

Konzepte gegen Kinderarmut

**vor dem Hintergrund des derzeitigen Familienlastenausgleichs
und Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts**

Beitrag zur Fachtagung

Wege aus der Kinderarmut

der Hans-Böckler-Stiftung in Kooperation mit dem DGB-Bundesvorstand
am 08.06.2010 in Berlin

von Irene Becker

Übersicht

- Zum Status quo unter Berücksichtigung des Problems der Nicht-Inanspruchnahme (NI) zustehender Transfers
- Skizzierung der einbezogenen Reformkonzepte
 - Kinderzuschlagsreform
 - Kindergelderhöhungen
 - Einführung eines Existenz sichernden und zu versteuernden Kindergeldes
- Abschätzung der fiskalischen Reformkosten
- Modellrechnungen für zwei Familientypen
 - vor Gegenfinanzierung
 - nach Gegenfinanzierung der alternativen Reformen
- Empirische Analyse auf Basis des SOEP 2007
 - Armutsquoten
 - Begünstigungen nach Einkommensbereichen

Existenzminimum von Kindern – verschiedene Begriffe

- (1) **Monetäre Regelleistung** für Kinder (Grundsicherungsrecht):
Regelsatz nach dem SGB II und SGB XII, ohne Kosten der Unterkunft (KdU), die gesondert gezahlt werden; derzeitige Beträge: 215 € (u. 6 J.), 251 € (6-13 J.), 287 € (ab 14 J.).
- (2) **Sächliches Existenzminimum** von Kindern (Terminologie des für die Einkommensbesteuerung maßgeblichen Existenzminimumberichts): durchschnittliche monetäre Regelleistung zuzüglich pauschalierter kindspezifischer Kosten der Unterkunft (KdU) – keine Altersdifferenzierung; Betrag 2010: 322 €.
- (3) **Steuerrechtliches Existenzminimum** von Kindern **insgesamt**:
sächliches Existenzminimum zuzüglich pauschalierter Aufwendungen für Betreuung, Erziehung und Ausbildung (BEA); derzeitige BEA-Pauschale: 180 € → steuerrechtliches Existenzminimum 2010 insgesamt: 322 € + 180 € = 502 €.

Nach dem „Hartz IV-Urteil“ des BVerfG vom 09.02.2010

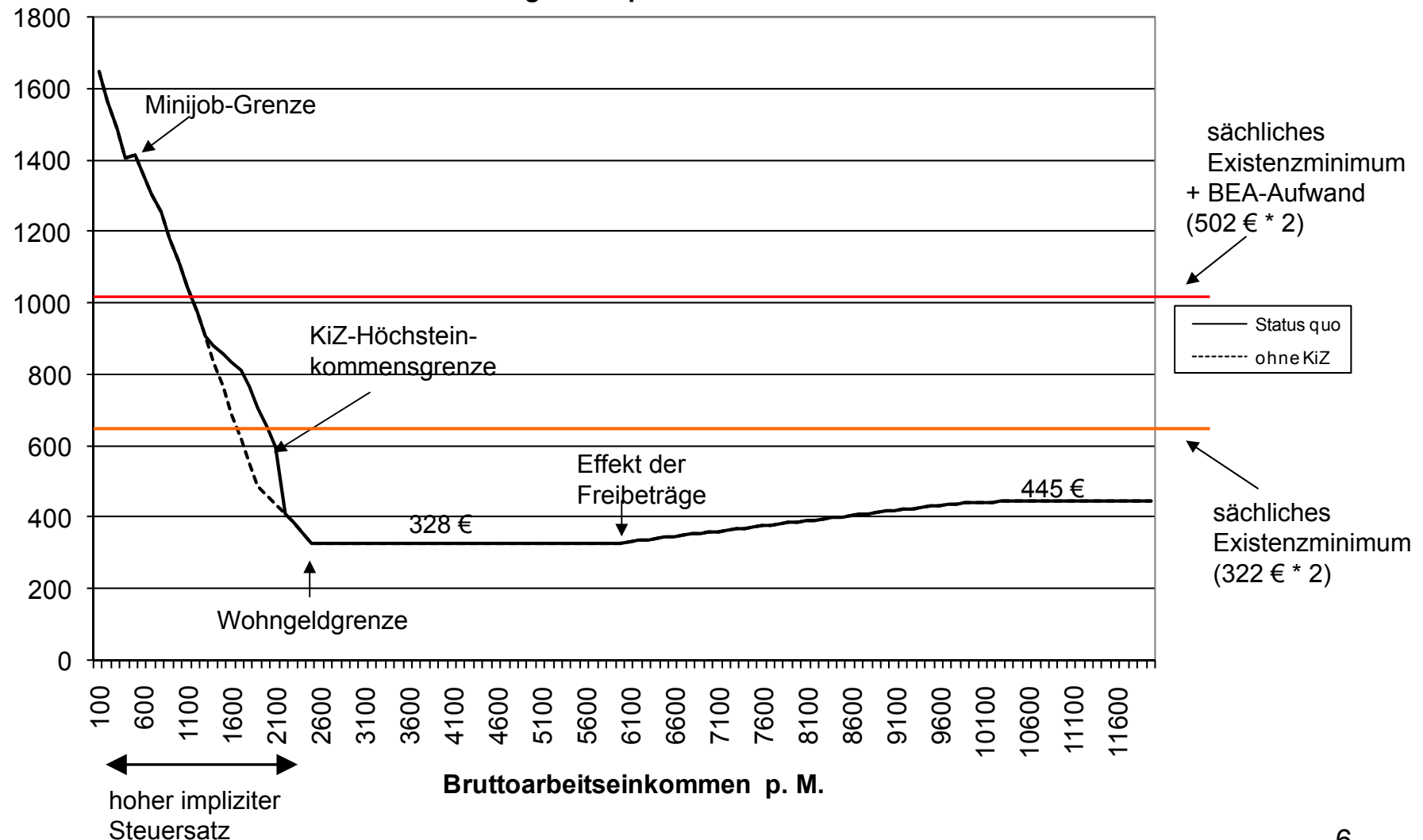
- Da der Gesetzgeber das „Statistikmodell“ zur Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums gewählt hat, wird die konsequente Umsetzung gefordert → Kritik an den Abschlüssen von beobachteten Ausgaben.
- Demzufolge ist mit einer Erhöhung der Regelleistungen zu rechnen, falls keine Aushöhlung des Statistikmodells versucht wird.
- Dies betrifft nicht nur die SGB II- und SGB XII-Leistungen, sondern insbesondere auch die Einkommensteuer:
 - Erhöhung des Kinderfreibetrags („sächliches“ Existenzminimum)?
 - Veränderung des BEA-Freibetrags?
 - Auswirkungen auf die Summe aus sächlichem Existenzminimum und BEA-Aufwand ungewiss → Notwendigkeit von Anpassungen der Reformoptionen offen.

