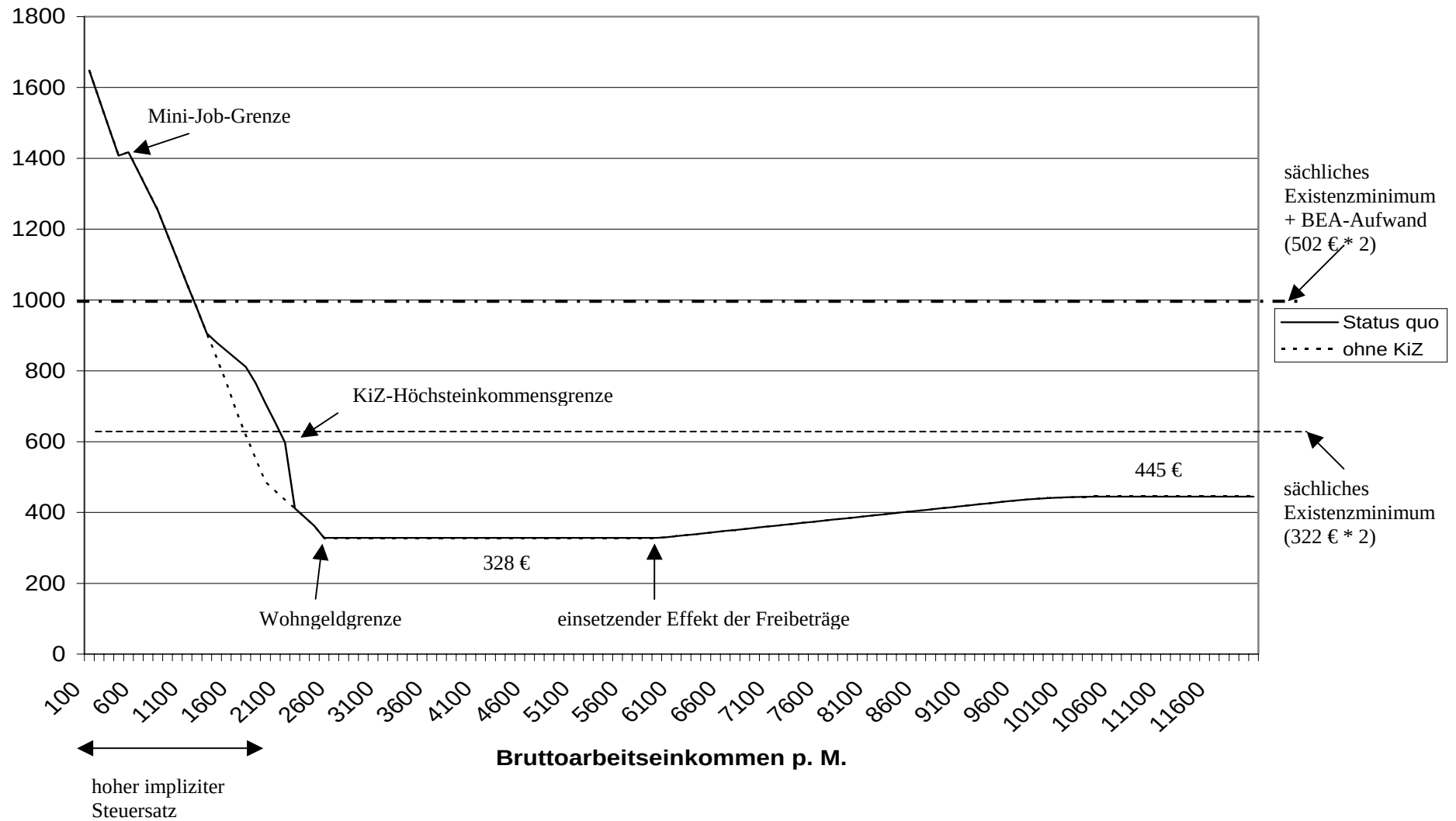
Die Abbildung veranschaulicht die bereits erörterten wesentlichsten Kritikpunkte am derzeitigen System monetärer Unterstützungen von Familien: Es ist geprägt

- von hohen impliziten Steuersätzen im untersten Einkommensbereich mit vorrangigen Einkommen unterhalb oder nur knapp oberhalb des (pauschalierten) elterlichen Existenzminimums;
- einem weit unterhalb des kindlichen Existenzminimums liegenden Transfer im prekären Bereich und in der unteren Mittelschicht;
- und auf der anderen Seite vergleichsweise hohen Entlastungsbeträgen in den oberen Schichten.

²⁰ Dabei wurde von den im dritten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2008: S. 333) veröffentlichten durchschnittlichen KdU dieses Familientyps in Höhe von 571 Euro ausgegangen.

²¹ Diese oberste Tarifzone bezieht sich auf zu versteuernde Jahreseinkommen von mehr als 250.000 Euro bei einzeln Veranlagten bzw. 500.000 Euro bei zusammen veranlagten Ehepaaren; § 32a EStG.

Abbildung 1: Gesamttransfer im Status quo aus ALG II/Sozialgeld, Kindergeld (2009), Wohngeld, Kinderzuschlag und kindbedingten Freibeträgen (2009) bei Ehepaaren mit zwei Kindern unter 6 Jahren nach dem Bruttoerwerbseinkommen



Vor diesem Hintergrund sind verschiedene Vorschläge zur Reform bzw. Ergänzung des allgemeinen FLA, die parallel zu den derzeitigen Bemühungen um eine Ausdehnung der außerhäuslichen Kinderbetreuung und Verbesserung des Bildungssystems erfolgen sollte, entwickelt worden. In der Ausrichtung unterscheiden sich die Ansätze allerdings grundsätzlich, so dass für eine sachliche Diskussion eine systematische Gegenüberstellung der Wirkungsweisen erforderlich ist. Dies ist das Ziel der vorliegenden Studie, die zum Einen auf einem modelltheoretischen Ansatz (Erster Teil) und zum Anderen auf einem empirisch fundierten Simulationsansatz (Zweiter und Dritter Teil) basiert. Auf die vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 angeordnete Neubemessung der Regelleistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII kann nicht eingegangen werden, da diese komplexe Aufgabe den Rahmen der Untersuchungen sprengen würde. Wenn infolge dieser thematischen Eingrenzung bei den Darstellungen des Status quo sowie bei den Bemessungen der Reformleistungen auf die bis Ende 2010 geltenden Beträge des ALG II bzw. Sozialgeldes und des steuerrechtlichen Existenzminimums (vgl. Kasten in diesem Kapitel) rekuriert wird, so ist dies aber keineswegs als normative Anerkennung dieser Regelungen zu verstehen. Vielmehr wird eine Neuberechnung mit einem methodisch haltbaren Verfahren für dringend erforderlich gehalten (Becker 2007, dies. 2008). Bei einem veränderten – höheren – Grundsicherungsniveau würden die systematischen Unterschiede zwischen den Wirkungsweisen der hier einbezogenen Modelle zur Reform des FLA allerdings bestehen bleiben. Das Niveau der von den bisher konzipierten Reformen vorgesehenen Leistungen müsste freilich überdacht und gegebenenfalls angepasst werden.

2 Reformkonzepte mit unterschiedlichen Leitideen

2.1 Drei Konzepte im Überblick

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

- (1) **Kindergrundsicherung** (Existenz sicherndes und zu versteuerndes Kindergeld): Der weitestgehende Vorschlag ist als *grundsätzliche Neugestaltung* des FLA angelegt. Das sozio-kulturelle Existenzminimum jedes Kindes – einschließlich des Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarfs – soll mit einem familienpolitischen Transfer und unter Berücksichtigung der steuerlichen Leistungsfähigkeit der Eltern gesichert werden²², soweit dies durch eine Pauschale möglich ist; besondere Bedarfskonstellationen müssten freilich weiterhin in nachrangigen Sicherungssystemen abgedeckt werden, da dies im Rahmen eines allgemeinen FLA grundsätzlich nicht möglich ist. Kindbedingte Freibeträge sollen entfallen.²³ Durch eine Anhebung des Kindergeldes auf den (pauschalierten) Mindestbedarf sollen Kinderarmut verringert, insbesondere verdeckte Armut reduziert und Inkonsistenzen der bestehenden Regelungen abgebaut werden. Gleichzeitig sollte dieses Kindergeld aber der Einkommenssteuer unterworfen werden, da der Unterstützungsbedarf mit der finanziellen Situation der Eltern variiert. Im Gegensatz zum derzeit im oberen Einkommensbereich steigenden Entlastungseffekt des dualen FLA würde die Förderung mit zunehmendem Einkommen sinken. Die Vermögenssituation der Familien soll aber unberücksichtigt bleiben. Dieses Konzept der Kindergrundsicherung wurde von Becker und Hauser (2007: 49), vom Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband Gesamtverband e. V. und vom Zukunftsforum Familie (2009) in die Diskussion eingebracht; es wird mittlerweile vom Bündnis Kindergrundsicherung, dem mehrere Verbände und einzelne Wissenschaftler/innen angehören²⁴, unterstützt.

²² Vgl. in diesem Kontext Schlee 1994 über grundsätzliche Aspekte der einkommensteuerlichen Behandlung von Transferzahlungen.

²³ Somit muss die Kindergrundsicherung so hoch ausfallen, dass verfassungsgerichtliche Vorgaben zur horizontalen Steuergerechtigkeit erfüllt sind. Im oberen Einkommensbereich muss also nach Abzug der Steuer auf das Kindergeld mindestens der Betrag verbleiben, der sich als Steuerersparnis aus dem Abzug des kindlichen Existenzminimums vom steuerpflichtigen Einkommen ergibt.

²⁴ Das Bündnis Kindergrundsicherung wird unterstützt von der Arbeiterwohlfahrt, von der Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen, von der deutschen Gesellschaft für Systemische Therapie und Familientherapie, vom Deutschen Kinderschutzbund, von der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, von Pro Familia, vom Verband berufstätiger Mütter, vom Zukunftsforum Familie sowie von den Professor/inn/en Hans Bertram, Ernst-Ulrich Huster, Heiner Keupp, Ronald Lutz, Stefan Sell und Margherita Zander.

- (2) **Kindergelderhöhung und Wegfall der kindbedingten Freibeträge:** Alternativ wird eine deutliche Kindergelderhöhung ohne Einbeziehung in die Einkommensbesteuerung diskutiert. Damit wird – anders als mit der Kindergrundsicherung – eine Reform *innerhalb des bestehenden Systems des FLA* angemahnt. Beispielsweise hat der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) (2008) neben der Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn eine Kindergelderhöhung „perspektivisch bis zur Höhe des sächlichen Existenzminimums“ (DGB 2008: 5) vorgeschlagen, die im Rahmen der Berechnung von Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII anrechnungsfrei sein soll. Unter der Maxime, dass jedes Kind dem Staat gleich viel wert sei, kann der im oberen Einkommensbereich steigende Entlastungseffekt der derzeitigen Regelungen vermieden werden, indem das höhere Kindergeld die Streichung der kindbedingten Freibeträge verfassungsrechtlich erlaubt.
- (3) **Verbesserung des Kinderzuschlags (KiZ):** Ein weiteres Reformkonzept, das sich *innerhalb des bestehenden Systems des FLA* bewegt, setzt beim Kinderzuschlag an. „Nachbesserungs-“ bzw. Reformvorschläge haben die „Geschichte“ des Kinderzuschlags von Beginn an begleitet (Becker/Hauser 2007; Martens 2007). Eine weit reichende Reform dieses 2005 eingeführten Instruments wird derzeit insbesondere im DGB als ein Modul im Kontext eines umfassenderen Forderungskatalogs diskutiert; Letzterer umfasst eine verfassungskonforme Neuberechnung von SGB II- bzw. SGB XII-Leistungen, die freilich parallel zu allen hier untersuchten Reformalternativen vorausgesetzt wird (vgl. Kapitel 1.2), die Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns – dies empfiehlt sich auch bei den anderen Konzepten zur Reform des FLA – und eine Wohngeldreform. Vorrangiges Ziel der Kinderzuschlagsreform bzw. des Maßnahmenbündels ist die Reduzierung der Zahl der Familien, die wegen niedriger vorrangiger Einkommen – insbesondere Erwerbseinkommen – nach jetziger Gesetzeslage auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende bzw. auf Sozialgeld für ihre Kinder angewiesen sind, und die Bekämpfung verdeckter Armut durch einen Transfer mit vergleichsweise großer Akzeptanz (BMFSFJ 2009a: 73) und geringem Stigma.

Bei jedem dieser Reformmodelle wird unterstellt, dass die kindbezogene Leistung voll den Kindern zugute kommt, auch wenn sie an einen Elternteil gezahlt wird. Dies ist zwar nur schwer zu überprüfen und auch kaum administrativ abzusichern. Es gibt bisher aber – abgesehen von spektakulären Einzelfällen der Vernachlässigung von Kindern, die in die Zuständigkeit von Kinder-, Jugend- und Familienhilfe fallen – keine Hinweise darauf, dass kindbezoge-

ne Transfers nicht beim Kind „ankommen“. Vielmehr lässt sich aus einer Studie auf der Basis von Befragungen von Familien mit Bezug von Grundsicherungsleistungen schließen, dass die Eltern eher bei sich selbst als bei den Ausgaben für ihre Kinder sparen (Wüstendörfer 2008). Für Kinder ab 18 Jahren ist allerdings zu erwägen, die jeweilige Leistung zumindest teilweise direkt an sie auszuzahlen – auch um ihre Selbständigkeit zu fördern.

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

2.2 Konkrete Varianten der Ausgestaltung

Im Folgenden werden die drei Reformansätze mit jeweils zwei konkreten Ausgestaltungsvorschlägen erörtert, die in Tabelle 1 skizziert sind. Alle sechs Varianten orientieren sich an den im Jahr 2009 gültigen bzw. beschlossenen Bemessungen der Bestandteile des kindlichen Existenzminimums, die dem SGB II, SGB XII und dem Steuerrecht zugrunde liegen (vgl. den Kasten in Kapitel 1.2) und im Siebenten Existenzminimumbericht hergeleitet wurden.²⁵ Die

²⁵ Die Erhöhung von Kindergeld und die kindbedingten Freibeträge zum Januar 2010 verringert unmittelbar die Nettokosten der Reformmodelle; denn eine entsprechende Erhöhung der Parameter der Reformkonzepte ist noch nicht erforderlich, da die Ergebnisse des Siebenten Existenzminimumberichts bisher weiterhin maßgeblich sind. Die mit Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 geforderte Neubemessung (nicht nur) des kindlichen Existenzminimums könnte allerdings Auswirkungen auf die Bruttobeträge der Kindergrundsicherung sowie auf die mindestens notwendige Kindergelderhöhung haben, falls dadurch die Summe aus Kinderfreibetrag – der dem sächlichen Existenzminimum entspricht – und Freibetrag für Betreuung und Erziehung oder Ausbildung steigt. Ein Anstieg der Freibetragssumme ist allerdings nicht zwingend. Denn in dem Maße, wie bildungsrelevante Aufwendungen von Eltern für ihre Kinder in den Regelleistungen und demzufolge im steuerlichen „sächlichen“ Existenzminimum von Kindern berücksichtigt werden, könnte der Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung vermindert werden.

Tabelle 1: Reformvarianten für den Kinderlastenausgleich

Neuer FLA: Konzept einer Kindergrundsicherung in Form eines Existenz sichernden und zu versteuernden Kindergeldes		
Kindergrundsicherung I (KiG_ESt_1)	502 € (Summe der Frei- beträge im Status quo)	Systemwechsel mit Regelungsbedarf im Detail; kindbedingte Freibeträge, Kinderzuschlag, Sozialgeld, weitere kindbedingte Transfers (Transferan- teile) entfallen; überdurchschnittliche Wohnkosten und Sonderbedarfe sind in nachrangigen Grundsicherungssys- temen abzudecken; hohe Kosten.
Kindergrundsicherung II (KiG_ESt_2)	454 € (Nettobetrag beim Reichensteuersatz ent- spricht der nach derzeiti- ger Besteuerung maxima- len Steuerersparnis)	
Veränderungen des bestehenden FLA		
Kindergelderhöhung I (KiG_1)	KiG = 238 € (maximale Steuerersparnis bei der- zeitiger Freibetragsrege- lung)	Kindbedingte Freibeträge entfallen; Erhöhungsbetrag des Kindergeldes wird auf ALG II und Sozialgeld bzw. Sozialhilfe nicht angerechnet; Kin- derzuschlag, Wohngeld und sonstige Transfers bleiben unverändert.
Kindergelderhöhung II (KiG_2)	KiG = 322 € (sächliches Existenzminimum 2010)	
Verbesserung des Kin- derzuschlags I (KiZ_1)	KiZ = max. 200 (unter 6 J.) bzw. 236 (6-13 J.) bzw. 272 (ab 14 J.) Euro; Höchsteinkommensgren- ze entfällt; begrenztes Wahlrecht zwischen KiZ- und ALG II-Bezug;	KiZ-Erhöhung bei Alleinerziehenden um Mehrbedarfszuschlag (analog zum SGB II).
Verbesserung des Kin- derzuschlags II (KiZ_2)		Senkung der Transferentzugsrate bei elterlichem Nichterwerbseinkommen von 100% auf 70%.

gesetzlich festgelegte Höhe des Existenzminimums ist zwar sehr umstritten²⁶ und muss laut Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 neu ermittelt werden; die diesbezügliche Diskussion kann aber – wie bereits ausgeführt (Kapitel 1.2) – im Rahmen dieser Analyse von grundsätzlichen Konzepten zur Reform des FLA nicht aufgegriffen werden. Bei der Interpretation der folgenden Analysen ist allerdings zu beachten, dass nach einer deutlichen Anhebung der SGB II- bzw. SGB XII-Regelleistungen – dies entspräche der fundierten Kritik des BVerfG am bisherigen Bemessungsverfahren und würde zu einer Verringerung des Ausmaßes relativer Einkommensarmut im künftigen „Status quo“ führen – die in Tabelle 1 genannten Beträge der Reformkonzepte überdacht und eventuell angepasst werden müssten.

2.2.1 Kindergrundsicherung

Das Konzept der Kindergrundsicherung ist mit einer Neugestaltung des FLA und weit reichenden Veränderungen des Steuer- und Sozialrechts verbunden. Die praktische Umsetzung erfordert Sorgfalt in vielen Details, um das Ziel der Sicherung des Existenzminimums von

²⁶ Vgl. in diesem Zusammenhang z. B. Becker 2008, Martens 2008, Liessem et al. 2008.

Kindern durch die Gesellschaft – soweit dies durch eine Pauschale möglich ist – in Abhängigkeit von der steuerlichen Leistungsfähigkeit der Eltern zu erreichen. Den hier einbezogenen Varianten der Kindergrundsicherung liegt ein vom Alter des Kindes und von der Zahl der Kinder bzw. ihrer Rangordnung im Haushalt unabhängiges Kindergeld zugrunde. Denn bisherige Abstufungen des soziokulturellen Existenzminimums von Kindern sind umstritten, so dass diesbezügliche Forschungen abgewartet werden. Von möglichen altersspezifischen Bedarfsunterschieden und potenziellen Einsparungen beim gemeinsamen Wirtschaften im Haushalt bei mehreren Kindern, deren Berücksichtigung zu einem geringeren fiskalischen Aufwand führen könnte, wird also bei den im Folgenden berücksichtigten Kindergrundsicherungsmodellen abgesehen – obwohl deren Relevanz grundsätzlich anerkannt wird. Wegen dieser Vereinfachungen und der Ungewissheit hinsichtlich der Neubemessung des soziokulturellen Existenzminimums ist der Begriff des Existenz sichernden und zu versteuernden Kindergeldes konzeptionell zu verstehen, d. h. er nennt das Ziel des Reformmodells, ohne bezüglich der hier veranschlagten Höhe festgelegt zu sein. Diese ist letztlich nicht nur von den bereits genannten variablen Parametern abhängig, sondern auch von potenziellen Reformen im Gesundheitssystem: Im Rahmen dieser Untersuchung wird unterstellt, dass Kinder beitragsfrei bei ihren Eltern in der gesetzlichen Krankenversicherung mitversichert sind; andernfalls müsste die Transferzahlung entsprechend höher bemessen werden.

Die *erste Variante* der Konkretisierung eines Existenz sichernden und zu versteuernden Kindergeldes (KiG_ESt_1) entspricht der Summe der beiden kindbezogenen steuerlichen Freibeträge nach der Rechtslage von 2009. Sie wird beispielsweise vom Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband Gesamtverband e. V. und vom Zukunftsforum Familie (2009) bzw. vom Bündnis Kindergrundsicherung vorgeschlagen. Mit dem Betrag von 502 Euro pro Monat bzw. 6.024 Euro pro Jahr und pro Kind soll neben dem sächlichen Existenzminimum einschließlich der durchschnittlichen Wohnkosten auch der Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf (BEA-Bedarf) eines Kindes aus unteren Einkommensschichten gedeckt werden. Dies gilt prinzipiell auch für die – ebenfalls zu versteuernde – *zweite Variante* der Kindergrundsicherung mit der etwas geringeren Höhe von 454 Euro pro Monat bzw. 5.448 Euro pro Jahr und pro Kind (KiG_ESt_2). Hintergrund für die Einbeziehung einer „kleinen“ Variante der Kindergrundsicherung ist die Annahme, dass künftig ein zunehmender Teil der außerhäuslichen Kinderbetreuung (Kindertageseinrichtungen, Ganztagschulen) staatlich bereitgestellt und finanziert wird. Dementsprechend könnte die für Betreuung, Erziehung und Ausbildung vorgesehene Komponente der Kindergrundsicherung (180 Euro p. M. bzw. 2.160 € p. a.) etwas

geringer als der im Jahr 2009 geltende entsprechende Freibetrag ausfallen und wurde auf den Mindestbetrag nach derzeitigen verfassungsrechtlichen Vorgaben gesetzt: Bei einem Bruttokindergeld von 454 Euro ergibt sich beim Reichensteuersatz einschließlich Solidaritätszuschlag ein Nettobetrag von 238 Euro, was der nach der Freibetragsregelung von 2009 maximalen Steuerersparnis entspricht; bei jeder Erhöhung des Spitzensteuersatzes müsste das Bruttokindergeld der „kleinen“ Variante der Kindergrundsicherung allerdings entsprechend erhöht werden, um der derzeitigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur „horizontalen Verteilungsgerechtigkeit“ zu genügen. Dagegen ist es fraglich, ob nach einer Erhöhung des Niveaus der Regelleistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII auch die Bruttobeträge der beiden Varianten der Kindergrundsicherung angehoben werden müssten. Denn falls mit der Neubemessung des Sozialgeldes – wie vom Bundesverfassungsgericht gefordert – eine Ausweitung des sächlichen auf ein soziokulturelles Existenzminimum erfolgt, also ein Teil des im SGB II bisher nicht berücksichtigten Aufwands für Betreuung, Erziehung und Ausbildung (BEA)²⁷ in das Sozialgeld verlagert wird, vermindert sich der darüber hinaus gehende zusätzliche Kindesbedarf entsprechend²⁸; der für die Höhe der Kindergrundsicherung maßgebliche Gesamtbetrag würde gegebenenfalls unverändert bleiben. Inwieweit eine derartige Konstellation eintreten wird, bleibt abzuwarten.

Da das Konzept der Kindergrundsicherung kein bedingungsloses Grundeinkommen²⁹ nach dem „Gießkannenprinzip“ darstellt sondern faktisch infolge der Besteuerung einkommensabhängig gestaltet ist, muss mit steigendem Einkommen ein zunehmender Teil des Familieneinkommens zur Deckung des soziokulturellen Existenzminimums der Kinder eingesetzt werden. Lediglich bei zu versteuernden Einkommen unterhalb des steuerlichen Grundfreibetrags bzw. des steuerlich anerkannten elterlichen Existenzminimums erfolgt eine volle Finanzierung des (pauschalierten) kindlichen Existenzminimums durch die Gesellschaft. Dementsprechend könnten zahlreiche kindbedingten Transferzahlungen des derzeitigen Systems – insbesondere

²⁷ Zum Erziehungsbedarf gehören beispielsweise die Kosten für die Mitgliedschaft in Vereinen, für die Begegnung mit anderen Kindern oder Jugendlichen außerhalb des häuslichen Bereichs, das Erlernen und Erproben neuer Kommunikationstechniken, den Zugang zu Kultur- und Sprachfertigkeit, die verantwortliche Nutzung der Freizeit und die Gestaltung der Ferien (BVerfGE 99, S.126). Es handelt sich also weitgehend um Bedarfe, deren Einbeziehung in das Sozialgeld bzw. deren Deckung für Kinder in Familien mit Bezug von Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII gefordert wird.

²⁸ Bei einer aus der Regelleistungserhöhung folgenden Ausweitung des sächlichen Existenzminimums müsste auch die Höhe des steuerrechtlichen BEA-Freibetrags überdacht werden.

²⁹ Als bedingungsloses und universelles Grundeinkommen wird eine Transferleistung bezeichnet, die das soziokulturelle Existenzminimum aller Bürgerinnen und Bürger sichern soll und voraussetzungslos an alle in Deutschland lebenden Menschen „von der Wiege bis zur Bahre“ gezahlt wird. Wenn die voraussetzungslose Existenzsicherung auf Kinder beschränkt wird, handelt es sich um ein bedingungsloses (also auch vom Elterneinkommen unabhängiges) und (hinsichtlich des Begünstigtenkreises) eingeschränktes Grundeinkommen. Vgl. Hauser 1996, insbesondere S. 46 f. und 59 f., sowie Hauser 2006, insbesondere Kapitel 4.1 und 4.2.

der Kinderzuschlag, das Sozialgeld nach dem SGB II, Teile des Wohngeldes und der Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) – und aufwändige, für die Betroffenen häufig belastende Bedürftigkeitsprüfungen³⁰ entfallen. Sonder- und Mehrbedarfe sowie überdurchschnittliche Wohnkosten müssten allerdings weiterhin mit Wohngeld oder Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII gedeckt werden. Trotz dieser verbleibenden Notwendigkeit, für eine Teilgruppe von Kindern neben dem pauschalen Transfer individualisierte nachrangige Sozialleistungen zur Deckung besonderer existenzieller Bedarfe vorzusehen, ist insgesamt mit erhöhter Transparenz und mit einem erheblichen Bürokratieabbau zu rechnen. Zudem würde mit der Kindergrundsicherung die verdeckte Armut, die aus der Nicht-Inanspruchnahme von SGB II- und SGB XII-Leistungen sowie von Kinderzuschlag und Wohngeld resultiert, zumindest teilweise abgebaut werden.

Die politische Relevanz eines Ansatzes zur Neugestaltung des FLA hängt zunächst von der Verfassungsmäßigkeit ab. Diese wurde für die Kindergrundsicherung in der hier vorgeschlagenen Ausgestaltung in einem Gutachten von Frau Prof. Dr. Anne Lenze (2008: 27 f.) geprüft und bestätigt, da das Konzept auch bei hohen Einkommen, die dem „Reichensteuersatz“ unterliegen, zu Begünstigungen mindestens in Höhe der kindbedingten Freibeträge führt. Die Systemumstellung wäre aber über die Klärung dieser grundsätzlichen Frage hinaus mit einem erheblichen juristischen Regelungsbedarf verbunden, da das Einkommensteuergesetz und eine Vielzahl von Sozialgesetzen anzupassen wären. Bei der steuerrechtlichen Umsetzung sind insbesondere folgende Probleme bzw. Gesichtspunkte zu berücksichtigen.

- Zunächst stellt sich die eher technische Frage, wie die Besteuerung des Kindergeldes erfolgen sollte. Die Einbeziehung des Kindergeldes in die steuerliche Bemessungsgrundlage ist zwar auf den ersten Blick nahe liegend, erweist sich bei gegebenem Einkommensteuertarif aber als nicht zweckdienlich. Denn damit wäre im unteren Einkommensbereich eine zu hohe Steuerlast verbunden – die Familie würde unter das Existenzminimum sinken. Die zugrunde liegenden Zusammenhänge sowie eine alternative Umsetzung der Kindergeldbesteuerung werden in Abbildung 2 verdeutlicht. Die Darstellung enthält Verläufe des Nettofamilieneinkommens einschließlich der Kindergrundsicherung – aber ohne gegebenenfalls empfangene SGB II-Leistungen oder Wohngeld – am Beispiel eines Ehepaares mit zwei Kindern.

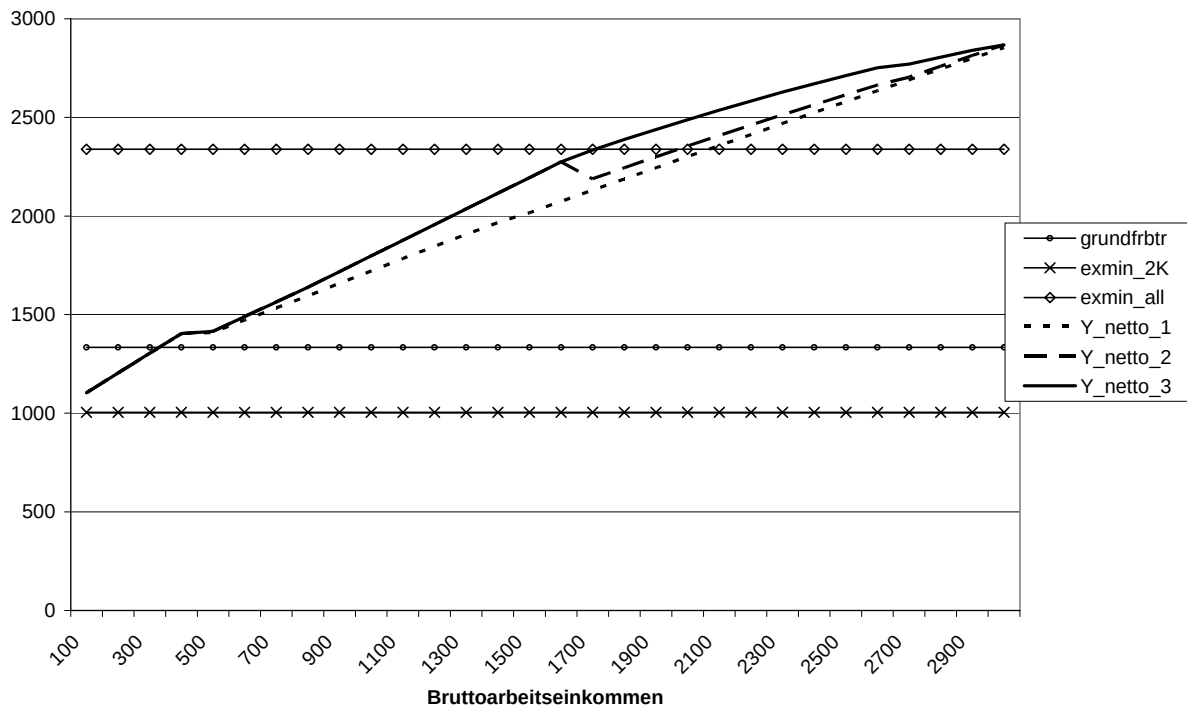
³⁰ Die Einkommensprüfung würde im Zuge der Einkommensbesteuerung erfolgen; eine Vermögensprüfung ist nicht vorgesehen, da die Kindergrundsicherung unabhängig vom Vermögen des Kindes und der Eltern bemessen werden soll.

- Bei elterlichen Einkommen zwischen Minijob-Grenze und Grundfreibetrag (bzw. steuerlichem Existenzminimum der Eltern) würde durch die Hinzurechnung des Kindergeldes zum zu versteuernden Einkommen die Freibetragsgrenze überschritten, ein Teil des Kindergeldes also mit dem Eingangssteuersatz und gegebenenfalls auch mit den schnell steigenden Steuersätzen der ersten Progressionszone belegt (vgl. den Verlauf des Familieneinkommens Y_{netto_1} in Abbildung 2). Das kindliche Existenzminimum wäre nicht gedeckt, da das Nettokindergeld dahinter zurückbleibt und kein weiteres Einkommen zur Schließung der Lücke zur Verfügung steht; denn das elterliche Einkommen reicht allenfalls zur Deckung des Existenzminimums der Eltern bzw. des Elternteils. Deshalb sollte anstelle der Einbeziehung des Kindergeldes in das zu versteuernde Einkommen der Grenzsteuersatz, der sich für das elterliche Einkommen ohne Kindergeld ergibt, auf das Kindergeld angewendet werden.³¹ Damit ist zwar eine möglicherweise unerwünschte Progressionsaussetzung für den Betrag des Kindergeldes verbunden, die aber bei fehlendem zu versteuernden Einkommen der Eltern (Steuersatz = 0%) die Steuerfreiheit auch des Kindergeldes gewährleistet.
- Bei elterlichen Einkommen in einem begrenzten Bereich oberhalb des Grundfreibetrags würde die Besteuerung des Kindergeldes aber trotz Progressionsaussetzung dazu führen, dass das Familiennettoeinkommen sinkt und das Existenzminimum nicht erreicht (vgl. den Verlauf Y_{netto_2} in Abbildung 2). Denn bei geringfügig oder mäßig über dem Grundfreibetrag liegendem zu versteuerndem Einkommen (z. B. um 50 Euro monatlich) würde die Steuer auf das Bruttokindergeld (im Beispiel: $502 \text{ Euro} \cdot 0,16 = 80 \text{ Euro}$) höher ausfallen als der Nettozuwachs des elterlichen Einkommens (42 Euro). Um dies zu vermeiden und zu gewährleisten, dass auch im Niedrigeinkommensbereich jede Bruttoeinkommenserhöhung zu einem Nettoeinkommensanstieg führt, ist für eine Übergangszone eine Abweichung vom Grenzsteuersatz nach unten für die Besteuerung des Kindergeldes vorzusehen. Eine pragmatische Regel, die dem Verlauf von Y_{netto_3} in Abbildung 2 zugrunde liegt, wäre die Begrenzung des steuerlichen Abzugs vom Kindergeld auf die (absolute) Höhe des Abzugs vom elterlichen Einkommen.³²

³¹ Alternativ könnte oberhalb des Grundfreibetrags eine steuerliche Freigrenze eingeführt werden. Dies würde bei Überschreitung der Freigrenze aber zu hohen Grenzbelastungen und entsprechenden Abbruchstellen im Nettoeinkommensverlauf führen.

³² Bei dieser dritten Variante der Umsetzung der Kindergeldbesteuerung wäre eine von Johannes Steffen (2009: 4) geäußerte Kritik hinfällig.

Abbildung 2: Nettofamilieneinkommen mit Kindergrundsicherung (Euro p. M.) in Abhängigkeit des Bruttoarbeitseinkommens der Eltern (Euro p. M.) – drei Umsetzungsvarianten der Besteuerung des Kindergeldes (Basis: Einkommensteuertarif 2010)



Legende zu Abbildung 2:

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

- Weitere Probleme bei der Umsetzung der Kindergrundsicherung ergeben sich aus den Gestaltungsmöglichkeiten im Einkommensteuerrecht. Um deren Ausnutzung für die Kindergrundsicherung zu vermeiden, ist ein umfassender Einkommensbegriff zur Ableitung des auf das Kindergeld anzuwendenden Steuersatzes zugrunde zu legen. Seit Einführung der Abgeltungsteuer ist zunächst darauf zu achten, dass auch die Kapitaleinkünfte bei der Ermittlung des relevanten Grenzsteuersatzes berücksichtigt werden – Kapitaleinkommen sind also dem Finanzamt zu übermitteln bzw. wie vor der jüngsten Reform zu deklarieren. Generell könnte das zugrunde zu legende Familieneinkommen in Anlehnung an den Jahreseinkommensbegriff des Wohngeldgesetzes (§ 14 WoGG) definiert werden; damit würden beispielsweise die auf erhöhte Absetzungen entfallenden Beträge, soweit sie die normale Abschreibung für Abnutzung nach § 7 EStG übersteigen, alle ausländischen Ein-

künfte, der Sparerfreibetrag, aber auch die steuerfreien Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- oder Nachtarbeit, Lohnersatzleistungen sowie die Einkommen aus Mini-Jobs einbezogen sein. Ob und inwieweit Verlustvorträge aus früheren Jahren, die das aktuelle zu versteuernde Einkommen mindern, bei der Ermittlung des Steuersatzes auf das Kindergeld geltend gemacht werden können, ist zu diskutieren.

- Für Familien mit steuerfreien Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld I, Elterngeld) sollte der Progressionsvorbehalt auch bei der Berechnung der Steuer auf das Kindergeld gelten; das Nettokindergeld würde in einigen Fällen entsprechend geringer als ohne Berücksichtigung der Höhe der Lohnersatzleistungen ausfallen.
- Schließlich sind Wege für eine zeitnahe Besteuerung des Kindergeldes zu entwickeln. Da eine exakte Steuerfestsetzung erst nach Ablauf des Steuerjahres möglich ist, kann es sich hierbei nur um Näherungslösungen handeln. Bei Arbeitnehmer/innen sollte die Besteuerung des Kindergeldes an das Lohnsteuerabzugsverfahren gekoppelt werden. Dies könnte entweder durch Übermittlung des Grenzsteuersatzes vom Arbeitgeber an die Kindergeldkasse erfolgen oder durch Überweisung des Bruttokindergeldes an den Arbeitgeber, der die Steuer auf das Kindergeld wie die Lohnsteuer abführt. Bei Selbständigen sollte die Steuer auf das Kindergeld in die Einkommensteuervorauszahlungen einbezogen, also an das Vorjahreseinkommen angeknüpft werden. Bei gravierenden Verschlechterungen der Einkommenssituation sollte aber eine sofortige (vorläufige) Anpassung der Steuer auf das Kindergeld möglich sein.

Abgesehen von steuerlichen Aspekten sind auch im Sozialrecht viele Grundsatz- und Detailfragen zu klären. Nach dem Leitgedanken der Kindergrundsicherung sollten zwar viele kindbedingte Transfers entfallen, soweit sie in der neuen Leistung aufgehen. Bei einigen kindbedingten Transfers bzw. Transferbestandteilen ist allerdings zwischen der Option, diese zu streichen, und der Alternative, das Nettokindergeld als anzurechnendes Einkommen zu berücksichtigen, zu entscheiden (Beispiel: Zuschussanteil des BAföG). Abgesehen davon verbleibt die Notwendigkeit von Anpassungen bzw. Harmonisierungen des reformierten FLA mit parallel weiter bestehenden Sozialleistungen, insbesondere mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende, mit der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und mit der Sozialhilfe. So ist zur Bemessung dieser nachrangigen Grundsicherungsleistungen für die Eltern bzw. den Elternteil die Bestimmung des kindbedingten Wohnkostenanteils notwendig, nach

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

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

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

dessen Abzug von den faktischen Wohnkosten der Familie sich die vom Grundsicherungsträger zu übernehmenden Kosten der Unterkunft (KdU) der Eltern ergeben.³³ Dabei sollten Wohnkosten nicht in pro Kopf gleicher Höhe zugerechnet werden, da Miete und Heizkosten mit zunehmender Haushaltgröße unterproportional steigen. Deshalb wurde in der vorliegenden Studie am Siebenten Existenzminimumbericht der Bundesregierung angeknüpft, aus dem die in Tabelle 2 (Spalte 1) ausgewiesenen Wohnkostenanteile von Kindern abgeleitet werden können³⁴. Beispielsweise würden sich bei einer Alleinerziehenden, die Anspruch auf Grundsicherung hat und eine Warmmiete von 440 Euro im Monat (5.280 Euro p. a.; Durchschnittswert in Brandenburg an der Havel) zahlt, im Falle von zwei Kindern die ihr zuzurechnenden KdU auf 279 Euro (440 Euro * (1 – 0,365)) belaufen. Eine andere mögliche Verfahrensweise wäre der Abzug der absoluten Höhe der im (Netto-) Kindergrundsicherungsbetrag enthaltenen Wohnkostenpauschale (nach vorliegender Quantifizierung: maximal 87 Euro pro Kind) von

³³ Die zugrunde liegende Interpretation der Kindergrundsicherung als Regelleistung einschließlich pauschalierter Wohnkosten des Kindes steht im Gegensatz zu den bei Steffen (2009: 3) aufgeführten drei Optionen der Berücksichtigung der KdU (Interpretation der Kindergrundsicherung als Transfer ohne kindbedingte KdU). Der von Steffen hinsichtlich seiner Varianten 1 und 3 geäußerte Einwand, mit einer derartigen Kindergrundsicherung würde das Ziel einer Herauslösung „armer“ Kinder aus dem „Hartz-IV“-Bezug nicht erreicht, trifft freilich weitgehend auch auf das hier vorgestellte Konzept zu. Dem ist allerdings entgegen zu halten, dass beim Existenz sichernden und zu versteuernden Kindergeld als „neuem“ allgemeinem FLA nicht die Ersetzung von SGB II-Leistungen im Vordergrund steht (vgl. Abschnitt 2.1); vielmehr soll eine deutliche, unbürokratische, von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten losgelöste Verbesserung der Situation von Familien, insbesondere der Familien in prekären Einkommensverhältnissen oder in verdeckter Armut, erreicht werden. Wenn damit die ALG II-Statistik nicht wesentlich „verbessert“ wird, da die meisten Eltern mit ALG II-Bezug nicht einmal ihr eigenes Existenzminimum sichern können, ist unseres Erachtens nicht dem Reformkonzept anzulasten, sondern eine Folge der faktischen Einkommensverteilung.

³⁴ Wohnkosten des Kindes bzw. der Kinder dividiert durch die Summe der Wohnkosten des Kindes bzw. der Kinder und der Eltern bzw. des Elternteils. Die Ermittlung der Wohnkosten im Siebenten Existenzminimumbericht unterliegt zwar vielfältiger Kritik; die Berücksichtigung von Alternativen würde aber den Rahmen dieser Untersuchung sprengen. Zudem geht es im vorliegenden Kontext lediglich um Relationen, nicht um Absolutbeträge.

den für die ALG II-Bemessung relevanten KdU. Dieser Ansatz der KdU-Aufteilung wird im hier präsentierten konzeptionellen Entwurf lediglich bei Familien, deren Wohnkosten über dem Durchschnitt der ALG II-Empfänger liegen und bei denen folglich die Wohnkostenpauschale in der Kindergrundsicherung nicht ausreicht, umgesetzt; denn andernfalls wäre eine Existenzsicherung nicht gewährleistet.

Anders als bei Familien mit ALG II-Bezug erscheint für Bezieher von Wohngeld, das als Zuschuss zu den Wohnkosten gestaltet ist, eine Modifizierung des zu berücksichtigenden Einkommens im Zuge der Einführung der Kindergrundsicherung als angemessen. Da im neuen, das pauschalierte soziokulturelle Existenzminimum abdeckenden Kindergeld eine Pauschale für die dem Kind zuzurechnenden Wohnkosten enthalten ist – und zwar in der im Siebenten Existenzminimumbericht abgeleiteten Höhe –, könnte eine Anhebung des wohngeldrelevanten Familieneinkommens um eben diesen Betrag (gegebenenfalls nach Abzug der darauf entfallenden Steuer) erfolgen. Die Alternative, das Wohngeld für den Haushalt ohne Berücksichtigung der Kinder zu berechnen, erscheint als weniger sinnvoll, da mit diesem Transfer regionale Wohnkostenunterschiede, die in die Kindergrundsicherung nicht eingehen, teilweise ausgeglichen werden sollen; zudem müsste bei dieser Variante der Teil des elterlichen Einkommens ausgeklammert werden, der für den Lebensunterhalt des Kindes bzw. der Kinder verwendet wird.

Im Vorfeld der Einführung der Kindergrundsicherung müsste zudem geprüft werden, wie Bedarfe, die mit einem Pauschbetrag im Rahmen des allgemeinen FLA nicht gedeckt werden können, abzugrenzen sind und von welchem Leistungssystem entsprechende ergänzende Transfers zu übernehmen wären. Dies betrifft z. B. – wie bereits erwähnt – überdurchschnittliche Wohnkosten bei Familien ohne Wohngeldanspruch, Mehrbedarfe von Alleinerziehenden, von behinderten oder kranken Kindern, bei Umzügen und Klassenreisen sowie Kosten in Härtefällen (medizinische Indikationen, Umgangsrecht etc.). Für derartige Kosten sollte weiterhin der Grundsicherungsträger, der für die Sicherung des elterlichen Existenzminimums zuständig ist, aufkommen, auch wenn es sich um kindbedingte bzw. teilweise dem Kind zuzurechnende Ausgaben handelt.³⁵ Die Grundsicherung nach dem SGB II bzw. SGB XII würde somit auch verbleibende elterliche Unterhaltspflichten umfassen.

³⁵ Der massiven Kritik der Vereinigten Dienstleistungsgewerkschaft (2009) am Konzept der Kindergrundsicherung liegt offenbar insofern ein Missverständnis zugrunde, als dort unterstellt wird, dass alle bisherigen Leistungen für überdurchschnittliche oder Sonderbedarfe entfallen würden. Die pauschale Kindergrundsicherung nach dem hier vorgeschlagenen Konzept soll aber nur bisher ebenfalls pauschal bemessene Transfers ersetzen.

Schließlich ist trotz der teilweisen Gegenfinanzierung der Kindergrundsicherung durch entfallende Transfers mit erheblichen Nettokosten zu rechnen, da die Mehrheit der Familien von der Reform begünstigt würde. Zur Finanzierung der fiskalischen Belastungen wird für die Modellrechnungen in der vorliegenden Studie eine prozentual einheitliche Anhebung des Einkommensteuerbelastungsniveaus bei ansonsten unverändertem Steuerbelastungsverlauf, approximiert durch einen Zuschlag auf die Einkommensteuer, angenommen³⁶. Dies ist nicht als realistisches Finanzierungskonzept gemeint – zumal dem verfassungsrechtliche Einwendungen entgegenstehen würden –, sondern eher als pragmatisches Messkonzept, um die Verteilungseffekte der diskutierten Vorschläge zur Reform des FLA so weit wie möglich von Finanzierungseffekten zu isolieren. Mittelfristig ist eine grundsätzliche Reform der Einkommensbesteuerung mit verändertem Tarif und Familien- oder Real- statt Ehegattensplitting oder aber Individualbesteuerung, möglicherweise in Kombination mit einer Erhöhung der Erbschaftsteuer und/oder Wiedereinsetzung der Vermögensteuer, zu erwägen, die zu dem für die Kindergrundsicherung notwendigen Mehraufkommen gegenüber dem Status quo führen könnte. Eine derartige Reform müsste allerdings durch intensive fachliche Diskussionen, Expertisen und ex ante-Evaluationen vorbereitet werden. Demgegenüber halten wir den Vorschlag einer sofortigen und vollständigen Abschaffung des Ehegattensplittings zur Finanzierung der Kindergrundsicherung, wie er beispielsweise vom Zukunftsforum Familie e. V. (2009) eingebracht wurde, ohne die Vorschaltung genauer Analysen für problematisch. Denn der Wegfall des Splittings würde vermutlich nicht nur für Ehepaare ohne Kinder und Ehepaare mit bereits erwachsenen Kindern, sondern auch für eine erhebliche Zahl von Familien mit abhängigen Kindern eine steuerliche Schlechterstellung bedeuten; der Nettoeffekt von Kindergrundsicherung und Steuerreform ist ungewiss. Zudem stellt sich bei grundsätzlicher Individualbesteuerung die Frage, bei welchem Elternteil das Kindergeld zu versteuern wäre. Die Konsequenz, dass bei gegebenem Bruttoeinkommen je nach der Erwerbskonstellation bzw. nach der Zusammensetzung des elterlichen Einkommens mehr oder weniger vom Kindergeld „übrig bliebe“, ist fragwürdig. Schließlich ist die Frage des Vertrauensschutzes älterer Paare, deren Biografien von anderen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und dementsprechend von anderen Lebensentwürfen und Rollenverteilungen geprägt sind, zu prüfen. Von daher wäre eher eine schrittweise Rückführung und Begrenzung des Ehegattensplittings ins Auge zu fassen.

³⁶ Die Progression des derzeitigen Tarifs wird also für die Reformszenarien beibehalten; mit dem Zuschlag auf die festgesetzte Einkommensteuer nimmt die indirekte Progression freilich zu.

2.2.2 Kindergelderhöhung

Ein vergleichsweise einfach gestalteter Vorschlag zur Reform des FLA beinhaltet eine deutliche Erhöhung des Kindergeldes unter Beibehaltung der Steuerfreiheit des Transfers (vgl. z. B. DGB 2008: 5). Dabei sollte die Anhebung des Kindergeldes mindestens zum Wegfall der kindbedingten Freibeträge – bei Wahrung der verfassungsrechtlichen Grundsätze (sächliches Existenzminimum und BEA-Kosten von Kindern dürfen nicht besteuert werden) – führen und damit entsprechend der Maxime, dass jedes Kind dem Staat gleich viel wert sei, den im oberen Einkommensbereich steigenden Entlastungseffekt der derzeitigen Regelungen vermeiden. Mit dieser Begründung eines einheitlichen Kindergeldes bleibt allerdings unberücksichtigt, dass bei gleicher Gewichtung des Wohlergehens aller Kinder die staatliche Unterstützung wegen der faktisch sehr ungleichen familiären Einkommenssituationen nicht zwangsläufig einheitlich zu bemessen ist; wenn bei ungleichen Bedarfsdeckungsmöglichkeiten jedes Kind der Gesellschaft gleichermaßen wertvoll ist, so lassen sich durchaus ungleiche staatliche Transfers begründen.

Entsprechend der grundsätzlichen Zielvorgabe sieht die erste Variante der Transfererhöhung ein Kindergeld in Höhe der maximalen Steuerersparnis bei gegebener Freibetragsregelung, bezogen auf 2009 also einen Betrag von 238 Euro, vor.³⁷ Damit wäre allerdings weiterhin nicht einmal das sächliche Existenzminimum von Kindern gedeckt, so dass der DGB (2008: 5) als „perspektivische“ Variante eine Kindergelderhöhung auf dieses Existenzminimum – derzeit 322 Euro – vorschlägt.

Das soziokulturelle Existenzminimum (einschließlich des BEA-Aufwands) wäre aber auch bei der „großzügigen“ Reformvariante mit dem Kindergeld allein nicht gedeckt. Um diesbezüglich eine Verbesserung zumindest für den Niedrigeinkommensbereich zu erreichen, ist für beide Varianten vorgesehen, dass der Erhöhungsbetrag des Kindergeldes im Rahmen der Bemessung von Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII nicht angerechnet wird. Die Leistungsverbesserung käme also auch den Familien mit Grundsicherungsbezug voll zugute; sie wirkt faktisch wie eine Regelleistungserhöhung und würde z. B. bei Erst- und Zweitkindern 54 Euro bzw. 138 Euro (Stand: 2010) ausmachen. Damit soll bei dieser Gruppe der Aufwand für Betreuung, Erziehung und Ausbildung teilweise gedeckt werden, der im SGB II und SGB

³⁷ Der Betrag ergibt sich wie folgt: ein Zwölftel der Summe aus Kinderfreibetrag und Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung * Reichensteuersatz * Solidaritätszuschlag = (322 Euro + 180 Euro) * 0,45 * 1,055 = 238,32 Euro.

XII nicht vorgesehen, im steuerrechtlichen Existenzminimum indes mit 180 pro Monat angesetzt wird. Die Zahl der Familien im Grundsicherungsbezug würde sich *ceteris paribus* nicht vermindern. Im darüber liegenden Einkommensbereich sollten Kinderzuschlag und Wohngeld in unveränderter Höhe gewährt werden. Dementsprechend würde die Summe aus dem erhöhten Kindergeld und dem unveränderten (maximalen) Kinderzuschlag (140 Euro) das sächliche Existenzminimum des Kindes übersteigen – um 56 Euro in der ersten, um 140 Euro in der zweiten Variante – und somit auch für diese Gruppe zumindest einen Teil des BEA-Aufwands (180 Euro p. M. nach derzeitiger steuerlicher Regelung) decken. Bei Kindern in verdeckter Armut und bei Kindern in Familien knapp oberhalb der SGB II-Grenze bzw. der für den Kinderzuschlag geltenden Höchsteinkommensgrenze bliebe demgegenüber nach wie vor der BEA-Aufwand unberücksichtigt, bei der ersten Variante sogar das sächliche Existenzminimum nicht voll gedeckt.

2.2.3 Verbesserung des Kinderzuschlags

Forderungen nach einer Erweiterung des Kinderzuschlags erfolgen unter der primären Zielsetzung, gering verdienende Familien außerhalb des SGB II zu unterstützen, wobei meist eine Parallelität von Mindestlöhnen, die zumindest die Existenz von Alleinstehenden sichern, und besseren Sozialleistungen für Familien angestrebt wird. Mit dieser auf den Niedrigeinkommens- und insbesondere Niedriglohnbereich gerichteten Zielrichtung unterscheidet sich der Vorschlag wesentlich von den Modellen der (zu versteuernden) Kindergrundsicherung und des erhöhten, nicht zu versteuernden Kindergeldes, deren Effekte sich über das gesamte Spektrum der Einkommensverteilung erstrecken. Der folgende konkrete und vom deutschen Gewerkschaftsbund favorisierte Vorschlag (vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund 2009) zur Erweiterung des 2005 eingeführten und zum Oktober 2008 reformierten Kinderzuschlags (maximal 140 Euro pro Kind und Monat) berücksichtigt weitgehend die Kritik am Status quo, die von Wissenschaftler/innen, Verbänden und Gewerkschaften geäußert wurde,³⁸ und geht hinsichtlich der Zuschlagshöhe noch darüber hinaus.

1. Der Maximalbetrag – derzeit 140 Euro p. M. – wird für Kinder unter 6 Jahren auf 200 Euro, für Sechs- bis Dreizehnjährige auf 236 Euro und für Kinder ab 14 Jahren auf 272 Euro angehoben. Die vorgeschlagenen Unterschiede zwischen den Kinderzuschlägen für verschiedene Altersgruppen orientieren sich an den entsprechenden Sozialgeldunterschieden ab Juli 2009.

³⁸ Vgl. in diesem Kontext Becker/Hauser 2007 und die dort zitierte weitere Literatur.

2. Die bisherige explizite Höchsteinkommengrenze entfällt, so dass Bruchstellen im Familienettoeinkommensverlauf bei steigendem Bruttoerwerbseinkommen vermieden werden.
3. Allen Familien oberhalb der Mindesteinkommengrenze, die auf 800 Euro (Paarfamilien) bzw. 500 Euro (Alleinerziehende) reduziert wird, wird ein Wahlrecht zwischen Kinderzuschlag (gegebenenfalls in Verbindung mit Wohngeld) und Leistungen nach dem SGB II eingeräumt. Damit entfällt die von vielen Seiten kritisierte bisherige Anspruchsvoraussetzung der Vermeidung von Hilfebedürftigkeit nach dem SGB II.
4. Zur Verbesserung der Situation insbesondere von Alleinerziehenden und ihrer Kinder sollen zusätzlich zu den Punkten 1 bis 3 alternativ folgende Regelungen berücksichtigt werden:
 - a) ein Mehrbedarfszuschlag für Alleinerziehende in Analogie zum SGB II
 - b) oder eine Senkung der derzeitigen Transferentzugsrate von 100% bei elterlichem Nichterwerbseinkommen auf 70%.

Der jeweilige Höchstbetrag des so reformierten Kinderzuschlags und das unveränderte Kindergeld zusammen ergeben einen über dem sächlichen Existenzminimum des Kindes liegenden Betrag. In einem begrenzten Einkommensbereich würde also auch ein Teil des Aufwands für Betreuung, Erziehung und Ausbildung (BEA) gedeckt werden, so dass diese Kinder gegenüber Kindern in Familien mit ALG II- und Sozialgeldbezug begünstigt wären, sofern keine weit überdurchschnittlichen Wohnkosten und/oder wesentlichen Mehrbedarfe anfallen und keine Härtefallkonstellation vorliegt. Dies wäre ein Ansatz, insbesondere erwerbstätige Eltern und Elternteile mit niedrigen Lohneinkommen zu unterstützen. Ungleichbehandlungen von Kindern, die dem gegenwärtigen System immanent sind, werden allerdings nicht ausgeschlossen. Denn die Förderungshöhe variiert zum Einen mit dem Erwerbsstatus der Eltern bzw. des Elternteils (Erwerbstätigenfreibetrag, unterschiedliche Transferentzugsraten) bzw. mit der Familieneinkommensstruktur, und zwar bei gleicher Höhe des vorrangigen Einkommens; sie ist zum Anderen davon abhängig, ob mit dem vorrangigen Einkommen die Mindesteinkommengrenze erreicht wird oder nicht (Sozialgeld oder Kinderzuschlag³⁹). Diese systematischen Probleme stehen nicht im Fokus der Kinderzuschlagsreform, die vielmehr ein pragmatisches Konzept für Verbesserungen bei gegebenen institutionellen Strukturen ist.

³⁹ Nach der bis zum 31.12.2010 vorzunehmenden Neubemessung der Regelsätze müsste sich allerdings eine Annäherung des Sozialgeldes an die Summe aus Kindergeld und Kinderzuschlag ergeben – sofern der Vorschlag zur Reform des Kinderzuschlags hinsichtlich der Zuschlagshöhe nicht entsprechend angepasst wird.

