

SOEPpapers

on Multidisciplinary Panel Data Research

87

Irene Becker
Richard Hauser

**Vom Kinderzuschlag zum Kindergeldzuschlag:
ein Reformvorschlag zur Bekämpfung von Kinderarmut**

Berlin, Februar 2008

SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research at DIW Berlin

This series presents research findings based either directly on data from the German Socio-Economic Panel Study (SOEP) or using SOEP data as part of an internationally comparable data set (e.g. CNEF, ECHP, LIS, LWS, CHER/PACO). SOEP is a truly multidisciplinary household panel study covering a wide range of social and behavioral sciences: economics, sociology, psychology, survey methodology, econometrics and applied statistics, educational science, political science, public health, behavioral genetics, demography, geography, and sport science.

The decision to publish a submission in SOEPpapers is made by a board of editors chosen by the DIW Berlin to represent the wide range of disciplines covered by SOEP. There is no external referee process and papers are either accepted or rejected without revision. Papers appear in this series as works in progress and may also appear elsewhere. They often represent preliminary studies and are circulated to encourage discussion. Citation of such a paper should account for its provisional character. A revised version may be requested from the author directly.

Any opinions expressed in this series are those of the author(s) and not those of DIW Berlin. Research disseminated by DIW Berlin may include views on public policy issues, but the institute itself takes no institutional policy positions.

The SOEPpapers are available at
<http://www.diw.de/soeppapers>

Editors:

Georg **Meran** (Vice President DIW Berlin)

Gert G. **Wagner** (Social Sciences)

Joachim R. **Frick** (Empirical Economics)

Jürgen **Schupp** (Sociology)

Conchita **D'Ambrosio** (Public Economics)

Christoph **Breuer** (Sport Science, DIW Research Professor)

Anita I. **Drever** (Geography)

Elke **Holst** (Gender Studies)

Frieder R. **Lang** (Psychology, DIW Research Professor)

Jörg-Peter **Schräpler** (Survey Methodology)

C. Katharina **Spieß** (Educational Science)

Martin **Spieß** (Survey Methodology)

Alan S. **Zuckerman** (Political Science, DIW Research Professor)

ISSN: 1864-6689 (online)

German Socio-Economic Panel Study (SOEP)
DIW Berlin
Mohrenstrasse 58
10117 Berlin, Germany

Contact: Uta Rahmann | urahmann@diw.de

**Vom Kinderzuschlag zum Kindergeldzuschlag:
ein Reformvorschlag zur Bekämpfung von Kinderarmut**

*von Irene Becker und Richard Hauser**

Dezember 2007

* Wir danken der **Hans-Böckler-Stiftung** für die Förderung dieser Arbeit, die unter gleichem Titel als Forschungsbericht (Projekt-Nr. S-2007-19-4) der Stiftung zugegangen ist.

Vom Kinderzuschlag zum Kindergeldzuschlag: ein Reformvorschlag zur Bekämpfung von Kinderarmut

Kurzfassung

Mit dem im Zuge der Hartz IV-Reform 2005 eingeführten Kinderzuschlag sollte vermieden werden, dass Familien von ALG II und Sozialgeld abhängig werden, deren Einkommen zwar zur Deckung des elterlichen minimalen Lebensstandards, nicht aber für das Existenzminimum des Kindes bzw. der Kinder reicht. Die Auswirkungen der neuen Transferart auf die Einkommenssituation von Familien sind allerdings sehr gering – in den Jahren 2005 und 2006 wurde lediglich für etwa 90.000 Kinder (1% aller kindergeldberechtigten Kinder) der Kinderzuschlag gewährt. In der vorliegenden Studie, die von der *Hans-Böckler-Stiftung* gefördert wurde, werden zunächst als wesentliche Gründe für die geringe Reichweite des Kinderzuschlags die komplizierten und restriktiven Regelungen aufgezeigt, die auch dem Ziel eines Abbaus von verdeckter Armut von Familien entgegenstehen. Daran anknüpfend wird ein Reformkonzept zur Bekämpfung von Kinderarmut entwickelt und eine quantitative Abschätzung der unmittelbaren Reformwirkungen vorgenommen. Bei der Gestaltung des Reformvorschlags wurde an *Grundprinzipien des allgemeinen Familienleistungsausgleichs* angeknüpft. Dieser sollte unabhängig von der jeweiligen Armutsursache das Existenzminimum des Kindes nicht nur von der Steuer freistellen, sondern im Bedarfsfall durch positive Transfers – mit einem Kindergeldzuschlag von maximal 150 Euro – gewährleisten. Das von der Einkommensanrechnung freizustellende elterliche Existenzminimum sollte pauschal berücksichtigt, darüber hinaus gehendes Einkommen nur zu 50% angerechnet werden.

Aus einer Simulationsrechnung auf Basis des *Sozio-ökonomischen Panels 2006* ergibt sich für etwa 3,6 Mio. Kinder ein Anspruch auf Kindergeldzuschlag, was knapp einem Fünftel aller Kinder, für die Kindergeld bezogen wird, entspricht. Unter den Kindern von Alleinerziehenden würde die Empfängerquote mit gut einem Drittel weit überdurchschnittlich ausfallen. Die fiskalischen Kosten des Reformmodells würden sich auf etwa 4 Mrd. Euro jährlich belaufen. Die derzeit bei etwa 18% liegende Armutsquote von Kindern, für die Kindergeld bezogen wird, würde um etwa vier Prozentpunkte zurückgehen. Mit etwa zwei Dritteln lebt der größte Teil der potenziellen Anspruchsberechtigten in erwerbstätigen Familien, und die relativ stärkste Verminderung der Armutsquote ergibt sich bei Familien mit Vollzeiterwerbstätigkeit.

Inhalt

1	Einführung in die Fragestellung	2
2	Der Kinderzuschlag nach gegenwärtigem Recht	3
2.1	Gesetzliche Ausgestaltung	3
2.2	Amtliche Daten belegen geringe Wirksamkeit	5
2.3	Kritische Würdigung	7
3	Reformvorschläge	9
4	Verbesserter Familienleistungsausgleich als Alternative	11
4.1	Der Kindergeldzuschlag zur Grundsicherung von Kindern – Grundzüge des Reformvorschlags	11
4.2	Konzeptionelle Ausgestaltung im Detail	14
5	Schätzung der Reformeffekte	21
5.1	Datenquelle und Messkonzept	21
5.1.1	Das sozio-ökonomische Panel 2006	22
5.1.2	Einkommenskonzept	23
5.2	Skizzierung des Simulationsmodells	29
5.3	Unmittelbare Effekte des Kindergeldzuschlags	32
5.3.1	Potenzielle Anspruchsberechtigte und fiskalische Kosten	32
5.3.2	Auswirkungen auf das Ausmaß relativer Einkommensarmut	37
5.3.2.1	Armutsgrenzen nach Familientypen	37
5.3.2.2	Reformeffekte auf (gruppenspezifische) Armutsquoten der Gesamtbevölkerung	38
5.3.2.3	Reformeffekte auf Armutsquoten von Familien und von Kindern	40
5.3.2.4	Reformeffekte nach Erwerbskonstellationen in den Familien	43
6	Zusammenfassung	47
	Literatur	50

1 Einführung in die Fragestellung

Nach vorliegenden empirischen Ergebnissen steigen sowohl das Ausmaß relativer Armut als auch Bedürftigkeit i. S. d. früheren Bundessozialhilfegesetzes bzw. neuerdings des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) seit Jahrzehnten.¹ Zudem muss von einer hohen Dunkelziffer der Armut – d. h. der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Grundsicherungsleistungen (verdeckte Armut) – ausgegangen werden. So kamen vor der Hartz IV-Reform auf drei Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt (außerhalb von Einrichtungen) mindestens zwei weitere Anspruchsberechtigte.² Das sozialstaatliche Ziel der Armutsvermeidung und Armutsbekämpfung wird offensichtlich verletzt, was im Falle von Familien als besonders gravierend einzustufen ist. Denn damit wird nicht nur das Ziel der Bedarfsgerechtigkeit verfehlt. Auch die Möglichkeiten zur Annäherung an Chancengerechtigkeit werden massiv beeinträchtigt. Eine ausreichende materielle Versorgung von Kindern ist eine Grundvoraussetzung nicht nur für die physische Gesundheit, sondern auch für die Entwicklung kognitiver Fähigkeiten und sozialer Kompetenzen in Kindheit und Jugend.

Die quantitative Bedeutung des Problems der Kinder- bzw. Familienarmut ergibt sich teilweise aus der amtlichen Statistik:

- Von 1980 bis 2004 – also bis zum Inkrafttreten der Hartz IV-Reform – ist die Sozialhilfequote der Kinder unter 7 Jahren von 2% auf fast 10% gestiegen; damit waren Ende 2004 gut eine halbe Million kleine Kinder betroffen.
- Derzeit liegt die Zahl der Bedarfsgemeinschaften mit Kindern unter 15 Jahren, die Leistungen zur Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II beziehen, bei 1,1 Mio. (vorläufige Zahlen der Bundesagentur für Arbeit für November 2007) und damit – trotz des seit Mitte 2006 beobachtbaren konjunkturellen Aufschwungs – auf dem gleichen Niveau wie vor zwei Jahren; demgegenüber hat sich die Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Leistungsbezug insgesamt zwischen November 2005 und November 2007 von 3,9 Mio. um 10% auf 3,5 Mio. vermindert.
- In den Bedarfsgemeinschaften mit Kindern im Leistungsbezug leben gegenwärtig etwa 1,8 Mio. Kinder unter 15 Jahren. Auch dies entspricht ungefähr der Zahl vom November 2005, während die Gesamtzahl der Personen mit Arbeitslosengeld II (ALG II) bzw. Sozialgeld von ca. 7,1 Mio. um 4% auf 6,8 Mio. zurückgegangen ist.

¹ Vgl. Hauser/Becker 2001b: 113-135; Hauser/Becker 2005: 135-157; Deutsche Bundesregierung 2005: 108f. der Anhänge (Anhangtabelle II.4), Statistisches Bundesamt 2006.

² Vgl. Becker/Hauser 2005: 221.

Hinzu kommt die Zahl der Kinder in verdeckter Armut, die mit einer Simulationsrechnung für Anfang 2005 auf 1 Mio. geschätzt wurde.³

Die vorliegenden Daten zeigen also, dass das „letzte Netz“ der sozialen Sicherung, das nicht für die Absicherung typischer Lebensrisiken, sondern für außergewöhnliche Problemkonstellationen „eingezogen“ wurde, mittlerweile breite Bevölkerungskreise auffangen muss und zudem nicht alle Bedürftigen erreicht. Mit dem 2005 im Zuge der Hartz IV-Reform eingeführten Kinderzuschlag sollte dem – bei gleichzeitiger Förderung von Leistungsanreizen durch eine bei Erwerbseinkommen verminderte Transferenzzugsrate von 70% – entgegenge wirkt werden. Dies ist aber offenbar nur sehr begrenzt gelungen, da die Empfängerzahlen von Kinderzuschlag weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben sind. Wesentliche Ursachen sind in der derzeitigen Ausgestaltung des Konzepts und der komplizierten Verfahrensweise zu sehen. Von daher wird das Instrument des Kinderzuschlags von Wissenschaft und Verbänden kritisiert. Die Politik hat die Einwendungen insofern aufgegriffen, als die Koalition aus CDU/CSU und SPD eine Überprüfung und Reform der derzeitigen Ausgestaltung des Kinderzuschlags auf die Agenda gesetzt hat. Vor diesem Hintergrund werden mit der vorliegenden Studie das Konzept des Kinderzuschlags kritisch gewürdigt und eine Reformoption entwickelt, für die schließlich eine quantitative Abschätzung der fiskalischen und Verteilungswirkungen erfolgt.

2 Der Kinderzuschlag nach gegenwärtigem Recht

2.1 Gesetzliche Ausgestaltung

Der Kinderzuschlag wurde mit der Harz IV-Reform als einkommensabhängige, zeitlich befristete Ergänzung zum Kindergeld eingeführt und ist derzeit in § 6a Bundeskindergeldgesetz (BKGG) geregelt. Mit dieser Transferleistung sollen Familien erreicht werden, in denen das Einkommen zwar für die Existenzsicherung der Eltern(teile), nicht aber für die der Kinder ausreicht. Damit handelt es sich um eine gegenüber dem ALG II und Sozialgeld vorrangige Sozialleistung. Die konstruktiven Elemente des Konzepts des Kinderzuschlags lassen sich wie folgt skizzieren.⁴

- a) Explizites Ziel des Kinderzuschlags ist es, Hilfebedürftigkeit i. S. d. SGB II infolge von Unterhaltsverpflichtungen gegenüber im Haushalt lebenden Kindern (bis zum Alter von 25 Jahren) zu vermeiden (§ 6a Abs. 1 Nr. 3 BKGG). Damit wird nicht an Ziele des allge-

³ Vgl. Becker 2006: 37.

⁴ Vgl. in diesem Zusammenhang auch Martens 2006 und Steffen 2007.

meinen Familienlasten- oder Familienleistungsausgleichs angeknüpft, sondern eine eher technokratische Zielrichtung vorgegeben.

- b) Anspruchsberechtigt sind Personen, die für im Haushalt lebende Kinder unter 25 Jahren Anspruch auf Kindergeld haben (§ 6a Abs. 1 Nr. 1 BKGG).
- c) Der Kinderzuschlag beträgt maximal 140 Euro pro Monat und Kind (§ 6a Abs. 1 Nr. 2 BKGG) zusätzlich zum Kindergeld von 154 Euro bzw. 179 Euro für das vierte Kind und weitere Kinder.
- d) Aus dem unter a) genannten Ziel der Vermeidung von Bedürftigkeit wegen Kindesbedarfs wird die Vorgabe einer – dem sozialen Sicherungssystem ansonsten fremden – Mindesteinkommensgrenze abgeleitet. Das elterliche Einkommen – ohne Kindergeld – muss zumindest das Existenzminimum der Eltern bzw. des Elternteils erreichen, andernfalls besteht kein Anspruch auf Kinderzuschlag, und die Familie wird auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende verwiesen. Die Höhe des Mindesteinkommens wird individuell berechnet und entspricht dem fiktiven ALG II (§ 6a Abs. 1 Nr. 2 BKGG), also der Summe aus Regelsatz (347 Euro bei Alleinerziehenden, 625 Euro bei zusammen lebenden Elternpaaren), gegebenenfalls Mehrbedarfzuschlägen (beispielsweise 125 Euro bei Alleinerziehenden mit einem Kind unter 7 Jahren) und elterlichem Anteil an den Kosten für Unterkunft und Heizung⁵.
- e) Die Mindesteinkommensgrenze fungiert gleichzeitig als Einkommensfreibetrag (§ 6a Abs. 4 Satz 1 BKGG). Denn aus der Zielrichtung des Gesetzes folgt, dass nur das darüber hinaus gehende Einkommen – mit Ausnahme des Kindergeldes und des Wohngeldes – auf den maximalen Kinderzuschlag angerechnet werden kann. Das anzurechnende Einkommen unterliegt einer Transferenzugsrate von 70% im Falle von Erwerbseinkommen und 100% im Falle von sonstigen Einkommen – z. B. Unterhaltszahlungen (§ 6a Abs. 4 Satz 6 und 7 BKGG).
- f) Wie jede bedarfsabhängige Leistung unterliegt der Kinderzuschlag – bzw. bei mehreren Kindern der Gesamtkinderzuschlag – einer Höchsteinkommensgrenze. Diese ergibt sich aber nicht implizit aus Einkommensfreibetrag (= Mindesteinkommensgrenze), maximalem (Gesamt-) Kinderzuschlag und Transferenzugsrate, sondern wegen der o. g. definitiven Vorbedingung der Vermeidung von Hilfebedürftigkeit i. S. d. SGB II aus der Transfergrenze nach eben jenem Gesetz, dem SGB II. Die Höchsteinkommensgrenze entspricht der Summe aus der fiktiven Grundsicherungsleistung, die auf die Eltern bzw. den Eltern-

⁵ Bei der Aufteilung der Wohnkosten auf Eltern und Kinder wurde an den Existenzminimumbericht 2005 der Bundesregierung angeknüpft (§ 6a Abs. 4 Satz 2 BKGG). Danach sinkt der Wohnkostenanteil der Eltern mit zunehmender Zahl der Kinder von 83% auf 45% bzw. von 77% auf 36% bei Alleinerziehenden.

teil zuzurechnen ist, – also dem Mindesteinkommen – und dem maximalen (Gesamt-) Kinderzuschlag (§ 6a Abs. 1 Nr. 2 BKGG).

- g) Der Kinderzuschlag wird – analog zum ALG II und Sozialgeld – bei Vermögen oberhalb bestimmter (altersabhängiger) Grenzwerte versagt.
- h) Der Bezug des Kinderzuschlags ist auf drei Jahre befristet (§ 6a Abs. 2 Satz 3 BKGG).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die institutionellen Regelungen des Kinderzuschlags ebenso komplex sind wie die des SGB II und dass Antrags- und Prüfungsverfahren dementsprechend aufwändig sind. Zudem ergibt sich aus der Setzung einer Mindest- sowie einer Höchsteinkommensgrenze ein nur sehr schmales Segment der Einkommensverteilung, in welchem ein Anspruch auf Kinderzuschlag besteht.

2.2 Amtliche Daten belegen geringe Wirksamkeit

Ein Blick auf Tabelle 1 zeigt, dass die Reichweite des Kinderzuschlags sehr gering ist. In den Jahren 2005 und 2006 wurden zwar 830.000 Anträge gestellt und immerhin 92% davon erledigt. Die Antragsbearbeitung führte aber in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle zu einer Ablehnung. Letztlich sind bisher nur 12% der erledigten Anträge bewilligt worden, so dass nur in 90.000 Fällen bzw. für 1% der Kindergeldberechtigten⁶ die ergänzende Leistung gewährt wurde. Das Ausgabenvolumen belief sich 2006 auf lediglich knapp 140 Mio. Euro. Dies kontrastiert mit dem in vielen Studien belegten Ausmaß von Kinderarmut und verdeckter Armut.

Tabelle 1: Gestellte, erledigte und bewilligte Anträge auf Kinderzuschlag

	2005 ¹	2006	insgesamt	
			absolut	relativ zu KiG-Berechtigten ²
gestellte Anträge	621.246	208.814	830.060	9,0%
erledigte Anträge				
– absolut	522.883	241.976	764.859	8,3%
– relativ zu gestellten Anträgen			92,1%	
bewilligte Anträge				
– absolut	53.570	38.009	91.579	1,0%
– relativ zu erledigten Anträgen	10,2%	15,7%	12,0%	

¹ einschließlich der bereits 2004 für 2005 gestellten Anträge.

² Ende 2006 haben 9,2 Mio. Personen Kindergeld für ein Kind oder mehrere Kinder bezogen (ohne Beschäftigte des öffentlichen Dienstes); vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2007: Tab. 8.14.

Quelle: Deutscher Bundestag 2007a: 6.

⁶ Unter Berücksichtigung der Leistungsempfänger des öffentlichen Dienstes ergäbe sich eine noch geringere Quote.