Zum Status quo der monetären Transfers für Kinder

	Beträge	Probleme
kindbedingte Freibeträge (falls günstiger als Kindergeld)	7.008 € (584 € p. M.)	mit steigendem Einkommen zunehmende Entlastungen
Kindergeld	184 € bzw. 190 € bzw. 215 €	< sächliches Existenzminimum (derzeit: 322 €), BEA-Aufwand unberücksichtigt
Kinderzuschlag	max. 140 € (Aufstockung des Kindergeldes auf sächliches Existenzminimum)	Einkommensanrechnung zu 50% bzw. 100%, unsystematische Höchsteinkommensgrenze, komplizierte Ausgestaltung, NI
kindbedingte Elemente in sonstigen Transfers	Beispiel Wohngeld, ca. 60 € bis 100 €	Einkommensanrechnung von 30% führt zusammen mit Kinderzuschlag zu kaum noch steigenden/sinkenden verfügbaren Einkommen, NI
Sozialgeld und kindbedingte KdU	215 € bzw. 251 € bzw. 287 € (KdU: 60 € bis 100 € im Durchschnitt)	BEA-Aufwand unberücksichtigt, weitgehende Einkommensanrechnung, Stigmatisierung, NI, Beträge nicht korrekt ermittelt (BVerfG) ⁵

Gesamttransfer aus ALG II/Sozialgeld, Kindergeld (2009), Wohngeld, Kinderzuschlag und kindbedingten Freibeträgen (2009) bei Ehepaaren mit zwei Kindern (u6) nach dem Bruttoerwerbseinkommen

Annahme: 100%ige Inanspruchnahme von Transfers



Zur Inanspruchnahme von Kinderzuschlag und Wohngeld (Haushalte in 1.000): amtliche Statistik (tatsächliche Inanspruchnahme), IAB-Simulation (alle Berechtigte) und Dunkelziffer(quote)

	Transfer- empfänger	alle Berechtigte	Dunkelziffer	
	Amtliche Daten (1)	IAB-Simu- lation (2)	absolut (3 = 2 - 1)	-quote (3/1)
Kinderzuschlag				
- bis 09/08	43 (09/08) (36 in 2007)	119	76	177%
- ab 10/08	103 (04/09)	310	207	201%
Wohngeld bis 12/08	545 (12/07)	1.588	1.043	191%

Quelle zu (2): Feil, Michael, Jürgen Wiemers (2008): Höheres ALG II und Kindergrundsicherung. Teure Vorschläge mit erheblichen Nebenwirkungen, in: IAB-Kurzbericht 11/2008, Nürnberg.

Nachrichtlich: Dunkelziffer(quote) bei der **Grundsicherung für Arbeitsuchende:**
ca. 4,9 Mio. Personen (70% bis 80%) (eigene Schätzung für 2007)

Reformoptionen

mit Blick auf:

- Sicherung des Existenzminimums (incl. oder ohne BEA-Aufwand?)
- Aspekte des vertikalen Ausgleichs
- Vermeidung von „Abbrüchen“ bei steigenden Erwerbseinkommen
- Verringerung der verdeckten Armut

innerhalb des bestehenden Systems

Neukonzipierung des Systems

generelle Anforderung:
verfassungskonforme Ermittlung
des Existenzminimums

- für Erwachsene
- für Kinder

**Flankierung durch einen
gesetzlichen Mindestlohn**

Veränderungen des bestehenden FLA: alternative Reformmodelle

Kindergelderhöhung (ohne Besteuerung): „Jedes Kind ist dem Staat gleich viel wert.“		
KiG_1	KiG = 238 € (maximale Steuerersparnis bei Freibetragsregelung 2009)	Freibeträge entfallen; Erhöhungsbetrag des KiG ist anrechnungsfrei bei SGB II-Leistungen; KiZ und WoG unverändert.
KiG_2	KiG = 322 € (sächliches Existenzminimum 2010)	
Kinderzuschlagsreform: Familien sollen aus Hartz IV herausgeholt werden.		
KiZ_r	KiZ _{max} = 200 € (unter 6 Jahre) 236 € (6-13 Jahre) 272 € (14+ Jahre) → Kindergeld + KiZ _{max} : 384 / 420 / 456 € (Erst- und Zweitkinder)	Wegfall Höchsteinkommensgrenze, Verringerung Mindesteinkommensgrenze um 100 €; Einkommensanrechnung 50% bei Erwerbseinkommen (unverändert) bzw. 70% bei Nichterwerbseinkommen (statt 100%).

Neukonzipierung des FLA: existenzsicherndes und zu versteuerndes Kindergeld mit zwei Varianten

Ersatz derzeitiger Transfers durch <i>einen</i> familienpolitischen Transfer unter Berücksichtigung der steuerlichen <i>Leistungsfähigkeit</i> der Eltern		
Kindergrundsicherung I (KiG_ESt_1)	502 € (Freibetragssumme im Status quo 2009)	Freibeträge, Kinderzuschlag, Sozialgeld, weitere kindbedingte Transfers (Transferanteile) entfallen; bei hohen Wohnkosten weiterhin WoG bzw. Berücksichtigung im Rahmen von ALG II.
Kindergrundsicherung II (KiG_ESt_2)	454 € (Nettobetrag beim Reichensteuersatz entspricht der 2009 maximalen Steuerersparnis)	

Offene Fragen insbesondere zur Kindergrundsicherung, z. B.:

- **zum Ausmaß der Pauschalierung:** sollte die Kindergrundsicherung nach dem Alter differenziert werden?
- **zum relevanten Einkommensbegriff:** Um die Ausnutzung der Gestaltungsmöglichkeiten bei der Einkommensteuer für das Netto-Kindergeld zu vermeiden, ist ein modifiziertes Einkommen – z. B. in Anlehnung an den Jahreseinkommensbegriff des Wohngeldgesetzes (§ 14 WoGG) – zur Ableitung des auf das Kindergeld anzuwendenden Steuersatzes zugrunde zu legen.

..... **generell zu allen Reformkonzepten:**

Wie sind die Kosten zu **finanzieren**?