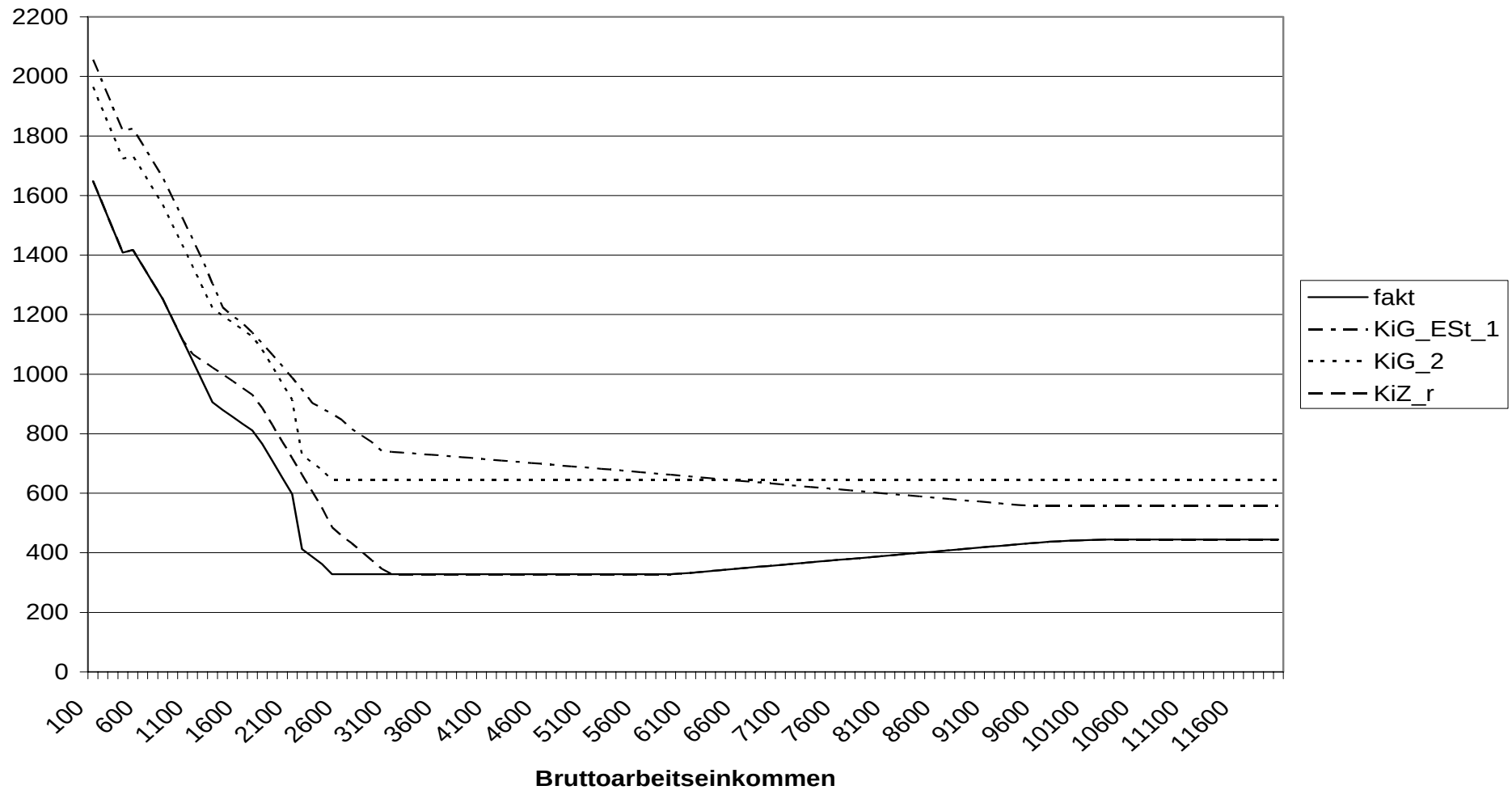
2.3 Zusammenfassende Darstellung

Die hier betrachtete Reform des Kinderzuschlags ist als gezielte Förderung von Familien im Niedrigeinkommensbereich, insbesondere als Ergänzung zu Erwerbseinkommen einzuordnen. Dies ist in Abbildung 3 veranschaulicht, die analog zu der auf den Status quo konzentrierten Abbildung 1 in Kapitel 1.2 nun für die Reformkonzepte den Verlauf des Gesamttransfers – ohne Berücksichtigung der Reformfinanzierung – bei steigendem Bruttoerwerbseinkommen am Beispiel der Modellfamilie eines Ehepaares mit zwei Kindern wiedergibt (gestrichelte Linie). Bereits bei einem Bruttoerwerbseinkommen von etwa 1.100 Euro wird die SGB II-Schwelle überschritten – im Status quo liegt der Grenzwert für die Modellfamilie bei etwa 1.400 Euro –, und der Transferbereich erstreckt sich bis zu einem Bruttoerwerbseinkommen von etwa 3.000 Euro gegenüber 2.500 Euro im Status quo. Entsprechend der Konzipierung als Ansatz zur Verbesserung des *bestehenden Systems* mit nicht nur verteilungspolitischer, sondern auch arbeitsmarktpolitischer Intention wird der Kinderzuschlag im Kontext mit weiteren Maßnahmen – insbesondere mit der Einführung eines flächendeckenden Mindestlohnes und einer Verbesserung des Wohngeldes – diskutiert, während „Systemfragen“ wie die problematischen Effekte des dualen FLA (steigende Förderungen im oberen Einkommensbereich) nicht im Fokus des Konzepts liegen, also bestehen bleiben.

Das Zielspektrum der universellen Kindergelderhöhung (ohne Besteuerung) ist wesentlich breiter als bei der Kinderzuschlagsreform – die Transferbeträge insgesamt erhöhen sich deutlich in allen Einkommensbereichen. Wie die gepunktete Linie in Abbildung 3 zeigt, bewirkt die großzügige Kindergelderhöhung auf 322 Euro (Variante 2) im unteren und mittleren Bereich der Erwerbseinkommen eine Parallelverschiebung des Linienvverlaufs des Status quo (durchgezogene Linie) nach oben, während in höheren Einkommensgruppen das Plus gegenüber dem Status quo wegen des Wegfalls der kindbedingten Freibeträge etwas zurückgeht.

Die Kindergrundsicherung schließlich impliziert nicht nur eine deutliche Transfererhöhung für alle Familien, sondern auch eine *Systemumstellung* auf einen ausschließlich familienpolitischen Transfer, der unabhängig vom Erwerbsstatus der Eltern und an weit reichenden vertikalen Umverteilungszielen ausgerichtet ist. Die Begünstigungen gegenüber dem Status quo gehen also wie bei der universellen Kindergelderhöhung über den Niedrigeinkommensbereich

Abbildung 3: Gesamttransfer bei Ehepaaren mit zwei Kindern unter 6 Jahren nach dem Bruttoerwerbseinkommen: Status quo (= fakt)¹ und Reformkonzepte (reformierter Kinderzuschlag, Kindergelderhöhung nach Variante 2, Kindergrundsicherung nach Variante 1)



¹ Zur Erläuterung des Transferverlaufs im Status quo vgl. Abbildung 1 in Kapitel 1.2 und die dortigen Ausführungen.

hinaus, weisen aber einen anderen Verlauf auf. Dies zeigt sich in Abbildung 3 (Strich-Punkt-Linie) zum Einen in einem abgeschwächten Transferentzug, sobald die SGB II-Schwelle überschritten ist, das elterliche Einkommen also zur Deckung des elterlichen Existenzminimums reicht; die dem gegenwärtigen System immanente faktische Sondersteuer wird also deutlich – auf die Einkommensanrechnung beim Wohngeld – reduziert, was theoretisch mit positiven Arbeitsanreizen verbunden sein kann⁴⁰. Auf der anderen Seite zeigen sich im Gegensatz zum bestehenden System auch im mittleren und oberen Einkommensbereich kontinuierlich sinkende Unterstützungen, da die steuerliche Leistungsfähigkeit der Eltern steigt. Damit fällt das Plus gegenüber dem Status quo bei hohen Familieneinkommen geringer aus als bei der universellen Kindergelderhöhung.

⁴⁰ Nach der mikroökonomischen Theorie sind bei Transferzahlungen zwei Effekte, die das Arbeitsangebot beeinflussen können, zu berücksichtigen. Infolge des Einkommenseffekts kann ein gegebenes Konsumniveau mit geringerem Arbeitseinsatz erreicht werden, so dass theoretisch ein negativer Arbeitsanreiz resultiert. Dem steht ein Substitutionseffekt der veränderten Preisrelation zwischen Konsum und Freizeit gegenüber: Mit sinkender Transferentzugsrate, die faktisch wie eine Einkommensbesteuerung wirkt, steigt der relative Preis der Freizeit, da mit einer Ausweitung der Arbeitszeit ein wachsender Konsumzuwachs ermöglicht wird – der Arbeitsanreiz nimmt also zu. Dieser theoretische Effekt kann bei einer Systemumstellung auf die Kindergrundsicherung in einem vergleichsweise großen Einkommenssegment eintreten – denn implizite Grenzsteuersätze von nahe oder mehr als 100% werden vermieden – und den gegenläufigen Einkommenseffekt kompensieren. Ob derartige Wirkungen von Transfers in erheblichem Ausmaß überhaupt eintreten, ist allerdings strittig. Die Erwerbsbeteiligung als Bestandteil menschlichen Verhaltens folgt keinen einfachen Gesetzmäßigkeiten. Sie ist vielmehr das Resultat vielfältiger, teilweise interdependenter Einflussfaktoren und mittelfristig ausgerichteter Lebensentwürfe, die sich mikroökonomisch nur schwer schätzen lassen.

3 Systematisierung und Abschätzung von unmittelbaren fiskalischen Auswirkungen der Reformvarianten

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

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

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

Wie bereits bei der Skizzierung der Reformvarianten (Tabelle 1) offensichtlich wurde, werden von dem weit reichenden Ansatz der Kindergrundsicherung zahlreiche Sozialgesetze indirekt berührt, so dass sich von allen betrachteten Vorschlägen hier das größte Einsparpotenzial ergibt. Das bisherige Kindergeld, die Regelleistungen für Kinder nach dem SGB II, der Kinderzuschlag und die Leistungen der Unterhaltsvorschusskassen würden vollständig entfallen, weitere Transfers könnten reduziert werden. Dies betrifft nicht nur steuerfinanzierte Zahlungen wie Wohngeld und Leistungen der Ausbildungsförderung, sondern auch einige Transferbestandteile der Sozialversicherung, die für Kinder ohne unmittelbaren Bezug zu den Beiträgen der Versicherten gewährt werden. So könnte beim Arbeitslosengeld I die erhöhte Lohnersatzrate für Arbeitslose mit mindestens einem Kind (67%) entfallen und für alle Berechtigten gleichermaßen 60% betragen. Schließlich könnten auch die besonderen Kinderzuschläge für Beamte und Beamtinnen und Versorgungsempfänger/innen entfallen, da die Höhe der Kindergrundsicherung dem Alimentationsprinzip genügen dürfte. Zu diesen Einsparungen bei Sozialleistungen kämen Steuermehreinnahmen, die vom Bruttoaufwand abzuziehen wären, insbesondere aus der Besteuerung des neuen Kindergeldes sowie auch durch den Wegfall der kindbedingten Freibeträge und der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten.

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

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

Anmerkungen zu Tabelle 3:

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

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

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

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

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

Demgegenüber ergeben sich bei den hier einbezogenen Varianten einer Kindergelderhöhung (ohne Besteuerung) und des weiterentwickelten Kinderzuschlags kaum fiskalische Auswirkungen auf andere Sozialleistungsbereiche, wie in den weiteren Spalten der Tabelle 3 vermerkt ist. Als nennenswerte Gegenfinanzierungsposten sind bei den Kindergelderhöhungen lediglich Steuermehreinnahmen durch den Wegfall der kindbedingten Freibeträge und leichte Verminderungen der Ausgaben der Unterhaltsvorschusskassen zu berücksichtigen, während die Ausgaben für Grundsicherungsleistungen unverändert bleiben würden – die Erhöhungsbeiträge sollen anrechnungsfrei sein. Beim verbesserten Kinderzuschlag könnten sich allenfalls Einsparungen ergeben, wenn Familien als Folge des mit der Reform vorgesehenen Wahlrechts hinsichtlich der Transferart aus dem Bezug von SGB II-Leistungen in den Bezug von Kinderzuschlag in Verbindung mit Wohngeld wechseln und dabei verminderte Transferzahlungen in Kauf nehmen würden; dies gilt analog für neue Anspruchsberechtigte, die, statt einen Antrag auf (höheres) ALG II und Sozialgeld zu stellen, den verbesserten Kinderzuschlag und Wohngeld in Anspruch nehmen. Derartige potenzielle Verhaltensweisen, die ein problematischer Nebenwirkung der Wahlfreiheit wären (Steffen 2010), können aber nicht vorhergesehen werden und dürften zudem einen nur geringen fiskalischen Nettoeffekt haben.

Für die in Tabelle 3 systematisierten fiskalischen Teileffekte der sechs Reformvarianten werden mit Tabelle 4 überschlägige Quantifizierungen vorgenommen. In der ersten Zeile sind zunächst die jeweiligen Bruttomehraufwendungen ausgewiesen. Dabei wurde die Zahl der Kindergeld-Kinder im Jahr 2007 (18,4 Mio.; BMFSFJ 2009a: 55) mit dem Bruttokindergeld

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

	Kindergrund- sicherung I	Kindergrund- sicherung II	Kindergeld- erhöhung I	Kindergeld- erhöhung II	Verbesserung des Kinderzuschlags (I und II)
<i>I Bruttomehraufwand</i>	76,6 ¹	66,0 ¹	18,5	37,1	5,5 ²
<i>II Einsparungen bei ...</i>					
1. Sozialgeld	-3,4 ³	-3,4 ³	/	/	/
2. Kinderzuschlag	-0,3 ⁵	-0,3 ⁵	/	/	/ ⁴
3. Wohngeld	-0,3 ⁶	-0,3 ⁶	/	/	/
4. Arbeitslosengeld I	-0,6 ⁷	-0,6 ⁷	/	/	/ ⁴
5. Waisenrenten (n. q.) ⁸	(n. q.) ⁸	(n. q.) ⁸	/	/	/
6. Ausbildungsförderung	-2,0 ⁹	-2,0 ⁹	/	/	/
7. Leistungen der Unter- haltungsvorschusskassen	-0,7 ¹⁰	-0,7 ¹⁰	-0,2 ¹⁰	-0,2 ¹⁰	/
8. Leistungen nach dem SGB XII	-0,7 ¹¹	-0,7 ¹¹	/	/	/
9. Kinderzuschläge für Beamte	-1,7 ¹²	-1,7 ¹²	/	(n. q.) ¹²	/
<i>Einsparungen insge- samt</i>	-9,7	-9,7	-0,2	-0,2	/
<i>III Steuermehreinnahmen</i>					
Wegfall Kinderfreibe- träge etc. ¹³	-2,8	-2,8	-2,2	-2,2	/
Besteuerung der Kin- dergrundsicherung ¹⁴	-27,7	-25,1	/	/	/
<i>Steuermehreinnahmen insgesamt</i>	-30,5	-27,9	-2,2	-2,2	/
<i>IV Nettobelastungen</i>	36,4	28,4	16,1	34,7	5,5

Anmerkungen zu Tabelle 4:

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

n. q. = nicht quantifizierbar.

¹ Die hochgerechneten Bruttobeträge der Kindergrundsicherung wurden auf 110,8 Mrd. Euro (Variante I) bzw. 100,2 Mrd. Euro (Variante II) p. a. geschätzt. Davon wurde das im Jahr 2007 gezahlte Kindergeld (einschließlich Kindergeld an Beschäftigte des öffentlichen Dienstes, aber ohne Kinderzuschläge für Beamte) in Höhe von 34,2 Mrd. Euro abgesetzt; Position 1. Nach der Kindergelderhöhung zum Januar 2009, die zu Mehrausgaben von ca. 2,3 Mrd. Euro führte, wird für 2009 ein Ausgabevolumen von ca. 36,5 Mrd. Euro für das Kindergeld geschätzt (BMFSFJ 2009a: 59). Die jüngste Kindergelderhöhung zum Januar 2010 führt nochmals zu erheblichen Mehrkosten (ca. 4,4 Mrd. Euro). Die Nettokosten der Reformvarianten – mit Ausnahme der Kinderzuschlagsreform – fallen also unter Berücksichtigung der jüngsten Kindergelderhöhungen um knapp 7 Mrd. Euro geringer aus als in Tabelle 4 ausgewiesen.

² Becker und Hauser (2007: 33) haben für ihr Konzept des Kindergeldzuschlags ein Ausgabevolumen von etwa 4,5 Mrd. Euro geschätzt. Die dort vorgeschlagene Reform umfasste einerseits einen wesentlich geringeren, nicht nach dem Alter gestaffelten Maximalbetrag (150 Euro), andererseits eine Transferentzugsrate von nur 50% auch auf Nichterwerbseinkommen. Die der Tabelle 4 zugrunde liegenden Varianten des verbesserten Kinderzuschlags dürften tendenziell höhere Kosten verursachen. Die vorsichtige Schätzung von 5,5 Mrd. Euro p. a. ergibt sich unter der Annahme einer Nicht-Inanspruchnahme bei geringen Beträgen.

³ Positionen 44 und 49.

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

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

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

⁷ Positionen 113 bis 115.

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

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

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

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

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

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

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

der Kindergrundsicherung (502 Euro bzw. 454 Euro) bzw. mit dem Erhöhungsbetrag des reformierten Kindergeldes (84 Euro bzw. 168 Euro, ausgehend vom faktischen Betrag für Erstkinder 2007) multipliziert und auf das Jahr hochgerechnet; vom Aggregat der Bruttobeträge der Kindergrundsicherung wurden anschließend die Kindergeldausgaben im Status quo 2007 abgesetzt, um die Bruttomehraufwendungen zu ermitteln. Schwieriger ist die Schätzung der Bruttoausgaben für die verbesserten Kinderzuschlagsvarianten, da sie von der Einkommensverteilung abhängig sind; deshalb wurde an eine frühere Schätzung für eine andere Kinderzuschlagsvariante (Becker/Hauser 2007) angeknüpft und im Übrigen unterstellt, dass die hier betrachteten Alternativen – Mehrbedarfzuschlag für Alleinerziehende oder Senkung der Transferentzugsrate für Nichterwerbseinkommen von 100% auf 70% – mit ähnlichen Kosten verbunden sind. Wenig überraschend zeigen sich drastische Unterschiede zwischen den Bruttokosten. Sie reichen von 76,6 Mrd. Euro p. a. bei der Kindergrundsicherung I (Bruttokindergehalt: 502 Euro p. M.) über 37 Mrd. Euro bei der Kindergelderhöhung II (auf 322 Euro p. M.) bis knapp 6 Mrd. Euro beim verbesserten Kinderzuschlag. Die enormen Beträge im Falle der Kindergrundsicherung werden aber durch Berücksichtigung der Einsparungen bei anderen Sozialleistungen und der Steuermehreinnahmen um mehr als die Hälfte reduziert, während bei den anderen Reformmodellen Brutto- und Nettokosten sehr ähnlich bzw. gleich sind. Letztlich erweisen sich nach dieser ersten Schätzung die Nettokosten der Kindergrundsicherung I und die der Kindergelderhöhung II als ungefähr gleich (gut 36 Mrd. Euro gegenüber knapp 35 Mrd. Euro). Denn den bei der Kindergrundsicherung vergleichsweise hohen Transfers im unteren und mittleren Einkommensbereich stehen tendenziell vergleichsweise geringe Transfers im oberen Verteilungssegment gegenüber; inwieweit tatsächlich eine Kompensation erfolgt, kann aber letztlich nur mikroanalytisch untersucht werden (vgl. den zweiten Untersuchungsteil).

Generell sind die vorstehenden Kostenschätzungen insofern etwas überhöht, als zwar von dem 2009 erhöhten Existenzminimum für Kinder für die Bemessung der Kindergrundsicherung und der Kindergelderhöhungen ausgegangen, die ebenfalls 2009 umgesetzte Kindergelderhöhung als potenzieller Gegenfinanzierungsposten aber nicht berücksichtigt wurde. Auch die nochmalige Kindergelderhöhung zum Januar 2010 um 20 Euro führt zu einer Senkung der reformbedingten Mehrkosten. Insgesamt fallen die Nettobelastungen durch Kindergrundsicherung bzw. Kindergelderhöhung ohne Besteuerung um knapp 7 Mrd. Euro geringer aus als in Tabelle 4 ausgewiesen, wenn die jüngsten Erhöhungen des Kindergeldes berücksichtigt werden (vgl. Fußnote 1 zu Tabelle 4). Die *Unterschiede* zwischen den fiskalischen Nettokosten

der einzelnen Reformvarianten werden davon aber kaum berührt. Letztlich bleibt es bei dem Ergebnis, dass sowohl die Neukonzipierung des FLA als Kindergrundsicherung als auch eine deutliche Kindergelderhöhung innerhalb des bestehenden FLA merkliche Steuererhöhungen nach sich ziehen müsste.

4 Modellrechnungen für zwei Familientypen

4.1 Vorbemerkungen

Nach der Erörterung von fiskalischen Effekten der Reformvarianten werden im Folgenden die jeweiligen Verteilungseffekte, die bereits in Kapitel 2.3 mit den Verläufen der Gesamttransfers (Abbildung 3) angedeutet wurden, exemplarisch dargestellt und mit dem Status quo verglichen. Die Modellrechnungen beschränken sich auf Familien mit zwei Kindern unter sechs Jahren und konzentrieren sich auf zwei gegensätzliche Konstellationen: Ehepaare, die ausschließlich Erwerbseinkommen als vorrangiges Einkommen beziehen, und nichterwerbstätige Alleinerziehende, deren vorrangiges Einkommen ausschließlich aus Unterhaltszahlungen besteht, wobei Leistungen der Unterhaltsvorschusskassen vereinfachend vernachlässigt wurden; ergänzend werden auch erwerbstätige Alleinerziehende ohne Nichterwerbseinkommen betrachtet. Da bei den institutionellen Rahmenbedingungen im Status quo und dementsprechend auch bei den Vorschlägen von Reformen innerhalb des derzeitigen Systems (Kindergelderhöhung, Verbesserung des Kinderzuschlags) die kindbezogenen Transfers teilweise vom Erwerbsstatus der Eltern(teile) abhängen, bewegen sich die Verteilungseffekte bei Familientypen mit sowohl Erwerbs- als auch Nichterwerbseinkommen zwischen den in den Abschnitten 4.2 und 4.3 dargestellten Verlaufsrichtungen.

Alle weiteren Darstellungen basieren auf

- der Annahme, dass die Wohnkosten im Niedrigeinkommensbereich den fortgeschriebenen Durchschnittswerten der Empfänger/innen von Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) 2004 entsprechen (fortgeschriebene Wohngeldstatistik 2004; vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2008: 333);
- den Parametern von 2009/2010 für die relevanten Gesetze, d. h. die Erhöhung des Kindergeldes im Jahr 2009 – nicht aber die weitere Erhöhung zum Januar 2010 –, die Anhebung des ALG II und des Sozialgeldes in 2009, die Wohngeldnovelle und der für 2010 bereits beschlossene Einkommensteuertarif wurden berücksichtigt;
- den Reformwirkungen zunächst vor Berücksichtigung der Finanzierungseffekte, die sich bei Steuererhöhungen zur Deckung der Nettokosten der jeweiligen Reform ergeben würden, und erst abschließend unter der Annahme einer Kostendeckung über einen Zuschlag auf die Einkommensteuer.

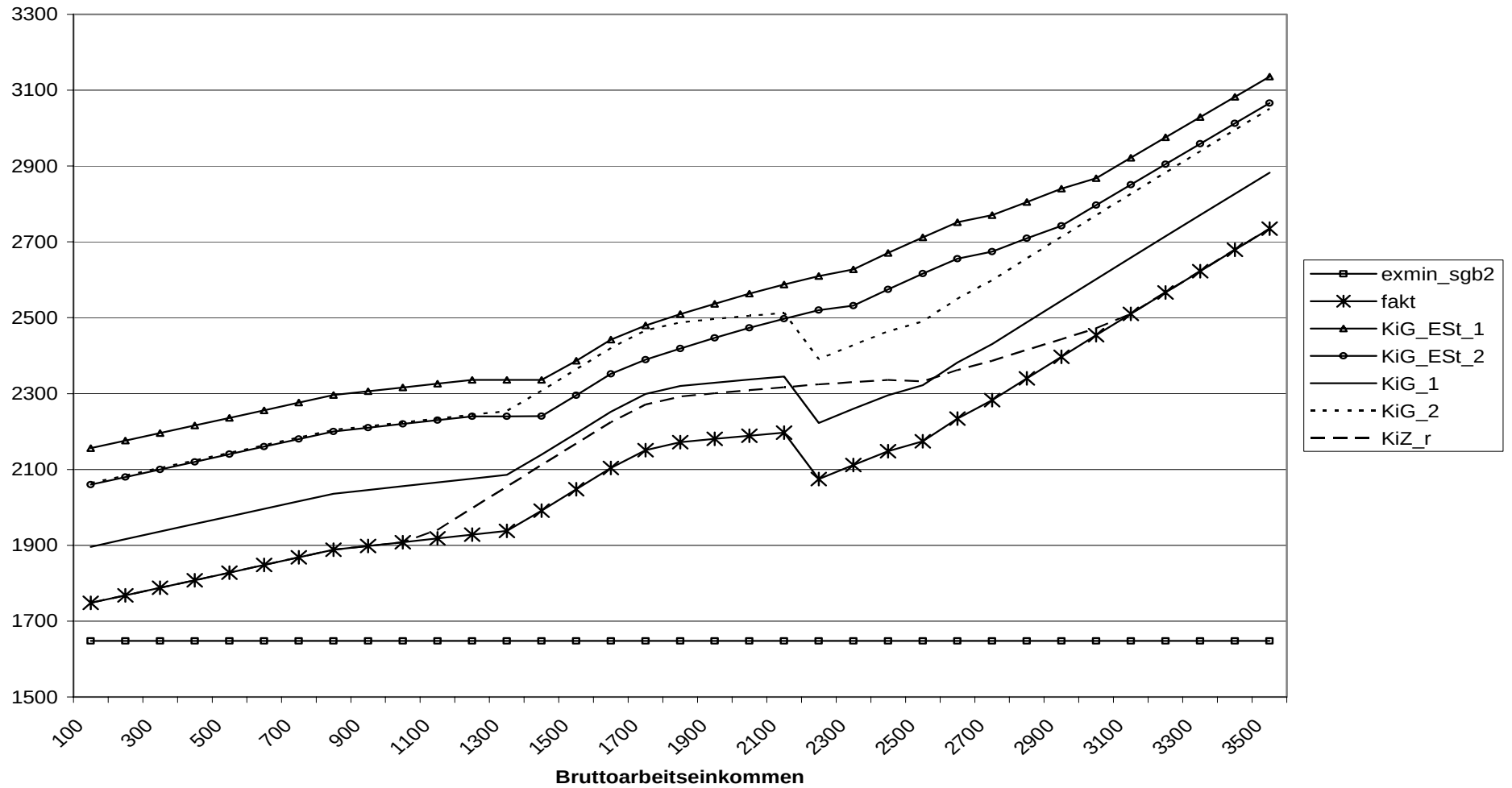
Schließlich ist bei der Interpretation der Gegenüberstellungen zu berücksichtigen, dass Kindergrundsicherung und Kindergelderhöhungen einerseits und verbesserter Kinderzuschlag andererseits nur begrenzt vergleichbar sind. Denn bei Ersteren handelt es sich um Maßnahmen des allgemeinen FLA, während die hier diskutierte Kinderzuschlagsreform als ein den FLA ergänzendes Instrument mit nicht nur verteilungspolitischer, sondern auch arbeitsmarktpolitischer Intention einzuordnen ist.

4.2 Ehepaar mit zwei Kindern unter 6 Jahren (Erwerbseinkünfte) vor Gegenfinanzierung der jeweiligen Reformkosten

Die folgenden Abbildungen zeigen den Verlauf des verfügbaren Familieneinkommens pro Monat – nach Abzug von Lohn- bzw. Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträgen und einschließlich Transferzahlungen – (Ordinate) bei steigendem Bruttoarbeitseinkommen (Abszisse) für den Status quo und die Reformmodelle. Zwecks Anschaulichkeit wurde das berücksichtigte Spektrum der Erwerbseinkommen – 100 Euro bis 12.000 Euro monatlich – in vier Segmente unterteilt. Abbildung 4a bezieht sich auf das **Segment 1** mit Bruttoerwerbseinkommen bis 3.500 Euro. Die unterste, gerade Linie zeigt das Existenzminimum von 1.648 Euro, das sich aus den derzeitigen Regelungen des SGB II und angenommenen Wohnkosten (einschließlich Heizkosten) von 571 Euro ergibt. Die Effekte der verschiedenen FLA-Modelle lassen sich kurz wie folgt charakterisieren.

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

Abbildung 4a: Verfügbares Einkommen von Ehepaaren mit zwei Kindern unter 6 Jahren nach dem Bruttoerwerbseinkommen, *Segment 1*
– Status quo und Reformvarianten vor Gegenfinanzierung



- Generell zeigen sich erhebliche Besserstellungen gegenüber dem Status quo. Sie belaufen sich im Schnitt auf etwa 400 Euro bzw. gut 300 Euro⁴¹ – d. h. 200 Euro bzw. 150 Euro pro Kind –, fallen im Bereich, in dem im Status quo Kinderzuschlag bezogen werden kann, allerdings deutlich geringer bzw. beim derzeitigen abrupten Wegfall des KiZ an der Höchsteinkommengrenze besonders hoch aus.
- Die Lohnsteuer und damit auch die Besteuerung des Kindergeldes setzen bei einem Bruttoarbeitseinkommen von etwa 1.700 Euro ein. Der danach etwas unstete Anstieg des Haushaltsnettoeinkommens im Bereich bis 3.000 Euro ist auf die in diesem Übergangsbereich wirksame Regelung zurückzuführen, nach der die Steuer auf das Kindergeld maximal den Steuerbetrag auf das elterliche Einkommen erreichen kann (vgl. Abbildung 2 in Abschnitt 2.2.1 und die diesbezüglichen textlichen Ausführungen). Dies entspricht einer Reduzierung des Grenzsteuersatzes auf das Kindergeld in der Übergangszone mit der Folge eines unsteten Anstiegs des faktischen Grenzsteuersatzes insgesamt; der Effekt ist besonders stark bei einem Bruttoarbeitseinkommen von 2.600 Euro, wo der Übergang in die dritte Tarifzone erfolgt.
- Bei den beiden Varianten einer *Kindergelderhöhung* – ohne Besteuerung – (Linien KiG_1 und KiG_2) folgt eine Parallelverschiebung des Linienverlaufs, der sich im Status quo ergibt, nach oben. Da bei diesen Vorschlägen vorgesehen ist, den jeweiligen Erhöhungsbetrag auf Grundsicherungsansprüche nicht anzurechnen, die Höhe des Kinderzuschlags unverändert beizubehalten und das Kindergeld weiterhin bei der Wohngeldeberechnung nicht zu berücksichtigen, ergeben sich bei allen Einkommen unterhalb des Wirkungsbereichs der derzeitigen Freibetragsregelungen konstante Besserstellungen gegenüber dem Status quo in Höhe von 148 Euro bzw. 316 Euro.
- Beim *verbesserten Kinderzuschlag* (Linie KiZ_r) ergibt sich infolge der wesentlich höheren Zuschläge (200 Euro pro Kind unter 6 Jahren gegenüber 140 Euro) gegenüber dem Status quo
 - ein deutlich erweiterter Kinderzuschlagsbereich, der für den hier betrachteten Familientyp Bruttoarbeitseinkommen von etwa 1.100 Euro bis 3.000 Euro umfasst,
 - mit erheblich höheren Einkommen, die um maximal 250 Euro höher ausfallen.
 Wesentlich ist zum Einen die deutlich niedrigere SGB II-Schwelle – der Übergang vom SGB II-Bereich zum KiZ-Bereich liegt bereits bei einem Bruttoarbeitseinkommen von etwa 1.100 Euro gegenüber 1.400 Euro im Status quo. Zum Anderen wird mit dem Weg-

⁴¹ Im Niedriglohnsegment: 408 Euro bzw. 312 Euro; das entspricht der Differenz zwischen dem Bruttokindergeld der Kindergrundsicherung (1004 Euro bzw. 908 Euro) und dem Sozialgeld einschließlich Wohnkostenanteil (431 Euro + 165 Euro = 596 Euro), wobei die Wohnkostenaufteilung nicht in pro Kopf gleicher Höhe, sondern entsprechend dem Siebenten Existenzminimumbericht (BMF 2008: 7), erfolgte; vgl. Tabelle 2.

fall der Höchststeinkommengrenze ein Abbruch im Nettoeinkommensverlauf vermieden und der Zuschlagsbereich nach oben verlängert. Im Bruttoeinkommensbereich zwischen 1.800 Euro und 2.500 Euro steigt das verfügbare Familieneinkommen wegen des Abschmelzens des Wohngelds allerdings nur sehr schwach (Kumulation der Transferentzugsraten des KiZ (50%) und des WoG (ca. 30%)), nach Auslaufen des Wohngeldanspruchs aber wieder stärker.

Abbildung 4b bezieht sich auf das **Segment 2** mit Bruttoerwerbseinkommen von 3.500 Euro bis 7.000 Euro. Hier und bei den noch höheren Segmenten (Abbildungen 2c und 2d) sind die verfügbaren Einkommen bei Reform des Kinderzuschlags denen im Status quo gleich, da der Kinderzuschlag abgeschmolzen ist. Die Betrachtungen beschränken sich also auf die Kindergrundsicherung und die Kindergelderhöhung mit den jeweils zwei Varianten.

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

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

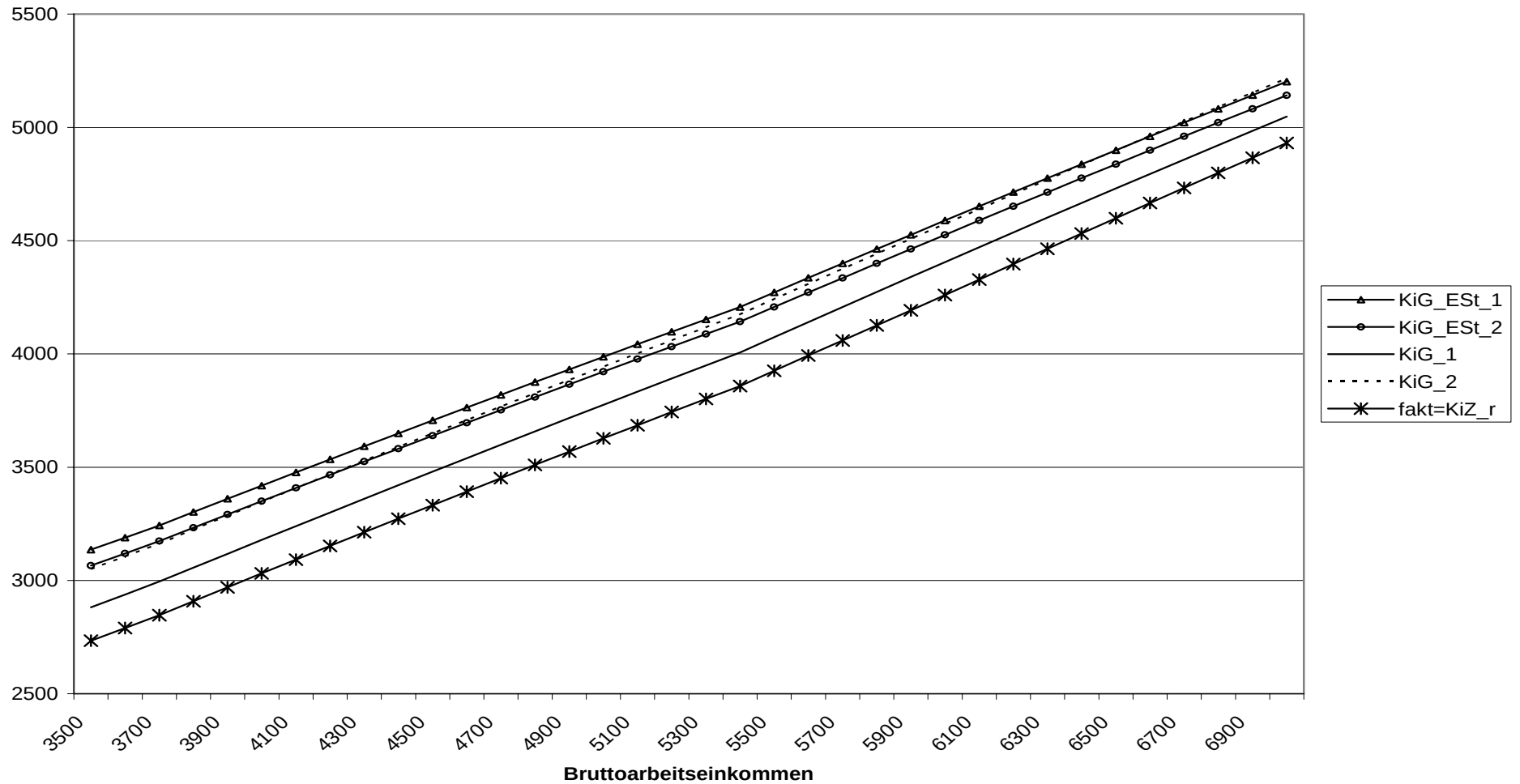


Abbildung 4c: Verfügbares Einkommen von Ehepaaren mit zwei Kindern unter 6 Jahren nach dem Bruttoerwerbseinkommen, *Segment 3*
– Status quo und Reformvarianten vor Gegenfinanzierung

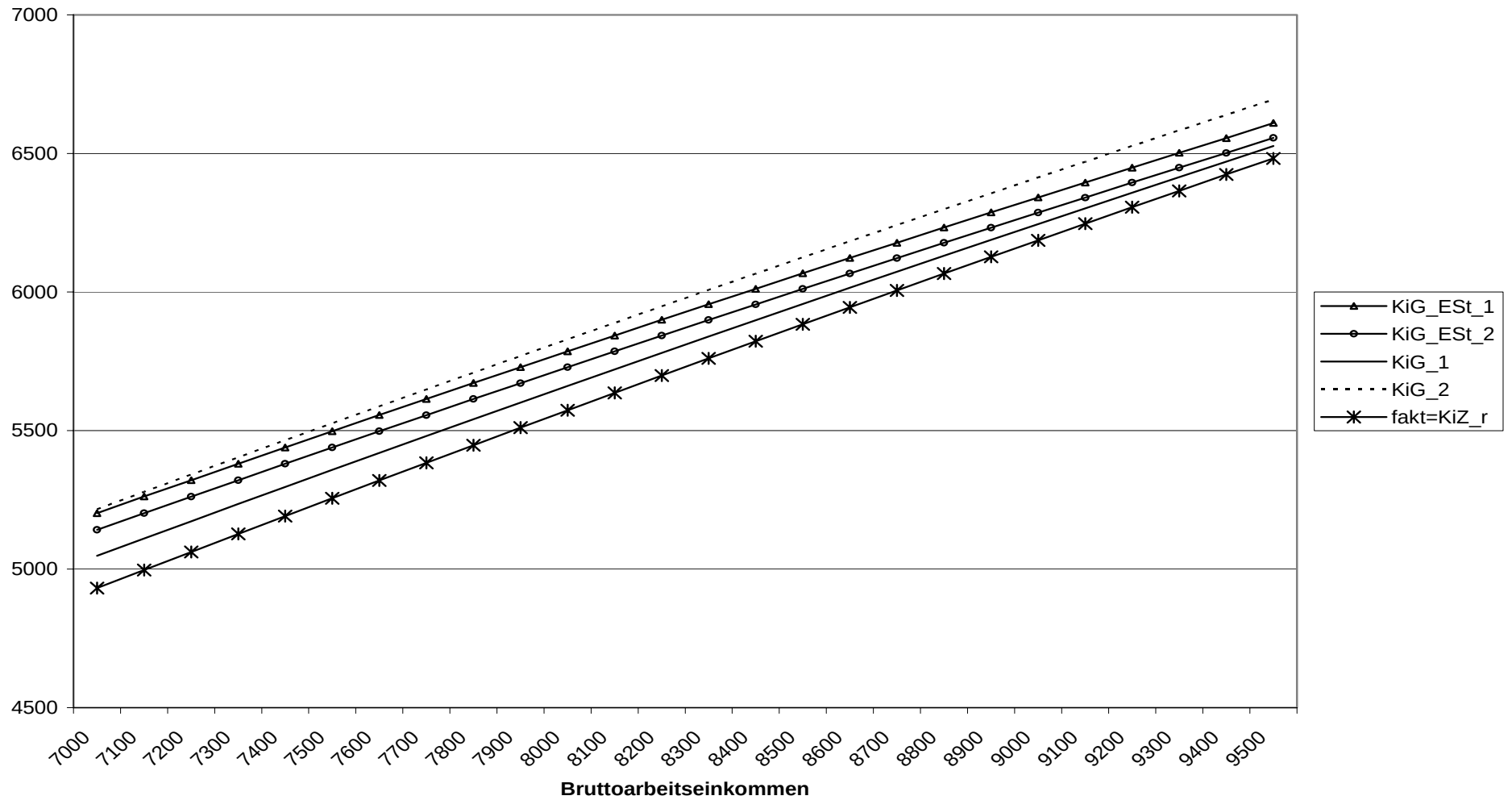
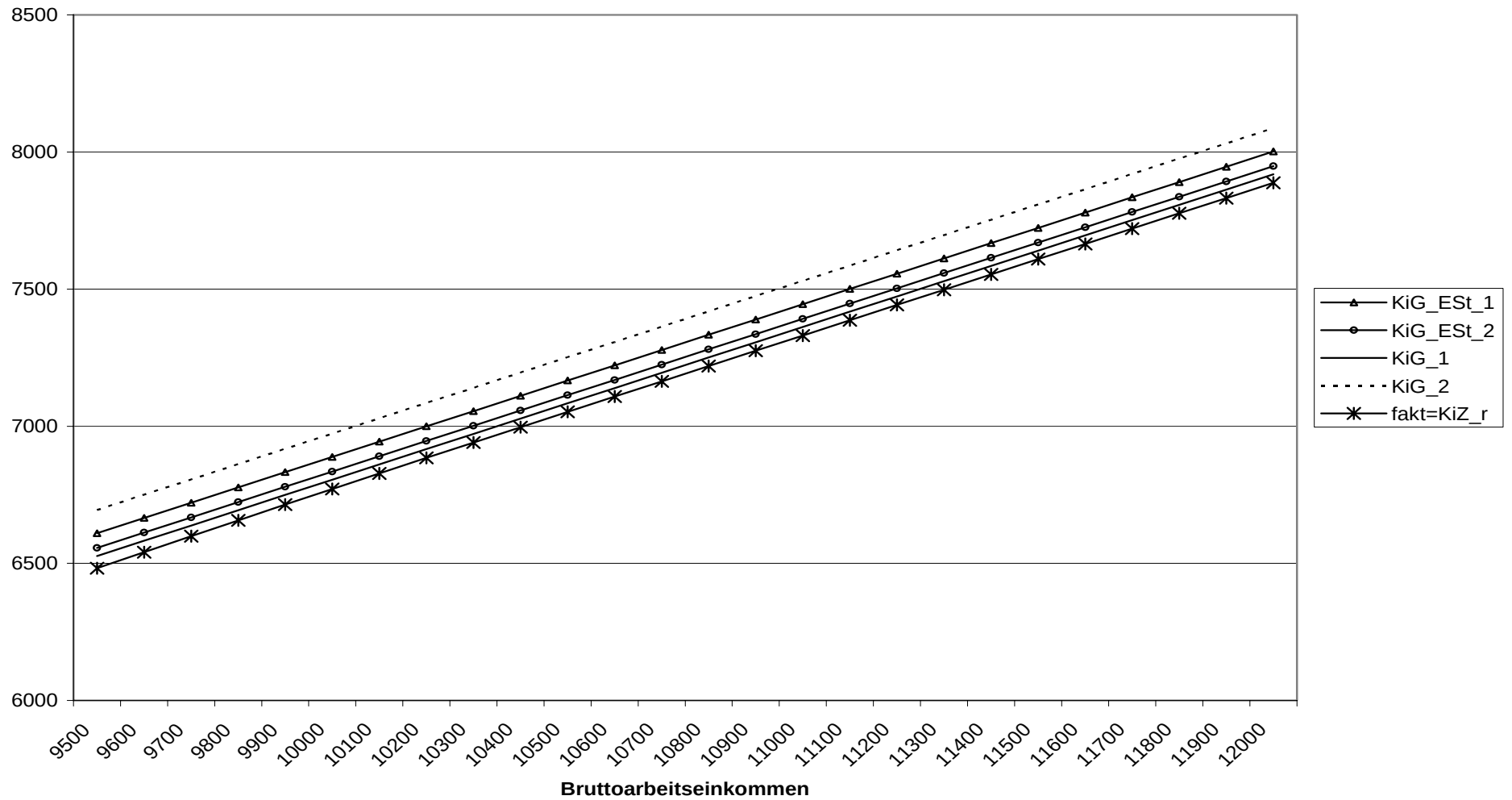


Abbildung 4d: Verfügbares Einkommen von Ehepaaren mit zwei Kindern unter 6 Jahren nach dem Bruttoerwerbseinkommen, Segment 4–Status quo und Reformvarianten vor Gegenfinanzierung



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

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

- Die vorläufig geringste Differenz (114,26 Euro bzw. 60,79 Euro) zwischen der *Kindergrundsicherung* von 502 Euro bzw. 454 Euro und dem Status quo wird bei einem Bruttoarbeitseinkommen von 10.500 Euro erreicht⁴²; sie sinkt im Bereich des Reichensteuersatzes, der in die Abbildung nicht einbezogen ist (bei Zusammenveranlagung: zu versteuerndes Einkommen ab 41.667 Euro pro Monat bzw. 500.000 Euro jährlich), nochmals auf 50,70 Euro⁴³ bzw. auf 0.
- Für die Varianten des nicht zu versteuernden *erhöhten Kindergeldes* ergibt sich bei einem Bruttoarbeitseinkommen von 10.500 Euro ein um 31,13 Euro bzw. 199,13 Euro höheres Haushaltsnettoeinkommen als im Status quo. Dieser Abstand sinkt im Bereich des Reichensteuersatzes auf 0⁴⁴ bzw. 167 Euro⁴⁵.

Auf Basis der Abbildungen 4a bis 4d – die vorbehaltlich von Finanzierungseffekten zu verstehen sind – ergibt sich **zusammenfassend**, dass mit dem vergleichsweise begrenzten Reformkonzept der Ausweitung des Kinderzuschlags die Situation von Familien in prekären Einkommensverhältnissen bis zu Familien der unteren Mittelschicht deutlich verbessert wer-

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

⁴³ Entlastung im Status quo: $(12.048 \text{ €} * 0,45 * 1,055) / 12 = 476,65 \text{ €}$; Transfer bei KiG_est1: $1.004 \text{ €} - (1.004 \text{ €} * 0,45 * 1,055) = 1.004 \text{ €} - 476,65 \text{ €} = 527,35 \text{ €}$; $\rightarrow 527,35 \text{ €} - 476,65 \text{ €} = 50,70 \text{ €}$.

⁴⁴ Entlastung im Status quo: $(12.048 \text{ €} * 0,45 * 1,055) / 12 = 476,65 \text{ €}$; dies entspricht dem Doppelten des erhöhten Kindergeldes von 238 € (476 €).

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

den könnte bei freilich unveränderter Situation einerseits im Segment unterhalb der SGB II-Schwelle, die aber im Vergleich zum Status quo eher überwunden wird, – hier sollte die verfassungsgerichtlich geforderte Reform der Regelleistungsbemessung zu Verbesserungen führen – und andererseits am obersten Rand (Wirkung der kindbedingten Freibeträge). Demgegenüber würden sich bei den Varianten der Kindergelderhöhung (ohne Besteuerung) die deutlichen Verbesserungen gegenüber dem Status quo gleichmäßig über das Einkommensspektrum vom Hartz IV-Bereich und Niedriglohnsegment – bei unverändert problematischen Effekten des Kinderzuschlags (Einkommensbruchstelle bei Höchsteinkommensgrenze) – bis in obere Schichten verteilen und erst am oberen Rand mit steigendem Einkommen sinken. Die Förderungen durch die Kindergrundsicherung schließlich würden am stärksten im unteren und unteren Mittelbereich ausfallen und mit weiter steigendem Einkommen kontinuierlich abnehmen. Insgesamt würde dies zu einem vergleichsweise stetig steigenden Verlauf des verfügbaren Familieneinkommens führen; die wegen der hohen Transferentzugsraten des Kinderzuschlags – gegebenenfalls in Kombination mit Wohngeld – häufigen Befürchtungen negativer Arbeitsanreize im unteren Einkommensbereich wären gegenstandslos.

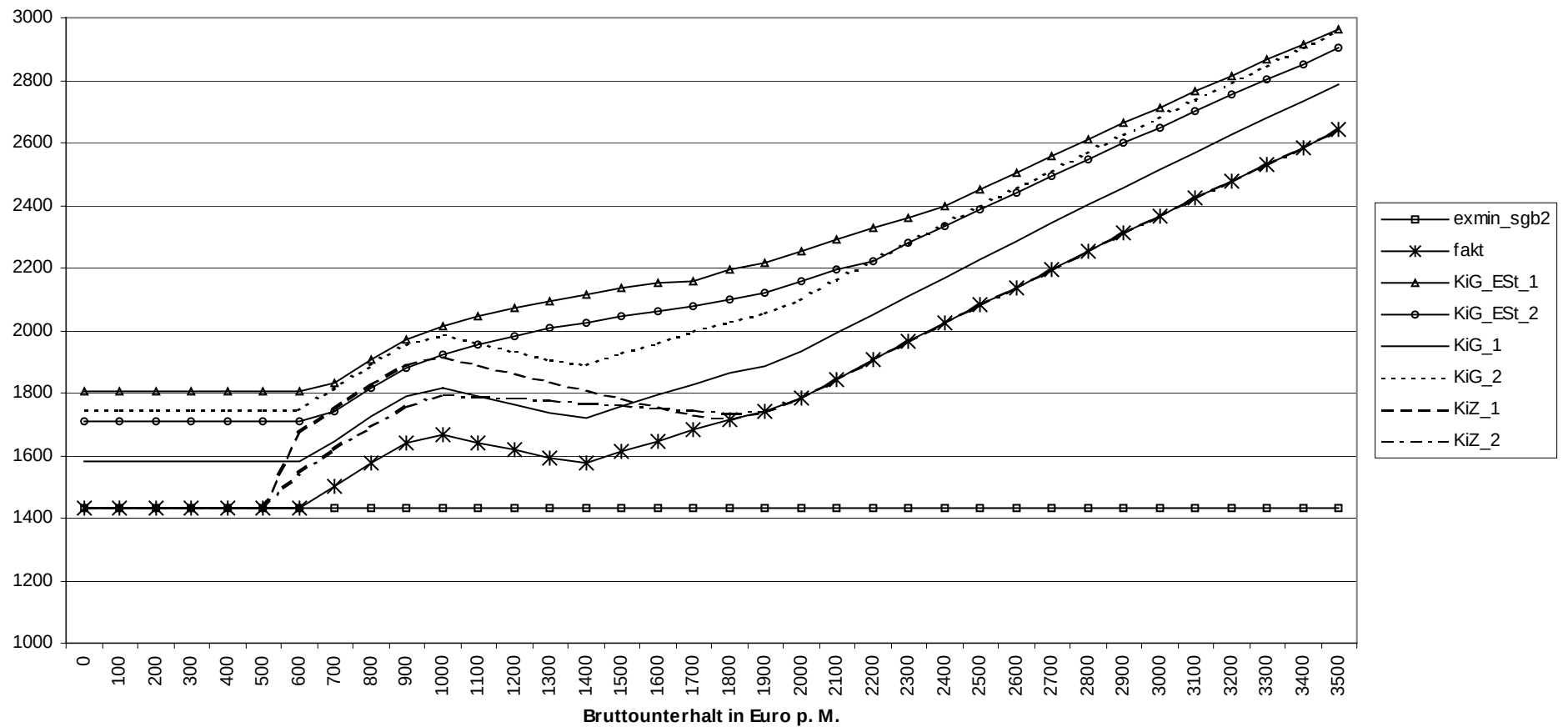
4.3 Alleinerziehende mit zwei Kindern unter 6 Jahren vor Gegenfinanzierung der jeweiligen Reformkosten

Die folgende Abbildung 5a bezieht sich auf nichterwerbstätige Alleinerziehende mit Unterhaltseinkommen, also auf einen hinsichtlich der Einkommensart gegenüber dem Vorhergehenden kontrastierenden Familientyp. Sie zeigt den Verlauf des verfügbaren Familieneinkommens pro Monat – gegebenenfalls nach Abzug von Lohn- bzw. Einkommensteuer und Krankenversicherungsbeiträgen und einschließlich Transferzahlungen – (Ordinate) bei steigendem Bruttounterhalt (Abszisse) für den Status quo und die Reformmodelle. Die Betrachtung beschränkt sich auf den empirisch relevanten Bereich von Unterhaltszahlungen bis zu 3.500 Euro.⁴⁶ Die unterste, gerade Linie zeigt das Existenzminimum von 1.432 Euro, das sich aus den derzeitigen Regelungen des SGB II und angenommenen Wohnkosten (einschließlich Heizkosten) von 513 Euro ergibt. Die Effekte der verschiedenen FLA-Modelle lassen sich kurz wie folgt charakterisieren.

- Im *Status quo* (Linie „fakt“) zeigt sich
 - im untersten Bereich ein konstantes verfügbares Familieneinkommen, da Nichterwerbseinkommen vollständig auf SGB II-Leistungen angerechnet werden;

⁴⁶ Potenzielle Zahlungen der Unterhaltsvorschusskassen blieben vereinfachend unberücksichtigt.

Abbildung 5a: Verfügbares Einkommen von nichterwerbstätigen Alleinerziehenden mit zwei Kindern unter 6 Jahren nach dem Bruttounterhalt, Segment 1 – Status quo und Reformvarianten (ohne Berücksichtigung potenzieller Transfers der Unterhaltsvorschusskassen) vor Gegenfinanzierung



- bei einem Bruttounterhalt von 700 Euro der Übergang vom Bereich mit ergänzendem ALG II zum Bereich mit Kinderzuschlag (KiZ) und Wohngeld (WoG), für den sich zunächst ein deutlicher Anstieg des Familieneinkommens, oberhalb von 1.000 Euro aber – infolge der Kumulation der Transferenzugsraten von KiZ (100%) und WoG (ca. 30%) – sinkende verfügbare Einkommen ergeben;
- die vollständige Abschmelzung des Kinderzuschlags bei einem Bruttounterhalt von etwa 1.400 Euro;
- und schließlich das Überschreiten der Wohngeldgrenze bei 2.000 Euro.
- Für das Konzept der *Kindergrundsicherung* (Linien KiG_ESt_1 und KiG_ESt_2) ergeben sich prinzipiell ähnliche Richtungen der parallelen Einkommensverläufe wie bei Paar-Familien mit Erwerbseinkommen.
 - Das Haushaltsnettoeinkommen liegt zunächst konstant um 374 Euro bzw. 278 Euro über dem Status quo.⁴⁷
 - Zwischen 700 Euro und 900 Euro fällt die Besserstellung um etwa 40 Euro bzw. 30 Euro geringer aus, da der Kinderzuschlag im Status quo einen vergleichsweise starken Anstieg des verfügbaren Familieneinkommens bewirkt.
 - Im Bereich von Unterhaltseinkommen zwischen von 1.000 Euro und 1.500 Euro steigt die Differenz zunächst (auf maximal ca. 540 Euro in der ersten Variante bzw. 450 Euro in der zweiten Variante), da der Status quo in diesem Einkommensbereich – wegen der Transferenzugsraten von KiZ (100%) und WoG (ca. 30%) – zu sinkenden Familieneinkommen führt.
 - Die Wohngeldgrenze ist im Reformfall bereits bei etwa 1.700 Euro überschritten.
 - Die Differenz zum Haushaltsnettoeinkommen im Status quo nimmt oberhalb von 1.500 Euro wieder ab, da der KiZ abgeschmolzen ist, das Haushaltsnettoeinkommen also auch im Status quo wieder steigt, und zudem die Besteuerung des Reform-Kindergeldes merklich wird.
- Bei den beiden Varianten einer *Kindergelderhöhung* – ohne Besteuerung – (Linien KiG_1 und KiG_2) folgt – analog zu der Wirkungsweise bei Paar-Familien mit Erwerbseinkommen (Abbildung 4a) – eine Parallelverschiebung des Linienvverlaufs, der sich im Status quo ergibt, nach oben. Dementsprechend ergeben sich bei allen Einkommen gleiche Besserstellungen quo in Höhe von 148 Euro bzw. 316 Euro – damit bleibt es aber auch bei

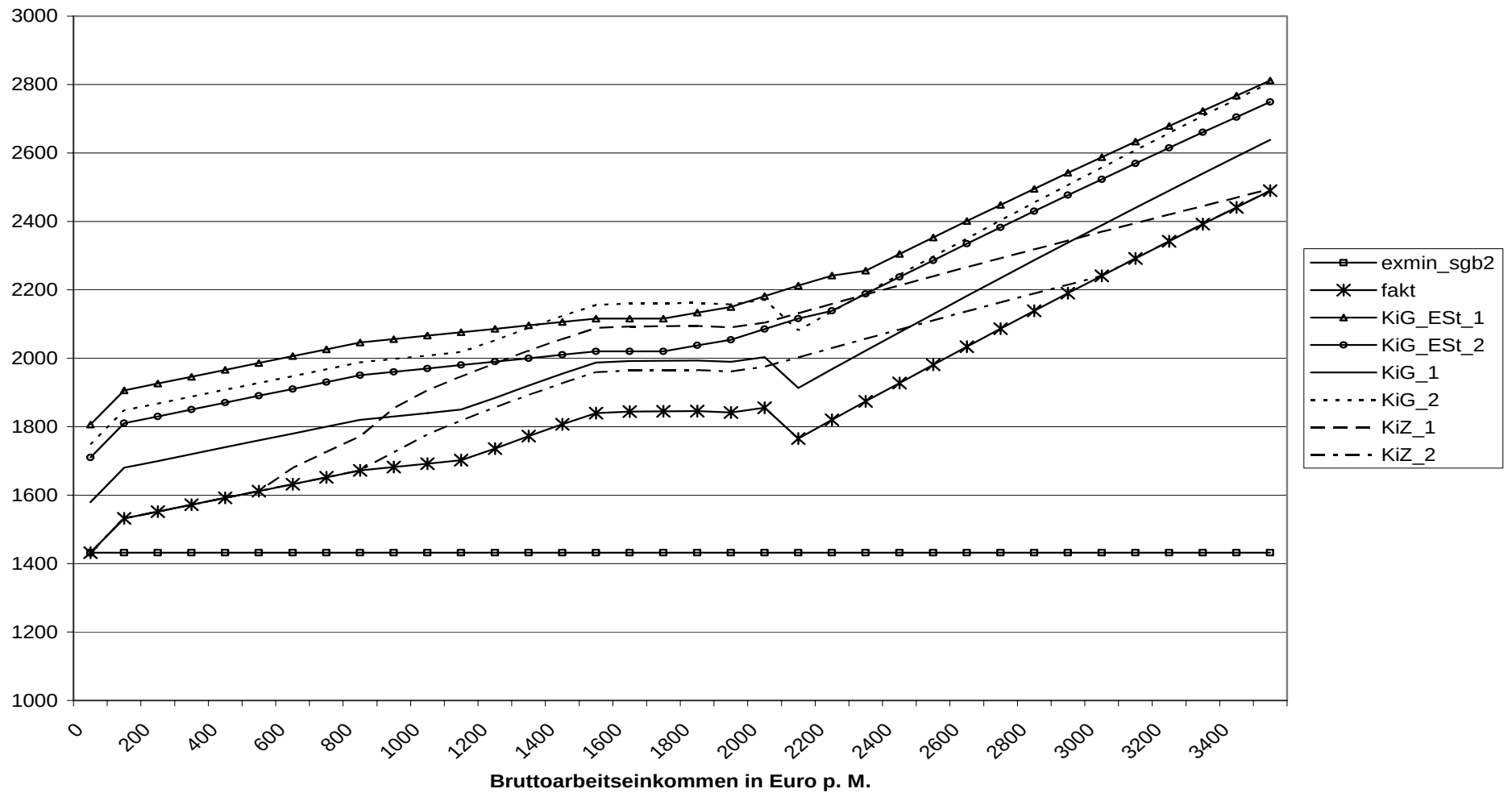
⁴⁷ Das entspricht der Differenz zwischen dem Bruttokindergeld der Kindergrundsicherung (1004 Euro bzw. 908 Euro) und dem Sozialgeld einschließlich Wohnkostenanteil (431 Euro + 199 Euro = 630 Euro), wobei die Wohnkostenaufteilung nicht in pro Kopf gleicher Höhe, sondern entsprechend dem Siebenten Existenzminimumbericht (BMF 2008: 7), erfolgte; vgl. Tabelle 2.

den problematischen Effekten des derzeitigen Kinderzuschlags (Minderungen des verfügbaren Einkommens bei steigendem Unterhalt).