Die geringe Empfängerzahl steht auch im Gegensatz zu einer ex ante-Schätzung der unmittelbaren Auswirkungen eines dem Kinderzuschlag ähnlichen Reformvorschlags, der unter dem Begriff „Kindergeldzuschuss“ bereits 2001 vorgelegt wurde (Hauser/Becker 2001a). Die Simulation des Kindergeldzuschusses auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 1998 ergab, dass etwa ein Sechstel der Kindergeldberechtigten Anspruch auf die ergänzende bedarfsabhängige Leistung gehabt und das potenzielle Anspruchsvolumen – nach Abzug von Einsparungen bei der Sozialhilfe – etwa 3,2 Mrd. Euro erreicht hätte.⁷ Die enorme Diskrepanz zwischen diesen Ergebnissen und der faktischen Reichweite des derzeit gültigen Kinderzuschlags ist allerdings durchaus erklärbar, wenn die unterschiedlichen Parameter der beiden Reformkonzepte betrachtet werden. Zwar lag auch dem Reformvorschlag des Kindergeldzuschusses von 2001 das Ziel zugrunde, das Existenzminimum von Kindern außerhalb der Grundsicherung – damals der Sozialhilfe – zu gewährleisten. Das ursprünglich vorgeschlagene Konzept ist aber vergleichsweise großzügig ausgestaltet, da der maximale Kindergeldzuschuss auf monatlich 150 Euro (statt auf 140 Euro) pro Kind gesetzt ist, keine Mindesteinkommensgrenze vorgesehen ist, das zu berücksichtigende Einkommen nur zur Hälfte (statt zu 70% bzw. 100%) angerechnet und die implizite Höchsteinkommensgrenze – resultierend aus Einkommensfreibetrag, maximalem Kindergeldzuschuss und Transferentzugsrate – nicht durch eine explizite Kappung unterlaufen wird. Infolge dieser Regelungen des Reformmodells von 2001 ist der Einkommensbereich, in dem ein Anspruch auf Kindergeldzuschuss besteht, wesentlich breiter als der enge Einkommenskorridor für den derzeitigen Kinderzuschlag. Hierin ist die wesentliche Ursache für die hohe potenzielle Empfängerzahl, die sich aus der ex ante-Schätzung ergeben hat, zu sehen. Einschränkend ist freilich zu berücksichtigen, dass die Simulation des ursprünglichen Reformmodells von einer 100%igen Inanspruchnahme des Kindergeldzuschusses ausgegangen ist; bei einer geringeren Quote der Inanspruchnahme des einkommensabhängigen Kindergeldzuschusses wäre die Reichweite des Konzepts entsprechend begrenzter, aber auf jeden Fall wesentlich größer als beim derzeitigen Kinderzuschlag.

Die mit den amtlichen Daten belegte geringe Reichweite des Transfers ist also institutionell bedingt, wobei der häufigste Ablehnungsgrund nicht etwa ein zu hohes Einkommen, sondern ein zu geringes Einkommen war. Wie aus Tabelle 2 hervorgeht, wurden im Jahr 2005 etwa zwei Fünftel, im Jahr 2006 etwa ein Drittel der Anträge abgelehnt, weil das Einkommen der Bedarfsgemeinschaft geringer als die Mindestgrenze ausfiel; nur etwa die Hälfte dieser Fami-

⁷ Vgl. Becker/Hauser 2003: 285 (Tab. 11.3a).

lien hat nach der Ablehnung des Kinderzuschlags ALG II und Sozialgeld beantragt⁸ – wieder ein Indikator für eine hohe Dunkelziffer der Armut bei Kindern bzw. Familien.

Tabelle 2: Verteilung der Gründe für eine Ablehnung des Kinderzuschlags

	2005	2006
Mindesteinkommensgrenze wird unterschritten	41,3%	33,0%
Höchsteinkommensgrenze wird überschritten	11,3%	3,6%
Hilfebedürftigkeit wird nicht vermieden	3,9%	2,3%
Gesamtbedarf ist durch eigenes Einkommen gedeckt	10,2%	17,1%
Sonstige fallbezogene Ablehnungsgründe ¹	21,7%	36,9%
Einkommen/Vermögen des Kindes höher als Kinderzuschlag	10,8%	6,6%
Sonstige kindbezogene Ablehnungsgründe ²	0,9%	0,4%

¹ Bei den Ablehnungen aus sonstigen Gründen handelt es sich um Fälle, in denen der Bescheid nicht zentral ergeht, sondern von der Familienkasse vor Ort erstellt wird.

² z. B. Überschreiten der Altersgrenze.

Quelle: Deutscher Bundestag 2007a: 7.

Aber auch der Anteil der Ablehnungen wegen fehlender Bedürftigkeit i. S. d. Gesetzes ist hoch, wenn alle hierzu zu rechnenden einzelnen Gründe zusammengefasst werden.⁹ Er liegt bei ungefähr einem Drittel (2005) bzw. gut einem Viertel (2006). Dies ist angesichts der rigiden Einkommens- und Vermögensanrechnung und der expliziten Höchsteinkommensgrenze, welche den Effekt der bei Erwerbstätigen auf 70% gesetzten Transferentzugsrate eliminiert, nicht überraschend.

2.3 Kritische Würdigung

Wesentliche Aspekte einer kritischen Würdigung politischer Maßnahmen sind Effizienzkriterien. Eine Bewilligungsquote beim Kinderzuschlag von nur 12% signalisiert einen im Verhältnis zur Transfergewährung unverhältnismäßig hohen Aufwand. Dies gilt sowohl für die Bürger(innen), bei denen die – mehrheitlich erfolglose – Transferbeantragung Zeit-, Informations- und Wegekosten verursacht, als auch für die öffentliche Verwaltung, wo Kapazitäten für die Erledigung meist aussichtsloser Anträge gebunden werden¹⁰. Dieses offensichtliche Missverhältnis zwischen Anträgen und Bewilligungen ist zu einem erheblichen Teil auf die Verankerung einer Mindesteinkommensgrenze im Gesetz zurückzuführen¹¹: Bei einem be-

⁸ Vgl. Deutscher Bundestag 2007a: 11.

⁹ Relevant sind hier – neben dem Überschreiten der Höchsteinkommensgrenze – die Ablehnungen wegen Deckung des Gesamtbedarfs durch eigenes Einkommen (die Höchsteinkommensgrenze wird also gerade erreicht) und wegen zu hohen Einkommens und/oder Vermögens des Kindes.

¹⁰ Eine Abschätzung der Verwaltungskosten des Kinderzuschlags findet sich bei Martens 2006.

¹¹ Vgl. dazu ausführlich Steffen 2007.

darfsabhängigen Transfer ist die Vorbedingung, ein bestimmtes Einkommensniveau zu *überschreiten*, ein Novum, das intuitiv nicht einleuchtend ist und von dem weite Bevölkerungskreise keine Kenntnis hatten und vermutlich weiterhin nicht haben. Aber selbst wenn die Information über eine beim Kinderzuschlag zu beachtende Mindesteinkommensgrenze vorhanden ist, kann ihre konkrete Höhe im Einzelfall kaum abgeschätzt werden. Denn hierzu müssten nicht nur die komplizierten Regeln des SGB II, sondern beispielsweise auch die des Wohngeldgesetzes berücksichtigt werden.¹² Wenn sich aber die Mindesteinkommensgrenze für die Familien des unteren Einkommensbereichs nicht einfach erschließen lässt, bleibt auch die Höchsteinkommensgrenze – Mindesteinkommensgrenze zuzüglich maximaler (Gesamt-) Kinderzuschlag – eine Unbekannte.

Abgesehen von der mangelnden Effizienz des Kinderzuschlags infolge von einer sehr hohen Kosten-Nutzen-Relation sind aber auch Fragen der Zielgerechtigkeit der Maßnahme zu prüfen. Neben dem Ziel der Vermeidung von Bedürftigkeit i. S. d. SGB II infolge von Kindesbedarf sollte mit einer Transferentzugsrate, die wie ein impliziter Steuersatz wirkt, von „nur“ 70% bei Einkommen aus Erwerbstätigkeit – gegenüber 100% bei allen anderen Einkommen – ein merklicher Arbeitsanreiz gesetzt werden. Bei gleichzeitigem Bezug von Wohngeld kann sich der gewünschte Effekt aber nicht einstellen. Denn das mit steigendem Erwerbseinkommen aus den verschiedenen Anrechnungsvorschriften folgende gleichzeitige Abschmelzen von Wohngeld *und* Kinderzuschlag führt zu effektiven Transferentzugsraten von weit mehr als 70%, zu unstetigen Einkommensverläufen und teilweise zu impliziten Steuersätzen von 100% oder gar mehr.¹³

Darüber hinaus stellt sich aber auch die eher grundsätzliche Frage nach der Zielgerechtigkeit einer besonderen Grundsicherung für Kinder, die auf eine eng abgegrenzte Teilgruppe beschränkt ist und deren Bemessung kaum anders erfolgt als die allgemeine Grundsicherung. Die Bundesregierung stellt fest, dass sie ihr Ziel, für 150.000 Kinder die Hilfebedürftigkeit zu vermeiden, näherungsweise erreicht hat (Deutscher Bundestag 2007a: 12). Dazu ist anzumerken, dass auch die Kinder, für die Kinderzuschlag gewährt wird, hilfebedürftig sind – nicht i. S. d. SGB II sondern i. S. d. § 6a BKGG – und dass sie lediglich in einer anderen Statistik über „bekämpfte“ Armut erscheinen. Die Bundesregierung sieht zudem in dem derzeitigen Kinderzuschlag ein erfolgreiches Instrument zur „Vereinbarung von positiven Erwerbsanrei-

¹² Eine Darstellung des Kinderzuschlags im Kontext des SGB II, der Steuergesetzgebung, des Wohngeldgesetzes, des Unterhaltsrechtes bzw. Unterhaltsvorschussrechtes und der Regelung der geringfügigen Beschäftigung findet sich bei Martens (2006) anhand von Simulationsrechnungen für zahlreiche Fallbeispiele.

¹³ Dies wird an den Simulationsergebnissen für typisierte Familien bei Martens (2006) deutlich. Die Bundesregierung hat den „disincentive“-Effekt der mangelnden Abstimmung von Wohngeld und Kinderzuschlag mittlerweile als negativ bezeichnet; vgl. Deutscher Bundestag 2007a: 11.

zen mit der Bekämpfung von Kinderarmut“ in einem engen „Teilbereich des Arbeitsmarktes“ (Deutscher Bundestag 2007a: 13). Mit dieser Zielrichtung sind allerdings Ungleichbehandlungen von Kindern verbunden, die über die Unterschiede zwischen ALG II/Sozialgeld und Kinderzuschlag hinausgehen. Benachteiligt werden Kinder, deren Eltern bei Unterschreitung der Mindesteinkommensgrenze keinen Antrag auf das nachrangige ALG II und Sozialgeld stellen. Die potenziellen Gründe für diese Zurückhaltung sind vielfältig. Fehlende oder falsche Informationen, abweisende Behandlung bei der ARGE, Stigmatisierungsängste, aber auch die Befürchtung, zu einem Wohnungswechsel oder zu einer Ausweitung der Beschäftigung gezwungen zu werden¹⁴, können Eltern von einer Beantragung der allgemeinen Grundsicherung abhalten. Es ist nicht einsichtig, warum diesen Familien nicht zumindest der Kinderzuschlag gewährt werden soll. Die beim derzeitigen Kinderzuschlag vorgesehene Mindesteinkommensgrenze ist also nicht nur aus Effizienzgründen – die weitgehende Unkenntnis der komplizierten Regelung führt zu einer hohen Quote aussichtsloser Anträge –, sondern auch unter normativen Gesichtspunkten problematisch.

3 Reformvorschläge

Angesichts des weiterhin hohen Ausmaßes von Kinderarmut und insbesondere der großen Zahl von Familien mit Bezug von ALG II und Sozialgeld sowie der geringen Reichweite des Kinderzuschlags sind u. A. vom Paritätischen Wohlfahrtsverband (Martens 2007: 8-10) und vom Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB 2007: 7), aber auch vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ 2007) Reformvorschläge entwickelt worden. Diese stimmen insofern überein, als sie bei anhaltend prekärer Einkommenssituation eine unbefristete Gewährung des Kinderzuschlags vorsehen und durch Veränderungen hinsichtlich der Mindest- und Höchsteinkommensgrenze mehr Familien erreichen wollen. Die Konzepte variieren allerdings in einigen Details.

- Sowohl der Paritätische Wohlfahrtsverband als auch der Deutsche Gewerkschaftsbund plädieren für eine Absenkung der Mindesteinkommensgrenze. Konkret schlägt der DGB vor, den Kinderzuschlag ab einem Einkommen der Eltern in Höhe von 80% ihres eigenen Existenzminimums zu gewähren, allerdings nur bei hohem Erwerbsumfang der Eltern¹⁵; der Sinn dieser Einschränkung bleibt erklärungsbedürftig. Demgegenüber schlägt das BMFSFJ eine Abschaffung der Mindesteinkommensgrenze vor.

¹⁴ Eltern berücksichtigen bei der Entscheidung über eine Ausweitung der Beschäftigung das Kindeswohl stärker als das zuständige Grundsicherungsamt.

¹⁵ Die herabgesetzte Mindesteinkommensgrenze soll nur dann gelten, wenn das Einkommen der Eltern aus einer Vollzeitarbeit (bei Ehepaaren) bzw. bei Alleinerziehenden aus einer Erwerbstätigkeit von mindestens 30 Wochenstunden stammt.

- Der Paritätische Wohlfahrtsverband schlägt zudem vor, die Mindesteinkommensgrenze an einem pauschalisierten Existenzminimum der Eltern zu orientieren, also von den individuellen Wohnkosten zu abstrahieren und eine Pauschale anzusetzen. Damit soll ein vereinfachtes und durchschaubares Verfahren ermöglicht werden. Das BMFSFJ verfolgt das gleiche Ziel, indem es eine „einheitliche Bemessungsgrenze“ – gemeint ist der frei zu stellende elterliche Einkommensteil – vorschlägt.
- Demgegenüber würde nach dem DGB-Konzept die Berücksichtigung der individuellen Wohnkosten bei der Berechnung des elterlichen Existenzminimums beibehalten werden, diese sollten aber nach einem veränderten Schlüssel – nämlich mit pro Kopf gleichen Beträgen – auf die Haushaltsmitglieder zugerechnet werden. Derzeit werden den Eltern höhere Kostenanteile zugerechnet¹⁶, was implizit zu einer vergleichsweise hohen Mindesteinkommensgrenze führt, die von vielen Familien nicht erreicht wird.
- Der Paritätische Wohlfahrtsverband fordert ebenso wie das BMFSFJ eine Abschaffung der Höchsteinkommensgrenze – eine obere Einkommensgrenze ergäbe sich dann lediglich implizit aus dem elterlichen Existenzminimum und der Transferenzugsrate –, der DGB fordert eine Anhebung der derzeitigen oberen Einkommensgrenze ohne nähere Spezifizierung.
- Der Paritätische Wohlfahrtsverband plädiert für eine einheitliche Transferenzugsrate von 80% gegenüber derzeit 70% bei Erwerbseinkommen und 100% bei sonstigen Einkommen. Demgegenüber setzen sich der Deutsche Gewerkschaftsbund und das BMFSFJ für eine Transferenzugsrate von nur 50% bei Erwerbseinkommen ein, nicht aber für eine Abmilderung der vollständigen Anrechnung von sonstigen Einkommen, z. B. von Unterhaltszahlungen.

Im Gegensatz zum DGB und BMFSFJ fordert der Paritätische Wohlfahrtsverband – entsprechend seiner Kritik an der derzeitigen Höhe der Regelleistungen nach dem SGB II bzw. XII – über die genannten Punkte hinaus eine etwa 20%ige Heraufsetzung der Höhe des maximalen Kinderzuschlags. Eine noch wesentlich stärkere Anhebung beinhaltet das jüngst von der Arbeitnehmerkammer Bremen (Steffen 2007) veröffentlichte Reformmodell. Danach sollte der maximale Kinderzuschlag von derzeit 140 Euro auf 200 Euro für unter 14jährige und auf 270 Euro für ab 14jährige Kinder erhöht werden; bei Alleinerziehenden sollte eine weitere Erhö-

¹⁶ Bei Paaren mit einem Kind (zwei Kindern) werden den Eltern 83% (71%) der Wohnkosten, bei Alleinerziehenden mit einem Kind dem Elternteil 77% der Wohnkosten zugeordnet.

hung gemäß dem entsprechenden Mehrbedarfzuschlag nach dem SGB II¹⁷ erfolgen. Insofern geht das Konzept der Arbeitnehmerkammer Bremen weit über die anderen Reformvorschläge hinaus. Andererseits sollen nur Eltern mit überwiegend aus – mehr als geringfügiger – Erwerbstätigkeit stammendem Einkommen anspruchsberechtigt sein, und die beim derzeitigen Kinderzuschlag geltende Vorbedingung, dass SGB II-Hilfebedürftigkeit vermieden wird, ist im Bremer Modell weiter enthalten. Auch das mit der empfohlenen Kinderzuschlagsreform verknüpfte Konzept eines höheren Wohngeldes ist auf erwerbstätige Eltern beschränkt. Das Reformmodell der Arbeitnehmerkammer Bremen ist also trotz der – wie bei den anderen Reformvorschlägen – geforderten Abschaffung von Mindest- und Höchsteinkommensgrenze selektiver als die anderen Modelle ausgestaltet.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass mit allen Vorschlägen der Kinderzuschlag zu einer Unterstützung eines größeren Kreises der Kinder des Niedrigeinkommensbereichs ausgebaut werden könnte. Eine merkliche Vereinfachung des Bemessungsverfahrens und Reduzierung des Verwaltungsaufwands mit der Chance einer deutlichen Verminderung verdeckter Armut ist aber nur in den Konzepten des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes und des BMFSFJ angelegt. Und schließlich beinhaltet lediglich der Ansatz des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes die Umorientierung des Kindergeldes in Richtung auf eine allgemeine Kindergrundsicherung, da keine Diskriminierung von Kindern nach dem Erwerbsstatus der Eltern – weder bei den Voraussetzungen für einen Anspruch dem Grunde nach, noch beim Ausmaß der Einkommensanrechnung – vorgesehen ist.

4 Verbesserter Familienleistungsausgleich als Alternative

4.1 Der Kindergeldzuschlag zur Grundsicherung von Kindern – Grundzüge des Reformvorschlags

Als eine wesentliche Ursache von Kinder- bzw. Familienarmut ist der unzureichende Familienleistungsausgleich anzusehen. So wird zwar das sächliche Existenzminimum eines Kindes in Höhe von derzeit 304 Euro – neben einer Pauschale für den Betreuungs- und Erziehungsaufwand – von der Steuer freigestellt, nicht aber mit dem Kindergeld (154 Euro, 179 Euro für das vierte und jedes weitere Kind) gewährleistet. Auch die Kombination von Kindergeld und Kinderzuschlag greift zu kurz, da die Konstruktion des Kinderzuschlags – wie im Vorherge-

¹⁷ Dieser beträgt laut § 21 Abs. 3 SGB II

- 36% des Eckregelsatzes (125 Euro) bei Alleinerziehenden mit einem Kind unter sieben Jahren oder mit zwei oder drei Kindern unter sechzehn Jahren
- oder 12% des Eckregelsatzes je Kind, falls sich daraus ein höherer Betrag ergibt, maximal aber 60% des Eckregelsatzes (208 Euro).

henden ausgeführt – sehr stark an die jüngsten arbeitsmarktpolitischen Gesetzgebungen angelehnt ist. Dies führt zu einer selektiv abgegrenzten Zielgruppe von Kindern, nicht aber zu einer Verbesserung des allgemeinen Familienleistungsausgleichs, die dem unteren Einkommenssegment unabhängig von der Ursache der prekären Situation und der „Armutslücke“ zugute kommen soll. Die Bundesregierung hat die Selektivität des derzeitigen Kinderzuschlags ansatzweise anerkannt, da sie eine Überprüfung der Maßnahme für ratsam hält, „die stärker als bisher den Ansatz einer eigenständigen kindorientierten Familienleistung mit der Aufwertung von Niedrigeinkommen zu vereinbaren sucht“ (Deutscher Bundestag 2007a: 13). Zur Überwindung der beschriebenen Schwächen der gegenwärtigen Regelungen schlagen wir einen Kindergeldzuschlag als eigenständige Transferart des Familienleistungsausgleichs vor, der eine bedarfsabhängige Kindergrundsicherung außerhalb des SGB II für alle Kinder im unteren Einkommensbereich gewährleistet. Die Abkoppelung vom SGB II scheint uns insofern geboten, als die Existenzsicherung von Kindern unabhängig vom Prinzip des „Förderns und Forderns“ gewährleistet werden sollte.