Finanzierungsvarianten in der Diskussion

- Verschärfung der Progression der Einkommensteuer und/oder Erhöhung des Spitzensteuersatzes
 - Abschaffung/Modifizierung des Ehegattensplittings
 - Erhöhung der Erbschaftssteuer
 - Wiedereinsetzung der Vermögenssteuer
 - Einführung einer Börsenumsatzsteuer
- **keine Festlegungen im Projekt**, um die Verteilungseffekte der diskutierten Reformen klar herauszuarbeiten und nicht mit denen einer Finanzierungsvariante zu vermischen;
- fiktive Gegenfinanzierung durch **Familien-Soli** im Sinne eines „neutralen“ Instruments (Zuschlag auf die Einkommensteuer berührt Belastungsniveau, lässt Steuerbelastungsanstieg aber unverändert).

Fiskalische Nettobelastungen durch Kinderzuschlagsreform – mikroanalytische Schätzergebnisse (SOEP 2007)

- Annahme: Familien, die den reformierten KiZ beziehen, nehmen gegebenenfalls auch Wohngeld in Anspruch.
- Oberhalb der herabgesetzten Mindesteinkommensgrenze leben laut SOEP ca. 225 Tsd. Familien, die derzeit im SGB II-Bezug sind → „Wechslerpotenzial“, wegen geringer Fallzahlen nicht näher abzuschätzen.
- Berechnungen mit alternativen Inanspruchnahmequoten von 100% bis ca. 33% (wie im Status quo, Minimalvariante)
→ dementsprechend ergibt sich eine Bandbreite der zu erwartenden Nettokosten (incl. erhöhte Wohngeldinanspruchnahme je nach KiZ-Inanspruchnahme):

Fiskalische Kosten des reformierten Kinderzuschlags in Abhängigkeit vom Inanspruchnahmeverhalten

	Inanspruchnahmequote		
	33%	75%	100%
Kinderzuschlag	2,1 Mrd. €	3,8 Mrd. €	4,6 Mrd. €
Wohngeld	0,2 Mrd. €	0,5 Mrd. €	0,6 Mrd. €
insgesamt	2,3 Mrd. €	4,3 Mrd. €	5,2 Mrd. €
zusätzlich erreichte Kinder	1,2 Mio.	2,0 Mio.	2,7 Mio.

Fiskalische Nettobelastungen durch Kindergrundsicherung und Kindergelderhöhung (Mrd. €) – Schätzergebnisse auf der Basis von Makrodaten für 2007 (in Klammern: nach KiG-Erhöhrungen 09/10)

	Kindergrundsicherung		Kindergelderhöhung	
	I (502 €)	II (454 €)	I (238 €)	II (322 €)
Bruttomehr- aufwand	76,6 (69,9)	66,0 (59,3)	18,5 (11,8)	37,1 (30,4)
Einsparun- gen	-9,7	-9,7	-0,2	-0,2
Steuermehr- einnahmen	-30,5	-27,9	-2,2	-2,2
Nettobelas- tung	36,4 (29,7)	28,4 (21,7)	16,1 (9,4)	34,7 (28,0)
relativ zur ESt 2007	17,2% (14,1%)	13,5% (10,3%)	7,6% (4,5%)	16,4% (13,3%)

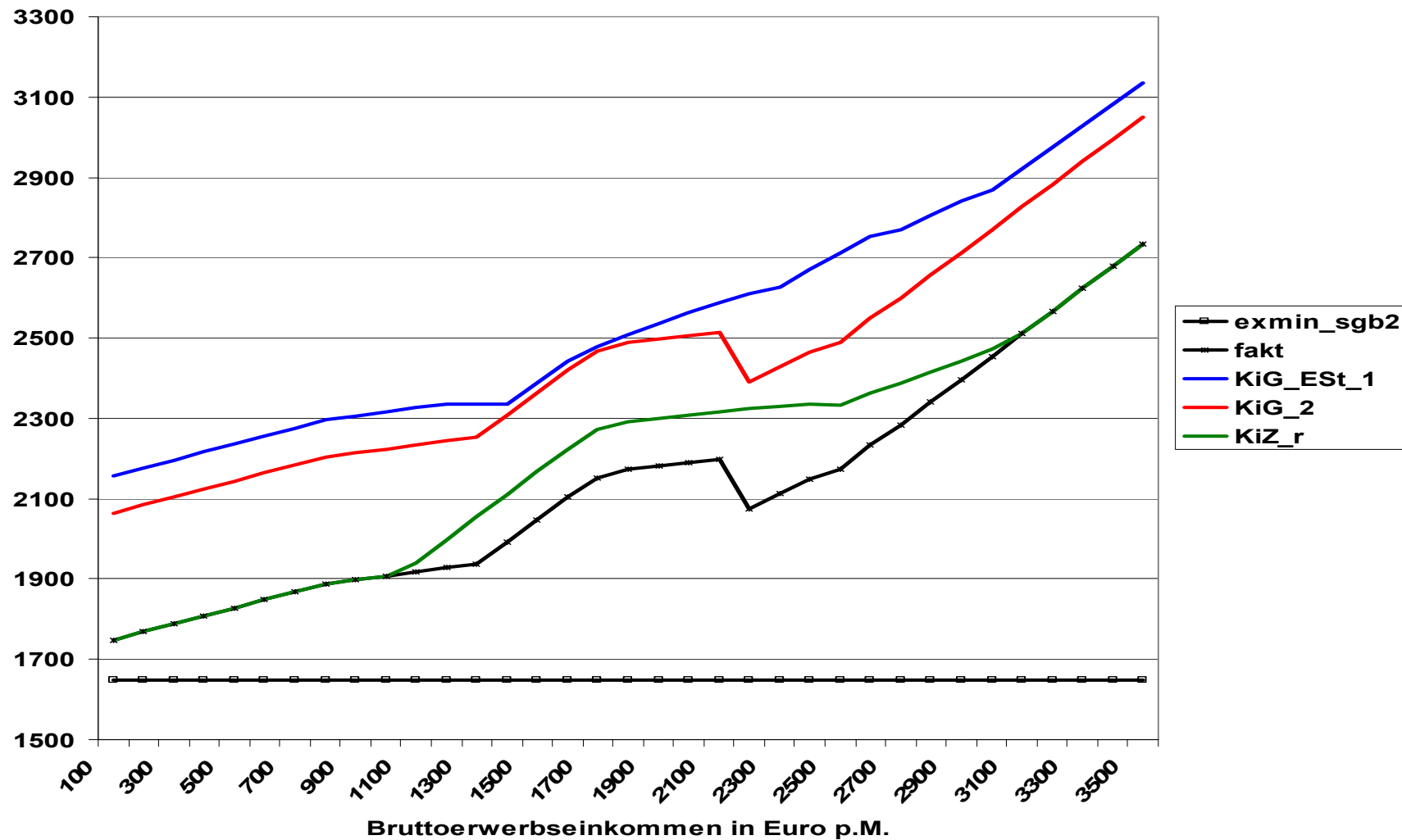
Modellrechnungen für zwei Familientypen, jeweils mit zwei Kindern unter 6 Jahren (u6)