- Für das Reformkonzept des *verbesserten Kinderzuschlags* werden für Alleinerziehende zwei Varianten untersucht. Beiden Varianten gemeinsam sind die gegenüber dem Status quo wesentlich höheren Zuschläge von 200 Euro pro Kind unter 6 Jahren (derzeit 140 Euro).
- Bei der *ersten Variante* (Linie KiZ_1) – Erhöhung des (bereits allgemein heraufgesetzten) maximalen Zuschlags um den Mehrbedarfszuschlag für Alleinerziehende gemäß SGB II – ergibt sich infolge der stark erhöhten Zuschlagssumme ein gegenüber dem Status quo wesentlich größerer Kinderzuschlagsbereich von 500 Euro, der Mindesteinkommensgrenze, bis 1.700 Euro (Bruttounterhalt) mit Verbesserungen des verfügbaren Einkommens um bis zu 249 Euro. Bei nichterwerbstätigen Alleinerziehenden besteht wegen der unveränderten Transferenzugsrate von 100% auf Nichterwerbseinkommen das Problem sinkender verfügbarer Einkommen bei zunehmendem Unterhalt aber weiterhin bzw. ist noch größer als im Status quo, da ein breiteres Einkommenssegment davon betroffen ist (im Bereich von Unterhaltseinkommen zwischen 1.000 und 1.800 Euro).
- Bei der *zweiten Variante* (Linie KiZ_2) – Senkung der Transferenzugsrate für Nichterwerbseinkommen auf 70%, aber gleiche maximale Zuschlagshöhe wie bei Paarfamilien – ergeben sich Besserstellungen gegenüber dem Status quo bei Unterhaltseinkommen von 500 Euro bis etwa 1.800 Euro. Die Erhöhungen des verfügbaren Familieneinkommens fallen zwar moderater als bei der ersten Variante aus, sie sind mit meist deutlich über 100 Euro und maximal etwa 200 Euro dennoch beträchtlich. Oberhalb eines Unterhalts von etwa 1.000 Euro (bis zur völligen Abschmelzung bei ungefähr 1.800 Euro) bleibt bei dieser Reform des Kinderzuschlags das verfügbare Einkommen zwar ungefähr konstant; tendenziell sinkt es sogar leicht wegen einsetzender Besteuerung und Krankenversicherungsbeiträgen – diese Belastungen kommen zu der aus reformiertem Kinderzuschlag und Wohngeld folgenden kumulierten Transferenzugsrate von 100% hinzu. Die im Status quo und bei der KiZ-Variante 1 sehr deutlichen Einkommensminderungen trotz steigendem Unterhaltseinkommen werden aber vermieden.

Die Problematik von sinkenden verfügbaren Einkommen bei steigendem, dem Kinderzuschlag vorrangigem Einkommen vermindert sich freilich *bei anderen Einkommenskonstellationen*. Als Gegenpol zu der Darstellung in Abbildung 5a bezieht sich Abbildung 5b auf

Abbildung 5b: Verfügbares Einkommen von erwerbstätigen Alleinerziehenden mit zwei Kindern unter 6 Jahren nach dem Bruttoerwerbseinkommen, Segment 1 – Status quo und Reformvarianten (ohne Berücksichtigung potenzieller Transfers der Unterhaltsvorschusskassen) vor Gegenfinanzierung



Alleinerziehende, die ausschließlich Erwerbseinkommen erhalten. In diesen Fällen ähnelt der Verlauf des verfügbaren Familieneinkommens nach der Reform des Kinderzuschlags erwartungsgemäß dem der Paarfamilien mit Erwerbseinkommen (Abbildung 4a): er weist keine fallenden Bereiche auf und zeigt über einen großen Einkommensbereich – bis zu Bruttoerwerbseinkommen von 3.500 Euro (KiZ_1) bzw. 2.900 Euro (KiZ_2) – Begünstigungen gegenüber dem Status quo (s. a. Deutscher Gewerkschaftsbund 2009, insbesondere S. 12-13). Für die Realität sind Verläufe zwischen den extremen Beispielen der Abbildungen 5a und 5b als dominierend anzunehmen, da bei Alleinerziehenden Erwerbs- und Nichterwerbseinkommen häufig zusammentreffen.

Zusammenfassend kann auch mit Blick auf Alleinerziehende festgestellt werden, dass eine Ausweitung des Kinderzuschlags zu gravierenden Verbesserungen für Familien im Niedrigeinkommensbereich führen könnte – mit Ausnahme der Familien, die auch bei verminderter Schwelle weiterhin auf ALG II angewiesen sind und deren Situation mit der anstehenden Hartz IV-Reform verbessert werden soll. Bei nichterwerbstätigen Alleinerziehenden bliebe der Förderbereich aber trotz der deutlich heraufgesetzten Zuschläge und des Wegfalls der Höchsteinkommensgrenze begrenzt, da weiterhin eine gegenüber Erwerbseinkommen höhere – wenn auch bei der zweiten Variante der Kinderzuschlagsreform eine im Vergleich zum Status quo verminderte – Transferentzugsrate vorgesehen ist. Demgegenüber bedeuten allgemeine Kindergelderhöhungen absolut gleiche Begünstigungen über das gesamte Einkommensspektrum – wie bei allen Modellrechnungen allerdings vor Berücksichtigung der Finanzierung. Auch die Modelle der Kindergrundsicherung führen zu höheren Kindergeldzahlungen für alle Alleinerziehenden, allerdings wird analog zu den Paar-Familien bei steigendem Einkommen eine mit dem Steuersystem konsistente Verminderung der Transfers und – anders als bei den Kinderzuschlags- und Kindergeldmodellen – ein kontinuierlicher Anstieg des verfügbaren Familieneinkommens erreicht.

4.4 Exemplarische Modellergebnisse unter Berücksichtigung verdeckter Armut

Die im vorhergehenden Abschnitt präsentierten Modellrechnungen basieren auf der impliziten Annahme, dass Familien gegebenenfalls ihre Ansprüche auf ALG II und Sozialgeld oder Kinderzuschlag und Wohngeld generell wahrnehmen. In der Realität ist aber die Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialleistungen – die auf bewussten Verzicht oder Resignation oder auf unzureichende Kenntnisse der gesetzlichen Regeln zurückzuführen ist – weit ver-

breitet. Dies haben mehrere Studien für die Zeit vor der Hartz IV-Reform bezüglich der Hilfe zum Lebensunterhalt nachgewiesen⁴⁸, und auch aktuelle Indikatoren weisen auf ein großes Ausmaß der so genannten verdeckten Armut hin. So hat Becker (2006: 37) für die Zeit kurz nach Inkrafttreten der Hartz IV-Reform die Zahl der Betroffenen auf insgesamt etwa 3 Mio. Personen geschätzt. Aus einer neueren Studie lässt sich ableiten, dass nicht nur die häufig als stigmatisierend empfundenen Leistungen nach dem SGB II, sondern auch Wohngeld und Kinderzuschlag von einem großen Teil der Anspruchsberechtigten nicht wahrgenommen werden. Hier ist die Nicht-Inanspruchnahme von Berechtigten offenbar sogar häufiger als die In-

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

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

¹ Quelle: Feil/Wiemers 2008.

² Quelle: Statistisches Bundesamt 2008: 21.

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

anspruchnahme, wie sich aus einer Gegenüberstellung von Simulationsergebnissen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) und amtlichen Daten ergibt. In Tabelle 5 sind in der ersten Spalte amtliche Zahlen der Empfängerhaushalte von Wohngeld und Kinderzuschlag ausgewiesen, in der zweiten Spalte eine mikroanalytisch basierte Schätzung der jeweiligen Anspruchsberechtigten und in der dritten Spalte die Differenz zwischen beiden Zahlen. Letztere ist als Indikator der Nicht-Inanspruchnahme zu verstehen, die jeweils etwa doppelt so hoch wie die Inanspruchnahme ist und beim Kinderzuschlag vor der jüngsten Reform etwas geringer ausfällt; die Dunkelzifferquoten liegen dementsprechend bei ungefähr 200% bzw. beim Kinderzuschlag vor der Reform bei knapp 180%.

⁴⁸ Vgl. Becker/Hauser 2005 und die dort zitierte Literatur.

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

- Das Konzept der *Kindergrundsicherung* führt zu dem bereits in den Abbildungen 4 und 5 dargestellten kontinuierlich mit dem elterlichen Einkommen steigenden verfügbaren Familieneinkommen – ohne Bruchstellen. Bei Unterstellung vollständiger Inanspruchnahme zustehender Sozialleistungen ergeben sich freilich in der jeweils zweiten Einkommensgruppe höhere Besserstellungen gegenüber dem Status quo als in der untersten Gruppe. Dies lässt sich aber nicht als reformbedingte besondere Begünstigung der Mittelschicht interpretieren, da sich hier lediglich das problematische Auslaufen des derzeitigen Kinderzuschlags spiegelt. Wird dagegen die Nicht-Inanspruchnahme von Kinderzuschlag und Wohngeld angenommen, fallen die Verbesserungen gegenüber dem Status quo in der untersten Gruppe bei Weitem am stärksten aus – mit beispielsweise 668 Euro bzw. 572 Euro bei nichterwerbstätigen Alleinerziehenden mit zwei Kindern. Das Problem der Nicht-Inanspruchnahme reduziert sich nach der Reform auf die vergleichsweise geringen verbleibenden Wohngeldansprüche – im Beispiel der Alleinerziehenden etwa 200 Euro gegenüber einem „Fehlbetrag“ von 517 Euro durch Nicht-Inanspruchnahme im Status quo.
- Bei den *Kindergelderhöhungen* (ohne Besteuerung) mit den – bei Ehepaaren bis zu einem Bruttoeinkommen von etwa 6.000 Euro – konstanten Steigerungen des Familieneinkommens wird verdeckte Armut im Sinne des Zurückbleibens hinter dem potenziellen Einkommensniveau nicht reduziert. Denn die nicht wahrgenommen Ansprüche auf bedarfsabhängige Transfers bleiben von der Reform unberührt, bestehen also weiterhin. Sowohl vor als auch nach der Reform ergibt sich für die Beispiele in den Tabellen 6a und 6b ein „Fehlbetrag“ von 529 Euro (Ehepaare) bzw. 517 Euro (Alleinerziehende) durch die Nicht-Inanspruchnahme von Kinderzuschlag und Wohngeld, allerdings von einem um 148 Euro („kleine“ Kindergelderhöhung) bzw. 316 Euro („große“ Kindergelderhöhung) höheren Niveau aus – die Einkommenssituation verbessert sich also reformbedingt in jedem Fall.

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

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

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

Bruttoerwerbseinkommen (Euro p. M.)	Status quo	Kindergrundsicherung		Kindergelderhöhung		Reform des KiZ
		I (KiG _{max} : 1.004)	II (KiG _{max} : 908)	I (KiG: 476)	II (KiG: 644)	(KiZ _{max} : 400)
1.500 Euro , – Bezug von KiZ/WoG im Status quo	2.048	2.387 (+339)	2.296 (+248)	2.196 (+148)	2.364 (+316)	2.168 (+120)
– verdeckte Armut im Status quo	1.519	2.195 (+676)	2.099 (+580)	1.667 (+148)	1.835 (+316)	1.519 ¹ [2.168 ?] ² (0 [+649 ?])
3.000 Euro	2.454	2.868 (+414)	2.797 (+343)	2.602 (+148)	2.770 (+316)	2.472 (+18)
6.000 Euro	4.260	4.589 (+329)	4.526 (+266)	4.406 (+146)	4.574 (+314)	4.260 (0)
9.000 Euro	6.186	6.341 (+155)	6.287 (+100)	6.245 (+59)	6.413 (+227)	6.186 (0)

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

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

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

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

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

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

- Für die Wirkungen des erweiterten *Kinderzuschlags* ist wesentlich, ob und inwieweit die Reform zu einer höheren Inanspruchnahme führt. Bei unverändertem Verhalten im untersten Einkommensbereich würde sich infolge dieser Reform bei den Familien in verdeckter Armut nichts ändern. Davon ist aber nicht auszugehen. Vielmehr kann mit einer erhöhten, wenn auch nicht 100%igen, Inanspruchnahme gerechnet werden – beispielsweise als Folge des vereinfachten Antragsverfahrens (Wegfall der Höchsteinkommensgrenze und des Kriteriums der Vermeidung von Hilfebedürftigkeit nach dem SGB II), das von einer Intensivierung der Information, Beratung und Hilfestellung begleitet werden sollte; denkbar sind auch generelle Vorprüfungen durch Behörden (Finanzamt, Wohngeldstelle), ob ein Anspruch auf Kinderzuschlag gegeben sein könnte. Eine gegenüber dem Status quo höhere Inanspruchnahmequote ist zudem wegen der höheren zu erwartenden Zuschläge, die eine Beantragung „lohnender“ erscheinen lassen, wahrscheinlich. Insoweit die neuen Regelungen zu zusätzlichen Anträgen von Familien des untersten Einkommenssegments führen, erreichen die Verbesserungen gegenüber dem Status quo (in eckigen Klammern in den Tabellen ausgewiesen) im Vergleich zu denen bei Einführung einer Kindergrundsicherung und unveränderter Nicht-Inanspruchnahme bedarfsabhängiger Transfers ähnliche (Paarfamilien) oder noch höhere (Alleinerziehende) Beträge. Die Einkommenszuwächse im Falle der Kindergrundsicherung ergeben sich freilich mit Gewissheit und auch bei Nicht-Inanspruchnahme von Wohngeld, während ein reformierter Kinderzuschlag die Familien in verdeckter Armut voraussichtlich nur teilweise erreicht.

4.5 Ehepaar mit zwei Kindern unter 6 Jahren (Erwerbseinkünfte) nach Gegenfinanzierung der jeweiligen Reformkosten

Nach der ausführlichen Erläuterung der grundsätzlichen Funktionsweise der verschiedenen Reformkonzepte anhand von Modellrechnungen ohne Berücksichtigung einer Gegenfinanzierung der jeweiligen Reformkosten wird nun abschließend kurz auf die Effekte nach Abzug von Finanzierungsbeiträgen eingegangen, auf eine Darstellung der Kinderzuschlagsreform an dieser Stelle aber wegen der vergleichsweise geringen Kosten verzichtet. Wie in Abschnitt 2.2.1 begründet, wird im Rahmen dieses Projekts generell ein erhöhtes Niveau der Einkommensteuerbelastung bei unveränderter Progressivität des Tarifs, approximiert durch einen Zu-

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

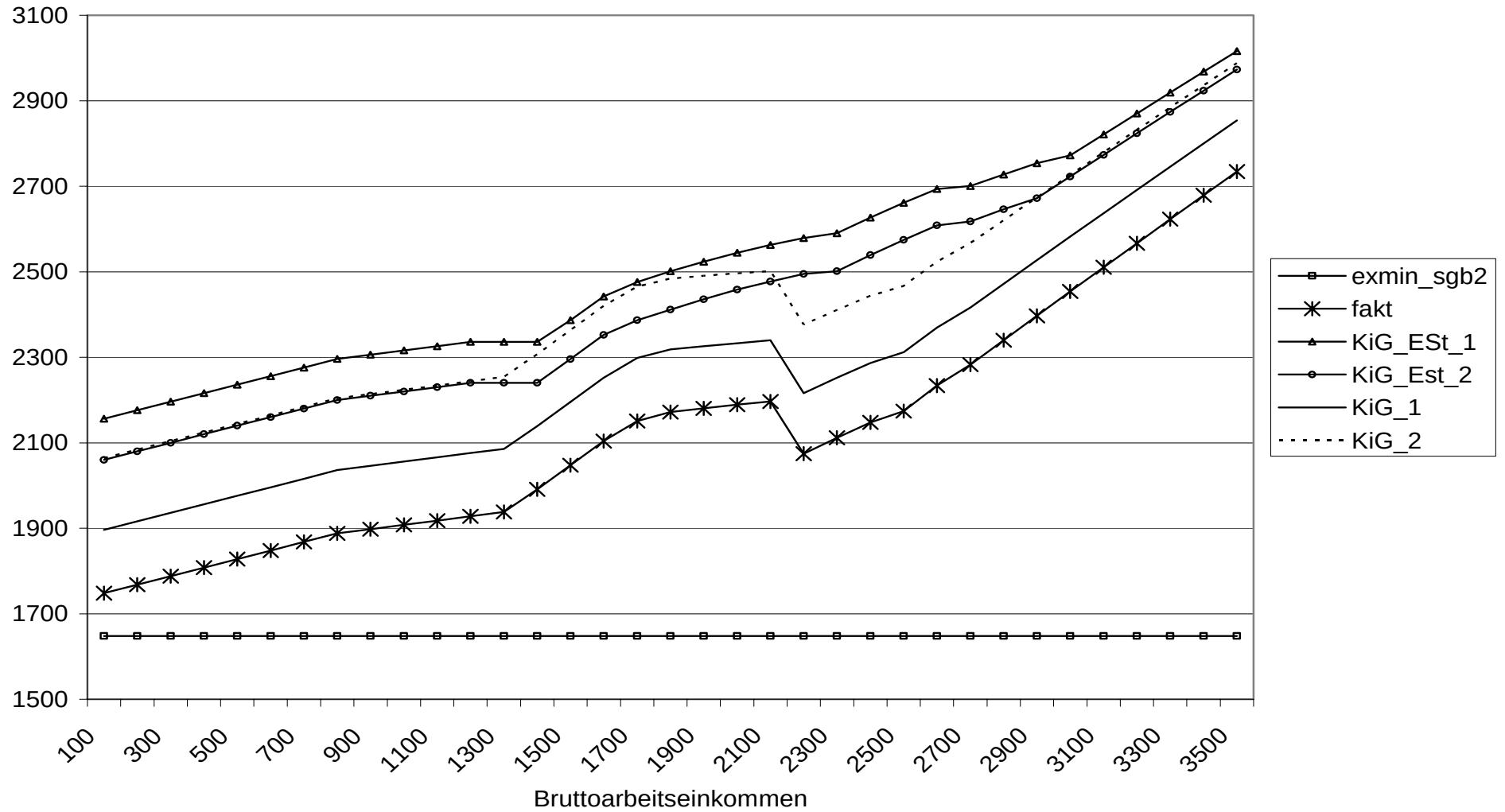
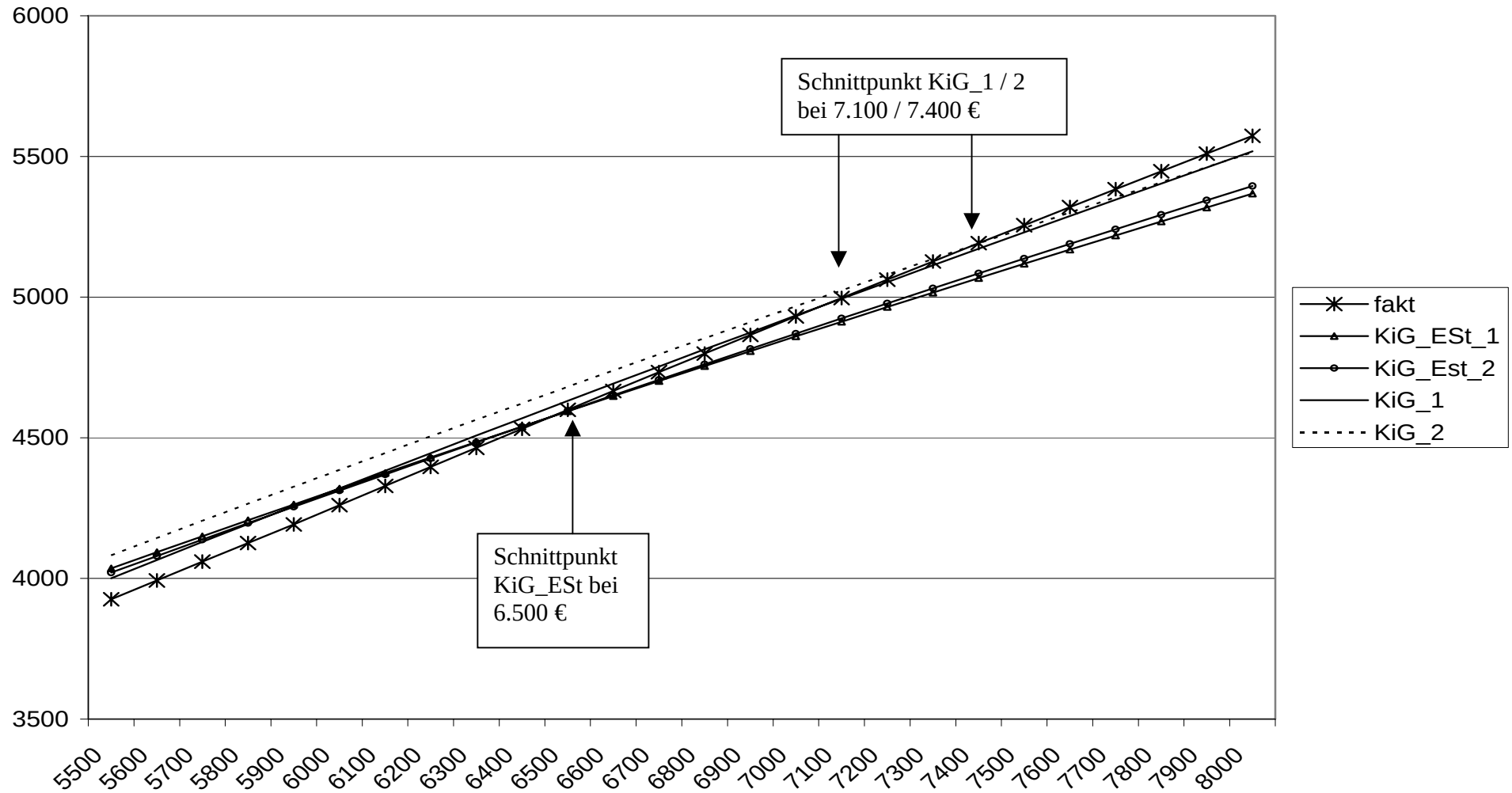


Abbildung 6b: Verfügbares Einkommen von Ehepaaren mit zwei Kindern unter 6 Jahren nach dem Bruttoerwerbseinkommen, Segment 2
– Status quo und Reformvarianten nach Gegenfinanzierung



schlag auf die Einkommensteuer (Familien-Soli), das zur Deckung der jeweiligen Nettokosten erforderlich ist, angenommen (vgl. Tabellen 13a und 13b in Kapitel 7.1); die indirekte Progression wird damit in den Reformszenarien allerdings verstärkt.

Aus Abbildung 6a geht am Beispiel von Ehepaaren mit zwei Kindern unter 6 Jahren erwartungsgemäß hervor, dass bei monatlichen Bruttoerwerbseinkommen unter 3.500 Euro nur geringe Finanzierungsbeiträge anfallen und der Verlauf der verfügbaren Einkommen dem in Abbildung 4a dargestellten Verlauf vor Reformfinanzierung ähnlich ist. Oberhalb von 3.000 Euro wird der Abstand zum Status quo allerdings allmählich geringer, da die erhöhten Transfers um den Steuerzuschlag vermindert werden. Bei höheren Bruttoerwerbseinkommen setzt sich die Abschmelzung der Transfererhöhungen fort, bis sie in der oberen Mittelschicht von den Finanzierungsbeiträgen überkompensiert werden. Dies wird in Abbildung 6b mit den Einkommensverläufen bei Bruttoerwerbseinkommen von 5.500 Euro bis 8.000 Euro – die Bereichsabgrenzung umfasst Teile von Segment 2 und Segment 3 der Abbildungen 4b und 4c – dargestellt.⁴⁹ Der Schnittpunkt mit der Linie des verfügbaren Haushaltseinkommens im Status quo – also der „break even point“, bei dem sich die Transfererhöhung und die zur Reformfinanzierung notwendige Einkommensteuererhöhung saldieren – wird von der Modellfamilie

- im Falle der Kindergrundsicherung bei einem Bruttoarbeitseinkommen von 6.500 Euro – das entspricht einem Nettoerwerbseinkommen von etwa 4.600 Euro –,
- nach Durchführung der „kleinen“ Kindergelderhöhung bei einem Bruttoarbeitseinkommen von 7.100 Euro – das entspricht einem Nettoerwerbseinkommen von etwa 5.000 Euro –,
- nach Umsetzung der „großen“ Kindergelderhöhung bei einem Bruttoarbeitseinkommen von 7.400 Euro – das entspricht einem Nettoerwerbseinkommen von etwa 5.200 Euro – erreicht. Die vergleichsweise große Umverteilungswirksamkeit der Kindergrundsicherung wird also auch nach Berücksichtigung einer einfachen, freilich fiktiven Gegenfinanzierungsmaßnahme deutlich: Im unteren Einkommensbereich fallen die Begünstigungen im Falle der Kindergrundsicherung am stärksten aus, im mittleren und oberen Einkommensbereich sind die Einkommenszuwächse bei den Kindergelderhöhungen am größten bzw. die Einkommensminderungen nach dem „break even point“ am geringsten.

⁴⁹ Auf eine Darstellung für den Bereich von Bruttoerwerbseinkommen ab 8.000 Euro wurde verzichtet.

5 Zwischenfazit

Im modelltheoretischen Teil wurden drei Ansätze zur Reform bzw. Ergänzung des Kinder- bzw. Familienlastenausgleichs (FLA) mit jeweils zwei Varianten dargestellt und hinsichtlich ihrer fiskalischen Effekte und Wirkungen in verschiedenen Segmenten der Einkommensverteilung systematisch verglichen.

- Mit dem weitestgehenden Konzept, der Kindergrundsicherung, wird ein Existenz sichern- des – soweit dies durch eine Pauschale möglich ist – und zu versteuerndes Kindergeld in Höhe von monatlich 502 Euro bzw. 454 Euro pro Kind vorgeschlagen. Die bisherigen kindbedingten Freibeträge und mehrere Sozialleistungen könnten entfallen bzw. reduziert werden. Die Umsetzung dieser Systemumgestaltung erfordert freilich sorgfältige Prüfungen von Detailfragen, damit eine Minimierung von Familienarmut und darüber hinausgehende Umverteilungsziele sowie Transparenz und Bürokratieabbau erreicht werden können.
- Daneben werden Kindergelderhöhungen auf einheitlich 238 Euro bzw. 322 Euro pro Kind und Monat, die allen Kindern – auch denen im SGB II-Leistungsbezug – zugute kommen sollen, untersucht. Das Kindergeld wäre wie bisher nicht zu versteuern, die bisherigen kindbedingten Freibeträge würden aber entfallen.
- Schließlich wird als Ergänzung zum FLA des Status quo der Vorschlag einer deutlichen Erhöhung des Kinderzuschlags bei reduzierter Mindesteinkommensgrenze und Wegfall der Höchsteinkommensgrenze erörtert. Zudem ist bei diesem Ansatz ein nochmals erhöhter Kinderzuschlag bei Alleinerziehenden – analog zum Mehrbedarfszuschlag nach dem SGFB II – (erste Variante) oder eine Herabsetzung der Transferentzugsrate auf Nichterwerbseinkommen von 100% auf 70% (zweite Variante) vorgesehen.

Die zu erwartenden fiskalischen Belastungen der universellen Kindergelderhöhung (ohne Besteuerung) können ohne Weiteres hochgerechnet werden (9,5 bzw. 28 Mrd. Euro für 2010), die der anderen Reformmodelle sind aber ohne mikroanalytische Fundierung unter Berücksichtigung der Einkommensverteilung kaum abschätzbar. Zwar lassen sich auch die Bruttokosten der Kindergrundsicherung auf einfachem Wege ermitteln (Multiplikation der Kindergeld-Kinder mit der Betragshöhe), die Aggregate der davon abzusetzenden zahlreichen Einsparungen bei anderen Sozialleistungen und insbesondere der Steuermehreinnahmen sind allerdings nicht offensichtlich. Eine erste Überschlagsrechnung hat ergeben, dass die Nettokosten der ersten „großzügigen“ Variante der Kindergrundsicherung (502 Euro) denen der Kin-

dergelderhöhung auf das sächliche Existenzminimum (322 Euro) ohne Besteuerung ungefähr gleich sind (in der Größenordnung von 30 Mrd. Euro für das Jahr 2010). Eine Überprüfung dieser Quantifizierung erfolgt im zweiten Teil der vorliegenden Untersuchung auf der Basis repräsentativer Mikrodaten und eines Simulationsmodells, so dass insbesondere der von der faktischen Einkommensverteilung abhängige Besteuerungseffekt der Kindergrundsicherung genauer ermittelt wird. Auch eine Kostenschätzung für die Kinderzuschlagsreform bedarf mikroanalytischer Verfahren; im dritten Teil der Studie wird ein entsprechender Ansatz vorgestellt. Ungeachtet dessen würde die auf einen begrenzten Einkommensbereich gerichtete Kinderzuschlagsreform aber eindeutig die geringsten Kosten verursachen.

Für einen systematischen Vergleich der Verteilungswirkungen der Reformvorschläge wurden Modellrechnungen für zwei ausgewählte Haushaltstypen präsentiert.

- Die Förderungen durch die Kindergrundsicherung würden am stärksten im unteren und unteren Mittelbereich ausfallen und – im Gegensatz zu anderen Konzepten – insbesondere verdeckte Armut systembedingt, also quasi „automatisch“, weitgehend abbauen. Im oberen Mittelbereich und hauptsächlich in höheren Schichten würden die Transfers dagegen – auch vor Berücksichtigung einer steuerlichen Gegenfinanzierung – mit zunehmendem Einkommen kontinuierlich abnehmen. Insgesamt würde dies zu einem vergleichsweise stetig steigenden Verlauf des verfügbaren Familieneinkommens führen; entsprechend wären die wegen der hohen Transferentzugsraten des Kinderzuschlags – gegebenenfalls in Kombination mit Wohngeld – häufigen Befürchtungen negativer Arbeitsanreize im unteren Einkommensbereich gegenstandslos.
- Demgegenüber würden sich bei den Varianten der Kindergelderhöhung (ohne Besteuerung) – wieder vor Berücksichtigung der Reformfinanzierung – die deutlichen Verbesserungen gegenüber dem Status quo gleichmäßig über das Einkommensspektrum vom SGB II-Bereich und Niedriglohnsegment – bei unverändert problematischen Effekten des Kinderzuschlags (Einkommensbruchstelle bei Höchsteinkommensgrenze) – bis in obere Schichten verteilen und erst am oberen Rand mit steigendem Einkommen leicht sinken (infolge des Wegfalls der bisherigen kindbedingten Freibeträge).
- Wenn zur Finanzierung der jeweiligen Reform ein erhöhtes Niveau der Einkommensteuerbelastung bei allerdings unveränderter Progressivität, approximiert durch einen Zuschlag auf die Einkommensteuer, berücksichtigt wird, kehren sich im oberen Einkommensbereich sowohl bei der Kindergrundsicherung als auch bei der universellen Kindergelderhöhung Nettobegünstigungen in Einkommensminderungen gegenüber dem Status

quo um. Aber auch hier zeigt sich die vergleichsweise große Umverteilungswirksamkeit der Kindergrundsicherung deutlich: Im unteren Einkommensbereich fallen die Begünstigungen im Falle der Kindergrundsicherung am stärksten aus, im mittleren und oberen Einkommensbereich sind die Einkommenszuwächse bei den Kindergelderhöhungen ohne Besteuerung am größten bzw. die Einkommensminderungen nach dem „break even point“ am geringsten. Das Konzept der Kindergrundsicherung ist also nicht nur zur Bekämpfung von Kinderarmut geeignet, sondern impliziert eine konsequente Umverteilung „von oben nach unten“, die stärker als im Falle einer Kindergelderhöhung ohne Besteuerung ausfallen und die Ungleichheit der Einkommensverteilung deutlicher mindern würde.

- Mit dem vergleichsweise begrenzten Konzept der Ausweitung des Kinderzuschlags könnte die Situation von Familien in prekären Einkommensverhältnissen bis zu Familien der unteren Mittelschicht deutlich verbessert werden. Inwieweit dieser Effekt eintreten würde, hängt allerdings auch vom Inanspruchnahmeverhalten ab. Bisher ist die Nicht-Inanspruchnahme von Kinderzuschlag und Wohngeld weit verbreitet; hier müsste im Zuge der Reform mit Informationskampagnen und verbesserter Beratung, eventuell auch durch behördliche Prüfungen potenzieller Kinderzuschlagsansprüche (z. B. durch das Finanzamt), gegengesteuert werden. Die Situation der ärmsten Familien, die trotz herabgesetzter SGB II-Schwelle weiterhin auf ALG II und Sozialgeld angewiesen wären, würde sich allerdings ceteris paribus nicht verändern – sie soll mit der anstehenden Hartz IV-Reform verbessert werden –, und am oberen Rand würden die Entlastungseffekte des FLA als Folge der kindbedingten Freibeträge weiterhin mit dem elterlichen Einkommen zunehmen.

Wie weitgehend mit den hier diskutierten Reformkonzepten Kinder- und Familienarmut abgebaut und Ungleichheit vermindert werden könnte, lässt sich auf der Basis von Modellrechnungen allerdings nicht quantifizieren. Dazu bedarf es detaillierter Analysen auf der Basis von repräsentativen Mikrodaten, die die faktische Einkommensverteilung abbilden und Simulationsrechnungen zur Quantifizierung der Effekte der Reformvarianten – unter Einbeziehung der Finanzierung der jeweiligen Nettokosten – ermöglichen. Entsprechende Ansätze und Ergebnisse werden im zweiten Teil für die jeweils zwei Reformkonzepte der Kindergrundsicherung und der Kindergelderhöhung dargestellt. Im dritten Teil werden die Effekte der vorgeschlagenen Reform des Kinderzuschlags untersucht. Ihre Abschätzung erfordert zusätzliche Transfersimulationen und Annahmen insbesondere zum Inanspruchnahmeverhalten. Der ab-

schließende vierte Teil umfasst eine zusammenfassende Betrachtung der Effekte von Kindersicherung, Kindergelderhöhung und reformiertem Kinderzuschlag.

Zweiter Teil: Empirische Mikroanalyse von Kindergrundsicherung und Kindergelderhöhungen

6 Mikroanalytischer Ansatz für die Schätzung der fiskalischen und Verteilungswirkungen von Kindergrundsicherung und Kindergelderhöhungen

6.1 Datenquelle und Messkonzept

Um die Wirkungen der alternativen Reformvorschläge zum Familienlastenausgleich ungefähr abschätzen zu können, ist ein Mikrosimulationsmodell zu entwickeln, das die vorgeschlagenen Regelungen möglichst genau abbildet und mit den Variablen einer repräsentativen Haushaltsstichprobe gerechnet werden kann. Da der Differenzierungs- und der Repräsentativitätsgrad der empirischen Basis sowie die Zuverlässigkeit der Angaben der Befragten die mögliche Genauigkeit des Simulationsmodells und seiner Ergebnisse begrenzen, wird zunächst auf die Datenquelle und den gewählten Ansatz zur Einkommensmessung eingegangen, um dann das Berechnungsmodell zu skizzieren.

6.1.1 Das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) 2007

Für die Reformsimulation wird das Sozio-ökonomische Panel (SOEP)⁵⁰ 2007 zugrunde gelegt, da bei dieser Erhebung die Vorteile von Aktualität und detaillierten Einkommensfragen zusammentreffen. Das SOEP ist als Stichtagsbefragung angelegt und basiert auf einer mehrfach geschichteten Zufallsstichprobe der Bevölkerung in privaten Haushalten. Es handelt sich um eine Längsschnitt-Erhebung mit seit 1984 alljährlicher Wiederholungsbefragung derselben Personen – sofern ihre Teilnahmebereitschaft aufrechterhalten werden kann. Der Umfang der im Folgenden relevanten Stichprobe⁵¹ ist mit etwa 27.000 Personen⁵² für die vorliegende Fragestellung ausreichend. Der exogenen Bevölkerungsdynamik infolge von Zuwanderung wurde durch die Ziehung entsprechender Ergänzungsstichproben Rechnung getragen und somit ein hohes Maß an Repräsentativität auch im Bevölkerungsquerschnitt gewahrt. Die mit

⁵⁰ Vgl. in diesem Zusammenhang Wagner et al. 2007.

⁵¹ Personen in Privathaushalten, alle Teilstichproben einschließlich der Ergänzungsstichprobe H.

⁵² Nach Ausschluss der Personen ohne realisiertes Interview, denen keine Hochrechnungsfaktoren zugewiesen werden, ergibt sich für 2007 eine Fallzahl von 25.385 Personen.

zunehmender Laufzeit einer Wiederholungsbefragung bedingten Verzerrungen durch „Panel-Mortalität“ werden mit Hochrechnungsfaktoren, welche die Verbleibwahrscheinlichkeiten berücksichtigen, korrigiert.

Trotz aller Vorkehrungen für ein hohes Maß an Repräsentativität muss infolge von – nicht zufällig verteilten – Verweigerungen der Beteiligung mit systematischen Verzerrungen gerechnet werden. Dieses grundsätzliche Problem betrifft alle Haushaltsstichproben. Von daher wird eine Hochrechnung anhand mehrerer demografischer Merkmale vorgenommen. Die Ungewichtungen im SOEP sind geeignet, die Struktur der Stichprobenpopulation nach Altersgruppen, Haushaltstypen, sozialen Stellungen u. ä. zu korrigieren; damit kann allerdings ein eventuell vorhandener Bias bezüglich einer nicht hochrechnungsrelevanten Variable – z. B. des Einkommens – allenfalls teilweise (indirekt) ausgeglichen werden. Falls beispielsweise befragungswillige Haushalte in allen soziodemografischen Gruppen überproportional den mittleren Einkommensbereichen angehören, bleibt eine begrenzte Verzerrung trotz Hochrechnung bestehen.

Die Erfassung der Einkommen erfolgt im SOEP nach mehreren Konzepten. Zum Einen wird das am besten informierte Haushaltsmitglied pauschal nach dem Haushaltsnettoeinkommen insgesamt im Erhebungsmonat gefragt („income screener“), wobei von erheblichen Schätzfehlern durch die Befragten auszugehen ist. Zum Anderen werden bei allen Personen ab 16 Jahren die wichtigsten Einkommensarten enumerativ erfragt, und zwar für den laufenden Monat und für das vorangegangene Jahr, so dass das relevante Einkommen generiert werden kann.⁵³ Lohn- bzw. Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträge werden allerdings nicht erhoben. Deshalb ist als Ergänzung zu den retrospektiv erhobenen Jahreseinkommen ein Steuer- und Sozialabgabenmodul entwickelt worden, mit dem Haushaltsnettoeinkommen simuliert werden,⁵⁴ die allerdings mangels genauer Kenntnisse über alle steuerlichen Absetzungsmöglichkeiten auf individueller Ebene tendenziell zu niedrig ausfallen. Beim enumerativen Monateinkommenskonzept wird dagegen für die Erwerbseinkommen sowohl nach den Brutto- als auch nach den Nettobeträgen gefragt, so dass die Pflichtabgaben insoweit indirekt erfasst sind. Ansonsten werden lediglich Bruttobeträge erhoben. Für viele Transfereinkommen, die steuerfrei sind, ist die fehlende direkte Erhebung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen zwar irrelevant; bei Renten- und Pensionsempfängern führt sie aber zu einer

⁵³ Ergebnisse auf Basis des insgesamt erfragten monatlichen Haushaltsnettoeinkommens und auf Basis des generierten Jahreseinkommens werden in Goebel et al. 2006 gegenübergestellt.

⁵⁴ Vgl. Schwarze (1995).

Überschätzung der Einkommen, da diese Transfers zumindest teilweise steuerpflichtig sind und ein großer Teil der Rentenempfänger zudem in der Krankenversicherung der Rentner pflichtversichert ist.

6.1.2 Einkommenskonzept

Es stellt sich nun die Frage, welches der skizzierten Konzepte der Einkommenserfassung im vorliegenden Zusammenhang am ehesten geeignet ist. Beim so genannten income screener – (angegebenes summarisches Haushaltsnettoeinkommen im Befragungsmonat) bleibt die Zusammensetzung des Einkommens nach Personeneinkommen und nach der Höhe einzelner Einkommensarten unbestimmt. Somit wäre eine differenzierte Steuer- und Transfersimulation nicht möglich. Auch das generierte Jahreseinkommen ist für eine Simulation und Evaluation der Reformvorschläge wenig geeignet, da die zeitlichen Bezüge von demografischen Angaben (Befragungszeitpunkt) und Einkommensvariablen (Vorjahr) nicht übereinstimmen – bei Veränderungen im Zeitablauf ergeben sich also Inkonsistenzen⁵⁵ – und unterjährige Einkommensschwankungen tendenziell unterschätzt werden. Die Folge sind analytische Unschärfen. Somit erscheint ein generiertes Monatseinkommen – Bezugnahme auf die für den Befragungsmonat angegebenen Einkommensarten und Berechnung des Haushaltsbruttoeinkommens, der Abgaben und schließlich des Haushaltsnettoeinkommens – im vorliegenden Kontext als das beste Konzept. Da im Befragungsmonat allerdings einige Einkommensarten, insbesondere die Vermögenseinkommen, nicht erhoben werden, muss insoweit auf die Angaben zum Vorjahr zurückgegriffen werden. Unter der vereinfachenden Annahme, dass diese Vorjahreseinkommen im laufenden Jahr unverändert anfallen, ergibt sich das monatliche Bruttoeinkommen wie in der Übersicht 2 dargestellt. Zur Ableitung des entsprechenden Nettoeinkommens müssen Sozialversicherungsbeiträge bzw. gleichartige Vorsorgeaufwendungen sowie Lohn- und Einkommensteuer simuliert werden; das Modell wird in Abschnitt 6.2.2 skizziert.

Hinsichtlich des so berechneten Einkommens ist allerdings einschränkend zu berücksichtigen, dass die personenbezogenen Einkommensangaben infolge von item-nonresponse (Verweigerung der Beantwortung einzelner Fragen) teilweise unvollständig sind. Soweit wie möglich wurden zwar von der SOEP-Arbeitsgruppe am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung fehlende Angaben insbesondere zum Erwerbseinkommen geschätzt. Dennoch verbleiben

⁵⁵ Wenn beispielsweise ein/e Arbeitnehmer/in im Befragungsjahr arbeitslos geworden ist, würde der/die Arbeitslose mit einem beträchtlichen Erwerbseinkommen in die Analyse eingehen.

zahlreiche „missings“; in diesen Fällen führt die Summierung der Einkommenskomponenten zu einer teilweise starken Unterschätzung des tatsächlichen Haushaltseinkommens. Bei fehlenden Angaben zum Alterseinkommen kann allerdings auf die – teilweise imputierten – Vorjahreswerte zurückgegriffen werden, so dass das Ausmaß der potenziellen Unterschätzung begrenzt ist.

Übersicht 2: Berechnung des monatlichen Bruttoeinkommens

- Summe der im Personenfragebogen erhobenen Bruttoeinkommen aller Haushaltsmitglieder, das sind
- > Erwerbs- und Alterseinkommen,
 - > Arbeitslosengeld und sonstige Transfers nach dem SGB III,
 - > Mutterschafts- und Erziehungs- bzw. Elterngeld,
 - > Transfers der Ausbildungsförderung,
 - > Wehrsold, Zivildienstvergütung,
 - > gesetzliche Unterhaltszahlungen,
 - > sonstige Unterstützung von anderen privaten Haushalten,
 - + haushaltsbezogene Monateinkommen (Kindergeld, Wohngeld, ALG II einschließlich Kinderzuschlag, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Sozialhilfe)
 - + ein Zwölftel der Vermögenseinkünfte des Vorjahres
 - + ein Zwölftel der Einmalzahlungen des Vorjahres (13. und 14. Monatsgehalt, Weihnachtsgeld, Urlaubsgeld, Gewinnbeteiligung und sonstige Prämien, ohne Abfindungen)
 - + monatlicher Mietwert von selbst genutztem Wohneigentum
- = **monatliches Haushaltsbruttoeinkommen**

Hinzu kommen aber Probleme infolge von unit-nonresponse, d. h. bei Haushalten, in denen einzelne Haushaltsmitglieder die Beteiligung an der Befragungswelle gänzlich verweigert haben. Diese Personen werden zwar in Auswertungsroutinen automatisch ausgeschlossen, da ihnen keine Hochrechnungsfaktoren zugewiesen wurden. Es verbleibt aber eine Verzerrung durch die Einbeziehung der weiteren Haushaltsmitglieder: Für diese ergibt sich aus den personenbezogenen Einkommensangaben ein zu geringes Haushaltseinkommen, falls die Person mit nicht realisiertem Interview einen wesentlichen Beitrag dazu leistet. Infolgedessen kann sich eine erhebliche Überschätzung von Armut und prekären Einkommensverhältnissen und dementsprechend der Nettoleistungen der Kindergrundsicherung ergeben.

Zur Begrenzung derartiger Fehler wird für die folgende Untersuchung – wie bereits in einer früheren Studie (Becker/Hauser 2007) – der „income screener“ als Kontrollvariable herange-

zogen. Aus dessen Vergleich mit dem generierten Monatseinkommen ergeben sich im Fall großer Abweichungen Hinweise auf unplausible Fälle bzw. nur scheinbare Bedürftigkeits- oder Armutsfälle. Für die folgende Analyse wurden Haushalte mit unzureichenden Einkommensangaben nach folgenden Kriterien abgegrenzt: Ein Haushalt gilt als Fall mit gravierenden missings,

- wenn mindestens eine Person bei einer Einkommensart zwar den Bezug bejaht, die Angabe des Zahlungsbetrages aber verweigert hat und kein Vorjahreswert herangezogen werden kann, *und/oder*
- wenn der income screener mehr als 150% des generierten Monatseinkommens beträgt und bei mindestens einer Person, die wahrscheinlich bedeutend zum Haushaltseinkommen beiträgt, kein Interview realisiert wurde.

Übersicht 3: Kriterien für die Abgrenzung von Haushalten mit unzureichenden Einkommensangaben („gravierenden missings“) im SOEP 2007

<i>Mindestens ein Haushaltsmitglied hat den Bezug einer der folgenden Einkommensarten bejaht, die Angabe des Betrages aber verweigert (insgesamt 50 Fälle):</i> – Renten/Pensionen, Vorruhestandszahlungen, Vorjahreswert nicht verfügbar, – Arbeitslosengeld I, Unterhaltsgeld, Übergangsgeld – Mutterschaftsgeld – BAföG-Leistung, Stipendium – Wehr-, Zivildienstsold – gesetzliche Unterhaltszahlung
Und/oder:
<i>Die Angabe zum income screener beträgt mehr als 150% des generierten Monatseinkommens und unit-nonresponse ...</i> – beim Haushaltsvorstand (HHV) oder dessen/deren Partner/in, oder – bei einem über 27jährigen Kind oder Enkel des HHV oder dessen/deren Partner/in, oder – bei einem über 25jährigen sonstigen verwandten des HHV, oder – bei einer mit dem HHV nicht verwandten Person, die älter als 25 Jahre ist.
→Insgesamt mussten 422 Haushalte ausgeschlossen werden.

Eine genauere Spezifizierung der „gravierenden missings“ findet sich in Übersicht 3. Insgesamt sind 3,6% aller Haushalte⁵⁶ (422 Fälle) bzw. 5,0% aller hochgerechneten Haushalte betroffen, die 2,9% aller Personenfälle⁵⁷ (731 Fälle) bzw. 4,5% aller hochgerechneten Personen umfassen. Sie werden aus der Analyse ausgeschlossen. Damit sind also nicht nur die Personen mit gravierenden missings selbst, sondern auch alle mit ihnen in der Haushaltsgemeinschaft

⁵⁶ Bezugsbasis sind nur Haushalte, denen ein Hochrechnungsfaktor zugewiesen wurde.

⁵⁷ Bezugsbasis sind nur Personen, denen ein Hochrechnungsfaktor zugewiesen wurde.

lebenden Personen ausgeklammert, da deren materielle Situation als unzureichend erfasst anzusehen ist. Zur Hochrechnung auf die jeweilige Gesamtpopulation sind nach dieser Stichprobenbereinigung die Hochrechnungsfaktoren der verbleibenden Fälle proportional zu erhöhen, d. h. dass der Haushaltshochrechnungsfaktor mit 1,0526 und der Personenhochrechnungsfaktor mit 1,0471 multipliziert wird.⁵⁸

6.1.3 Prüfungen der Repräsentativität des SOEP

Um die Repräsentativität einer Haushaltsstichprobe prüfen zu können, bedarf es geeigneter Referenzstatistiken – an denen es freilich meist mangelt. Zur Frage der Erfassung der Bevölkerungsstruktur sind am ehesten Vergleiche mit dem Mikrozensus geeignet, die für das SOEP zu guten Ergebnissen geführt haben (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung et al.: 162-178). Inwieweit einzelne Einkommensarten erfasst sind, kann demgegenüber nur auf der Ebene von Aggregaten bzw. Durchschnittsbeträgen und Empfängerzahlen durch die Gegenüberstellung mit Ergebnissen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) und der amtlichen Sozialstatistik untersucht werden. In den Tabellen 7 und 8 sind wesentliche Datenprüfungen zusammengestellt.

Für die Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit zeigt sich ein sehr guter Nachweis, während sich die im SOEP erfassten Einkommen aus selbständiger Arbeit und aus Vermögen auf nur gut die Hälfte des entsprechenden VGR-Aggregats belaufen. Dieses Ergebnis ist zwar insofern mit Vorbehalten zu interpretieren, als die in der VGR ausgewiesenen Unternehmens- und Vermögenseinkommen wegen vielfältiger Unschärfen und ungeeigneter sektoraler Abgrenzung nur sehr eingeschränkt mit den entsprechenden Einkommen der privaten Haushalte vergleichbar sind. Dennoch ist von einer bedeutenden Untererfassung im SOEP – wie auch in allen anderen Haushaltsstichproben – auszugehen, die vermutlich zu einer Unterschätzung der Ungleichheit der Einkommensverteilung führt. Wie stark diese Verzerrung ist, ist schwer abschätzbar und davon abhängig, inwieweit neben Untererfassungen des oberen Rands auch geringe und mittlere Vermögenseinkommen im unteren und mittleren Segment der Verteilung der Haushaltseinkommen nicht angegeben werden.

⁵⁸ Eine Darstellung des Einflusses des Sample-Konzepts auf die Ergebnisse findet sich in Becker/Hauser 2007: 27-29.

Tabelle 7: Ausgewählte Einkommensarten – SOEP 2007 und amtliche Statistik

	SOEP 2007	Amtliche Statistik	Nachweisquote
Einkommen aus unselbständiger Arbeit	945,6 Mrd. €	958,2 Mrd. €	99%
Einkommen aus selbständiger Arbeit und Vermögen/Mietwert	310,0 Mrd. €	577,7 Mrd. €	(54% ?) ¹
GRV-Renten wg. Alters/Erwerbsminderung – Aggregat	177,6 Mrd. €	164,9 Mrd. €	108%
– Zahl der Bestandsrenten	16,94 Mio.	17,71 Mio.	96%
GRV-Witwen-/Witwerrenten – Aggregat	29,4 Mrd. €	34,9 Mrd. €	84%
– Zahl der Bestandsrenten	4,21 Mio.	5,13 Mio.	82%
Arbeitslosengeld (SGB III) – Durchschnittsbetrag	799 €	774 €	107%
– Zahl der Empfänger	1,59 Mio.	1,33 Mio. (03/07)	120%
Kindergeld – Aggregat	34,6 Mrd. € ²	34,2 Mrd. €	101%
– Kinder, für die Kindergeld bezogen wurde	18,7 Mio.	18,4 Mio.	101%

¹ Da das VGR-Aggregat der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen als Restkategorie ermittelt wird – hier kumulieren also alle Fehler der vorgelagerten Berechnungen – und zudem der Sektor der privaten Haushalte auch die Organisationen ohne Erwerbszweck umfasst, sind VGR- und SOEP-Aggregat nur sehr eingeschränkt vergleichbar. Wegen dieser Unschärfen wurde die als „Nachweisquote“ ausgewiesene Relation in Klammern gesetzt.

² Das Kindergeld wurde entsprechend der Angabe zur Zahl der Kinder, für die Kindergeld bezogen wird, berechnet; vgl. Abschnitt 6.2.1.

Quellen:

SOEP 2007, Sample vor Ausschluss von Haushalten mit gravierenden Missings bei einzelnen Personen, eigene Berechnungen.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2009): Statistisches Taschenbuch 2009. Arbeits- und Sozialstatistik, Bonn, Tabellen 1.13 (Bruttolöhne und -gehälter) und 1.11 (Unternehmens- und Vermögenseinkommen).

Deutsche Rentenversicherung (2009): Forschungsportal der Deutschen Rentenversicherung, Statistiken – Rente. Download von <http://forschung.deutsche-rentenversicherung.de/ForschPortalWeb/> am 11.05.2009. Bei den Rentenausgaben (Aggregat) wurde ein pauschaler Abschlag für Renten, die ins Ausland gezahlt werden (2007: 6,1%), berücksichtigt.

Bundesagentur für Arbeit (2009): Arbeitsmarkt in Zahlen. Leistungen nach dem SGB III. Februar 2009. Nürnberg. Download von <http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/s.html> (Kategorie: Leistungen nach dem SGB III) vom 11.05.2009.

Bundesagentur für Arbeit (2009): Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Leistungen nach dem SGB III. Empfänger von Arbeitslosengeld (SGB III), Insgesamt – nach Altersgruppen und Anspruchshöhe. Download von <http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200705/iiia7/le-heftd.xls> vom 12.05.2009.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2009a): Familienreport 2009. Leistungen, Wirkungen, Trends. Berlin, S. 55, 59.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2009b): Familienbezogene Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2007. Bestandsaufnahme durch das Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen. Download von www.bmfsfj.de am 08.05.2009.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2008): Dossier Kinderzuschlag. Gesetzliche Regelung und Möglichkeiten zur Weiterentwicklung. Erstellt durch Prognos AG im Auftrag des Kompetenzzentrums für familienbezogene Leistungen im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Autoren: Dr. Michael Böhmer und Michael Steiner. Download von www.bmfsfj.de vom 08.05.2009.

Von den Transfereinkommen sind die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) aufgrund eigener Erwerbstätigkeit sehr gut, die abgeleiteten Renten etwas schwächer erfasst. Die Empfänger von Arbeitslosengeld nach dem SGB III scheinen demgegenüber sogar um etwa ein Fünftel übererfasst zu sein. Dabei sind allerdings ein Unterschied im zeitlichen Bezug – im Gegensatz zur amtlichen Statistik ist das SOEP-Ergebnis nicht einem speziellen Monat zuzuordnen – sowie mögliche falsche Zuordnungen durch die Befragten, z. B. zum ALG II, zu berücksichtigen. Beim Kindergeld wiederum ergibt sich eine nahezu vollständige Übereinstimmung zwischen dem aus dem SOEP errechneten Aggregat und der amtlichen Statistik.

Bei den bedarfsabhängigen Transfers zeigen sich vergleichsweise kritische Ergebnisse. Nach einem ersten Blick auf Tabelle 8 erscheinen Wohngeldempfänger im SOEP als stark überrepräsentiert (ca. 1 Mio. Haushalte gegenüber 0,6 Mio. Haushalten laut Wohngeldstatistik). Bei näherer Prüfung fällt allerdings auf, dass mehr als zwei Fünftel dieser Haushalte auch den Bezug von ALG II / Sozialgeld / Kinderzuschlag oder Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung oder Sozialhilfe angegeben haben. Da im Wesentlichen nur der Kinderzuschlag in Kombination mit Wohngeld bezogen werden kann, dieser im Jahr 2007 aber nur etwa 36.000 Haushalten zugeflossen ist, ist von fehlerhaften Angaben in erheblichem Ausmaß auszugehen. Vermutlich haben viele Grundsicherungsempfänger/innen die im Bewilligungsbescheid gesondert ausgewiesene Übernahme von Kosten der Unterkunft irrtümlicherweise als Wohngeld interpretiert und als solches im Haushaltsfragebogen des SOEP angegeben. Nach Ausklammerung dieser Fälle ergibt sich hinsichtlich der Empfängerzahlen eine vollkommene Übereinstimmung von SOEP und amtlicher Wohngeldstatistik, hinsichtlich des Durchschnittsbetrages eine leichte Überschätzung durch das SOEP. Auch die Zahl der Personen mit Bezug von ALG II bzw. Sozialgeld im SOEP⁵⁹ ist etwa ebenso hoch wie die Referenzzahl der amtlichen Statistik (vgl. unterer Block in Tabelle 8). Die Zahl der SOEP-Haushalte mit SGB II-Leistungen fällt zwar geringer als die Zahl der Bedarfsgemeinschaften laut amtlicher Statistik aus; dies ist allerdings zumindest teilweise darauf zurückzuführen, dass ein Haushalt mehrere Bedarfsgemeinschaften umfassen kann. Hinsichtlich des durchschnittlichen Leistungsbetrages zeigt sich eine mäßige Unterschätzung durch das SOEP, wenn die annahmegemäß falsch dem Wohngeld zugeordneten Beträge einbezogen werden.

⁵⁹ Leider sind im SOEP-Datensatz das ALG II bzw. Sozialgeld und der Kinderzuschlag zu einer Kategorie zusammengefasst. Da im Jahr 2007 aber nur 36.000 Haushalte den Kinderzuschlag bezogen haben, ist diese Unschärfe des SOEP für die Repräsentativitätsprüfung vernachlässigbar.

Tabelle 8: Wohngeld und ALG II – SOEP 2007 und amtliche Statistik

	Zahl der Empfänger	Durchschnittsbetrag p. M.
Wohngeld		
SOEP -Haushalte mit Angabe, Wohngeld zu beziehen (und mit Betragsangabe)		
– insgesamt	1.062 Mio.	181 €
– mit Angabe, auch ALG II o. Ä. zu beziehen	0,452 Mio.	289 €
→ Annahme falscher Zuordnung		
– verbleibende Haushalte	0,610 Mio.	101 €
Wohngeldstatistik (für März 2007)	0,610 Mio.	90 €
Nachweisquote	100%	112%
ALG II, Sozialgeld, Kinderzuschlag		
SOEP -Haushalte mit Angabe, ALG II / Sozialgeld / Kinderzuschlag zu beziehen ¹	2,786 Mio.	/
SOEP- Haushalte ohne diese Angabe, aber mit entsprechender Personenangabe	0,464 Mio.	/
Haushalte insgesamt	3,249 Mio.	/
... mit Personen insgesamt	7,444 Mio.	/
Haushalte mit Betragsangabe	2,682 Mio.	563 € (610 € ²)
Grundsicherungsstatistik der BA (für März 2007)		
– Bedarfsgemeinschaften	3,818 Mio.	672 €
– Personen in Bedarfsgemeinschaften	7,423 Mio.	/
„ Nachweisquote “ Bedarfsgemeinschaften	85%	84% (91% ²)
Nachweisquote Personen	100%	

¹ Im SOEP-Haushaltsfragebogen erfolgt keine Differenzierung zwischen ALG II und Sozialgeld einerseits und Kinderzuschlag andererseits. Dementsprechend sind beide Leistungsarten in einer Variablen zusammengefasst. Im SOEP-Personenfragebogen (den jedes Haushaltsmitglied ab 16 Jahren ausfüllen soll) wird lediglich erhoben, ob ALG II bzw. Sozialgeld persönlich bezogen wird, ohne nach dem Betrag zu fragen.

² Beträge gegebenenfalls einschließlich des annahmegemäß falsch als Wohngeld zugeordneten Betrages.

Quellen:

SOEP 2007, Sample vor Ausschluss von Haushalten mit gravierenden Missings bei einzelnen Personen, eigene Berechnungen.

Statistisches Bundesamt (2008): Fachserie 13, Sozialleistungen, Reihe 4, Wohngeld 2007. Wiesbaden.