Bei dem im Folgenden dargestellten Konzept handelt es sich um eine Ergänzung des regulären Kindergeldes – deshalb wählen wir den Begriff *Kindergeldzuschlag* statt *Kinderzuschlag* –, die vom Einkommen der Familie abhängig, aber ohne weitere Vorbedingungen gestaltet ist, insbesondere ohne Bedingungen, die an die Grundsicherung für Arbeitsuchende geknüpft sind. Entsprechend den Grundprinzipien des Familienleistungsausgleichs bedeutet dies insbesondere,

- dass eine pauschalisierte Bemessung des Existenzminimums zugrunde gelegt wird (zur Konkretisierung vgl. Punkt 12 im folgenden Abschnitt 4.2),
- dass der maximale Kindergeldzuschlag der Differenz zwischen Existenzminimum des Kindes und Kindergeld entspricht,
- dass das Vermögen unberücksichtigt bleibt,
- dass es keine Mindesteinkommensgrenze gibt,
- dass die Transferentzugsrate, d. h. der implizite Steuersatz auf das anzurechnende Einkommen, wesentlich niedriger als im Rahmen der allgemeinen Grundsicherung und beim derzeitigen Kinderzuschlag gesetzt wird – wir schlagen 50% vor –,
- dass die der Transferentzugsrate implizite Höchsteinkommensgrenze nicht durch eine Sondervorschrift herabgesetzt wird
- und dass der Kindergeldzuschlag im Bedarfsfall unbefristet gewährt wird.

Die empfohlene Abkehr von einer Mindesteinkommensgrenze folgt dabei nicht nur aus den bereits unter 2.3 genannten Gesichtspunkten (die Regelung ist kompliziert, nicht vermittelbar und steht dem Ziel der Bekämpfung verdeckter Armut entgegen), sondern auch aus der vom SGB II unabhängigen Bemessung des Kindergeldzuschlags. Denn im Falle der Vorbedingung, dass das Familieneinkommen (ohne Kindergeld) das pauschalisierte Existenzminimum der (des) Eltern(teils) mindestens erreichen muss, würde ein Teil der Familien durch beide gesetzliche „Raster“ fallen. Bei mehreren Konstellationen würde trotz Unterschreitens einer für den Kindergeldzuschlag definierten Mindesteinkommensgrenze kein Anspruch auf ALG II und Sozialgeld bestehen. Dies gilt beispielsweise, wenn wegen anzurechnenden Vermögens oder wegen unterdurchschnittlicher Wohnkosten kein ALG II-Anspruch besteht. Demzufolge wäre die Einkommenssituation bei einem Teil der Familien mit eigenem Einkommen unter der Mindesteinkommensgrenze wesentlich schlechter als die von Familien mit etwas höheren eigenen Einkommen. Verallgemeinernd ausgedrückt würden Familien, bei denen die „spitz“ berechnete Transfergrenze nach dem SGB II geringer als die pauschal definierte Mindesteinkommensgrenze für den Kindergeldzuschlag ausfällt, ohne jegliche Unterstützung bleiben.

Auch die empfohlene Transferentzugsrate von 50% ergibt sich aus Zielen eines allgemeinen Familienleistungsausgleichs. Für das Steuerrecht hat das Bundesverfassungsgericht mehrfach festgestellt, dass der Staat das Existenzminimum von Kindern ebenso wie das von Erwachsenen nicht besteuern darf. Analog dazu und im Zusammenhang mit dem Ziel der Chancengleichheit von Kindern ergibt sich als weitere Aufgabe eines umfassenden Familienleistungsausgleichs, das Existenzminimum von Kindern staatlicherseits zu gewähren. Dies sollte allerdings nicht als bedingungsloses Grundeinkommen sondern einkommensabhängig erfolgen, da die knappen Mittel, die dem Staat zur Bewältigung seiner familienpolitischen und sonstigen Aufgaben zur Verfügung stehen, dort eingesetzt werden müssen, wo der Bedarf am größten ist.¹⁸ Da der Familienleistungsausgleich in Deutschland im Rahmen des Einkommensteuergesetzes geregelt ist (§§ 31, 32, 62-78 EStG), wäre es systemgerecht, die Kindergrundsicherung als allgemeines Kindergeld in Höhe des Existenzminimums des Kindes einzuführen und dieses erhöhte Kindergeld entsprechend der Leistungsfähigkeit der Eltern zu besteuern – also zum zu versteuernden Einkommen zu rechnen.¹⁹ Als erster Schritt in diese Richtung kann das hier vorgestellte Konzept des Kindergeldzuschlags angesehen werden, wobei zur Begrenzung der Kosten nicht der individuelle Steuersatz, sondern über die hälftige Anrechnung von zu berücksichtigendem Einkommen ein impliziter Steuersatz von 50% angewendet wird.

¹⁸ Vgl. BverfG 1996, 263; zitiert nach Kirner 2002: 54.

¹⁹ Für eine verfassungsrechtliche Prüfung des Konzepts eines zu versteuernden Kindergeldes vgl. Lenze 2007.

Die Grundzüge des Reformvorschlags entsprechen in wesentlichen Punkten den vom BMFSFJ entwickelten Eckpunkten zur Weiterentwicklung des Kinderzuschlags. Wie bereits ausgeführt, wurden vom Ministerium im Sommer 2007 die Abschaffung von Mindest- und Höchststeinkommengrenze – verbunden mit dem Wahlrecht zwischen ALG II und Kinderzuschlag – und der Verzicht auf eine Befristung der Leistung vorgeschlagen. Außerdem wird eine Herabsetzung der Transferenzzugsrate auf 50% erwogen, allerdings nur für Erwerbseinkommen, was u. E. den Prinzipien eines allgemeinen Familienleistungsausgleichs widerspricht. Auch eine Vereinfachung durch einen einheitlichen, also pauschalisierten Freibetrag wird angestrebt, dessen Höhe allerdings offen bleibt.

Das skizzierte Reformmodell entspricht zudem den Vorschlägen, welche die Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen e. V. (AGF)²⁰ (2007) vorgelegt hat. Die in der AGF gebündelten praktischen Erfahrungen mit dem bisherigen Kinderzuschlag führen dort – also in der Interessenvertretung der Betroffenen – offenbar zu den gleichen Schlussfolgerungen wie die eher theoretische Analyse der derzeitigen Regelungen.

4.2 Konzeptionelle Ausgestaltung im Detail

Für die Ausgestaltung des skizzierten Konzepts des Kindergeldzuschlags schlagen wir folgende Regelungen vor, wobei in einzelnen Punkten ein begrenzter Gestaltungsspielraum besteht.

1. Der Kindergeldzuschlag ist eine Leistung im Rahmen des Familienleistungsausgleichs. Er wird zusätzlich zum regulären Kindergeld gewährt. Er ersetzt den bisherigen Kinderzuschlag.
2. Die Höhe des Kindergeldzuschlags für jedes Kind richtet sich nach dem zu berücksichtigenden Einkommen der Bedarfsgemeinschaft. Wie bei anderen Leistungen des Familienleistungsausgleichs findet auch bei der Berechnung des Kindergeldzuschlags keine Vermögensanrechnung statt.
3. Der Kindergeldzuschlag wird den unterhaltsverpflichteten Eltern gewährt. Der Antrag auf Kindergeldzuschlag ist an die Familienkasse bei der Bundesagentur für Arbeit zu richten. Diese prüft den Antrag und leistet die gewährten Kindergeldzuschläge.
4. Jeder, der Anspruch auf Kindergeld nach dem Bundeskindergeldgesetz oder nach dem X. Abschnitt des Einkommensteuergesetzes hat, besitzt auch einen Anspruch dem Grunde

²⁰ In der AGF sind Deutscher Familienverband (DFV), Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen (EAF), Familienbund der Katholiken (FDK) und Verband alleinerziehender Mütter und Väter (VAMV) zusammengeschlossen.

nach auf einen Kindergeldzuschlag, sofern das Kind seinen Wohnsitz und regelmäßigen Aufenthalt auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland hat. Der Kindergeldzuschlag wird solange wie das Kindergeld gewährt.

5. Entsprechend den Regelungen des Asylbewerberleistungsgesetzes haben Asylbewerber für ihre Kinder während des Antragsverfahrens keinen Anspruch auf Kindergeld – sie erhalten lediglich Transfers, die um 25% unter den Regelleistungen der Sozialhilfe liegen – und folglich auch keinen Anspruch auf Kindergeldzuschlag.
6. Mit dem Kindergeldzuschlag soll das Existenzminimum des Kindes gewährleistet werden. Die maximale Höhe des Kindergeldzuschlags ergibt sich also als Differenz zwischen Existenzminimum und Kindergeld. Nach dem Sechsten Existenzminimumbericht der Bundesregierung liegt das sächliche Existenzminimum von Kindern derzeit bei 304 Euro²¹, so dass der maximale Betrag des Kindergeldzuschlags je Kind 150 Euro pro Monat beträgt. Sofern es sich um die Bedarfsgemeinschaft einer/s Alleinerziehenden handelt, soll der maximale Kindergeldzuschlag für das erste Kind auf 250 Euro erhöht werden, um den Sonderbedarfen dieser Familien – analog zum SGB II, aber stärker pauschalisiert – gerecht zu werden.

Die Ableitung der maximalen Höhe des Kindergeldzuschlags aus dem Existenzminimumbericht kann als restriktive Variante des Reformvorschlags gewertet werden. Denn die Berechnungen der Bundesregierung gehen von einem gewichteten durchschnittlichen Regelsatz eines Kindes von 64,44% des Eckregelsatzes aus. Damit deckt das sächliche Existenzminimum letztlich nur den Bedarf von Kindern unter 14 Jahren (Regelleistung nach SGB II: 60% des Eckregelsatzes) und ist für ältere Kinder (Regelleistung nach SGB II: 80% des Eckregelsatzes) um etwa 55 Euro zu knapp bemessen. Um das Konzept einfach und unbürokratisch zu halten, wird dennoch auf eine Altersdifferenzierung des Kindergeldzuschlags sowie auf eine Differenzierung nach der Ordnungszahl der Kinder – dies wäre angesichts degressiv mit der Haushaltsgröße steigender Wohnkosten denkbar – verzichtet.

7. Falls für mehrere Kinder Kindergeld bezogen wird, ergibt sich der maximale Gesamtkindergeldzuschlag als Summe der einzelnen maximalen Kindergeldzuschläge.
8. Der Kindergeldzuschlag wird jeweils für ein Jahr auf Basis des dem Antragsmonat vorhergehenden zu berücksichtigenden Monatseinkommens zugesagt. Zwischenzeitliche wesentliche Änderungen des Einkommens sind der zuständigen Stelle mitzuteilen, so dass eine Neuberechnung erfolgen kann.

²¹ Vgl. Bundesministerium der Finanzen 2006.

9. Der Kindergeldzuschlag ist vorrangig vor Leistungen nach dem SGB II und SGB XII, vor Leistungen nach dem Wohngeldgesetz sowie vor der Berufsausbildungsbeihilfe und Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz. Er gilt bei diesen nachrangigen Leistungen als zu berücksichtigendes Einkommen. Demgegenüber ist der Kindergeldzuschlag nachrangig zu den Leistungen der Unterhaltsvorschusskasse.
10. Bei der Anspruchsprüfung sind alle Einkommen in Geld oder Geldeswert der Bedarfsgemeinschaft abzüglich von Pflicht- und notwendigen Abzügen zu berücksichtigen (vgl. Übersicht 1).
11. Zur Bedarfsgemeinschaft zählen Eltern bzw. Elternteil und alle Kinder, für die Anspruch auf Kindergeld besteht, auch wenn sie außerhalb des elterlichen Haushalts leben.
12. Bei der Berechnung des Kindergeldzuschlags wird das zu berücksichtigende Einkommen der Bedarfsgemeinschaft um einen Freibetrag in Höhe des pauschalisierten Existenzminimums der (des) unterhaltsverpflichteten Eltern(teils) gemindert. Der Freibetrag ergibt sich aus
 - den potenziellen Regelsätzen der (des) Eltern(teils) in der Bedarfsgemeinschaft,
 - einem Zuschlag von 50% des Eckregelsatzes zur pauschalen Berücksichtigung potenzieller Freibeträge nach § 30 SGB II und befristeter Zuschläge gemäß § 24 SGB II,
 - und den pauschalisierten Wohnkosten der (des) Eltern(teils).
 Zur Approximation und Pauschalisierung der Wohnkosten der (des) Eltern(teils) werden die durchschnittlichen (warmen) Wohnkosten von Paaren ohne Kinder bzw. Alleinstehenden im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt am 01.01.2005²², erhöht um einen Zuschlag von 5% insbesondere wegen gestiegener Energiepreise, herangezogen.²³ Damit beträgt der Freibetrag bei Paarhaushalten mit Kindern 1.238 Euro und bei Alleinerziehenden 860 Euro.
13. Unterschreitet das zu berücksichtigende verfügbare Einkommen den unter Punkt 12 genannten Freibetrag, so wird der maximale (Gesamt-) Kindergeldzuschlag gewährt.
14. Überschreitet das zu berücksichtigende Einkommen den unter Punkt 12 genannten Freibetrag, so werden 50% des über den Freibetrag hinausgehenden Einkommens auf den maximalen (Gesamt-) Kindergeldzuschlag angerechnet.

²² Vgl. Deutsche Bundesregierung 2005: 106 der Anhänge (Tabelle II.2).

²³ Die seit der Hartz IV-Reform bestehende Grundsicherungsstatistik weist bisher nur Nettozahlungen, nicht die zugrunde liegenden Bruttobedarfe aus.

Übersicht 1: Ableitung des bei der Bemessung des Kindergeldzuschlags zu berücksichtigenden Einkommens

Folgende **Einkommen** in Geld oder Geldeswert der Bedarfsgemeinschaft

- Arbeitseinkommen (auch aus geringfügiger Beschäftigung),
- Vermögenseinkommen (auch Einnahmen aus Untervermietung),
- Arbeitslosengeld I sowie andere Leistungen der Bundesagentur für Arbeit nach dem SGB III,
- Renten und Pensionen,
- Elterngeld, soweit es 300 Euro übersteigt, und andere Lohnersatzleistungen (z. B. Krankengeld),
- Einkommen der Kinder (Renten, Vermögens- und Arbeitseinkommen),
- empfangene Unterhaltszahlungen,
- Leistungen der Unterhaltsvorschusskasse,
- eventuell eine Pauschale für die ersparte Miete bei Familien in selbst genutztem Wohneigentum,

abzüglich

- Lohn- und Einkommensteuern,
- Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung,
- Beiträge zu öffentlichen und privaten Versicherungen, soweit vorgeschrieben oder erforderlich,
- die mit der Erzielung der Einkommen verbundenen notwendigen Ausgaben,
- Unterhaltszahlungen an unterhaltsberechtigte Personen außerhalb der Bedarfsgemeinschaft

= zu **berücksichtigendes Einkommen**.

Nicht zum zu berücksichtigenden Einkommen zählen

- Grundrente nach dem Bundesversorgungsgesetz,
- Renten und Beihilfen nach dem Bundesentschädigungsgesetz bis zur Höhe der Grundrente, zweckbestimmte Einnahmen, Zuwendungen der freien Wohlfahrtsverbände, Entschädigungen von Versicherungen etc.,
- das reguläre Kindergeld,
- Kindergeldzuschläge für andere Kinder in der Bedarfsgemeinschaft,
- Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz sowie die Berufsausbildungsbeihilfe,
- Leistungen nach dem Wohngeldgesetz,
- Leistungen nach dem SGB II und SGB XII.

15. Die Familienkasse gibt allen Antragstellern bei einem unter dem jeweiligen Freibetrag liegenden zu berücksichtigenden Einkommen den Hinweis, dass möglicherweise ein zusätzlicher Anspruch nach SGB II oder SGB XII besteht, dass aber bei dessen Berechnung auch eine Vermögensanrechnung nach § 12 SGB II bzw. § 19 SGB XII erfolgt.

16. Der Bezug des Kindergeldzuschlags schließt den Bezug von Wohngeld nicht aus. Dabei ist der (Gesamt-) Kindergeldzuschlag als zu berücksichtigendes Einkommen im Sinne des Wohngeldgesetzes zu behandeln. Gleiches gilt für die Gewährung von Berufsausbildungsbeihilfe und einer Leistung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz.

Übersicht 2: Transfergrenzen nach Familientypen, die sich aus dem vorgeschlagenen Kindergeldzuschlag ergeben

Familientyp	Transfergrenze
Paar mit einem Kind	$1.238 \text{ €} + 154 \text{ €} + (2 * 150 \text{ €})$ = 1.692 €
Paar mit zwei Kindern	$1.238 \text{ €} + (2 * 154 \text{ €}) + (4 * 150 \text{ €})$ = 2.146 €
Paar mit drei Kindern	$1.238 \text{ €} + (3 * 154 \text{ €}) + (6 * 150 \text{ €})$ = 2.600 €
Paar mit vier Kindern	$1.238 \text{ €} + (3 * 154 \text{ €}) + 179 \text{ €} + (8 * 150 \text{ €})$ = 3.079 €
Paar mit fünf Kindern	$1.238 \text{ €} + (3 * 154 \text{ €}) + (2 * 179 \text{ €}) + (10 * 150 \text{ €})$ = 3.558 €
Alleinerziehende(r) mit einem Kind	$860 \text{ €} + 154 \text{ €} + (2 * 250 \text{ €})$ = 1.514 €
Alleinerziehende(r) mit zwei Kindern	$860 \text{ €} + (2 * 154 \text{ €}) + (2 * 250 \text{ €}) + (2 * 150 \text{ €})$ = 1.968 €
Alleinerziehende(r) mit drei Kindern	$860 \text{ €} + (3 * 154 \text{ €}) + (2 * 250 \text{ €}) + (4 * 150 \text{ €})$ = 2.422 €
Alleinerziehende(r) mit vier Kindern	$860 \text{ €} + (3 * 154 \text{ €}) + 179 \text{ €} + (2 * 250 \text{ €}) + (6 * 150 \text{ €})$ = 2.901 €
Alleinerziehende(r) mit fünf Kindern	$860 \text{ €} + (3 * 154 \text{ €}) + (2 * 179 \text{ €}) + (2 * 250 \text{ €}) + (8 * 150 \text{ €})$ = 3.380 €

Die unter Punkt 12 genannten Freibeträge führen im Kontext der vorgeschlagenen Transferentzugsrate von 50% (Punkt 14) zu den in der vorstehenden Übersicht 2 dargestellten Grenzen des Nettoeinkommens (vor Kindergeldzuschlag), bei denen der Kindergeldzuschlag entfällt (Transfergrenzen). Dabei wird auch die Wirkung dieser „Stellschrauben“ des Ansatzes hinsichtlich des Begünstigtenkreises und der Kosten deutlich. Durch den vergleichsweise großzügig bemessenen Einkommensfreibetrag für das elterliche Existenzminimum und das bei steigendem Einkommen langsame Abschmelzen des Transferbetrages reicht der unterstützte Einkommensbereich teilweise deutlich über das nach dem SGB II bemessene Existenzminimum hinaus. So liegt die Transfergrenze für ein Paar mit einem Kind (drei Kindern) beim Modell

des Kindergeldzuschlags bei 1.692 Euro (2.600 Euro), nach dem SGB II im Falle durchschnittlicher Wohnkosten bei nur 1.324 Euro (1.866 Euro)²⁴.