- **Ehepaar, nur Einkommen aus unselbständiger Arbeit**
- **Nichterwerbstätige/r Alleinerziehende/r,**

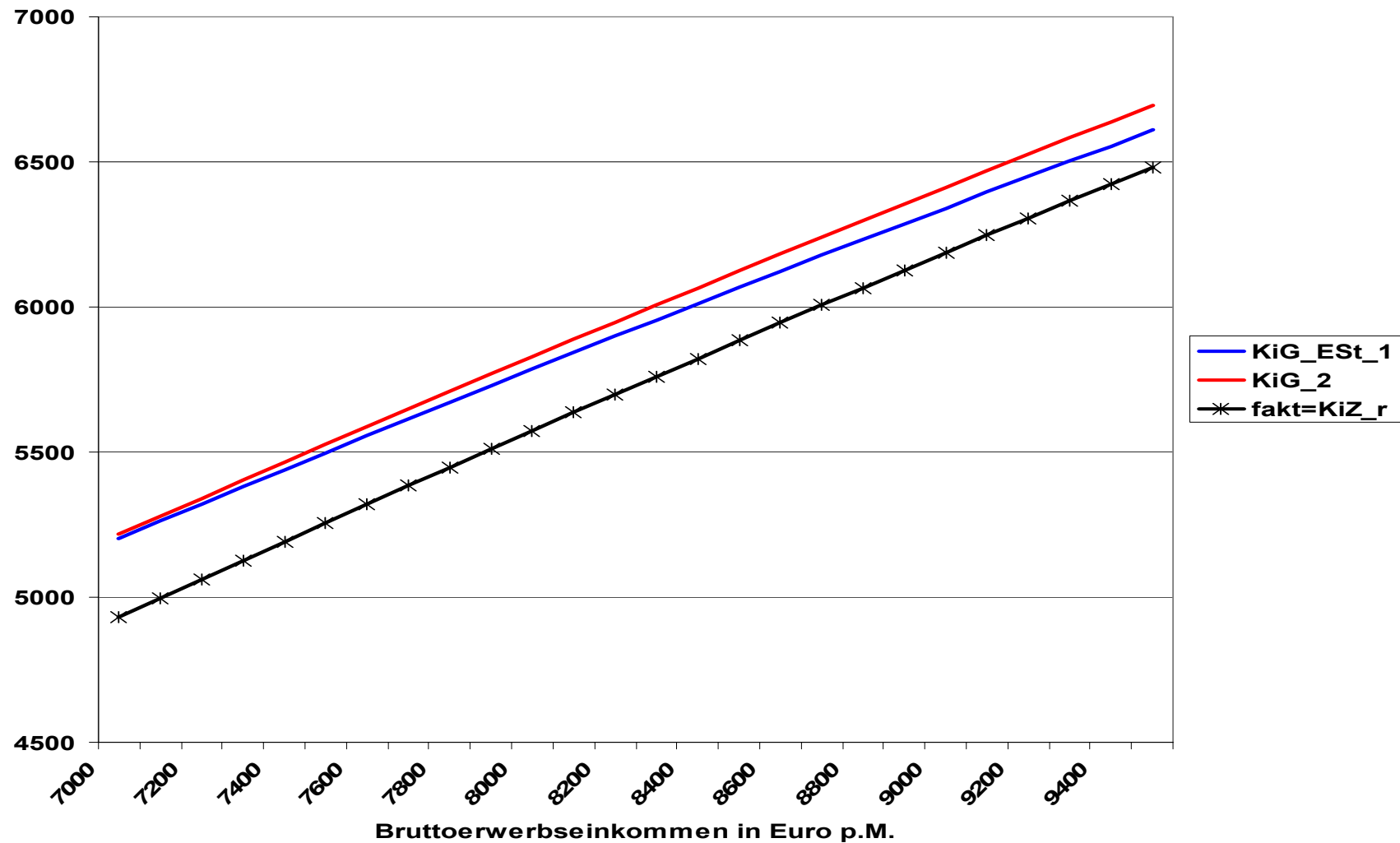
unter folgenden Annahmen:

- Wohnkosten im Niedrigeinkommensbereich gemäß fortgeschriebener WoG-Statistik für HLU-Beziehende 2004 (3. ARB, S. 333),
- Einkommensteuerrecht 2010, sonstige Parameter von 2009.

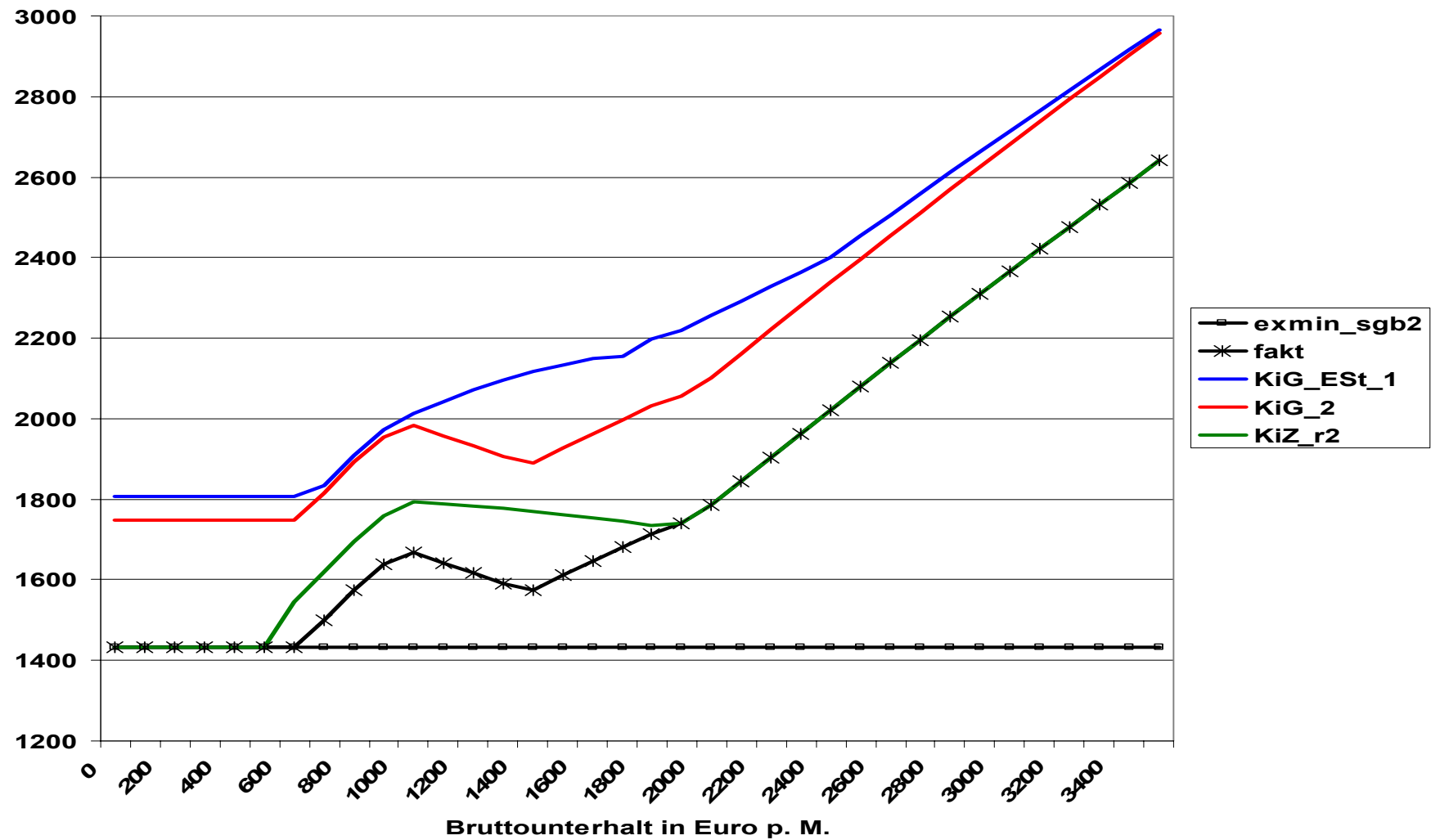
Verfügbares Einkommen von Ehepaaren mit zwei Kindern (u6) nach dem Bruttoerwerbseinkommen, **unterer Einkommensbereich**: Status quo und Reformvarianten (**vor Gegenfinanzierung**)



