

# **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
  - Armutsketten
  - 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 Existenzminumberichts): 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 €.

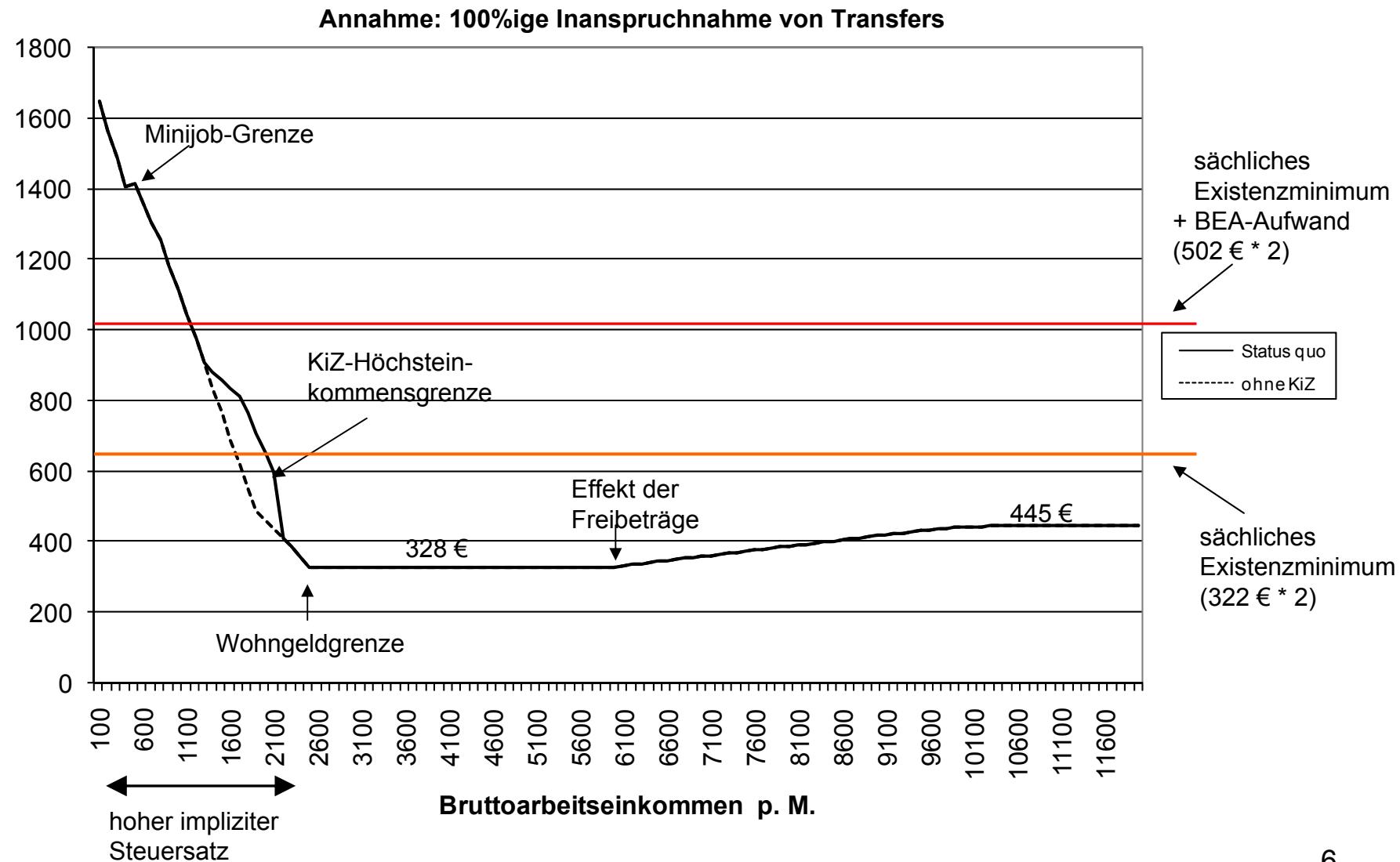
## **Nach dem „Hartz IV-Urteil“ des BVerfG vom 09.02.2010**

- Da der Gesetzgeber das „Statistikmodell“ zur Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums gewählt hat, wird die konsequente Umsetzung gefordert → Kritik an den Abschlägen 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
<b>kindbedingte Freibeträge</b> (falls günstiger als Kindergeld)	7.008 € (584 € p. M.)	mit steigendem Einkommen zunehmende Entlastungen
<b>Kindergeld</b>	184 € bzw. 190 € bzw. 215 €	< sächliches Existenzminimum (derzeit: 322 €), BEA-Aufwand unberücksichtigt
<b>Kinderzuschlag</b>	max. 140 € (Aufstockung des Kindergeldes auf sächliches Existenzminimum)	Einkommensanrechnung zu 50% bzw. 100%, unsystematische Höchsteinkommensgrenze, komplizierte Ausgestaltung, NI
<b>kindbedingte Elemente in sonstigen Transfers</b>	Beispiel Wohngeld, ca. 60 € bis 100 €	Einkommensanrechnung von 30% führt zusammen mit Kinderzuschlag zu kaum noch steigenden/sinkenden verfügbaren Einkommen, NI
<b>Sozialgeld und kindbedingte KdU</b>	215 € bzw. 251 € bzw. 287 € (KdU: 60 € bis 100 € im Durchschnitt)	BEA-Aufwand unberücksichtigt, weitgehende Einkommensanrechnung, Stigmatisierung, NI, Beträge nicht korrekt ermittelt (BVerfG) <sup>5</sup>