Mit einer Variation der wesentlichsten Modellparameter kann der Abstand zur Transfergrenze nach dem SGB II erheblich beeinflusst werden. Wenn z. B. der Zuschlag von 50% des Eckregelsatzes bei der Berechnung des elterlichen Einkommensfreibetrages entfällt, sinken alle Transfergrenzen um 174 Euro. Alternativ würde durch eine höhere Transferentzugsrate von beispielsweise 70% und dementsprechend stärkere Einkommensanrechnung die Transfergrenze im Reformfall für die gewählten Beispiele bei 1.606 Euro (Paar mit einem Kind) bzw. 2.343 Euro (paar mit drei Kindern) liegen und sich damit an die implizite Grenze des SGB II annähern. Diese restriktiveren Modellvarianten wären zwar fiskalisch „günstiger“, würden aber deutlich weniger zur Vermeidung von Kinderarmut beitragen.

Bei der Bewertung der hier vorgeschlagenen Reformvariante ist zudem zu berücksichtigen, dass nicht generell von einer wesentlichen Erhöhung der Transfers gegenüber der Grundsicherung für Arbeitsuchende auszugehen ist. Der Abstand zwischen beiden Transfergrenzen schmilzt nämlich erheblich bei erwerbstätigen Eltern, die nach dem SGB II einen Freibetrag bei Erwerbstätigkeit von bis zu 310 Euro ausschöpfen können. Der Kindergeldzuschlag fällt dann in vielen Fällen sogar geringer aus als das alternative ALG II und Sozialgeld. Dies wird mit den beiden folgenden Abbildungen 1 und 2 für Paare mit einem Kind (ohne Wohngeldbezug) demonstriert. Abbildung 1 bezieht sich auf eine Familie, die als vorrangiges Einkommen neben dem Kindergeld nur ALG I bezieht, das nach dem SGB II voll auf die aufstockende Grundsicherung angerechnet wird. Abbildung 2 bezieht sich dagegen auf eine Familie mit Einkommen aus Erwerbstätigkeit, bei der das vorrangige Einkommen also nicht voll auf die aufstockende Grundsicherung angerechnet wird. Auf der jeweiligen Abszisse ist das ALG I bzw. Nettoarbeitseinkommen abgetragen, wobei die Darstellung auf einen relevanten Einkommensbereich ab ca. 700 Euro beschränkt ist; denn bei darunter liegenden vorrangigen Einkommen dürfte der Kindergeldzuschlag keine sinnvolle Option sein, da das Existenzminimum der Eltern zu weit unterschritten wird. Die durchgezogenen Linien kennzeichnen den Status quo, d. h. das gesamte Familieneinkommen einschließlich Kindergeld und gegebenenfalls ALG II und Sozialgeld (obere durchgezogene Linie) bzw. die Grundsicherungsleistung (untere durchgezogene Linie mit Punkten). Die gestrichelten Linien stellen die kontrafaktische Alternative dar, d. h. das gesamte Familieneinkommen einschließlich Kindergeld und

²⁴ Dabei wurde von Kindern unter 14 Jahren sowie von Kosten der Unterkunft und Heizkosten von 491 Euro (Paar mit einem Kind) bzw. 617 Euro (Paar mit drei Kindern) (Deutsche Bundesregierung 2005: 106 der Anhänge (Tabelle II.2)) ausgegangen.

Abbildung 1: Kinderzuschlag bzw. ALG II sowie das jeweilige Gesamteinkommen für ein arbeitsloses Paar mit einem Kind und ALG I-Bezug

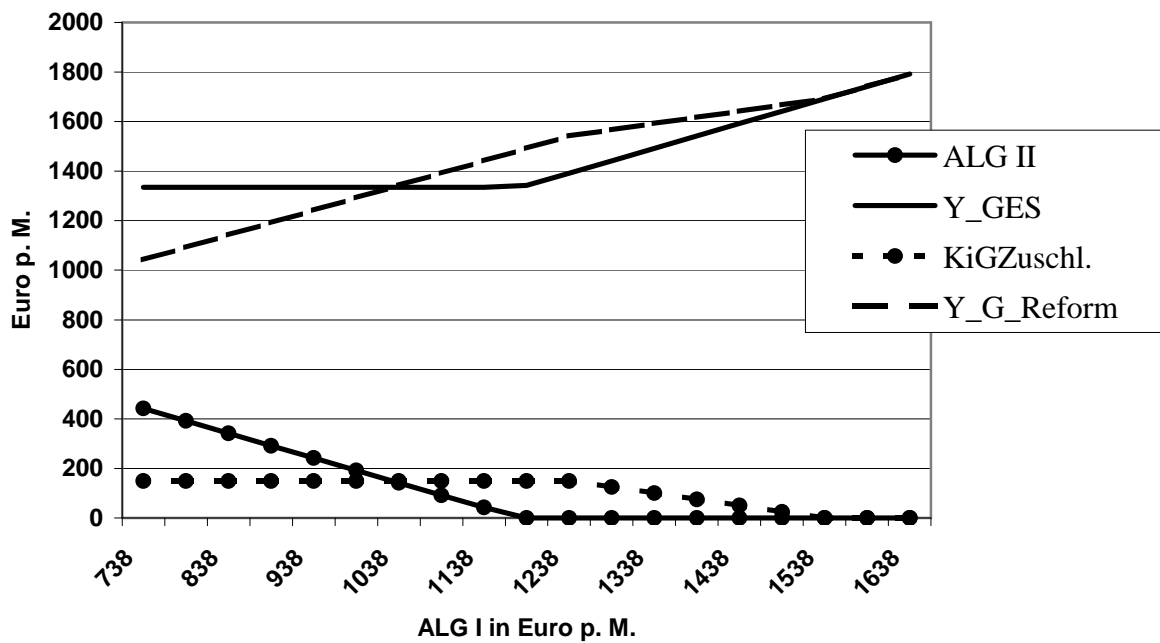
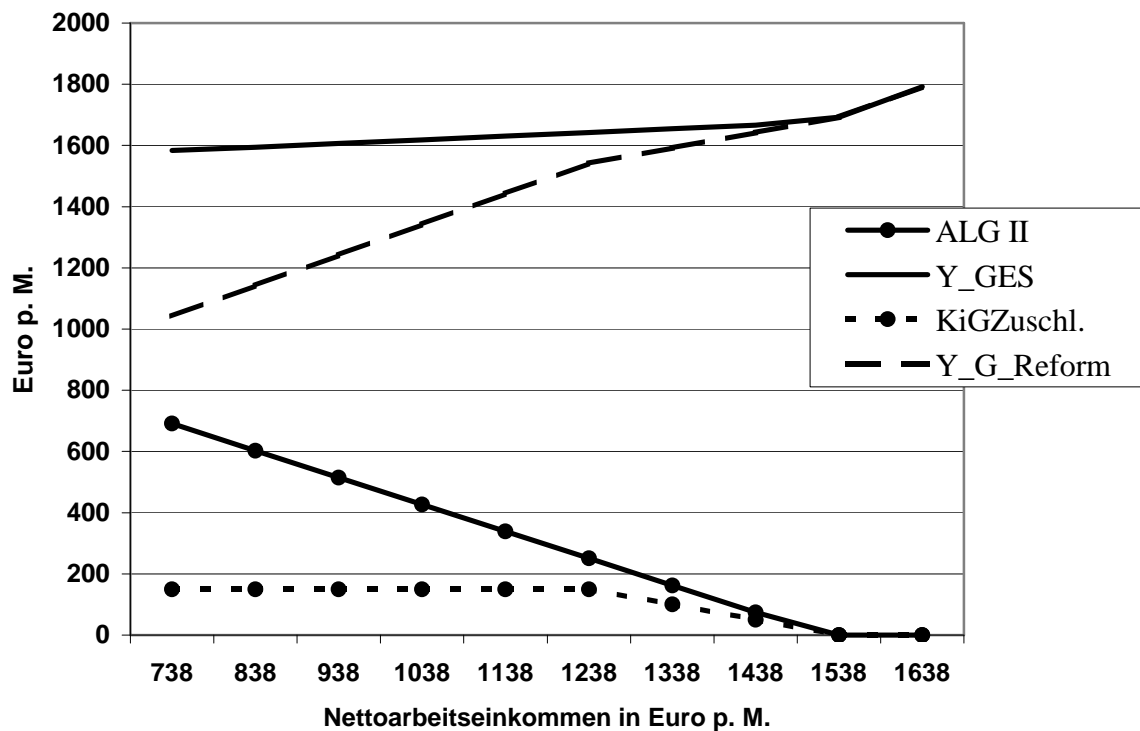


Abbildung 2: Kinderzuschlag bzw. ALG II sowie das jeweilige Gesamteinkommen für ein erwerbstätiges Paar mit einem Kind



Legende zu den Abbildungen 1 und 2:

ALG II = faktische Situation, Zahlbetrag des ALG II und Sozialgeldes in Abhängigkeit des vorrangigen Einkommens

Y_GES = faktische Situation, Entwicklung des Haushaltsnettoeinkommens (vorrangiges Einkommen + ALG II + Sozialgeld) in Abhängigkeit des vorrangigen Einkommens

KiGZuschl- = kontrafaktische Situation, fiktiver Zahlbetrag des Kindergeldzuschlags in Abhängigkeit des vorrangigen Einkommens

Y_G_Reform = kontrafaktische Situation, Entwicklung des fiktiven Haushaltsnettoeinkommens (vorrangiges Einkommen + Kindergeldzuschlag) in Abhängigkeit des vorrangigen Einkommens

gegebenenfalls Kindergeldzuschlag (obere gestrichelte Linie) bzw. den Kindergeldzuschlag (untere gestrichelte Linie mit Punkten). Es zeigt sich, dass für den dargestellten Familientyp im Falle von Erwerbstätigkeit der ergänzende Bezug von ALG II und Sozialgeld durchweg günstiger ist als der Bezug des Kindergeldzuschlags.

Je nach Lage des Einzelfalls führt das Reformmodell also zu einem etwas höheren oder etwas geringeren Familieneinkommen als die alternative Grundsicherung, da der Kindergeldzuschlag stärker pauschalisierend als das ALG II und insbesondere unabhängig vom Erwerbstatus der Eltern bemessen wird. Eine Kindergrundsicherung als konsequente Fortentwicklung des Familienleistungsausgleichs sollte nicht nach der Haupteinkommensart der Eltern – Unterhalt und ALG I einerseits, Erwerbseinkommen andererseits – diskriminieren. Weitere Abweichungen zwischen Einkommen mit aufstockendem ALG II und Einkommen nach Kindergeldzuschlag ergeben sich, wenn die Bandbreite individueller Wohnkosten – die für die Höhe des ALG II, nicht aber für die Höhe des Kindergeldzuschlags maßgeblich sind – berücksichtigt wird. Diese Ergebnisunterschiede zwischen allgemeiner Grundsicherung einerseits und bedarfsabhängigem Kindergeldzuschlag andererseits sollten aber nicht als Nachteil des Konzepts des Kindergeldzuschlags gewertet werden. Denn sie sind die logische Konsequenz einer pauschalisierenden familienpolitischen Leistung, mit der gerade durch den Verzicht auf Diskriminierungen – die vergleichsweise geringe Transferenzugsrate gilt nicht nur bei Erwerbstätigkeit, sondern für alle Einkommensarten – und umfassende Bedarfsprüfungen die Situation von Familien nahe der Armutsgrenze verbessert und verdeckte Armut reduziert werden soll.

5 Schätzung der Reformeffekte

5.1 Datenquelle und Messkonzept

Um die Reformwirkungen des Kindergeldzuschlags ungefähr abschätzen zu können, ist ein Mikrosimulationsmodell zu entwickeln, das die vorgeschlagenen Regelungen möglichst ge-

nau abbildet und mit den Variablen einer repräsentativen Haushaltsstichprobe gerechnet werden kann. Da der Differenzierungs- und die Repräsentativitätsgrad der empirischen Basis sowie die Zuverlässigkeit der Angaben der Befragten die mögliche Genauigkeit des Simulationsmodells und seiner Ergebnisse begrenzen, wird zunächst kurz auf die Datenquelle und den gewählten Ansatz zur Einkommensmessung eingegangen, um dann das Berechnungsmodell zu skizzieren.

5.1.1 Das Sozio-ökonomische Panel 2006

Für die Reformsimulation wird das Sozio-ökonomische Panel (SOEP)²⁵ 2006 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 Stichprobe²⁶ ist mit etwa 29.000 Personen²⁷ 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 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

²⁵ Vgl. in diesem Zusammenhang Wagner et al. 2007.

²⁶ Personen in Privathaushalten, alle Teilstichproben einschließlich der Ergänzungsstichprobe H.

²⁷ Nach Ausschluss der Personen ohne realisiertes Interview, denen keine Hochrechnungsfaktoren zugewiesen werden, ergibt sich für 2006 eine Fallzahl von 27.321 Personen.

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, überwiegend von einer Unterschätzung der Einkommen, 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.²⁸ Lohn- bzw. Einkommenssteuer 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,²⁹ die allerdings mangels genauer Kenntnisse über alle steuerlichen Absetzungsmöglichkeiten auf individueller Ebene tendenziell zu niedrig ausfallen. Beim enumerativen Monatseinkommenskonzept 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 Überschätzung der Einkommen, da diese Transfers zumindest teilweise steuerpflichtig sind und ein großer Teil der Rentenempfänger zudem in der Krankenversicherung der Rentner pflichtversichert ist.

5.1.2 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 Simulation der anzurechnenden Einkommen von Bedarfsgemeinschaften nicht möglich. Auch das generierte Jahreseinkommen ist für die notwendigen Berechnungen wenig geeignet, da die zeitlichen Bezüge von demografischen Angaben (Befragungszeitpunkt) und Einkommensvariablen (Vorjahr) nicht

²⁸ Ergebnisse auf Basis des insgesamt erfragten monatlichen Haushaltsnettoeinkommens und auf Basis des generierten Jahreseinkommens werden in Goebel et al. 2006 gegenübergestellt.

²⁹ Vgl. Schwarze (1995).

vollständig übereinstimmen und unterjährige Phasen der Bedürftigkeit tendenziell unterschätzt werden. Somit erscheint ein generiertes Monatseinkommen – Bezugnahme auf die für den Befragungsmonat angegebenen Einkommensarten und Berechnung des Haushaltsnettoeinkommens – für die Analyse der Verteilungswirkungen des Kindergeldzuschlags als das beste Konzept.³⁰ 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 generierte Monatseinkommen wie in folgender Übersicht 3 dargestellt.

Übersicht 3: Berechnung des generierten Monatseinkommens

- Summe der im Personenfragebogen erhobenen Einkommensarten (bei Pensionen pauschaler Abschlag von 20%) aller Haushaltsmitglieder
- + haushaltsbezogene Monatseinkommen (Kindergeld, Wohngeld, ALG II, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Sozialhilfe, Transfers der Pflegeversicherung)
 - + ein Zwölftel der Vermögenseinkünfte des Vorjahres)
 - + ein Zwölftel der Einmalzahlungen des Vorjahres (13. und 14. Monatsgehalt, Weihnachtsgeld, Urlaubsgeld, Gewinnbeteiligung und sonstige Prämien) nach Abzug von Abgaben
 - + monatlicher Mietwert von selbst genutztem Wohneigentum
- = ***generiertes Monatseinkommen***

Die auf die Einmalzahlungen zu entrichtenden Abgaben wurden vereinfachend aus der persönlichen Abgabenquote, die sich aus der Differenz zwischen Brutto- und Nettoeinkommen aus Erwerbstätigkeit ergibt, geschätzt.

Hinsichtlich des so berechneten Nettoeinkommens 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 zahlreiche „missings“; in diesen Fällen führt die Summierung der Einkommenskomponenten zu einer teilweise starken Unterschätzung des tatsächlichen Haushaltsnettoeinkommens.

³⁰ Dabei gehen die nur als Bruttobeträge erhobenen Pensionen nach einem pauschalen Abschlag von 20% ein. Auf einen Abzug von Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung sowie Steuern auf den Ertragsanteil bei Renten wird verzichtet. Diese Ungenauigkeit dürfte sich nicht nennenswert auf die Ergebnisse zur Einkommenssituation von Familien auswirken.

Hinzu kommen 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 Haushaltsnettoeinkommen, falls die Person mit nicht realisiertem Interview einen wesentlichen Beitrag dazu leistet. Infolgedessen kann sich eine erhebliche Überschätzung der potenziellen Bezieher des vom Haushaltseinkommen (bzw. vom Einkommen der Bedarfsgemeinschaft) abhängigen Kindergeldzuschlags und des entsprechenden potenziellen Ausgabenvolumens ergeben.

Zur Begrenzung derartiger Fehler kann der „income screener“ als Kontrollvariable herangezogen werden. 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/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.

Eine genauere Spezifizierung der „gravierenden missings“ findet sich in Übersicht 4. Insgesamt sind 7,1% aller Haushalte³¹ (878 Fälle) bzw. 9,4% aller hochgerechneten Haushalte betroffen, die 5,4% aller Personenfälle³² (1.481 Fälle) bzw. 8,2% aller hochgerechneten Personen umfassen. Der von diesen Fällen mit item- oder unit-nonresponse ausgehenden systematischen Verzerrung der Einkommensverteilung könnte mit der Ersetzung des generierten Monatseinkommens durch den income screener begegnet werden. Da im vorliegenden Kontext aber eine Aufteilung der Haushaltsnettoeinkommen in Nettoeinkommen von Bedarfsgemeinschaften notwendig ist, entfällt diese Korrekturmöglichkeit. Somit verbleibt als Möglichkeit zur Begrenzung der Fehler durch item- oder unit-nonresponse, die Fälle mit unzureichenden Einkommensangaben aus der Analyse auszuschließen. Dabei werden also nicht nur die Personen mit gravierenden missings selbst, sondern auch alle mit ihnen in der Haushaltsgemein-

³¹ Bezugsbasis sind nur Haushalte, denen ein Hochrechnungsfaktor zugewiesen wurde.

³² Bezugsbasis sind nur Personen, denen ein Hochrechnungsfaktor zugewiesen wurde.

schaft 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 1,1038 und der Personenhochrechnungsfaktor mit 1,0893 multipliziert wird.

Übersicht 4: Kriterien für die Abgrenzung von Haushalten mit unzureichenden Einkommensangaben („gravierenden missings“) im SOEP 2006

<p><i>Mindestens ein Haushaltsmitglied hat den Bezug einer der folgenden Einkommensarten bejaht, die Angabe des Betrages aber verweigert¹:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Renten/Pensionen, Vorruhestandszahlungen – Arbeitslosengeld I, Unterhaltsgeld, Übergangsgeld – Mutterschaftsgeld – BAföG-Leistung, Stipendium – Wehr-, Zivildienstsold – gesetzliche Unterhaltszahlung
Oder:
<p><i>Die Angabe zum income screener beträgt mehr als 150% des generierten Monatseinkommens und unit-nonresponse ...</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – beim Haushaltsvorstand (HHV) oder dessen (deren) Partner(in) (446 Personen mit unit-nonresponse diesen Typs) oder – bei einem über 27jährigen Kind oder Enkel des HHV oder dessen (deren) Partner(in) (15 Personen mit unit-nonresponse diesen Typs) oder – bei einem über 25jährigen sonstigen verwandten des HHV (14 Personen mit unit-nonresponse diesen Typs) oder – bei einer mit dem HHV nicht verwandten Person, die älter als 25 Jahre ist (6 Personen mit unit-nonresponse diesen Typs).

¹ Von insgesamt 429 Fällen mit item-nonresponse dieser Art handelt es sich in 331 Fällen um die Verweigerung der Angabe der Rentenhöhe.