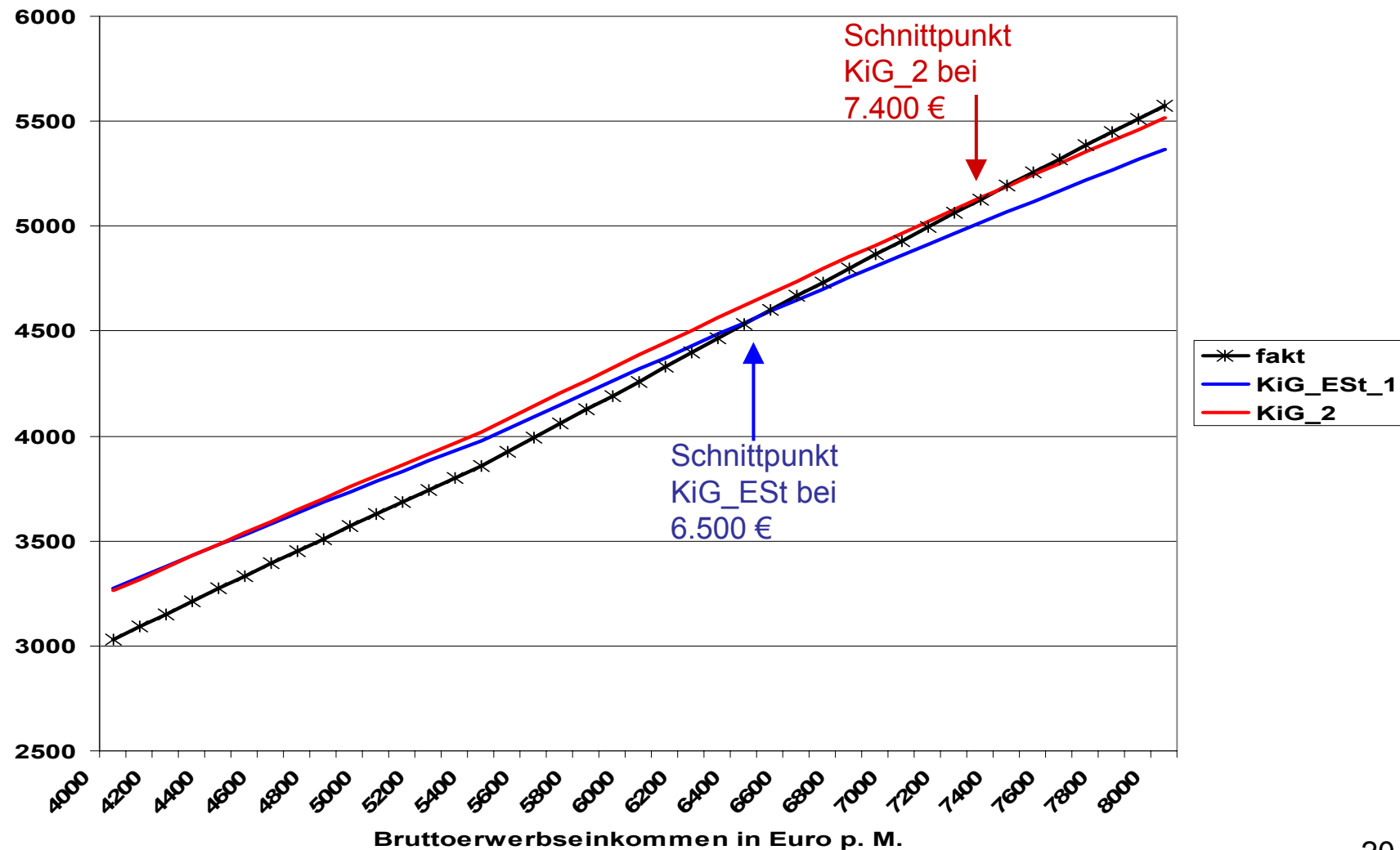
Verfügbares Einkommen von Ehepaaren mit zwei Kindern (u6) nach dem Bruttoerwerbseinkommen, **oberer Einkommensbereich**: Status quo und Reformvarianten (**vor Gegenfinanzierung**)



Verfügbares Einkommen von Alleinerziehenden mit zwei Kindern (u6) nach dem Bruttounterhalt, **unterer Einkommensbereich**: Status quo und Reformvarianten (vor Gegenfinanzierung)



Verfügbares Einkommen von Ehepaaren mit zwei Kindern (u6) nach dem Bruttoerwerbseinkommen, **mittlerer/oberer Einkommensbereich**: Status quo und Reformvarianten (**nach Gegenfinanzierung**)