Bundesagentur für Arbeit (2007): Arbeitsmarkt in Zahlen. Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Daten nach einer Wartezeit von 3 Monaten. Geldleistungen für Bedarfsgemeinschaften, März 2007.

http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200703/iiia7/geldleistungen-bedarf_rev.d.xls, Download vom 12.05.2009.

Zusammenfassend kann ein hoher Repräsentativitätsgrad des SOEP 2007 festgestellt werden. Mit der weitgehenden Erfassung von Markteinkommen ebenso wie von Transfers erweist sich die Datenbasis als geeignet für eine Abschätzung von Effekten alternativer Reformen des Familienlastenausgleichs. Die Untererfassung der Einkommen aus selbständiger Tätigkeit und aus Vermögen und der daraus folgende potenzielle Bias legen freilich eine vorsichtige Interpretation der Ergebnisse nahe.

6.2 Skizzierung des Simulationsmodells und Ergebnisse für die Referenzsituation

6.2.1 Methodische Vorüberlegungen

Für die vorliegende Fragestellung sind Simulationen erforderlich

- sowohl zur Abbildung der faktischen Situation (Referenzsituation), also der Haushaltsnettoeinkommen im Status quo,
- als auch zur Erfassung der kontrafaktischen Situation, also der fiktiven Haushaltsnettoeinkommen nach der jeweiligen Reform.

Dabei ergibt sich die Notwendigkeit von Berechnungen zur faktischen Situation nicht nur aus dem begrenzten Variablenkatalog des SOEP – Sozialversicherungsbeiträge und Steuern werden nicht explizit erhoben und lediglich bei den Erwerbseinkommen implizit erfasst (vgl. Abschnitt 6.1.1). Vielmehr sprechen auch die im Folgenden kurz erläuterten methodischen Erwägungen für die Simulation der Komponenten, auf die sich die Reform richtet bzw. die sich reformbedingt mittelbar ändern.

Die Gegenüberstellung von Angaben der Befragten für die Referenzsituation und simulierten Beträgen für die kontrafaktische Situation kann insofern zu verzerrten Ergebnissen führen, als beide Größen unterschiedlichen potenziellen Fehlern unterliegen. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Variablen von Haushaltsstichproben teilweise auf fehlerhaften Angaben beruhen oder sogar gänzlich fehlende Betragsangaben indizieren. Dieses Problem betrifft die im Rahmen einer Evaluation zu vergleichenden Größen nicht gleichermaßen.

- > Die Verwendung unkorrigierter Angaben zur Beschreibung der Referenzsituation gibt die individuelle Situation nicht immer korrekt wieder. Derartige Fehler dürften sich über alle Stichprobenhaushalte zwar tendenziell ausgleichen, sind aber bei Vergleichen mit konsistent simulierten Variablen auf der Ebene der einzelnen Stichprobeneinheiten problematisch.
- > Hinsichtlich der fiktiven Beträge für die kontrafaktische Situation ist ungewiss,
 - ob sie den tatsächlichen Verhältnissen vollkommen entsprechen (Idealfall),
 - oder ob sie trotz eines in sich konsistenten Simulationsmodells fehlerbehaftet sind – wenn nämlich die in das Modell einfließenden „unabhängigen“ Variablen auf Falschangaben der Befragten beruhen –
 - oder ob sie wegen notwendigerweise vereinfachender Annahmen des Simulationsmodells die komplexe Realität nur unvollständig spiegeln.

Damit fallen die abgeleiteten Reformeffekte je nachdem, ob und gegebenenfalls welche Fehlerkonstellation im Einzelfall vorliegt, unterschiedlich aus. Wenn beispielsweise das Kindergeld irrtümlich wesentlich zu niedrig angegeben wird, führt der Vergleich mit einer korrekt simulierten Kindergelderhöhung oder Kindergrundsicherung zu einer Überzeichnung des Reformeffekts. Wenn zum Beispiel andererseits der angegebene Grundsicherungsbetrag korrekt ist, der simulierte Betrag nach Wegfall des Sozialgeldes in der kontrafaktischen Situation der Kindergrundsicherung aber wegen fehlerhafter Angaben zu den Kosten der Unterkunft zu gering ist, führt der Vergleich zu einer Unterschätzung des Reformeffekts.

Unter methodischen Gesichtspunkten sind also für die faktische Situation neben den Sozialversicherungsbeiträgen und Einkommensteuern zumindest auch das Kindergeld und die Grundsicherungsleistungen zu simulieren. Bei weiteren von den Reformen tangierten Einkommen, die weniger bedeutsam sind, kann dagegen stark vereinfachend vorgegangen werden. Im dritten Teil der Studie, der auf die Reform des Kinderzuschlags konzentriert ist, sind aber auch der Kinderzuschlag und das Wohngeld mit Simulationsmodulen für die faktische und die kontrafaktische Situation zu berechnen; damit wird sich die Untersuchung noch stärker als im zweiten Teil zu einer modellgestützten Analyse entwickeln.

Das für die vorliegende Fragestellung entwickelte Simulationsmodell ist in vier Module gegliedert. Bei der Berechnung des Kindergeldes, der Sozialversicherungsbeiträge, der Einkommensteuer und der Grundsicherungsleistungen wurde allerdings – wie auch bei den Modellrechnungen im ersten Teil – nicht der Rechtsstand von 2007, sondern der von 2009 einschließlich der für 2010 bereits gesetzlich gefassten steuerlichen Änderungen berücksichtigt. Damit gehen die aktuellen institutionellen Rahmenbedingungen in die Berechnungen ein, während die Einkommen der privaten Haushalte auf das Jahr 2007 bezogen sind; die Unterschiede der Einkommen und ihrer Verteilung gegenüber 2009/2010 dürften allerdings nicht allzu groß sein, da die Auswirkungen des konjunkturellen Hochs in 2008 durch die gegenwärtige Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise tendenziell aufgezehrt werden. Die Reformeffekte werden also so zeitnah wie möglich untersucht. Da die jeweils relevanten SOEP-Variablen teilweise haushaltsbezogen, teilweise personenbezogen sind, die Berechnungen aber insbesondere auf der Ebene von Kernfamilien bzw. Bedarfsgemeinschaften – für beide Konstrukte wird meist eine identische Abgrenzung angenommen – und Steuerpflichtigen durchzuführen sind, umfassen die Simulationsmodule auch entsprechende haushaltsinterne Zuordnungen.

6.2.2 *Kindergeld, Bruttotransfers der Reformvarianten und Familientypisierung*

Kindergeld wurde grundsätzlich entsprechend dem Rechtsstand von 2009 imputiert, falls

- der Bezug von Kindergeld bejaht wurde gemäß der angegebenen Zahl der Kinder, für die Kindergeld bezogen wurde,
- oder der Bezug von Kindergeld zwar verneint wurde, aber mindestens ein Kind bis 17 Jahren im Haushalt lebt, wobei als Kinder auch Pflegekinder und Enkel des Haushaltsvorstands sowie Kinder des Lebenspartners bzw. der Partnerin gelten.⁶⁰

Entsprechend wurden auch der Bruttobetrag der Kindergrundsicherung und das erhöhte Kindergeld für jeden Haushalt berechnet. Ob für den Status quo die Kinderfreibetragsregelung greift, wird erst im Steuermodul geprüft.

Falls der Bezug von Kindergeld angegeben wurde, aber kein Kind im Haushalt lebt, ist von jungen Alleinstehenden oder von Unterhaltspflichten gegenüber Kindern außerhalb des Haushalts auszugehen. Das Kindergeld ist in letzterem Fall zwar nur ein "durchlaufender Posten" und überzeichnet damit die Wohlstandsposition des Haushalts.⁶¹ Für die Schätzung der fiskalischen Kosten der Reformvarianten ist die Einbeziehung dieser faktischen und kontrafaktischen Transfers in das Haushaltseinkommen dennoch erforderlich. Sie führt allerdings zu Unschärfen bei den Verteilungsanalysen, so dass dafür ein modifiziertes Haushaltseinkommen ohne Kindergeld- bzw. Kindergrundsicherungsbeträge, die für Kinder außerhalb des Haushalts bestimmt sind, zugrunde gelegt wird. Zu diesem Zweck wurden Haushalte einzelnen Kernfamilientypen – Alleinstehende, Paare ohne Kinder unter 26 Jahren⁶², Personen oder Paare mit Kind(ern) unter 26 Jahren – zugeordnet. Bei Haushalten mit mehreren Kernfamilien erfolgte eine entsprechende Aufspaltung und Vergabe von Familiennummern als Unterkategorie zur Haushaltsnummer; dies betrifft insbesondere Haushalte, in denen Erwachsene (ab 26

⁶⁰ Vorab wurde untersucht, ob es im Datensatz Bezieher(innen) von Witwen- bzw. Witwerrente gibt, für die kein Kindergeld oder nur ein Teilkindergeld gezahlt wurde, so dass der Bezug von einem Zuschlag für Kindererziehung anzunehmen wäre. Es wurde nur ein Fall gefunden, für den ein Teilkindergeld unterstellt werden kann. Der Zuschlag zur Witwen- bzw. Witwerrente ist also offenbar so wenig verbreitet (dafür sprechen auch die gesetzlichen Regelungen), dass er im Rahmen des Simulationsmodells vernachlässigt werden kann.

⁶¹ Falls diese Haushalte darüber hinausgehende Unterhaltszahlungen bzw. auch andere Haushalte gesetzlichen Unterhalt an Personen außerhalb des eigenen Haushalts leisten, ist deren Einkommenssituation nochmals bzw. ebenfalls überschätzt. Darüber hinaus führen die Einbeziehung der „durchlaufenden Posten“ in das Haushaltseinkommen und der fehlende Abzug von geleistetem Unterhalt tendenziell zu Doppelzählungen, da diese Beträge auch bei den „Letztempfängern“ als Unterstützungsleistungen von anderen privaten Haushalten erhoben werden.

⁶² Die Altersgrenze orientiert sich an der gesetzlichen Altersgrenze für das Kindergeld, die derzeit für Kinder in einer Ausbildung und eigenem Einkommen unterhalb bestimmter Grenzen bei maximal 25 Jahren liegt. Sie wurde für die Analyse bei 26 Jahren gesetzt, da die Altersbestimmung im SOEP mit Unschärfen verbunden ist (Befragungsjahr – Geburtsjahr) und zudem das Kindergeld in besonderen Fällen, insbesondere wenn sich die Ausbildung durch die Ableistung des gesetzlichen Grundwehrdienstes oder Zivildienstes verzögert hat, auch über die gesetzliche Altersgrenze hinaus gewährt wird.

Jahren) mit ihren Eltern oder drei Generationen zusammenleben. Im Falle von Dreigenerationenhaushalten oder Haushalten mit mehreren Familien mit Kind(ern) ist die konkrete Zuordnung von Kindern zu ihren Eltern auch für die Steuersimulation – sowohl zur Günstigerprüfung für die Kinderfreibetragsregelung im Status quo als auch für die Berechnung der Steuer auf die Kindergrundsicherung in der kontrafaktischen Situation – und für die Simulation von Grundsicherungsbeträgen erforderlich. In Übersicht 4 ist die Familientypisierung kurz zusammengefasst, wobei die Typen 3 und 4 nach der Zahl der Kinder unter 26 Jahren differenziert sind. Insgesamt ergeben sich knapp 42 Mio. Kernfamilien in etwa 40 Mio. Haushalten.⁶³

Übersicht 4: Abgrenzung von Kernfamilien

1. Alleinstehende	- allein lebende Personen; - unverheiratete Personen ab 26 Jahren und ohne Kinder/Enkel unter 26 Jahren, die im elterlichen oder großelterlichen Haushalt oder in einer sonstigen Haushaltskonstellation leben.
2. Paare ohne Kinder	- verheiratete oder zusammenlebende Paare ohne weitere Personen im Haushalt; - verheiratete Paare ohne Kinder/Enkel unter 26 Jahren im Haushalt, die mit Eltern oder Schwiegereltern oder Kindern ab 26 Jahren im Haushalt oder in einer sonstigen Haushaltskonstellation leben.
3. Alleinerziehende	- Personen mit Kind(ern)/Enkel(n) unter 26 Jahren im Haushalt, aber ohne Partner/in und ohne weitere Personen im Haushalt; - Personen mit Kind(ern)/Enkel(n)¹ unter 26 Jahren im Haushalt, aber ohne Partner/in, die mit Eltern oder Schwiegereltern oder Kindern ab 26 Jahren im Haushalt oder in einer sonstigen Haushaltskonstellation leben.
4. Paare mit Kind(ern)	- verheiratete oder zusammenlebende Paare mit Kind(ern)/Enkeln unter 26 Jahren im Haushalt und ohne weitere Personen im Haushalt; - verheiratete Paare mit Kind(ern)/Enkel(n)¹ unter 26 Jahren im Haushalt, die mit Eltern oder Schwiegereltern oder Kindern/Enkeln ab 26 Jahren im Haushalt oder in einer sonstigen Haushaltskonstellation leben.

¹ Enkel werden nur dann dem Großelternteil bzw. den Großeltern zugeordnet, wenn die mittlere Generation nicht im Haushalt lebt.

6.2.3 Sozialversicherungsbeiträge

Bei der Berechnung der Sozialversicherungsbeiträge wurde an die auf personeller Ebene erfassten Einkommensarten und an die soziale Stellung als Hilfsvariable für den sozialrechtlichen Status angeknüpft. So können Kumulationen verschiedener verbeitragter Einkommens-

⁶³ Dabei erfolgte die Gewichtung mit dem Haushalts-Hochrechnungsfaktor.

arten, für die in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) unterschiedliche Beitragssätze gelten, berücksichtigt werden. Die Modellrechnungen basieren auf Beitragssätzen, Beitragsbemessungsgrenzen und Faktor F (zur Berechnung der Abgaben auf Midi-Jobs) des Jahres 2009, die in Übersicht 5 zusammengestellt sind.

Übersicht 5: Beitragssätze und Grenzwerte (p. M.) in der Sozialversicherung 2009

Krankenversicherung	
– Beitragbemessungsgrenze	3.675 €
– Bezugsgröße	2.520 €
– Einkommensgrenze für die Familienversicherung	360 € / 400 € ¹
– GKV-Btr-1: Allgemeiner Beitragssatz ²	15,5%
– GKV-Btr-2: Arbeitnehmeranteil bzw. Anteil von GRV-Renten des allgemeinen Beitragssatzes ²	8,2%
– GKV-Btr-3: Ermäßigter Beitragssatz ²	14,9%
– Mindestbeitrag von freiwilligen Mitgliedern (Bemessungsgrundlage: ein Drittel der Bezugsgröße)	125,16 €
– Mindestbeitrag von Selbständigen (Bemessungsgrundlage: drei Viertel der Bezugsgröße)	181,61
Pflegeversicherung	
– Beitragbemessungsgrenze	3.675 €
– Bezugsgröße	2.520 €
– Beitragssatz	1,95%
– Beitragssatz für Kinderlose	2,20%
– Arbeitnehmeranteil des Beitragssatzes	0,975% / 1,1%
– Mindestbeitrag von freiwilligen Mitgliedern (Bemessungsgrundlage: ein Drittel der Bezugsgröße)	16,38 €
– Mindestbeitrag von Selbständigen (Bemessungsgrundlage: drei Viertel der Bezugsgröße)	36,86 €
Rentenversicherung	
– Beitragbemessungsgrenze alte / neue Bundesländer	5.400 € / 4.550 €
– Bezugsgröße alte / neue Bundesländer	2.520 € / 2.135 €
– Beitragssatz	19,9%
– Arbeitnehmeranteil des Beitragssatzes	9,95%
Arbeitslosenversicherung	
– Beitragbemessungsgrenze alte / neue Bundesländer	5.400 € / 4.550 €
– Bezugsgröße alte / neue Bundesländer	2.520 € / 2.135 €
– Beitragssatz nach Auslaufen der Sonderregelung für 2009	3,0%
– Arbeitnehmeranteil des Beitragssatzes	1,5%

¹ ohne Beschäftigung / mit Beschäftigung

² einschließlich des Zusatzbeitrags von 0,9%, der vom Mitglied allein zu tragen ist.

Im Rahmen der Simulation der Krankenversicherungsbeiträge wurde bei Personen, die angegeben haben, einer privaten Krankenversicherung (PKV) anzugehören, grundsätzlich deren Angabe übernommen und unterstellt, dass der angegebene Betrag auch den Beitrag zur Pflegeversicherung umfasst; bei fehlender Angabe des Betrags der Versicherungsprämie wurde

der Mittelwert aller Angaben in Höhe von 261 Euro gesetzt. Für alle anderen Personen wurde angenommen, dass sie in der GKV versichert sind. Die Beitragsberechnung erfolgte auf individueller Ebene unter Berücksichtigung der Beitragsbemessungsgrenze und entsprechend dem jeweils maßgeblichen Beitragssatz (zu den Abkürzungen vgl. Übersicht 5) sukzessiv gegebenenfalls für

- GRV-Renten mit GKV-Btr-2,
- Pensionen und privatwirtschaftlich organisierte Altersrenten mit GKV-Btr-3⁶⁴,
- Arbeitseinkommen oberhalb der Mini-Job-Grenze, differenziert nach Arbeiter/innen bzw. Angestellten mit GKV-Btr-2, Beamt/innen und Selbständigen mit GKV-Btr-3,
- empfangene Unterhaltszahlungen und Vermögenseinkommen mit GKV-Btr-3.

Beiträge auf empfangene Unterhaltszahlungen und Vermögenseinkommen wurden allerdings nur bei Personen ohne Renten und ohne Einkommen aus unselbständiger Arbeit berechnet⁶⁵ – es wurde also eine Pflichtversicherung aufgrund dieser vorrangigen Einkommen angenommen. Bei Selbständigen wurde auf die Anwendung des besonderen Mindestbeitrags verzichtet und lediglich der geringere allgemeine Mindestbeitrag berücksichtigt; dadurch sollte vermieden werden, dass sich infolge unzureichender Einkommensangaben⁶⁶ extreme Belastungen von Selbständigen ergeben – allerdings auf die Gefahr hin, dass faktische Belastungen unterschätzt werden. Weitere Vereinfachungen bestehen in der Vernachlässigung von Beiträgen auf Vermögenseinkommen bei freiwillig versicherten Rentnern und in der allgemeinen Annahme einer Familienmitversicherung von Studierenden.

Bei der Simulation der Pflegeversicherungsbeiträge wurde analog zur Berechnung der GKV-Beiträge, aber unter Beachtung einiger abweichender Regelungen vorgegangen: Anders als in der GKV haben GRV-Rentner den Gesamtbeitrag allein zu tragen (§ 59 Abs. 1 Satz 1 SGB XI); demgegenüber wird bei Pensionären mit Beihilfeanspruch – der bei den Berechnungen als gegeben angenommen wird – nur der hälftige Beitrag zur Pflegeversicherung fällig. Auf die Berücksichtigung des Zusatzbeitrags von Kinderlosen (0,25%)⁶⁷ musste verzichtet wer-

⁶⁴ Da im SOEP bei der Erhebung der Monatseinkommen nicht nach der Art der Alterseinkünfte differenziert wird, wurden gegebenenfalls die Strukturen der Alterseinkommen im Vorjahr übertragen; im Falle von Neurentner/innen musste allerdings vereinfachend unterstellt werden, dass es sich um eine gesetzliche Rente handelt.

⁶⁵ Die Beitragsberechnung erfolgte hier unter Berücksichtigung der Mindestbemessungsgrundlage (ein Drittel der Bezugsgröße von 2.520 Euro = 840 Euro), sofern die Einkommensgrenze für Familienmitversicherung überschritten und außer Renten keine öffentlichen Transfers bezogen wurden und keine Familienmitversicherung oder sonstige Krankenversicherung bestand.

⁶⁶ Das Monatseinkommen von Selbständigen unterliegt teilweise großen Schwankungen, für die Bemessung der GKV-Beiträge ist aber das steuerliche Vorjahreseinkommen maßgeblich.

⁶⁷ Versicherte, die keine eigenen Kinder, Stief- oder Pflegekinder haben oder hatten, müssen ab dem Alter von 23 Jahren den Zusatzbeitrag entrichten (§55 Abs. 3 SGB XI). Dies gilt nicht für Geburtsjahrgänge bis einschließlich 1939.

den, da die erforderlichen Informationen über Kinder, die nicht mehr im Haushalt leben, fehlen.

Die Simulation der Beiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) und zur Arbeitslosenversicherung ist vergleichsweise unkompliziert, da nur eine Einkommensart betroffen ist und keine unterschiedlichen Beitragssätze zu berücksichtigen sind. Das Modell beinhaltet aber insofern eine wesentliche Vereinfachung, als Pflicht- und freiwillige GRV-Beiträge von Selbständigen mangels diesbezüglicher Informationen im Datensatz vernachlässigt werden mussten. Da aber auch Selbständige für ihr Alter vorsorgen müssen, wurde ein fiktiver Vorsorgebeitrag von 14,65% bis zur Beitragsbemessungsgrenze der GRV – dieser ist mindestens erforderlich, um ein Sicherungsniveau ähnlich dem der Sozialversicherten zu erreichen⁶⁸ – bei der Berechnung der Nettoeinkommen abgezogen.

In Tabelle 9 sind die hochgerechneten Ergebnisse des Moduls zur Berechnung der Sozialversicherungsbeiträge wiedergegeben und Aggregaten der amtlichen Statistik gegenübergestellt. Insgesamt ergeben sich gute Übereinstimmungen der Simulationsergebnisse auf Basis des SOEP und der amtlichen Statistik, wenn die Unterschiede zwischen den Beitragssätzen und den Beitragsbemessungsgrenzen von 2007 (amtliche Statistik) und 2009 (Parameter für die Simulation mit den SOEP-Daten) berücksichtigt werden.

Auffallend ist allerdings die laut SOEP vergleichsweise hohe Zahl der Beamt/inn/en in der GKV; auch insgesamt ist die hochgerechnete Zahl der Beamt/inn/en im SOEP 2007 mit 2,782 Mio. höher als im Mikrozensus mit 2,218 Mio. (einschl. Soldaten, Jahresdurchschnitt 2007)⁶⁹. Demgegenüber ist die Zahl der Selbständigen sowohl in der GKV als auch in der PKV laut SOEP etwas geringer als laut Mikrozensus; die Untererfassung von gut 10% erscheint aber als moderat, da die Zuordnung zur beruflichen Stellung im Falle von selbständigen Nebentätigkeiten nicht eindeutig ist. Dies dürfte auch ein Grund für die extremen Differenzen zwischen hochgerechnetem SOEP-Aggregat und amtlicher Statistik bei den GKV-Beiträgen der Selbständigen und der „Übrigen“ sein. Möglicherweise sind viele „kleine“ Selbständige als Nichterwerbstätige mit Nebeneinkommen versichert – sie müssten dann auch nur den geringeren Mindestbeitrag entrichten. Dies wurde mit der hier zugrunde liegenden SOEP-Simulation in-

⁶⁸ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung et al.: 205-208.

⁶⁹ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2009): Statistisches Taschenbuch 2009. Arbeits- und Sozialstatistik, Bonn, Tabelle 2.6.

Tabelle 9: Mitglieder in GKV und PKV sowie Aggregate der Beiträge der Versicherten in der Sozialversicherung – Simulationsergebnisse auf Basis des SOEP und amtliche Statistik im Vergleich

	MZ 2007 (1)¹ [SV-Parameter 2007]	SOEP 2007² (2) [SV-Parameter 2009]	Relation (2) / (1)
GKV, selbst versicherte Erwerbstätige (in 1.000)			
Selbständige (einschl. Mithelfende)	2.583	2.277	88,2%
Beamte	50	431	862,0%
Arbeiter/Angestellte	27.900	26.792	96,0%
insgesamt	30.533	29.500	96,6%
PKV, selbst versicherte Erwerbstätige (in 1.000)			
Selbständige (einschl. Mithelfende)	1.863	1.700	91,3%
Beamte	1.972	2.399	121,7%
Arbeiter/Angestellte	1.380	1.527	110,7%
insgesamt	5.215	5.626	107,9%
	Sozialbudget 2007 (1)³	SOEP 2007² (2) [SV-Parameter 2009]	Relation (2) / (1)
GKV-Beiträge der Versicherten (Mio. Euro)			
Selbständige (einschl. Mithelfende)	987	8.508	862,0%
Arbeitnehmer	50.254	54.361	108,2%
Eigenbeiträge	15.467	20.179 ⁴	130,5%
Übrige	11.297	1.934	17,4%
insgesamt	78.005 (Beitragssatz: 8,0% bzw. 7,8%)	84.980 (Beitragssatz: 8,2%)	108,9% (Beitragssatzrelation: 102,5% bzw. 105,1%)
PflegV-Beiträge der Versicherten (Mio. Euro)			
Selbständige (einschl. Mithelfende)	32		
Arbeitnehmer	6.464		
Eigenbeiträge	3.542		
Übrige	441		
insgesamt	10.479 (Beitragssatz: 0,85%)	11.966 (Beitragssatz: 0,975%)	114,2% (Beitragssatzrelation: 114,7%)
GRV-Beiträge der Arbeiter/Angestellten (Mio. Euro)	73.646	76.121	103,4%
ALV-Beiträge der Arbeiter/Angestellten (Mio. Euro)	16.156 (Beitragssatz: 2,1%)	11.475 (Beitragssatz: 1,5%)	71,0% (Beitragssatzrelation: 71,4%)
	Verbandsstatistik⁵	SOEP 2007⁶ (2)	Relation (2) / (1)
PKV-Beiträge, Krankheitsvollversicherung (Mio. Euro)	23.092	28.113	121,7%

Anmerkungen zu Tabelle 9:

¹ Statistisches Bundesamt (2008): Fachserie 13, Sozialleistungen, Reihe 1.1, Angaben zur Krankenversicherung (Ergebnisse des Mikrozensus) 2007, Wiesbaden, Tabelle 1.4.

² Eigene Berechnungen auf Basis der Welle 24 des Sozio-ökonomischen Panels; Bezug: Einkommensangaben der Befragten für den Befragungsmonat bzw. für den Vormonat, Schätzung der Sozialversicherungsbeiträge mit einem Simulationsmodell, dem Beitragssätze, Faktor F und Beitragsbemessungsgrenzen von 2009 zugrunde liegen. Bei Selbständigen in der GKV wurde auf die Berücksichtigung der besonderen Mindestbeitragsbemessungsgrundlage verzichtet unter der Annahme, dass „kleine“ Selbständige sich als Nichterwerbstätige mit Nebeneinkünften versichern.

³ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2008): Sozialbudget 2007, Tabellenauszug, Bonn, S. 18.

⁴ Approximation durch Beiträge der Rentner und Pensionäre einschließlich der Beiträge auf Renten u. Ä. privater Versicherungen und gegebenenfalls Nebenerwerbseinkommen; dementsprechend fällt das Aggregat systematisch bedingt höher aus als das Aggregat der Eigenbeiträge.

⁵ Gesundheitsberichterstattung des Bundes; Download von <http://www.gbe-bund.de> am 25.09.2009.

⁶ Welle 24 des Sozio-ökonomischen Panels, Angaben der Befragten für den Befragungsmonat, die entsprechend der Fragestellung an die ausschließlich privat Versicherten wahrscheinlich auch die Beitragsteile, die nicht auf die Krankheitsvollversicherung, sondern auf besondere Zusatzversicherungen entfallen, enthalten; daher fällt das aus den SOEP-Daten abgeleitete Aggregat systematisch höher aus als der Vergleichswert von der Gesundheitsberichterstattung des Bundes.

sofern berücksichtigt, als auf die Anwendung des bei Selbständigen höheren Mindestbeitrags verzichtet wurde; der Effekt beläuft sich auf etwa 1 Mrd. Euro. Die Zuordnung zum beruflichen Status wurde aber nicht verändert. Diesbezüglich ist beim Sozialbudget von erheblichen Unschärfen auszugehen. Denn das dort ausgewiesene Beitragsvolumen der Selbständigen von knapp 1 Mrd. Euro impliziert selbst bei einem geringen durchschnittlichen Beitrag von beispielsweise 350 Euro die Zahl von nur 235.000 Selbständigen in der GKV – ein krasser Gegensatz zum MZ-Ergebnis (2.583.000).

Auch bei den Eigenbeiträgen zeigen sich merkliche Unterschiede zwischen SOEP und amtlicher Statistik, die aber methodisch bedingt sind. Das approximative SOEP-Aggregat, das den im Sozialbudget erfassten Eigenbeiträgen der GKV gegenübergestellt wird, fällt insofern vergleichsweise hoch aus, als hier auch Beiträge der Rentner und Pensionäre auf Renten u. Ä. privater Versicherungen und gegebenenfalls auf Nebenerwerbseinkommen subsumiert sind. Die Teilaggregate des Sozialbudgets und die aus dem SOEP ermittelten Teilaggregate sind also nur sehr eingeschränkt oder nicht vergleichbar; somit sollte die „Güte“ der Simulation mit Bezugnahme auf die Gesamtaggregate und die Gesamtzahl der Versicherten geprüft werden; dabei zeigen sich – bei Berücksichtigung der in der Simulation verwendeten Sozialversicherungsparameter von 2009 – gute Schätzergebnisse. Das offenbar etwas überhöhte Simulationsergebnis für das Beitragsaufkommen der GKV kann das Ergebnis leichter struktureller Verzerrungen des SOEP – beispielsweise hinsichtlich der Einkommenszusammensetzung bei Rentner/inne/n, der Beschäftigungsverhältnisse (Mini-Jobs und sozialversicherungspflichtige

Stellen) sein. Weitere Unschärfen der Schätzungen ergeben sich aus der Hochrechnung der simulierten Monatsbeiträge auf Jahresergebnisse.

6.2.4 Einkommensteuer

Mit dem Einkommensteuermodul wird zunächst die im Status quo zu entrichtende Steuer für die SOEP-Haushalte simuliert, wobei mangels einiger steuerlich relevanter Details im Datensatz vereinfachende Annahmen unvermeidbar sind. Die Abgrenzung von Steuerpflichtigen erfolgt grundsätzlich unter der Annahme der gemeinsamen Veranlagung von Verheirateten. Die Ermittlung des zu versteuernden Einkommens orientiert sich so weit wie möglich an den gesetzlichen Vorgaben, ohne allerdings Steuersparmodelle und Sonderabschreibungen berücksichtigen zu können.

Übersicht 6: Ableitung des zu versteuernden Einkommens aus den Einkommensangaben für den Befragungsmonat im SOEP 2007

GRV-Renten und sonstige Alters- und Erwerbsminderungsrenten (aus betrieblicher Altersversorgung, privaten Versicherungen etc.) * Ertragsanteil (50%) ¹ Werbungskostenpauschbetrag (102 € / 12)
+ Pensionen - Versorgungsfreibetrag (40% der Pensionseinkommen, maximal 3.000 € / 12, bei Neuzugängen ab 2006 sinkend) - Werbungskostenpauschbetrag (102 € / 12)
+ Bruttolohn bzw. -gehalt, falls oberhalb der Mini-Job-Grenze (400 €) - Werbungskostenpauschbetrag für Arbeitnehmer (920 € / 12)
+ Bruttoeinkommen aus selbständiger Tätigkeit ²
+ Einkommen aus Vermietung und Verpachtung ³
+ empfangene Unterhaltszahlungen ⁴
- Altersentlastungsbetrag (40% der "aktiven" Einkünfte, maximal 1.900 / 12, bis 2040 sukzessive auf null zurückzuführen; § 24a EStG) - Entlastungsbetrag für Alleinerziehende (1.308 € / 12, § 24b EStG)
- Sonderausgaben (Verzicht aus Günstigerprüfung bezüglich des alten Rechts, die ab 2011 ohnehin schrittweise abgebaut werden soll), das sind: > Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge > bei sozialversicherungspflichtig Beschäftigten: Rentenversicherungsbeitrag * 2 * 0.70 - Rentenversicherungsbeitrag > bei Selbständigen unterstellte Altersvorsorgeaufwendungen in Höhe von 20% ihres Einkommens bis zur Beitragsbemessungsgrenze der GRV in den alten Bundesländern unter Berücksichtigung der Höchstgrenze von 14.000 € / 12 (bei gemeinsam Veranlagten verdoppelt sich die Höchstgrenze für die entsprechenden Aufwendungen beider Partner) bei einem Mindestabzug von: 12% der steuerpflichtigen Einkünfte aus unselbständiger Arbeit bzw. Versorgungsbezügen, höchstens 1.900 € / 12
= zu versteuerndes Einkommen = inc_estg

¹ Annahme: Besteuerungs- bzw. Ertragsanteil von 50% bei GRV- und sonstigen Renten; auf die Anwendung der Regelung zum Versorgungsfreibetrag bei Leistungen der Betrieblichen Altersversorgung wird verzichtet; denn diese Transfers werden hier generell – ebenso wie Zahlungen berufsständischer Versorgungswerke und privater Rentenversicherungen – als sonstige Einkünfte behandelt und mit dem Ertragsanteil versteuert

² Annahme: die Angaben der Befragten sind um Betriebsausgaben und Abschreibungen bereinigt.

³ Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung des Vorjahres abzüglich der steuerlich abgesetzten Beträge, ersatzweise der Betriebs- und Instandhaltungsausgaben bis zur Höhe von 50% der Mieteinnahmen (bei höheren Instandhaltungsausgaben wird eine Abschreibung über mehrere Jahre angenommen), abzüglich der geschätzten normalen Absetzung für Abnutzung (AfA); Annahme: AfA = 2% vom 13fachen der Bruttomieteinnahmen (vgl. z. B. <http://www.cybermania.info/immobilien>). Ausgangspunkt sind die Angaben der Befragten bzw. die von der SOEP-Arbeitsgruppe im Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) imputierten Variablen. Die Vermögenseinkommen wurden dem ersten Steuerpflichtigen im Haushalt zugeordnet.

⁴ Dabei wird vernachlässigt, dass es sich bei den angegebenen Beträgen teilweise um Zahlungen der Unterhaltsvorschusskassen handeln kann; sie werden im SOEP nicht getrennt erhoben.

Übersicht 7: Berechnung von Einkommensteuer (est) und Steuer einschließlich Solidaritätszuschlag (tax) für den Status quo

Steuerberechnung (est bzw. tax) mit Einkommensteuertarif 2010 (§ 32a EStG)
a) Erstberechnung inc_estg_a = inc_estg bzw. inc_estg / 2 bei Ehepaaren $y = (\text{inc_estg_a} - 8004) / 10000$ $z = (\text{inc_estg_a} - 13469) / 10000$ Falls (inc_estg_a ≤ 8004): est_a = 0 Falls (inc_estg_a > 8004 & inc_estg_a ≤ 13469): est_a = (912.17 * y + 1400) * y Falls (inc_estg_a > 13469 & inc_estg_a ≤ 52881): est_a = (228.74 * z + 2397) * z + 1038 Falls (inc_estg_a > 52881 & inc_estg_a ≤ 250730): est_a = 0.42 * inc_estg_a - 8172 Falls (inc_estg_a > 250000) est_a = 0.45 * inc_estg_a - 15694 est = est_a bzw. est_a * 2 bei Ehepaaren tax = est * 1,055 + Abgeltungssteuer mit Abgeltungssteuer = Einkünfte aus Geldvermögen¹ * 0,25
b) Günstigerprüfungen 1) im Falle von Kindern, für die Kindergeld bezogen wurde: alternative Steuerberechnung (tax) nach Abzug der kindbedingten Freibeträge (2009) vom zu versteuernden Einkommen; bei geringerem Betrag als nach Erstberechnung: Übertrag zu tax und Setzung des Kindergeldes auf null; 2) im Falle von Einnahmen aus Zinsen und Dividenden (Vorjahreswerte): alternative Steuerberechnung von tax ohne Abgeltungssteuer nach Hinzurechnung eines Zwölftels der Einkünfte aus Geldvermögen¹ zum zu versteuernden Einkommen bei analoger Anwendung von b1); bei geringerem Betrag als nach Erstberechnung und b1): Übertrag zu tax²;
c) Progressionsvorbehalt im Falle von steuerfreien Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld, Elterngeld, Vorruhestandsgeld): alternative Steuerberechnung nach Hinzurechnung des dem Transfer entsprechenden Bruttobetrag³ zum zu versteuernden Einkommen unter Berücksichtigung von b), Anwendung des revidierten durchschnittlichen Steuersatzes auf das tatsächlich zu versteuernde Einkommen.

¹ nach Abzug eines Zwölftels des Sparerfreibetrags (750 € p. a.) und der Werbungskostenpauschale (51 € p. a.) bzw. der doppelten Beträge bei Ehepaaren

² Marginale Differenzen von weniger als 20 € p. M. bleiben allerdings unberücksichtigt, da nicht anzunehmen ist, dass die Steuerpflichtigen in derartigen Fällen die Veranlagung beantragen.

³ Der der Lohnersatzleistung zugrunde liegende Bruttobetrag wurde vorsichtig mit dem 1,2fachen des Transferbetrags approximiert (entsprechend beispielsweise der Regelung des Elterngeldes, das für vorherige Nettoeinkommen unter 1.000 Euro eine Ersatzrate von bis zu 100% vorsieht) und liegt damit stark vereinfachend am unteren Ende der mit der Transferart variierenden Bandbreite.

Auf das entsprechend Übersicht 6 errechnete zu versteuernde Einkommen – bzw. auf die Hälfte des Betrages bei Ehepaaren – wird im nächsten Schritt der mit dem zweiten Konjunkturpaket vom Januar 2009 für 2010 beschlossene Tarif angewendet; er ist in Übersicht 7 unter a) wiedergegeben und weist gegenüber der Regelung für 2009⁷⁰ eine Erhöhung des Grundfreibetrags um 170 Euro und eine Verlängerung der Tarifzonen um 330 Euro – wodurch die Progression abgeflacht wird – auf. Die sich daraus ergebende tarifliche Einkommensteuer (est) wird um den Solidaritätszuschlag von 5,5% und die seit 2009 maßgebliche Abgeltungssteuer von 25% auf Einkünfte aus Geldvermögen zur Steuerbelastung insgesamt (tax) ergänzt. Die Frage, ob im Status quo eine über das Kindergeld hinausgehende Begünstigung durch kindbedingte Freibeträge vorliegt, wird im Rahmen einer alternativen Steuerberechnung auf Basis eines zu versteuernden Einkommens nach Abzug der Freibeträge und anschließender Günstigerprüfung geklärt (b1) in Übersicht 7). Eine weitere Günstigerprüfung ist bezüglich der Abgeltungssteuer erforderlich. Denn Steuerpflichtige mit einem Grenzsteuersatz unter dem Abgeltungssteuersatz von 25% können die Veranlagung auch der Kapitaleinkünfte wählen und damit ihre Belastung auf das ihrer steuerlichen Leistungsfähigkeit entsprechende Maß reduzieren (b2) in Übersicht 7). Allerdings ist von einer erheblichen Nicht-Inanspruchnahme dieser Regelung auszugehen – aus Unkenntnis oder aus „ökonomischem“ Kalkül, das den Aufwand der Beantragung der Veranlagung als nicht lohnend erscheinen lässt. Deshalb wurde im Simulationsmodell erst bei Vorteilen von 240 Euro p. a. oder mehr die Variante der Veranlagung von Zinsen und Dividenden angenommen und in allen anderen Fällen mit der Zinsabgeltungssteuer gerechnet.

Schließlich wurde auch der Progressionsvorbehalt bei steuerfreien Lohnersatzleistungen berücksichtigt. Arbeitslosengeld, Mutterschafts- und Elterngeld sowie Vorruhestandsgeld wurden pauschal und stark vereinfachend in entsprechende Bruttobeträge umgerechnet und zur Ermittlung des maßgeblichen Steuersatzes dem zu versteuernden Einkommen hinzugerechnet. Der sich ergebende – über dem Ergebnis der Erstberechnung (unter Berücksichtigung von b)

⁷⁰ Bereits für 2009 erfolgte eine Erhöhung des Grundfreibetrags um 170 Euro und eine Verlängerung der Tarifzonen um 400 Euro.

liegende – Durchschnittssteuersatz wurde auf das tatsächliche zu versteuernde Einkommen angewendet, um die endgültige Steuerbelastung zu ermitteln.

Das Steuersimulationsmodell berücksichtigt also die wesentlichsten demografischen und Einkommenstatbestände, kann aber Besonderheiten im Einzelfall mangels entsprechender Variablen im Datensatz nicht einbeziehen. Als gravierende Vereinfachungen – neben der bereits erwähnten Vernachlässigung von legalen Steuersparmodellen – verbleiben folgende Punkte, die bei der Ergebnisinterpretation im Auge zu behalten sind:

- kein Verlustausgleich zwischen verschiedenen Einkunftsarten,
- keine Berücksichtigung der Gewerbesteuer,
- keine Berücksichtigung der erwerbsbedingten Kinderbetreuungskosten,
- kein Abzug von geleisteten Unterhaltszahlungen (bis zu 13.805 Euro p. a.), die im SOEP nur ansatzweise für das Vorjahr erhoben werden,
- kein Abzug von außergewöhnlichen Belastungen
- und schließlich keine Berücksichtigung von Steuerhinterziehungen.

Hochgerechnet ergibt sich aus der Mikrosimulation ein Aggregat der Lohn- und Einkommensteuer von 190,4 Mrd. Euro. Die Summe erscheint auf den ersten Blick zwar im Vergleich zur amtlichen Statistik für 2007, aus der sich ein Steueraufkommen 211,1 Mrd. Euro⁷¹ ergibt, als zu gering. Aus dieser Relation eine „Nachweisquote“ von 90,2% abzuleiten, wäre aber irreführend. Denn das Simulationsmodell berücksichtigt die wesentlichsten steuerrechtlichen Änderungen, die – soweit absehbar – 2010 wirksam werden und erhebliche Minderungen der Einkommensteuerbelastung implizieren. So liegt der Grundfreibetrag im Jahr 2010 bei 8.004 Euro, die Summe der kindbedingten Freibeträge bei 6.024 Euro p. a. gegenüber 7.664 Euro bzw. 5.808 Euro im Jahr 2007. Von größerer Bedeutung dürften aber die weiteren Änderungen des Steuertarifs infolge der Konjunkturpakete I und II (Ende 2008 und Anfang 2009) sein und nicht zuletzt die aufgrund eines verfassungsgerichtlichen Beschlusses erfolgte vollkommene Abzugsfähigkeit der Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge vom zu versteuernden Einkommen; die Steuermindereinnahmen allein durch letztere Neuerung werden vom Bundesfinanzministerium auf 9 Mrd. Euro p. a. geschätzt. Hinzu kommen Mindereinnahmen infolge der Einführung der Abgeltungssteuer von 25% auf Kapitaleinkünfte. Unter diesen Gesichtspunkten und vor dem Hintergrund eines potenziellen „Mittelstands-Bias“ von

⁷¹ Bruttoaufkommen der Lohnsteuer: 166,687 Mrd. €, zuzüglich Bruttoaufkommen der veranlagten Einkommensteuer: 49,391 Mrd. €, abzüglich Erstattungen gemäß § 46 EStG: 16,144 Mrd. €, zuzüglich Zinsabschlagsteuer: 11,178 Mrd. €; vgl. Statistisches Bundesamt 2009: Tabelle 4.

Haushaltsbefragungen, der zu einer Untererfassung des obersten Rands der Einkommensverteilung und damit auch der höchsten Steuerzahlungen führt, erweist sich das Ergebnis des Einkommensteuermoduls als eine weitgehende Annäherung an die Realität.

Neben dem Status quo ermittelt das Modul zudem die den Reformvarianten – Kindergrundsicherung versus Kindergelderhöhungen – immanente Einkommensteuer. Sie ergibt sich bei unverändertem Tarif aus dem zu versteuernden Einkommen ohne Abzug von kindbedingten Freibeträgen, was freilich nur einen kleinen Teil der Familien betrifft, und bei den Modellen der Kindergrundsicherung aus der zusätzlichen Steuer auf das neue Existenz sichernde Kindergeld. Maßgeblich dafür ist – neben dem Maximalbetrag in Höhe der Steuer auf das elterliche Einkommen (vgl. Abschnitt 2.2.1, insbesondere Abbildung 2) – der im Status quo resultierende Grenzsteuersatz. Damit ist die oben skizzierte Berücksichtigung des Progressionsvorbehalts für die Reformsimulation von erheblicher Bedeutung – andernfalls würden beispielsweise auch Personen mit hohem Arbeitslosengeld die Kindergrundsicherung ohne Abzug erhalten –, während für den Status quo ein meist nur geringer Einfluss auf die resultierende Steuerbelastung anzunehmen ist.

Eine Unschärfe der Reformsimulation ergibt sich bei jungen Alleinstehenden mit Kindergeldbezug, bei denen der elterliche Bezugsberechtigte offenbar das Kindergeld abgetreten hat. Da die Einkommenssituation und damit der maßgebliche Grenzsteuersatz der Eltern bzw. des Elternteils unbekannt ist, muss im Modell vereinfachend die Einkommenssituation des jungen Erwachsenen berücksichtigt werden; dadurch dürfte die Anspruchshöhe tendenziell überschätzt werden.

Die mit dem Steuersimulationsmodelle für die Reformszenarien errechnete Einkommensteuer entspricht der Belastung ohne Gegenfinanzierung der Nettoreformkosten, die sich erst aus den Modellrechnungen ergeben. Sie werden in einem letzten Schritt als Zuschlag auf die Einkommensteuer im jeweiligen Reformmodell – im Sinne eines „Familien-Soli“ – umgelegt (Nettoreformkosten / hochgerechnetes Einkommensteueraufkommen).

6.2.5 SGB II- bzw. SGB XII-Leistungen und sonstige Transfers

Anders als bei den Reformvarianten einer Kindergelderhöhung, die im Rahmen der SGB II- bzw. SGB XII-Leistungsberechnung, beim Kinderzuschlag und bei sonstigen Transfers

(Wohngeld, BAföG-Leistungen) anrechnungsfrei sein soll, ist die Kindergrundsicherung als Ersatz vieler kindbedingter Transfers konzipiert (Kapitel 2). Insbesondere das Sozialgeld bzw. die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt einschließlich der kindbedingten Kosten der Unterkunft sowie auch der Kinderzuschlag sollen entfallen, Wohngeld, Arbeitslosengeld und Leistungen der Ausbildungsförderung reduziert werden. Im Rahmen der nachrangigen Grundsicherungssysteme wären damit gegebenenfalls nur Mehrbedarfe von Kindern – z. B. im Falle von Krankheiten und Behinderungen sowie bei weit überdurchschnittlichen Wohnkosten – zu erstatten. Diese können im Simulationsmodell allerdings nicht berücksichtigt werden, so dass lediglich die allgemeinen wegfallenden oder zu kürzenden pauschalen Transfers in die Schätzungen eingehen.

Als wesentlichste Posten sind die SGB II- und SGB XII-Leistungen und der Kinderzuschlag für den Status quo (zur Begründung vgl. Abschnitt 6.2.1) und das Reformkonzept abzubilden, wobei sich diese Simulation auf Haushalte mit Anspruch auf Kindergeld beschränkt.⁷² Da der *Kinderzuschlag* im SOEP nicht gesondert erhoben wird, ist die Bestimmung der Transferart approximativ vorzunehmen: Bei Angaben zu der zusammenfassenden Kategorie „Arbeitslosengeld II einschl. Sozialgeld und Kinderzuschlag“, die unterhalb des maximalen Gesamtkinderzuschlags liegen, wird der Bezug des Zuschlags angenommen⁷³; für alle anderen Fälle wird der Bezug von *ALG II oder Sozialhilfe* unterstellt⁷⁴ und der Transferbetrag – ohne Differenzierung zwischen SGB II- und SGB XII-Leistungen – gemäß den gesetzlichen Vorgaben sowie für die Reformszenarien der Kindergrundsicherung simuliert.

- Bedarfsgemeinschaften werden näherungsweise wie Kernfamilien (Abschnitt 6.2.2, Übersicht 4) abgegrenzt, und die Zuordnung von Transfers innerhalb von Haushalten erfolgt gegebenenfalls nach den Angaben im Personenfragebogen. Falls sich im Personendatensatz aber keine Hinweise finden, ist eine Zuordnung des auf Haushaltsebene angegebenen Grundsicherungsbezugs im Falle mehrerer Kernfamilien schwierig. Für die hier relevante Teilgruppe mit Kindergeldanspruch und ALG II- oder Sozialhilfebezug bestehen aller-

⁷² Denn die Transfers der anderen Haushalte bleiben von der Reform unberührt.

⁷³ Dabei ergeben sich zwar mit knapp 70.000 zu viele Kinderzuschlagsfälle (68.265 Familien, durchschnittlich 2,55 Kinder, daraus resultieren 173.837 Kinder) im Vergleich zu den Angaben in Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2008: 10 (36.000 Haushalte, die 2007 für 100.000 Kinder den Zuschlag bezogen). Die hier durch grobe Setzung ermittelten Zahlen entsprechen aber ungefähr der BMFSFJ-Statistik für November 2008 (Auskunft des BMFSFJ vom 19. Mai 2009), also für die Zeit kurz nach der Reform des Kinderzuschlags; deshalb wird die Setzung beibehalten, so dass implizit mit der Simulation die Kinderzuschlagsreform von 2008 berücksichtigt wurde.

⁷⁴ Dies gilt für alle Fälle, in denen im Haushaltsfragebogen und/oder in einem Personenfragebogen ein Grundsicherungs- oder Sozialhilfebezug bejaht wurde, und zwar unabhängig davon, ob im Haushaltsfragebogen auch ein Betrag angegeben wurde.

dings nahezu alle Haushalte aus nur einer Kernfamilie, so dass sich dieses Problem erübrigt.⁷⁵

- Die Bedarfsermittlung erfolgt für den Status quo für alle Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft auf Basis der seit Juli 2009 geltenden Höhe der Eckregelleistung (359 Euro) und Regelleistungsproportionen (je nach Alter 60%, 70% oder 80% der Eckregelleistung) unter Berücksichtigung von Mehrbedarfszuschlägen für Alleinerziehende (12% bis maximal 60% der Eckregelleistung). Als Kosten der Unterkunft werden die Angaben zur Miete und zu den Heizkosten herangezogen, bei fehlenden Angaben werden Pauschalen in Anlehnung an die im dritten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung ausgewiesenen familienspezifischen Durchschnittswerte gesetzt (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2008: 333). Für die Reformszenarien ergibt sich der verminderte Bedarf aus den Pauschalen nur für die Eltern(teile) (646 Euro bzw. 359 Euro bei Alleinerziehenden), gegebenenfalls dem Mehrbedarfszuschlag für Alleinerziehende und den anteiligen elterlichen Wohnkosten (Abschnitt 2.2.1, Tabelle 2).
- Das anzurechnende Einkommen ergibt sich für den Status quo als Summe der Nettoeinkommen aller Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft abzüglich des Freibetrags bei Erwerbstätigkeit, der bei mindestens einem zu versorgenden Kind höher als allgemein ausfallen kann (maximal 310 Euro), und des anrechnungsfreien Teils des Erziehungs- bzw. Elterngeldes (300 Euro). In Fällen, in denen Teile des Kindergeldes offensichtlich für Kinder außerhalb der Bedarfsgemeinschaft bzw. des Haushalts geleistet wird, wird auch der entsprechende Kindergeldbetrag vom anzurechnenden Einkommen abgezogen. Für die Reformszenarien der Kindergrundsicherung wird demgegenüber bei der Bedürftigkeitsprüfung nur das elterliche Einkommen (ohne Kindergeld) berücksichtigt und lediglich der allgemeine Freibetrag bei Erwerbstätigkeit (maximal 280 Euro) abgezogen. Zudem ist für die kontrafaktische Situation gegebenenfalls die Steuer auf die Kindergrundsicherung abzusetzen und ein vermindertes Arbeitslosengeld mit der allgemeinen Lohnersatzrate von nur 60% (statt derzeit 67% bei Anspruchsberechtigten mit Kind(ern)) vorgesehen⁷⁶, so dass das anzurechnende Einkommen von Arbeitslosengeldempfänger/inne/n mit aufstoc-kendem ALG II-Bezug entsprechend geringer als im Status quo ausfällt.
- Die Vermögenssituation wird im Simulationsmodell nicht geprüft. Dies ist insofern unbedenklich, als die Transferberechnungen nur für Familien durchgeführt werden, die tatsäch-

⁷⁵ Lediglich in vier Fällen ergeben sich Ungewissheiten über die Empfängerfamilie; hier wurden Setzungen nach Plausibilitäts Gesichtspunkten vorgenommen.

⁷⁶ $(\text{faktisches Arbeitslosengeld} / 0,67) * 0,60$

lich ALG II oder Sozialhilfe bezogen haben, deren Vermögenssituation also vom Leistungsträger geprüft wurde.

- Falls der jeweils ermittelte Bedarf das jeweilige anzurechnende Einkommen übersteigt, ergibt sich der Transferbetrag – ALG II bzw. Sozialhilfe und kontrafaktische nachrangige Grundsicherung der Eltern – als Differenz beider Größen.

Tabelle 10: Differenzen zwischen dem Grundsicherungsbetrag laut Befragung und der Höhe des simulierten Grundsicherungsanspruchs

– Ergebnis des Simulationsmodells auf Basis der generierten Monatseinkommen 2007 im Vergleich zu einer früheren Studie¹ –

	SOEP 2007, nur Bedarfs- gemeinschaften mit Kind(ern)		nachrichtlich: SOEP 1998²	
	<i>simulierter Grund- sicherungsanspruch von Bedarfsgemeinschaften ...</i>		<i>simulierter Sozial- hilfeanspruch von Haushalten ...</i>	
	= 0 > 0		= 0 > 0	
Zahl der BG's bzw. HH	139.102	1.109.186	498.958	484.776
Differenzen zwischen angegebenem und simuliertem Betrag				
arithmetischer Mittelwert	532	-160	357	-121
Standardabweichung	282	358	251	218
Minimum	0	-1.335	36	-955
Maximum	1.300	1.066	1.152	711
25%-Quartilsgrenze	311	-427	128	-205
50%-Quartilsgrenze	600	-144	297	-146
75%-Quartilsgrenze	645	2	562	-9
SOEP 2007				
<i>Fallzahlen und Kennziffern zur simulierten Anspruchshöhe bei Bedarfsgemeinschaften mit fehlender Angabe zur ALG II-Höhe</i>				
Zahl der Bedarfsgemeinschaften	arithmetischer Mittelwert	Median	Standardabweichung	Extremwerte
– in der Stichprobe: 23	742	795	265	Min.: 111
– hochgerechnet: 71.261				Max.: 1.243

¹ Die Ergebnisse für 2007 und 1998 sind nur sehr eingeschränkt vergleichbar, da die Simulation für 2007 – im Gegensatz zu der Untersuchung für 1998 – sich bisher auf eine Teilgruppe (Bedarfsgemeinschaften mit Kind(ern)) beschränkt. Außerdem unterscheiden sich die gesetzlichen Bestimmungen der beiden Stichjahre deutlich, und zudem liegen den Berechnungen unterschiedlich strukturierte Simulationsmodelle zugrunde.

² Vgl. Becker/Hauser 2005: 102.

Quellen: SOEP 2007, Sample nach Ausschluss von Haushalten mit gravierenden Missings bei einzelnen Personen, eigene Berechnungen; Becker/Hauser 2005.

Im Ergebnis liegen die simulierten Grundsicherungsbeträge teilweise über, teilweise unter den Angaben der Befragten im SOEP; in einigen Fällen mit angegebenem ALG II- oder Sozialhilfebezug kommt das Modell sogar zu dem Resultat, dass kein Anspruch besteht. Die Abweichungen zwischen Angaben und errechneten Beträgen sind beträchtlich; sie liegen aber in

einem für derartige Analysen üblichen Rahmen, wie sich aus dem oberen Teil von Tabelle 10 ergibt. Im linken Teil der Tabelle sind einige Kennziffern für die aktuelle Simulation, im rechten Teil entsprechende Indikatoren für die Ergebnisse einer früheren Simulation der Sozialhilfe wiedergegeben. Dabei zeigt sich für die Berechnungen mit dem SOEP 2007, dass nur bei gut einem Zehntel der Fälle laut Modell kein Anspruch besteht, in der früheren Studie ergab sich dies für etwa die Hälfte der Haushalte (jeweils linke Spalte). Andererseits signalisieren der arithmetische Mittelwert (532 Euro für 2007 gegenüber 357 Euro für 1998) und die Quartilsgrenzen der Angaben dieser Teilgruppe, dass die mit der aktuellen Simulation nicht erfassten Ansprüche vergleichsweise hoch ausfallen. Dies ist aber durchaus plausibel, da mit den Daten von 2007 nur Ansprüche von Familien mit Kindern untersucht werden, die grundsätzlich höher ausfallen als der auch von den Einpersonenhaushalten geprägte Durchschnitt über alle Bedarfsgemeinschaften für das Jahr 1998. Weitere Erklärungsfaktoren sind – abgesehen von Unterschieden im Modellaufbau – Veränderungen der gesetzlichen Bestimmungen und die Preisentwicklung zwischen den beiden Stichjahren: Das Niveau der Regelleistungen fällt 2007 infolge der nunmehr pauschal einbezogenen „Einmalleistungen“, die vor der Hartz IV-Reform gesondert zu beantragen waren, und insbesondere wegen der gestiegenen Kosten der Unterkunft systematisch höher aus; zudem wurde die ab Juli 2009 geltende Höhe der Leistungspauschalen im Modell berücksichtigt. Entsprechendes gilt hinsichtlich der dominierenden Teilgruppe, für die sich laut Modellrechnung ein Grundsicherungsanspruch ergibt (jeweils rechte Spalte); die Differenzen zwischen angegebenem und simuliertem Betrag streuen 2007 stärker als 1998, was angesichts der skizzierten Einschränkungen der Vergleichbarkeit beider Studien aber nicht als Indikator einer verschlechterten Datenqualität zu interpretieren ist. Generell überwiegen hier die Fälle, bei denen der simulierte Anspruch den angegebenen Betrag übersteigt; dies gilt für beide Analysen.

Die absoluten Differenzen zwischen angegebenem und simuliertem Grundsicherungsanspruch sind für Tabelle 11 auf die Betragsangabe bezogen worden, um eine Klassifizierung nach den relativen Abweichungen und damit eine weitere Perspektive auf die Simulationsergebnisse zu ermöglichen. In annähernd zwei Fünfteln der Fälle macht die Differenz maximal 20% des angegebenen Hilfebetrages aus, ein weiteres Fünftel der Fälle weist eine Abweichung von 20% bis zu 40% auf. Damit verbleiben zwei Fünftel mit noch größeren Diskrepanzen zwischen Angabe laut Befragung und Simulationsergebnis. Während kleinere Differenzen auf ungenaue Angaben der Stichprobenteilnehmer/innen, auf die Ausrichtung des Modells auf die höheren Leistungspauschalen ab Juli 2009, aber auch auf Leistungskürzungen infolge von

Sanktionen oder Rückforderungen einerseits und Nachzahlungen oder Mehrbedarfe z. B. bei Krankheit andererseits zurückgeführt werden können, weisen größere absolute und relative Abweichungen eher auf gravierende Inkonsistenzen auf der Individualdatenebene hin. Sie dürften hauptsächlich eine Folge fehlerhafter Zuordnungen und fehlender Angaben sein. Wenn beispielsweise bei fehlender Angabe der Wohnkosten ein Durchschnittswert gesetzt wird und dieser wesentlich über den faktischen Kosten der Unterkunft liegt, so ist er nicht kompatibel mit dem vom Befragten möglicherweise korrekt angegebenen ALG II-Betrag, aber konsistent mit dem höheren simulierten Betrag. Analoges gilt für Fälle mit fehlender Angabe zu einer vorrangigen Einkommensart. So werden am DIW Berlin fehlende Angaben des Bruttoerwerbseinkommens im Monat vor der Befragung durch imputierte Werte „ersetzt“, die in der vorliegenden Arbeit berücksichtigt werden, meist aber nicht zum angegebenen Unterstützungsbetrag (ALG II oder Sozialhilfe) „passen“. Derartige durch Antwortverweigerungen (item-nonresponse) und Imputationen bedingte Inkonsistenzen bei einzelnen Haushalten werden durch das Modul zur Simulation von ALG II- und Sozialhilfeansprüchen behoben – es ergeben sich auf individueller Ebene kompatible Variablenausprägungen –, freilich um den Preis teilweise großer Differenzen zum angegebenen Grundsicherungsbetrag.