Für die Simulation des Kindergeldzuschlags wurden zum Einen die Daten der Stichprobe nach Ausschluss der Haushalte mit gravierenden missings als Stichprobenkonzept A und zum Anderen die unbereinigte Stichprobe als Stichprobenkonzept B herangezogen. Bei einigen Darstellungen beschränken wir uns allerdings auf das von uns präferierte Stichprobenkonzept A (nach Bereinigung). Um einen Eindruck über den Einfluss des Stichprobenkonzepts auf die ermittelte Armutsquote zu gewinnen, wurden Alternativrechnungen nicht nur mit Bezug zum generierten Monatseinkommen, sondern auch für das generierte Vorjahreseinkommen durchgeführt. Die Ergebnisse sind in Tabelle 3 zusammengestellt und belegen eine große Bedeutung der Haushalte mit unzureichenden Einkommensangaben für das Ergebnis.

Tabelle 3: Einkommensmittelwerte und Armutsquoten nach verschiedenen Konzepten der Einkommensmessung und alternativen Stichprobenkonzepten (SOEP 2006)

– Armutsgrenze: 60% des Median der Nettoäquivalenzeinkommen (neue OECD-Skala) –

	Stichprobenkonzept	
	A ¹	B ²
<i>generiertes Monatseinkommen³</i>		
– arithmetisches Mittel (Euro p. M.)	1.709	1.646
– Median (Euro p. M.)	1.474	1.427
– Armutsquote		
– insgesamt	15,6%	17,7%
– bei Paaren mit Kind(ern) ⁴	12,5%	17,2%
– bei Alleinerziehenden und ihren Kindern ⁴	39,5%	35,8%
<i>generiertes Monatseinkommen³, teilweise nach Korrektur mit screener</i>		
– arithmetisches Mittel (Euro p. M.)	/	1.719
– Median (Euro p. M.)	/	1.474
– Armutsquote		
– insgesamt	/	15,3%
– bei Paaren mit Kind(ern) ⁴	/	13,0%
– bei Alleinerziehenden und ihren Kindern ⁴	/	37,3%
<i>generiertes Vorjahreseinkommen</i>		
– arithmetisches Mittel (Euro p. M.)	1.755	1.705
– Median (Euro p. M.)	1.512	1.466
– Armutsquote		
– insgesamt	16,0%	17,9%
– bei Paaren mit Kind(ern) ⁴	11,7%	16,5%
– bei Alleinerziehenden und ihren Kindern ⁴	42,8%	40,7%

Datenquelle: SOEP 2006, generiertes Monatseinkommen.

¹ SOEP-Stichprobe einschl. Sample G und H nach Ausschluss von Haushalten

- mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltsnettoeinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro;
- mit mindestens einer Person, bei der gravierende Missings vorkommen.

² SOEP-Stichprobe einschl. Sample G und H nach Ausschluss von Haushalten mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltsnettoeinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro.

³ Summe der im Personenfragebogen erhobenen Einkommensarten (bei Pensionen pauschaler Abschlag von 20%) aller Haushaltsmitglieder

- zuzüglich der haushaltsbezogenen Einkommen (Kindergeld, Wohngeld, ALG II, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Sozialhilfe, Transfers der Pflegeversicherung, ein Zwölftel der Vermögenseinkünfte des Vorjahres).
- zuzüglich eines Zwölftels der Einmalzahlungen des Vorjahres (13. und 14. Monatsgehalt, Weihnachtsgeld, Urlaubsgeld, Gewinnbeteiligung und sonstige Prämien) nach Abzug von Abgaben
- zuzüglich des monatlichen Mietwerts von selbst genutztem Wohneigentum.

Die auf die Einmalzahlungen zu entrichtenden Abgaben wurden vereinfachend aus dem persönlichen Steuersatz, der sich aus der Differenz zwischen Brutto- und Nettoeinkommen aus Erwerbstätigkeit ergibt, geschätzt.

⁴ Darunter wurden hier nur die Familien zusammengefasst, in denen neben den (dem) Eltern(teil) nur Kinder, für die Kindergeld bezogen wird, leben.

Wenn zunächst der erste und der letzte Block von Tabelle 3 betrachtet werden, fallen die Mittelwerte erwartungsgemäß beim Stichprobenkonzept A höher aus als beim einfachen Konzept B ohne Ausschluss von Haushalten mit gravierenden missings. Die Unterschiede sind aber sowohl beim generierten Monatseinkommen (erster Block in Tabelle 3) als auch beim generierten Jahreseinkommen (unterster Block in Tabelle 3) mit 40 Euro bis 50 Euro mäßig. Die Abweichungen zwischen den Armutsquoten sind demgegenüber gravierend. Nach Ausschluss der Haushalte mit gravierenden missings (Stichprobenkonzept A) fällt die Armutsquote um etwa zwei Prozentpunkte niedriger aus als für die unbereinigte Stichprobe (Stichprobenkonzept B). Dies ist im Wesentlichen auf die Paare mit Kindern zurückzuführen, wo der Quotenunterschied fast fünf Prozentpunkte ausmacht. Bei den Alleinerziehenden liegt hingegen die Armutsquote beim Stichprobenkonzept B unter dem Vergleichswert beim Stichprobenkonzept A; offensichtlich gibt es in dieser Teilgruppe der Familien kaum Fälle mit gravierenden missings, so dass wegen des vergleichsweise geringen Median und der dementsprechend vergleichsweise geringen Armutsgrenze eine verminderte Betroffenheit gemessen wird. Diese Befunde gelten gleichermaßen für die Analyse der generierten Monatseinkommen und die Analyse der generierten Vorjahreseinkommen. Beide Einkommensvarianten führen zu überraschend ähnlichen Armutsquoten bei den alternativen Stichprobenkonzepten.

Ergänzend sind im mittleren Block der Tabelle 3 Ergebnisse für das generierte Monatseinkommen nach alternativer Korrektur von item- und unit-nonresponse ausgewiesen. Wie oben erläutert, kann bei gravierenden missings anstelle des Ausschlusses der Haushalte das generierte Monatseinkommen durch den income screener ersetzt werden. Für die Simulationsanalyse ist diese Korrekturmöglichkeit zwar unzweckmäßig, zur Prüfung eventueller Verzerrungen durch den Ausschluss der Haushalte mit gravierenden missings ist sie aber geeignet. Die im mittleren Block zum Stichprobenkonzept B ausgewiesenen Ergebnisse sind also als Kontrolle der Ergebnisse des Stichprobenkonzepts A beim generierten Monatseinkommen (erster Tabellenblock) zu verstehen. Die Unterschiede zwischen Mittelwerten und Armutsquoten sind so gering, dass das Stichprobenkonzept A als vertretbarer Ansatz zur Korrektur von Verzerrungen infolge von item- und unit-nonresponse angesehen werden kann.

Schließlich sind in Tabelle 4 die mit dem SOEP 2006 erfassten Kindergeldempfänger und die auf das Jahr hochgerechneten Kindergeldzahlungen für beide Stichprobenkonzepte ausgewiesen. Die Gegenüberstellung mit amtlichen Daten vermittelt auf den ersten Blick den Eindruck, dass die Kinder im SOEP überrepräsentiert seien. Wenn aber berücksichtigt wird, dass die

Tabelle 4: Zur Repräsentativität des SOEP 2006 für die Kindergeldbezieher

	SOEP 2006 (Monatseinkommen)				Amtliche Daten ¹
	Stichprobenkonzept A ²		Stichprobenkonzept B ³		
	Kindergeldbezug				
	insgesamt	nach Ausschluss der Beamten	insgesamt	nach Ausschluss der Beamten	ohne öffentlichen Dienst
Zahl der HH ⁴ Nachweisquote ⁵	11,376 Mio. 124%	10,502 Mio. 114%	11,191 Mio. 122%	10,355 Mio. 113%	9,186 Mio. /
Zahl der Kinder ⁶ Nachweisquote ⁵	18,802 Mio. 124%	17,292 Mio. 114%	18,482 Mio. 121%	17,056 Mio. 112%	15,212 Mio. /
Ausgaben p. a. ⁷ Nachweisquote ⁵	34,879 Mrd. 118%	32,082 Mrd. 109%	34,287 Mrd. 116%	31,646 Mrd. 107%	29,541 Mrd. /

¹ Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2006: Statistisches Taschenbuch 2006. Arbeits- und Sozialstatistik, Berlin, Tabelle 8.15. Die Empfängerzahlen beziehen sich auf Dezember 2005, die Ausgaben auf das Jahr 2005.

² SOEP-Stichprobe einschl. Sample G und H nach Ausschluss von Haushalten

- mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltsnettoeinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro;
- mit mindestens einer Person, bei der gravierende Missings vorkommen.

³ SOEP-Stichprobe einschl. Sample G und H nach Ausschluss von Haushalten mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltsnettoeinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro.

⁴ Bei den amtlichen Daten handelt es sich um die Zahl der Zahlungsempfänger. Zahlungsempfänger ist normalerweise ein Elternteil. Da in „Patchwork-Familien“ teilweise mehrere Zahlungsempfänger(innen) leben, übersteigt die Zahl der Zahlungsempfänger tendenziell die der Haushalte mit Kindergeldbezug.

⁵ Anteil an dem entsprechenden Aggregat der amtlichen Statistik (letzte Spalte).

⁶ Kinder, für die Kindergeld bezogen wurde.

⁷ Angaben in Euro. Für das SOEP wurden die – entsprechend der gesetzlichen Kindergeldhöhe teilweise korrigierten – Beträge durch Multiplikation mit 12 auf das Jahr hochgerechnet und sind damit tendenziell überschätzt.

Hochrechnung der SOEP-Monatsangaben auf das Jahr zu einer Überschätzung führt und die amtlichen Daten die im öffentlichen Dienst beschäftigten Kindergeldempfänger nicht umfassen, ergibt sich eine weit gehende Repräsentativität des SOEP; allein die Ausklammerung der Beamten bewirkt eine merkliche Annäherung an die amtliche Statistik, die darüber hinaus erforderliche Ausklammerung der Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst würde zu einer nochmals verringerten Differenz führen.

5.2 Skizzierung des Simulationsmodells

Das in Kapitel 4 dargestellte Reformmodell ist wegen der Pauschalisierung des elterlichen Existenzminimums, das als Einkommensfreibetrag in die Bedarfsprüfung eingeht, und wegen der Loslösung von an das SGB II geknüpften Voraussetzungen wesentlich einfacher zu simulieren als der gegenwärtige Kinderzuschlag. Aus der im Datensatz ausgewiesenen Zahl der Kinder, für die im Befragungsmonat von 2006 Kindergeld bezogen wurde, und dem maxima-

len Kindergeldzuschlag von 150 Euro pro Kind bzw. 250 Euro für das erste Kind einer (eines) Alleinerziehenden ergibt sich der maximale Gesamtkindergeldzuschlag. Auf diesen Höchstbetrag werden 50% des zu berücksichtigenden Einkommens (ohne Kindergeld), das den Freibetrag (1.238 Euro bei Paaren, 860 Euro bei Alleinerziehenden) übersteigt, angerechnet. Bei der Simulation wurden nur Familien berücksichtigt, die kein ALG II und Sozialgeld bzw. keine Sozialhilfe bezogen haben. Implizit wird damit angenommen, dass in diesen Fällen die Grundsicherung nach dem SGB II für die Betroffenen günstiger ist als der Kindergeldzuschlag. Inwieweit dies nicht zutreffend ist (z. B. bei nichterwerbstätigen Eltern mit Einkommen nahe des Freibetrages; vgl. Abbildung 2) und inwieweit Familien im Reformfall vom ALG II-Bezug in den Bezug von Kindergeldzuschlag wechseln würden, konnte im Rahmen des Projekts nicht überprüft werden.

Trotz der einfachen Konstruktion des Kindergeldzuschlags bereitet die Umsetzung mit Daten von Haushaltsstichproben Schwierigkeiten, da zunächst die anspruchrelevanten Bedarfsgemeinschaften abzugrenzen und einzelne nur auf Haushaltsebene erfasste Einkommensarten auf Bedarfsgemeinschaften zuzuordnen sind. Die Vorgehensweise lässt sich wie folgt skizzieren.

- Als Bedarfsgemeinschaften gelten „Kernfamilien“, zu denen alle Kinder, für die Kindergeld bezogen wurde, gerechnet werden.
- Falls der Haushalt nicht nur aus Eltern(teil) oder Großeltern(teil) und kindergeldberechtigten Kindern besteht, wird so weit wie möglich unter Berücksichtigung der Variablen „Stellung zum Haushaltsvorstand“ eine Aufteilung in Bedarfsgemeinschaften (BGs) vorgenommen. Häufig handelt es sich um Paare mit Kindern oder Alleinerziehende, die im Haushalt der Eltern bzw. eines Elternteils leben (114 Personen in 44 BGs). Bei komplexeren Konstellationen, insbesondere wenn mehrere erwachsene Kinder und/oder Schwiegerkinder sowie Enkel des Haushaltsvorstandes dem Haushalt angehören, wurde die Aufteilung in BGs nach Einzelfallanalyse „per Hand“ vorgenommen (15 Haushalte).
- Eltern, Schwiegereltern, Geschwister und sonstige Verwandte des Haushaltsvorstandes gelten ebenso wie Personen, die mit dem Haushaltsvorstand nicht verwandt sind, jeweils als eigenständige BG.
- Die zweite BG und weitere BGs erhalten eine – die Art der Haushaltskonstellation berücksichtigende – BG-Nummer, die von der aktuellen Haushaltsnummer abweicht. Außerdem wird eine Variable „Stellung zum BG-Vorstand“ analog der Variable „Stellung zum Haushaltsvorstand“ generiert.

- Sofern Kindergeld für Kinder, die nicht im Haushalt der (des) Eltern(teils) leben, bezogen wird, ist die Konstruktion einer BG nicht möglich. Da die Einkommensverhältnisse dieses Kindes (dieser Kinder) unbekannt sind, wird für diese Fälle auf die Simulation des Kinderzuschlags verzichtet und damit implizit unterstellt, dass kein Anspruch besteht.
- Die Aufteilung der Haushaltseinkommen in Einkommen von Bedarfsgemeinschaften ist hinsichtlich der auf Personenebene erhobenen Einkommensarten unproblematisch. Die Grundsicherungsleistungen³³, das Wohngeld und die Leistungen der Pflegeversicherung werden im SOEP aber mit dem Haushaltsfragebogen erfasst, so dass es sinnvoller Zuordnungsregeln bedarf. Dabei wurde berücksichtigt,
 - in welcher BG eine Person den Bezug von ALG II angegeben hat bzw. mindestens eine arbeitslose Person lebt (Grundsicherung für Arbeitsuchende),
 - in welcher BG mindestens eine Person ab 65 Jahren lebt (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, Transfers der Pflegeversicherung),
 - in welcher BG sich das geringste Pro-Kopf-Einkommen ergibt.

Der zuletzt genannte Aspekt wird hinsichtlich der Sozialhilfe sowie alternativ zu den beiden ersten Kriterien, falls sie zu keinem Ergebnis führen, herangezogen. Beim Wohngeld wird vereinfachend von einer proportionalen Aufteilung entsprechend der Größe der BGs ausgegangen.

- Auch die Vermögenseinnahmen werden im SOEP haushaltsbezogen erhoben, und zwar retrospektiv für das Vorjahr. Sie werden vereinfachend mit einem Zwölftel des Vorjahreswerts der BG des Haushaltsvorstands zugerechnet.

Mit einer derart differenzierenden Analyse von Haushaltsdaten einer repräsentativen Stichprobe können die fiskalischen und Verteilungseffekte des im 4. Kapitel beschriebenen Modells eines Kindergeldzuschlags zumindest größenordnungsmäßig abgeschätzt werden. Dabei geht es um die Bruttoeffekte, die durch Einsparungen beim Wohngeld, bei Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz sowie bei der Berufsausbildungsbeihilfe tendenziell leicht abgemildert werden. Einschränkend ist zudem zu berücksichtigen, dass nur die unmittelbaren Reformwirkungen analysiert werden. Von eventuellen Rückwirkungen durch den wirtschaftlichen Kreislaufzusammenhang oder gar Verhaltensänderungen wird also abstrahiert. Derartige indirekte Effekte sind aber nach unserer Einschätzung allenfalls marginal, da mit dem Reformkonzept der Familienleistungsausgleich nur moderat verändert werden würde.

³³ ALG II und Sozialgeld, Sozialhilfe sowie Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

5.3 *Unmittelbare Effekte des Kindergeldzuschlags*

5.3.1 *Potenzielle Anspruchsberechtigte und fiskalische Kosten*

In Tabelle 5 sind Begünstigte und fiskalische Bruttokosten für beide alternative Stichprobenkonzepte jeweils für zwei Reformvarianten ausgewiesen. Die Reformvarianten unterscheiden sich nur bei Familien, die im selbst genutzten Wohneigentum leben. Nach der „großzügigen“ Reformversion (ohne Restriktion bei Eigennutzern) werden Mieter und Eigennutzer formal gleichbehandelt. Dies impliziert aber teilweise eine faktische Ungleichbehandlung bzw. Besserstellung von Eigennutzern, da diese keine Mietzahlungen aufzubringen haben, entsprechende Kosten aber im Einkommensfreibetrag berücksichtigt werden. Unter diesem Aspekt wird in der „restriktiven“ Reformvariante der für die kalten Kosten der Unterkunft angesetzte Teil des Freibetrags (355 Euro bei Paaren, 276 Euro bei Alleinerziehenden) als zu berücksichtigendes Einkommen – zur Approximation der ersparten Mietzahlungen – gezählt. Ein kritischer Punkt des restriktiven Konzepts ist freilich die bei Familien mit selbst genutztem Wohneigentum insbesondere im unteren Einkommensbereich meist hohe Belastung durch Zinsen und Tilgungen. Zumindest die Zinsen und laufende Kosten wären bei der ersparten Miete gegenzurechnen. Wenn dennoch das zu berücksichtigende Einkommen um fiktiv ersparte Bruttoaufwendungen erhöht wird, ist damit implizit eine indirekte Anrechnung von Immobilienvermögen verbunden, obwohl die Vermögenssituation ansonsten in die Bemessung des Kindergeldzuschlags nicht eingehen soll. Somit ist die restriktive Variante nicht systemgerecht und als „second best“- Reform anzusehen.

Bei Bezugnahme auf das von uns präferierte Stichprobenkonzept A (Ausschluss der Haushalte mit gravierenden missings) führt der Kindergeldzuschlag zu etwa 3,6 Mio. begünstigten Kindern bzw. 3 Mio. bei der restriktiven Variante. Dies entspricht nahezu jedem fünften bzw. sechsten Kind, für das Kindergeld bezogen wird. Hier spiegelt sich die große Besetzungsdichte im unteren Einkommensbereich. Diese erscheint als noch größer, wenn das (unbereinigte) Stichprobenkonzept B zugrunde gelegt wird, so dass nach dieser Simulationsvariante fast jedes vierte bzw. fünfte Kind einen Anspruch auf Kindergeldzuschlag hätte. Nach allen Berechnungsvarianten überwiegen zwar die in Paarhaushalten lebenden Kinder mit etwa zwei Dritteln (Stichprobenkonzept A, restriktive Variante) bzw. drei Vierteln (Stichprobenkonzept B) der Begünstigten. Die Kinder von Alleinerziehenden sind aber überproportional vertreten. Für etwa jedes dritte Kind dieser Gruppe ergibt sich ein Anspruch auf Kindergeldzuschlag, während es unter den Kindern in Paarhaushalten jedes sechste (Stichprobenkonzept A) bzw. jedes vierte (Stichprobenkonzept B) Kind, bei der restriktiven Variante jedes achte bzw. jedes

Tabelle 5: Begünstigte und fiskalische Bruttokosten beim Reformkonzept des Kindergeldzuschlags

	Stichprobenkonzept A ¹		Stichprobenkonzept B ²	
	<i>ohne</i>	<i>mit</i>	<i>ohne</i>	<i>mit</i>
	<i>Restriktion bei Eigennutzern³</i>		<i>Restriktion bei Eigennutzern³</i>	
Begünstigte ...				
– Kinder insgesamt				
– in Mio.	3,641	2,987	4,477	3,741
– in % von Allen ⁴	19,4	15,9	24,2	20,2
– Kinder v. Alleinerz.				
– in Mio.	1,106	1,040	1,034	0,971
– in % der Begünst.	30,4	34,8	23,1	26,0
– in % der Kinder von Alleinerz. ⁴	38,1	35,8	38,5	36,1
– Kinder in Paar-HH				
– in Mio.	2,535	1,947	3,443	2,770
– in % der Begünst.	69,6	65,2	76,9	74,0
– in % der Kinder in Paar-HH ⁴	17,0	13,1	23,3	18,7
– BGs insgesamt				
– in Mio.	1,984	1,668	2,474	2,083
– in % von Allen ⁴	17,3	14,6	22,0	18,5
– BGs, Alleinerz.				
– in Mio.	0,692	0,639	0,648	0,597
– in % der Begünst.	34,9	38,3	26,2	28,7
– in % der Alleinerz. ⁴	35,7	32,9	36,0	33,2
– BGs, Paare				
– in Mio.	1,075	1,029	1,826	1,485
– in % der Begünst.	65,1	61,7	73,8	71,3
– in % der Paare ⁴	12,6	12,0	21,4	17,4
Ausgabenvolumen				
– in Mrd. Euro p. a.	4,548	3,706	6,093	5,061
– in % der KiG-Ausg.	13,0	10,6	20,6	17,1

Datenquelle: SOEP 2006, generiertes Monatseinkommen.