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

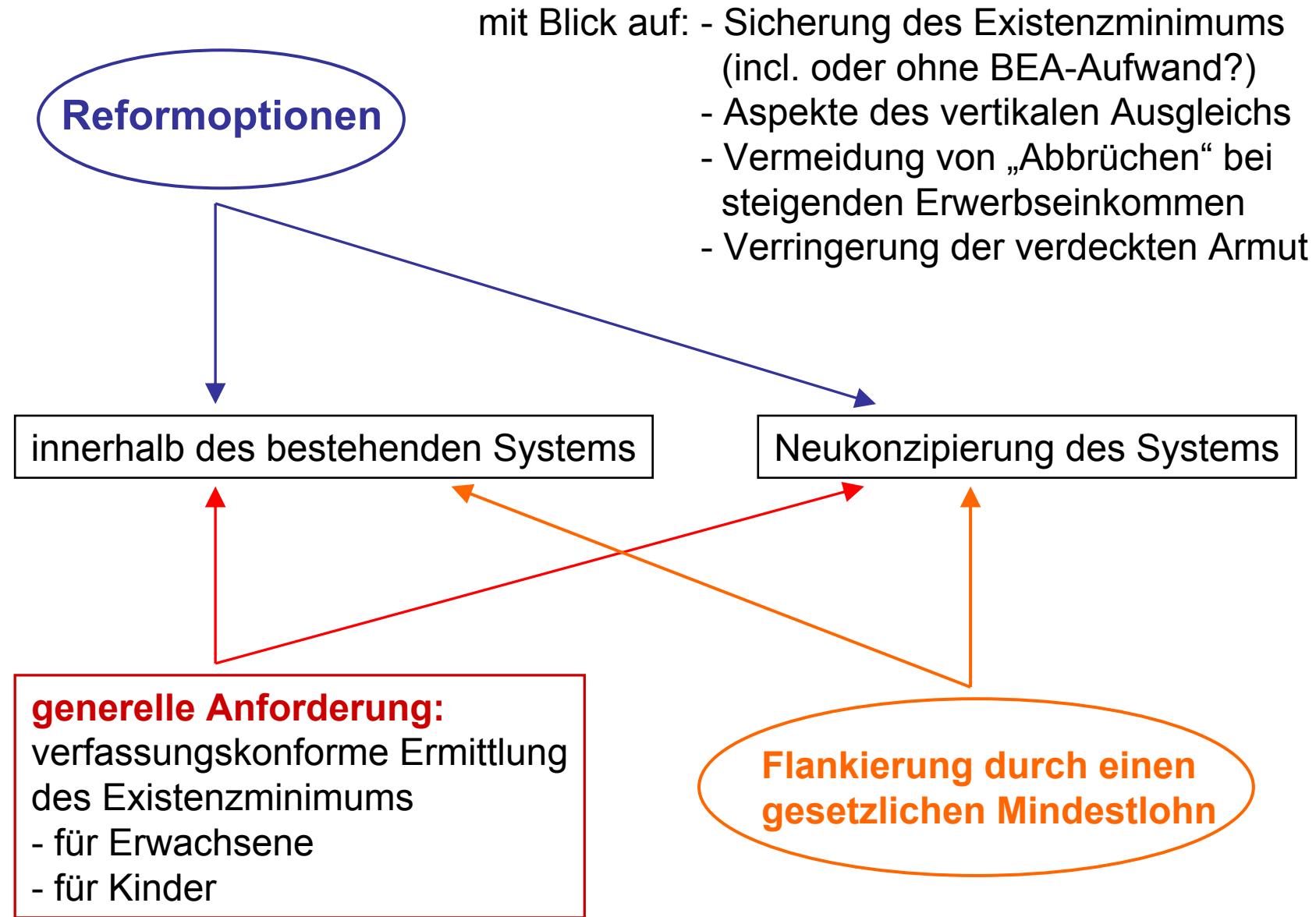


**Zur Inanspruchnahme von Kinderzuschlag und Wohngeld (Haushalte in 1.000): amtliche Statistik (tatsächliche Inanspruchnahme), IAB-Simulation (alle Berechtigte) und Dunkelziffer(quote)**

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

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)



## Veränderungen des bestehenden FLA: alternative Reformmodelle

<b>Kindergelderhöhung (ohne Besteuerung):</b> „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)	
<b>Kinderzuschlagsreform:</b> Familien sollen aus Hartz IV herausgeholt werden.		
KiZ_r	KiZ <sub>max</sub> = 200 € (unter 6 Jahre) 236 € (6-13 Jahre) 272 € (14+ Jahre) → Kindergeld + KiZ <sub>max</sub> : 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**

<b>Ersatz derzeitiger Transfers durch <i>einen</i> familienpolitischen Transfer unter Berücksichtigung der steuerlichen <i>Leistungsfähigkeit</i> der Eltern</b>		
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 Spitzesteuersatzes
  - 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 Inanspruchnahmefquoten 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

	Inanspruchnahmehäufigkeit		
	33%	75%	100%
Kinderzuschlag	2,1 Mrd. €	3,8 Mrd. €	4,6 Mrd. €
Wohngeld	0,2 Mrd. €	0,5 Mrd. €	0,6 Mrd. €
<b>insgesamt</b>	2,3 Mrd. €	4,3 Mrd. €	5,2 Mrd. €
<b>zusätzlich erreichte Kinder</b>	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-Erhöhungen 09/10)**

