GEFÖRDERT VOM
Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

# Reformoptionen in der Familienpolitik
# – Kindergeld und Familienlastenausgleich –

Input von Irene Becker

*zur Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung, Landesbüro NRW,*
*„Zukunft der Familienpolitik. Gerechte Verteilung der Familienleistungen?“*

am 20. Juni 2016 in Köln

## Übersicht

I. Monetäre Transfers für Kinder im Status quo – ein komplexes (Ziel)System

II. Verteilungsergebnisse des Status quo und Reformziele

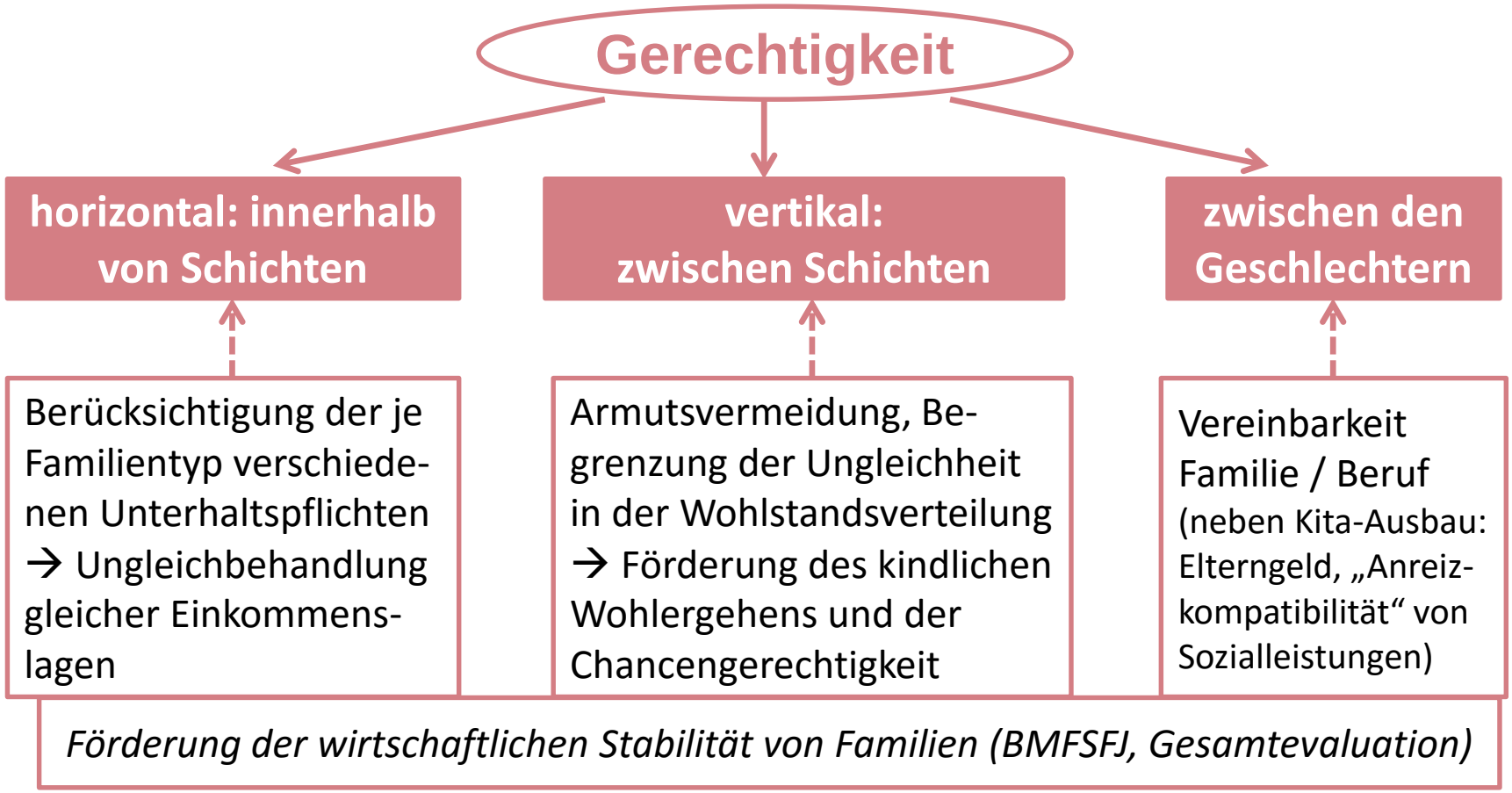
III. Reformansätze in der Diskussion:

   a) Weiterentwicklung des Kinderzuschlags (KiZ) einerseits und Kindergrundsicherung andererseits – Konzepte mit unterschiedlicher Systematik