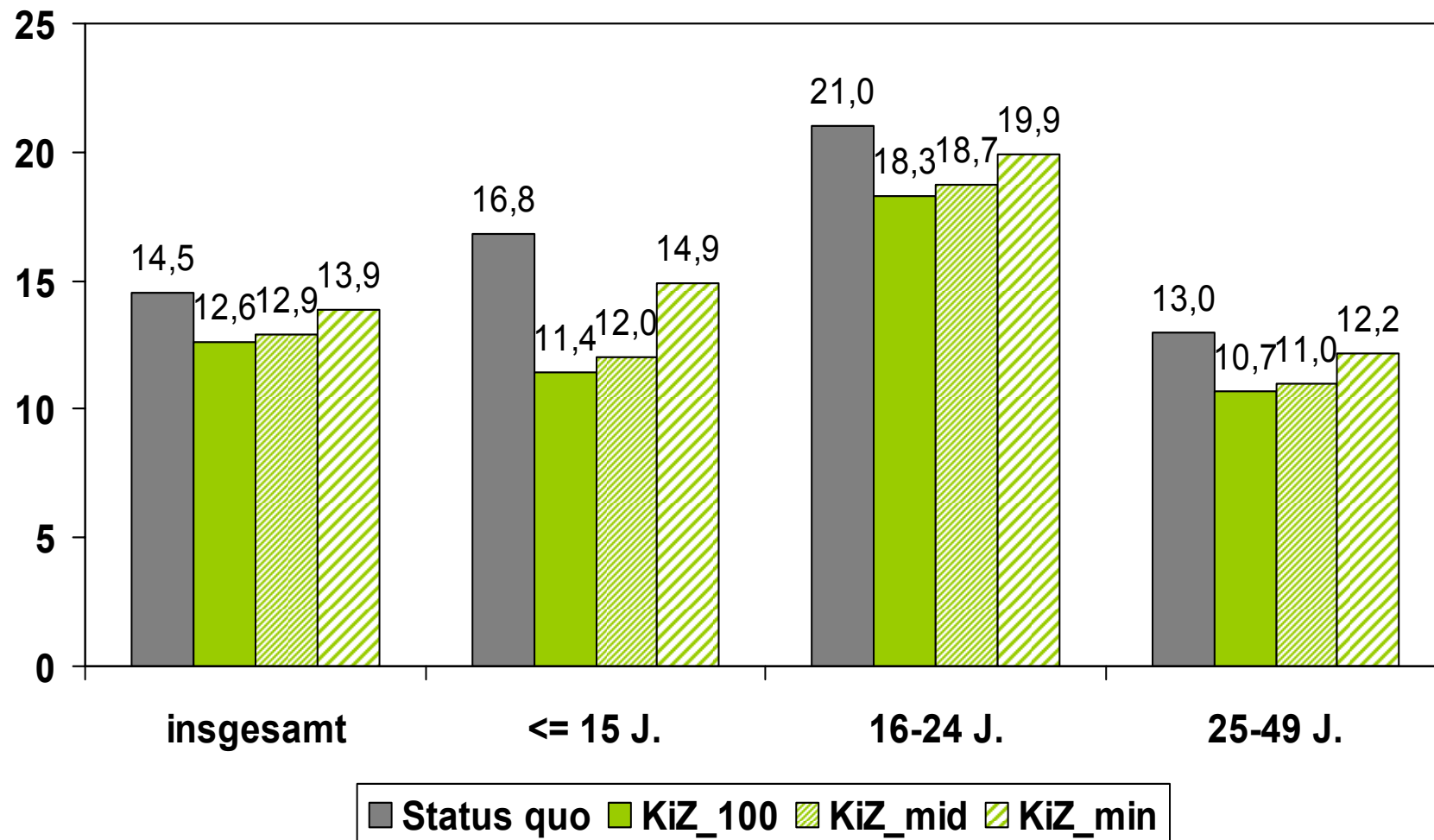


Empirische Verteilungsanalyse auf Basis des SOEP 2007 und eines entsprechenden Mikrosimulationsmodells

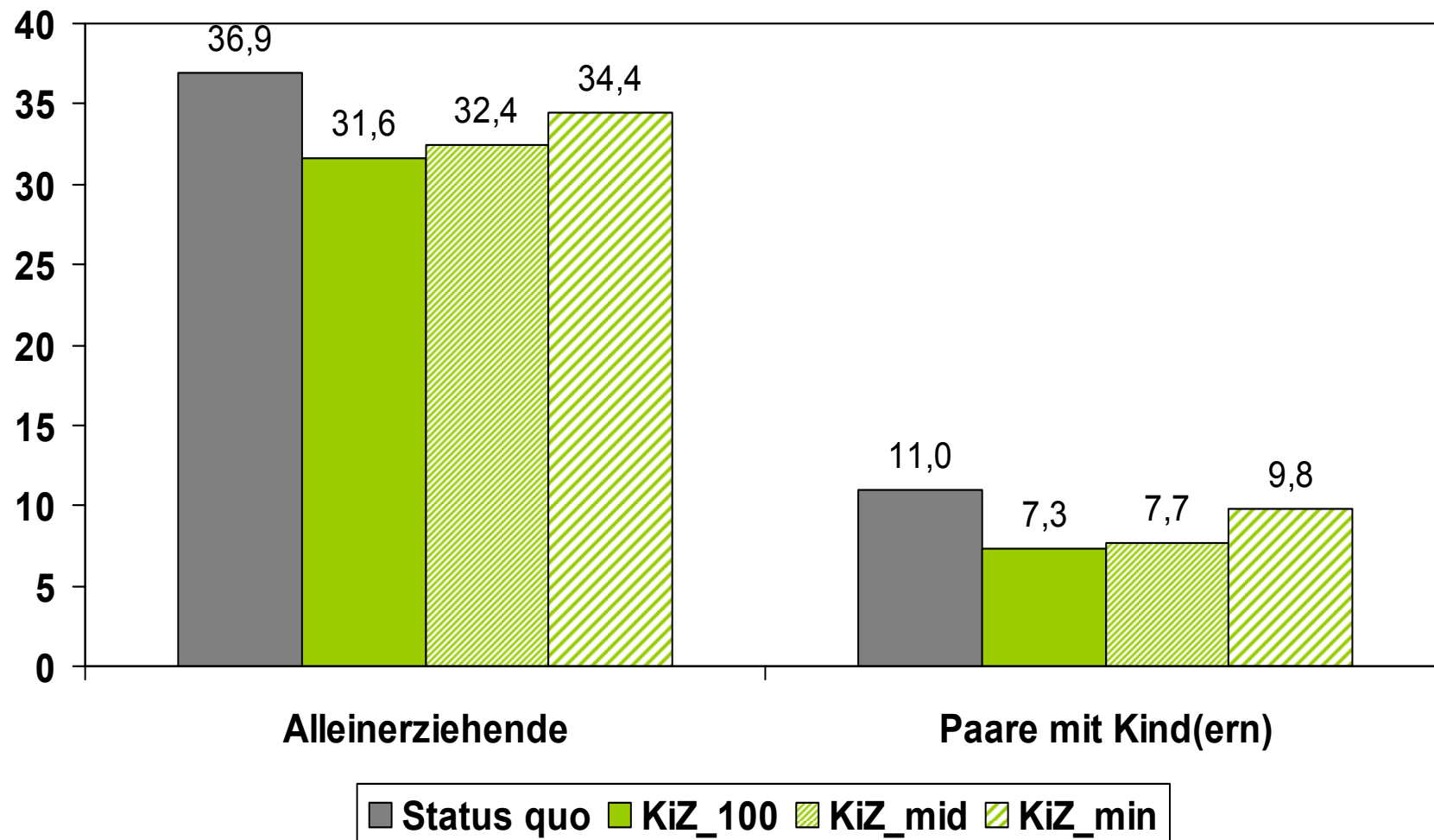
- Armutsquoten
- Begünstigungen nach Einkommensbereichen