Tabelle 11: Verteilung der Bedarfsgemeinschaften mit Kindern nach der relativen Abweichung des simulierten Grundsicherungsanspruchs vom Grundsicherungsbetrag laut Befragung

– Ergebnis des Simulationsmodells auf Basis der generierten Monatseinkommen 2007 –

Differenz (diff, +/-) in Relation zum angegebenen Hilfebetrag	Relative Häufigkeit (in %)
diff ≤ 0,2	37,3
0,2 < diff ≤ 0,4	21,0
0,4 < diff ≤ 0,6	11,9
0,6 < diff ≤ 0,8	6,2
0,8 < diff	23,4

Quelle: SOEP 2007, Sample nach Ausschluss von Haushalten mit gravierenden Missings bei einzelnen Personen, eigene Berechnungen.

Von einer Simulation *weiterer Transferarten*, die von der Einführung einer Kindergrundsicherung berührt wären, wird in diesem Untersuchungsteil abgesehen. Denn anders als bei ALG II und Sozialhilfe sind hier einfache Vorgehensweisen mit pauschalen Abschlägen vom angegebenen Transferbetrag zur Abbildung der kontrafaktischen Situation hinreichend.

- Die im Zuge der Einführung einer Kindergrundsicherung mögliche Abschaffung der erhöhten Lohnersatzrate bei *Arbeitslosengeldempfänger/inne/n* mit mindestens einem zu

versorgenden Kind wird durch folgende Umrechnung berücksichtigt: kontrafaktisches ALG I = (faktisches ALG I / 0,67) * 0,6.

- Das *Wohngeld* nach Einführung einer Kindergrundsicherung ergibt sich aus der impliziten Transferentzugsrate von 30%, die der Wohngeldberechnung zugrunde liegt, und dem Wohnkostenanteil der Kindergrundsicherung von 87 Euro pro Kind (gegebenenfalls reduziert um die Steuer auf die Kindergrundsicherung), um den sich das zu berücksichtigende Familieneinkommen erhöht (Abschnitt 2.2.1, Tabelle 2). Beispielsweise würde sich der Wohngeldanspruch bei einem Kind (zwei Kindern) um 26 Euro (52 Euro) verringern.
- Bei den Leistungen der *Ausbildungsförderung* (insbesondere nach dem BAföG und dem SGB III (Berufsausbildungsbeihilfe)) wird für die kontrafaktische Situation nach Einführung einer Kindergrundsicherung ein pauschaler Abschlag von 50% vorgenommen. Dies entspräche bei Studierenden mit BAföG-Leistungen dem Wegfall des Zuschusses, ist bei allen anderen Leistungsbezieher/innen allerdings eine nur grobe Schätzung.

6.2.6 Nettoäquivalenzeinkommen im Status quo

Bevor im folgenden Kapitel die Ergebnisse für die betrachteten Reformvorschläge zum FLA dargestellt und diskutiert werden, wird mit Tabelle 12 kurz auf die Verteilung der Nettoäquivalenzeinkommen – dem zentralen Indikator für die Einkommenssituation eines Haushalts – eingegangen, die sich aus der Simulation für den Status quo ergeben. Die Gegenüberstellung verschiedener Varianten der Einkommensberechnung soll den Effekt der Ersetzung von angegebenen durch simulierte ALG II- und Sozialhilfebeträge sowie den der Ausklammerung von Kindergeldbeträgen, die lediglich als „durchlaufende Posten“ einzuordnen sind, aufzeigen.

Zur Berechnung des Nettoäquivalenzeinkommens wird das Haushaltsnettoeinkommen durch die Summe der Bedarfsgewichte aller Haushaltsmitglieder dividiert. Das sich ergebende Äquivalenzeinkommen wird jedem Haushaltsmitglied als Wohlstandsindikator zugeordnet. Der Bestimmung des relativen Bedarfs der einzelnen Personen im Haushalt wird hier und im Folgenden die neue oder modifizierte OECD-Skala zugrunde gelegt. Entsprechend dieser Norm, die von der Europäischen Union im Rahmen der „offenen Methode der Koordinierung“ vereinbart wurde, wird der Haushaltsvorstand mit 1,0 gewichtet, der Bedarf weiterer Personen ab 14 Jahren wird mit 0,5, der von Kindern und Jugendlichen unter 14 Jahren mit 0,3 bewertet. Gegenüber der in den 1980er Jahren in Deutschland meist verwendeten alten OECD-Skala – mit den Äquivalenzgewichten 1,0 bzw. 0,7 bzw. 0,5 – wird der Bedarf weiterer Personen im

Haushalt deutlich niedriger bewertet, d. h. dass von größeren Einsparungen durch gemeinsames Wirtschaften im Haushalt und von geringeren Bedürfnissen der Kinder ausgegangen wird. Die empirische Relevanz dieser neuen OECD-Skala für Deutschland ist zwar strittig; so liegen die in den institutionellen Regelungen des deutschen Systems der sozialen Sicherung implizierten Bedarfsgewichte zwischen der alten und der neuen OECD-Skala. Auf eine Berücksichtigung beider Skalen im Rahmen dieser Untersuchung wird dennoch verzichtet, da Richtung und relative Stärke der Effekte der hier untersuchten Reformen des FLA kaum mit der Äquivalenzskala differieren dürften. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist aber zu berücksichtigen, dass die mit Bezugnahme auf die alte OECD-Skala errechneten Kinderarmutsquoten auf einem höheren Niveau als die in den folgenden Tabellen ausgewiesenen Quoten liegen würden.⁷⁷

Variante 1 (1. Spalte) bezieht sich auf das Haushaltsnettoeinkommen einschließlich aller Kindergeldbeträge und gegebenenfalls der angegebenen – nicht der simulierten – Beträge von SGB II- und SGB XII-Leistungen. Es basiert auf den im Vorhergehenden beschriebenen Sozialversicherungs- und Einkommensteuermodulen. Im Vergleich zu den für den dritten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (3. ARB) vorgelegten SOEP-Ergebnissen für 2005⁷⁸ fallen die Mittelwerte um etwa 6% (arithmetisches Mittel) bzw. 4% (Median) höher aus, was angesichts der wirtschaftlichen Erholung in den Jahren 2006 und 2007 mit nominalen Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts von jeweils etwa 4% und der Ausrichtung des hier verwendeten Simulationsmodells auf das Steuerrecht von 2010 durchaus plausibel ist. Die aggregierten Verteilungsindikatoren (Gini-Koeffizient, MLD und Variationskoeffizient) sind demgegenüber geringer als die entsprechenden Ergebnisse für 2005, die zur Vorbereitung des 3. ARB errechnet wurden⁷⁹. Ähnliches gilt hinsichtlich der in Tabelle 12 ausgewiesenen Armutsquoten. Die Gesamtquote von 16% sowie die besondere Betroffenheit von Kindern (20%), Jugendlichen bzw. jungen Erwachsenen (23%) und der Bevölkerung in den neuen Bundesländern (fast 22%) signalisieren zwar eine große Gefahr von sozialer Ausgrenzung

⁷⁷ Während Indikatoren für die Gesamtverteilung nach neuer und nach alter OECD-Skala nahezu gleich ausfallen, differieren gruppenspezifische Indikatoren erheblich mit der unterstellten Skala. Bei altersspezifischen Armutsquoten zeigt sich teilweise eine Umkehr der Rangfolge; nach der neuen OECD-Skala liegt die Altersarmut weit über dem Durchschnitt, nach der alten OECD-Skala fällt Kinderarmut besonders hoch aus. Zur Problematik und zu den Effekten von Äquivalenzskalen vgl. Becker/Hauser 2003: 175-187 und die dort angegebene Literatur, sowie Becker/Hauser 2009: 207-209, 242-248.

⁷⁸ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung et al. 2008: 79 (Tabelle 17). Die dort in Preisen von 2000 ausgewiesenen Mittelwerte beziehen sich auf das Vorjahreseinkommen und wurden zu Vergleichszwecken mit dem Verbraucherpreisindex (1,083 für 2005, Erhebungsjahr 2006) inflationiert.

⁷⁹ Vgl. ebd.; der dort ausgewiesene Gini-Koeffizient beträgt 0,316, die MLD 0,177.

Tabelle 12: Mittelwerte der Nettoäquivalenzeinkommen (Euro p. M.), Verteilungskennziffern und Armutsquoten bei verschiedenen Varianten der Einkommenskommensberechnung¹ 2007

– Bezug: generiertes Monatseinkommen, neue OECD-Skala –

	Berücksichtigung der angegebenen Grund-sicherungsbeträge		Berücksichtigung von simulierten Grund-sicherungsbeträgen	
	Variante 1	Variante 2	Variante 3	Variante 4
Arithmetisches Mittel	1.797	1.795	1.801	1.799
Median	1.531	1.530	1.529	1.528
Gini-Koeffizient	0,30413	0,30412	0,30039	0,30037
Mittlere logarithmische Abweichung (MLD)	0,15718	0,15718	0,15116	0,15117
Variationskoeffizient	0,72323	0,72358	0,71855	0,71889
Armutsquote insgesamt	16,1	16,1	15,5	15,5
Alter <= 15 J.	20,2	20,2	18,0	18,0
Alter 16 - 24 J.	23,1	23,0	22,6	22,7
Alter 25 - 49 J.	14,2	14,3	13,6	13,7
Alter 50 - 64 J.	13,0	13,1	12,8	12,8
Alter 65 u. m. J.	16,1	16,0	15,8	15,8
Westdeutschland	14,9	14,9	14,3	14,3
Ostdeutschland	21,8	21,9	20,8	21,0

- ¹ Variante 1: Einkommen einschließlich der angegebenen Beträge von SGB II- oder SGB XII-Transfers und aller Kindergeldzahlungen;
 Variante 2: Einkommen einschließlich der angegebenen Beträge von SGB II- oder SGB XII-Transfers, aber ohne Kindergeldzahlungen, die für Kinder außerhalb des Haushalts bestimmt sind;
 Variante 3: Einkommen nach Ersetzung der angegebenen durch simulierte Beträge von SGB II- oder SGB XII-Transfers im Falle von Bedarfsgemeinschaften mit Kindern, einschließlich aller Kindergeldzahlungen;
 Variante 4: Einkommen nach Ersetzung der angegebenen durch simulierte Beträge von SGB II- oder SGB XII-Transfers im Falle von Bedarfsgemeinschaften mit Kindern und ohne Kindergeldzahlungen, die für Kinder außerhalb des Haushalts bestimmt sind;

Quelle: SOEP 2007, Sample nach Ausschluss von Haushalten mit gravierenden Missings bei einzelnen Personen, eigene Berechnungen.

und Benachteiligung. Die für den 3. ARB vorgelegten Quoten auf Basis des SOEP 2006 – sie beruhen auf dem retrospektiv erhobenen Vorjahreseinkommen, beziehen sich also auf 2005 – sind allerdings insgesamt (18%) und insbesondere für Kinder (26%) und Jugendliche (28%) noch höher.⁸⁰ Dies dürfte weniger die Folge von Veränderungen im Zeitablauf als von methodischen Unterschieden sein. Denn im Gegensatz zu dem hier zugrunde gelegten Ansatz wurden in der Analyse für den 3. ARB SOEP-Haushalte mit Personen, die gravierende Missings aufweisen, nicht ausgeklammert – es wurde also insoweit ein unkorrigiertes Sample verwendet, was tendenziell zu einer Überzeichnung der Ungleichheit der Einkommensverteilung und insbesondere der relativen Einkommensarmut führt (Becker/Hauser 2007: 27). Mittlerweile

⁸⁰ Vgl. ebd.: 117 (Tabelle 43) und 121 (Tabelle 45).

wurde dem Problem mit weit gehenden Imputationen fehlender Angaben zum Vorjahreseinkommen begegnet und eine revidierte Zeitreihe vorgelegt (Grabka/Frick 2010); diese liegt auf einem deutlich geringeren Niveau als nach früheren Berechnungen. Vor diesem Hintergrund sind die Ergebnisse auf Basis des generierten Monatseinkommens und der dafür entwickelten Abgabemodule kompatibel mit bisher vorgelegten SOEP-Ergebnissen.

Die Ausklammerung von Kindergeldzahlungen, die offensichtlich für Kinder außerhalb des Haushalts bestimmt sind, aus dem Haushaltseinkommen (Variante 2 in der 2. Spalte von Tabelle 12) hat keinen nennenswerten Einfluss auf Mittelwerte und Verteilungsindikatoren. Auch die Ersetzung der angegebenen ALG II- und Sozialhilfezahlungen durch simulierte Beträge – Variante 3 (einschließlich aller Kindergeldzahlungen) und Variante 4 (ohne Kindergeld für Kinder außerhalb des Haushalts) – lässt erwartungsgemäß die Mittelwerte nahezu unverändert. Die Ungleichheitsindikatoren fallen allerdings etwas geringer aus – um 1% beim Gini-Koeffizienten, um fast 4% bei der MLD –, und auch die Armutsquoten liegen nach der erweiterten Modellrechnung merklich unter denen der Varianten 1 und 2. Hier spiegeln sich die gegenüber 2007 höheren Leistungspauschalen, die ab Juli 2009 gelten und im Simulationsmodell bereits berücksichtigt wurden, sowie die mit der Simulation erfolgte Ausschaltung von Inkonsistenzen zwischen Variablenausprägungen auf Einzeldatenebene.

Für die folgende Analyse der Reformvarianten zum FLA ist das Einkommenskonzept nach Ersetzung der angegebenen durch simulierte ALG II- und Sozialhilfebeträge die kompatible Referenzgröße (vgl. Abschnitt 6.2.1). Variante 3 wird zur Berechnung der fiskalischen Effekte, Variante 4 zur Ermittlung der Verteilungseffekte herangezogen.

7 Unmittelbare Reformeffekte im Vergleich

7.1 Fiskalische Kosten, notwendiger Steuerzuschlag und formale Inzidenz der Finanzierungsbeiträge der kindergeldberechtigten Familien und der anderen Gruppen

In Tabelle 13a sind die aus dem Mikrosimulationsmodell resultierenden Bruttomehraufwendungen, Einsparungen und Steuermehreinnahmen für beide Varianten der Kindergrundsicherung ausgewiesen und den auf Makrodaten basierenden Schätzungen (Kapitel 3, Tabelle 4) gegenübergestellt; die entsprechenden Ergebnisse für die Kindergelderhöhungen folgen in Tabelle 13b. Insgesamt zeigt sich eine weitgehende Annäherung an die Makroschätzung. Die Bruttokosten (Bruttobeträge der Kindergrundsicherung abzüglich Kindergeld im Status quo) fallen laut Mikrosimulation zwar um etwa 4 Mrd. Euro niedriger aus, was aber angesichts der Sample-Korrektur durchaus plausibel ist⁸¹. Bei den Einsparungen ergibt sich ein gegenüber der Makroschätzung um 4,6 Mrd. Euro geringeres Aggregat, obwohl sich hinsichtlich des Teilaggregats des bisherigen Kinderzuschlags und des Sozialgeldes bzw. der kindbedingten Sozialhilfebeträge kaum Unterschiede zeigen. Die reformbedingten Kostensenkungen bei den anderen Transferarten sind mit der Mikrosimulation aber teilweise nicht adäquat abzubilden (Leistungen der Unterhaltsvorschusskassen⁸², Sonstiges), teilweise ergibt sich ein wesentlich geringeres Aggregat als aus der Makroanalyse – wobei offen ist, welcher Ansatz realistischer ist. Die Einsparmöglichkeiten bei der Ausbildungsförderung sind allerdings insofern unterschätzt, als mit dem SOEP die BAföG-Transfers für Schüler/innen kaum erfasst sind; die mangelnde Repräsentativität für diese Teilgruppe wurde für die Ableitung des erforderlichen Zuschlags auf die Einkommensteuer durch eine entsprechende Korrektur des Simulationsergebnisses (Tabelle 13a, Punkt IV, 2. Zeile) berücksichtigt. Schließlich ergeben sich aus der mikroanalytischen Schätzung reformbedingte Steuermehreinnahmen, die um 4,6 Mrd. Euro (Kindergrundsicherung 1) bzw. 4,1 Mrd. Euro (Kindergrundsicherung 2) hinter der Makroschätzung zurückbleiben. Dies ist zum Einen auf Vereinfachungen im Simulationsmodell zurückzuführen; bedeutsam sind der vernachlässigte Effekt des Wegfalls des Freibetragsanteils des

⁸¹ Nach Ausschluss der unplausiblen Haushalte mit Personen, bei denen gravierende Missings vorkommen, werden die Hochrechnungsfaktoren lediglich pauschal, ohne Differenzierung nach Haushaltstypen, korrigiert; von den Ausschlüssen sind aber insbesondere Mehrpersonenhaushalte betroffen, so dass die Hochrechnungsfaktoren von Familien mit Kindern überproportional erhöht werden müssten.

⁸² Diese Transferart wird im SOEP zusammengefasst mit den gesetzlichen Unterhaltszahlungen vom früheren Partner erhoben.

Tabelle 13a: Fiskalische Nettobelastungen durch alternative Varianten einer Kindergrundsicherung¹ – Schätzergebnisse auf der Basis von Makrodaten und Mikrosimulationsergebnisse im Vergleich

	Kindergrundsicherung 1		Kindergrundsicherung 2	
	Makro-schätzung ²	Mikro-simulation ³	Makro-schätzung ²	Mikro-simulation ³
I. Bruttomehraufwand⁴	76,6	72,5	66,0	62,2
II. Einsparungen bei ...				
1. Kinderzuschlag, Sozialgeld, Sozialhilfe	-4,4	-4,6	-4,4	-4,6
2. Wohngeld	-0,3	-0,0	-0,3	-0,0
3. Arbeitslosengeld I	-0,6	-0,3	-0,6	-0,3
4. Ausbildungsförderung	-2,0	-0,2	-2,0	-0,2
5. Leistungen der Unterhaltsvorschusskassen	-0,7	n. q.	-0,7	n. q.
6. Sonstiges	-1,7	n. q.	-1,7	n. q.
Einsparungen insgesamt	-9,7	-5,1	-9,7	-5,1
III. Steuermehreinnahmen				
8. Wegfall der kindbedingten Freibeträge	-1,0	-0,8	-1,0	-0,8
9. Wegfall des Freibetragsanteils des Kindergeldes bei der Soli-Berechnung	-1,2	n. q.	-1,2	n. q.
10. Wegfall des steuerlichen Abzugs von Kinderbetreuungskosten	-0,6	n. q.	-0,6	n. q.
11. Besteuerung der Kindergrundsicherung	-27,7	-25,1	-25,1	-23,0
Steuermehreinnahmen insgesamt	-30,5	-25,9	-27,9	-23,8
IV. Nettobelastung² ... nach Korrektur des Simulationsresultats⁵	36,4	41,5 40,9	28,4	33,3 32,8
V. Zuschlag auf die Einkommensteuer²	17,2%	18,5%	13,5%	15,0%
Nachrichtlich: Lohn- und Einkommensteueraufkommen				
– vor Reform	211,1	190,4	211,1	190,4
– nach Reform, vor Gegenfinanzierung der Nettobelastung (Zuschlagsbasis)		221,0		218,9

Anmerkungen zu Tabelle 13a:

¹ Ausgestaltung als auf das gesamte Existenzminimum eines Kindes erhöhtes und zu versteuerndes Kindergeld; Variante 1: 502 € pro Kind, Variante 2: 454 € pro Kind.

² Dabei liegen die gesetzlichen Rahmenbedingungen von 2007 zugrunde; zu den Quellen und Erläuterungen vgl. Tabelle 4 in Kapitel 3.

³ Dabei liegen die gesetzlichen Rahmenbedingungen vom Juli 2009 für 2010 zugrunde; Quelle: SOEP 2007 (einschließlich Sample H); III: Sample vor Ausschluss von Haushalten mit gravierenden Missings bei einzelnen Personen, ansonsten korrigiertes Sample nach Ausklammerung dieser Fälle; eigene Berechnungen.

⁴ Bei den Berechnungen wurde die Kindergelderhöhung um 20 Euro zum Januar 2010, die zu Mehrkosten von etwa 4,4 Mrd. Euro führte, nicht berücksichtigt. Entsprechend vermindern sich der Bruttoaufwand und die Nettobelastungen der einzelnen Reformvarianten um 4,4 Mrd. Euro, die fiktiven Zuschläge auf die Einkommensteuer um 2,3%, wenn auf den Status quo nach der jüngsten Transfererhöhung Bezug genommen wird.

⁵ Es werden 40% der Position 5 (Ausbildungsförderung) – also 0,8 Mrd. € statt 0,2 Mrd. € laut Simulation – als Einsparung berücksichtigt, da die Zahl der Empfänger von Schüler-BAföG im SOEP deutlich untererfasst ist. Der durchschnittliche Monatsbestand lag 2007 bei 193.334 Schüler/innen (Schmidt 2009, S. 167), im SOEP finden sich aber nur 15.357 Fälle (hochgerechnet). Damit ist der durchschnittliche Monatsbestand der BaföG-Empfänger/innen insgesamt um ein Drittel unterschätzt. Schüler/innen erhalten die Förderung vollständig als Zuschuss (ca. 0,7 Mrd. €), so dass das Einsparpotenzial hier entsprechend groß ist. Bei den Studierenden, die nicht im Elternhaus leben, lassen sich der Kindergeld- und der fiktive Kindergrundsicherungsbezug häufig nicht unmittelbar aus dem Datenmaterial des SOEP ableiten – Bezugsberechtigte sind formal die Eltern, wo der Transfer ein „durchlaufender“ Posten ist –, so dass auch bei dieser Gruppe das Einsparpotenzial unterschätzt ist. Der Grund ist aber nicht eine unzureichende Repräsentativität der Stichprobe; somit erfolgt hier keine Korrektur, da auf individueller Ebene neben der potenziellen BaföG-Kürzung auch die Leistung der Kindergrundsicherung unterschätzt ist.

Kindergeldes bei der Berechnung des Solidaritätszuschlags⁸³ und der im Mikromodell nicht abzubildende Wegfall des steuerlichen Abzugs von Kinderbetreuungskosten (Makroschätzung: 1,8 Mrd. Euro). Zum Anderen wurden in der Makroanalyse die Einnahmen aus der Besteuerung des Kindergeldes – letztlich also der Grenzsteuersatz, dem die Familien im Durchschnitt unterliegen – offenbar tendenziell überschätzt. Dies ist teilweise durch die unterschiedlichen steuerlichen Parameter, die beiden Schätzungen zugrunde liegen, bedingt: Die Makroschätzung bezieht sich insgesamt auf 2007, während die Mikroanalyse sich zwar auf die Haushaltsdaten von 2007 stützt, die seither beschlossenen steuerlichen Erleichterungen aber bereits berücksichtigt.

Zur Ableitung des Zuschlags auf die Einkommensteuer, der zur Gegenfinanzierung der Reformen erforderlich ist, werden für das Simulationsmodell trotz der aufgezeigten Grenzen der Mikroanalyse die daraus abgeleiteten Aggregate – nach geringfügiger Korrektur zum Ausgleich der mangelnden Repräsentativität des SOEP für das BaföG an Schüler/innen – herangezogen. Damit wird von einer um gut 4 Mrd. über der Makroschätzung liegenden Nettobelastung und einem um gut einen Prozentpunkt höheren Zuschlagssatz von 18,5% (Kindergrundsicherung 1) bzw. 15,0% (Kindergrundsicherung 2) ausgegangen. Andernfalls wäre

⁸³ Die entsprechende Regelung in § 3 Abs. 2 Solidaritätszuschlagsgesetz betrifft alle Familien mit kindergeldberechtigten Kindern, nicht nur diejenigen, bei denen die Freibetragsregelungen günstiger als das Kindergeld sind. Die Effekte auf der individuellen Ebene sind marginal (durchschnittlich ca. 5 Euro pro Kind monatlich).

keine interne Konsistenz der Modellrechnungen gegeben; dementsprechend würde das durchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen in der kontrafaktischen Situation höher als in der faktischen Situation ausfallen und die Vergleichbarkeit der Verteilungsergebnisse einschränken. Bei der politischen Diskussion von Umsetzungsmöglichkeiten der Kindergrundsicherung ist freilich im Auge zu behalten, dass der hier verwendete Zuschlagsfaktor überhöht ist – zum Einen infolge der genannten methodischen Erwägungen, zum Anderen wegen der Vernachlässigung der Kindergelderhöhung um 20 Euro zum Januar 2010, die zu Mehrkosten von etwa 4,4 Mrd. Euro führte. Entsprechend vermindern sich der Bruttoaufwand und die Nettobelastungen der einzelnen Reformvarianten um 4,4 Mrd. Euro, die fiktiven Zuschläge auf die Einkommensteuer um 2,3%, wenn auf den Status quo nach der jüngsten Transfererhöhung Bezug genommen wird. Schließlich ist bei der Interpretation der Ergebnisse im Auge zu behalten, dass die Finanzierung über einen „Familien-Soli“ ohnehin nicht als „optimale“ oder realistische Gegenfinanzierungsvariante zu sehen ist. Sie wurde eher aus methodischen Erwägungen gewählt: Mit der Unterstellung eines Finanzierungsinstruments, das das Belastungsniveau zwar erhöht, den Einkommensteuertarif aber nicht verändert, können die Verteilungseffekte der diskutierten Reformen klarer herausgearbeitet werden. Bei den weiteren Arbeiten zur Reformausgestaltung sind freilich mögliche Finanzierungsalternativen – z. B. eine Änderung des Einkommensteuertarifs und eine Begrenzung oder schrittweise Abschaffung des Ehegattensplittings zugunsten einer Individualbesteuerung, eines Familiensplittings oder eines Realsplittings, eine Erhöhung der Erbschaftssteuer und/oder die Wiedereinsetzung der Vermögenssteuer – zu prüfen und deren Verteilungseffekte zu untersuchen.

In Tabelle 13b sind die makro- und mikrobasierten Aggregatschätzungen für die beiden Reformvarianten der Kindergelderhöhungen ohne Besteuerung in analoger Weise wie für das zu versteuernde Kindergeld zusammengefasst. Sie liegen vergleichsweise nahe zusammen, da in diesem Szenario Einsparungen bei Transfers und zusätzliche Steuereinnahmen, die besonders schwer zu schätzen sind, nicht vorgesehen sind. Für die „kleine“ Kindergelderhöhung auf 238 Euro pro Kind ergibt sich ein notwendiger Steuerzuschlag von 7,7%, für die „große“ Variante von 322 Euro ein Aufschlag auf die Einkommensteuer von 16,9%, die zur Reformfinanzierung in das Simulationsmodell zu übernehmen sind; nach Berücksichtigung der jüngsten Kindergelderhöhung würden die Zuschläge bei 5,4% bzw. 14,6% liegen. Insgesamt hat sich das Ergebnis der Makroschätzung bestätigt, dass eine Kindergelderhöhung auf das sächliche Existenzminimum eines Kindes (322 Euro) ohne Besteuerung eine fast ebenso große fiskalische

Nettobelastung impliziert wie die Einführung eines zu versteuernden Kindergeldes in Höhe des gesamten soziokulturellen Existenzminimums eines Kindes (502 Euro).

Tabelle 13b: Fiskalische Nettobelastungen durch alternative Kindergelderhöhungen¹ – Schätzergebnisse auf der Basis von Makrodaten und Mikrosimulationsergebnisse im Vergleich

	Kindergelderhöhung 1		Kindergelderhöhung 2	
	Makro-schätzung²	Mikro-simulation³	Makro-schätzung²	Mikro-simulation³
I. Bruttomehraufwand⁴	18,5	16,0	37,1	33,9
II. Einsparungen bei ...				
1. Leistungen der Unterhaltsvorschusskassen	-0,2	n. q.	-0,2	n. q.
Einsparungen insgesamt	-0,2	n. q.	-0,2	n. q.
III. Steuermehreinnahmen				
2. Wegfall der Kinderfreibeträge	-1,0	-0,8	-1,0	-0,8
3. Wegfall des Freibetragsanteils des Kindergeldes bei der Soli-Berechnung	-1,2	n. q.	-1,2	n. q.
Steuermehreinnahmen insgesamt	-2,2	-0,8	-2,2	-0,8
IV. Nettobelastung⁴	16,1	15,2	34,7	33,1
V. Zuschlag auf die Einkommensteuer⁴	7,6%	7,7%	16,4%	16,9%
Nachrichtlich: Lohn- und Einkommensteueraufkommen				
– vor Reform	211,1	190,4	211,1	190,4
– nach Reform, vor Gegenfinanzierung der Nettobelastung (Zuschlagsbasis)		195,9		195,9

¹ Variante 1: 238 € pro Kind, Variante 2: 322 € pro Kind.

² Dabei liegen die gesetzlichen Rahmenbedingungen von 2007 zugrunde; zu den Quellen und Erläuterungen vgl. Becker/Hauser 2009b, Tabelle 4 in Kapitel 3.

³ Dabei liegen die gesetzlichen Rahmenbedingungen vom Juli 2009 für 2010 zugrunde; Quelle: SOEP 2007 (einschließlich Sample H); III: Sample vor Ausschluss von Haushalten mit gravierenden Missings bei einzelnen Personen, ansonsten korrigiertes Sample nach Ausklammerung dieser Fälle; eigene Berechnungen.

⁴ Bei den Berechnungen wurde die Kindergelderhöhung um 20 Euro zum Januar 2010, die zu Mehrkosten von etwa 6,7 Mrd. Euro führte, nicht berücksichtigt. Entsprechend vermindern sich der Bruttoaufwand und die Nettobelastungen der einzelnen Reformvarianten um 6,7 Mrd. Euro, die fiktiven Zuschläge auf die Einkommensteuer um 3,1%, wenn auf den Status quo nach der jüngsten Transfererhöhung Bezug genommen wird.

Es stellt sich nun die Frage, inwieweit Familien selbst zur Finanzierung der untersuchten Reformkonzepte beitragen und inwieweit Gruppen ohne kindergeldberechtigte Kinder belastet werden. Dabei kann es sich allerdings nur um eine formale Inzidenzanalyse handeln, da potenzielle Verhaltensreaktionen und Überwälzungen nicht abschätzbar sind. Aus dem oberen

Teil der Tabelle 14 geht hervor, dass die Kosten der Kindergrundsicherung überwiegend von den Familien selbst getragen werden. Denn etwa ein Drittel des Bruttovolumens der alternativen Transfererhöhungen⁸⁴ wird durch die Steuer auf die Kindergrundsicherung gedeckt. Hinzu kommen der Finanzierungsbeitrag durch wegfallende Transfers von knapp einem Zehntel

Tabelle 14: Finanzierung des Bruttovolumens der alternativen Transfererhöhungen (formale Inzidenz)¹

	Kindergrundsicherung²		Kindergelderhöhung³	
	Variante 1	Variante 2	Variante 1	Variante 2
Finanzierungsanteile (in %)				
<i>... der kindergeldberechtigten Haushalte</i>				
Steuer auf die Kindergrundsicherung	33	35	/	/
wegfallende Transfers	8	9	0	0
Familien-Soli ⁴	28	26	44	44
Summe	69	70	44	44
<i>... der anderen Haushalte</i>				
Familien-Soli⁴	31	30	56	56
Monatliche Durchschnittsbeträge in Euro je Haushalt				
Zahlungsinzidenz in der Gruppe der kindergeldberechtigten Haushalte				
Bruttobetrag der Transfererhöhung	546	467	114	251
Steuer auf die Kindergrundsicherung	-179	-164	/	/
<i>Zwischensaldo</i>	367	303	114	251
wegfallende Transfers	39	39	0	0
Familien-Soli ⁴	153	121	50	110
Saldo	174	142	64	141
Zahlungsinzidenz in der Gruppe der anderen Haushalte				
Familien-Soli⁴	64	52	27	59

¹ Methodische Unterschiede gegenüber den Tabellen 13a und 13b:

- Modifizierte Sample-Bildung: Hier und im Weiteren werden Haushalte mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltseinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro sowie Haushalte mit mindestens einer Person, bei der gravierende Missings vorkommen, ausgeschlossen.
- Verwendung unterschiedlicher Hochrechnungsfaktoren: Während im Rahmen der Steuerberechnungen die persönlichen Hochrechnungsfaktoren der Steuerpflichtigen verwendet wurden, werden hier die Hochrechnungsfaktoren der Haushalte verwendet.

² Ausgestaltung als auf das gesamte Existenzminimum eines Kindes erhöhtes und zu versteuerndes Kindergeld; Variante 1: 502 € pro Kind, Variante 2: 454 € pro Kind.

³ Variante 1: 238 € pro Kind, Variante 2: 322 € pro Kind.

⁴ Zuschlag auf die Einkommensteuer gemäß Zeile V. in den Tabellen 13a und 13b.

Quelle: SOEP 2007 (einschließlich Sample H); korrigiertes Sample nach Ausschluss von Haushalten mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltseinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro sowie von Haushalten mit gravierenden Missings bei einzelnen Personen; eigene Berechnungen. Dem Basismodell der Simulation liegen die gesetzlichen Rahmenbedingungen vom Juli 2009 für 2010 zugrunde.

⁸⁴ Bruttoaufwendungen des mit der jeweiligen Reform eingeführten Transfers abzüglich Kindergeld des Status quo.

der Bruttokosten und der Zuschlag auf die Einkommensteuer – kurz: Familien-Soli –, der sich bei den Familien auf etwa ein Viertel des zu finanzierenden Bruttovolumens summiert. Insgesamt ergibt sich ein Finanzierungsbeitrag der Familien selbst von etwa 70% gegenüber nur 44% bei den Varianten der Kindergelderhöhung ohne Besteuerung – hier beschränkt sich die Belastung auf den Familien-Soli. Die Kindergrundsicherung führt also zu einer vergleichsweise großen Umverteilung innerhalb der Gruppe der Familien, während sich bei der Kindergelderhöhung ohne Besteuerung die Anteile von Intra-Gruppen- und Inter-Gruppen-Umverteilung fast die Waage halten. Die Betrachtung der Absolutbeträge im Durchschnitt je Haushalt im unteren Teil von Tabelle 14 zeigt allerdings auch bei den Kindergelderhöhungen ohne Besteuerung eine höhere Belastung der Familien selbst als der Haushalte ohne kindergeldberechtigte Kinder. Da die Zahl der Haushalte ohne Anspruch auf Kindergeld das 2,6fache der Zahl der Haushalte mit Kindergeldbezug ausmacht, ist deren anteiliger Finanzierungsbeitrag insgesamt deutlich größer als der durchschnittliche Betrag je Haushalt in Relation zum Durchschnittsbeitrag der Familien. Die vergleichsweise hohen Durchschnittsbelastungen der Familien spiegeln letztlich die guten bzw. gehobenen Einkommenspositionen eines Teils dieser Gruppe: Eltern sind überwiegend im zentralen Erwerbsalter und berufstätig, während die durchschnittliche Einkommensposition der Haushalte ohne Kindergeldbezug in größerem Maße von Personen vor, am Anfang oder nach der Erwerbsphase und mit entsprechend geringerer steuerlicher Leistungsfähigkeit bedingt ist. Allerdings sind auch innerhalb der Gruppe der Eltern die steuerlich Leistungsfähigen in der Minderheit. Denn letztlich wird bei der Kindergrundsicherung von nur knapp einem Viertel der Familien zu gut drei Vierteln der Familien mit geringerer Wohlstandsposition umverteilt, bei den hier betrachteten Kindergelderhöhungen von gut einem Fünftel zu den unteren vier Fünfteln (vgl. Kapitel 7.4).

7.2 Auswirkungen auf Verteilungsmaße und altersspezifische Armutsquoten

In Tabelle 15 sind die Verteilungseffekte einer Kindergrundsicherung und einer Kindergelderhöhung ohne Besteuerung – jeweils mit den beiden hier betrachteten Varianten – durch Gegenüberstellung mit der personellen Einkommensverteilung im Status quo (Ergebnisspalte 1) skizziert. Die durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommen sind nahezu identisch, da für die

Tabelle 15: Mittelwerte der Nettoäquivalenzeinkommen (Euro p. M.), Verteilungskennziffern und Armutsquoten 2007 – Status quo und Modelle zur Reform des Familienlastenausgleichs im Vergleich¹

	Status quo	Kindergrundsicherung ²		Kindergelderhöhung	
		Variante 1 (502 €)	Variante 2 (454 €)	Variante 1 (238 €)	Variante 2 (322 €)
Arithmetisches Mittel	1.799	1.803	1.801	1.792	1.794
Median	1.528	1.580	1.571	1.541	1.569
Gini-Koeffizient	0,30037	0,26861	0,27391	0,28717	0,27527
MLD	0,15117	0,12305	0,12736	0,13885	0,12841
Variationskoeffizient	0,71889	0,64456	0,65761	0,68814	0,65677
Armutsquoten					
Armutsgrenze: 60% des Median der Nettoäquivalenzeinkommen					
insgesamt	15,5	11,7	12,3	14,4	12,8
Alter <= 15 J.	18,0	5,0	7,0	14,7	8,9
Alter 16 - 24 J.	22,7	15,5	16,9	20,3	18,0
Alter 25 - 49 J.	13,7	9,1	9,7	12,5	10,3
Alter 50 - 64 J.	12,8	13,1	13,1	12,7	12,8
Alter 65 u. m. J.	15,8	17,7	17,5	16,3	17,4
Westdeutschland	14,3	10,2	10,8	13,3	11,7
Ostdeutschland	21,0	18,3	18,9	19,5	18,2
Armutsgrenze: 50% des arithmetischen Mittels der Nettoäquivalenzeinkommen					
insgesamt	14,5	9,8	10,2	12,5	10,3
Alter <= 15 J.	16,5	3,3	4,3	11,8	5,4
Alter 16 - 24 J.	21,6	13,1	14,6	18,5	14,6
Alter 25 - 49 J.	12,8	7,7	8,1	10,7	8,3
Alter 50 - 64 J.	12,3	11,5	11,6	11,7	11,4
Alter 65 u. m. J.	14,5	14,7	14,5	14,0	14,1
Westdeutschland	13,4	8,5	8,9	11,6	9,3
Ostdeutschland	19,1	15,6	16,1	16,7	15,1

¹ Bezug: generiertes Monatseinkommen, neue OECD-Skala. Einkommensvariante 4:

- Ersetzung der angegebenen durch simulierte Beiträge von SGB II- und SGB XII-Transfers im Falle von Bedarfsgemeinschaften mit Kindern;
- bei Haushalten mit Kindergeldanspruch für Kinder, die offensichtlich außerhalb des Haushalts leben, wurde das Kindergeld bzw. die Kindergrundsicherung aus dem Haushaltseinkommen ausgeklammert.

² Ausgestaltung als auf das gesamte Existenzminimum eines Kindes erhöhtes und zu versteuerndes Kindergeld.

Quelle: SOEP 2007 (einschließlich Sample H); korrigiertes Sample nach Ausschluss von Haushalten mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltseinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro sowie von Haushalten mit gravierenden Missings bei einzelnen Personen; eigene Berechnungen. Dem Basismodell der Simulation liegen die gesetzlichen Rahmenbedingungen vom Juli 2009 für 2010 zugrunde.

kontrafaktischen Situationen eine vollständige Gegenfinanzierung der erhöhten Transfers durch Steuern unterstellt wurde.⁸⁵ Beim Median zeigen sich allerdings merkliche Erhöhungen infolge der einzelnen Reformszenarien. Hier spiegeln sich Umverteilungen von der oberen Hälfte der nach der Höhe des Nettoäquivalenzeinkommens geordneten Bevölkerung zur unteren

⁸⁵ Die Abweichungen vom Status quo um wenige Euro sind die Folge der Äquivalenzgewichtungen der Haushaltsnettoeinkommen bzw. der reformbedingten Veränderungen der Haushaltsnettoeinkommen; diese Veränderungen fallen bei einzelnen Haushaltstypen unterschiedlich aus.

ren Hälfte. Die Umverteilungen fallen bei der ersten Variante der Kindergrundsicherung besonders deutlich aus – der Median steigt um 52 Euro bzw. gut 3% gegenüber einer Zunahme um nur 13 Euro bzw. knapp 1% bei der ersten Variante der Kindergelderhöhung. Auch die aggregierten Ungleichheitsindikatoren gehen erwartungsgemäß infolge der Kindergrundsicherung vergleichsweise stark zurück; so sinkt der Gini-Koeffizient um fast 11% (Variante 1) bzw. 9% (Variante 2) gegenüber gut 4% bzw. 8% in den Szenarien der Kindergelderhöhung. Die Effekte auf den „top-sensitiven“ Variationskoeffizienten sind ähnlich stark, die auf die mittlere logarithmische Abweichung (MLD) sind noch erheblich größer. Dieser „bottom-sensitive“ Indikator, der im unteren Segment der Einkommensverteilung besonders reagibel ist, wird im Fall der Kindergrundsicherung 1 um 19% reduziert, im Fall der Kindergelderhöhung 1 immerhin noch um 8%.

Die insbesondere mit der MLD signalisierten Verbesserungen der Einkommenssituation im unteren Verteilungsbereich durch die alternativen Reformen der Transfers für Kinder führen zu einer merklichen Verminderung der Quote relativer Einkommensarmut. Im mittleren Block der Tabelle 15 wird auf die derzeit in der Armutsberichterstattung präferierte Armutsgrenze von 60% des Median Bezug genommen. Demnach würde die Armutsquote der Kinder bis zu 15 Jahren, die im Status quo bei 18% liegt, bei Einführung der Kindergrundsicherung auf 5% bzw. 7% sinken, im Falle der Kindergelderhöhung ohne Besteuerung auf ca. 15% bzw. 9%. Auch die gruppenspezifischen Armutsquoten der Jugendlichen und jungen Erwachsenen (16 bis 24 Jahre) und der „Elterngeneration“ – 25- bis 49jährige – würden erheblich zurückgehen, wobei sich auch hier das Konzept der Kindergrundsicherung als besonders wirksam erweist. Dies scheint allerdings zu Lasten insbesondere der Personen ab 65 Jahren zu gehen, deren Armutsquote von einem etwa dem Gesamtdurchschnitt entsprechenden Niveau im Status quo (15,8%) auf weit überdurchschnittliche ca. 17,7% bzw. 17,5% bei der Kindergrundsicherung und 16,3% bzw. 17,4% bei den Varianten der Kindergelderhöhung steigen. Diese Veränderungen der Indikatoren sind allerdings nicht mit entsprechenden Verschlechterungen der absoluten Einkommen dieser Gruppe verbunden – Rentner/innen im unteren Einkommenssegment sind kaum mit Einkommensteuern belastet und würden somit auch allenfalls marginal vom Familien-Soli, der zur Gegenfinanzierung der Reformen unterstellt wurde, betroffen sein. Die scheinbare Erhöhung der Altersarmut ist ein methodischer Artefakt und die Folge des durch Umverteilungen erhöhten Median: damit steigt die auf den Median bezogene Armutsgrenze, so dass ein größerer Anteil der Personen, deren Einkommenssituation von den Reformen überhaupt nicht berührt wird, darunter fällt. Aus dem gleichen Grund wer-

den die von den einzelnen Reformen bedingten Verminderungen der Kinder- bzw. Familienarmut unterzeichnet.

Da der Median von der Einkommensverteilung abhängig ist, sind auf ihn bezogene Indikatoren für eine adäquate Erfassung von Reformeffekten also nicht geeignet.⁸⁶ Deshalb sind im unteren Block der Tabelle 15 Armutsquoten mit Bezug auf die Grenze von 50% des arithmetischen Mittels ausgewiesen. Diese Armutsschwelle fällt etwas niedriger als der Grenzwert von 60% des Median aus, so dass auch die Armutsquoten generell auf einem niedrigeren Niveau liegen. Für den Status quo ergeben sich eine Gesamtquote von 14,5%, eine Kinderarmutsquote von 16,5% und eine dem Gesamtdurchschnitt entsprechende Altersarmutsquote. Letztere bleibt von den alternativen Reformen nahezu unberührt⁸⁷, während die Betroffenheiten aller anderen Altersgruppen sinken mit einem entsprechend deutlichen Effekt auf die gesamtdurchschnittliche Armutsquote. Durch die Kindergrundsicherung 1 (2) würde die Kinderarmutsquote auf ein Fünftel (ein Viertel) des Ausgangsniveaus bzw. auf gut 3% (4%) gedrückt werden. Mit der „bescheidenen“ Kindergelderhöhung könnte die Kinderarmutsquote immerhin auf sieben Zehntel der Referenzquote bzw. auf knapp 12% gesenkt werden, mit der Variante 2 der Kindergelderhöhung auf ein knappes Drittel der faktischen Quote bzw. auf gut 5%. Auch die Betroffenheit der Jugendlichen (16 bis 24 Jahre) und der „mittleren“ Generation (25 bis 49 Jahre) von relativer Einkommensarmut würde sich im Falle der Kindergrundsicherung sowie bei einer „großzügigen“ Kindergelderhöhung sehr deutlich vermindern. Die Effekte werden hier allerdings abgeschwächt sichtbar, da der FLA einen Teil dieser Altersgruppen – Jugendliche mit abgeschlossener Ausbildung und eigenem Einkommen, Personen bzw. Paare ohne Kindergeldberechtigte Kinder – nicht tangiert.

Insgesamt erweisen sich die hier betrachteten Vorschläge zur Reform des allgemeinen FLA als sehr Erfolg versprechende Maßnahmen zur Verringerung der Ungleichheit der personellen Einkommensverteilung und insbesondere zur Bekämpfung von Kinder- und Familienarmut. Dabei bleibt die großzügige Kindergelderhöhung kaum hinter den Varianten der Kindergrundsicherung zurück. Da die Abgrenzung von Einkommensklassen in Relation zum Median

⁸⁶ Grundsätzlich gelten diese Einwendungen auch gegenüber gängigen Zeitverlaufsbetrachtungen. Falls beispielsweise bei gleich bleibendem gesamtgesellschaftlichen Wohlstandsniveau eine Umverteilung von unten nach oben erfolgt und der Median – bei konstantem arithmetischem Mittel – gesunken ist, wird selbst bei konstanten Einkommen am unteren Rand ein Rückgang der Armutsquote ausgewiesen – ein irreführendes Ergebnis.

⁸⁷ Die im Falle der Varianten der Kindergelderhöhung marginal verminderten Altersarmutsquoten signalisieren, dass es auch in dieser Altersgruppe einige Personen mit kindergeldberechtigten Kindern gibt – teilweise werden auch Enkel großgezogen. Bei der Kindergrundsicherung scheint die Bruttobegünstigung dieser Fälle aber durch die Gegenfinanzierung (wegfallende Transfers) saldiert zu werden.

bei der Evaluation der alternativen Reformkonzepte aus methodischen Gründen ungeeignet ist, beschränken sich alle weiteren Ausführungen auf Klassifizierungen mit Bezug zum arithmetischen Mittel und dementsprechend auf die Armutsgrenze von 50% des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens.

7.3 Auswirkungen auf Armutsquoten und Armutslücken nach Familientypen sowie Begünstigungsverteilungen

Wie sich die vorgeschlagenen Reformen des FLA auf die Armutsbetroffenheit einzelner Familientypen auswirken, wird mit Tabelle 16 untersucht. Dabei wird an die in Abschnitt 6.2.2 (Übersicht 4) entwickelte Typologie angeknüpft, die eine Aufspaltung von Haushalten in Kernfamilien vorsieht, wenn junge Erwachsene (ab 26 Jahren) mit (Schwieger-)Eltern, Großeltern etc. oder wenn drei Generationen in einem Haushalt leben. Die Tabelle zeigt, dass die mit gut 20% weit überdurchschnittliche Armutsquote der Alleinstehenden in den Reformszenarien nahezu unverändert bleibt. Dabei dürfte der Effekt der jeweils beiden Varianten der Kindergrundsicherung und der Kindergelderhöhung bei den Jüngeren allerdings unterschätzt sein. Denn in Fällen, in denen Eltern derzeit Kindergeld für ihre außerhalb des Haushalts lebenden Kinder, die beispielsweise in einer Ausbildung sind, beziehen und nach einer Transfererhöhung diese an die Kinder weiterleiten würden, käme es zu Verbesserungen der Einkommenssituation der jungen Erwachsenen; dies kann mit den verfügbaren Daten nicht adäquat abgebildet werden. Erwartungsgemäß wirken sich die Reformen auch auf die Armutsquoten der Paare ohne Kind nicht aus, die im Status quo allerdings weit unter dem Durchschnitt liegen. Im untersten Einkommenssegment fallen kaum Einkommensteuern an, so dass diese Gruppen nicht zur Reformfinanzierung beitragen können und die fiktive Einkommenssituation der armen Alleinstehenden und Paare unverändert bleibt.⁸⁸

Die absolut größten Effekte der FLA-Reformen würden sich bei Alleinerziehenden und ihren Kindern ergeben. Derzeit leben etwa 37% dieser Gruppe unterhalb der Armutsgrenze von 50% des arithmetischen Mittels, nach Einführung einer der Varianten der Kindergrundsicherung wären es weit weniger als die Hälfte (14,3% bzw. 17,3%), und auch eine Kindergelder-

⁸⁸ Trotz der von der jeweiligen Reform nahezu unberührten Einkommenssituation der Haushalte ohne Kinder im Armutssegment, was zu fast unveränderten gruppenspezifischen Armutsquoten in den Reformszenarien führt, verändert sich der Abstand dieser Armutsquoten zur jeweiligen Armutsquote im Bevölkerungsdurchschnitt; denn Letztere fällt in den kontrafaktischen Situationen geringer als im Status quo aus. Demzufolge liegen die (konstanten) Armutsquoten der Alleinstehenden noch weiter über der (verminderten) Quote im Gesamtdurchschnitt als im Status quo, während sich die Armutsquoten der Paare in den kontrafaktischen Situationen als nur noch leicht unterdurchschnittlich (Kindergelderhöhung) bzw. etwa durchschnittlich (Kindergrundsicherung) erweisen.

Tabelle 16: Armutsquoten nach Familientypen 2007 – Status quo und Modelle zur Reform des Familienlastenausgleichs im Vergleich¹

– Armutsgrenze: 50% des arithmetischen Mittels der Nettoäquivalenzeinkommen –

	Status quo	Kindergrundsicherung ²		Kindergelderhöhung	
		Variante 1 (502 €)	Variante 2 (454 €)	Variante 1 (238 €)	Variante 2 (322 €)
insgesamt	14,5	9,8	10,2	12,5	10,3
Alleinstehende	20,9	20,7	20,7	20,4	20,3
Alter ≤ 64 J.	21,3	20,7	20,9	20,9	20,8
Alter ab 65 J.	20,3	20,7	20,2	19,5	19,6
Paare ohne Kind	9,4	9,6	9,5	9,1	9,2
Alter ≤ 64 J.	8,8	9,0	8,8	8,5	8,5
Alter ab 65 J.	10,2	10,4	10,3	9,9	10,0
Alleinerziehende	37,0	14,3	17,3	25,5	19,0
mit 1 Kind	38,7	18,3	21,0	26,0	20,9
mit 2+ Kindern	35,4	10,1	13,5	25,0	17,0
Paare mit Kind(ern)	10,9	3,3	3,9	8,6	4,4
mit 1 Kind	10,2	5,8	6,1	8,5	6,8
mit 2 Kindern	8,3	2,0	2,5	5,9	2,5
mit 3+ Kindern	17,8	1,2	2,6	14,1	3,4

¹ Bezug: generiertes Monatseinkommen, neue OECD-Skala. Einkommensvariante 4:

- Ersetzung der angegebenen durch simulierte Beiträge von SGB II- und SGB XII-Transfers im Falle von Bedarfsgemeinschaften mit Kindern;
- bei Haushalten mit Kindergeldanspruch für Kinder, die offensichtlich außerhalb des Haushalts leben, wurde das Kindergeld bzw. die Kindergrundsicherung aus dem Haushaltseinkommen ausgeklammert.

² Ausgestaltung als auf das gesamte Existenzminimum eines Kindes erhöhtes und zu versteuerndes Kindergeld.

Quelle: SOEP 2007 (einschließlich Sample H); korrigiertes Sample nach Ausschluss von Haushalten mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltseinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro sowie von Haushalten mit gravierenden Missings bei einzelnen Personen; eigene Berechnungen. Dem Basismodell der Simulation liegen die gesetzlichen Rahmenbedingungen vom Juli 2009 für 2010 zugrunde.

höhung auf 238 Euro bzw. 322 Euro könnte eine Reduzierung der Armutsquote um ein knappes Drittel bzw. um knapp die Hälfte auf 25,5% bzw. 19% bewirken. Dabei spiegelt sich insbesondere die Neuerung der hier diskutierten Kindergelderhöhungen, den Erhöhungsbetrag nicht auf Grundsicherungsleistungen anzurechnen. Bei den Paaren mit Kindern sind die absoluten Effekte wegen der im Status quo wesentlich geringeren Betroffenheit von relativer Einkommensarmut zwar weniger stark, die relativen Verminderungen der Quoten aber ähnlich wie bei den Alleinerziehenden. Für die kontrafaktischen Situationen der Kindergrundsicherung und der „großen“ Kindergelderhöhung zeigen sich mit steigender Kinderzahl deutlich zunehmende Armut vermeidende Wirkungen. So ergibt sich für die Variante 1 der Kindergrundsicherung bei Paaren mit einem Kind eine Armutsquote von knapp 6% gegenüber gut 10% im Status quo, bei Paaren mit drei oder mehr Kindern eine Quote von nur gut 1% gegenüber fast 18% im Status quo. Bei Paaren unter der Armutsgrenze, die mehrere Kinder zu versorgen haben, reicht also offensichtlich das Einkommen für den Lebensunterhalt der Eltern

meist aus – die Kinder sind überwiegend die „Armutsursache“. Demgegenüber scheinen bei Paaren mit nur einem Kind häufiger auch andere Armutsursachen – z. B. Arbeitslosigkeit bzw. Nichterwerbstätigkeit eines Partners – vorzuliegen; möglicherweise spiegelt sich hier auch ein hoher Anteil junger Eltern mit Kleinkindern, die am Anfang des Erwerbslebens stehen und dementsprechend ein nur geringes Erwerbseinkommen erzielen und wegen der Betreuungsaufgaben nicht in Vollzeit arbeiten können.

Tabelle 17: Durchschnittliche Armutslücken (Euro p. M. pro Familie, ohne Äquivalenzgewichtung) nach Familientypen 2007 – Status quo und Modelle zur Reform des Familienlastenausgleichs im Vergleich¹

– Armutsgrenze: 50% des arithmetischen Mittels der Nettoäquivalenzeinkommen –

	Status quo	Kindergrundsicherung ²		Kindergelderhöhung	
		Variante 1 (502 €)	Variante 2 (454 €)	Variante 1 (238 €)	Variante 2 (322 €)
insgesamt	283	264	265	269	266
Alleinerziehende	309	(271)	271	283	257
mit 1 Kind	273	(260)	(260)	(259)	(253)
mit 2+ Kindern	(365)	(306)	(308)	(327)	(267)
Paare mit Kind(ern)	355	308	313	296	335
mit 1 Kind	333	(313)	(329)	(321)	(336)
mit 2 Kindern	(316)	(288)	(286)	(246)	(305)
mit 3+ Kindern	(456)			(312)	(402)

¹ Bezug: generiertes Monatseinkommen, neue OECD-Skala. Einkommensvariante 4:

- Ersetzung der angegebenen durch simulierte Beiträge von SGB II- und SGB XII-Transfers im Falle von Bedarfsgemeinschaften mit Kindern;
- bei Haushalten mit Kindergeldanspruch für Kinder, die offensichtlich außerhalb des Haushalts leben, wurde das Kindergeld bzw. die Kindergrundsicherung aus dem Haushaltseinkommen ausgeklammert.

² Ausgestaltung als auf das gesamte Existenzminimum eines Kindes erhöhtes und zu versteuerndes Kindergeld.

Quelle: SOEP 2007 (einschließlich Sample H); korrigiertes Sample nach Ausschluss von Haushalten mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltseinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro sowie von Haushalten mit gravierenden Missings bei einzelnen Personen; eigene Berechnungen. Dem Basismodell der Simulation liegen die gesetzlichen Rahmenbedingungen vom Juli 2009 für 2010 zugrunde.

Die insgesamt sehr deutlichen Verringerungen der Armutsquoten von Familien bei allen diskutierten Reformkonzepten sind allerdings von nur mäßigen Effekten auf die Armutslücken – hier definiert als absoluter Abstand zwischen der Armutsgrenze der Familie und dem verfügbaren Familieneinkommen (ohne Äquivalenzgewichtung) – begleitet. Dies geht aus Tabelle 17 hervor. Für die Gesamtheit aller Familien (einschließlich Alleinstehende und Paare ohne Kinder; erste Ergebniszeile) ergibt sich ein gegenüber der Lücke im Status quo kaum verändertes durchschnittliches Zurückbleiben hinter der Armutsgrenze (Verminderung um 14 bis 19 Euro), wobei hier Beträge pro Familie ausgewiesen sind. Für die Gruppen der auch nach der jeweiligen Reform unter der Armutsgrenze verbleibenden Alleinerziehenden zeigen sich

immerhin mäßige Reduzierungen der durchschnittlichen Armutsücke – beispielsweise bei den Varianten der Kindergrundsicherung um 38 Euro. Bei den Paaren mit Kindern fallen die Verminderungen der durchschnittlichen Armutsücken des Status quo kaum höher aus (47 bzw. 42 Euro bei der Kindergrundsicherung, 59 bzw. 20 Euro bei der Kindergelderhöhung). Diese schwachen Auswirkungen auf die Durchschnittsbeträge sind darauf zurückzuführen, dass in der nach der jeweiligen Reform erheblich verkleinerten Armutspopulation nur diejenigen mit sehr großen Armutsücken verbleiben, während diejenigen, die im Status quo vergleichsweise wenig unterhalb der Armutsgrenze leben, reformbedingt aus der Armutspopulation ausscheiden. Die nur geringfügig verminderten gruppenschnittlichen Armutsücken in den kontrafaktischen Situationen spiegeln also die jeweiligen Veränderungen der Struktur der verbliebenen Armutspopulation. Letztlich lässt sich Familienarmut zwar weitgehend, aber nicht vollständig mit Instrumenten des FLA bekämpfen. Denn bei Erwerbslosigkeit, Teilzeitarbeit und/oder Niedrigstlöhnen deckt das Einkommen der Eltern(teile) in zahlreichen Fällen nicht einmal den eigenen Lebensunterhalt.