¹ SOEP-Stichprobe einschl. Sample G und H nach Ausschluss von Haushalten

– mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltsnettoeinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro;

– mit mindestens einer Person, bei der gravierende Missings vorkommen.

² SOEP-Stichprobe einschl. Sample G und H nach Ausschluss von Haushalten mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltsnettoeinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro.

³ Bei der restriktiven Variante wurde bei Familien in selbst genutztem Wohneigentum das anzurechnende Einkommen um eine Pauschale für die ersparten Mietaufwendungen erhöht. Die Pauschale entspricht den (kalten) Kosten der Unterkunft (KdU), die sich im Durchschnitt für die Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt Ende 2004 ergeben haben (Alleinstehende: 276 Euro, Ehepaare: 355 Euro) zuzüglich der KdU, die bei der Berechnung des Existenzminimums von Kindern eingehen (67 Euro).

⁴ mit Kindergeldbezug

fünfte Kind ist. Die Auswirkungen des jeweiligen Stichproben- und Reformkonzepts auf die Ergebnisse sind bei den Paarfamilien vergleichsweise stark. Dies ist insofern nicht überraschend, als gravierende missings durch unit-nonresponse insbesondere in dieser Gruppe vorkommen (können) – dies führt zu erheblichen Abweichungen zwischen den Stichprobenkonzepten A und B – und zudem selbst genutztes Wohneigentum hier häufiger ist als bei Alleinerziehenden.

Die Anteile der begünstigten BGs an allen BGs sind durchweg etwas niedriger als die entsprechenden Anteile der begünstigten Kinder. Dies deutet darauf hin, dass sich für Familien mit mehreren Kindern vergleichsweise häufig ein Anspruch auf Kindergeldzuschlag ergibt. Bei Bezugnahme auf das Stichprobenkonzept A und die Reform ohne Restriktion bei Eigentümern würde etwa jede sechste BG mit Kindergeldbezug zuschlagsberechtigt sein. Dies resultiert aus einer hohen Begünstigungsquote unter den Alleinerziehenden von gut einem Drittel und einer mäßigen Begünstigungsquote der Paarfamilien von etwa einem Achtel.

Das potenzielle (Brutto-) Ausgabenvolumen ist im untersten Block von Tabelle 5 ausgewiesen und variiert mit dem Stichprobenkonzept erheblich, nämlich um ungefähr 1,5 Mrd. Euro pro Jahr. Die beim Stichprobenkonzept B ausgewiesenen 6 Mrd. Euro bzw. 5 Mrd. Euro im Falle der restriktiven Reformvariante sind aber vermutlich überschätzt, da hier ein erheblicher Effekt der Haushalte mit gravierenden missings bei den Einkommensangaben und damit tendenziell unterschätzten Nettoeinkommen zu Buche schlägt. Somit ist eher von 4,5 Mrd. Euro bzw. 3,7 Mrd. Euro für das restriktive Modell auszugehen. Das entspricht ungefähr 13% bzw. 11% der derzeitigen Kindergeldausgaben. Die potenziellen fiskalischen Nettokosten würden infolge von Einsparungen beim Wohngeld, bei BAföG-Leistungen und bei der Berufsausbildungsbeihilfe tendenziell niedriger ausfallen. Dieser Effekt dürfte allerdings nicht gravierend sein, da die Verbreitung des Wohngeldes sehr begrenzt ist; 2005 haben etwa 800.000 Haushalte Wohngeld empfangen³⁴, wobei es sich lediglich bei zwei Fünfteln um Haushalte mit Kindern handelte (320.000 Haushalte). Somit ist u. E. von einer fiskalischen Belastung von mindestens 4 Mrd. Euro auszugehen, selbst wenn eine etwas unter 100% liegende Quote der Inanspruchnahme des Kindergeldzuschlags berücksichtigt wird. Sofern ein Teil der Familien mit Anspruch auf Kindergeldzuschlag, deren Einkommen deutlich unter dem Freibetrag liegt, infolge entsprechender Informationen der Kindergeldkasse die Ansprüche auf höheres ALG II und Sozialgeld wahrnimmt, ist zwar von einem verminderten Kostenvolumen des Kindergeldzuschlags auszugehen; die Kosten der Grundsicherung für Arbeitssuchende würden aber

³⁴ Die Wohngeldleistungen summierten sich 2005 auf 1,2 Mrd. Euro; vgl. Deutscher Bundestag 2007b: 28 f., 34.

stärker als die Einsparungen beim Kindergeldzuschlag steigen. Umgekehrt könnte sich ein Nettospareffekt ergeben, wenn Familien die Inanspruchnahme des Kindergeldzuschlags der eines höheren ALG II vorziehen – z. B. wegen des vergleichsweise geringen Aufwands der Beantragung oder wegen eines beim Bezug von Kindergeldzuschlag schwächeren Empfindens von Stigmatisierung. Trotz dieser Unwägbarkeiten hinsichtlich der genauen Nettokosten der Reform ist die Größenordnung der zu erwartenden fiskalischen Belastungen als moderat zu bezeichnen, wenn damit eine merkliche Reduzierung von Kinderarmut erreicht wird.

Die in Tabelle 5 ausgewiesenen Reformeffekte unterscheiden sich nur mäßig von den Schätzungen, die bereits 2001 für ein ähnliches Reformkonzept vorgelegt wurden. Wie in Kapitel 2.2 bereits erwähnt, ergaben sich aus dieser früheren Untersuchung auf Basis der EVS 1998 für ein Sechstel der Haushalte mit Kindergeldbezug Ansprüche auf einen Kindergeldzuschuss und Kosten (nach Berücksichtigung von Einsparungen bei der Sozialhilfe) von 3,2 Mrd. Euro (Becker/Hauser 2003: 285). Demgegenüber fallen die vom BMFSFJ für seinen Reformvorschlag veranschlagten Kosten mit nur 430 Mio. Euro sehr gering aus, obwohl auch das Ministerium für die Weiterentwicklung des Kinderzuschlags den Verzicht auf Mindest- und Höchstekommensgrenze sowie eine Transferentzugsrate von 50% vorgesehen hat. Im Gegensatz zu dem hier vorgestellten Reformkonzept soll nach Vorstellungen des Ministeriums die verminderte Einkommensanrechnung aber nur für Erwerbseinkommen gelten, während alle anderen Einkommensarten – insbesondere also Unterhaltszahlungen – weiterhin voll anzurechnen wären. Zudem wird die Höhe des elterlichen Einkommensfreibetrags nicht konkretisiert – vermutlich wurde sie wesentlich restriktiver bemessen als nach unserem Konzept des Kindergeldzuschlags. Insofern ist es erklärlich, dass die Kostenschätzung des Ministeriums deutlich unter unseren Simulationsergebnissen liegt. Dass sie sich auf lediglich ein Zehntel der in Tabelle 5 ausgewiesenen Bruttokosten beläuft, ist dennoch überraschend. Die Ursache dieser Diskrepanz kann an dieser Stelle nicht geklärt werden, da der Schätzansatz des BMFSFJ nicht bekannt ist und auch die dort berücksichtigten Minderausgaben beim ALG II nicht spezifiziert sind.

Welche Mittelwerte der Kinderzahl und der Zahlbeträge des Kindergeldzuschlags sich hinter dem in Tabelle 5 ausgewiesenen potenziellen Transfervolumen verbergen, ergibt sich aus Tabelle 6. Die Ergebnisse variieren kaum mit der Reformvariante, hinsichtlich der mittleren Zahlbeträge etwas stärker mit dem Stichprobenkonzept, was wieder auf die Paarfamilien zurückzuführen ist. Die durchschnittliche Kinderzahl pro BG mit Anspruch auf Kindergeldzuschlag liegt bei etwa 1,8 und damit merklich höher als der entsprechende Wert von 1,65 für alle BGs mit Kindergeld (vgl. Fußnote 1 zu Tabelle 6). Dies ist insbesondere auf die ver-

gleichsweise hohe durchschnittliche Kinderzahl in den begünstigten Paarfamilien von etwa 1,9 gegenüber gut 1,7 bei allen Paarfamilien mit Kindergeldbezug zurückzuführen. Auch die mittleren Zahlbeträge des Kinderzuschlags sind weitgehend unabhängig von der Reformvariante. Das arithmetische Mittel liegt bei etwa 190 Euro (200 Euro beim Stichprobenkonzept

Tabelle 6: Mittlere Kinderzahl und mittlerer Gesamtkindergeldzuschlag unter den begünstigten Bedarfsgemeinschaften (BGs)

	Stichprobenkonzept A ¹		Stichprobenkonzept B ²	
	<i>ohne</i>	<i>mit</i>	<i>ohne</i>	<i>mit</i>
	<i>Restriktion bei Eigennutzern³</i>		<i>Restriktion bei Eigennutzern³</i>	
Mittlere Kinderzahl pro BG mit Kindergeldzuschlag				
– insgesamt				
- arithmet. Mittel	1,83	1,79	1,81	1,80
- Median	2,00	2,00	2,00	2,00
– Alleinerziehende ⁴				
- arithmet. Mittel	1,60	1,63	1,60	1,63
- Median	1,00	1,00	1,00	1,00
– Paar-HH ⁴				
- arithmet. Mittel	1,96	1,89	1,89	1,87
- Median	2,00	2,00	2,00	2,00
Mittlerer Zahlbetrag pro BG mit Kindergeldzuschlag (Euro p. M.)				
– insgesamt				
- arithmet. Mittel	191	185	205	203
- Median	150	150	150	150
– Alleinerziehende ⁴				
- arithmet. Mittel	232	229	230	227
- Median	243	205	225	196
– Paar-HH ⁴				
- arithmet. Mittel	169	158	197	193
- Median	150	143	150	150

Datenquelle: SOEP 2006, generiertes Monatseinkommen.

¹ SOEP-Stichprobe einschl. Sample G und H nach Ausschluss von Haushalten

- mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltsnettoeinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro;
- mit mindestens einer Person, bei der gravierende Missings vorkommen.

Die mittlere Zahl der Kinder, für die Kindergeld bezogen wird, pro BG beträgt insgesamt 1,65 (arithmetisches Mittel) bzw. 1,00 (Median), bei Alleinerziehenden 1,50 bzw. 1,00 und bei Paaren mit Kind(ern) 1,74 bzw. 2,00.

² SOEP-Stichprobe einschl. Sample G und H nach Ausschluss von Haushalten mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltsnettoeinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro. Die mittlere Zahl der Kinder, für die Kindergeld bezogen wird, pro BG beträgt insgesamt 1,65 (arithmetisches Mittel) bzw. 1,00 (Median), bei Alleinerziehenden 1,49 bzw. 1,00 und bei Paaren mit Kind(ern) 1,73 bzw. 2,00.

³ Bei der restriktiven Variante wurde bei Familien in selbst genutztem Wohneigentum das anzurechnende Einkommen um eine Pauschale für die ersparten Mietaufwendungen erhöht. Die Pauschale entspricht den (kalten) Kosten der Unterkunft (KdU), die sich im Durchschnitt für die Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt Ende 2004 ergeben haben (Alleinstehende: 276 Euro, Ehepaare: 355 Euro) zuzüglich der KdU, die bei der Berechnung des Existenzminimums von Kindern eingehen (67 Euro).

⁴ mit Anspruch auf Kindergeldzuschlag.

B), der Median bei 150 Euro, dem Maximum des Kinderzuschlags bei einem Kind. Dabei fallen die durchschnittlichen Transferbeträge unter den begünstigten Alleinerziehenden mit ungefähr 230 Euro vergleichsweise hoch aus. Hier spiegeln sich das tendenziell geringere Haushaltseinkommen dieses Familientyps sowie der um 100 Euro erhöhte Maximalbetrag des Kindergeldzuschlags für das erste Kind, womit der besonderen Bedarfssituation von Alleinerziehenden Rechnung getragen werden soll. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die erheblichen Kostenunterschiede zwischen den Varianten des Reformmodells von ungefähr 17% insbesondere auf die differierenden potenziellen Empfängerzahlen und weniger auf abweichende Anspruchshöhen zurückzuführen sind. In den Kostenunterschieden zwischen den beiden Stichprobenkonzepten schlagen sich allerdings auch ähnlich hohe relative Unterschiede zwischen den Zahlbeträgen an Paarfamilien nieder; sie fallen beim (unbereinigten) Stichprobenkonzept B im Durchschnitt um 17% höher aus als beim Stichprobenkonzept A (nach Ausschluss von Haushalten mit gravierenden missings).

5.3.2 Auswirkungen auf das Ausmaß relativer Einkommensarmut

5.3.2.1 Armutsgrenzen nach Familientypen

Inwieweit der Kindergeldzuschlag geeignet ist, relative Einkommensarmut zu vermeiden, wird mit den folgenden Tabellen dargestellt. Dabei beziehen wir uns auf die auf EU-Ebene vereinbarte Armutsgrenze von 60% des Median der Nettoäquivalenzeinkommen.³⁵ Nach dieser Definition und bei Verwendung des generierten Monatseinkommens des SOEP 2006 gilt ein Alleinstehender als arm, wenn sein Haushaltsnettoeinkommen unterhalb von 885 Euro liegt, während der Grenzwert beispielsweise für eine Paarfamilie mit einem Kind unter (über) 14 Jahren 1.592 Euro (1.769 Euro) beträgt.³⁶ In Tabelle 7 sind die Armutsgrenzen für ausgewählte Familientypen den Transfergrenzen des Kindergeldzuschlags (vgl. Übersicht 2 in Kapitel 4.2) gegenübergestellt. Da Erstere im Gegensatz zu Letzteren vom Alter der Kinder abhängig sind, wurden als Grenzfälle Familien, in denen alle Kinder jünger als 14 Jahre sind, und Familien, in denen alle Kinder 14 Jahre oder älter sind, für die Darstellung herangezogen;

³⁵ Nach den auf der Ebene des Europäischen Rates getroffenen Vereinbarungen von Laeken wird bei der Berechnung der Nettoäquivalenzeinkommen die so genannte neue (oder modifizierte) OECD-Skala zugrunde gelegt. Danach erhält der Haushaltsvorstand das Gewicht von 1, weitere Haushaltsmitglieder ab 14 Jahren werden mit 0,5 und Kinder unter 14 Jahren mit 0,3 gewichtet. Zu den Laeken-Indikatoren vgl. Atkinson et al. 2002.

³⁶ Diese Werte ergeben sich beim Stichprobenkonzept A; beim unbereinigten Stichprobenkonzept B ergeben sich niedrigere Werte von 856 Euro bzw. 1.541 Euro bzw. 1.712 Euro.

Tabelle 7: Armutsgrenzen¹ und Transfergrenzen beim Kindergeldzuschlag² (in Euro p. M.) für ausgewählte Familientypen

– Armutsgrenze: 60% des Median der Nettoäquivalenzeinkommen (neue OECD-Skala) –

Familientyp	Armutsgrenze		Transfergrenze bei KiG-Zuschlag
	Kind(er) unter 14 J.	Kind(er) ab 14 J.	
Paar, 1 Kind	1.592	1.769	1.692
Paar, 2 Kinder	1.858	2.212	2.146
Paar, 3 Kinder	2.123	2.654	2.600
Paar, 4 Kinder	2.389	3.096	3.079
Paar, 5 Kinder	2.654	3.539	3.558
Alleinerz., 1 Kind	1.150	1.327	1.514
Alleinerz., 2 Kinder	1.415	1.769	1.968
Alleinerz., 3 Kinder	1.681	2.212	2.422
Alleinerz., 4 Kinder	1.946	2.654	2.901
Alleinerz., 5 Kinder	2.216	3.096	3.380

¹ SOEP-Stichprobe 2006 einschl. Sample G und H, generiertes Monatseinkommen, nach Ausschluss von Haushalten

- mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltsnettoeinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro;
- mit mindestens einer Person, bei der gravierende Missings vorkommen.

² Zur Ableitung der Transfergrenzen vgl. Übersicht 2 in Kapitel 4.2.

die Armutsgrenzen für alle sonstigen Alterskonstellationen liegen zwischen den ausgewiesenen Beträgen. Es zeigt sich, dass bei Paarfamilien mit bis zu 4 Kindern ab 14 Jahren die Armutsgrenze etwas höher als die Transfergrenze ausfällt, so dass mit dem Kinderzuschlag allein nur eine Annäherung an die Grenze, aber keine Überschreitung der Armutsgrenze erreicht werden kann. Bei allen anderen Familientypen liegt die Transfergrenze aber deutlich über der jeweiligen Armutsgrenze; falls das faktische Familieneinkommen (ohne Kindergeld) zumindest das pauschalisierte elterliche Existenzminimum deckt, ist also eine Überwindung relativer Einkommensarmut durch den Kindergeldzuschlag möglich.

5.3.2.2 Reformeffekte auf (gruppenspezifische) Armutsquoten der Gesamtbevölkerung

Wie aus Tabelle 8 hervorgeht, fällt der Effekt des Kindergeldzuschlags auf die Armutsquote der Gesamtbevölkerung mäßig aus. Dies ist nicht verwunderlich, da die Reform nur etwa die Hälfte der Bevölkerung – kindergeldberechtigte Familien – betrifft. Bei allen Simulationsvarianten ergibt sich eine Reduzierung der Armutsquote insgesamt um etwa einen Prozentpunkt, für das Stichprobenkonzept A bei „großzügiger“ Reformvariante beispielsweise von 15,5%

Tabelle 8: Armutsquoten (in %) vor und nach Einführung des Kindergeldzuschlags bei alternativen Stichprobenkonzepten (SOEP 2006)

– Armutsgrenze: 60% des Median der Nettoäquivalenzeinkommen (neue OECD-Skala) –

	Stichprobenkonzept A ¹			Stichprobenkonzept B ²		
	<i>vor Reform</i>	<i>nach Reform</i>		<i>vor Reform</i>	<i>nach Reform</i>	
		ohne	mit		ohne	mit
		Restriktion bei Eigennutzern ³			Restriktion bei Eigennutzern ³	
Deutschland	15,6	14,2	14,4	17,7	16,5	16,9
alte Länder	14,3	12,9	13,1	16,6	15,5	15,9
neue Länder	21,5	19,9	20,4	22,6	21,0	21,5
Staatsang. des HV						
– deutsch	13,7	12,7	12,9	15,5	14,5	14,9
– andere	35,2	28,9	29,1	32,9	29,3	31,1

Datenquelle: SOEP 2006, generiertes Monatseinkommen.