Kinderzuschlagsreform

Armutsquoten (Grenze: 50% des arithmetischen Mittels) 2007 – Status quo und Reform des **Kinderzuschlags**



Armutsquoten (Grenze: 50% des arithmetischen Mittels) 2007 **nach dem Familientyp** – Status quo und Reform des **Kinderzuschlags**

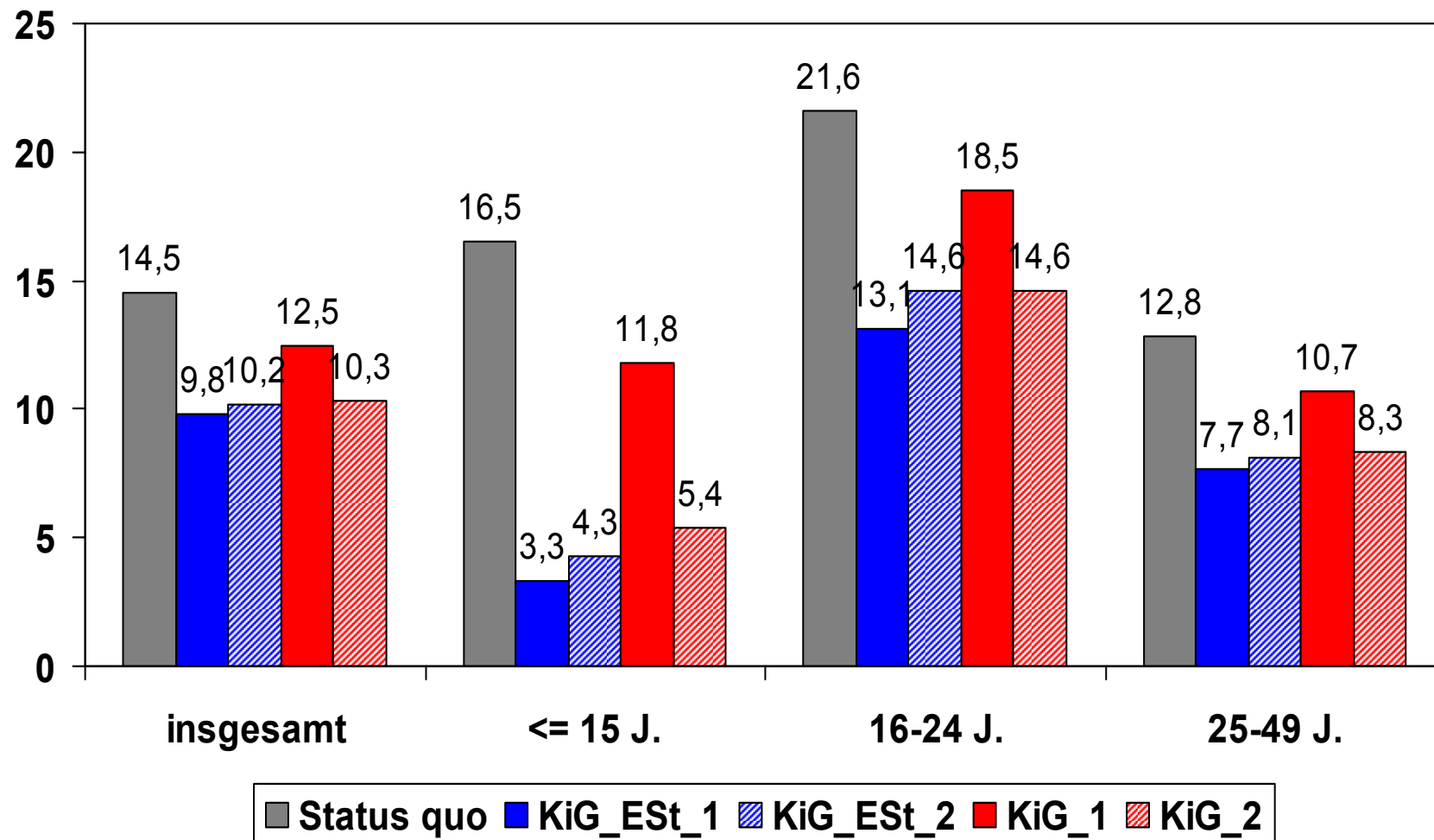


Begünstigungen durch die KiZ-Reform nach Einkommensbereichen (Armutsgrenze: 50% des arithmetischen Mittels), maximale Inanspruchnahme