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

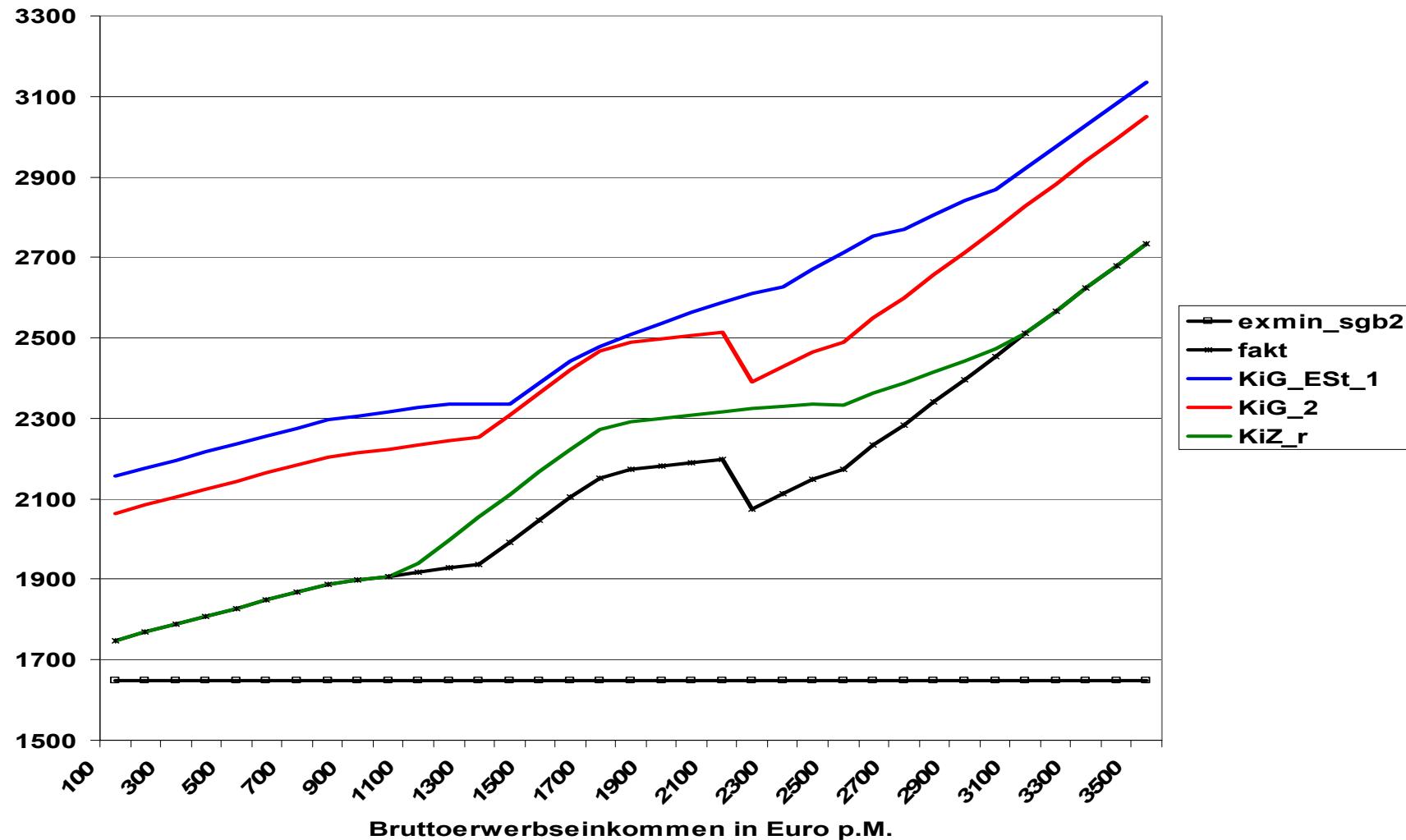
## **Modellrechnungen für zwei Familientypen, jeweils mit zwei Kindern unter 6 Jahren (u6)**