¹ SOEP-Stichprobe einschl. Sample G und H nach Ausschluss von Haushalten

– mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltsnettoeinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro;

– mit mindestens einer Person, bei der gravierende Missings vorkommen.

² SOEP-Stichprobe einschl. Sample G und H nach Ausschluss von Haushalten mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltsnettoeinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro.

³ Bei der restriktiven Variante wurde bei Familien in selbst genutztem Wohneigentum das anzurechnende Einkommen um eine Pauschale für die ersparten Mietaufwendungen erhöht. Die Pauschale entspricht den (kalten) Kosten der Unterkunft (KdU), die sich im Durchschnitt für die Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt Ende 2004 ergeben haben (Alleinstehende: 276 Euro, Ehepaare: 355 Euro) zuzüglich der KdU, die bei der Berechnung des Existenzminimums von Kindern eingehen (67 Euro).

auf 14,2%. In den neuen Ländern zeigt sich eine etwas stärkere Wirkung als in den alten Ländern. Eine weit überdurchschnittliche Verringerung von Armut durch die Reform würden Haushalte mit ausländischem Haushaltsvorstand erfahren; gemäß Stichprobenkonzept A lebt derzeit gut ein Drittel dieser Bevölkerungsgruppe in relativer Einkommensarmut, nach der Reform wären es „nur“ noch 29%.

Bei den in Tabelle 9 ausgewiesenen altersspezifischen Armutsquoten zeigen sich im Vergleich zum moderaten Gesamteffekt sehr deutliche Reformwirkungen bei Kindern und Jugendlichen. Generell führt das Stichprobenkonzept B aber zu geringeren Reformwirkungen als das (bereinigte) Stichprobenkonzept A; offenbar reicht der Kindergeldzuschlag bei Zugrundelegung der unbereinigten Stichprobe vergleichsweise häufig nicht aus, um die Familie über die Armutsgrenze zu heben. Wegen der in Kapitel 5.1.2 begründeten Einwendungen gegen die Verwendung der unbereinigten Stichprobe beziehen sich die folgenden textlichen Ausführungen auf das Stichprobenkonzept A, wenn nicht ausdrücklich auf die Alternative verwiesen wird, und zudem vorrangig auf die Reformvariante ohne Restriktion bei Eigennutzern.

Tabelle 9: Altersspezifische Armutsquoten (in %) vor und nach Einführung des Kindergeldzuschlags bei alternativen Stichprobenkonzepten (SOEP 2006)

– Armutsgrenze: 60% des Median der Nettoäquivalenzeinkommen (neue OECD-Skala) –

Alter in Jahren	Stichprobenkonzept A ¹			Stichprobenkonzept B ²		
	vor Reform	nach Reform		vor Reform	nach Reform	
		ohne	mit		ohne	mit
		Restriktion bei Eigennutzern ³			Restriktion bei Eigennutzern ³	
0 – 15	19,0	15,8	16,4	24,7	22,1	23,0
16 – 24	25,6	22,5	22,8	25,6	23,4	24,3
25 – 49	15,5	14,0	14,2	17,5	16,1	16,6
50 – 64	13,1	12,9	13,0	14,2	13,9	14,1
65 u. m.	9,8	9,8	9,8	11,2	11,2	11,2
alle Gruppen	15,6	14,2	14,4	17,7	16,5	16,9

Datenquelle: SOEP 2006, generiertes Monatseinkommen.

¹ SOEP-Stichprobe einschl. Sample G und H nach Ausschluss von Haushalten

- mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltsnettoeinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro;
- mit mindestens einer Person, bei der gravierende Missings vorkommen.

² SOEP-Stichprobe einschl. Sample G und H nach Ausschluss von Haushalten mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltsnettoeinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro.

³ Bei der restriktiven Variante wurde bei Familien in selbst genutztem Wohneigentum das anzurechnende Einkommen um eine Pauschale für die ersparten Mietaufwendungen erhöht. Die Pauschale entspricht den (kalten) Kosten der Unterkunft (KdU), die sich im Durchschnitt für die Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt Ende 2004 ergeben haben (Alleinstehende: 276 Euro, Ehepaare: 355 Euro) zuzüglich der KdU, die bei der Berechnung des Existenzminimums von Kindern eingehen (67 Euro).

Infolge des Kindergeldzuschlags ergäbe sich eine Verminderung der Armutsquote der unter 15jährigen sowie der 16- bis 24jährigen um gut drei Prozentpunkte bzw. knapp drei Prozentpunkte im Falle der restriktiven Reformvariante. Für die Altersgruppe der 25- bis 49jährigen, die den größten Teil der Eltern umfasst, ist der Effekt – gemessen in absoluten Prozentpunkten – noch leicht überdurchschnittlich, während sich bei den beiden ältesten Gruppen erwartungsgemäß eine nur marginale bzw. keine Veränderung ergibt.

5.3.2.3 Reformeffekte auf Armutsquoten von Familien und von Kindern

Besonders große Reformwirkungen zeigen sich bei den Alleinerziehenden. Wie aus Tabelle 10 hervorgeht, würde sich hier eine Reduzierung der derzeit bei 40% liegenden Armutsquote um nahezu acht Prozentpunkte bzw. sieben Prozentpunkte bei der restriktiven Reformvariante ergeben. Für Alleinerziehende mit einem Kind zeigt sich ein Rückgang von 34% auf 27%, für Alleinerziehende mit zwei oder mehr Kindern ein Rückgang von 45% auf 37%. Trotz des vergleichsweise starken Effekts würde die Armutsquote der Alleinerziehenden und ihrer Kinder aber auch nach Einführung des Kindergeldzuschlags weiterhin bedrückend hoch ausfallen.

Tabelle 10: Armutsquoten (in %) nach Familientypen¹ vor und nach Einführung des Kindergeldzuschlags bei alternativen Stichprobenkonzepten (SOEP 2006)

– Armutsgrenze: 60% des Median der Nettoäquivalenzeinkommen (neue OECD-Skala) –

	Stichprobenkonzept A ²			Stichprobenkonzept B ³		
	<i>vor Reform</i>	<i>nach Reform</i>		<i>vor Reform</i>	<i>nach Reform</i>	
		ohne	mit		ohne	mit
		Restriktion bei Eigennutzern ⁴			Restriktion bei Eigennutzern ⁴	
Allein-erziehende						
– insgesamt	39,5	31,9	32,3	35,8	29,0	29,3
– mit 1 Kind	34,3	27,0	27,6	31,6	25,7	26,3
– mit 2+ Ki.	45,0	37,2	37,4	40,1	32,5	32,5
Paar-HH mit Kind(ern)						
– insgesamt	12,5	9,9	10,4	17,2	15,1	16,1
– mit 1 Kind	12,7	11,5	11,6	16,7	15,6	16,0
– mit 2 Ki.	9,5	7,8	8,5	17,0	14,2	15,4
– mit 3+ Ki.	18,6	11,6	12,3	18,2	16,0	17,5
Gesamtbevölkerung	15,6	14,2	14,4	17,7	16,5	16,9

Datenquelle: SOEP 2006, generiertes Monatseinkommen.

¹ nur Familien mit Kindern, für die Kindergeld bezogen wird.

² SOEP-Stichprobe einschl. Sample G und H nach Ausschluss von Haushalten

- mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltsnettoeinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro;
- mit mindestens einer Person, bei der gravierende Missings vorkommen.

³ SOEP-Stichprobe einschl. Sample G und H nach Ausschluss von Haushalten mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltsnettoeinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro.

⁴ Bei der restriktiven Variante wurde bei Familien in selbst genutztem Wohneigentum das anzurechnende Einkommen um eine Pauschale für die ersparten Mietaufwendungen erhöht. Die Pauschale entspricht den (kalten) Kosten der Unterkunft (KdU), die sich im Durchschnitt für die Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt Ende 2004 ergeben haben (Alleinstehende: 276 Euro, Ehepaare: 355 Euro) zuzüglich der KdU, die bei der Berechnung des Existenzminimums von Kindern eingehen (67 Euro).

Dies ist ganz überwiegend auf die große Zahl der Alleinerziehenden mit Bezug von ALG II und Sozialgeld bzw. Sozialhilfe zurückzuführen, die annahmegemäß nach der Reform im Grundsicherungsbezug verbleiben, den vorrangigen Kindergeldzuschlag also nicht in Anspruch nehmen. Gut vier Fünftel der Alleinerziehenden und ihrer Kinder, die auch nach der Reform des Familienleistungsausgleichs unterhalb der Armutsgrenze verbleiben würden (etwa ein Viertel aller Alleinerziehenden und ihrer Kinder), beziehen eine Grundsicherungsleistung, deren Höhe offenbar hinter der relativen Armutsgrenze zurückbleibt. Wenn diese Teilgruppe ausgeklammert wird, erweist sich die Wirkung des Kindergeldzuschlags als wesentlich stärker als aus Tabelle 10 ersichtlich. Nur bei knapp 6% der Alleinerziehenden ist die

Armutslücke³⁷ so groß – das Einkommen (ohne Kindergeld) bleibt also deutlich hinter dem pauschalisierten Existenzminimum des Elternteils (860 Euro) zurück –, dass der Kindergeldzuschlag nicht zum Überschreiten der Armutsgrenze reicht. Aber selbst in diesen Fällen würde der neue Transfer eine Verbesserung der Situation bewirken, indem die Armutslücke deutlich vermindert wird; im Durchschnitt wird sie laut Simulation von 25% der Armutsgrenze auf weniger als die Hälfte (12%) bzw. um 319 Euro reduziert.

Bei den Paarfamilien zeigt sich ein geringerer Effekt des Kindergeldzuschlags, wenn die absolute Verminderung der Armutsquote (2,6 Prozentpunkte bzw. 2,1 Prozentpunkte bei der restriktiven Variante) betrachtet wird. Der relative Effekt ist aber auch hier erheblich – die Armutsquote von derzeit 12,5% würde um ein Fünftel zurückgehen. Dabei fällt die Reformwirkung umso größer aus, je mehr Kinder in der Familie leben. Bei Paarfamilien mit drei oder mehr Kindern liegt die Armutsquote gegenwärtig bei 19%, sie würde im Reformfall um sieben Prozentpunkte (38%) auf knapp 12% fallen. Bei den trotz Einführung des Kindergeldzuschlags unter der relativen Armutsgrenze verbleibenden Familien handelt es sich zu einem geringeren Teil als bei den Alleinerziehenden um Empfänger von nachrangigen allgemeinen Grundsicherungsleistungen; dennoch ist der Gruppenanteil auch unter den nach wie vor armen Paarfamilien mit 45% erheblich. Somit verbleiben 5,4%³⁸ der Paarfamilien, bei denen das um den Kindergeldzuschlag erhöhte Einkommen nicht die Armutsgrenze erreicht. Ihre Situation würde sich dennoch erheblich verbessern, da die relative Armutslücke im Durchschnitt von 21% auf 14% zurückgehen würde; dies entspricht einer Einkommenserhöhung von durchschnittlich 267 Euro.

Möglicherweise würde ein Teil der Familien, die trotz des Kindergeldzuschlags erheblich unterhalb der relativen Armutsgrenze verbleiben, einen Antrag auf ALG II und Sozialgeld stellen. Mit Blick auf das Ziel, verdeckte Armut zu vermeiden, sollte die Familienkasse entsprechend informieren und unterstützend tätig werden. Somit dürfte sich indirekt ein noch stärkerer Abbau relativer Einkommensarmut ergeben als in den Tabellen ausgewiesen.

³⁷ Als Armutslücke wird der Abstand des Haushaltsnettoeinkommens zur Armutsgrenze bezeichnet.

³⁸ $9,9\% * 0,55$

Tabelle 11: Armutsquoten (in %) nach dem Alter der Kinder¹ vor und nach Einführung des Kindergeldzuschlags, Stichprobenkonzept A² (SOEP 2006)

– Armutsgrenze: 60% des Median der Nettoäquivalenzeinkommen (neue OECD-Skala) –

Alter des Kindes	vor der Reform	nach der Reform	
		ohne	mit
		Restriktion bei Eigennutzern ³	
0 bis 6 Jahre	15,7	13,0	13,3
7 bis 15 Jahre	19,1	15,2	16,0
16 bis 18 Jahre	20,6	15,4	15,9
18 bis 27 Jahre	14,4	9,4	9,9
alle Kinder	17,7	13,7	14,3

Datenquelle: SOEP 2006, generiertes Monateinkommen.

¹ nur Kinder, für die Kindergeld bezogen wird.

² SOEP-Stichprobe einschl. Sample G und H nach Ausschluss von Haushalten

- mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltsnettoeinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro;
- mit mindestens einer Person, bei der gravierende Missings vorkommen.

³ SOEP-Stichprobe einschl. Sample G und H nach Ausschluss von Haushalten mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltsnettoeinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro.

⁴ Bei der restriktiven Variante wurde bei Familien in selbst genutztem Wohneigentum das anzurechnende Einkommen um eine Pauschale für die ersparten Mietaufwendungen erhöht. Die Pauschale entspricht den (kalten) Kosten der Unterkunft (KdU), die sich im Durchschnitt für die Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt Ende 2004 ergeben haben (Alleinstehende: 276 Euro, Ehepaare: 355 Euro) zuzüglich der KdU, die bei der Berechnung des Existenzminimums von Kindern eingehen (67 Euro).

Der Kindergeldzuschlag würde in allen Altersgruppen der Kinder, für die Kindergeld bezogen wird, deutliche Wirkungen zeigen, wie aus Tabelle 11 hervorgeht. Das derzeitige Armutsrisiko von Kindern ist in den mittleren Altersgruppen von 7 bis 18 Jahren überdurchschnittlich, obwohl hier die durch Betreuungsaufgaben bedingten Einschränkungen von Erwerbsmöglichkeiten der (des) Eltern(teils) geringer sind als bei der jüngsten Gruppe. Hier spiegelt sich die Komplexität der Ursachen von Armut – allein mit einer Ausweitung des Betreuungsangebots für kleine Kinder sind die Probleme nicht zu lösen. Mit dem Kindergeldzuschlag könnte die Armutsquote der Kinder insgesamt von 17,7% um vier Prozentpunkte auf 13,7% vermindert werden. In den beiden Gruppen ab 16 Jahren würde der Effekt mit fünf Prozentpunkten am stärksten ausfallen; das Familieneinkommen in diesen Gruppen der Armutspopulation liegt also vergleichsweise häufig nahe der relativen Armutsgrenze.

5.3.2.4 Reformeffekte nach Erwerbskonstellationen in den Familien

Abschließend wird der Frage nachgegangen, inwieweit die potenziellen Reformwirkungen mit dem Erwerbsstatus der (des) Eltern(teils) variieren. Für die in Tabelle 12 vorgenommene Gruppierung nach dem Erwerbsumfang in der Familie wurden bei Paarfamilien die Tätigkeiten der Partner addiert, wobei eine Vollzeitstelle mit 1,0, eine sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeit mit 0,5 und eine geringfügige Beschäftigung mit 0,25 gewichtet wurde. Die

Tabelle 12: Armutsquoten (in %) nach dem Erwerbsumfang in der Familie¹ vor und nach Einführung des Kindergeldzuschlags (ohne Restriktion bei Eigennutzern), Stichprobenkonzept A² (SOEP 2006)

– Armutsgrenze: 60% des Median der Nettoäquivalenzeinkommen (neue OECD-Skala) –

Erwerbsumfang in der Familie	Armutsquoten		Nachrichtlich: Familienstruktur insgesamt
	vor der Reform	nach der Reform	
keine Erwerbstätigkeit	68,0	64,4	10,7
Teilzeiterwerbstätigkeit	37,1	30,1	9,2
Vollzeiterwerbstätigkeit	11,8	5,9	36,2
mehr als Vollzeiterwerbstätigkeit	2,5	2,3	43,9
alle Familien	16,1	12,8	100,0

Datenquelle: SOEP 2006, generiertes Monatseinkommen.

¹ Einbezogen wurden nur Familien mit Kindern, für die Kindergeld bezogen wird. Die vier Kategorien zum Umfang der Erwerbstätigkeit sind wie folgt abgegrenzt:

- keine Erwerbstätigkeit: die Eltern (das Elternteil) sind (ist) arbeitslos, aus sonstigen Gründen nichterwerbstätig, Auszubildende(r), oder in Wehr- oder Zivildienst;
- Teilzeiterwerbstätigkeit: dazu zählen geringfügige Beschäftigungen (Gewichtung mit 0,25) und sonstige Teilzeitbeschäftigungen (Gewichtung mit 0,5); Paarfamilien werden auch dann dieser Kategorie zugeordnet, wenn beide Partner erwerbstätig sind, die Summe der Gewichte des persönlichen Erwerbsumfangs aber unter 1 bleibt (beide sind geringfügig beschäftigt oder ein Elternteil ist geringfügig, das andere Elternteil ist teilzeitbeschäftigt);
- Vollzeiterwerbstätigkeit: ein Elternteil ist vollzeitbeschäftigt oder beide Partner sind teilzeitbeschäftigt;
- mehr als Vollzeiterwerbstätigkeit: diese Kategorie kann nur in Paarfamilien erreicht werden, wenn die Summe der Gewichte des persönlichen Erwerbsumfangs größer als 1 ist (beide Partner sind erwerbstätig und mindestens ein Partner ist vollzeiterwerbstätig).

² SOEP-Stichprobe einschl. Sample G und H nach Ausschluss von Haushalten

- mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltsnettoeinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro;
- mit mindestens einer Person, bei der gravierende Missings vorkommen.

vielfältigen Erwerbskonstellationen wurden letztlich aber zu nur vier Kategorien zusammengefasst; eine stärkere Untergliederung der komplexen Kategorie „Teilzeiterwerbstätigkeit“ – diese reicht von nur einer geringfügigen Beschäftigung bis zur Kombination einer sozialversicherungspflichtigen Teilzeit- mit einer geringfügigen Beschäftigung bei Elternpaaren – hätte wegen teilweise nur geringer Fallzahlen zu ungesicherten Ergebnissen geführt. Wenn beide Partner in einer Paarfamilie eine sozialversicherungspflichtige Teilzeitstelle haben, werden sie der Kategorie „Vollzeiterwerbstätigkeit“ zugeordnet und somit mit Familien, in denen ein Partner in Vollzeit erwerbstätig und der andere Partner nichterwerbstätig ist, sowie mit vollzeiterwerbstätigen Alleinerziehenden zusammengefasst. Die Kategorie „mehr als Vollzeiterwerbstätigkeit“ schließlich bezieht sich auf Paarfamilien, in denen mindestens ein Partner einer Ganztätigkeit und der andere zumindest einer geringfügigen Beschäftigung nachgeht.

Die faktischen Armutsquoten der Familien sind – wie aus vorliegenden Studien bekannt – in hohem Maße vom Erwerbsumfang in der Familie abhängig. Mehr als zwei Drittel der Kinder und Eltern in Familien, in denen kein Elternteil erwerbstätig ist, leben von weniger als 60% des Median der Nettoäquivalenzeinkommen, bei einer Teilzeiterwerbstätigkeit ist es nur noch ein gutes Drittel. Von den Familien mit Vollzeiterwerbstätigkeit sind immerhin noch 12% unterhalb der Armutsgrenze einzuordnen, während in der Gruppe der Paarfamilien mit mehr als Vollzeiterwerbstätigkeit relative Einkommensarmut kaum vorkommt. Abgesehen von letzterer – nicht armutsgefährdeter – Gruppe würden die Armutsquoten durch die hier diskutierte Reform relativ umso stärker reduziert, je umfangreicher die Erwerbsbeteiligung ist. Dies ist insofern plausibel, als die Armutsücke mit zunehmendem Erwerbsumfang geringer ausfallen dürfte.