Die infolge struktureller Verschiebungen nur geringfügigen Reformeffekte auf die durchschnittlichen Armutsücken verschleiern also die Begünstigungen, die bei den im Armutssegment verbleibenden Familien anfallen. Sie belaufen sich bei der Kindergrundsicherung auf 288 Euro (Variante 1) bzw. 234 Euro (Variante 2), wie aus den Tabellen 18a und 18b mit dem Ausweis aller begünstigten Familien und Einkommensverbesserungen⁸⁹ hervorgeht. Demgegenüber ergeben sich bei der Variante 1 der Kindergelderhöhung – die auf Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII nicht angerechnet wird – Begünstigungen von nur 122 Euro im Durchschnitt der unterhalb der Armutsgrenze verbleibenden Familien (Tabelle 19a). Mit der stärkeren Kindergelderhöhung (Variante 2) verbessert sich die Einkommenssituation unterhalb der Armutsschwelle aber mit durchschnittlich 229 Euro um annähernd den mit der Kindergrundsicherung 2 erreichten Erhöhungsbetrag (Tabelle 19b).

Die Begünstigungen der Familien, deren Einkommen infolge der jeweiligen Reform über die Armutsschwelle steigt, fallen bei beiden Varianten der Kindergrundsicherung um etwa 200 Euro höher als die der im Armutssegment verbleibenden Familien aus. Dies ist zum Einen auf die durchschnittlich höhere Kinderzahl dieser Gruppe zurückzuführen. Zum Anderen sind die

⁸⁹ Ausgewiesen sind die Nettoeffekte nach Gegenrechnung von entfallenden Transfers, Steuer auf die Kindergrundsicherung sowie Zuschlag auf die Einkommensteuer.

Tabelle 18a: Begünstigte Familien und deren Einkommensverbesserungen bei der ersten Variante der Kindergrundsicherung¹ (502 €)

– Armutsgrenze: 50% des arithmetischen Mittels der Nettoäquivalenzeinkommen² –

	begünstigte Familien		Einkommensverbesserungen	
	Anzahl in Tsd.	Anteil in %	arithmetischer Mittelwert in € p. M. ³	Anteil am Ge- samtvolumen in %
alle	7.980	100	287	100
Verbleib unterhalb der Armutsgrenze	484	6,1	288	6,1
Aufstieg über die Armutsgrenze	1.047	13,1	491	22,4
- Alleinerziehende	418	5,2	404	7,4
- Paare mit Kind(ern)	629	7,9	549	15,1
Verbleib oberhalb der Armutsgrenze	6.449	80,8	254	71,4
<i>darunter:</i>				
<i>prekäres Einkommen⁴</i>	2.793	35,0	344	41,9
- Alleinerziehende	697	8,7	315	9,6
- Paare mit Kind(ern)	2.096	26,3	354	32,4
<i>zwischen Prekarität⁴</i> <i>und Durchschnitt</i>	2.408	30,2	209	21,9
- Alleinerziehende	(288)	(3,6)	(158)	(2,0)
- Paare mit Kind(ern)	2.120	26,6	216	19,9
<i>oberhalb des Durch-</i> <i>schnitts</i>	1.248	15,6	140	7,6
- Alleinerziehende	(122)	(1,5)	(129)	(0,7)
- Paare mit Kind(ern)	1.126	14,1	141	6,9

Bei Fallzahlen (Haushalte) von 30 bis unter 100 werden die Ergebnisse in Klammern gesetzt.

¹ Ausgestaltung als auf das gesamte Existenzminimum eines Kindes erhöhtes und zu versteuerndes Kindergeld.

² Bezug: generiertes Monatseinkommen, neue OECD-Skala. Einkommensvariante 4:

- Ersetzung der angegebenen durch simulierte Beiträge von SGB II- und SGB XII-Transfers im Falle von Bedarfsgemeinschaften mit Kindern;
- bei Haushalten mit Kindergeldanspruch für Kinder, die offensichtlich außerhalb des Haushalts leben, wurde das Kindergeld bzw. die Kindergrundsicherung aus dem Haushaltseinkommen ausgeklammert.

³ Beträge pro Familie, ohne Äquivalenzgewichtung.

⁴ Als prekäre Einkommenssituation gilt ein Nettoäquivalenzeinkommen zwischen 50% und 75% des arithmetischen Mittels der Nettoäquivalenzeinkommen.

Quelle: SOEP 2007 (einschließlich Sample H); Bezug: generiertes Monatseinkommen unter Berücksichtigung der gesetzlichen Rahmenbedingungen vom Juli 2009 für 2010; korrigiertes Sample nach Ausschluss von Haushalten mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltseinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro sowie von Haushalten mit gravierenden Missings bei einzelnen Personen; eigene Berechnungen.

Tabelle 18b: Begünstigte Familien und deren Einkommensverbesserungen bei der zweiten Variante der Kindergrundsicherung¹ (454 €)

– Armutsgrenze: 50% des arithmetischen Mittels der Nettoäquivalenzeinkommen² –

	begünstigte Familien		Einkommensverbesserungen	
	Anzahl in Tsd.	Anteil in %	arithmetischer Mittelwert in € p. M. ³	Anteil am Ge- samtvolumen in %
alle	8.016	100	235	100
Verbleib unterhalb der Armutsgrenze	590	7,4	234	7,3
Aufstieg über die Armutsgrenze	935	11,7	418	20,8
- Alleinerziehende	(356)	(4,4)	(351)	(6,6)
- Paare mit Kind(ern)	579	7,2	458	14,1
Verbleib oberhalb der Armutsgrenze	6.492	80,9	208	71,9
<i>darunter:</i>				
<i>prekäres Einkommen⁴</i>	2.790	34,8	280	41,5
- Alleinerziehende	695	8,7	249	9,2
- Paare mit Kind(ern)	2.095	26,1	290	32,3
<i>zwischen Prekarität⁴</i> <i>und Durchschnitt</i>	2.408	30,0	176	22,5
- Alleinerziehende	(288)	(3,6)	(133)	(2,0)
- Paare mit Kind(ern)	2.120	26,4	182	20,5
<i>oberhalb des Durch-</i> <i>schnitts</i>	1.293	16,1	115	7,9
- Alleinerziehende	(123)	(1,5)	(111)	(0,7)
- Paare mit Kind(ern)	1.170	14,6	115	7,2

Bei Fallzahlen (Haushalte) von 30 bis unter 100 werden die Ergebnisse in Klammern gesetzt.

¹ Ausgestaltung als auf das gesamte Existenzminimum eines Kindes erhöhtes und zu versteuerndes Kindergeld.

² Bezug: generiertes Monatseinkommen, neue OECD-Skala. Einkommensvariante 4:

- Ersetzung der angegebenen durch simulierte Beiträge von SGB II- und SGB XII-Transfers im Falle von Bedarfsgemeinschaften mit Kindern;
- bei Haushalten mit Kindergeldanspruch für Kinder, die offensichtlich außerhalb des Haushalts leben, wurde das Kindergeld bzw. die Kindergrundsicherung aus dem Haushaltseinkommen ausgeklammert.

³ Beträge pro Familie, ohne Äquivalenzgewichtung.

⁴ Als prekäre Einkommenssituation gilt ein Nettoäquivalenzeinkommen zwischen 50% und 75% des arithmetischen Mittels der Nettoäquivalenzeinkommen.

Quelle: SOEP 2007 (einschließlich Sample H); Bezug: generiertes Monatseinkommen unter Berücksichtigung der gesetzlichen Rahmenbedingungen vom Juli 2009 für 2010; korrigiertes Sample nach Ausschluss von Haushalten mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltseinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro sowie von Haushalten mit gravierenden Missings bei einzelnen Personen; eigene Berechnungen.

Tabelle 19a: Begünstigte Familien und deren Einkommensverbesserungen bei der ersten Variante der Kindergelderhöhung (238 €)

– Armutsgrenze: 50% des arithmetischen Mittels der Nettoäquivalenzeinkommen¹ –

	begünstigte Familien		Einkommensverbesserungen	
	Anzahl in Tsd.	Anteil in %	arithmetischer Mittelwert in € p. M. ²	Anteil am Ge- samtvolumen in %
alle	8.277	100	97	100
Verbleib unterhalb der Armutsgrenze	1.186	14,3	122	18,0
Aufstieg über die Armutsgrenze	364	4,4	128	5,8
- Alleinerziehende	(175)	(2,1)	(115)	(2,5)
- Paare mit Kind(ern)	(190)	(2,3)	(140)	(3,3)
Verbleib oberhalb der Armutsgrenze	6.727	81,3	91	76,3
<i>darunter:</i>				
<i>prekäres Einkommen³</i>	2.836	34,3	111	39,1
- Alleinerziehende	706	8,5	110	9,6
- Paare mit Kind(ern)	2.129	25,7	112	29,5
<i>zwischen Prekarität³</i> <i>und Durchschnitt</i>	2.423	29,3	88	26,3
- Alleinerziehende	(292)	(3,5)	(68)	(2,5)
- Paare mit Kind(ern)	2.131	25,7	90	23,8
<i>oberhalb des Durch-</i> <i>schnitts</i>	1.468	17,7	59	10,8
- Alleinerziehende	(172)	(2,1)	(36)	(0,8)
- Paare mit Kind(ern)	1.297	15,7	63	10,1

Bei Fallzahlen (Haushalte) von 30 bis unter 100 werden die Ergebnisse in Klammern gesetzt.

¹ Bezug: generiertes Monatseinkommen, neue OECD-Skala. Einkommensvariante 4:

- Ersetzung der angegebenen durch simulierte Beiträge von SGB II- und SGB XII-Transfers im Falle von Bedarfsgemeinschaften mit Kindern;
- bei Haushalten mit Kindergeldanspruch für Kinder, die offensichtlich außerhalb des Haushalts leben, wurde das Kindergeld bzw. die Kindergrundsicherung aus dem Haushaltseinkommen ausgeklammert.

² Beträge pro Familie, ohne Äquivalenzgewichtung.

³ Als prekäre Einkommenssituation gilt ein Nettoäquivalenzeinkommen zwischen 50% und 75% des arithmetischen Mittels der Nettoäquivalenzeinkommen.

Quelle: SOEP 2007 (einschließlich Sample H); Bezug: generiertes Monatseinkommen unter Berücksichtigung der gesetzlichen Rahmenbedingungen vom Juli 2009 für 2010; korrigiertes Sample nach Ausschluss von Haushalten mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltseinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro sowie von Haushalten mit gravierenden Missings bei einzelnen Personen; eigene Berechnungen.

Tabelle 19b: Begünstigte Familien und deren Einkommensverbesserungen bei der zweiten Variante der Kindergelderhöhung (322 €)

– Armutsgrenze: 50% des arithmetischen Mittels der Nettoäquivalenzeinkommen¹ –

	begünstigte Familien		Einkommensverbesserungen	
	Anzahl in Tsd.	Anteil in %	arithmetischer Mittelwert in € p. M. ²	Anteil am Ge- samtvolumen in %
alle	8.237	100	209	100
Verbleib unterhalb der Armutsgrenze	727	8,8	229	9,6
Aufstieg über die Armutsgrenze	823	10,0	301	14,3
- Alleinerziehende	(312)	(3,8)	(243)	(4,4)
- Paare mit Kind(ern)	511	6,2	336	9,9
Verbleib oberhalb der Armutsgrenze	6.687	81,2	197	76,0
<i>darunter:</i>				
<i>prekäres Einkommen³</i>	2.836	34,4	239	39,2
- Alleinerziehende	706	8,6	236	9,6
- Paare mit Kind(ern)	2.129	25,9	240	29,6
<i>zwischen Prekarität³</i> <i>und Durchschnitt</i>	2.419	29,4	187	26,1
- Alleinerziehende	(292)	(3,5)	(144)	(2,4)
- Paare mit Kind(ern)	2.126	25,8	193	23,7
<i>oberhalb des Durch-</i> <i>schnitts</i>	1.433	17,4	129	10,7
- Alleinerziehende	(160)	(1,9)	(79)	(0,7)
- Paare mit Kind(ern)	1.272	15,4	135	9,9

Bei Fallzahlen (Haushalte) von 30 bis unter 100 werden die Ergebnisse in Klammern gesetzt.

¹ Bezug: generiertes Monatseinkommen, neue OECD-Skala. Einkommensvariante 4:

- Ersetzung der angegebenen durch simulierte Beiträge von SGB II- und SGB XII-Transfers im Falle von Bedarfsgemeinschaften mit Kindern;
- bei Haushalten mit Kindergeldanspruch für Kinder, die offensichtlich außerhalb des Haushalts leben, wurde das Kindergeld bzw. die Kindergrundsicherung aus dem Haushaltseinkommen ausgeklammert.

² Beträge pro Familie, ohne Äquivalenzgewichtung.

³ Als prekäre Einkommenssituation gilt ein Nettoäquivalenzeinkommen zwischen 50% und 75% des arithmetischen Mittels der Nettoäquivalenzeinkommen.

Quelle: SOEP 2007 (einschließlich Sample H); Bezug: generiertes Monatseinkommen unter Berücksichtigung der gesetzlichen Rahmenbedingungen vom Juli 2009 für 2010; korrigiertes Sample nach Ausschluss von Haushalten mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltseinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro sowie von Haushalten mit gravierenden Missings bei einzelnen Personen; eigene Berechnungen.

im Reformfall entfallenden Transfers bei diesen Familien, deren Einkommen im Status quo vergleichsweise wenig hinter der Armutsgrenze zurückbleibt, von geringerer Verbreitung bzw. Höhe. Bei der Kindergelderhöhung unterscheiden sich Brutto- und Nettoeffekt im unteren Einkommensbereich aber kaum, so dass die durchschnittlichen Begünstigungen von Familien mit Verbleib unter der Armutsgrenze und von aufsteigenden Familien nahezu gleich sind (Variante 1) bzw. nur mäßig (70 Euro, Variante 2) differieren.

Insgesamt fließen bei beiden Varianten der Kindergrundsicherung gut 28% des Volumens aller Nettobegünstigungen an Familien, die im Status quo unter der Armutsgrenze leben; in vier Fünfteln bzw. drei Vierteln der Fälle wird dadurch relative Einkommensarmut vermieden. Bei den Varianten der Kindergelderhöhung kommen mit etwa 24% zwar auch hohe Anteile des Begünstigungsvolumens den Familien unter der Armutsgrenze zugute, damit wird aber relativ selten – in einem Viertel bzw. drei Fünfteln der Fälle – ein Aufstieg über die Armutsgrenze erreicht. Die Kindergrundsicherung weist also eine vergleichsweise große „Zielgenauigkeit“ – bezogen auf das Ziel der Armutsvermeidung – auf, und zwar mit ähnlichem fiskalischem Aufwand wie im Fall der Kindergelderhöhung 2; im Ergebnis führt dies zu den in Tabelle 16 ausgewiesenen stark verminderten Quoten relativer Einkommensarmut von Eltern und ihren Kindern.

Jeweils etwa vier Fünftel der von den alternativen Reformen begünstigten Familien leben allerdings oberhalb der relativen Einkommensarmutsgrenze. Denn bei der Kindergrundsicherung werden die Eltern nur entsprechend ihrer steuerlichen Leistungsfähigkeit zur Finanzierung des Existenzminimums ihrer Kinder sowie zur Reformfinanzierung (Zuschlag auf die Einkommensteuer) herangezogen, und die einfache Kindergelderhöhung ist weitgehend einkommensunabhängig gestaltet⁹⁰ und führt nur durch die Gegenfinanzierung (Zuschlag auf die Einkommensteuer) zu mit steigendem Einkommen sinkenden Nettobegünstigungen. Die Umverteilungswirksamkeit des Konzepts der Kindergrundsicherung wird aber auch im Segment oberhalb der Armutsgrenze offensichtlich. So kommen bei der Variante 1 (Tabelle 18a) etwa drei Fünftel der oberhalb der Armutsgrenze anfallenden Einkommensverbesserungen bzw. zwei Fünftel (41,9%) des Begünstigungsvolumens insgesamt dem Bereich prekärer Einkommen zwischen 50% und 75% des arithmetischen Mittels der Nettoäquivalenzeinkommen zugute, zwischen Prekaritätsschwelle und durchschnittlichem Nettoäquivalenzeinkommen sind es drei Zehntel (bezogen auf das an den Bereich oberhalb der Armutsschwelle fließende Vo-

⁹⁰ Lediglich bei Familien mit Nutzung der kindbedingten Freibeträge im Status quo ergeben sich mit steigendem Einkommen leicht sinkende Bruttozuwächse (vor Gegenfinanzierung).

lumen) bzw. ein Fünftel (21,9%; bezogen auf das Gesamtvolumen). Damit fließen nur 7,6% der Einkommensverbesserungen insgesamt in den Bereich oberhalb des Durchschnitts, und zwar bis zur Grenze von 125% des Durchschnitts, wo die Zugewinne in Nettobelastungen umschlagen (vgl. den folgenden Abschnitt). Auch beim Konzept der Kindergelderhöhung kommen die Mittel, die an Familien oberhalb der Armutsgrenze fließen, überwiegend – mit gut der Hälfte – dem prekären Bereich (39,2% des Gesamtvolumens bei Variante 2) sowie zu einem Drittel (26,1% des Gesamtvolumens bei Variante 2) dem Bereich zwischen Prekariätsschwelle und Durchschnitt zugute. Die Zahl der begünstigten Familien oberhalb des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens sowie die ihnen zufließenden Begünstigungen (ca. 11% des Gesamtvolumens) fallen aber höher als bei der Kindergrundsicherung aus.

7.4 Begünstigungen bzw. Belastungen nach Einkommensklassen

Nach der Analyse der Reformeffekte auf das Ausmaß relativer Einkommensarmut wird im Folgenden der Blick auf die Gesamtverteilung und auf die Nettoeffekte in einzelnen Einkommensschichten gerichtet. Zunächst sind in Tabelle 20 die jeweiligen Bevölkerungsanteile mit Einkommenszuwächsen, mit konstantem Einkommen und mit Einkommensminderungen insgesamt ausgewiesen. Sie sind bei allen Reformvarianten etwa gleich, da generell eine fiktive Finanzierung über einen Zuschlag auf die Einkommensteuer unterstellt wurde. Gut drei Viertel, im Falle der einfachen Kindergelderhöhungen fast vier Fünftel der Personen in Familienhaushalten zählen zu den Reformgewinnern – das sind etwa 30 Mio. Personen (Eltern(teile) und Kinder), und nur bei knapp einem Viertel bzw. gut einem Fünftel übersteigen die Gegenfinanzierungsbeiträge die Transfererhöhungen. Demgegenüber sind drei Fünftel der Bevölkerung, die alleinstehend sind oder in einem familiären Kontext ohne kindergeldberechtigte Kinder leben, von Einkommensminderungen betroffen, bei etwa 37% bleibt das Einkommen unverändert⁹¹, und nur ca. 2% – das sind Kindergeldberechtigte, die nicht mehr im Haushalt der Eltern leben – erweisen sich als Reformgewinner⁹². Insgesamt ergeben sich für zwei Fünftel der Gesamtbevölkerung reformbedingte Einkommensminderungen.

⁹¹ Hierbei handelt es sich um Personen, die keine Steuern zahlen. Darunter fallen auch Kinder ab 26 Jahren, die nicht mehr kindergeldberechtigt sind, aber ein nur geringes Einkommen haben; sie gelten nach dem in dieser Studie verwendeten Konzept der Kernfamilie als Alleinstehende (vgl. Kapitel 6.2.2).

⁹² Da das elterliche Einkommen und damit der maßgebliche Steuersatz aus dem Datenmaterial nicht hervorgehen, ist diese Zahl vermutlich sogar noch überschätzt.

Tabelle 20: Bevölkerungsanteile mit Einkommenszuwächsen, mit unverändertem Einkommen und mit Einkommensminderungen (in %) durch alternative Modelle zur Reform des Familienlastenausgleichs¹

Reformeffekt	Kindergrundsicherung ²		Kindergelderhöhung	
	Variante 1 (502 €)	Variante 2 (454 €)	Variante 1 (238 €)	Variante 2 (322 €)
Einkommenszuwächse	37,8	37,9	39,1	38,9
konstantes Einkommen	19,5	19,5	19,6	19,6
Einkommensminderungen	42,6	42,5	41,3	41,5
<i>nur Familien mit Kindern</i>				
Einkommenszuwächse	76,5	76,7	78,9	78,5
konstantes Einkommen	/	/	/	/
Einkommensminderungen	23,5	23,3	21,1	21,5
<i>Alleinstehende und Familien ohne kindergeldberechtigte Kinder</i>				
Einkommenszuwächse	1,9	1,9	2,1	2,1
konstantes Einkommen	37,4	37,4	37,6	37,6
Einkommensminderungen	60,6	60,7	60,3	60,3

¹ Bezug: generiertes Monatseinkommen, neue OECD-Skala. Einkommensvariante 4:

- Ersetzung der angegebenen durch simulierte Beiträge von SGB II- und SGB XII-Transfers im Falle von Bedarfsgemeinschaften mit Kindern;
- bei Haushalten mit Kindergeldanspruch für Kinder, die offensichtlich außerhalb des Haushalts leben, wurde das Kindergeld bzw. die Kindergrundsicherung aus dem Haushaltseinkommen ausgeklammert.

² Ausgestaltung als auf das gesamte Existenzminimum eines Kindes erhöhtes und zu versteuerndes Kindergeld.

Quelle: SOEP 2007 (einschließlich Sample H); korrigiertes Sample nach Ausschluss von Haushalten mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltseinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro sowie von Haushalten mit gravierenden Missings bei einzelnen Personen; eigene Berechnungen. Dem Basismodell der Simulation liegen die gesetzlichen Rahmenbedingungen vom Juli 2009 für 2010 zugrunde.

Wie stark Begünstigungen bzw. Belastungen in einzelnen Schichten ausfallen, zeigt Tabelle 21a.⁹³ Dabei erfolgt die Klassifizierung nach der relativen Einkommensposition, d. h. nach dem individuellen Nettoäquivalenzeinkommen im Status quo in Relation zum Durchschnitt der Nettoäquivalenzeinkommen; die unterste Klassengrenze entspricht der Armutsgrenze. Für die Gesamtbevölkerung ergeben sich bis zur durchschnittlichen Einkommensposition positive Effekte – also Nettobegünstigungen, z. B. von 15% in der untersten Gruppe im Falle der Kindergrundsicherung 1 bzw. etwa 4% im Falle der Kindergelderhöhung 1. In der Gruppe mit Nettoäquivalenzeinkommen zwischen drei Vierteln des Durchschnitts – also der Prekariätsschwelle – und dem Durchschnitt sind die Begünstigungen allerdings nur noch geringfügig. Oberhalb des Durchschnitts liegen die „break even points“, wobei sich zunächst marginale Belastungen von weniger als 1% zeigen, die dann sukzessive steigen und in der Gruppe mit

⁹³ Die ausgewiesenen Nettobegünstigungen bzw. Nettobelastungen ergeben sich im Durchschnitt der jeweiligen Einkommensgruppe. Dahinter verbirgt sich eine Streuung entsprechend der gruppeninternen Haushalts- und Einkommensstrukturen.

Nettoäquivalenzeinkommen in Höhe des Dreifachen des Durchschnitts oder mehr 7,6% im Falle der Kindergrundsicherung 1 und 3,7% im Falle der Kindergelderhöhung 1 erreichen.

Tabelle 21a: Relative Begünstigungen bzw. Belastungen (in % des Einkommens im Status quo) durch alternative Modelle zur Reform des Familienlastenausgleichs nach Einkommensklassen¹

– Klassengrenzen in Relation zum arithmetischen Mittel der Nettoäquivalenzeinkommen –

Relative Einkommensposition von ... bis unter ... des arithmetischen Mittels	Kindergrundsicherung ²		Kindergelderhöhung	
	Variante 1 (502 €)	Variante 2 (454 €)	Variante 1 (238 €)	Variante 2 (322 €)
– 0,50	15,0	12,2	4,3	9,4
0,50 – 0,75	8,2	6,6	2,6	5,6
0,75 – 1,00	3,0	2,5	1,2	2,6
1,00 – 1,25	-0,5	-0,4	-0,3	-0,3
1,25 – 1,50	-3,9	-3,3	-2,2	-3,5
1,50 – 2,00	-5,3	-4,5	-3,0	-4,9
2,00 – 3,00	-6,4	-5,4	-3,3	-5,8
3,00 u. m.	-7,6	-6,3	-3,7	-7,0
<i>nur Familien mit Kindern</i>				
– 0,50	28,7	23,3	8,2	17,9
0,50 – 0,75	15,3	12,3	4,9	10,6
0,75 – 1,00	6,4	5,4	2,7	5,7
1,00 – 1,25	1,3	1,1	0,5	1,7
1,25 – 1,50	-5,1	-4,6	-3,6	-4,5
1,50 – 2,00	-7,9	-7,1	-5,3	-7,3
2,00 – 3,00	-9,7	-8,5	-5,8	-9,0
3,00 u. m.	-9,2	-7,8	-4,9	-8,5

¹ Bezug: generiertes Monatseinkommen, neue OECD-Skala. Einkommensvariante 4:

- Ersetzung der angegebenen durch simulierte Beiträge von SGB II- und SGB XII-Transfers im Falle von Bedarfsgemeinschaften mit Kindern;
- bei Haushalten mit Kindergeldanspruch für Kinder, die offensichtlich außerhalb des Haushalts leben, wurde das Kindergeld bzw. die Kindergrundsicherung aus dem Haushaltseinkommen ausgeklammert.

² Ausgestaltung als auf das gesamte Existenzminimum eines Kindes erhöhtes und zu versteuerndes Kindergeld.

Quelle: SOEP 2007 (einschließlich Sample H); korrigiertes Sample nach Ausschluss von Haushalten mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltseinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro sowie von Haushalten mit gravierenden Missings bei einzelnen Personen; eigene Berechnungen. Dem Basismodell der Simulation liegen die gesetzlichen Rahmenbedingungen vom Juli 2009 für 2010 zugrunde.

Wenn die Betrachtung auf die Gruppe der Familien beschränkt wird, zeigen sich die reformbedingten Umverteilungseffekte noch deutlicher. Die Kindergrundsicherung bewirkt für die im Status quo unter der Armutsgrenze lebenden Familien eine durchschnittliche Einkommensverbesserung um etwa ein Viertel, die „kleine“ Kindergelderhöhung ergibt dagegen nur ein Plus von etwa 8%, während die „große“ Kindergelderhöhung eine Begünstigung von ca. 18% mit sich bringt. In der zweiten Einkommensklasse liegen die relativen Einkommensverbesserungen noch im Bereich von gut 15% (Kindergrundsicherung 1) bis 5% („kleine“ Kin-

dergelderhöhung), sie verlieren aber oberhalb der Prekaritätsschwelle von 75% schnell an Bedeutung. Nettobelastungen im Klassendurchschnitt treten bei Familien aber erst bei Nettoäquivalenzeinkommen ab 125% des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens auf, die haushaltsspezifischen „break even points“ liegen nahe diesem Grenzwert. In den beiden obersten Einkommensklassen bewirkt der zur Reformfinanzierung unterstellte Zuschlag auf die Einkommensteuer eine deutliche Einkommensminderung gegenüber dem Status quo von durchschnittlich fast 10% (Variante 1) bzw. 8% (Variante 2) im Falle der Kindergrundsicherung und etwa 5% (Variante 1) bzw. 9% (Variante 2) im Falle der Kindergelderhöhung. Auffallend ist die am obersten Rand leicht sinkende Nettobelastung; sie ist auf strukturelle Effekte zurückzuführen – offenbar steigt hier die durchschnittliche Kinderzahl, so dass den erhöhten Abgaben in der obersten Einkommensklasse ein im Durchschnitt höherer Transferbetrag als in der darunter liegenden Gruppe gegenübersteht. Insgesamt erweisen sich die reformbedingten Intra-Gruppen-Umverteilungen als beträchtlich, was auch bei der Betrachtung der formalen Inzidenz aggregierter Zahlungsströme in Tabelle 14 sichtbar wurde.

In Tabelle 21b sind ergänzend die Einkommensklassen, in denen bei der hier unterstellten Reformfinanzierung der Übergang von konstanten Einkommen bzw. durchschnittlichen Begünstigungen zu durchschnittlichen Belastungen erfolgt, nach Familientypen differenziert ausgewiesen. Die „break even points“, die sich im Falle der hier unterstellten Reformfinanzierung über einen Zuschlag auf die Einkommensteuer ergeben, sind weitgehend unabhängig von der Reformvariante. Hinsichtlich der relativen Einkommenspositionen zeigen sich zudem für Alleinstehende und Paare ohne Kind einerseits und Familien mit Kindern andererseits weitgehend einheitliche „break even points“, hinter denen sich freilich mit dem Familientyp variierende Absolutbeträge verbergen.

- Alleinstehende und Paare ohne Kinder tragen bereits knapp oberhalb der Prekaritätsschwelle – sie beläuft sich auf ein Haushaltsnettoeinkommen von 1.350 Euro bzw. 2.024 Euro – mit ihren Steuern zur Finanzierung der jeweiligen Reform bei, wobei es sich allerdings unterhalb des Durchschnitts um eher marginale Beträge handelt. Betroffen sind gut die Hälfte aller Alleinstehenden und gut zwei Drittel der Paare ohne Kind.
- Bei Alleinerziehenden liegen die „break even points“ im Falle der Kindergrundsicherung im Bereich von 125% bis 150% des arithmetischen Mittels der Nettoäquivalenzeinkommen, im Falle der alternativen Kindergelderhöhungen etwas oberhalb der 150%-Schwelle.

Tabelle 21b: Übergang von Nettobegünstigungen bzw. konstantem Einkommen zu Nettobelastungen nach Familientypen bei alternativen Modellen zur Reform des Familienlastenausgleichs¹

	Kinder- grundsicherung ²	Kindergelderhöhung
Alleinstehende, Übergang bei - relativer Position - Haushaltsnettoeinkommen Personenanteil in den belasteten Klassen	75% bis 100% 1.350 € bis 1.799 € 55,1%	
Paare ohne Kind, Übergang bei - relativer Position - Haushaltsnettoeinkommen Personenanteil in den belasteten Klassen	75% bis 100% 2.024 € bis 2.699 € 68,5%	
Alleinerziehende mit 1 Kind, Übergang bei - relativer Position - Haushaltsnettoeinkommen Personenanteil in den belasteten Klassen	125% bis 150% 2.923 € bis 3.508 € 7,9%	150% bis 200% 3.508 € bis 4.677 € 2,1%
Alleinerziehende mit 2 u. m. Kindern, Übergang bei - relativer Position - Haushaltsnettoeinkommen Personenanteil in den belasteten Klassen	125% bis 150% 3.598 € bis 4.318 € ³ 3,7%	150% bis 200% 4.318 € bis 5.757 € 1,2%
Paare mit 1 Kind, Übergang bei - relativer Position - Haushaltsnettoeinkommen Personenanteil in den belasteten Klassen	125% bis 150% 4.048 € bis 4.857 € 26,3%	
Paare mit 2 Kindern, Übergang bei - relativer Position - Haushaltsnettoeinkommen Personenanteil in den belasteten Klassen	125% bis 150% 4.722 € bis 5.667 € 19,0%	
Paare mit 3 u. m. Kindern, Übergang bei - relativer Position - Haushaltsnettoeinkommen Personenanteil in den belasteten Klassen	125% bis 150% 5.397 € bis 6.476 € ⁴ 14,0%	

¹ Bezug: generiertes Monatseinkommen, neue OECD-Skala. Einkommensvariante 4:

- Ersetzung der angegebenen durch simulierte Beiträge von SGB II- und SGB XII-Transfers im Falle von Bedarfsgemeinschaften mit Kindern;
- bei Haushalten mit Kindergeldanspruch für Kinder, die offensichtlich außerhalb des Haushalts leben, wurde das Kindergeld bzw. die Kindergrundsicherung aus dem Haushaltseinkommen ausgeklammert.

² Ausgestaltung als auf das gesamte Existenzminimum eines Kindes erhöhtes und zu versteuerndes Kindergeld.

³ Beträge bei zwei Kindern unter 14 Jahren.

⁴ Beträge bei drei Kindern unter 14 Jahren.

Quelle: SOEP 2007 (einschließlich Sample H); korrigiertes Sample nach Ausschluss von Haushalten mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltseinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro sowie von Haushalten mit gravierenden Missings bei einzelnen Personen; eigene Berechnungen. Dem Basismodell der Simulation liegen die gesetzlichen Rahmenbedingungen vom Juli 2009 für 2010 zugrunde.

Damit sind nach Einführung der Kindergrundsicherung Alleinerziehende mit einem verfügbaren Haushaltseinkommen unter 2.900 Euro (ein Kind) bzw. 3.600 Euro (zwei Kinder) im Durchschnitt begünstigt; nur etwa 8% bzw. knapp 4% der Alleinerziehenden und ihrer Kinder leben oberhalb dieser Grenzwerte und haben leichte Einkommensverluste

gegenüber dem Status quo. Im Falle der hier analysierten Kindergelderhöhungen liegen die absoluten „break even points“ um etwa 600 Euro höher, so dass sich bei nahezu allen Alleinerziehenden Einkommenszuwächse ergeben.

- Bei Paaren mit Kind(ern) erfolgt der Übergang von durchschnittlichen Begünstigungen zu durchschnittlichen Belastungen bei relativen Einkommenspositionen zwischen 125% und 150%, also bei verfügbaren Haushaltseinkommen beispielsweise zwischen 4.048 Euro und 4.857 Euro bei einem Kind und zwischen 5.397 Euro und 6.476 Euro bei drei Kindern. Dies ergibt sich bei allen einbezogenen Reformvarianten. Nur etwa ein Viertel der Paare mit einem Kind, knapp ein Fünftel der Paare mit zwei Kindern und ca. ein Siebtel der Paare mit drei oder mehr Kindern gehören zu den oberen Einkommensschichten, für die sich bei der in dieser Studie unterstellten Reformfinanzierung im Durchschnitt mäßige Einkommensminderungen ergeben.

7.5 Reformbedingte Auf- und Abstiege in der Einkommensverteilung

Inwieweit die skizzierten Begünstigungen bzw. Belastungen zu Auf- bzw. Abstiegen über Klassengrenzen hinweg führen, wird mit den Tabellen 19a für die Gesamtbevölkerung und 19b für die Teilgruppe der Familien anhand von „Mobilitätsmatrizen“ dargestellt. Sie weisen für die wie in Tabelle 18 abgegrenzten Klassen relativer Einkommenspositionen die Anteile

- derer, die infolge des Nettoeffekts der jeweiligen Reform in eine höhere Klasse aufsteigen (Spalte „+“),
- derer, die infolge des Nettoeffekts der jeweiligen Reform in eine niedrigere Klasse absteigen (Spalte „-“),
- und derer, die infolge des Nettoeffekts der jeweiligen Reform in der gleichen Einkommensklasse verbleiben (Spalte „k“),

aus. Die erste Ergebnisspalte gibt die Ausgangsverteilung im Status quo wieder (Vtl-1), die in jedem der Tabellenblöcke wiederholt wird, die letzte Spalte zeigt die kontrafaktische Verteilung nach Durchführung der jeweiligen Reform, die sich nach Auf- bzw. Abstiegen ergibt (Vtl-2).

Etwa ein Drittel der Armutsbevölkerung würde infolge der Kindergrundsicherung in die zweite Einkommensklasse aufsteigen, bei der „großzügigen“ Kindergelderhöhung wären es kaum weniger (ca. 29%), bei der „kleinen“ Kindergeldvariante aber nur etwa 14%. Von denen mit

Tabelle 22a: Auf- und Abstiege zwischen relativen Einkommensklassen¹ durch alternative Modelle zur Reform des Familienlastenausgleichs

– Klassengrenzen in Relation zum arithmetischen Mittel der Nettoäquivalenzeinkommen –

Relative Einkommensposition von ... b. u. ... des arithmetischen Mittels ¹	Vtl-1	–	k	+	Vtl-2
	Spalten-%	Zeilen-%			Spalten-%
Kindergrundsicherung 1 (502 €) ²					
– 0,50	14,5	/	65,2	34,8	9,8
0,50 – 0,75	25,2	-	80,3	19,7	25,4
0,75 – 1,00	22,8	1,9	91,2	6,9	26,7
1,00 – 1,25	14,5	6,8	90,5	2,8	16,7
1,25 – 1,50	9,1	22,2	77,7	0,1	9,4
1,50 – 2,00	9,0	21,6	78,1	0,2	7,9
2,00 – 3,00	3,9	22,1	77,9	-	3,2
3,00 und mehr	1,2	13,0	87,0	/	1,0
Kindergrundsicherung 2 (454 €) ²					
– 0,50	14,5	/	68,4	31,6	10,2
0,50 – 0,75	25,2	-	84,8	15,2	26,0
0,75 – 1,00	22,8	1,4	92,6	6,0	25,8
1,00 – 1,25	14,5	(5,6)	92,4	(2,0)	16,3
1,25 – 1,50	9,1	17,2	82,7	0,1	9,4
1,50 – 2,00	9,0	18,1	81,7	0,2	8,1
2,00 – 3,00	3,9	19,1	80,9	-	3,3
3,00 und mehr	1,2	8,9	91,1	/	1,1
Kindergelderhöhung 1 (238 €)					
– 0,50	14,5	/	86,4	13,6	12,5
0,50 – 0,75	25,2	-	93,6	6,4	25,6
0,75 – 1,00	22,8	0,5	95,6	3,9	23,7
1,00 – 1,25	14,5	(2,0)	95,9	(2,1)	15,6
1,25 – 1,50	9,1	9,7	90,1	0,2	9,4
1,50 – 2,00	9,0	10,5	89,2	0,2	8,3
2,00 – 3,00	3,9	8,0	92,0	-	3,7
3,00 und mehr	1,2	4,8	95,2	/	1,1
Kindergelderhöhung 2 (322 €)					
– 0,50	14,5	/	70,7	29,3	10,3
0,50 – 0,75	25,2	-	87,4	12,6	26,5
0,75 – 1,00	22,8	1,4	91,1	7,6	24,7
1,00 – 1,25	14,5	(5,3)	89,8	(4,9)	16,2
1,25 – 1,50	9,1	16,6	83,2	0,2	9,9
1,50 – 2,00	9,0	18,3	81,5	0,2	8,1
2,00 – 3,00	3,9	18,9	81,1	-	3,3
3,00 und mehr	1,2	9,1	90,9	/	1,0

Die Anmerkungen finden sich im Anschluss an Tabelle 22b.

Nettoäquivalenzeinkommen im Status quo zwischen der Armutsgrenze und 75% des Durchschnitts käme es bei der weitestgehenden Reform (Kindergrundsicherung 1) immerhin bei einem Fünftel zu einem Sprung über die „Prekaritätsgrenze“, im Falle der Kindergelderhöhung 1 nur bei 6%. In den beiden Einkommensklassen um den Durchschnitt gibt es nur noch wenige Aufstiege und schon vereinzelt Abstiege, während oberhalb von 125% bis zum Dreifachen des Einkommensdurchschnitts etwas mehr (Kindergrundsicherung 1) oder etwas weniger (Kindergrundsicherung 2 und Kindergelderhöhung 2) als ein Fünftel in die darunter liegende Klasse absinkt; bei der kleinen Kindergelderhöhung sind es 8% bis 10%. In der höchsten, nach oben offenen Einkommensklasse sind die relativen Häufigkeiten der Abstiege allerdings wieder geringer; offensichtlich liegt ein großer Teil dieser Gruppe weit oberhalb der 300%-Grenze.

Insgesamt dominieren in allen Einkommensklassen und bei allen Reformvarianten die „stayer“, die trotz der beträchtlichen Umverteilungseffekte in der Schicht, der sie im Status quo angehören, verbleiben. Wenn der Blick mit Tabelle 19b auf die Familien konzentriert wird, gilt dies für die unterste Einkommensklasse aber nur im Falle der „kleinen“ Kindergeldvariante. Bei den „großzügigeren“ Reformen würde mehrheitlich die Armutsgrenze überschritten werden – im Falle der Kindergrundsicherung von etwa zwei Dritteln, so dass für Eltern(teile) und kindergeldberechtigte Kinder eine durchschnittliche Armutsquote von nur noch 5% bis 6% gegenüber 14,7% im Status quo resultieren würde. Auch aus der zweiten und dritten Klasse würden sich noch häufig Aufstiege ergeben, die Zahl der „stayer“ überwiegt hier aber bereits stark. In den oberen Einkommensklassen – mit Ausnahme der obersten, nach oben offenen Schicht – zeigen sich für Familien höhere relative Häufigkeiten von reformbedingten Abstiegen als für die Gesamtbevölkerung (Tabelle 19a). Sie sind in diesen Schichten im Status quo ohnehin unterrepräsentiert, wie ein Vergleich der ersten Ergebnisspalten (Vtl-1) der Tabellen 19a und 19b zeigt, und liegen offenbar zudem jeweils vergleichsweise nahe an der unteren Klassengrenze. Dennoch bewirkt die Nettobelastung durch die unterstellte Gegenfinanzierung der Reformen auch bei den Familien meist kein Absinken in eine niedrigere Klasse.

Tabelle 22b: Auf- und Abstiege zwischen relativen Einkommensklassen¹ durch alternative Modelle zur Reform des Familienlastenausgleichs – nur Eltern(teile) und ihre Kinder

– Klassengrenzen in Relation zum arithmetischen Mittel der Nettoäquivalenzeinkommen –

Relative Einkommensposition von ... b. u. ... des arithmetischen Mittels ¹	Vtl-1	k			Vtl-2
	Spalten-%	Zeilen-%			Spalten-%
Kindergrundsicherung 1 (502 €) ²					
– 0,50	14,7	/	31,7	68,3	5,0
0,50 – 0,75	27,6	-	63,4	36,6	27,4
0,75 – 1,00	25,4	0,4	87,1	12,6	32,9
1,00 – 1,25	13,7	(5,1)	89,0	(6,0)	17,8
1,25 – 1,50	8,2	29,3	70,5	0,2	8,7
1,50 – 2,00	7,0	30,6	68,9	0,5	5,7
2,00 – 3,00	2,5	(35,8)	(64,2)	-	1,7
3,00 und mehr	1,0	((9,0))	((91,0))	/	0,9
Kindergrundsicherung 2 (454 €) ²					
– 0,50	14,7	/	37,6	62,4	5,9
0,50 – 0,75	27,6	-	71,9	28,1	28,8
0,75 – 1,00	25,4	0,4	88,8	10,9	30,8
1,00 – 1,25	13,7	(3,5)	92,1	(4,4)	17,4
1,25 – 1,50	8,2	24,9	74,9	0,3	8,7
1,50 – 2,00	7,0	28,3	71,2	0,5	5,8
2,00 – 3,00	2,5	(32,3)	(67,7)	-	1,8
3,00 und mehr	1,0	((8,3))	((91,7))	/	0,9
Kindergelderhöhung 1 (238 €)					
– 0,50	14,7	/	75,0	25,0	11,1
0,50 – 0,75	27,6	-	88,6	11,4	28,1
0,75 – 1,00	25,4	-	93,5	6,5	27,2
1,00 – 1,25	13,7	(2,6)	93,1	(4,3)	15,9
1,25 – 1,50	8,2	(17,4)	82,3	((0,3))	8,8
1,50 – 2,00	7,0	(21,7)	77,7	((0,5))	5,8
2,00 – 3,00	2,5	16,2	83,8	-	2,2
3,00 und mehr	1,0	((5,1))	((94,9))	/	0,9
Kindergelderhöhung 2 (322 €)					
– 0,50	14,7	/	44,2	55,8	6,5
0,50 – 0,75	27,6	-	77,1	22,9	29,6
0,75 – 1,00	25,4	0,4	86,3	13,4	28,7
1,00 – 1,25	13,7	((3,5))	86,2	(10,3)	17,1
1,25 – 1,50	8,2	23,2	76,3	0,5	9,6
1,50 – 2,00	7,0	28,6	70,9	0,5	5,8
2,00 – 3,00	2,5	(30,9)	(69,1)	-	1,8
3,00 und mehr	1,0	((8,3))	((91,7))	/	0,9

Anmerkungen zu Tabellen 22a und 22b:

Nicht besetzte Zelle werden mit „-“, Zellen, die logischerweise nicht besetzt sein können, mit „/“ gekennzeichnet. Bei Fallzahlen (Haushalte) unter 30 werden die Ergebnisse in Doppelklammern gesetzt; bei Fallzahlen von 30 bis unter 100 werden die Ergebnisse in Klammern gesetzt; dies gilt nur, sofern in mehreren sich ergänzenden Zellen geringe Fallzahlen auftreten.

¹ Bezug: generiertes Monatseinkommen, neue OECD-Skala. Einkommensvariante 4:

- Ersetzung der angegebenen durch simulierte Beiträge von SGB II- und SGB XII-Transfers im Falle von Bedarfsgemeinschaften mit Kindern;
- bei Haushalten mit Kindergeldanspruch für Kinder, die offensichtlich außerhalb des Haushalts leben, wurde das Kindergeld bzw. die Kindergrundsicherung aus dem Haushaltseinkommen ausgeklammert.

² Ausgestaltung als auf das gesamte Existenzminimum eines Kindes erhöhtes und zu versteuerndes Kindergeld.

Legende:

Vtl-1: Verteilung in der faktischen Situation (Status quo, in % aller Personen)

Vtl-2: Verteilung in der kontrafaktischen Situation (fiktiv nach der jeweiligen Reform, in % aller Personen)

k: Anteil der Personen mit Verbleib in der relativen Einkommensklasse (nach Berücksichtigung des Nettoeffekts von reformbedingten positiven und negativen Transfers) in % der Personen der jeweiligen Klasse im Status quo.

+: Anteil der Personen mit Aufstieg in eine höhere relative Einkommensklasse (durch den Nettoeffekt von reformbedingten positiven und negativen Transfers) in % der Personen der jeweiligen Klasse im Status quo.

-: Anteil der Personen mit Abstieg in eine niedrigere relative Einkommensklasse (durch den Nettoeffekt von reformbedingten positiven und negativen Transfers) in % der Personen der jeweiligen Klasse im Status quo.

Quelle: SOEP 2007 (einschließlich Sample H); korrigiertes Sample nach Ausschluss von Haushalten mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltseinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro sowie von Haushalten mit gravierenden Missings bei einzelnen Personen; eigene Berechnungen. Dem Basismodell der Simulation liegen die gesetzlichen Rahmenbedingungen vom Juli 2009 für 2010 zugrunde.

8 Zwischenfazit

Im zweiten Teil der vorliegenden Studie werden die Wirkungen alternativer Reformen des allgemeinen Familienlastenausgleichs (FLA) auf der Basis einer repräsentativen Haushaltsstichprobe, des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) 2007, untersucht. Die Analyse ist als ex ante-Evaluation eines Existenz sichernden Kindergeldes, das der Besteuerung unterliegt, – kurz: Kindergrundsicherung –⁹⁴ im Vergleich zu Kindergelderhöhungen im Rahmen des bestehenden Systems des Familienlastenausgleichs angelegt, so dass zunächst ein entsprechendes Mikrosimulationsmodell zu entwickeln war. Die Berechnungen umfassen

- Kindergeld, Sozialversicherungsbeiträge, Einkommensteuer und Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII im Status quo (faktische Situation), wobei die Regelungen im Jahr 2009 bzw. die für 2010 beschlossenen steuerlichen Regelungen eingegangen sind;
- je zwei Varianten der Kindergrundsicherung und der Kindergelderhöhung (zur Ausgestaltung vgl. Kapitel 2 im ersten Teil) und die damit verbundenen Änderungen bei der Einkommensteuer sowie bei der elterlichen Grundsicherung und einiger vorrangiger Transfers im Falle der Kindergrundsicherung.

Eine Überprüfung der Datengrundlage und der Ergebnisse der Status quo-Simulation durch Berechnung von „Nachweisquoten“ gegenüber Aggregaten der amtlichen Statistik hat einen hohen Repräsentativitätsgrad des SOEP 2007 aufgezeigt und zu plausiblen Ergebnissen der einzelnen Berechnungsmodule geführt.

Die mikrobasierte Analyse der fiskalischen Nettobelastungen, die mit den Reformkonzepten verbunden wären, hat die im ersten Teil vorgelegte Makroschätzung weitgehend bestätigt. Zur Gegenfinanzierung wird im Rahmen dieses Projekts ein erhöhtes Niveau der Einkommensbelastung bei unveränderter Progressivität des Tarifs, approximiert durch einen Zuschlag auf die Einkommensteuer (Familien-Soli), unterstellt; die indirekte Progression wäre damit in den Reformszenarien aber höher als im Status quo. Für das Mikromodell ergeben sich – nach Berücksichtigung der Kindergelderhöhung zum Januar 2010, durch die die Mehrkosten reduziert wurden – Aufschläge auf die festgesetzte Einkommensteuer von ca. 16% bei der Kindergrundsicherung 1, 13% bei der Kindergrundsicherung 2, gut 5% bei der „kleinen“ und knapp 15% bei der „großen“ Kindergelderhöhung. Die Bruttokosten der Kindergrundsicherung würden überwiegend und mit progressiv steigenden Beträgen von den Familien selbst getragen

⁹⁴ Dabei kann sich das Sicherungsziel nur auf ein pauschal bemessenes Existenzminimum beziehen; überdurchschnittliche und Mehrbedarfe müssen weiterhin im Rahmen nachrangiger Systeme gedeckt werden.

werden – über die Steuer auf die Kindergrundsicherung, wegfallende Transfers und den Zuschlag auf die Einkommensteuer. Insgesamt ergibt sich ein Finanzierungsbeitrag der Familien selbst von etwa 70% gegenüber „nur“ 44% bei den Varianten der Kindergelderhöhung ohne Besteuerung – hier beschränkt sich die Belastung auf den Familien-Soli. Die von beiden Reformansätzen ausgehende Umverteilung innerhalb der Gruppe der Familien, die zu einer Annäherung an das Ziel der Chancengerechtigkeit führen könnte, spiegelt letztlich die guten bzw. gehobenen Einkommenspositionen einer Minderheit, nämlich des oberen Fünftels dieser Gruppe; denn drei Viertel bis vier Fünftel der Bevölkerung in Familien wären netto begünstigt. Die Finanzierungsbeiträge der Alleinstehenden und der Paare ohne Kinder zur Kindergrundsicherung in Höhe von etwa 30% der Bruttokosten – das sind 53% der Nettokosten – bzw. zu den alternativen Kindergelderhöhungen in Höhe von 56% der Kosten⁹⁵ werden von etwa drei Fünfteln dieser Gruppe getragen.

Die Umverteilungen zwischen den Familien mit kindergeldberechtigten Kindern selbst sowie von Haushalten ohne Kinder zu diesen Familien schlagen sich in einer merklichen Verringerung aggregierter Ungleichheitsindikatoren, z. B. des Gini-Koeffizienten, und insbesondere der Kinder- und Familienarmutsquoten für die kontrafaktischen Situationen nieder. Dabei bleibt die großzügige Kindergelderhöhung kaum hinter den Varianten der Kindergrundsicherung zurück. So würde der Anteil der Kinder unter 16 Jahren, der in Familien mit weniger als der Hälfte des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens lebt⁹⁶, von 16,5% im Status quo auf etwa 3% bzw. 4% im Falle der Varianten der Kindergrundsicherung und auf 5% im Falle der „großen“ Kindergelderhöhung sinken; mit der „kleinen“ Kindergelderhöhung wäre nur ein Rückgang auf ca. 12% zu erreichen. Insgesamt würden Alleinerziehende und ihre Kinder von den Reformen absolut am stärksten profitieren, da sie im Status quo dem größten Armutsrisiko unterliegen. Dennoch wären sie auch nach Durchführung einer der Reformen relativ häufiger von Einkommensarmut betroffen als Paare mit Kindern; ursächlich dafür dürften die vergleichsweise schlechten Erwerbsmöglichkeiten von Alleinerziehenden sein.

Die reformbedingten Einkommensumverteilungen würden bis zur durchschnittlichen Einkommensposition zu Nettobegünstigungen führen, z. B. von 15% des faktischen Einkommens in der Armutspopulation im Falle der Kindergrundsicherung 1 bzw. etwa 4% im Falle der

⁹⁵ Brutto- und Nettokosten der Kindergelderhöhungen unterscheiden sich nach dem Simulationsmodell kaum (vgl. Tabelle 13b).

⁹⁶ Da die Abgrenzung von Einkommensklassen in Relation zum Median bei der Evaluation der alternativen Reformkonzepte aus methodischen Gründen ungeeignet ist, wurde die Armutsgrenze von 50% des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens zugrunde gelegt.

Kindergelderhöhung 1. Oberhalb des Durchschnitts zeigen sich zunächst marginale Belastungen von weniger als 1%, die dann sukzessive steigen und in der Gruppe mit Nettoäquivalenzeinkommen in Höhe des Dreifachen des Durchschnitts oder mehr 7,6% im Falle der Kindergrundsicherung 1 und 3,7% im Falle der Kindergelderhöhung 1 erreichen. Trotz der bei den „großzügigen“ Reformkonzepten erheblichen Umverteilungseffekte würden die Belastungen in den oberen Einkommenssegmenten für die überwiegende Mehrheit nicht zu einem Absinken in eine niedrigere Schicht führen, wenn die Klassengrenzen bei 125%, 150%, 200% und 300% des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens gesetzt werden. Demgegenüber wäre für die Mehrheit der Familien unter der Armutsgrenze ein Aufstieg über diese Grenze und auch für viele Familien knapp oberhalb der Armutsgrenze (50% bis 75% des Durchschnitts) ein Überschreiten der Prekaritätsschwelle erreicht.

Dritter Teil: Empirische Mikroanalyse des Konzepts zur Kinderzuschlagsreform

9 Skizzierung der Erweiterungen des Simulationsmodells

9.1 Vorbemerkungen

Neben den im zweiten Teil untersuchten potenziellen Reformen des Kindergeldes – durch eine deutliche Betragserhöhung oder durch eine Neukonzipierung als Existenz sichernden und zu versteuernden Transfer – sind die Wirkungen einer Umgestaltung des derzeitigen Kinderzuschlags von großem gesellschaftspolitischen Interesse. Die folgende Analyse beschränkt sich auf das in Kapitel 2.2.3 dargestellte Konzept. Es sieht

- eine Senkung der Mindesteinkommensgrenze um 100 Euro,
- den Wegfall der Höchsteinkommensgrenze – und damit die Vermeidung von Abbruchstellen des Familiennettoeinkommens bei zunehmendem vorrangigem Einkommen sowie eine erhebliche Ausweitung des Transferbereichs nach oben –,
- eine beträchtliche Anhebung und Altersdifferenzierung des maximalen Kinderzuschlags
- sowie Verbesserungen für Alleinerziehende in zwei Varianten

vor. Damit geht der hier einbezogene Reformvorschlag hinsichtlich der Kinderzuschlagshöhe wesentlich weiter als die Vorlagen von Becker/Hauser (2007), Martens (2007) und Liessem et al. (2008), die an der bisherigen Zuschlagshöhe, mit der die Lücke zwischen Kindergeld und (bisherigem) sächlichem Existenzminimum des Kindes gedeckt werden soll, festhalten. Bezüglich der Einkommensanrechnung sind die genannten früheren Vorschläge allerdings weit reichender, da sie eine einheitliche Transferentzugsrate von 80% (Martens 2007) bzw. 50% (Becker/Hauser 2007) bzw. eine Abschmelzrate von nur 30% auf Erwerbseinkommen (Liessem et al. 2008⁹⁷) vorsehen. Die im Folgenden untersuchte Kinderzuschlagsreform behält grundsätzlich die derzeitige gegenüber Nichterwerbseinkommen verminderte Transferentzugsrate von 50% bei Erwerbseinkommen bei. Hier schlägt sich die arbeitsmarktpolitische (Neben-) Intention dieser Reformvariante nieder⁹⁸, deren Erfolg im Rahmen einer statischen Analyse freilich nicht abgeschätzt werden kann und zudem wesentlich von der Entwicklung der makroökonomischen Rahmenbedingungen abhängt. Festzuhalten bleibt, dass der im Wei-

⁹⁷ Zur Höhe der geforderten Abschmelzrate auf Nichterwerbseinkommen findet sich in der Publikation kein Hinweis.

⁹⁸ Demgegenüber haben Becker und Hauser (2007) ihren Reformvorschlag allein unter familienpolitischen Gesichtspunkten konzipiert und ihn entsprechend „Kindergeldzuschlag“ statt Kinderzuschlag genannt.

teren untersuchten Kinderzuschlagsreform eine gegenüber den rein familienpolitischen Konzepten des zweiten Teils modifizierte Zielrichtung zugrunde liegt. Die Ergebnisse sind dementsprechend unter inhaltlichen Gesichtspunkten nur begrenzt vergleichbar.

Auch unter methodischen Aspekten ist keine vollständige Vergleichbarkeit des zweiten und dritten Teils gegeben. Zwar liegt auch dem Folgenden der Ansatz der Mikrosimulation und als Datenquelle das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) 2007 zugrunde. Zur Abbildung des Status quo (faktische Situation) mussten aber weitere Simulationsmodule entwickelt werden. Wie in Kapitel 6.2.1 bereits ausgeführt, sind für eine Gegenüberstellung von faktischer und kontrafaktischer Situation die vom jeweiligen Reformkonzept berührten Transfers auch für den Status quo zu simulieren. Denn bei Bezugnahme auf die Angaben der Befragten (faktische Situation) einerseits und auf simulierte Ergebnisse (kontrafaktische Situation) andererseits wäre im Falle ungenauer oder fehlender Angaben bei Ersteren sowie im Falle notwendiger Vereinfachungen bei der Berechnung der fiktiven Beträge bei Letzteren mit Verzerrungen hinsichtlich des gemessenen Reformeffekts zu rechnen. Folglich wurden für die Analyse des reformierten Kinderzuschlags – über die bereits erfolgten Status quo-Simulationen hinaus – detaillierte Berechnungsmodule für das Wohngeld, die Transfers zur Mindestsicherung nach dem SGB II bzw. SGB XII und den Kinderzuschlag entwickelt. Da für die Prüfung der Kinderzuschlagsberechtigung das potenzielle Wohngeld sowie der nach den Vorschriften des SGB II berechnete Bedarf der Familie relevant sind, wurde sie – trotz der Vorrangigkeit des Kinderzuschlags – nach der Grundsicherungssimulation vorgenommen. Schließlich erfolgte eine Modellsynthese, da die Ergebnisse der Kinderzuschlagssimulation auf das Anspruchspotenzial nach dem SGB II und die „faktischen“ Wohngeldbezieher zurückwirken. In allen drei Transfermodulen wurde an den Rechtsstand von 2009 angeknüpft. Dementsprechend sind die Verteilungsindikatoren für den Status quo nicht identisch mit den entsprechenden Werten im zweiten Teil, die stärker auf den Angaben der Befragten und insoweit – also bezüglich Kinderzuschlag und Wohngeld – auf der Gesetzeslage von 2007 basieren. Die Abweichungen sind allerdings begrenzt, wie sich in Kapitel 10 zeigen wird.

9.2 Wohngeldsimulation

Ob und gegebenenfalls in welcher Höhe ein Wohngeldanspruch – der seit 2009 auch eine Heizkostenpauschale umfasst – vorliegt, hängt von der Haushaltsgröße, vom Familieneinkommen, von der Miethöhe und von der Mietenstufe der Gemeinde ab. Die Wohngeldberech-

nung erfolgt nach einer allgemeinen Formel (§ 19 Wohngeldgesetz (WoGG)) und genauen Rundungsvorschriften (Anlage 2 zu § 19 Abs. 2), die Ergebnisse finden sich in umfangreichen Wohngeldtabellen. Zur Umsetzung der Wohngeldformel im Simulationsmodell waren einige Vereinfachungen bei der Setzung der relevanten Parameter erforderlich.