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

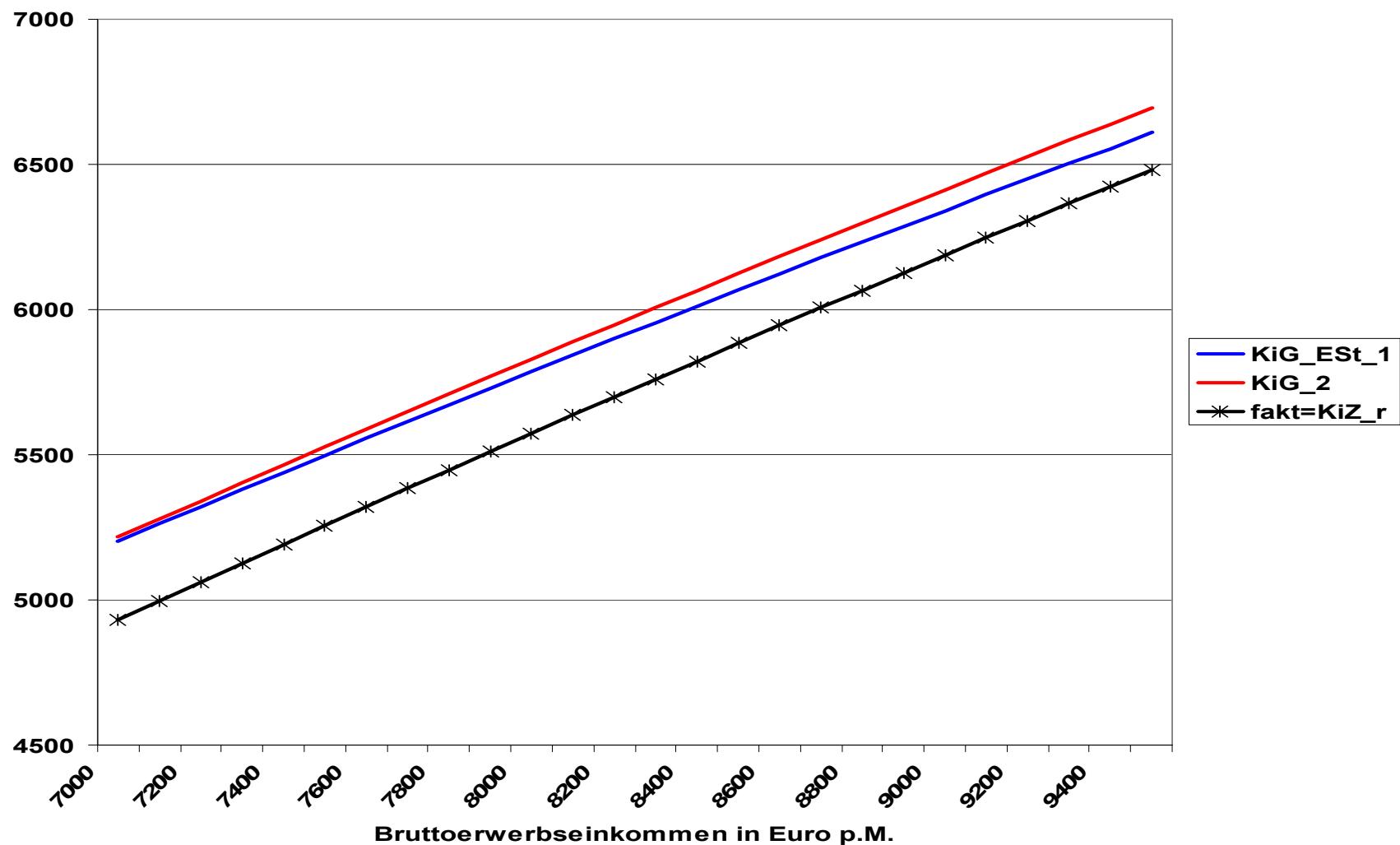
### **unter folgenden Annahmen:**

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

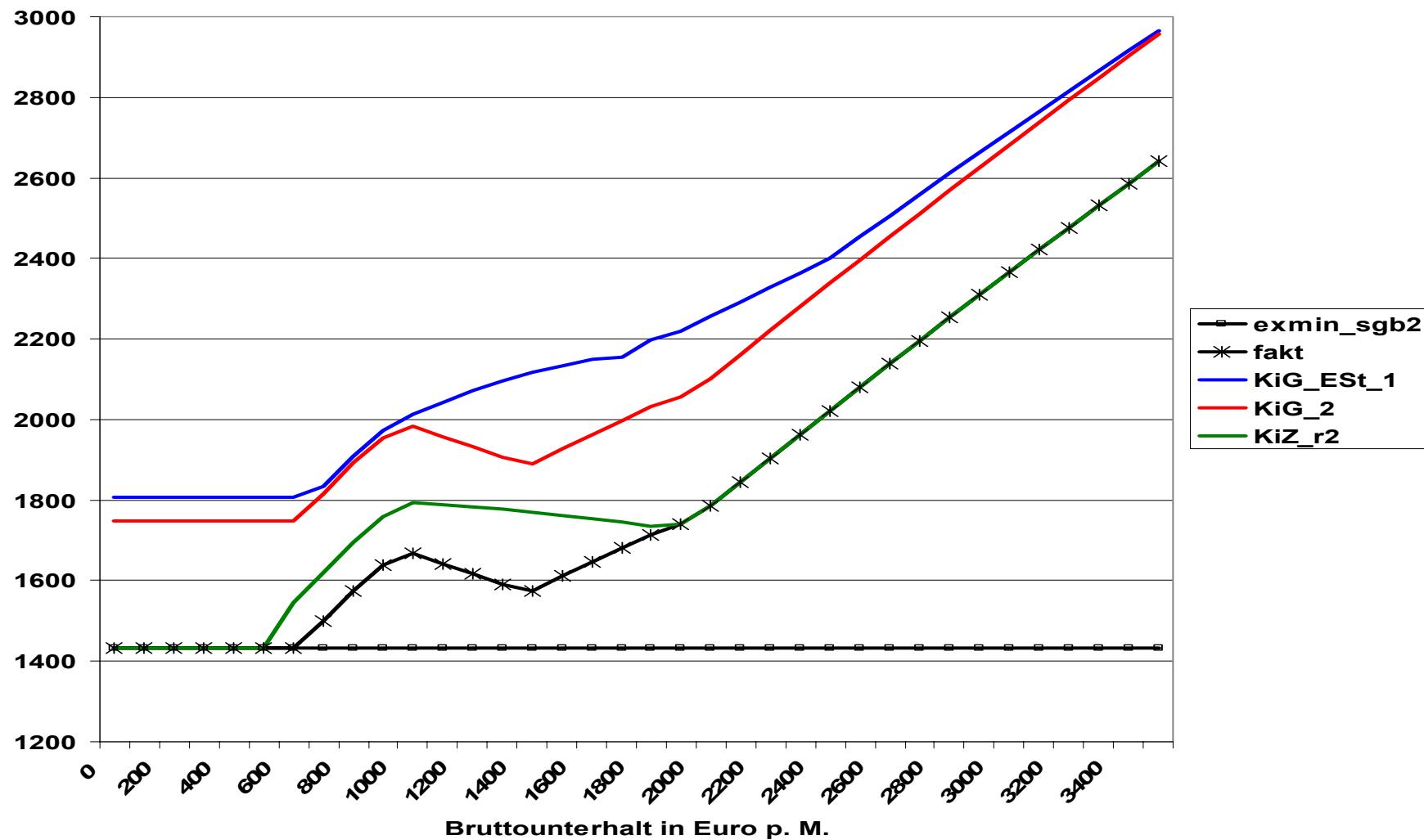
**Verfügbares Einkommen** von Ehepaaren mit zwei Kindern (u6) nach dem Bruttoerwerbseinkommen, **unterer Einkommensbereich**: Status quo und Reformvarianten (vor Gegenfinanzierung)