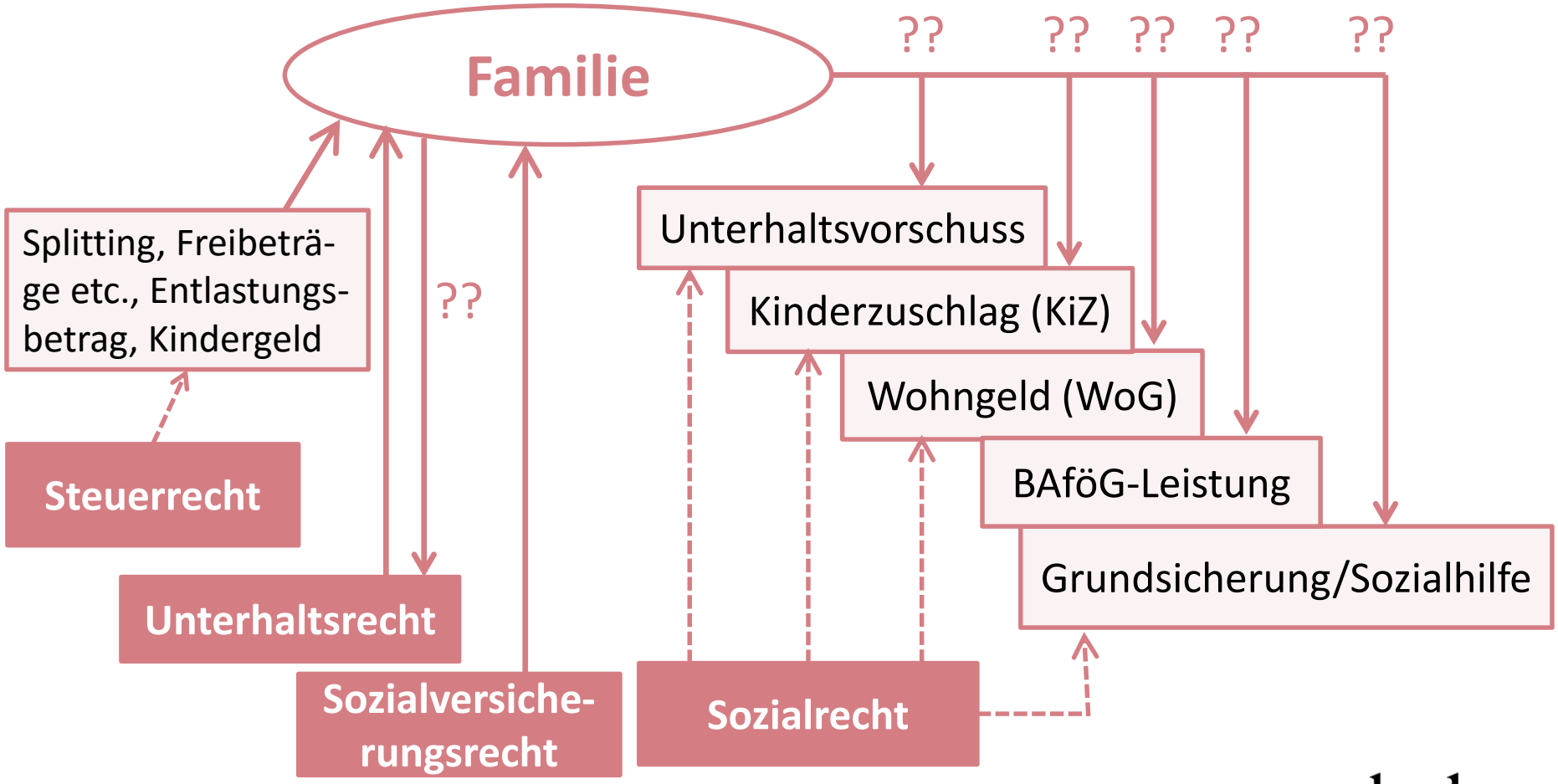
   b) Einkommensabhängiges Kindergeld (KiG) als ein Mittelweg

IV. Zusammenfassung

# I. Monetäre Transfers für Kinder im Status quo (1) – ein komplexes Zielsystem



# I. Monetäre Transfers für Kinder im Status quo **(2) – ein komplexes System mit vielen Hemmnissen und Hürden bei der Inanspruchnahme**