- Die Mietenstufen (1 bis 6) wurden unter Berücksichtigung der vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung veröffentlichten Zuordnungen von Städten und Gemeinden zu Mietenstufen⁹⁹ in Abhängigkeit der SOEP-Variablen Bundesland und Gemeindetyp nach BIK¹⁰⁰ für alle Haushalte des SOEP 2007 approximativ generiert.
- Die berücksichtigungsfähige Miete wurde auf der Basis der von der SOEP-Projektgruppe aus den Angaben der Befragten konsistent berechneten Bruttokaltmiete (Variable: xmieteg) und unter Berücksichtigung der gesetzlichen Höchstbeträge ermittelt. Bei Haushalten mit selbst genutztem Wohneigentum wurde auf eine Berechnung der berücksichtigungsfähigen Belastung und damit auf eine Wohngeldsimulation verzichtet, da die Daten eine Differenzierung zwischen (berücksichtigungsfähigen) Zinsen und (nicht berücksichtigungsfähigen) Tilgungen kaum zulassen bzw. eine approximative Aufteilung des Schuldendienstes mit einem erheblichen Fehlerspielraum verbunden wäre.
- Bei der Berechnung des zu berücksichtigenden Familieneinkommens wurden die detaillierten Vorschriften des § 14 WoGG so weit wie möglich einbezogen. Abweichend von der gesetzlichen Anknüpfung an das zu erwartende Jahreseinkommen (§ 15 WoGG) wurden allerdings vereinfachend die für den Befragungsmonat angegebenen oder generierten Einkommensarten zugrunde gelegt, von denen die Pauschalen für Einkommensteuer, Kranken- und Pflegeversicherung sowie Rentenversicherung (jeweils 10% des wohngeldrechtlichen Bruttoeinkommens; § 16 WoGG) abgezogen wurden.

Nach der so skizzierten Wohngeldberechnung wurden die potenziellen Ansprüche von Haushalten mit simulierten Beträgen unter 30 Euro auf null gesetzt, sofern diese Haushalte keinen Wohngeldbezug angegeben haben. Damit wird den verschiedenen Approximationen im Simulationsprozess Rechnung getragen und eine vorsichtige Schätzung des Anspruchsvolumens durchgeführt. Für Haushalte mit selbst genutztem Wohneigentum oder mit fehlender Angabe zur Miete, bei denen keine Anspruchssimulation durchgeführt wurde, die aber Wohngeld angegeben haben, wurde der angegebene Betrag zuzüglich des seit 2009 gewährten Heizkosten-

⁹⁹ http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1061243/Wohngeld-2009-Mietstufen.pdf; Download am 25.01.2010.

¹⁰⁰ Gemeindetypen entsprechend BIK-Regionen berücksichtigen 4 Zonen (Kernbereich der Stadtregion, Verdichtungsbereich, Übergangsbereich, peripherer Bereich) und die Einwohnerzahl. Vgl. die Erläuterungen unter <http://www.gesis.org/dienstleistungen/daten/umfragedaten/allbus/studienprofile>.

zuschlags als Wohngeldanspruch übernommen; bei Eigennutzern gilt dies aber nur, falls das verfügbare Einkommen unterhalb des Median liegt.

Potenzielle Transferansprüche und faktische Inanspruchnahme liegen allerdings häufig weit auseinander, wie aus verschiedenen Studien zur Sozialhilfe bzw. Dunkelziffer der Armut vor der Hartz IV-Reform hervorgeht.¹⁰¹ Dass die Nicht-Inanspruchnahme zustehender Leistungen auch beim Wohngeld verbreitet ist, wurde in Kapitel 4.4 mit der Gegenüberstellung von amtlichen Daten zur Zahl der Wohngeldempfängerhaushalte und Simulationsergebnissen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zur Zahl aller Anspruchsberechtigten (Tabelle 5) belegt. Für die Zeit vor der letzten Wohngeldreform (zum Januar 2009) ergibt sich eine Inanspruchnahmequote von lediglich einem Drittel – etwa zwei Drittel der Wohngeldberechtigten haben ihren Anspruch also nicht wahrgenommen. Gründe oder Indizien für ein diesbezüglich verändertes Verhalten sind nicht offensichtlich, so dass für die Status quo-Simulation die geringe Inanspruchnahmequote angenommen wird. Um dieser zu entsprechen, wurden die Haushalte, die für 2007 den Bezug von Wohngeld bejaht haben, sowie weitere, aus den verbleibenden Anspruchsberechtigten zufällig ausgewählte Haushalte als „tatsächliche“ Wohngeldbezieher bestimmt.

9.3 Simulation der Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII

Anders als im zweiten Teil über die Wirkungen der Kindergrundsicherung, wo die Berechnung von Mindestsicherungsleistungen vereinfachend auf Familien mit der Angabe eines entsprechenden Transferbezugs beschränkt waren, erfordert die Analyse des Kinderzuschlags eine auf die Gesamtbevölkerung ausgeweitete Simulation von SGB II- und SGB XII-Leistungen. Denn die hier untersuchten Reformen des Kinderzuschlags implizieren eine Verschiebung der Hartz IV-Schwelle nach unten; die damit verbundenen potenziellen Wechsel aus dem SGB II-Bezug in den Kinderzuschlagsbezug sind nur durch eine konsistente Berechnung beider Transferarten abzuschätzen, wobei auch die geringfügige Erweiterung des Kreises der Anspruchsberechtigten infolge der 2009 gegenüber dem Befragungsjahr 2007 leicht erhöhten Beträge zu berücksichtigen ist. Grundsätzlich folgt aber auch die erweiterte Simulation der Mindestsicherungsleistungen der in Kapitel 6.2.5 skizzierten Vorgehensweise, so dass darauf nicht nochmals eingegangen wird. Die wesentlichste Modellerweiterung bildet die nunmehr erfolgte Kontrolle des bei der Anspruchsprüfung zu berücksichtigenden Vermö-

¹⁰¹ Vgl. z. B. Neumann/Hertz 1998, Riphahn 2001, Becker/Hauser 2005, Frick/Groh-Samberg 2007.

gens.¹⁰² Generell wurde bei der Simulation der „letzten“ Auffangnetze nicht zwischen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung bzw. Sozialhilfe nach dem SGB XII unterschieden, da dies nur schwer möglich und wegen geringer Fallzahlen mit einem großen Fehlerspielraum verbunden wäre und zudem für die vorliegende Fragestellung nicht wesentlich ist.

Um den Effekt der zwischen 2007 und 2009 leicht erhöhten Regelleistungen auf den Kreis der Anspruchsberechtigten insgesamt zu kontrollieren, wurden zwei Status quo-Simulationen durchgeführt. Eine Berechnung erfolgte auf Basis des Rechtsstandes im Befragungsjahr 2007, eine weitere Simulation unter Berücksichtigung der Parameter von 2009 (Regelleistungserhöhung um ca. 4%, besondere Erhöhung für 6- bis 13jährige Kinder) für die Gegenüberstellung mit dem Reformszenario, wobei das resultierende Anspruchspotenzial nach Inanspruchnahme bzw. bekämpfter Armut einerseits und Nichtinanspruchnahme bzw. verdeckter Armut andererseits unterschieden wurde. Bei der Abschätzung der verdeckten Armut wurden geringfügige Ansprüche unter 30 Euro monatlich und Familien mit Wohnkosten oberhalb von am Wohngeldgesetz orientierten Höchstgrenzen¹⁰³ vernachlässigt. Die folgende Ergebnisdarstellung konzentriert sich auf Personen unter 65 Jahren mit dem Ziel, eine ungefähre Eingrenzung auf den Bevölkerungsteil, der unter die Regelungen des SGB II fällt, und eine gute Vergleichbarkeit mit den amtlichen Daten der Bundesagentur für Arbeit (BA-Statistik) zu erreichen. Die Anspruchsberechtigten nach dem SGB II und SGB XII insgesamt sind eher nachrichtlich ausgewiesen, da diese Ergebnisse im Kontext der Analyse des reformierten Kinderzuschlags nicht relevant sind.

Tabelle 23 zeigt die bekämpfte Armut der erwerbsfähigen Bevölkerung und ihrer Angehörigen laut amtlicher Statistik und entsprechende SOEP-Ergebnisse, wobei für letztere sowohl die unmittelbar aus den Angaben der Befragten als auch die aus dem Simulationsmodell folgenden hochgerechneten Fälle ausgewiesen sind. Ein Vergleich der zweiten und der dritten Ergebnisspalte zeigt, dass für etwa eine Million Personen in gut einer halben Million Haushalten, die den Bezug einer Mindestsicherungsleistung angegeben haben, kein entsprechender Anspruch auf der Basis der Einkommens- und Vermögensangaben errechnet wurde. Damit

¹⁰² Bei Familien mit nicht selbst genutztem Immobilienvermögen wurde angenommen, dass kein Anspruch auf SGB II- bzw. SGB XII-Leistungen besteht. Hinsichtlich des Geldvermögens wurde vereinfachend eine Aufteilung auf die Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft angenommen, welche zur maximalen Ausschöpfung der gesetzlichen Freibeträge führt.

¹⁰³ Die Wohnkostenobergrenzen wurden vereinfachend wie folgt gesetzt: $500 \text{ Euro} + (\text{bg_size} - 1) * 100$ mit bg_size = Zahl der Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft.

Tabelle 23: Personen und Bedarfsgemeinschaften (in Mio.) mit Mindestsicherungsleistungen 2007 (bekämpfte Armut) – amtliche Statistik und SOEP bzw. Simulation auf Basis des SOEP

	Fälle laut amtlicher Statistik ¹	Fälle laut SOEP ² , Transferbezug ...		Nachweisquoten ³ , Transferbezug ...	
		angegeben	simuliert	angegeben	simuliert
nur Empfänger/innen von Transfers nach dem SGB II					
Personen	7,242	7,074	6,092	0,98	0,84
darunter:					
- Erwerbstätige	1,378	1,464	1,010	1,06	0,73
- Arbeitslose	2,516	2,217	2,049	0,88	0,81
- Kinder unter 15 Jahren	1,891	1,724	1,618	0,91	0,86
Bedarfsgemeinschaften	3,724	3,204	2,730	0,86	0,73
darunter:					
- Alleinstehende	1,844	1,354	1,185	0,73	0,64
- Paare ohne Kind	0,486	0,413	0,299	0,85	0,62
- Alleinerziehende	0,665	0,651	0,622	0,98	0,94
- Paare mit Kind(ern)	0,647	0,785	0,623	1,21	0,96
Empfänger/innen von Transfers nach dem SGB II bzw. SGB XII insgesamt					
Personen	7,838	7,431	6,341	0,95	0,81
Bedarfsgemeinschaften	4,254 ⁴	3,490	2,930	0,82	0,69

¹ Vgl. http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/200707/iiia7/gs_asu_sgbii_revvd.xls und <http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/200707/iiia7/ehb-einkommend.xls> (diese Daten beziehen sich auf Juni/Juli 2007) sowie Hausteil et al 2009: 70,71,74.

² Quelle: SOEP 2007 (einschließlich Sample H); Bezug: generiertes Monatseinkommen unter Berücksichtigung der gesetzlichen Rahmenbedingungen vom Juli 2009 für 2010; korrigiertes Sample nach Ausschluss von Haushalten mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltseinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro sowie von Haushalten mit gravierenden Missings bei einzelnen Personen; eigene Berechnungen. Dem Modell zur Simulation der Grundsicherungsansprüche liegen die Parameter von 2007 zugrunde.

³ Fälle laut SOEP / Fälle laut amtlicher Statistik.

⁴ Die sich aus der amtlichen Statistik ergebende Gesamtzahl der Bedarfsgemeinschaften ist für Zwecke des Vergleichs mit den SOEP-Ergebnissen tendenziell zu hoch, da sie Doppelzählungen umfasst: Empfänger/innen der verschiedenen Grundsicherungsarten leben teilweise gemeinschaftlich zusammen.

liegt die Quote der gruppenbezogenen Übereinstimmung von angegebenem und simuliertem Transferbezug bei 86% (Personen in Bedarfsgemeinschaften) bzw. 85% (Bedarfsgemeinschaften) – ein sehr gutes Ergebnis im Vergleich zu früheren Analysen¹⁰⁴. Demzufolge werden die in der ersten Ergebnisspalte ausgewiesenen offiziellen Zahlen über Personen im Leistungsbezug mit dem Simulationsmodell zu 84% nachgewiesen, während der Nachweis nahezu vollständig ist, wenn auf die Befragtenangaben rekurriert wird. Dahinter verbergen sich zwar Abweichungen nach oben wie auch nach unten für einzelne Teilgruppen, die sich aber angesichts der unterschiedlichen zeitlichen Bezüge von amtlichen und Befragungsdaten, notwendiger Vereinfachungen bei der Abbildung der gesetzlichen Regelungen im Modell und

¹⁰⁴ Vgl. Becker/Hauser 2004: 98; die Simulationen auf Basis der EVS 1998 und des SOEP 1998 führten zu Übereinstimmungen mit den Angaben der Befragten hinsichtlich der Fälle im Sozialhilfebezug bei nur 68,5% bzw. 52% der Personen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass für die Zeit vor der Hartz IV-Reform allein die damals bedeutsamen einmaligen Leistungen zu vergleichsweise ungenauen Simulationsergebnissen führten.

teilweise geringer Fallzahlen im SOEP in einem vertretbaren Rahmen halten. Auf der Ebene der Bedarfsgemeinschaften zeigen sich deutlich geringere Nachweisquoten, was auf die Teilgruppen der Alleinstehenden und der Paare ohne Kind zurückzuführen ist. Hier spiegeln sich wahrscheinlich einzelne Unschärfen der SOEP-Analysen bei der Aufteilung von Haushalten in Bedarfsgemeinschaften, die für die folgenden Analysen von untergeordneter Bedeutung sind.

Angesichts des weit gehenden Nachweises der bekämpften Armut im SOEP und mit dem Simulationsmodell sowie der allgemein hohen Repräsentativität des SOEP, die in Kapitel 6.1.3 untersucht worden ist, kann von validen Ergebnissen auch für die Schätzung der Nichtinanspruchnahme zustehender Mindestsicherungsleistungen ausgegangen werden. Die absoluten Betroffenenzahlen sind in der linken Spalte von Tabelle 24 ausgewiesen. Demnach leben derzeit etwa 4,9 Mio. Personen in verdeckter Armut, wenn die Betrachtung wieder auf die erwerbsfähige Bevölkerung und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Angehörigen beschränkt wird (Approximation durch die Altersgrenze von 65 Jahren). Damit fällt die Gesamtzahl wesentlich höher aus als nach einer früheren groben Schätzung für Anfang 2005 (3,3 Mio., Becker 2006: 37), die Zahl der betroffenen Erwerbstätigen ist mit etwa 1,7 Mio. kaum geringer, die der Kinder unter 15 Jahren mit 1,2 Mio. etwas höher.

Es stellt sich nun die Frage nach der Relation zwischen verdeckter Armut und bekämpfter Armut (Tabelle 23) bzw. Anspruchsberechtigten insgesamt (Summe der in den Tabellen 23 und 24 ausgewiesenen Fälle). In die Berechnung dieser Dunkelzifferquoten bzw. Quoten der Nichtinanspruchnahme kann alternativ die Zahl der Transferbezieher/innen laut Angaben der Befragten (Mischrechnung) oder die entsprechende Zahl laut Simulation (reine Modellrechnung) eingehen.¹⁰⁵ Im Falle der Mischrechnung wird implizit unterstellt, dass Sonderfälle, die vom Simulationsmodell nicht abgedeckt werden, nur bei der bekämpften Armut, nicht aber bei der verdeckten Armut vorkommen. Demgegenüber impliziert die reine Modellrechnung die Annahme, dass modellmäßig nicht zu erfassende Ansprüche bei Bedarfsgemeinschaften im Transferbezug und bei Bedarfsgemeinschaften, die ihre Ansprüche nicht wahrnehmen, gleichermaßen anfallen. In Tabelle 24 sind beide Berechnungsvarianten ausgewiesen, wobei die aus der Mischrechnung folgenden, vergleichsweise niedrigen Quoten im Sinne einer vorsichtigen Schätzung zu interpretieren sind. So ergibt sich auf der Personenebene eine Quote

¹⁰⁵ Grundsätzlich könnte auch die amtliche Zahl der Transferempfänger/innen, also eine externe Statistik, zur Relativierung herangezogen werden (Becker/Hauser 2005: 63-66); diese methodisch problematische Variante wird hier nicht berücksichtigt.

der Nichtinanspruchnahme von 41%, wenn in den Nenner alle Personen in Bedarfsgemeinschaften mit angegebenem Leistungsbezug eingehen, gegenüber 45% nach der reinen Modellrechnung. Für Erwerbstätige und Alleinstehende ergibt sich eine überdurchschnittliche, für Alleinerziehende eine unterdurchschnittliche Quote der Nichtinanspruchnahme. Damit liegen

Tabelle 24: Personen und Bedarfsgemeinschaften (in Mio.) in verdeckter Armut 2007¹

	Anzahl in Mio.	Dunkelzifferquote ² , Bezug auf Transfer- empfänger laut ...		Quote der NI ³ , Bezug auf Transfer- empfänger laut ...	
		Angabe	Simulation	Angabe	Simulation
nur Ansprüche nach dem SGB II					
Personen	4,887	0,69	0,80	0,41	0,45
darunter:					
- Erwerbstätige	1,739	1,19	1,72	0,54	0,63
- Arbeitslose	0,414	0,19	0,20	0,16	0,17
- Kinder unter 15 Jahren	1,235	0,72	0,76	0,42	0,43
Bedarfsgemeinschaften	2,339	0,73	0,86	0,42	0,46
darunter:					
- Alleinstehende	1,132	0,84	0,96	0,46	0,49
- Paare ohne Kind	0,286	0,69	0,96	0,41	0,49
- Alleinerziehende	0,400	0,61	0,64	0,38	0,39
- Paare mit Kind(ern)	0,518	0,66	0,83	0,40	0,45
Ansprüche nach dem SGB II bzw. SGB XII insgesamt					
Personen	5,931	0,80	0,94	0,44	0,48
Bedarfsgemeinschaften	3,528	1,01	1,20	0,50	0,55

¹ Laut Simulationsmodell besteht ein Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II, es wurde aber kein Leistungsbezug angegeben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass möglicherweise vorrangige Ansprüche auf Wohngeld und Kinderzuschlag bestehen, die SGB II-Bedürftigkeit verhindern würden; auch diese Fälle sind hier unter verdeckter Armut subsumiert.

² Fälle in verdeckter Armut / Fälle mit Leistungsbezug.

³ NI = Nichtinanspruchnahme; Fälle in verdeckter Armut / Fälle mit Leistungsanspruch insgesamt; der Nenner umfasst also verdeckte und bekämpfte Armut.

Quelle: SOEP 2007 (einschließlich Sample H); Bezug: generiertes Monatseinkommen unter Berücksichtigung der gesetzlichen Rahmenbedingungen vom Juli 2009 für 2010; korrigiertes Sample nach Ausschluss von Haushalten mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltseinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro sowie von Haushalten mit gravierenden Missings bei einzelnen Personen; eigene Berechnungen. Dem Modell zur Simulation der Grundsicherungsansprüche liegen die Parameter von 2007 zugrunde.

die Quoten – insbesondere der reinen Modellrechnung – recht nahe an den entsprechenden Ergebnissen für 1998 (Becker/Hauser 2005: 99); auch wenn wegen zahlreicher methodischer Unterschiede im Detail ein Vergleich mit früheren Studien nur unter Vorbehalten zulässig ist, ergibt sich der Eindruck eines im Zuge der Hartz IV-Reform nicht wesentlich veränderten Inanspruchnahmeverhaltens. Eine jüngst erschienene Arbeit von Kerstin Bruckmeier und Jürgen Wiemers kommt auf Basis des SOEP zwar für das Jahr 2007 zu einer vergleichsweise geringen Quote der Nichtinanspruchnahme von etwa 39% und einem Rückgang gegenüber

2005 (Bruckmeier/Wiemers 2010: 11). Vor dem Hintergrund des andersartigen Ansatzes – insbesondere der Bezugnahme auf das Vorjahreseinkommen (Bruckmeier/Wiemers 2010: 8), während in der vorliegenden Untersuchung das Monatseinkommen zum Befragungszeitpunkt zugrunde gelegt wird – erscheinen die Ergebnisunterschiede aber als gering.

Die zweite Status quo-Simulation unter Berücksichtigung der Regelleistungserhöhungen bis einschließlich Juli 2009¹⁰⁶, die als Referenzsituation in die Analyse der Kinderzuschlagsreform eingeht, hat zu einem um 5% erhöhten Anspruchspotenzial geführt.¹⁰⁷ Wenn von einer konstanten Quote der Nichtinanspruchnahme ausgegangen wird, müssten aus den infolge der Regelleistungserhöhung hinzu gekommenen „neuen“ Anspruchsberechtigten per Zufallsauswahl einige „neue“ Leistungsbezieher/innen bestimmt werden. Darauf wurde insbesondere unter methodischen Gesichtspunkten verzichtet. Denn die Ergebnisse einer Zufallsauswahl aus einer kleinen Gruppe von 65 Familien würden einen großen Fehlerspielraum hinsichtlich ihrer Struktur aufweisen. Letztlich ist die mit der vereinfachenden Vorgehensweise verbundene leichte Erhöhung der Quote der Nichtinanspruchnahme von 44% auf 47% für die Untersuchung der Kinderzuschlagsreformen unerheblich; zudem ist die implizite Annahme, dass normale Transfererhöhungen aufgrund gesetzlicher Anpassungsregeln nicht unmittelbar zu zusätzlichen Leistungsbeantragungen führen, durchaus plausibel.

9.4 Kinderzuschlagssimulation

Im Rahmen der Untersuchung der Wirkungen des Existenz sichernden und zu versteuernden Kindergeldes (zweiter Teil dieser Studie) wurde vereinfachend davon ausgegangen, dass bei Familien mit kindergeldberechtigten Kindern ein in der Kategorie „Arbeitslosengeld II einschl. Sozialgeld und Kinderzuschlag“ angegebener Betrag unterhalb des maximalen Kinderzuschlags der vorrangige Transfer bezogen wurde (Kapitel 6.2.5). Dies ist für die Analyse von Kinderzuschlagsreformen nicht hinreichend, so dass ein Modul zur Abbildung der seit Oktober 2008 geltenden gesetzlichen Regelungen (§ 6a Bundeskindergeldgesetz (BKGG)) entwickelt wurde. Auf dieser Basis wurden alle potenziellen Anspruchsberechtigten ermittelt, um dann – analog zur Wohngeldsimulation – per Zufallsauswahl die Familien, die einen gegebenen Anspruch auch wahrnehmen, zu bestimmen.

¹⁰⁶ Der Eckregelsatz lag 2007 bei 345 Euro, ab 1. Juli 2009 bei 359 Euro (+4%); zudem erhöhte sich die Regelleistung für 6- bis 13jährige Kinder von 60% auf 70% des Eckregelsatzes.

¹⁰⁷ Für 2007 ergibt das Simulationsmodell 13,362 Mio. Personen mit Anspruch auf eine der Mindestsicherungsleistungen, darunter 11,961 Mio. Personen mit Anspruch auf Regelleistungen nach dem SGB II (einschließlich der Personen mit angegebenem Leistungsbezug, für die kein Anspruch simuliert wurde); bei Verwendung der gesetzlichen Parameter von Juli 2009 ergeben sich 14,041 Mio. bzw. 12,555 Mio. Personen.

Die Modellrechnungen beschränken sich auf die mit ihren Eltern(teilen) zusammenlebenden Kinder, also auf Kindergeld-Familien i. e. S. (ohne Familien mit Kindergeld als „durchlaufendem Posten“). Für alle Familien, in denen das elterliche Einkommen die Mindesteinkommensgrenze übersteigt, wurde das auf den maximalen Kinderzuschlag von 140 Euro pro Kind anzurechnende Einkommen differenziert ermittelt. Da beim Kinderzuschlag das Unterhaltseinkommen des Kindes vorrangig und in voller Höhe angerechnet wird, der Datensatz bei Kindern unter 16 Jahren aber nur den insgesamt von der Familie bezogenen Unterhalt enthält, mussten einige vereinfachende Zurechnungen vorgenommen werden. Dabei wurde vom Vorrang des kindlichen Unterhaltsanspruchs ausgegangen und an die Grundstruktur der Düsseldorfer Tabelle angeknüpft; insbesondere wurde von einem kindlichen Mindestanspruch von 290 Euro (Zahlbetrag) ausgegangen, sofern dieser Betrag im Rahmen des angegebenen Unterhaltseinkommens liegt. Die Anrechnung des elterlichen Einkommens erfolgte nach Absetzung des elterlichen Bedarfs (Ergebnis der Grundsicherungssimulation, Kapitel 9.3) und unter Berücksichtigung der Transferentzugsraten von 50% auf Erwerbseinkommen und 100% auf sonstige Einkommen. Schließlich wurden das Vermögen sowie die Kriterien der Höchsteinkommensgrenze¹⁰⁸ und der Vermeidung von Hilfebedürftigkeit i. S. d. SGB II (Ergebnis der Wohngeld- und Grundsicherungssimulation, Kapitel 9.2 und 9.3)¹⁰⁹ geprüft und simulierte Marginalbeträge unter 20 Euro von Familien, die keinen Transferbezug angegeben haben, vernachlässigt.

Aus der Gesamtgruppe der Familien mit einem Anspruch auf Kinderzuschlag wurde die Teilgruppe mit tatsächlichem Bezug des Transfers per Zufallsauswahl bestimmt – allerdings etwas differenzierter als bei der Wohngeldsimulation. Um eine Annäherung an die aus der amtlichen Statistik folgende durchschnittliche Kinderzahl der Empfängerfamilien zu erreichen, wurden teilgruppenspezifische Inanspruchnahmequoten in Abhängigkeit von der Kinderzahl berücksichtigt. Denn aus den per Simulation ermittelten Anspruchsberechtigten insgesamt und den Zahlen über die tatsächlichen Bezieher von Kinderzuschlag ergibt sich eine mit zunehmender Kinderzahl tendenziell steigende Inanspruchnahmequote (Tabelle 25).

¹⁰⁸ Dabei wurde wegen des Fehlerspielraums durch die nur approximative Einkommensberechnung für das zu berücksichtigende Einkommen eine Toleranz von 20 Euro nach oben berücksichtigt, d. h. auch bei geringfügigem Unterschreiten der Höchsteinkommensgrenze eine Kinderzuschlagsberechtigung verneint.

¹⁰⁹ Dabei wurde wegen des Fehlerspielraums durch die nur approximative Einkommensberechnung für das zu berücksichtigende Einkommen eine Toleranz von 20 Euro nach unten berücksichtigt, d. h. auch bei geringfügigem Überschreiten des maßgeblichen Bedarfs wird angenommen, dass Hilfebedürftigkeit durch den Kinderzuschlag nicht vermieden wird und dementsprechend eine Kinderzuschlagsberechtigung verneint.

Tabelle 25: Schätzung der Inanspruchnahme des Kinderzuschlags (KiZ) in Abhängigkeit der Zahl der Kinder in der Familie

Kinder unter 25 J.	Anteil an allen Familien mit KiZ ¹	Zahl der Familien mit KiZ ²	anspruchsberechtigte Familien ³	Inanspruchnahmequote: (2)/(3)*100
	(1)	(2)	(3)	(4)
1	14%	14.475	108.829	13,3%
2	39%	40.324	133.388	30,2%
3	25%	25.849	44.549	58,0%
4 u. m.	21%	21.713	38.993	55,7%
insgesamt	100%	102.361	325.759	31,6%

¹ BMFSFJ 2009b: 12

² Anwendung der in Spalte 1 wiedergegebenen Struktur auf eine Gesamtzahl von ca. 103 Tsd. Familien mit Kinderzuschlag (Angaben des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom Mai 2009 für April 2009).

³ SOEP 2007 (einschließlich Sample H); Bezug: generiertes Monatseinkommen unter Berücksichtigung der gesetzlichen Rahmenbedingungen vom Juli 2009 für 2010; korrigiertes Sample nach Ausschluss von Haushalten mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltseinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro sowie von Haushalten mit gravierenden Missings bei einzelnen Personen; eigene Berechnungen.

Zur Darstellung der kontrafaktischen Situation nach Durchführung der alternativen Kinderzuschlagsreformen wurden die Grundzüge der skizzierten Vorgehensweise zur Simulation der faktischen Situation beibehalten und lediglich die Parameter des Modells in folgenden Punkten verändert:

- Erhöhung des maximalen Kinderzuschlags in Abhängigkeit vom Alter des Kindes (200 bzw. 236 bzw. 272 Euro),
- Herabsetzung der Mindesteinkommensgrenze (um 100 Euro),
- Vernachlässigung von Höchsteinkommensgrenze und Kriterium der Vermeidung von Hilfebedürftigkeit i. S. d. SGB II,
- Setzung einer besonderen Kinderzuschlagshöhe bei Alleinerziehenden (Heraufsetzung des Maximalbetrages um den Mehrbedarfszuschlag laut SGB II; Variante 1) bzw. Verminderung der Transferentzugsrate auf Nichterwerbseinkommen (70% statt 100%; Variante 2).

Abgesehen von diesen wenigen Modellmodifizierungen stellt sich aber die Frage nach dem Inanspruchnahmeverhalten nach der Reform. Hier ist nicht unbedingt von der hohen Nichtinanspruchnahme im Status quo auszugehen, da im Vorfeld der Reform die Information der Familien verbessert werden könnte, das Antragsverfahren durch den Verzicht auf die Prüfung des Kriteriums der Vermeidung von Hilfebedürftigkeit i. S. d. SGB II einfacher wäre und für viele Familien infolge der wesentlich höheren potenziellen Beträge eine Beantragung „lohender“ wäre. Zudem werden durch die aus dem Wegfall der Höchsteinkommensgrenze folgende Ausweitung des Kinderzuschlagsbereichs in die untere Mittelschicht Gruppen an-

spruchsberechtigt, die möglicherweise andere Verhaltensmuster als das bisher sehr eng abgegrenzte Einkommenssegment haben – beispielsweise durch bessere Zugänge zu Informationen, weniger Scheu vor Behörden und offensiveres Auftreten. Unter diesen Gesichtspunkten ist ein Rückgang der Quote der Nichtinanspruchnahme wahrscheinlich. Deshalb wird für die kontrafaktische Situation nach der Kinderzuschlagsreform neben der Minimalvariante mit einer Inanspruchnahme durch nur ein Drittel der Berechtigten auch eine mittlere Variante mit einer Inanspruchnahme durch drei Viertel der Berechtigten und schließlich eine Maximalvariante mit 100%iger Inanspruchnahme des reformierten Kinderzuschlags berechnet (Kapitel 10).

9.5 Ergebnisse der Status quo-Simulation nach Modellsynthese

Die im Vorhergehenden isoliert skizzierten Transfermodule sind insofern interdependent, als ein Kinderzuschlagsanspruch entfällt, wenn trotz dieses vorrangigen Transfers und des Wohngeldes die mit dem nachrangigen SGB II gegebene gesetzliche Bedürftigkeitsgrenze unterschritten wird. Dementsprechend wurden bei der Kinderzuschlagssimulation – wie kurz erwähnt – die Ergebnisse der Wohngeld- und Grundsicherungssimulation einbezogen. Umgekehrt wirken sich die Ergebnisse der Kinderzuschlagssimulation auf das Potenzial der Wohngeld- und Grundsicherungsansprüche aus. In Tabelle 26 sind die Ergebnisse der Status quo-Simulation über die Zahlen der Transferempfänger/innen und die fiskalischen Aufwendungen zusammengefasst, die sich nach der Modellsynthese ergeben.

Unter der Annahme, dass die mit der Kinderzuschlagssimulation (per Zufallsauswahl aus allen Anspruchsberechtigten) ermittelten Familien mit Bezug von Kinderzuschlag auch *Wohngeld* in Anspruch nehmen – sofern die Simulation für sie einen Wohngeldanspruch ergeben hat –, erhöht sich die Zahl der Wohngeldbezieher gegenüber der isolierten Wohngeldsimulation um gut 79.000. Damit liegen die Simulationsergebnisse zwar mit etwa 930 Tsd. Empfängerhaushalten um etwa 18% über den bisher vorliegenden Ergebnissen der amtlichen Statistik für 2009. Derartige Abweichungen können aber allein durch die unterschiedlichen zeitlichen Bezüge¹¹⁰ sowie durch notwendige Approximationen im Simulationsmodell – insbesondere bei der Setzung der Mietenstufen, hinsichtlich des angenommenen Inanspruchnahmeverhal-

¹¹⁰ Die Befragungsmonate des SOEP streuen über das Jahr, der Schwerpunkt liegt aber im Frühjahr/Frühsummer; demgegenüber weist die Quartals-Wohngeldstatistik die Bearbeitungsfälle im jeweiligen Berichtsvierteljahr aus. Zudem implizieren die hier vorgelegten Simulationsergebnisse eine generelle zeitliche Unschärfe, da die gesetzlichen Parameter von 2009 auf Unfragedaten aus dem Jahr 2007 angewendet wurden.

Tabelle 26: Ergebnisse der Status quo-Simulation von Transfers (nach Modellsynthese, Rechtsstand 2009) und amtliche Statistik im Vergleich

	Simulation¹	Amtliche Statistik
Wohngeld		
- Zahl der Empfängerhaushalte	931 Tsd.	786 Tsd. (vorl.) ²
- fiskalische Ausgaben p. a.	1.701 Mio. €	1.570 Mio. € ²
Kinderzuschlag		
- Zahl der Empfängerfamilien	108 Tsd.	103 Tsd. ³
- Zahl der begünstigten Kinder	289 Tsd.	259 Tsd. ³
- Kinder pro begünstigte Familie	2,7	2,5
- fiskalische Ausgaben p. a.	420 Mio. €	364 Mio. € ³
- Durchschnitt pro begünstigtes Kind p. M.	120 €	109 €
Grundsicherung SGB II/SGB XII		
- Zahl der Bedarfsgemeinschaften (BG's)	3,4 Mio.	4,1 Mio. ⁴
- Zahl der Personen in BG's	7,1 Mio.	7,3 Mio. ⁴
- fiskalische Ausgaben (ohne Sozialversicherungsbeiträge etc.) p. a.	28.123 Mio. €	31.540 Mio. € ⁵

¹ SOEP 2007 (einschließlich Sample H); Bezug: generiertes Monatseinkommen unter Berücksichtigung der gesetzlichen Rahmenbedingungen vom Juli 2009 für 2010; korrigiertes Sample nach Ausschluss von Haushalten mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltseinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro sowie von Haushalten mit gravierenden Missings bei einzelnen Personen; eigene Berechnungen.

² Die vorläufigen Ergebnisse basieren auf der Quartalsstatistik für die ersten drei Berichtsvierteljahre und einer ergänzenden Auskunft des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Demnach unterschätzt die Quartalsstatistik erfahrungsgemäß die Empfängerzahlen.

³ einschließlich Schulstarterpaket; Auskunft des BMFSFJ vom 10.05.2010.

⁴ Die Daten über die Grundsicherung für Arbeitsuchende wurden aus der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) für Juni 2009 (6.729.904 hilfebedürftige Personen, 3.563.141 Bedarfsgemeinschaften) übernommen (Bundesagentur für Arbeit 2009: 1). Zu den Daten für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und für die Sozialhilfe vgl. Haustein et al. 2009: 70, 71, 74; für Ende 2007 werden dort ca. 508 Tsd. Empfänger/innen von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung außerhalb von Einrichtungen – für die in Tabelle 20 eine entsprechende Zahl von Bedarfsgemeinschaften von 450 Tsd. geschätzt wurde – und 88 Tsd. Empfänger/innen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen bzw. 80 Tsd. entsprechende Bedarfsgemeinschaften ausgewiesen. Die Gesamtzahl der Bedarfsgemeinschaften ist für Zwecke des Vergleichs mit den SOEP-Ergebnissen tendenziell zu hoch, da sie Doppelzählungen umfasst: Empfänger/innen der verschiedenen Grundsicherungsarten leben teilweise gemeinschaftlich zusammen.

⁵ Für die Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde ein Aggregat von 28,7 Mrd. Euro angesetzt. Es ergibt sich aus der BA-Statistik für Juni 2009; danach betrug die durchschnittliche Geldleistung (Arbeitslosengeld II, Sozialgeld und Kosten der Unterkunft) pro Bedarfsgemeinschaft 664,83 Euro und die Zahl der Bedarfsgemeinschaften 3,6 Mio. (Bundesagentur für Arbeit 2009: 1, 49); die resultierenden Ausgaben für Juni wurden vereinfachend auf das ganze Jahr hochgerechnet. Eine alternative Schätzung auf der Basis von Daten für 2007 führt zu einem etwas höheren Aggregat: Wenn von den Gesamtausgaben für passive Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende in 2007 (36,3 Mrd. Euro) 18,4% für Sozialversicherungsbeiträge bzw. -zuschüsse abgesetzt werden (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2009: 16, 22), ergibt sich ein Volumen von 29,6 Mrd. Euro. Bei Ansatz dieses Betrages wäre aber vernachlässigt, dass im Jahresdurchschnitt von 2007 die Zahl der Bedarfsgemeinschaften mit gut 3,7 Mio. etwas höher lag als 2009.

Für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung und für die Sozialhilfe wurde vereinfachend auf die Daten für das Jahresende 2007 zurückgegriffen (Haustein et al. 2009: 80). Wegen tendenziell steigender Empfängerzahlen dürften die Aggregate (2,5 Mrd. Euro und 0,3 Mrd. Euro) leicht unterzeichnet sein.

tens und bei der Berechnung des zu berücksichtigenden Einkommens – bedingt sein. Außerdem sind die offiziellen Aggregate noch vorläufig; sie beruhen auf dem Durchschnitt aus den ersten drei Quartalen 2009, wobei die Wohngeld-Quartalsstatistik die Jahresergebnisse tendenziell unterschätzt.

Die Kalibrierung des Modells zur Status quo-Simulation des *Kinderzuschlags* durch die Berücksichtigung der Ergebnisse von Wohngeld- und Grundsicherungssimulation sowie gruppenspezifischer Inanspruchnahmequoten ergibt mit ca. 108 Tsd. Empfängerfamilien¹¹¹ eine gute Annäherung an amtliche Daten. Laut Simulation werden mit einem Ausgabenvolumen von ungefähr 420 Mio. Euro p. a. etwa 289 Tsd. Kinder erreicht. Daraus ergibt sich eine durchschnittliche Kinderzahl pro begünstigte Familie von 2,7 und ein arithmetischer Mittelwert von etwa 120 Euro pro Kind. Damit halten sich die Abweichungen gegenüber der amtlichen Statistik – ca. 2,5 Kinder pro begünstigte Familie mit einem Durchschnittsbetrag von ca. 109 Euro – angesichts der unterschiedlichen zeitlichen Bezüge und der unvermeidbaren Vereinfachungen in allen drei Transfermodulen in akzeptablen Grenzen, zumal auch die Referenzstatistik von Unschärfen geprägt ist.

Auch die Simulationsergebnisse zur Grundsicherung – wiederum nach Implementierung der simulierten Wohngeld- und Kinderzuschlagsansprüche – weisen gegenüber der amtlichen Statistik keine gravierenden oder unerklärlichen Diskrepanzen auf. Die Zahl der Personen in Bedarfsgemeinschaften liegt um nur 2,7% unter der Referenzzahl, wobei Letztere wegen der mangelnden Aktualität der Statistik über die Sozialhilfe und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung noch vorläufig ist. Das vergleichsweise große Zurückbleiben der Zahl der Bedarfsgemeinschaften laut Simulation gegenüber der entsprechenden offiziellen Zahl ist auf Unschärfen der Modellrechnungen bei der Abgrenzung von Bedarfsgemeinschaften in Haushalten mit mehreren Bedarfsgemeinschaften zurückzuführen; zudem ist die aus den Mindestsicherungsstatistiken abgeleitete Gesamtzahl der Bedarfsgemeinschaften für Zwecke des Vergleichs mit den SOEP-Ergebnissen tendenziell zu hoch, da sie Doppelzählungen umfasst: Empfänger/innen der verschiedenen Grundsicherungsarten leben teilweise gemeinschaftlich zusammen. Die Unterschätzung der fiskalischen Ausgaben um etwa ein Zehntel ist wiederum auf die bereits im Vorhergehenden erwähnten Approximationen im Modell und die

¹¹¹ 36.047 Alleinerziehende und 71.466 Paarfamilien.

jeweiligen Besonderheiten des zeitlichen Rahmens¹¹² zurückzuführen. Insgesamt erweisen sich die Schätzergebnisse für den vorliegenden Untersuchungszweck als akzeptabel.

¹¹² Beispielsweise kann die Hochrechnung von Grundsicherungsleistungen für den Befragungsmonat auf Jahressummen insofern zu einer Verzerrung führen, als eine von der Transferhöhe unabhängige Bezugsdauer unterstellt wird. Wenn aber die Bezugsdauer bei Bedarfsgemeinschaften mit überdurchschnittlichen Transfers vergleichsweise hoch ist, wird das Jahresaggregat mit der Simulationsrechnung unterschätzt.

10 Unmittelbare Effekte der Kinderzuschlagsreform mit zwei Varianten

10.1 Fiskalische Kosten und notwendiger Steuerzuschlag

Die aus der Synthese der Transfermodule folgenden Nettokosten beider Varianten der Kinderzuschlagsreform – nach Abzug der entfallenden Grundsicherungsansprüche von Familien, die zum Bezug des Kinderzuschlags wechseln¹¹³ – sind in Tabelle 27 ausgewiesen. Dabei wurde generell angenommen, dass Familien mit Bezug des reformierten Kinderzuschlags auch Wohngeld in Anspruch nehmen, sofern die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind. Dementsprechend fallen auch gegenüber dem Status quo erhöhte Wohngeldausgaben an. Die Gesamtkosten belaufen sich je nach Inanspruchnahmequote auf 2,8 Mrd. Euro bis 5,6 Mrd. Euro bei der Variante 1 (erhöhter Kinderzuschlag für Alleinerziehende) bzw. 2,3 Mrd. Euro

Tabelle 27: Fiskalische Nettokosten des reformierten Kinderzuschlags in Abhängigkeit vom Inanspruchnahmeverhalten¹

	Reform 1 (Berücksichtigung des MBZ für Alleinerziehende)			Reform 2 (Verminderung der Anrechnung von Nichterwerbseinkommen)		
	Inanspruchnahmequote					
	33%	75%	100%	33%	75%	100%
Kinderzuschlag ²	2,5 Mrd. €	4,0 Mrd. €	4,9 Mrd. €	2,1 Mrd. €	3,8 Mrd. €	4,6 Mrd. €
Wohngeld	0,3 Mrd. €	0,4 Mrd. €	0,7 Mrd. €	0,2 Mrd. €	0,5 Mrd. €	0,6 Mrd. €
insgesamt Zuschlag auf die Einkommensteuer	2,8 Mrd. €	4,4 Mrd. €	5,6 Mrd. €	2,3 Mrd. €	4,3 Mrd. €	5,2 Mrd. €
	1,5%	2,3%	2,9%	1,2%	2,3%	2,7%
zusätzlich erreichte Kinder	1,2 Mio.	2,3 Mio.	2,8 Mio.	1,2 Mio.	2,0 Mio.	2,7 Mio.

¹ Jahressummen der zusätzlichen Ausgaben gegenüber dem Status quo laut Simulation (Tabelle 23)

² nach Abzug von Einsparungen bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende

Quelle: SOEP 2007 (einschließlich Sample H); Bezug: generiertes Monatseinkommen unter Berücksichtigung der gesetzlichen Rahmenbedingungen vom Juli 2009 für 2010; korrigiertes Sample nach Ausschluss von Haushalten mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltseinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro sowie von Haushalten mit gravierenden Missings bei einzelnen Personen; eigene Berechnungen.

¹¹³ Wegen zu geringer Fallzahlen von Familien, die vom Bezug einer Leistung nach dem SGB II zum Bezug des reformierten Kinderzuschlags wechseln, wurde auf einen gesonderten Ausweis der wegfallenden Grundsicherungsbeträge verzichtet; die Ergebnisse sind statistisch nicht signifikant. Insgesamt leben laut SOEP-Simulation immerhin ca. 225 Tsd. Familien mit einer Grundsicherungsleistung oberhalb der im Reformfall herabgesetzten Mindesteinkommensgrenze. Aber nur für einen Teil dieser Gruppe führt die Kinderzuschlagsreform zu einer Beendigung des SGB II-Leistungsbezug; denn bei einer beträchtlichen Zahl der Familien oberhalb der neuen Mindesteinkommensgrenze ist nicht einmal der elterliche Bedarf aus vorrangigem Einkommen gedeckt oder stehen Unterhaltseinkommen des Kindes einem Anspruch auf Kinderzuschlag entgegen.

bis 5,2 Mrd. Euro bei der Variante 2 (Verminderung der Anrechnung von Nichterwerbseinkommen) der Kinderzuschlagsreform. Damit hat sich die überschlägige Kostenschätzung von 5,5 Mrd. Euro im ersten Teil, bei der lediglich das gesamte Anspruchspotenzial ohne Berücksichtigung des Inanspruchnahmeverhaltens geschätzt wurde, bestätigt. Wenn von einer „optimistischen“ Verhaltensannahme, nämlich von einer Inanspruchnahmequote von 75% ausgegangen wird, ist mit unmittelbaren Reformkosten von etwa 4,4 Mrd. Euro zu rechnen. Dies entspricht 2,3% des Lohn- und Einkommensteueraufkommens, das sich aus der Simulation der gesetzlichen Regelungen von 2009/2010¹¹⁴ ergeben hat. Im Vergleich zu den im zweiten Teil untersuchten alternativen Reformkonzepten der Kindergrundsicherung und der Kindergelderhöhung sind die zu erwartenden Belastungen also moderat. Mit begrenzten Mitteln können immerhin 2,3 Mio. Kinder (Variante 1) bzw. 2,0 Mio. Kinder (Variante 2) erreicht werden, was dem Acht- bzw. Siebenfachen der derzeitigen Zahl der Kinder, für die Kinderzuschlag gezahlt wird, entspricht (vgl. Tabelle 26 in Kapitel 9.4).

10.2 Auswirkungen auf Verteilungsmaße und altersspezifische Armutsquoten

Analog zu den Reformkosten ergeben sich je nach unterstellter Inanspruchnahmequote mehr oder minder starke Verteilungseffekte der Kinderzuschlagsreform. Da der Bevölkerungsanteil mit Anspruch auf die neu konzipierten Transfer mit ca. 8% aber begrenzt ist, zeigen sich in den Tabellen 28a (Reformvariante 1) und 28b (Reformvariante 2) keine nennenswerten Auswirkungen auf den Median der Nettoäquivalenzeinkommen und nur geringe Effekte auf aggregierte Verteilungsindikatoren. Bei optimistischer Annahme einer Inanspruchnahmequote von 75% sinkt die „bottom-sensitive“ mittlere logarithmische Abweichung (MLD) lediglich um gut 3%, der Gini-Koeffizient um weniger als 2%, und die relative Verminderung des „top-sensitiven“ Variationskoeffizienten ist noch geringer. Mit den altersspezifischer Armutsquoten werden die Reformfolgen aber offensichtlich, wobei hier – anders als im zweiten Teil – wegen des weitgehend stabilen Median die Veränderungen nicht nur der Armutsquoten mit Bezug zu 50% des arithmetischen Mittels, sondern auch die der Quoten mit Bezug zur Grenze von 60% des Median aussagekräftig sind.

¹¹⁴ Vgl. Kapitel 6.2.4; bei der Abgabensimulation wurden die Parameter von 2009 sowie die für 2010 bereits beschlossene Änderung des Einkommensteuertarifs berücksichtigt.

Tabelle 28a: Mittelwerte der Nettoäquivalenzeinkommen (Euro p. M.), Verteilungskennziffern und Armutsquoten 2007 – Status quo und Reform des Kinderzuschlags (KiZ)¹, Variante 1 (Berücksichtigung des MBZ für Alleinerziehende), im Vergleich

	Status quo ²	reformierter KiZ, Inanspruchnahmequote ...		
		33%	75%	100%
Arithmetisches Mittel	1.805	1.807	1.808	1.808
Median	1.530	1.527	1.526	1.524
Gini-Koeffizient	0,29817	0,29477	0,29272	0,29144
MLD	0,14754	0,14430	0,14226	0,14105
Variationskoeffizient	0,71538	0,70878	0,70480	0,70230
Armutsquoten				
Armutsgrenze: 60% des Median der Nettoäquivalenzeinkommen				
insgesamt	15,4	14,1	13,6	13,1
Alter <= 15 J.	17,7	14,2	12,8	11,8
Alter 16 - 24 J.	21,9	20,4	19,6	19,0
Alter 25 - 49 J.	13,5	12,1	11,6	11,0
Alter 50 - 64 J.	12,9	12,6	12,4	12,3
Alter 65 u. m. J.	16,1	15,8	15,7	15,7
Westdeutschland	14,1	12,7	12,2	11,7
Ostdeutschland	21,2	20,5	19,8	19,6
Armutsgrenze: 50% des arithmetischen Mittels der Nettoäquivalenzeinkommen				
insgesamt	14,5	13,4	13,1	12,7
Alter <= 15 J.	16,8	13,4	12,4	11,4
Alter 16 - 24 J.	21,0	19,6	18,9	18,4
Alter 25 - 49 J.	13,0	11,6	11,3	10,7
Alter 50 - 64 J.	12,1	12,1	12,0	12,1
Alter 65 u. m. J.	14,7	14,8	14,8	14,8
Westdeutschland	13,5	12,2	11,8	11,3
Ostdeutschland	19,4	19,4	19,0	18,8

¹ Zu den hier betrachteten Reformvarianten vgl. Tabelle 1 und Kapitel 2.2.3 im ersten Teil.

² Status quo nach Simulation von Wohngeld, Kinderzuschlag und Grundsicherung nach dem SGB II bzw. SGB XII (Tabelle 23); infolge der gegenüber dem Ansatz im zweiten Teil weitergehenden Simulationen ergeben sich leichte Ergebnisabweichungen (vgl. Tabelle 15, erste Ergebnisspalte).

Quelle: SOEP 2007 (einschließlich Sample H); Bezug: generiertes Monatseinkommen unter Berücksichtigung der gesetzlichen Rahmenbedingungen vom Juli 2009 für 2010; korrigiertes Sample nach Ausschluss von Haushalten mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltseinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro sowie von Haushalten mit gravierenden Missings bei einzelnen Personen; eigene Berechnungen.

Wenn hier und im Weiteren wieder die optimistische Annahme einer Inanspruchnahmequote von 75% zugrunde gelegt wird, bewirken beide Varianten der Kinderzuschlagsreform eine Verringerung der auf 60% des Median bezogenen Armutsquote der Kinder unter 16 Jahren um etwa 5 Prozentpunkte auf 12,8% bzw. 12,6%. Bei Bezugnahme auf die alternative Armutsgrenze von 50% des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens ist die Veränderung um 4,4 bzw. 4,8 Prozentpunkte auf 12,4% bzw. 12% nicht minder deutlich. In der Altersgruppe der 16- bis 24-jährigen sind die Effekte vergleichsweise gering, da hier auch junge Men-

Tabelle 28b: Mittelwerte der Nettoäquivalenzeinkommen (Euro p. M.), Verteilungskennziffern und Armutsquoten 2007 – Status quo und Reform des Kinderzuschlags (KiZ)¹, Variante 2 (Verminderung der Anrechnung von Nichterwerbseinkommen), im Vergleich

	Status quo ²	reformierter KiZ, Inanspruchnahmequote ...		
		33%	75%	100%
Arithmetisches Mittel	1.805	1.807	1.808	1.808
Median	1.530	1.528	1.527	1.525
Gini-Koeffizient	0,29817	0,29551	0,29314	0,29204
MLD	0,14754	0,14497	0,14268	0,14168
Variationskoeffizient	0,71538	0,71007	0,70551	0,70344
Armutsquoten				
Armutsgrenze: 60% des Median der Nettoäquivalenzeinkommen				
insgesamt	15,4	14,5	13,4	13,2
Alter <= 15 J.	17,7	15,5	12,6	11,9
Alter 16 - 24 J.	21,9	20,5	19,4	19,0
Alter 25 - 49 J.	13,5	12,6	11,4	11,1
Alter 50 - 64 J.	12,9	12,5	12,3	12,3
Alter 65 u. m. J.	16,1	15,9	15,8	15,7
Westdeutschland	14,1	13,2	12,1	11,8
Ostdeutschland	21,2	20,5	19,9	19,6
Armutsgrenze: 50% des arithmetischen Mittels der Nettoäquivalenzeinkommen				
insgesamt	14,5	13,9	12,9	12,6
Alter <= 15 J.	16,8	14,9	12,0	11,4
Alter 16 - 24 J.	21,0	19,9	18,7	18,3
Alter 25 - 49 J.	13,0	12,2	11,0	10,7
Alter 50 - 64 J.	12,1	12,1	12,0	12,0
Alter 65 u. m. J.	14,7	14,8	14,8	14,8
Westdeutschland	13,5	12,7	11,5	11,3
Ostdeutschland	19,4	19,5	19,1	18,8

¹ Zu den hier betrachteten Reformvarianten vgl. Tabelle 1 und Kapitel 2.2.3 im ersten Teil.

² Status quo nach Simulation von Wohngeld, Kinderzuschlag und Grundsicherung nach dem SGB II bzw. SGB XII (Tabelle 23); infolge der gegenüber dem Ansatz im zweiten Teil weitergehenden Simulationen ergeben sich leichte Ergebnisabweichungen (vgl. Tabelle 15, erste Ergebnisspalte).

Quelle: SOEP 2007 (einschließlich Sample H); Bezug: generiertes Monatseinkommen unter Berücksichtigung der gesetzlichen Rahmenbedingungen vom Juli 2009 für 2010; korrigiertes Sample nach Ausschluss von Haushalten mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltseinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro sowie von Haushalten mit gravierenden Missings bei einzelnen Personen; eigene Berechnungen.

schen ohne Kindergeldberechtigung einbezogen sind. Bei den 25- bis 49jährigen, zu denen auch der größte Teil der Eltern gehört, sinkt die Armutsquote wiederum etwas stärker, nämlich um etwa 2 Prozentpunkte, wenn eine höhere Inanspruchnahmequote als im Status quo angenommen wird. Für die älteren Bevölkerungsgruppen ergeben sich erwartungsgemäß keine nennenswerten Effekte.

Die deutliche Verringerung der relativen Einkommensarmut der Kinder bzw. Jugendlichen und ihrer Eltern spiegelt sich in einem merklichen Rückgang der für die Gesamtbevölkerung gemessenen Armutsquote, beispielsweise um 2 (1,6) Prozentpunkte bei der zweiten Reformvariante (Tabelle 28b) und mittlerer „optimistischer“ Inanspruchnahmequote, wenn auf die Grenze von 60% des Median (50% des Durchschnitts) Bezug genommen wird. Die Reformen bewirken insbesondere in Westdeutschland ein Überwinden der Armutsschwelle. In Ostdeutschland ist das Zurückbleiben hinter der Armutsgrenze offenbar häufiger zu groß, als dass mit dem Kinderzuschlag eine wesentliche Verbesserung erreicht werden könnte.

10.3 Auswirkungen auf Armutsquoten und Armutslücken nach Familientypen

Die Differenzierung nach Familientypen in den Tabellen 29a und 29b zeigt die absolut stärksten Reformeffekte bei den Alleinerziehenden. Bei beiden Reformvarianten ergibt sich im Falle der mittleren Inanspruchnahmequote von 75% eine um 4,5 Prozentpunkte auf 32,4% ver-

Tabelle 29a: Armutsquoten nach Familientypen 2007 – Status quo und Reform des Kinderzuschlags (KiZ)¹, Variante 1 (Berücksichtigung des MBZ für Alleinerziehende), im Vergleich

– Armutsgrenze: 50% des arithmetischen Mittels der Nettoäquivalenzeinkommen –

	Status quo ²	reformierter KiZ, Inanspruchnahmequote ...		
		33%	75%	100%
insgesamt	14,5	13,4	13,1	12,7
Alleinstehende	20,9	21,0	21,0	21,0
Alter ≤ 64 J.	20,8	21,0	21,0	21,0
Alter ab 65 J.	21,0	21,1	21,1	21,1
Paare ohne Kind	9,4	9,4	9,4	9,5
Alter ≤ 64 J.	8,8	8,8	8,8	8,9
Alter ab 65 J.	10,2	10,2	10,2	10,2
Alleinerziehende	36,9	35,2	32,4	31,4
mit 1 Kind	39,9	38,7	36,8	35,2
mit 2+ Kindern	34,8	31,7	27,9	27,4
Paare mit Kind(ern)	11,0	8,6	8,2	7,3
mit 1 Kind	10,7	9,9	9,8	8,7
mit 2 Kindern	8,7	7,0	6,5	5,5
mit 3+ Kindern	16,3	9,1	8,3	8,3

¹ Zu den hier betrachteten Reformvarianten vgl. Tabelle 1 und Kapitel 2.2.3 im ersten Teil.

² Status quo nach Simulation von Wohngeld, Kinderzuschlag und Grundsicherung nach dem SGB II bzw. SGB XII (Tabelle 23); infolge der gegenüber dem Ansatz im zweiten Teil weitergehenden Simulationen ergeben sich leichte Ergebnisabweichungen (vgl. Tabelle 15, erste Ergebnisspalte).

Quelle: SOEP 2007 (einschließlich Sample H); Bezug: generiertes Monatseinkommen unter Berücksichtigung der gesetzlichen Rahmenbedingungen vom Juli 2009 für 2010; korrigiertes Sample nach Ausschluss von Haushalten mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltseinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro sowie von Haushalten mit gravierenden Missings bei einzelnen Personen; eigene Berechnungen.

Tabelle 29b: Armutsquoten nach Familientypen 2007 – Status quo und Reform des Kinderzuschlags (KiZ)¹, Variante 2 (Verminderung der Anrechnung von Nichterwerbseinkommen), **im Vergleich**

– Armutsgrenze: 50% des arithmetischen Mittels der Nettoäquivalenzeinkommen –

	Status quo ²	reformierter KiZ, Inanspruchnahmequote ...		
		33%	75%	100%
insgesamt	14,5	13,9	12,9	12,6
Alleinstehende	20,9	21,0	21,0	21,0
Alter <= 64 J.	20,8	21,0	21,0	21,0
Alter ab 65 J.	21,0	21,1	21,1	21,1
Paare ohne Kind	9,4	9,4	9,4	9,4
Alter <= 64 J.	8,8	8,8	8,8	8,8
Alter ab 65 J.	10,2	10,2	10,2	10,2
Alleinerziehende	36,9	34,4	32,4	31,6
mit 1 Kind	39,9	38,5	35,4	35,2
mit 2+ Kindern	34,8	30,0	29,3	27,8
Paare mit Kind(ern)	11,0	9,8	7,7	7,3
mit 1 Kind	10,7	10,6	9,1	8,7
mit 2 Kindern	8,7	8,2	6,0	5,4
mit 3+ Kindern	16,3	11,6	8,4	8,3

¹ Zu den hier betrachteten Reformvarianten vgl. Tabelle 1 und Kapitel 2.2.3 im ersten Teil.