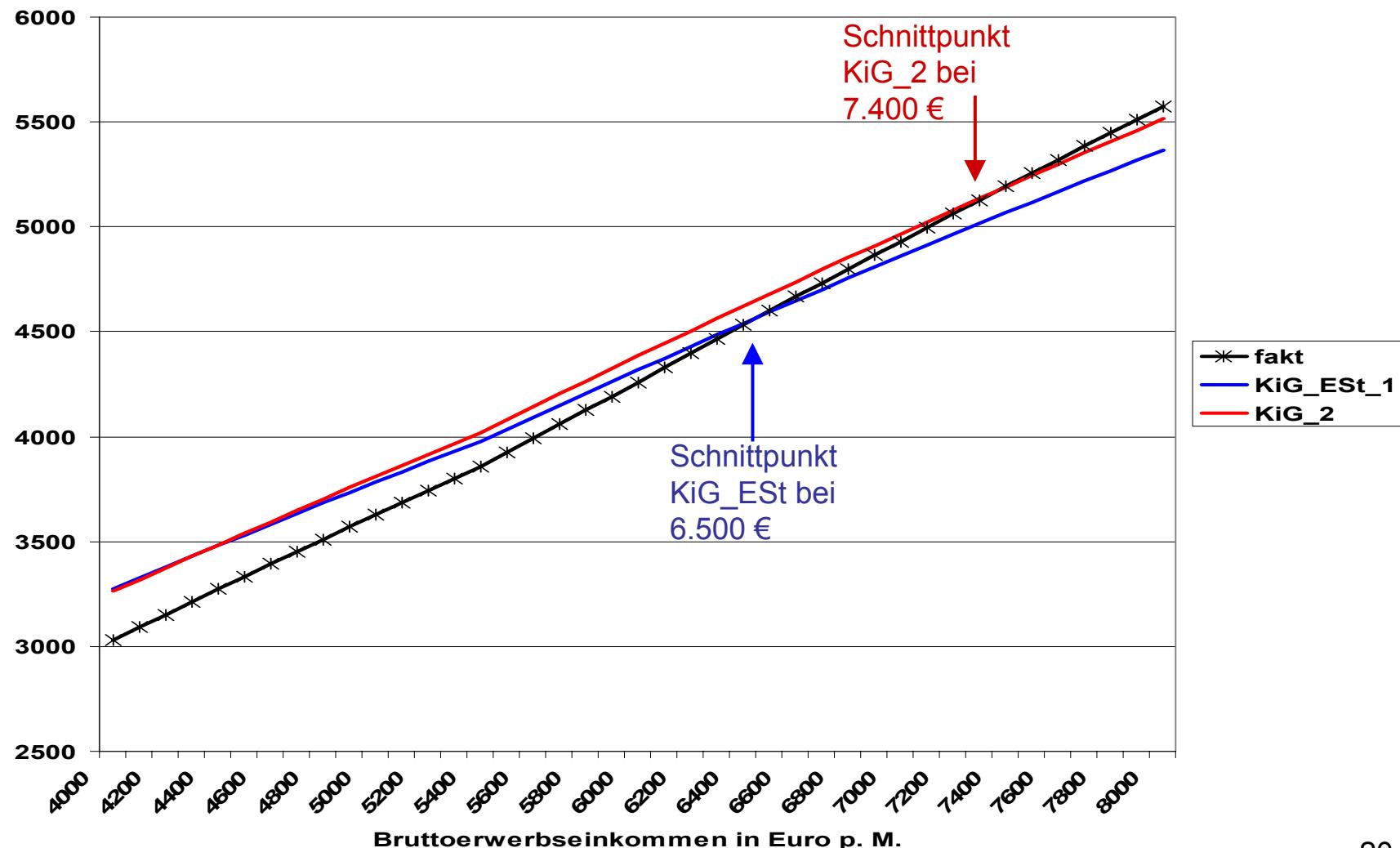
**Verfügbares Einkommen** von Ehepaaren mit zwei Kindern (u6) nach dem Bruttoerwerbseinkommen, **oberer Einkommensbereich**: Status quo und Reformvarianten (**vor Gegenfinanzierung**)