## I. Monetäre Transfers für Kinder im Status quo **(3) in € pro Kind und Monat**

| **Allgemeine Regelungen (ohne Bedarfsprüfung)** | | **2016** |
|---|---|---|
| Kinderfreibetrag (Ki-Frbt) | | 384 |
| BEA-Freibetrag (BEA-Frbt) | | 220 |
| steuerliches Existenzminimum insgesamt | | 604 |
| *→ Entlastung bei Grenzsteuersatz von* | *– 20%, ESt + Soli* | *127* |
| | *– 42% , ESt + Soli* | *268* |
| | *– 45% , ESt + Soli* | *287* |
| Kindergeld (KiG) 1. und 2./3./ab 4. Kind | | 190/196/221 |
| Mindestunterhalt – Bruttobetrag | u. 6 / 6-11 J. | 335/384 |
| | 12-17 / 18+ J. | 450/516 |
| *– Nettobetrag* | *u. 6 / 6-11 J.* | *240/289* |
| *(nach Abzug KiG(/2))* | *12-17 / 18+ J.* | *355/326* |
| Unterhaltsvorschuss (nach Abzug KiG) | u. 6 / 6-11 J. | 145/194 |

## I. Monetäre Transfers für Kinder im Status quo **(4)** in € pro Kind und Monat **– Schätzung durchschnittlicher Höchstbeträge zur Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums**

| **Bedarfsgeprüfte Leistungssummen einschließlich Kindergeld[1]** | | **2016** |
|---|---|---|
| KiG + KiZ + WoG-Anteil (Stufe III: 82) + BuT (19): | | |
| vorrangige Transfers insgesamt | – 1. und 2. Kind | 451 |
| | – 3. Kind | 457 |
| | – ab 4. Kind | 482 |
| Sozialgeld (237/270/306) + KdU-Anteil für | – unter 6 Jahre | 386 +? |
| 1. Kind (130[2])+ BuT (19) | – 6 bis 13 Jahre | 419 +? |
| | – 14 bis 17 Jahre | 455 +? |
| Kindergeld und Unterhalt werden voll angerechnet → Erhöhungen kommen den Betroffenen nicht zugute. | | |
| Nachtrag: steuerliches Existenzminimum insgesamt | | 604 |

## I. Monetäre Transfers für Kinder im Status quo **(5) – Inkonsistenzen, Unzulänglichkeiten, Intransparenz**

| | **Probleme** |
|---|---|
| Kindbedingte Freibeträge im EStG | – keine Existenzsicherung,<br>– Entlastungen nehmen mit Einkommen zu,<br>– großzügige Setzung des BEA-Freibetrags; |
| Kindergeld | < sächliches Existenzminimum laut EStG |
| Bedarfsabhängige Transfers: BEA-Aufwand unberücksichtigt, komplizierte Antragsverfahren, geringe Inanspruchnahme, Anreizkompatibilität ungenügend | |
| Kinderzuschlag | – Einkommensanrechnung zu 50% bzw. 100% → Nachteil für Alleinerziehende,<br>– Höchsteinkommensgrenze → negative Anreize; |
| Wohngeld | kombinierte Einkommensanrechnung steigt auf 80%; |
| Sozialgeld | weitgehende Einkommensanrechnung, Stigmatisierung; |
| BuT | teilweise unzureichend, Sachleistungen problematisch. |

## II. (a) Verteilungsergebnisse des Status quo: Familien bzw. Kinder im unteren und oberen Bereich der Ressourcenverteilung 2011/2012

| | Einkommens- und Vermögenslage | | |
|---|---|---|---|
| | arm | arm oder mangelhaft | sehr gut oder reich |
| Quoten: Betroffene in % der jeweiligen Teilgruppe | | | |
| Alleinerziehende + Kind(er) | 34,8% | 52,1% | 1,5% |
| Paare + Kind(ern) | 9,2% | 16,7% | 14,3% |
| Kinder | 14,1% | 23,4% | 27,7% |
| Betroffene Kinder und Struktur nach Familientypen | | | |
| Zahl der Kinder (Mio.) | 2,422 | 4,023 | 4,756 |
| darunter in Haushalten von | | | |
| – Alleinerziehenden | 39,5% | 45,2% | n. v. |
| – Paaren (nur) mit Kindern | 42,8% | 50,0% | n. v. |

Quelle und Einkommensarmutsgrenzen; vgl. Anmerkungen am Ende der Datei.