² Status quo nach Simulation von Wohngeld, Kinderzuschlag und Grundsicherung nach dem SGB II bzw. SGB XII (Tabelle 23); infolge der gegenüber dem Ansatz im zweiten Teil weitergehenden Simulationen ergeben sich leichte Ergebnisabweichungen (vgl. Tabelle 15, erste Ergebnisspalte).

Quelle: SOEP 2007 (einschließlich Sample H); Bezug: generiertes Monatseinkommen unter Berücksichtigung der gesetzlichen Rahmenbedingungen vom Juli 2009 für 2010; korrigiertes Sample nach Ausschluss von Haushalten mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltseinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro sowie von Haushalten mit gravierenden Missings bei einzelnen Personen; eigene Berechnungen.

minderte Armutsquote, wobei diese und die weiteren Darstellungen auf die Grenze von 50% des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens Bezug nehmen. Für Paare mit Kind(ern) zeigen sich etwas geringere absolute Effekte, wegen der im Status quo wesentlich geringeren Armutsbetroffenheit von 11% gegenüber fast 37% bei den Alleinerziehenden und ihren Kindern sind die relativen Effekte aber vergleichsweise stark. Beispielsweise wird im Falle der zweiten Reformvariante und bei mittlerer Inanspruchnahmequote die Armutsquote der Paare mit Kind(ern) um 30% reduziert, die der Alleinerziehenden und ihrer Kinder nur um 12%. Generell profitieren Paarfamilien von der Reformvariante 2 etwas stärker als von der Variante 1; denn im Gegensatz zur Sonderregelung für Alleinerziehende der Variante 1 kommt ihnen die in Variante 2 angelegte Verminderung der Anrechnung von Nichterwerbseinkommen teilweise zugute – beispielsweise bei Bezug von Arbeitslosengeld I.

Die weitere Differenzierung nach der Kinderzahl ergibt – wie bereits im zweiten Teil diskutiert (Tabelle 16 in Kapitel 7.3) – für Alleinerziehende mit mehreren Kindern ein geringeres Armutsrisiko (ca. 35%) als in der Vergleichsgruppe mit einem Kind (ca. 40%) und zudem einen vergleichsweise starken Reformeffekt. Unter den Paarfamilien sind im Status quo insbesondere diejenigen mit drei oder mehr Kindern von Einkommensarmut betroffen, von denen allerdings infolge eines reformierten Kinderzuschlags am häufigsten die Armutsgrenze überwunden wird. So ergibt sich bei der Reformvariante 2 und mittlerer Inanspruchnahmequote nahezu eine Halbierung der Armutsquote von 16,3% auf 8,4% und damit nach der Reform eine geringere Betroffenheit als bei Paaren mit einem Kind (9,1%). Ein analoges Ergebnis hat sich auch für die im zweiten Teil untersuchten Reformen der Kindergrundsicherung und der Kindergelderhöhung gezeigt. Bei Paaren mit drei oder mehr Kindern, die im Status quo unter der familienspezifischen Armutsgrenze leben, sind offenbar vergleichsweise häufig die Kinder die „Armutsursache“, während unter kleineren Paarfamilien bei einem vergleichsweise großen Anteil das vorrangige Einkommen nicht einmal zur Überschreitung der elterlichen Armutsschwelle reicht.

Die für die kontrafaktische Situation nach der Kinderzuschlagsreform resultierenden durchschnittlichen Armutslücken fallen kaum (Alleinerziehende) bzw. nicht (Paarfamilien) geringer aus als im Status quo, wie aus Tabelle 30 hervorgeht. Dabei wurden – analog zu Tabelle 17 im zweiten Teil – die absoluten Abstände zwischen familienspezifischer Armutsgrenze und verfügbarem Familieneinkommen (ohne Äquivalenzgewichtung) gemessen und das arithmetische Mittel über alle Familien der jeweiligen Gruppe berechnet. Für Paarhaushalte mit mehreren Kindern zeigen sich nach der Reform sogar höhere Armutslücken als vor der Reform. Dieses unerwartete Ergebnis sowie die generell nur geringfügigen Veränderungen sind allerdings auf einen statistischen Effekt zurückzuführen, der die vom reformierten Kinderzuschlag ausgehenden Einkommensverbesserungen für die Familien im Niedrigeinkommensbereich verschleiert. In den ausgewiesenen Armutslücken spiegelt sich wieder der bereits in Kapitel 7.3 (zweiter Teil dieser Studie) diskutierte Struktureffekt:

- Familien mit einem Einkommen, das nur wenig hinter der Armutsschwelle zurückbleibt, scheiden reformbedingt aus der Armutspopulation aus;
- dementsprechend verbleiben nur noch Familien mit einer im Status quo vergleichsweise großen Armutslücke in der Armutspopulation;

- die Armutslücke der verbleibenden Familien wird zwar reformbedingt reduziert, allerdings nur bis auf etwa den Durchschnittsbetrag, der sich für die größere Gruppe im Status quo ergeben hat.

Tabelle 30: Durchschnittliche Armutslücken (Euro p. M. pro Familie, ohne Äquivalenzgewichtung) nach Familientypen 2007 – Status quo und Reform des Kinderzuschlags (KiZ)¹ im Vergleich

– Armutsgrenze: 50% des arithmetischen Mittels der Nettoäquivalenzeinkommen –

	Status quo ²	reformierter KiZ, Inanspruchnahmequote ...		
		33%	75%	100%
Variante 1 (Berücksichtigung des MBZ für Alleinerziehende)				
insgesamt	255	252	250	250
Alleinerziehende	313	307	294	300
mit 1 Kind	275	272	259	(266)
mit 2+ Kindern	(374)	(368)	(362)	(364)
Paare mit Kind(ern)	319	319	319	319
mit 1 Kind	289	285	284	(282)
mit 2 Kindern	(318)	(331)	(342)	(341)
mit 3+ Kindern	(384)	(405)	(393)	(393)
Variante 2 (Verminderung der Anrechnung von Nichterwerbseinkommen)				
insgesamt	255	253	252	252
Alleinerziehende	313	308	315	316
mit 1 Kind	275	277	283	(282)
mit 2+ Kindern	(374)	(366)	(371)	(377)
Paare mit Kind(ern)	319	318	318	318
mit 1 Kind	289	282	276	(281)
mit 2 Kindern	(318)	(333)	(349)	(342)
mit 3+ Kindern	(384)	(395)	(391)	(392)

Bei Fallzahlen (Haushalte) von 30 bis unter 100 werden die Ergebnisse in Klammern gesetzt.

¹ Zu den hier betrachteten Reformvarianten vgl. Tabelle 1 und Kapitel 2.2.3 im ersten Teil.

² Status quo nach Simulation von Wohngeld, Kinderzuschlag und Grundsicherung nach dem SGB II bzw. SGB XII (Tabelle 23); infolge der gegenüber dem Ansatz im zweiten Teil weitergehenden Simulationen ergeben sich leichte Ergebnisabweichungen (vgl. Tabelle 17, erste Ergebnisspalte).

Quelle: SOEP 2007 (einschließlich Sample H); Bezug: generiertes Monatseinkommen unter Berücksichtigung der gesetzlichen Rahmenbedingungen vom Juli 2009 für 2010; korrigiertes Sample nach Ausschluss von Haushalten mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltseinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro sowie von Haushalten mit gravierenden Missings bei einzelnen Personen; eigene Berechnungen.

Die in Klammern ausgewiesenen Einzelergebnisse der Tabelle 30, denen Fallzahlen von weniger als 100 Familien (vor Gewichtung mit dem Hochrechnungsfaktor) zugrunde liegen, sollten allerdings besonders vorsichtig interpretiert werden. Denn insofern eine Inanspruchnahmequote von unter 100% angenommen und diese im Modell durch eine Zufallsauswahl aus allen Kinderzuschlagsberechtigten umgesetzt wurde (Kapitel 9.4), ist für die sich ergebende Struktur der Armutslücken bei kleinen Fallzahlen ein zweifach begründeter statistischer Feh-

lerspielraum zu berücksichtigen: Infolge der geringen Zellenbesetzung unterliegt die Gruppenstruktur insgesamt einem erheblichen Zufallsfehler – z. B. hinsichtlich der Einkommenskonstellationen oder der Wohnkosten; und infolge der Auswahl der Familien, die den reformierten Kinderzuschlag in Anspruch nehmen, aus den (vor Hochrechnung) wenigen Fällen mit Kinderzuschlagsberechtigung ergibt sich ein weiterer und besonders großer Zufallsfehler bezüglich der Gruppenstruktur – also auch hinsichtlich der Armutslücken im Status quo. Somit ist von einer erheblichen Bandbreite um die für den Status quo und insbesondere für das Reformszenario ausgewiesenen durchschnittlichen Armutslücken auszugehen, innerhalb derer die „Realität“ einzuordnen ist. Letztlich sind für die Frage nach den Reformeffekten auf die Armutslücken die Ergebnisse bei 100%iger Inanspruchnahme des reformierten Kinderzuschlags – also für den unrealistischen Fall – von größerer Signifikanz. Aber auch hier sind trotz Einkommensverbesserungen im Einzelfall keine nennenswerten Verminderungen von Armutslücken erkennbar, da sie vom oben erläuterten Struktureffekt beeinflusst sind.

10.4 Begünstigungen nach Einkommensbereichen

Die Wirkungen der in der vorliegenden Studie untersuchten Kinderzuschlagsreformen beschränken sich nicht auf den untersten Einkommensbereich, sondern kommen wegen des Wegfalls der Höchsteinkommensgrenze auch einem darüber liegenden – freilich begrenzten – Segment zugute. Deshalb wird abschließend mit Tabelle 31 der Blick auf alle begünstigten Familien bzw. die ihnen zufließenden Einkommenszuwächse gerichtet. Dabei wird – im Gegensatz zum Vorhergehenden – nur auf die Simulationsvarianten bei 100%iger Inanspruchnahme des reformierten Kinderzuschlags eingegangen. Eine derartig starke Veränderung des Verhaltens gegenüber dem Status quo ist zwar unrealistisch. Da aber weniger die absoluten Begünstigtenzahlen als vielmehr Strukturen und Durchschnittsbeträge dargestellt werden sollen, ist die Inanspruchnahmequote, die nicht unmittelbar nach der Anspruchshöhe differenziert wurde¹¹⁵, nur wenig relevant. Zudem wird – wie bei der Erörterung der Armutslücken ausgeführt – mit der Bezugnahme auf eine vollständige Inanspruchnahme der statistische Fehler, der aus der Zufallsauswahl der ihren Anspruch umsetzenden Familien folgt, vermieden – der Fehlerspielraum insgesamt wird somit kleiner.

¹¹⁵ Sie wurde allerdings nach der Kinderzahl und damit mittelbar auch nach der Anspruchshöhe differenziert; vgl. Kapitel 9.4.

Tabelle 31: Begünstigte Familien und deren Einkommensverbesserungen bei beiden Varianten der Kinderzuschlagsreform¹ und 100%iger Inanspruchnahme

– Armutsgrenze: 50% des arithmetischen Mittels der Nettoäquivalenzeinkommen² –

	begünstigte Familien		Einkommensverbesserungen	
	Anzahl in Tsd.	Anteil in %	arithmetischer Mittelwert in € p. M.³	Anteil am Ge- samtvolumen in %
Variante 1 (Berücksichtigung des MBZ für Alleinerziehende)				
alle	1.710	100	273	100
Verbleib unterhalb der Armutsgrenze⁴	(130)	(7,6)	(264)	(7,4)
Aufstieg über die Armutsgrenze	414	24,2	483	42,9
- Alleinerziehende	(127)	(7,4)	(515)	(14,1)
- Paare mit Kind(ern)	(287)	(16,8)	(469)	(28,8)
Verbleib oberhalb der Armutsgrenze	1.166	68,2	199	49,7
<i>darunter:</i>				
<i>prekäres Einkommen⁵</i>	1.064	62,3	209	47,7
- Alleinerziehende	(280)	(16,4)	(234)	(14,1)
- Paare mit Kind(ern)	784	45,9	200	33,7
<i>oberhalb Prekarität⁵</i>	(102)	(5,9)	(93)	(2,0)
Variante 2 (Verminderung der Anrechnung von Nichterwerbseinkommen)				
alle	1.641	100	260	100
Verbleib unterhalb der Armutsgrenze⁴	(100)	(6,1)	(244)	(5,7)
Aufstieg über die Armutsgrenze	413	25,2	467	45,1
- Alleinerziehende	(124)	(7,5)	(447)	(13,0)
- Paare mit Kind(ern)	(289)	(17,6)	(475)	(32,2)
Verbleib oberhalb der Armutsgrenze	1.128	68,8	186	49,2
<i>darunter:</i>				
<i>prekäres Einkommen⁵</i>	1.035	63,1	196	47,5
- Alleinerziehende	(215)	(13,1)	(213)	(10,7)
- Paare mit Kind(ern)	820	49,9	191	36,8
<i>oberhalb Prekarität⁵</i>	(93)	(5,7)	(77)	(1,7)

Bei Fallzahlen (Haushalte) von 30 bis unter 100 werden die Ergebnisse in Klammern gesetzt.

¹ Zu den hier betrachteten Reformvarianten vgl. Tabelle 1 und Kapitel 2.2.3 im ersten Teil.

² Status quo nach Simulation von Wohngeld, Kinderzuschlag und Grundsicherung nach dem SGB II bzw. SGB XII (Tabelle 23).

³ Beträge pro Familie, ohne Äquivalenzgewichtung.

⁴ Darüber hinaus verbleiben die Familien ohne Anspruch auf den reformierten Kinderzuschlag unterhalb der Armutsgrenze; ihre Zahl ist mit 1.191 Tsd. (Variante 1) bzw. 1.222 Tsd. (Variante 2) wesentlich höher als die der Familien, die trotz Anspruch auf den reformierten Kinderzuschlag unterhalb der Armutsgrenze verbleiben.

⁵ Als prekäre Einkommenssituation gilt ein Nettoäquivalenzeinkommen zwischen 50% und 75% des arithmetischen Mittels der Nettoäquivalenzeinkommen.

Quelle: SOEP 2007 (einschließlich Sample H); Bezug: generiertes Monatseinkommen unter Berücksichtigung der gesetzlichen Rahmenbedingungen vom Juli 2009 für 2010; korrigiertes Sample nach Ausschluss von Haushalten mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltseinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro sowie von Haushalten mit gravierenden Missings bei einzelnen Personen; eigene Berechnungen.

Nur 7,6% (Variante 1) bzw. 6,1% (Variante 2) der Familien, die den reformierten Kinderzuschlag beziehen, verbleiben im Armutssegment. Die in dieser Gruppe anfallenden Begünstigungen, die infolge struktureller Verschiebungen mit den durchschnittlichen Armutslücken verschleiert werden, sind allerdings mit 264 Euro (Variante 1) bzw. 244 Euro (Variante 2) im Durchschnitt beträchtlich. Daneben verbleiben freilich selbst im unrealistischen Fall einer vollständigen Inanspruchnahme des reformierten Kinderzuschlags etwa 1,2 Mio. weitere Familien unterhalb der Armutsgrenze, weil sie keinen Anspruch auf Kinderzuschlag haben und weiterhin von Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII, in verdeckter Armut oder knapp oberhalb der Bedürftigkeitsschwelle leben. Falls die Kinderzuschlagsreform von weiteren Maßnahmen, insbesondere von einer deutlichen Erhöhung der Regelleistungen, begleitet wird, ist aber mit einer zusätzlichen Verminderung von Familienarmut zu rechnen. Bei etwa einem Viertel aller begünstigten Familien führt die Reform zu einem Überschreiten der Armutsgrenze. Der durchschnittliche Einkommenszuwachs ist mit 483 Euro bzw. 467 Euro vergleichsweise hoch. Dies ist auf mehrere Teileffekte zurückzuführen – auf vergleichsweise hohe Anteile der Familien, die vor der Reform keinen Kinderzuschlag bezogen haben, der Familien mit mehreren Kindern sowie derer mit Erwerbseinkommen, das nur zur Hälfte auf den Kinderzuschlag angerechnet wird. Jeweils etwa zwei Drittel der von den alternativen Kinderzuschlagsreformen begünstigten Familien leben allerdings oberhalb der relativen Einkommensarmutsgrenze. Hier spiegelt sich insbesondere der Effekt des Wegfalls der Höchsteinkommensgrenze. Dieses Reformelement kommt ganz überwiegend Familien mit prekärem Einkommen – also mit Nettoäquivalenzeinkommen zwischen der Armutsgrenze und 75% des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens – zugute. Der durchschnittliche Einkommenszuwachs ist erwartungsgemäß geringer als im Armutsbereich, aber mit etwa 200 Euro beträchtlich und für die erreichten Kinder eine wesentliche Erweiterung ihrer Teilhabemöglichkeiten.

Insgesamt fließt bei beiden Varianten der Kinderzuschlagsreform etwa die Hälfte des Volumens aller Nettobegünstigungen an Familien, die im Status quo unter der Armutsgrenze leben; in gut vier Fünfteln (Variante 1) bzw. fast neun Zehnteln (Variante 2) der damit erreichten Fälle wird relative Einkommensarmut vermieden. Etwa 48% der zusätzlichen Mittel werden an Familien im prekären Einkommensbereich und nur etwa 2% an den darüber liegenden

Bereich gezahlt. Die Kinderzuschlagsreform weist also insoweit eine große Zielgenauigkeit – bezogen auf das Ziel der Unterstützung von Familien im unteren Einkommensbereich, insbesondere im Armutssegment – auf. Diesem positiven Ergebnis steht freilich die große Zahl der Kinder gegenüber, die selbst von einem deutlich erhöhten und reformierten Kinderzuschlag nicht erreicht werden können, sei es wegen weiterhin bestehender Bedürftigkeit der Familie nach dem SGB II, wegen ungünstiger Einkommensstrukturen oder infolge einer Nichtinanspruchnahme. Dementsprechend wird die Kinderarmutsquote selbst bei Unterstellung eines Anstiegs der Inanspruchnahmequote von 33% auf 75% lediglich um gut ein Viertel (Tabellen 28a und 28b) reduziert; dies gilt für beide Reformvarianten und bezüglich beider einbezogenen Armuts Grenzen und unterstreicht die notwendige Ergänzung der Kinderzuschlagsreform durch weitere Maßnahmen.

11 Zwischenfazit

Im dritten Teil der vorliegenden Studie werden die Wirkungen alternativer Reformen des Kinderzuschlags untersucht, und zwar wie im zweiten Teil auf der Basis des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) 2007 und eines Mikrosimulationsmodells. Dazu waren mehrere Modellerweiterungen auch zur Abbildung des Status quo erforderlich, so dass die Verteilungsergebnisse für die faktische Situation mit denen im zweiten Teil nicht voll vergleichbar sind; die methodisch bedingten Abweichungen halten sich aber in engen Grenzen. Die Erweiterungen gegenüber dem im zweiten Teil verwendeten Simulationsmodell umfassen

- ein Wohngeldmodul nach dem seit der Reform zum Januar 2009 gültigen Gesetzesstand und unter Berücksichtigung der für den Status quo ermittelten Inanspruchnahmequote von 33%;
- ein Modul zur Berechnung von Transfers nach den seit Juli 2009 geltenden Regelungen des SGB II und unter Beibehaltung der im SOEP 2007 erfassten Inanspruchnahme;
- ein Kinderzuschlagsmodul, zum Einen nach den seit Oktober 2008 geltenden Regelungen und zum Anderen nach den beiden Varianten des Reformkonzepts (zur Ausgestaltung vgl. Kapitel 2 im ersten Teil), wobei drei alternative Inanspruchnahmequoten (33%, 75%, 100%) berücksichtigt wurden;
- und schließlich die Verknüpfung der Module, da bei der Prüfung eines Anspruchs auf Kinderzuschlag der potenzielle Wohngeldanspruch sowie der nach dem SGB II ermittelte (elterliche) Bedarf einzubeziehen sind.

Die Gegenüberstellung von Ergebnissen der Status quo-Simulation mit Aggregaten der amtlichen Statistik hat zu plausiblen „Nachweisquoten“ geführt.

Die Gesamtkosten der Kinderzuschlagsreform belaufen sich je nach Inanspruchnahmequote auf 2,8 Mrd. Euro bis 5,6 Mrd. Euro bei der Variante 1 (mit erhöhtem Kinderzuschlag für Alleinerziehende) bzw. 2,3 Mrd. Euro bis 5,2 Mrd. Euro bei der Variante 2 (mit Verminderung der Anrechnung von Nichterwerbseinkommen). Wenn von einer „optimistischen“ Verhaltensannahme, nämlich von einer Inanspruchnahmequote von 75% ausgegangen wird, ist mit unmittelbaren Reformkosten von etwa 4,4 Mrd. Euro bzw. 2,3% des Lohn- und Einkommensteueraufkommens, das sich aus der Simulation der gesetzlichen Regelungen von 2009/2010 ergeben hat, zu rechnen. Mit begrenzten Mitteln können immerhin 2,3 Mio. Kinder (Variante 1) bzw. 2,0 Mio. Kinder (Variante 2) erreicht werden, was dem Acht- bzw. Siebenfachen der derzeitigen Zahl der Kinder, für die Kinderzuschlag gezahlt wird, entspricht.

Die Umverteilungswirkungen schlagen sich in einer Verringerung der Kinderarmutsquote (Altersgrenze: 15 Jahre) um 4,4 bzw. 4,8 Prozentpunkte auf 12,4% bzw. 12% nieder, wenn wieder die optimistische Annahme einer Inanspruchnahmequote von 75% und die Armuts-
grenze von 50% des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens zugrunde gelegt werden. In der Altersgruppe der 16- bis 24jährigen sind die Effekte vergleichsweise gering, da sie auch junge Menschen ohne Kindergeldberechtigung umfassen. Die absolut größten Reformeffekte zeigen sich zwar bei den Alleinerziehenden. Wegen der im Status quo wesentlich geringeren Armutsbetroffenheit der Paare mit Kind(ern) von 11% gegenüber fast 37% bei den Alleinerziehenden und ihren Kindern sind allerdings die relativen Effekte bei den Paarfamilien vergleichsweise stark. Beispielsweise wird im Falle der zweiten Reformvariante und bei mittlerer Inanspruchnahmequote die Armutsquote der Paare mit Kind(ern) um 30% reduziert, die der Alleinerziehenden und ihrer Kinder nur um 12%.

Die Wirkungen der in der vorliegenden Studie untersuchten Kinderzuschlagsreformen beschränken sich nicht auf den untersten Einkommensbereich, sondern kommen wegen des Wegfalls der Höchsteinkommensgrenze auch einem darüber liegenden Segment zugute.

- Lediglich ein knappes Drittel der Familien, die den reformierten Kinderzuschlag beziehen, lebt im Status quo unterhalb der Armutsschwelle; für die meisten dieser Gruppe reicht der Einkommenszuwachs durch den reformierten Kinderzuschlag – im Durchschnitt ergibt sich ein monatlicher Betrag von etwa 450 Euro pro Familie – für ein Überschreiten des Grenzwerts.
- Jeweils etwa zwei Drittel der von den alternativen Kinderzuschlagsreformen begünstigten Familien leben bereits im Status quo oberhalb der relativen Einkommensarmutsgrenze. Diese (erhöhten) Transferzahlungen kommen freilich ganz überwiegend Familien mit prekärem Einkommen – also mit Nettoäquivalenzeinkommen zwischen der Armuts-
grenze und 75% des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens – zugute. Der durchschnittliche Einkommenszuwachs ist mit etwa 200 Euro beträchtlich und für die erreichten Kinder eine wesentliche Erweiterung ihrer Teilhabemöglichkeiten.

Insgesamt fließt bei beiden Varianten der Kinderzuschlagsreform etwa die Hälfte des Volumens aller Nettobegünstigungen an Familien, die im Status quo unter der Armuts-
grenze leben; in gut vier Fünfteln (Variante 1) bzw. fast neun Zehnteln (Variante 2) der damit erreichten Fälle wird relative Einkommensarmut vermieden. Etwa 48% der zusätzlichen Mittel wer-

den an Familien im prekären Einkommensbereich und nur etwa 2% an den darüber liegenden Bereich gezahlt.

Die Kinderzuschlagsreform weist also eine große Zielgenauigkeit – bezogen auf das Ziel der Unterstützung von Familien im unteren Einkommensbereich, insbesondere im Armutssegment, auf. Dennoch verbleiben selbst im unrealistischen Fall einer 100%igen Inanspruchnahmequote etwa 1,2 Mio. Familien unterhalb der Armutsgrenze, insbesondere weil das vorrangige Einkommen nicht einmal zur Deckung des elterlichen Existenzminimums reicht und somit kein Anspruch auf Kinderzuschlag besteht. Dementsprechend wird die Kinderarmutsquote bei Unterstellung eines Anstiegs der Inanspruchnahmequote von 33% auf 75% „lediglich“ um gut ein Viertel reduziert – was aber als großer Erfolg zu werten wäre. Da der Kinderzuschlag speziell auf Familien ausgerichtet ist, deren Einkommen für den Lebensunterhalt der Eltern, nicht aber für den der Kinder ausreicht, kann mit diesem Instrument allein das Problem der Familienarmut nicht behoben werden, sondern bedarf der Ergänzung durch weitere Reformen.

Vierter Teil: Zusammenfassung und längerfristige Perspektive

12 Zusammenfassung

12.1 Konzepte zur Reform des Kinderlastenausgleichs und makrobasierte Kostenschätzungen

Mit der vorliegenden Arbeit werden – ausgehend von einer knappen Darstellung der Schwächen des gegenwärtigen Familienlastenausgleichs (FLA) – drei Reformansätze mit jeweils zwei Varianten diskutiert und hinsichtlich ihrer Wirkungen untersucht.

- Mit dem weitestgehenden Konzept, der Kindergrundsicherung, wird ein Existenz sicheres – soweit dies durch eine Pauschale möglich ist – und zu versteuerndes Kindergeld in Höhe von monatlich 502 Euro bzw. 454 Euro pro Kind vorgeschlagen. Die bisherigen kindbedingten Freibeträge und mehrere Sozialleistungen könnten entfallen bzw. reduziert werden. Die Umsetzung dieser Systemumgestaltung erfordert freilich sorgfältige Prüfungen von Detailfragen, damit eine Minimierung von Familienarmut und darüber hinausgehende Umverteilungsziele sowie Transparenz und Bürokratieabbau erreicht werden können.
- Daneben werden Kindergelderhöhungen auf einheitlich 238 Euro bzw. 322 Euro pro Kind und Monat, die allen Kindern – auch denen im SGB II-Leistungsbezug – zugute kommen sollen, untersucht. Das Kindergeld wäre wie bisher nicht zu versteuern, die bisherigen kindbedingten Freibeträge würden aber entfallen.
- Schließlich wird als Ergänzung zum FLA des Status quo der Vorschlag einer deutlichen Erhöhung des Kinderzuschlags bei reduzierter Mindesteinkommensgrenze und Wegfall der Höchsteinkommensgrenze erörtert. Zudem ist bei diesem Ansatz ein nochmals erhöhter Kinderzuschlag bei Alleinerziehenden – analog zum Mehrbedarfszuschlag nach dem SGFB II – (erste Variante) oder eine Herabsetzung der Transferentzugsrate auf Nichterwerbseinkommen von 100% auf 70% (zweite Variante) vorgesehen.

Eine erste Überschlagsrechnung der zu erwartenden fiskalischen Belastungen, die auf amtlichen Makrodaten basiert (erster Teil der vorliegenden Arbeit), hat ergeben, dass die Nettokosten der ersten „großzügigen“ Variante der Kindergrundsicherung (502 Euro) denen der Kin-

dergelderhöhung auf das sächliche Existenzminimum (322 Euro) ohne Besteuerung ungefähr gleich sind und für das Jahr 2010 in der Größenordnung von 30 Mrd. Euro liegen würden. Demgegenüber würde die auf einen begrenzten Einkommensbereich gerichtete Kinderzuschlagsreform eindeutig die geringsten Kosten verursachen. Unter Berücksichtigung vorliegender Verteilungsinformationen ergeben sich etwa 5 Mrd. Euro im Falle weitestgehender Inanspruchnahme.

12.2 Modelltheoretische Analyse

Für einen systematischen Vergleich der Verteilungswirkungen der Reformvorschläge wurden Modellrechnungen für zwei ausgewählte Haushaltstypen präsentiert (erster Teil der vorliegenden Studie). Dabei zeigt sich, dass die Förderungen durch die Kindergrundsicherung am stärksten im unteren und unteren Mittelbereich ausfallen und – im Gegensatz zu anderen Konzepten – insbesondere verdeckte Armut systembedingt, also quasi „automatisch“, weitgehend abbauen würden. Im oberen Mittelbereich und hauptsächlich in höheren Schichten würden die Transfers dagegen – auch vor Berücksichtigung einer Reformfinanzierung – mit zunehmendem Einkommen kontinuierlich abnehmen. Insgesamt würde dies zu einem vergleichsweise stetig steigenden Verlauf des verfügbaren Familieneinkommens führen; die wegen der im Status quo hohen Transferentzugsraten des Kinderzuschlags – gegebenenfalls in Kombination mit Wohngeld – häufigen Befürchtungen negativer Arbeitsanreize im unteren Einkommensbereich wären gegenstandslos. Die dem Konzept immanenten Umverteilungswirkungen gingen weit über eine Verminderung der Armutsquote hinaus und würden auch die Familien in einem mittleren Einkommensbereich erheblich besser stellen als im Status quo.

Bei den Varianten der Kindergelderhöhung (ohne Besteuerung) würden sich demgegenüber – zunächst wieder in einer Betrachtung ohne Berücksichtigung der Reformfinanzierung – die deutlichen Verbesserungen gegenüber dem Status quo gleichmäßig über das Einkommensspektrum vom SGB II-Bereich und Niedriglohnsegment – bei unverändert problematischen Effekten des Kinderzuschlags (Einkommensbruchstelle bei Höchsteinkommensgrenze) – bis in obere Schichten verteilen und erst am oberen Rand mit steigendem Einkommen leicht sinken (infolge des Wegfalls der bisherigen kindbedingten Freibeträge).

Wenn zur Gegenfinanzierung von Kindergrundsicherung und universeller Kindergelderhöhung eine Anhebung der Einkommensteuerbelastung bei unveränderter Progressivität des

Tarifs, approximiert durch einen Zuschlag auf die Einkommensteuer, berücksichtigt wird, kehren sich im oberen Einkommensbereich Nettobegünstigungen in Einkommensminderungen gegenüber dem Status quo um. Aber auch hier zeigt sich die vergleichsweise große Umverteilungswirksamkeit der Kindergrundsicherung deutlich: Im unteren Einkommensbereich fallen die Begünstigungen im Falle der Kindergrundsicherung am stärksten aus, im mittleren und oberen Einkommensbereich sind die Einkommenszuwächse bei den Kindergelderhöhungen am größten bzw. die Einkommensminderungen nach dem „break even point“ am geringsten. Das Konzept der Kindergrundsicherung ist also nicht nur zur Bekämpfung von Kinderarmut geeignet, sondern impliziert eine konsequente Umverteilung „von oben nach unten“, die stärker als im Falle einer Kindergelderhöhung ohne Besteuerung ausfallen und die Ungleichheit der Einkommensverteilung deutlicher mindern würde.

Mit dem vergleichsweise begrenzten Konzept der Ausweitung des Kinderzuschlags schließlich könnte die Situation von Familien in prekären Einkommensverhältnissen bis zu Familien der unteren Mittelschicht deutlich verbessert werden. Inwieweit dieser Effekt eintreten würde, hängt allerdings auch vom Inanspruchnahmeverhalten ab. Bisher ist die Nicht-Inanspruchnahme von Kinderzuschlag und Wohngeld weit verbreitet; hier müsste im Zuge der Reform mit Informationskampagnen und verbesserter Beratung, eventuell auch durch behördliche Prüfungen potenzieller Kinderzuschlagsansprüche (z. B. durch das Finanzamt), gesteuert werden. Die Situation der ärmsten Familien, die trotz verminderter SGB II-Schwelle weiterhin auf ALG II und Sozialgeld angewiesen wären, würde sich allerdings ceteris paribus nicht verändern – sie soll mit der anstehenden Hartz IV-Reform verbessert werden –, und am oberen Rand würden die Entlastungseffekte des FLA als Folge der kindbedingten Freibeträge weiterhin mit dem elterlichen Einkommen zunehmen. Denn systematische Probleme des FLA im Status quo stehen nicht im Fokus der Kinderzuschlagsreform als pragmatischem Konzept zur Bekämpfung von Familienarmut innerhalb der gegebenen institutionellen Struktur.

12.3 Empirische Analysen

12.3.1 Kindergrundsicherung und Kindergelderhöhung

Zur empirischen Analyse der Wirkungen des Existenz sichernden Kindergeldes, das der Besteuerung unterliegt, und der vorgeschlagenen Kindergelderhöhungen ohne Besteuerung wur-

de auf Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) 2007 zurückgegriffen und ein entsprechendes Mikrosimulationsmodell entwickelt (zweiter Teil der vorliegenden Arbeit). Mit den auf dieser Basis hochgerechneten Nettokosten werden die Ergebnisse der Makroschätzung über die fiskalischen Reformkosten weitgehend bestätigt. Zur Gegenfinanzierung wird auch im Rahmen der empirischen ex ante-Evaluation ein erhöhtes Niveau der Einkommensbelastung bei unveränderter Tarifprogression, approximiert durch einen Zuschlag auf die Einkommensteuer (Familien-Soli) und damit freilich erhöhter indirekter Progression, unterstellt. Für das Mikromodell ergeben sich – ohne Berücksichtigung der Kindergelderhöhung zum Januar 2010, durch die die Mehrkosten reduziert werden – Aufschläge auf die festgesetzte Einkommensteuer beispielsweise von ca. 18% bei der Kindergrundsicherung 1 und 17% bei der „großen“ Kindergelderhöhung. Die von beiden Reformansätzen ausgehende Umverteilung „von oben nach unten“ würde insbesondere vom oberen Fünftel der Familien mit Kindern, die über ein Nettoäquivalenzeinkommen von mehr als 150% des Durchschnitts verfügen, und von den oberen drei Fünfteln der Alleinstehenden und Paare ohne Kind mit überdurchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommen getragen werden.

Die Umverteilungen zwischen den Familien mit kindergeldberechtigten Kindern selbst sowie von Haushalten ohne Kinder zu diesen Familien schlagen sich in einer merklichen Verringerung aggregierter Ungleichheitsindikatoren, z. B. des Gini-Koeffizienten, und insbesondere der Kinder- und Familienarmutsquoten für die kontrafaktischen Situationen nieder. Dabei bleibt die großzügige Kindergelderhöhung kaum hinter den Varianten der Kindergrundsicherung zurück. So würde der Anteil der Kinder unter 16 Jahren, der in Familien mit weniger als der Hälfte des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens lebt¹¹⁶, von 16,5% im Status quo auf etwa 3% bzw. 4% im Falle der Varianten der Kindergrundsicherung und auf 5% im Falle der „großen“ Kindergelderhöhung sinken; mit der „kleinen“ Kindergelderhöhung wäre nur ein Rückgang auf ca. 12% zu erreichen. Insgesamt würden Alleinerziehende und ihre Kinder von den Reformen absolut am stärksten profitieren, da sie im Status quo dem größten Armutsrisiko unterliegen. Dennoch wären sie auch nach Durchführung einer der Reformen relativ häufiger von Einkommensarmut betroffen als Paare mit Kindern; ursächlich dafür dürften die vergleichsweise schlechten Erwerbsmöglichkeiten von Alleinerziehenden sein.

¹¹⁶ Da die Abgrenzung von Einkommensklassen in Relation zum Median bei der Evaluation der alternativen Reformkonzepte aus methodischen Gründen ungeeignet ist, wurde die Armutsgrenze von 50% des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens zugrunde gelegt.

12.3.2 *Kinderzuschlagsreform*

Auch die Wirkungen alternativer Reformen des Kinderzuschlags wurden auf der Basis des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) 2007 untersucht, wobei ein erweitertes Mikrosimulationsmodell entwickelt werden musste (dritter Teil der vorliegenden Arbeit). Die Gesamtkosten der Kinderzuschlagsreform belaufen sich je nach Inanspruchnahmequote auf 2,8 Mrd. Euro bis 5,6 Mrd. Euro bei der Variante 1 (erhöhter Kinderzuschlag für Alleinerziehende) bzw. 2,3 Mrd. Euro bis 5,2 Mrd. Euro bei der Variante 2 (Verminderung der Anrechnung von Nicht-erwerbseinkommen). Wenn von einer „optimistischen“ Verhaltensannahme, nämlich von einer Inanspruchnahmequote von 75% ausgegangen wird, ist mit unmittelbaren Reformkosten von etwa 4,4 Mrd. Euro bzw. 2,3% des Lohn- und Einkommensteueraufkommens, das sich aus der Simulation der gesetzlichen Regelungen von 2009/2010 ergeben hat, zu rechnen. Mit begrenzten Mitteln können immerhin 2,3 Mio. Kinder (Variante 1) bzw. 2,0 Mio. Kinder (Variante 2) erreicht werden, was dem Acht- bzw. Siebenfachen der derzeitigen Zahl der Kinder, für die Kinderzuschlag gezahlt wird, entspricht.

Die Umverteilungswirkungen schlagen sich in einer Verringerung der Kinderarmutsquote (Altersgrenze: 15 Jahre) um 4,4 bzw. 4,8 Prozentpunkte auf 12,4% bzw. 12% nieder, wenn wieder die optimistische Annahme einer Inanspruchnahmequote von 75% und die Armuts- grenze von 50% des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens zugrunde gelegt werden. Die absolut größten Reformeffekte zeigen sich zwar bei den Alleinerziehenden. Wegen der im Status quo wesentlich geringeren Armutsbetroffenheit der Paare mit Kind(ern) von 11% gegenüber fast 37% bei den Alleinerziehenden und ihren Kindern sind allerdings die relativen Effekte bei den Paarfamilien vergleichsweise stark. Beispielsweise wird im Falle der zweiten Reformvariante und bei mittlerer Inanspruchnahmequote die Armutsquote der Paare mit Kind(ern) um 30% reduziert, die der Alleinerziehenden und ihrer Kinder nur um 12%.

Die Wirkungen der in der vorliegenden Studie untersuchten Kinderzuschlagsreformen beschränken sich nicht auf den untersten Einkommensbereich, sondern kommen wegen des Wegfalls der Höchsteinkommensgrenze auch einem darüber liegenden Segment zugute.

- Lediglich ein knappes Drittel der Familien, die den reformierten Kinderzuschlag beziehen, lebt im Status quo unterhalb der Armutsschwelle; für die meisten dieser Gruppe reicht der Einkommenszuwachs durch den reformierten Kinderzuschlag – im Durchschnitt ergibt

sich ein monatlicher Betrag von etwa 450 Euro pro Familie – für ein Überschreiten des Grenzwerts.

- Jeweils etwa zwei Drittel der von den alternativen Kinderzuschlagsreformen begünstigten Familien leben bereits im Status quo oberhalb der relativen Einkommensarmutsgrenze. Diese (erhöhten) Transferzahlungen kommen ganz überwiegend Familien mit prekärem Einkommen – also mit Nettoäquivalenzeinkommen zwischen der Armutsgrenze und 75% des durchschnittlichen Nettoäquivalenzeinkommens – zugute. Der durchschnittliche Einkommenszuwachs ist mit etwa 200 Euro beträchtlich und für die erreichten Kinder eine wesentliche Erweiterung ihrer Teilhabemöglichkeiten.

Insgesamt fließt bei beiden Varianten der Kinderzuschlagsreform etwa die Hälfte des Volumens aller Nettobegünstigungen an Familien, die im Status quo unter der Armutsgrenze leben; in gut vier Fünfteln (Variante 1) bzw. fast neun Zehnteln (Variante 2) der damit erreichten Fälle wird relative Einkommensarmut vermieden. Etwa 48% der zusätzlichen Mittel werden an Familien im prekären Einkommensbereich und nur etwa 2% an den darüber liegenden Bereich gezahlt.

Die Kinderzuschlagsreform weist also eine große Zielgenauigkeit – bezogen auf das Ziel der Unterstützung von Familien im Armutssegment und im prekären Bereich – auf. Dennoch verbleiben selbst im unrealistischen Fall einer 100%igen Inanspruchnahmequote etwa 1,2 Mio. Familien unterhalb der Armutsgrenze, insbesondere weil das vorrangige Einkommen nicht einmal zur Deckung des elterlichen Existenzminimums reicht und somit kein Anspruch auf Kinderzuschlag besteht. Dementsprechend wird die Kinderarmutsquote bei Unterstellung eines Anstiegs der Inanspruchnahmequote von 33% auf 75% „lediglich“ um gut ein Viertel reduziert – was aber angesichts der Ausrichtung des Kinderzuschlags auf Familien, deren Einkommen für den Lebensunterhalt der Eltern, nicht aber für den der Kinder ausreicht, als großer Erfolg zu werten wäre. Mit dem Instrument des Kinderzuschlags allein kann das Problem der Familienarmut freilich nicht behoben werden, vielmehr bedarf es der Ergänzung durch weitere Reformen.

13 Längerfristige Perspektive

Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung ist eine vordringliche Aufgabe jedes Sozialstaats, die nach vorliegenden empirischen Ergebnissen über die tendenziell steigenden Armutsquoten in Deutschland offenbar nur unzureichend erfüllt wird. Diese Zielverletzung ist im Falle von Familien als besonders gravierend einzustufen und spiegelt den unzureichenden Familienlastenausgleich (FLA) in Deutschland. Kinderarmut bedeutet aber nicht nur eine Verfehlung des Ziels der Bedarfsgerechtigkeit, sondern beeinträchtigt massiv die Möglichkeiten zur Annäherung an Chancengerechtigkeit. Eine ausreichende materielle Versorgung von Kindern ist eine Grundvoraussetzung für die physische Gesundheit wie auch für die Entwicklung kognitiver Fähigkeiten und sozialer Kompetenzen in Kindheit und Jugend. Vorliegende Studien haben gezeigt, dass Kinder, die eine längere Zeit in Armut leben müssen, vergleichsweise häufig in ihrer Gesundheit beeinträchtigt sind (Lampert/Ziese 2005: 143-171) und geringere Bildungschancen haben als Kinder aus gut situierten Familien (Holz et al. 2006). Letztlich ist ihre gesellschaftliche Integration gefährdet (Rauschenbach 2007, World Vision Deutschland 2007). Auch wenn ein geringes Familieneinkommen nicht die einzige Ursache für diese Probleme ist, so ist ein ausreichendes Einkommen doch eine notwendige Voraussetzung für ein gesundes Aufwachsen und eine gelingende Sozialisation. Von daher sind die institutionellen Rahmenbedingungen des allgemeinen FLA weiterzuentwickeln, wobei mit der vorliegenden Analyse ausgewählter Reformkonzepte ein Beitrag für eine sachgerechte Diskussion potenzieller Maßnahmen geleistet werden soll. Die notwendige politische Entscheidungsfindung sollte allerdings nicht isoliert von den allgemeinen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen getroffen werden. So könnten Transfererhöhungen die anhaltende Tendenz zur Ausbreitung des Niedriglohnsegments verstärken, da Lohnforderungen möglicherweise mit Verweis auf ergänzende staatliche Leistungen zurückgewiesen werden. Unter diesem Gesichtspunkt ist die Flankierung von Reformen des FLA durch einen gesetzlichen Mindestlohn empfehlenswert.

Verbesserungen des FLA können mit Korrekturen innerhalb des bestehenden Systems – insbesondere durch Erhöhungen von Kinderzuschlag und/oder Kindergeld – oder aber durch eine Neukonzipierung des Systems, z. B. durch die in der vorliegenden Studie untersuchte Kindergrundsicherung, erreicht werden. Bei der Beurteilung von Reformoptionen sind entsprechend der Unzulänglichkeiten des bestehenden FLA insbesondere

- das Ausmaß der Gewährleistung des kindlichen (sächlichen oder soziokulturellen) Existenzminimums,
- das Ausmaß des vertikalen Ausgleichs,
- die Stetigkeit des Verlaufs des verfügbaren Familieneinkommens bei steigenden vorrangigen Einkommen
- sowie die Vermeidung von verdeckter Armut infolge der Nichtinanspruchnahme zustehender Leistungen

zu berücksichtigen. Unabhängig von diesen familienpolitischen Überlegungen ist allerdings die verfassungskonforme Bemessung des kindlichen Existenzminimums zu leisten, dessen Ergebnis in die Konzepte zur Reform des FLA aufzunehmen ist. Da eine Neuberechnung des Mindestbedarfs von Kindern im Rahmen dieses Projekts aber nicht möglich war, stehen alle Projektergebnisse unter einem entsprechenden Vorbehalt.

Nach den empirischen Ergebnissen der vorliegenden Studie bewirken alle untersuchten Reformvarianten eine merkliche Verminderung des Ausmaßes von Kinder- bzw. Familienarmut. Selbst mit begrenztem fiskalischem Aufwand von gut 4 Mrd. Euro könnte die Kinderarmutsquote um 4 bis 5 Prozentpunkte gesenkt werden, wenn der *Kinderzuschlag* in der hier vorgeschlagenen Weise weiterentwickelt und eine Zunahme der Inanspruchnahme auf 75% des erheblich vergrößerten Berechtigtenkreises erreicht wird. Eine gegenüber dem Status quo erhöhte Inanspruchnahmequote kann aus dem vereinfachten Antragsverfahren (Wegfall der Höchsteinkommensgrenze und des Kriteriums der Vermeidung von Hilfebedürftigkeit nach dem SGB II) resultieren, das von einer Intensivierung der Information, Beratung und Hilfestellung begleitet werden sollte; denkbar sind auch generelle Vorprüfungen durch Behörden (Finanzamt, Wohngeldstelle), ob ein Anspruch auf Kinderzuschlag gegeben sein könnte. Zudem geht auch von den höheren zu erwartenden Zuschlägen, die eine Beantragung „lohnender“ erscheinen lassen, ein verstärkter Anreiz zur Beantragung des reformierten Kinderzuschlags aus. Das Konzept erweist sich damit als eine kurzfristig realisierbare Maßnahme. Demgegenüber sind die weitergehenden Ansätze der *Kindergrundsicherung* und der *Anhebung des Kindergeldes* auf das sächliche Existenzminimum, die auch Familien mit Bezug von ALG II bzw. Sozialgeld zugute kommen, verdeckte Armut von Kindern systematisch ausschalten und zu Verbesserungen auch für Familien in der Mittelschicht führen, eher mittelfristig umsetzbare Programme. Denn sie sind mit einem Vielfachen der Kosten der Kinderzuschlagsreform verbunden und erfordern eine sorgfältige Prüfung möglicher Finanzierungsstrategien. Unter verteilungspolitischen Aspekten erweist sich aber das Konzept des Existenz

sichernden und zu versteuernden Kindergeldes im Vergleich zu Kindergelderhöhungen ohne Besteuerung als das stimmigere Konzept: Inkonsistenzen der bestehenden Leistungsvielfalt werden abgebaut, und mit annähernd gleichem Transfervolumen wird eine stärkere, sich mit steigender steuerlicher Leistungsfähigkeit kontinuierlich entwickelnde Einkommensumverteilung „von oben nach unten“ erreicht.

Letztlich kann das Konzept der Kindergrundsicherung eine konsequente Weiterentwicklung des auf einen begrenzten Einkommensbereich konzentrierten Kinderzuschlags angesehen werden (Becker/Hauser 2007: 49), indem

- die Sicherung des pauschalierten sächlichen Existenzminimums zuzüglich des Aufwands für Betreuung, Erziehung und Ausbildung nicht nur oberhalb der SGB II-Schwelle, sondern auch für Kinder von Eltern mit Bezug von ALG II gewährleistet wird;
- die hohen Transferentzugsraten bzw. Einkommensanrechnungen im unteren Einkommensbereich, die faktisch wie eine Sondersteuer wirken, zumindest für kindbedingte Transfers durch Transferentzugsraten entsprechend der steuerlichen Leistungsfähigkeit der Eltern ersetzt werden;
- und mit dem Elterneinkommen steigende Unterstützungen vermieden werden.

Da die damit verbundene Systemumstellung intensiver Vorarbeiten bedarf, in zahlreiche Sozialleistungsgesetze hineinwirken und – je nach Finanzierungskonzept – mehrere Steuergesetze betreffen würde, kann sie selbst bei entsprechendem gesellschaftlichem bzw. politischem Willen nur mittelfristig umgesetzt werden. Die Umsetzung des Konzepts der Kindergrundsicherung wäre eine Aufgabe für (mindestens) eine gesamte Legislaturperiode. Eine Kinderzuschlagsreform könnte demgegenüber als erster Schritt zu einer schnellen Verbesserung der materiellen Situation vieler Familien in prekären Einkommensverhältnissen führen.

Literatur

- Becker, Irene (2006): Armut in Deutschland: Bevölkerungsgruppen unterhalb der Alg II-Grenze. Arbeitspapier Nr. 3 des Projekts „Soziale Gerechtigkeit“, Frankfurt a. M.
- Becker, Irene (2007): Konsumausgaben von Familien im unteren Einkommensbereich. Empirische Ergebnisse für Paarhaushalte mit einem Kind vor dem Hintergrund des gegenwärtigen Grundsicherungsniveaus. Arbeitspapier Nr. 4 des Projekts „Soziale Gerechtigkeit“ (gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung). Frankfurt a. M.
- Becker, Irene (2008): Gutachten laut Beschluss des Hessischen Landessozialgerichts vom 11.08.2008 zu den Beweisfragen 14 bis 17 im Rahmen der Beweiserhebung über die Frage der Sicherung des Lebensunterhalts durch die Regelleistungen gemäß §§ 20, 28 SGB II sowie weitere Wirkungen des SGB II. Riedstadt (auf Anfrage bei der Autorin erhältlich oder unter http://www.boeckler.de/32014_93506.html).
- Becker, Irene (2009): Einkommens- und Vermögensverteilung, in: Eicker-Wolf, Kai, Stefan Körzell, Torsten Niechoj, Achim Truger, (Hrsg.), In gemeinsamer Verantwortung. Die Sozial- und Wirtschaftspolitik der Großen Koalition 2005-2009, Marburg, S. 75-116.
- Becker, Irene, Richard Hauser (2003): Anatomie der Einkommensverteilung. Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichproben 1969-1998. Berlin.
- Becker, Irene, Richard Hauser (2005): Dunkelziffer der Armut. Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen. Berlin.
- Becker, Irene, Richard Hauser (2007): Vom Kinderzuschlag zum Kindergeldzuschlag: ein Reformvorschlag zur Bekämpfung von Kinderarmut. Arbeitspapier Nr. 5 des Projekts „Soziale Gerechtigkeit“ an der Universität Frankfurt a. M., Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung. Frankfurt am Main.
- Becker, Irene, Richard Hauser (2009): Soziale Gerechtigkeit – ein magisches Viereck. Ziel-dimensionen, Politikanalysen und empirische Befunde. Berlin.
- Bundesagentur für Arbeit (2009): Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Oktober 2009. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2010): Arbeitsmarkt in Zahlen. Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Daten nach einer Wartezeit von 3 Monaten, Wohn- und Kostensituation München, Stadt bzw. Brandenburg an der Havel, März 2010. Nürnberg. Download von <http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/detail/I.html>
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2008): Bericht über die Höhe des Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2010 (Siebenter Existenzminimumbericht). Download von <http://www.bmf.bund.de>.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2008): Der dritte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Lebenslagen in Deutschland, Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung, Bonn.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2005): Zwölfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, Bundestagsdrucksache 15/6014.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2008): Dossier Kinderzuschlag. Gesetzliche Regelung und Möglichkeiten zur Weiterentwicklung. Erstellt durch Prognos AG im Auftrag des Kompetenzzentrums für familienbezogene Leis-

- tungen im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Autoren: Dr. Michael Böhmer und Michael Steiner. Download von www.bmfsfj.de vom 08.05.2009.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2009a): Familienreport 2009. Leistungen Wirkungen Trends. Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2009b): Evaluation des Kinderzuschlags. forsa-Studie im Auftrag der Prognos AG, Ergebnisbericht. Berlin.
- 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.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) (2008): Kein Kind zurücklassen – Kinderarmut bekämpfen. Positionspapier der Arbeitsgruppe „Kinderarmut“ beim DGB Bundesvorstand vom 27.05.2008, Berlin.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) (2009): Kinderzuschlag ausbauen – DGB-Vorschlag zur Bekämpfung der Hartz IV-Abhängigkeit von Familien. Arbeitsmarkt aktuell Nr. 8, November 2009. Berlin.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Markus Grabka), Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (Peter Westerheide), Richard Hauser, Irene Becker (2008): Integrierte Analyse der Einkommens- und Vermögensverteilung. Abschlussbericht zur Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Reihe Lebenslagen in Deutschland, Bonn.
- Feil, Michael, Jürgen Wiemers (2008): Höheres ALG II und Kindergrundsicherung. Teure Vorschläge mit erheblichen Nebenwirkungen, in: IAB-Kurzbericht 11/2008, Nürnberg.
- Frick, Joachim R., Olaf Groh-Samberg (2007): To Claim or Not to Claim: Estimating Non-take-up of Social Assistance in Germany and the Role of Measurement Error. DIW Discussion Paper No. 734, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin.
- Grabka, Markus, Joachim R. Frick (2010): Weiterhin hohes Armutsrisiko in Deutschland: Kinder und junge Erwachsene sind besonders betroffen, in: Wochenbericht des DIW Nr. 7/2010, S. 2-11.
- Hauser, Richard, unter Mitarbeit von Irene Becker, Gabi Gutberlet und Karsten Wendorff (1996): Ziele und Möglichkeiten einer Sozialen Grundsicherung. Baden-Baden.
- Hauser, Richard (2006): Alternativen einer Grundsicherung – soziale und ökonomische Aspekte. In: ????????
- Haustein, Thomas, Markus Dorn und Mitarbeiterinnen (2009): Ergebnisse der Sozialhilfestatistik 2007. In: Wirtschaft und Statistik, Heft 1/2009, S. 68-83.
- Heldmann, Elanie (1986): Kinderlastenausgleich in der Bundesrepublik Deutschland. Darstellung, kritische Würdigung und Analyse alternativer Reformmöglichkeiten. Frankfurt a. M. /New York.
- Holz, Gerda, Antje Richter, Werner Wüstendörfer, Dietrich Giering (2006): „Zukunftschancen für Kinder!? – Wirkung von Armut bis zum Ende der Grundschulzeit“. Endbericht der 3. AWI-ISS-Studie im Auftrag der Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V., Frankfurt am Main.
- Lampert, Thomas, Thomas Ziese 2005: Armut, soziale Ungleichheit und Gesundheit. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicher-

- rung (jetzt: Bundesministerium für Arbeit und Soziales), Reihe Lebenslagen in Deutschland, hrsg. v. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Bonn.
- Lenze, Anne (2008): Die Verfassungsmäßigkeit eines einheitlichen und der Besteuerung unterworfenen Kindergeldes. Rechtsgutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung in Kooperation mit dem Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband. Arbeitspapier 151 der Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.
- Liessem, Verena, Clarita Schwengers, Birgit Fix, Thomas Becker, Georg Cremer, Markus Günter (2008): Wie die Bekämpfung von Kinderarmut gelingen kann. Vorschläge des Deutschen Caritasverbandes. neue caritas spezial, Oktober 2008, Freiburg.
- Martens, Rudolf (2007): Konzeptionelle Vorschläge zur Weiterentwicklung des Kinderzuschlags. Expertise, herausgegeben vom Paritätischen Wohlfahrtsverband Gesamtverband. Berlin.
- Martens, Rudolf (2008) unter Mitarbeit von Marion von zur Gathen, Dr. Ulrich Schneider, Joachim Rock, Gwendolyn Stilling und Norbert Struck: Zur Bestimmung eines bedarfsgerechten Existenzminimums für Kinder nach dem Statistikmodell gemäß § 28 SGB XII (Sozialhilfe), Expertise, in: Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband e. V. (Hg.), Was Kinder brauchen ... Für eine offene Diskussion über das Existenzminimum für Kinder nach dem Statistikmodell gemäß § 28 SGB XII (Sozialhilfe), Berlin.
- Neumann, Udo, Markus Hertz (1998): Verdeckte Armut in Deutschland. Studie des ISL (Institut für Sozialberichterstattung und Lebenslagenforschung, Frankfurt a. M.) im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Frankfurt a. M.
- Prognos AG (2008): Dossier Kinderzuschlag. Gesetzliche Regelung und Möglichkeiten zur Weiterentwicklung. Studie im Auftrag des Kompetenzzentrums für familienbezogene Leistungen im BMFSFJ, herausgegeben vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Berlin.
- Rauschenbach, Thomas (2007): Im Schatten der formalen Bildung. Alltagsbildung als Schlüsselfrage der Zukunft. In: Diskurs Kindheits- und Jugendforschung, Heft 4-2007, S. 439-453.
- Riphahn, Regina T. (2001): Rational Poverty or Poor Rationality? The Take-Up of Social Assistance Benefits, in: Review of Income and Wealth, Series 47, Number 3, S. 379-398.
- Schlee, Harald (1994): Einkommensteuerliche Behandlung von Transferzahlungen. Zur Neuordnung der Familienbesteuerung sowie der Besteuerung von Versicherungsleistungen und Sozialtransfers. Frankfurt am Main u. a.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2009): Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2007. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2008) Fachserie 13, Sozialleistungen, Reihe 4, Wohngeld 2007. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2009) Fachserie 14, Finanzen und Steuern, Reihe 4, Steuerhaushalt, Jahr 2008. Wiesbaden.
- Steffen, Johannes (2009): Kindergrundsicherung. Reduzierung der „Kinderarmut“ um den Preis verfestigter „Hartz-IV“-Abhängigkeit der Eltern. Arbeitnehmerkammer Bremen 04/2009. Download von <http://www.arbeitnehmerkammer.de/Sozialpolitik/>
- Steffen, Johannes (2010): Wahlrecht beim Kinderzuschlag und „Dunkelziffer der Armut“. Arbeitnehmerkammer Bremen, Hintergrund Sozialpolitik, 03.08.2010. Download von <http://www.ak-sozialpolitik.de>

- Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) (2009): Kinder brauchen mehr. Kinderarmut bekämpfen – statt verlagern und vergrößern! Bedarfsgerechte Erhöhungen und flexible Verbesserungen statt Pauschalierung, Etikettenschwindel und Kürzung. Stellungnahme vom 15.06.2009, Berlin. Download von <http://www.erwerbslose.verdi.de>.
- World Vision Deutschland e. V. (2007): Kinder in Deutschland 2007. 1. World Vision Kinderstudie, bearbeitet von Klaus Hurrelmann, Sabine Andresen und TNS Infratest Sozialforschung. Frankfurt am Main.
- Wüstendörfer, Werner (2008): „Dass man immer nein sagen muss“. Eine Befragung der Eltern von Grundschulkindern mit Nürnberg-Pass, herausgegeben von der Stadt Nürnberg, Amt für Existenzsicherung und Soziale Integration – Sozialamt, Nürnberg.
- Zukunftsforum Familie e. V. (ZFF) (2009): Kinder brauchen mehr! Unser Vorschlag für eine Kindergrundsicherung. Berlin, Februar 2009. Download von www.zff-online.de.