**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)**

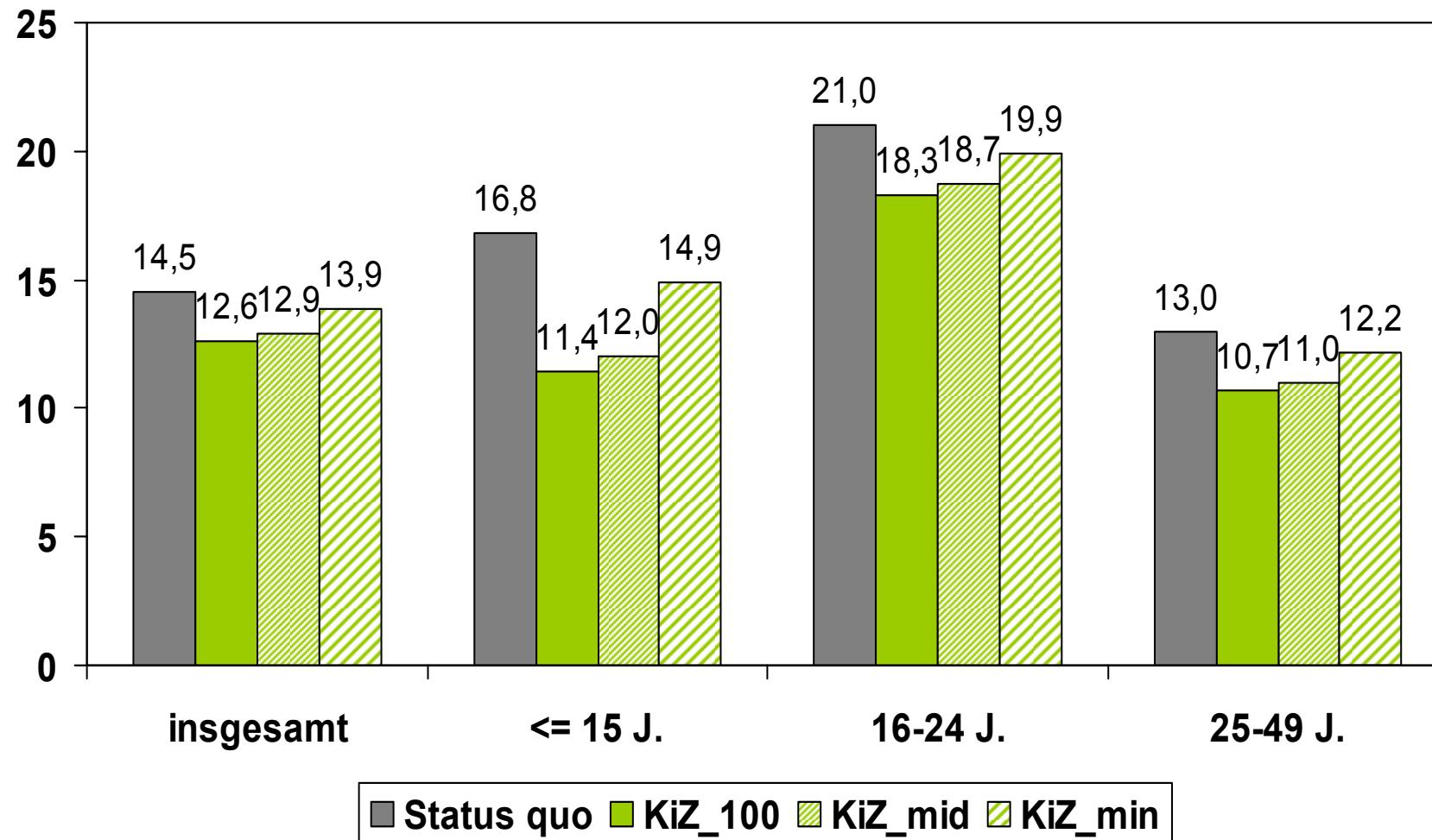


## **Empirische Verteilungsanalyse auf Basis des SOEP 2007 und eines entsprechenden Mikrosimulationsmodells**

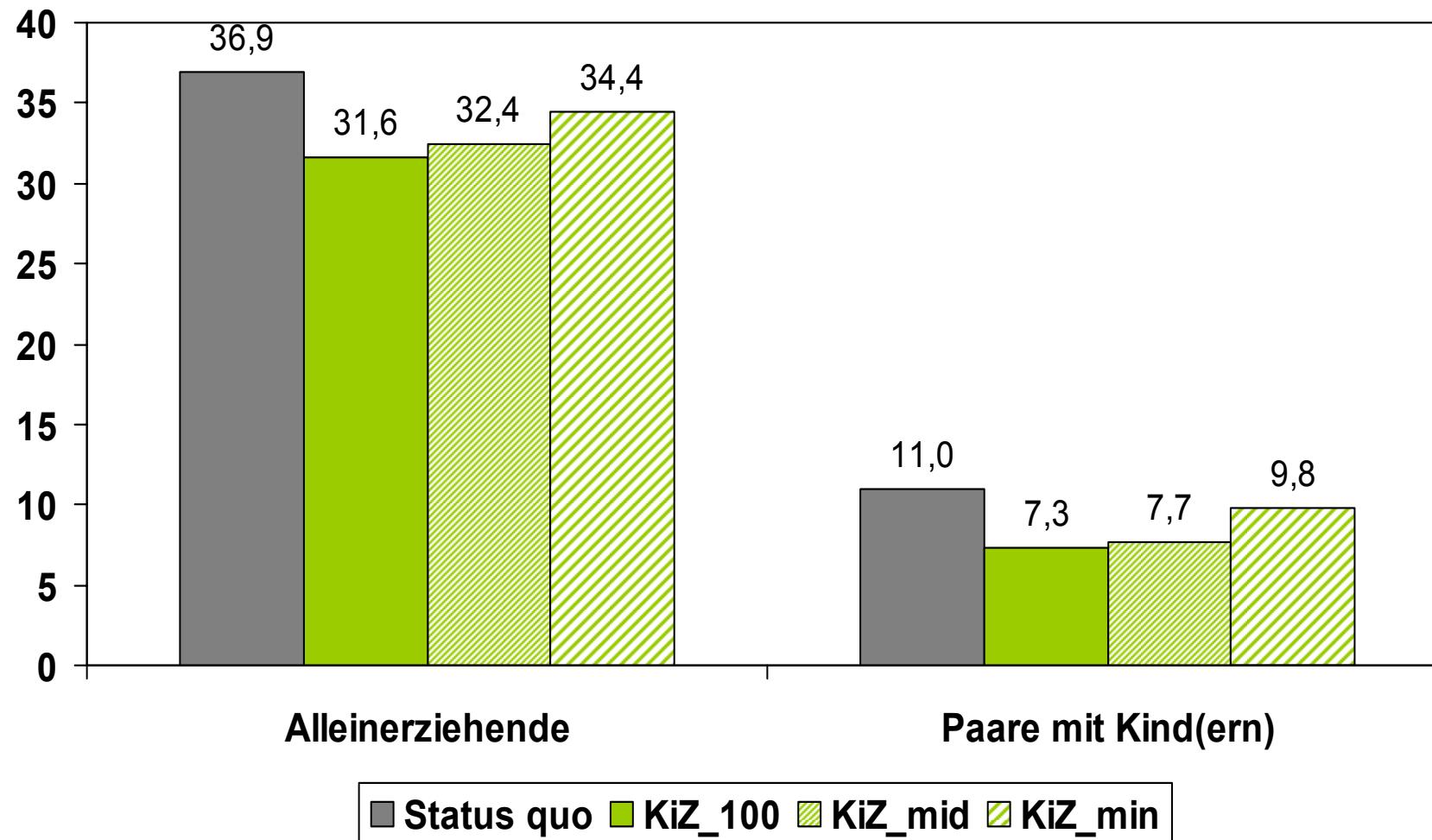
- Armutsquoten