Bei Vollzeiterwerbstätigkeit zeigt die Reformsimulation eine Halbierung der Quote auf 6% bzw. eine Verminderung der Armutsquote um sechs Prozentpunkte. Bei Teilzeiterwerbstätigkeit würde sich die Armutsquote noch um etwa ein Fünftel auf 30% vermindern, was einem Rückgang um sieben Prozentpunkte entspricht. In der Gruppe der Familien ohne Erwerbsbeteiligung zeigt sich demgegenüber nur eine schwache reformbedingte Verringerung der Armutsquote um ein Zwanzigstel bzw. knapp vier Prozentpunkte. Hier würde der Kindergeldzuschlag also vergleichsweise selten zur Überwindung der Armutsschwelle reichen, da das Familieneinkommen meist zu weit unterhalb des Grenzwerts liegt. Dennoch kann mit der vorgeschlagenen Reform auch für diese Familien eine Verbesserung der materiellen Situation erreicht werden, da mit dem Kindergeldzuschlag die Armutsücke merklich verkleinert wird (vgl. Kapitel 5.3.2.3, Interpretation zu Tabelle 10).

In der rechten Spalte von Tabelle 12 ist nachrichtlich die Struktur der Familien insgesamt nach dem Erwerbsumfang ausgewiesen, um zu verdeutlichen, dass von gruppenspezifischen Armutsquoten nicht auf die Struktur der Armutsbevölkerung geschlossen werden kann. Wegen der Dominanz der Familien mit Vollzeiterwerbstätigkeit oder mehr machen sie trotz ihrer weit unterdurchschnittlichen Armutsquoten einen großen Teil der Familien unterhalb der Armutsgrenze aus, nämlich ein Drittel (tabellarisch nicht ausgewiesen). In einem weiteren Fünftel der einkommensarmen Familien ist Teilzeiterwerbstätigkeit zu beobachten, und in weniger als der Hälfte (45%) wird keinerlei Erwerbstätigkeit nachgegangen. Infolge des Kindergeldzuschlags würde sich der Anteil der erwerbstätigen Familien an den einkommensarmen Familien von 55% auf 46% vermindern.

Tabelle 13: Struktur (in %) der Personen in Familien mit Anspruch auf Kindergeldzuschlag (ohne Restriktion bei Eigennutzern) nach dem Erwerbsumfang in der Familie¹, Stichprobenkonzept A² (SOEP 2006)

Erwerbsumfang in der Familie	Familientyp		alle An- spruchs- berechtigten
	Allein- erziehende	Paarfamilien	
keine Erwerbstätigkeit	17,3	15,9	33,1
Teilzeiterwerbstätigkeit	10,7	10,2	21,0
Vollzeiterwerbstätigkeit	4,0	32,6	36,5
mehr als Vollzeiterwerbstätigkeit	/	9,3	9,3
alle Familien	32,0	68,0	100,0

Datenquelle: SOEP 2006, generiertes Monatseinkommen.

¹ Einbezogen wurden nur Familien mit Kindern, für die Kindergeld bezogen wird. Die vier Kategorien zum Umfang der Erwerbstätigkeit sind wie folgt abgegrenzt:

- keine Erwerbstätigkeit: die Eltern (das Elternteil) sind (ist) arbeitslos, aus sonstigen Gründen nicht-erwerbstätig, Auszubildende(r), oder in Wehr- oder Zivildienst;
- Teilzeiterwerbstätigkeit: dazu zählen geringfügige Beschäftigungen (Gewichtung mit 0,25) und sonstige Teilzeitbeschäftigungen (Gewichtung mit 0,5); Paarfamilien werden auch dann dieser Kategorie zugeordnet, wenn beide Partner erwerbstätig sind, die Summe der Gewichte des persönlichen Erwerbsumfangs aber unter 1 bleibt (beide sind geringfügig beschäftigt oder ein Elternteil ist geringfügig, das andere Elternteil ist teilzeitbeschäftigt);
- Vollzeiterwerbstätigkeit: ein Elternteil ist vollzeitbeschäftigt oder beide Partner sind teilzeitbeschäftigt;
- mehr als Vollzeiterwerbstätigkeit: diese Kategorie kann nur in Paarfamilien erreicht werden, wenn die Summe der Gewichte des persönlichen Erwerbsumfangs größer als 1 ist (beide Partner sind erwerbstätig und mindestens ein Partner ist vollzeiterwerbstätig).

² SOEP-Stichprobe einschl. Sample G und H nach Ausschluss von Haushalten

- mit einem monatlichen Pro-Kopf-Einkommen (generiertes Haushaltsnettoeinkommen / Haushaltsgröße) unter 50 Euro;
- mit mindestens einer Person, bei der gravierende Missings vorkommen.

Dass der Kindergeldzuschlag überwiegend Familien in Erwerbstätigkeit zugute kommen würde, zeigt sich noch deutlicher an der Struktur der Personen in anspruchsberechtigten Familien als an den Effekten auf die Armutsquoten. Wie aus Tabelle 13 hervorgeht, leben fast die Hälfte (45,8%) der potenziellen Leistungsempfänger in Familien mit Vollzeiterwerbstätigkeit oder mehr; dabei handelt es sich erwartungsgemäß insbesondere um Paarfamilien. Etwa ein Fünftel lebt in Familien, in denen in Teilzeit gearbeitet wird, und lediglich bei einem Drittel der potenziellen Empfängergruppe wird keinerlei Erwerbstätigkeit nachgegangen. In beiden letztgenannten Gruppen – hier spiegeln sich insbesondere Arbeitslosigkeit und/oder mangelnde außerhäusliche Betreuungsmöglichkeiten – halten sich Alleinerziehende und Paarfamilien etwa die Waage.

Insgesamt erweist sich der Kindergeldzuschlag also als ein geeignetes Instrument, um Armut trotz Arbeit von Familien deutlich zurückzudrängen bzw. Armut durch eine Verringerung der Armutslücke zu lindern. Insbesondere unter den nichterwerbstätigen Familien unterhalb der Armutsgrenze dürfte allerdings häufig ein Anspruch auf weitere Hilfe (Wohngeld, ALG II

und Sozialgeld, Sozialhilfe) bestehen; in diesen Fällen sollte die Familienkasse wegweisend wirken.

6 Zusammenfassung

Ausgehend von einer kritischen Analyse des im Zuge der Hartz IV-Reform 2005 eingeführten Kinderzuschlags wird in der vorliegenden Studie ein Reformkonzept zur Bekämpfung von Kinderarmut entwickelt und eine quantitative Abschätzung der unmittelbaren Reformwirkungen vorgenommen. Bei der Gestaltung des Reformvorschlags wurde an *Grundprinzipien des allgemeinen Familienleistungsausgleichs* angeknüpft. Dieser sollte unabhängig von der jeweiligen Armutsursache das Existenzminimum des Kindes nicht nur von der Steuer freistellen, sondern im Bedarfsfall durch positive Transfers – mit einem Kindergeldzuschlag – gewährleisten. Dies erfordert

- a) die Aufstockung des Kindergeldes durch einen Zuschlag auf die Höhe des sächlichen Existenzminimums, also um maximal 150 Euro auf 304 Euro – bei Alleinerziehenden wegen besonderer Mehrbedarfe für das erste Kind um maximal 250 Euro auf 404 Euro;
- b) den Verzicht auf eine zeitliche Befristung des Kindergeldzuschlags;
- c) die Berücksichtigung des Familieneinkommens³⁹ nach Abzug eines Freibetrages in Höhe des pauschalisierten Existenzminimums der Eltern bzw. des Elternteils (1.238 Euro bzw. 860 Euro);
- d) eine mäßige (mit Besteuerungsgrundsätzen vereinbare) Anrechnung des zu berücksichtigenden Einkommens – wir schlagen eine Transferentzugsrate von 50% vor;
- e) den Verzicht auf eine Berücksichtigung des Vermögens.

Wesentliche *Unterschiede* des Reformkonzepts gegenüber dem derzeitigen Kinderzuschlag liegen in der Ersetzung der „spitzen“ Berechnung des elterlichen Existenzminimums durch eine Pauschale und in dem Verzicht zum Einen auf eine explizite Höchsteinkommensgrenze – aus der Transferentzugsrate ergibt sich freilich eine implizite Höchsteinkommensgrenze – und zum Anderen auf eine Mindesteinkommensgrenze. Es bleibt den Eltern also unbenommen, den Kindergeldzuschlag in Anspruch zu nehmen, selbst wenn ihre Einkommensverhältnisse und individuellen Wohnkosten auf einen höheren ALG II-Anspruch schließen lassen, den sie aber nicht wahrnehmen – sei es aus Stigmatisierungsangst, aus Unwissenheit, weil sie den Verweis auf kleine Ersparnisse befürchten oder sich von dem bürokratischen Aufwand abschrecken lassen. Aus vorliegenden Schätzungen geht hervor, dass aus den genannten Grün-

³⁹ ohne nachrangige Leistungen nach dem Wohngeldgesetz und nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz und ohne Berufsausbildungsbeihilfe

den das Ausmaß verdeckter Armut groß ist. Dem könnte durch einen vergleichsweise unbürokratischen Kindergeldzuschlag entgegengewirkt werden, insbesondere wenn der Leistungsträger, also die Familienkasse, verpflichtet wird, bei sehr geringem Einkommen des Antragstellers diesen auf möglicherweise bestehende höhere ALG II-Ansprüche hinzuweisen.

Zur Abschätzung der unmittelbaren Reformwirkungen wurde ein Mikrosimulationsmodell entwickelt und mit den Daten des Sozio-ökonomischen Panels 2006 in mehreren Varianten gerechnet. Auf der Basis einer bereinigten Stichprobe ergeben sich – je nach Reformvariante – *3 Mio. bis 3,6 Mio. potenziell begünstigte Kinder*, was etwa einem Sechstel bzw. einem Fünftel aller Kinder, für die Kindergeld bezogen wird, entspricht. Unter den Kindern von Alleinerziehenden würde die Empfängerquote mit gut einem Drittel weit überdurchschnittlich ausfallen. Die fiskalischen Bruttokosten des Reformmodells würden sich auf 3,7 Mrd. bzw. 4,5 Mrd. Euro jährlich (11% bzw. 13% der derzeitigen Kindergeldausgaben) belaufen; sie würden durch einige Einsparungen beim nachrangigen Wohngeld, bei ausbildungsbedingten Transfers sowie beim ALG II – sofern einige Anspruchsberechtigte den Bezug des Kindergeldzuschlags vorziehen – etwas vermindert werden. Der durchschnittliche Zahlbetrag pro Bedarfsgemeinschaft mit Anspruch auf Kindergeldzuschlag liegt bei 190 Euro p. M., der Median bei 150 Euro.

Mit dem insgesamt begrenzten Mittelaufwand kann eine *erhebliche Verminderung relativer Einkommensarmut von Familien* erreicht werden. Die derzeit bei etwa 18% liegende Armutsquote von Kindern, für die Kindergeld bezogen wird, würde nach Einführung des Kindergeldzuschlags um etwa vier Prozentpunkte zurückgehen, die aller Mitglieder in den Familien von 16% um drei Prozentpunkte. Mit etwa zwei Dritteln lebt der größte Teil der potenziellen Anspruchsberechtigten in erwerbstätigen Familien, und die relativ stärkste Verminderung der Armutsquote ergibt sich bei Familien mit Vollzeit-erwerbstätigkeit. Die mit dem Kindergeldzuschlag zu bewirkende Verminderung von Kinderarmut würde wegen der hohen Erwerbsquote von Familien also mit einem Abbau von Armut trotz Arbeit einhergehen.

Besonders große Reformwirkungen zeigen sich bei den Alleinerziehenden, für welche die Simulation eine Reduzierung der derzeit bei 40% liegenden Armutsquote um etwa acht Prozentpunkte ergibt. Dennoch verbliebe die Armutsquote auch nach Einführung des Kindergeldzuschlags auf einem bedrückend hohen Niveau. Dies ist ganz überwiegend auf die große Zahl der Alleinerziehenden mit Bezug von ALG II und Sozialgeld bzw. Sozialhilfe zurückzuführen, die annahmegemäß nach der Reform im Grundsicherungsbezug verbleiben, den vorrangigen Kindergeldzuschlag also nicht in Anspruch nehmen. Bei den Paarfamilien zeigt sich

– relativ gesehen – ein ähnlicher Effekt des Kindergeldzuschlags wie bei den Alleinerziehenden; die Armutsquote von derzeit 12,5% würde um ein Fünftel auf 10% zurückgehen. Dabei fällt die Reformwirkung umso größer aus, je mehr Kinder in der Familie leben. Bei den trotz Einführung des Kindergeldzuschlags unter der relativen Armutsgrenze verbleibenden Paarfamilien handelt es sich zu einem geringeren Teil als bei den Alleinerziehenden um Empfänger von nachrangigen allgemeinen Grundsicherungsleistungen und zu einem größeren Teil um Fälle, bei denen auch das um den Kindergeldzuschlag erhöhte Einkommen die Armutsgrenze nicht erreicht. Ihre Situation würde sich dennoch durch die Reform erheblich verbessern, da die relative Armutslücke im Durchschnitt von 21% auf 14% zurückgehen würde; dies entspricht einer Einkommenserhöhung von durchschnittlich 267 Euro.

Abschließend bleibt darauf hinzuweisen, dass der hier vorgestellte Reformvorschlag lediglich als *erster Schritt zu einer allgemeinen Grundsicherung für Kinder* zu verstehen ist. Er wurde unter dem Aspekt einer schnellen Umsetzbarkeit entwickelt, sollte aber weiter reichende Überlegungen nicht verdrängen. Diese haben nicht nur das sächliche Existenzminimum des Kindes, sondern darüber hinaus den verfassungsgerichtlich festgestellten Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf (BEA) in den Blick zu nehmen. Er wird im Rahmen der Einkommensbesteuerung durch einen Freibetrag berücksichtigt (§ 32 Abs. 6 EStG), ist in die Bemessung des hier vorgestellten Kindergeldzuschlags aber nicht eingegangen. Eine systematische Weiterentwicklung des Familienleistungsausgleichs im Steuerrecht würde die Einführung eines einheitlichen (Brutto-) Kindergeldes zur Abdeckung von sächlichem Existenzminimum und BEA erfordern, das entsprechend der Leistungsfähigkeit der Eltern, also nach dem allgemeinen Einkommensteuertarif, zu versteuern wäre (Lenze 2007).

Literatur

- Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen e. V. (2007): Vorschläge der Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen (AGF) e. V. zur Reform des Familienzuschlages. Berlin.
- Atkinson, A. B., B. Cantillon, E. Marlier, Brian Nolan (2002): Social Indicators: the EU and Social Inclusion. Oxford, Oxford University Press.
- Becker, Irene (2002): Frauenerwerbstätigkeit hält Einkommensarmut von Familien in Grenzen. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, herausgegeben vom DIW Berlin, Heft 1/2002, S. 126-146.
- Becker, Irene, Richard Hauser 2003: Anatomie der Einkommensverteilung. Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichproben 1969 – 1998. Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung 50. Berlin.
- Becker, Irene, Richard Hauser (2005) unter Mitarbeit von Klaus Kortmann, Tatjana Mika und Wolfgang Strengmann-Kuhn: Dunkelziffer der Armut. Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen. Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung 64. Berlin.
- Becker, Irene (2006): Armut in Deutschland: Bevölkerungsgruppen unterhalb der Alg II-Grenze. Arbeitspapier Nr. 3 des Projekts „Soziale Gerechtigkeit“, gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung. Frankfurt am Main.
- Bundesministerium der Finanzen 2006: Bericht der Bundesregierung über die Höhe des Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2008 (Sechster Existenzminimumbericht). In: Monatsbericht des BMF, November 2006, S. 57-64.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2007): Statistisches Taschenbuch 2007. Arbeits- und Sozialstatistik. Bonn.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ 2007): Armutsrisiken senken – Kinderzuschlag ausbauen. Internet-Veröffentlichung vom 13.06.2007 (<http://www.bmfsfj.de/Politikbereiche/Familie>).
- Deutsche Bundesregierung 2005: Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Bericht, Bonn.
- Deutscher Bundestag (2007a): Bericht über die Auswirkungen des § 6a des Bundeskindergeldgesetzes (Kinderzuschlag) sowie über die gegebenenfalls notwendige Weiterentwicklung dieser Vorschrift. Drucksache 16/4670. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2007b): Wohngeld- und Mietenbericht. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 16/5853. Berlin.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB 2007): Reformierter Kinderzuschlag kann Kinderarmut und Hartz IV-Bedürftigkeit von Familien vermeiden. Arbeitsmarkt aktuell 01/2007, Juni 2007, Berlin.
- Deutsches Kinderhilfswerk e. V. 2007 (Hrsg.): Kinderreport Deutschland 2007. Daten, Fakten, Hintergründe. Freiburg.
- Goebel, Jan, Roland Habich, Peter Krause (2006): Einkommen – Verteilung, Angleichung, Armut und Dynamik. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Datenreport 2006. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Bonn, S. 607-624.

- Hauser, Richard, Irene Becker (2001a): Lohnsubventionen und verbesserter Familienlastenausgleich als Instrumente zur Verringerung von Sozialhilfeabhängigkeit. In: Mager, Hans-Christian, Henry Schäfer, Klaus Schrüfer (Hrsg.), *Private Versicherung und Soziale Sicherung*. Festschrift zum 60. Geburtstag von Roland Eisen, Marburg, S. 293-312.
- Hauser, Richard, Irene Becker (2001b): Einkommensverteilung im Querschnitt und im Zeitverlauf 1973 – 1998. Studie zum Ersten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (jetzt: Bundesministerium für Arbeit und Soziales), Reihe Lebenslagen in Deutschland.. Bonn.
- Hauser, Richard, Irene Becker (2005) unter Mitarbeit von Peter Krause, Markus Grabka, Birgit Mattil und Klaus Kortmann: Verteilung der Einkommen 1999 – 2003. Studie zum Zweiten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung (jetzt: Bundesministerium für Arbeit und Soziales), Reihe Lebenslagen in Deutschland. Bonn.
- Kirner, Ellen (2002): Verfassungsrechtliche Maßstäbe der Familienpolitik: Die Familie mehr, die traditionelle Ehe weniger fördern. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, herausgegeben vom DIW Berlin, Heft 1/2002, S. 52-66.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1991): Schlussbericht des Zweiten Europäischen Programms zur Bekämpfung der Armut 1985-1989. Brüssel (KOM(91) 29 endg.).
- Lenze, Anne (2007): Die Verfassungsmäßigkeit eines einheitlichen, der Besteuerung unterworfenen Kindergeldes. Rechtsgutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung in Kooperation mit dem Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband. Bensheim (wird demnächst veröffentlicht).
- Martens, Rudolf (2006): Der Kinderzuschlag: Modellrechnungen und Verwaltungskosten-schätzungen. Expertise, herausgegeben vom Paritätischen Wohlfahrtsverband Gesamtverband. Berlin.
- Martens, Rudolf (2007): Konzeptionelle Vorschläge zur Weiterentwicklung des Kinderzuschlags. Expertise, herausgegeben vom Paritätischen Wohlfahrtsverband Gesamtverband. Berlin.
- Meurer, Dirk, Florian Wenzel (2005): Evaluation des Kinderzuschlags. Ergebnisbericht, forsa.
- Statistisches Bundesamt (2006): Fachserie 13, Sozialleistungen, Reihe 2.1, Sozialhilfe 2004. Stuttgart.
- Steffen, Johannes (2007): Überwindung der „Hartz IV“-Abhängigkeit von Kindern und deren Eltern. Arbeitspapier zur zügig umsetzbaren Reduzierung von „Hartz IV“-Abhängigkeit und „Kinderarmut“. <http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/>. Bremen, Oktober 2007.
- Wagner, Gert G., Joachim R. Frick, Jürgen Schupp (2007): The German Socio-Economic Panel Study (SOEP) – Evolution, Scope and Enhancements. In: Schmoller's Jahrbuch – Journal of Applied Social Science Studies, Jahrgang 127, Band 1, S. 139-169.