## II. (b) Reformziele

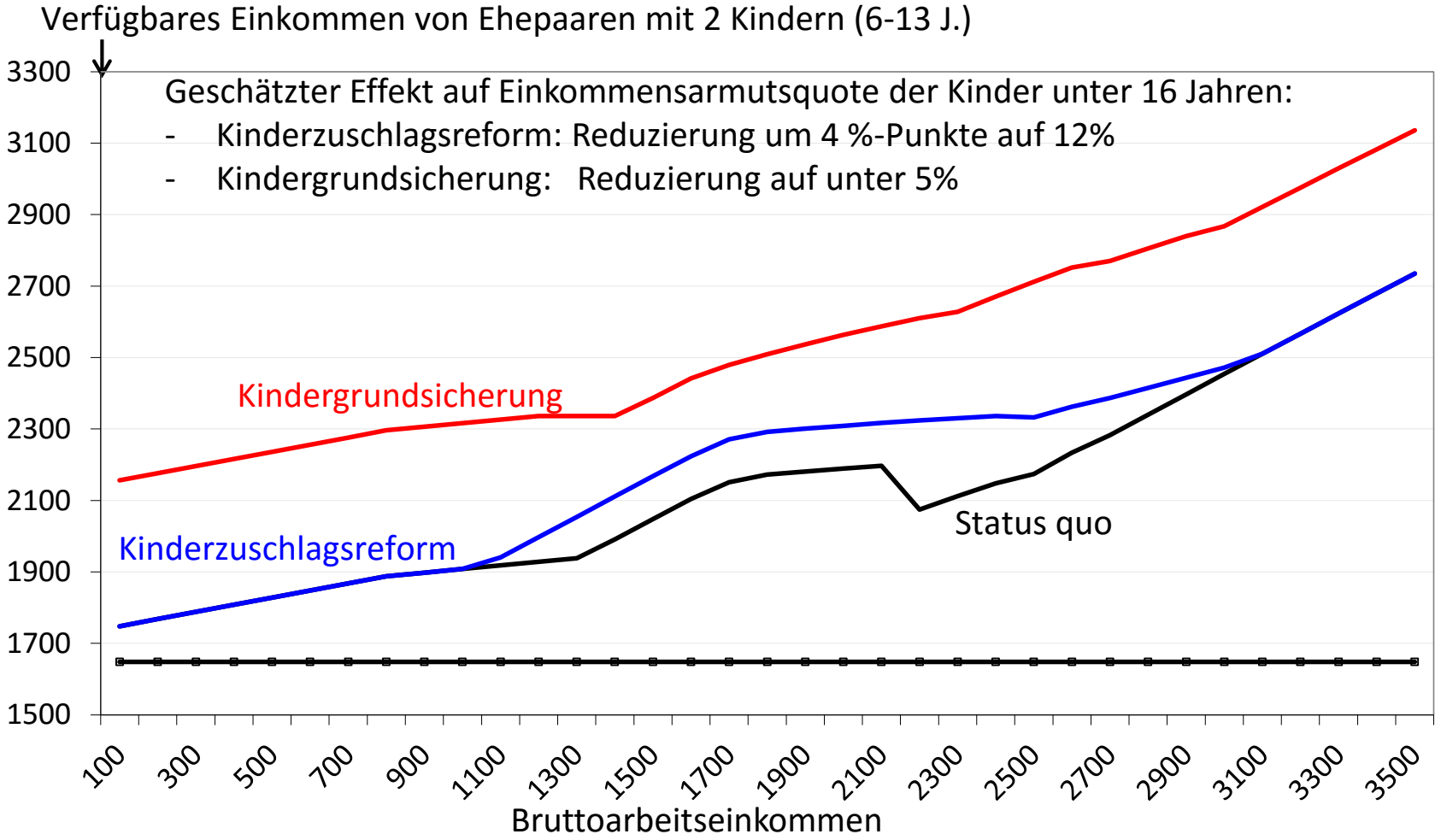
Umgestaltung des „Leistungsdschungels“ (insbesondere von Kindergeld, Kinderzuschlag, Sozialgeld, Bildungs- und Teilhabepaket und kindbedingten Freibeträgen) unter folgenden Aspekten:

- Transparenz und Konsistenz der staatlichen Förderung durch
  - Bestimmung eines einheitlichen Existenzminimums von Kindern (einschließlich BEA-Aufwand) für Steuer- und Sozialrecht (andernfalls Gerechtigkeits- und Schnittstellenprobleme);
  - konsistenten vertikalen Ausgleich (kindbedingte Freibeträge sollen „leer laufen“);
- Vermeidung von Kinderarmut, insbesondere Abbau verdeckter Armut, Verbesserung der Teilhabemöglichkeiten von Kindern im unteren Einkommensbereich;
- Existenzsicherung von Kindern möglichst außerhalb des SGB II;
- Anreizkompatibilität.