- Begünstigungen nach Einkommensbereichen

## **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**

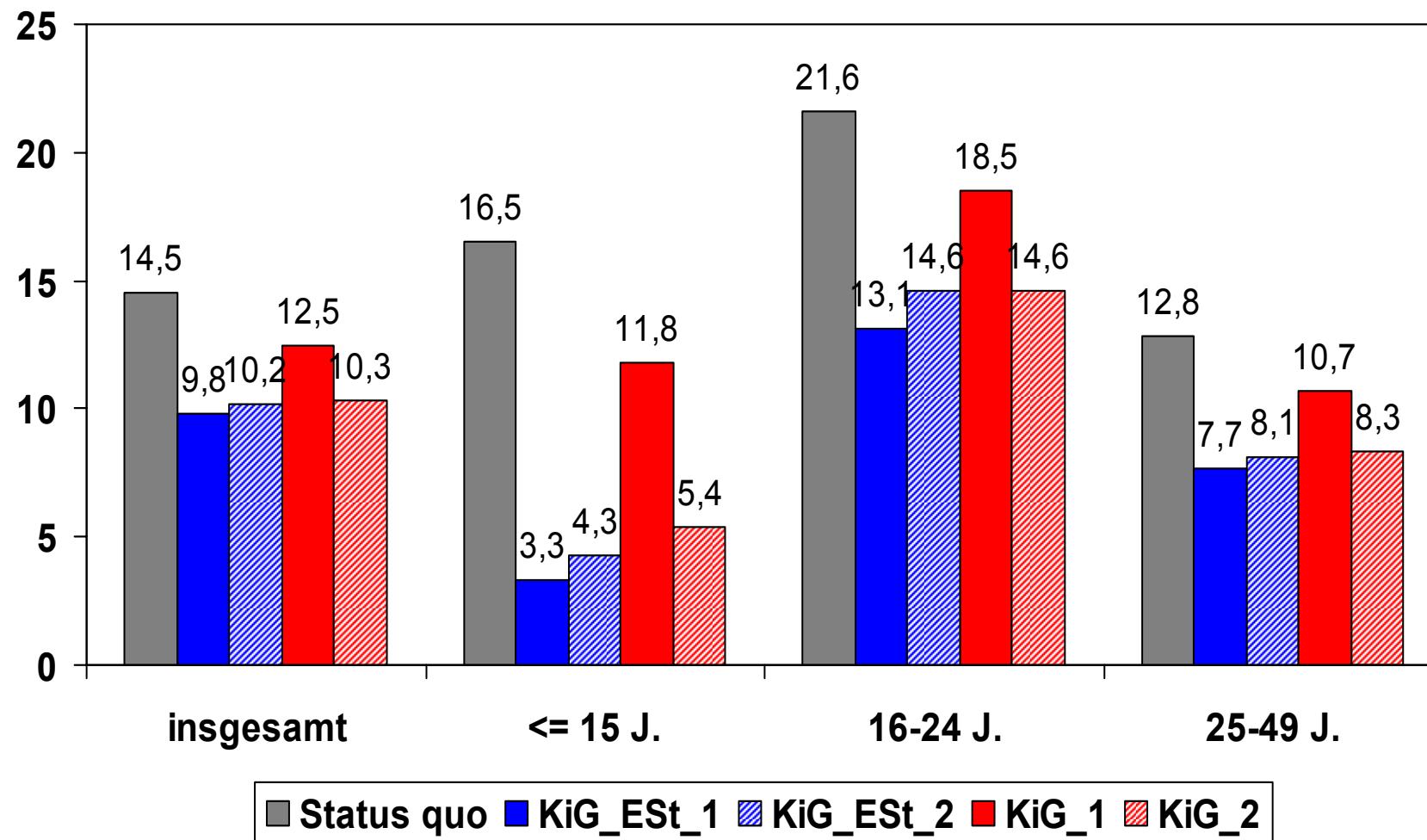


## Begünstigungen durch die KiZ-Reform nach Einkommensbereichen (Armutsgrenze: 50% des arithmetischen Mittels), maximale Inanspruchnahme