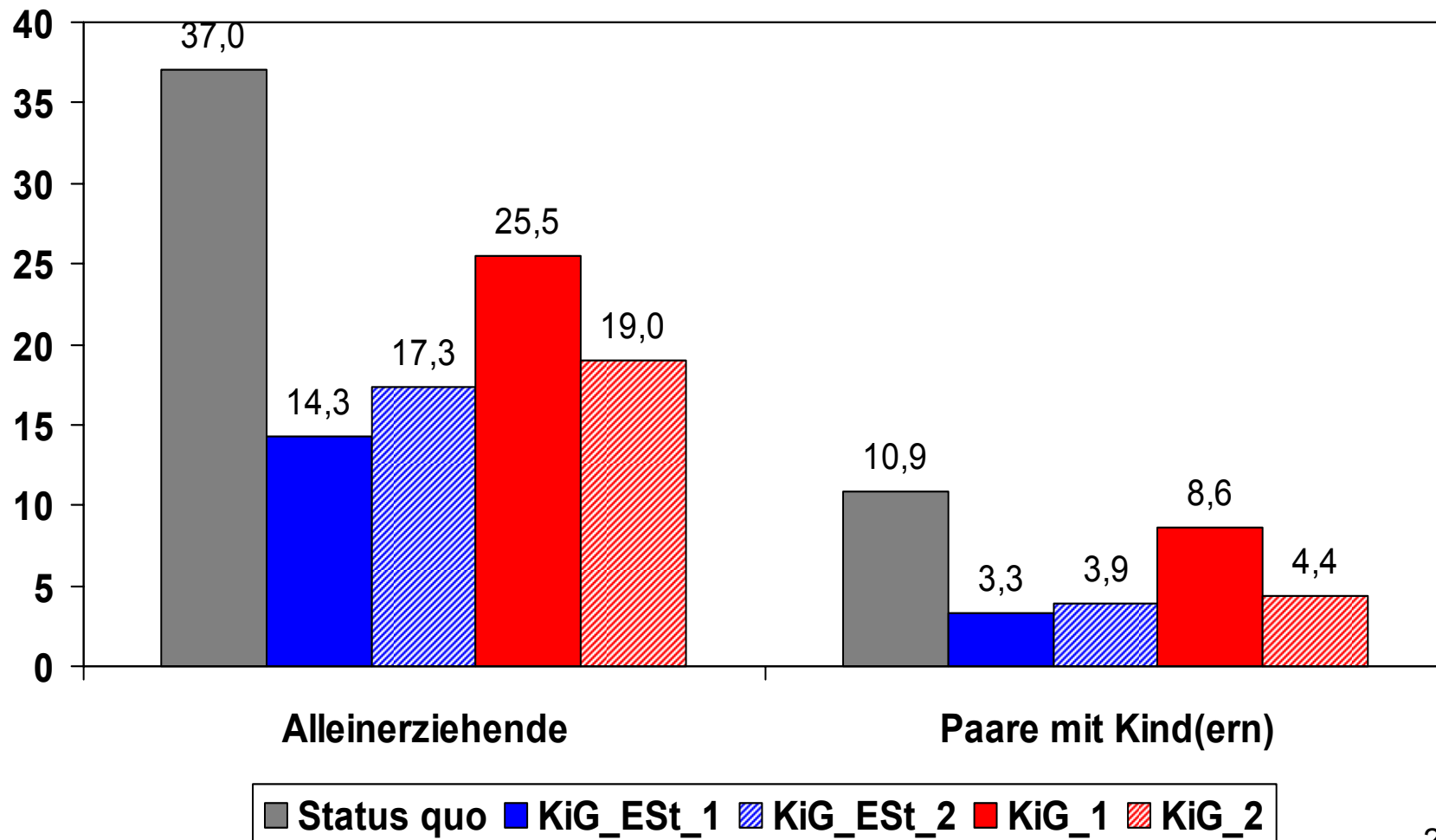
	Anteil am Aggregat der Einkommens- zuwächse (%)	Begünstigte an der Bevöl- kerung in Fa- milien (%)	Verteilung der Bevölkerung in Familien insgesamt (%)
Nettoäquivalenzeinkommen < Durchschnitt	100	16,4	67,7
Armutssegment	50,8	4,9	14,8
- Verbleib unterhalb der Armutsgrenze	5,7	0,9	
- Aufstieg über die Armutsgrenze	45,1	4,0	
zwischen Armuts- und Prekaritätsgrenze	47,5	10,5	27,4
zwischen Prekarität und Durchschnitt	1,7	1,0	25,6

Kindergelderhöhung und Kindergrundsicherung

Armutsquoten (Grenze: 50% des arithmetischen Mittels) 2007 – Status quo und Modelle der **Kindergrundsicherung** und **Kindergelderhöhung**



Armutsquoten (Grenze: 50% des arithmetischen Mittels) 2007 **nach dem Familientyp** – Status quo und Modelle zur Reform des FLA im Vergleich



**Begünstigungen durch die Kindergrundsicherung, Variante 1,
nach Einkommensbereichen (Armutsgrenze: 50% des arithmetischen
Mittels)**

	Anteil am Aggregat der Einkommens- zuwächse (%)	Begünstigte an der Bevöl- kerung in Fa- milien (%)	Verteilung der Bevölkerung in Familien insgesamt (%)
Nettoäquivalenzeinkom- men < 1,25 * Durch- schnitt	100	76,0	81,4
Armutssegment	28,5	13,8	14,7
- Verbleib unterhalb der Armutsgrenze	6,1	3,7	
- Aufstieg über die Armutsgrenze	22,4	10,1	
zwischen Armuts- und Prekaritätsgrenze	41,9	26,0	27,6
zwischen Prekarität und 1,25 * Durchschnitt	29,5	36,3	39,1

Begünstigungen durch die Kindergelderhöhung, Variante 2, nach Einkommensbereichen (Armutsgrenze: 50% des arithmetischen Mittels)

	Anteil am Aggregat der Einkommens- zuwächse (%)	Begünstigte an der Bevöl- kerung in Fa- milien (%)	Verteilung der Bevölkerung in Familien insgesamt (%)
Nettoäquivalenzeinkommen < 1,25 * Durchschnitt	100	78,0	81,4
Armutssegment	23,9	13,9	14,7
- Verbleib unterhalb der Armutsgrenze	9,6	5,7	
- Aufstieg über die Armutsgrenze	14,3	8,2	
zwischen Armuts- und Prekaritätsgrenze	39,2	26,3	27,6
zwischen Prekarität und 1,25 * Durchschnitt	36,8	37,7	39,1

Zusammenfassung

- Kinder- bzw. Familienarmut wird durch alle untersuchten Reformvarianten merklich verringert.
- Mit gut 4 Mrd. € für einen weiterentwickelten Kinderzuschlag kann die Kinderarmutsquote um 4 bis 5 Prozentpunkte gesenkt werden.
- Weiter gehende Maßnahmen, die verdeckte Armut von Kindern systematisch ausschalten und auch Familien der Mittelschicht zugute kommen, würden zu erheblichen Steuererhöhungen führen; sie sind eher mittelfristig umsetzbar.
- Das Existenz sichernde und zu versteuernde Kindergeld ist gegenüber Kindergelderhöhungen das stimmigere Konzept:
 - Abbau von Inkonsistenzen der derzeitigen Transfervielfalt;
 - stärkere, sich mit steigender steuerlicher Leistungsfähigkeit kontinuierlich entwickelnde Umverteilung „von oben nach unten“.