## III. a) Reformansätze (1) – KiZ-Reform und Kindergrundsicherung

| **Kinderzuschlagsreform** (Familien sollen aus Hartz IV herausgeholt werden, stärkere Förderung von Kindern im unteren Einkommensbereich) | |
|---|---|
| $KiZ_{max}$= 200 € (u. 6), 236 € (6-13), 272 € (14+)<br>Kindergeld/-zuschlag insgesamt:<br>- Höchstbetrag: 390 € / 426 € / 462 €<br>- Mindestbetrag: 190 € (= Kindergeld)<br>(für 1./2. Kind) | Wegfall Höchsteinkommensgrenze, Mindesteinkommensgrenze vermindert um 100 €, Anrechnung 50% des Erwerbseinkommens (unverändert) bzw. 70% des Nichterwerbseinkommens (statt 100%).<br>(Becker/Hauser 2007, 2012; DGB 2009) |
| **Kindergrundsicherung** (Existenzsicherung des Kindes entsprechend steuerlicher Leistungsfähigkeit der Eltern) | |
| Höchstbetrag: 502 € / 564 € / 604 €<br>(Freibeträge 2009 / 2016);<br>Minderung gemäß Grenzsteuersatz der Eltern;<br>Mindestbetrag: 238 € / 268 € / 287 €<br>(max. ESt-Entlastung); | Freibeträge, KiZ, Sozialgeld etc. entfallen; bei hohen Wohnkosten: Ergänzung durch WoG bzw. Berücksichtigung im Rahmen des SGB II (ebenso: Mehrbedarfe).<br>(Becker/Hauser 2012) |

# III. a) Reformansätze **(2): KiZ-Reform, Kindergrundsicherung und Status quo im Vergleich** (schematische Darstellung)



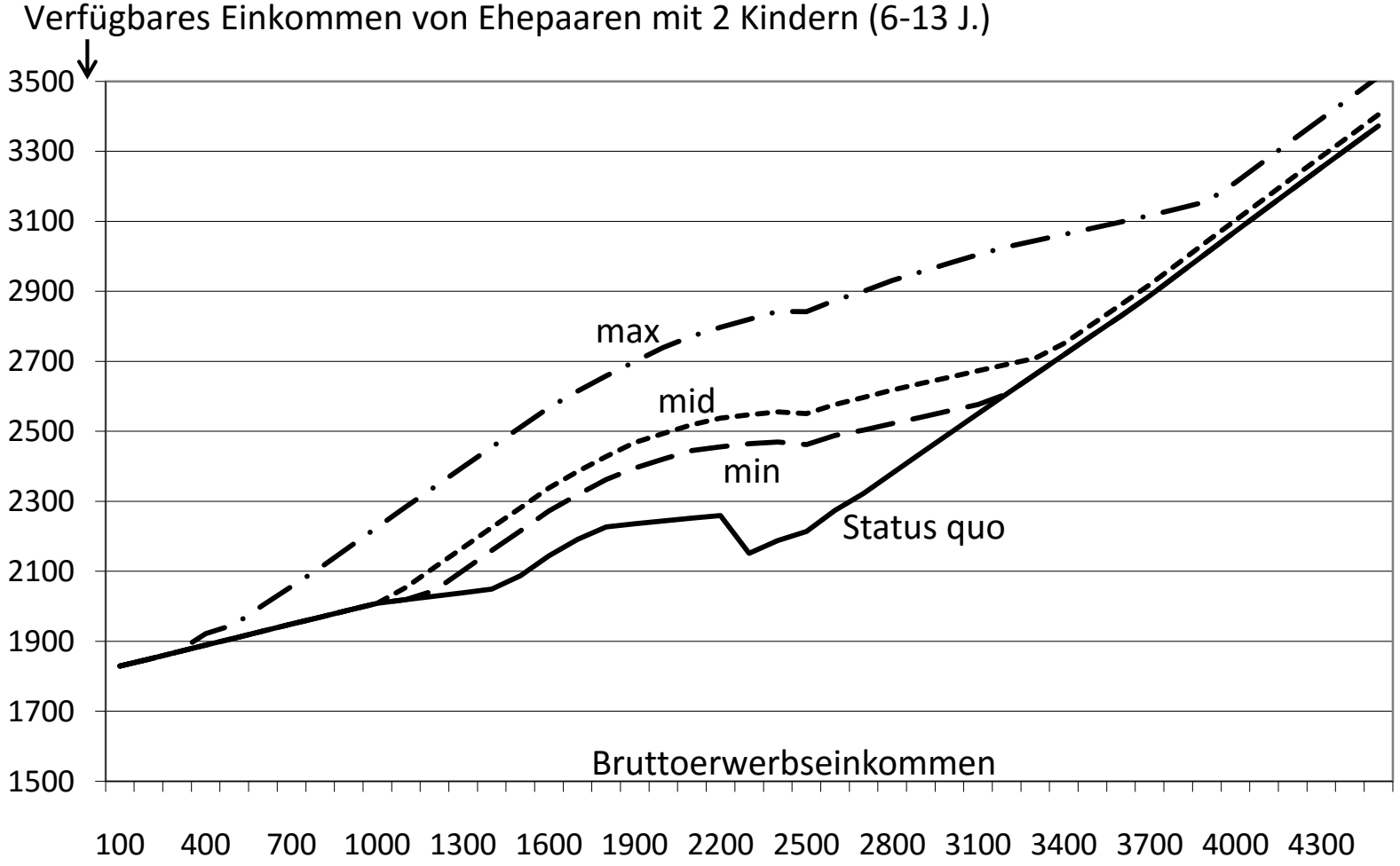
## III. b) Reformansätze (1): Einkommensabhängiges Kindergeld als ein Mittelweg