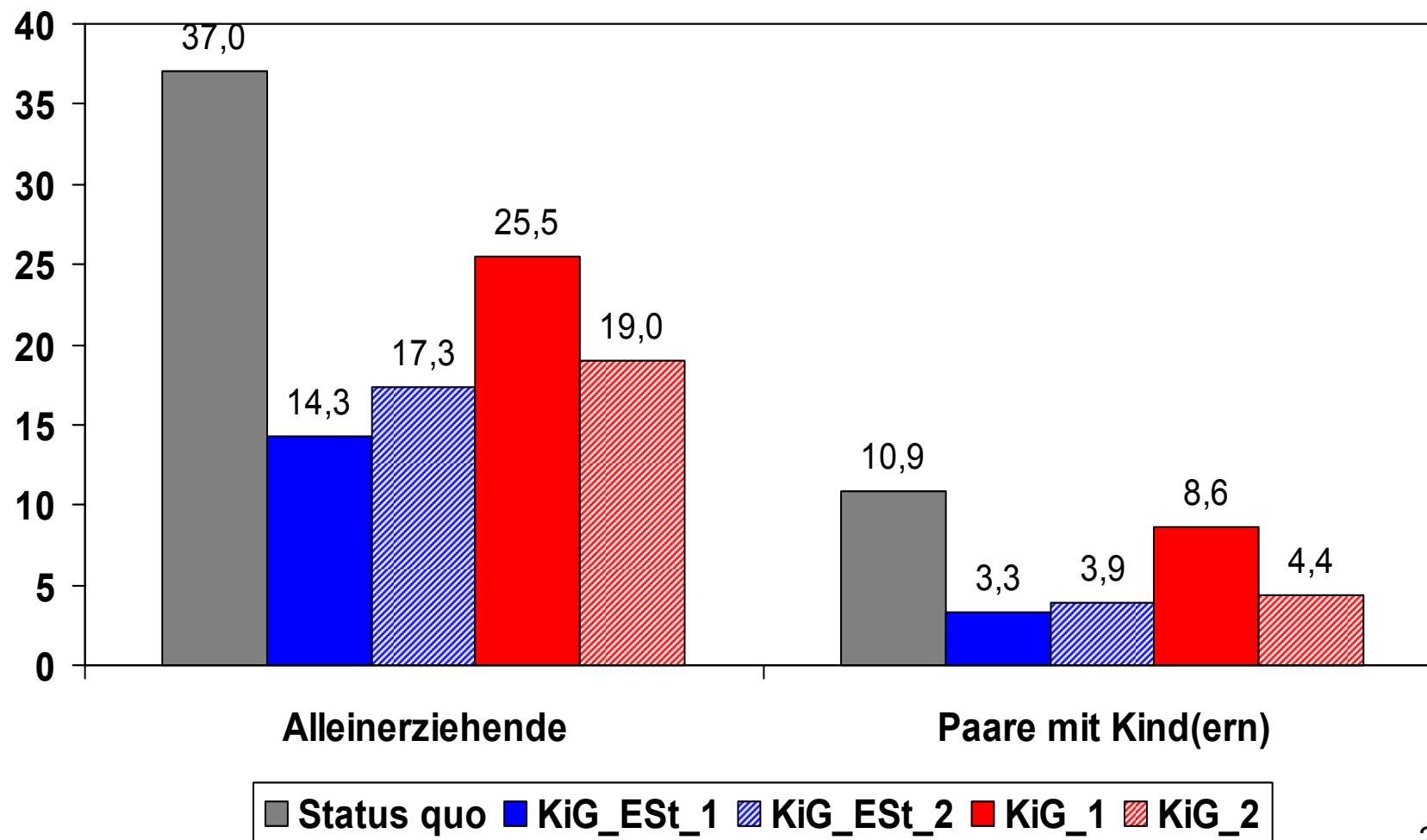
	Anteil am Aggregat der Einkommenszuwächse (%)	Begünstigte an der Bevölkerung in Familien (%)	Verteilung der Bevölkerung in Familien insgesamt (%)
Nettoäquivalenzeinkommen < Durchschnitt	100	16,4	67,7
Armutssegment	50,8	4,9	14,8
- Verbleib unterhalb der Armutsgrenze	5,7	0,9	
- Aufstieg über die Armutsgrenze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

## **Kindergelderhöhung und Kindergrundsicherung**

## Armutskinderquoten (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 Einkommenszuwächse (%)	Begünstigte an der Bevölkerung in Familien (%)	Verteilung der Bevölkerung in Familien insgesamt (%)
Nettoäquivalenzeinkommen < 1,25 * Durchschnitt	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 Armut- 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 Einkommenszuwächse (%)	Begünstigte an der Bevölkerung in Familien (%)	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 Armut- 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“.