Verknüpfung der positiven Verteilungswirkungen der Kindergrundsicherung mit „schnellerem“ Abschmelztarif (≠ Steuertarif) zur Begrenzung der fiskalischen Kosten

- Integration des KiZ/WoG in das KiG (Abbau verdeckter Armut!)
- Sicherung des kindlichen Existenzminimums mit *einer* Leistung
- Vereinheitlichung des Existenzminimums in Steuer- und Sozialrecht
- Kontinuierliche Reduzierung des KiG bei steigendem Einkommen, aber keine grundsätzliche Festlegung, sondern politischer Spielraum

| KiG bei alternativem BEA-Aufwand (2015) | | | Beispiel für Einkommensanrechnung |
|---|---|---|---|
| BEA-Aufwand | Höchstbetrag | Mindestbetrag | |
| - 32 € (min) | 408 € | 194 € | Anrechnung von Einkommenszuwachs steigt von 20% in *kleinen* Schritten bis 60% |
| - 65 € (mid) | 441 € | 209 € | |
| - 180 € (max) | 556 € | 265 € | |

# III. b) Reformansätze **(2): Einkommensabhängiges Kindergeld und Status quo im Vergleich** (schematische Darstellung)



## III. c) Reformansätze: Schätzung von fiskalischen Reformkosten

| Reform(variante) | | | Nettokosten (Mrd. € p. a.) |
|---|---|---|---|
| Kinderzuschlags-reform | Inanspruchnahmequote | – 33% | 2,3 |
| | | – 75% | 4,3 |
| | | – 100% | 5,2 |
| Kindergrund-sicherung | (Höchstbetrag 502 €) | | 31,5 |
| Einkommens-abhängiges Kindergeld | Variante | – min | 6,4 |
| | | – mid | 10,9 |
| | | – max | 27,6 |

Positive Verteilungseffekte setzen Finanzierung mit vertikaler Ausrichtung (mit dem Einkommen steigende Belastung) voraus !!!

## IV. Zusammenfassung

- Komplexität des *Status quo* → *Zielverfehlungen*, Ungleichbehandlung von Kindern je nach familiärer Konstellation
- Höhe des kindlichen *Existenzminimums* ist vor weiteren Reformen zu klären.
- *Kinderzuschlagsreform*: Verbesserungen für Kinder im unteren Einkommensbereich bei begrenzten Kosten; systembedingte Probleme (z. B. Nichtinanspruchnahme) bleiben aber ungelöst.
- *Kindergrundsicherung*: Abbau von Inkonsistenzen der derzeitigen Transfervielfalt, stärkere Umverteilung von „oben nach unten“, Erwerbsanreize, Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage; aber: Finanzierungsprobleme.
- *Einkommensabhängiges Kindergeld*: Mittelweg mit politischen Optionen bei den Parametern ermöglicht schrittweise Reform; mit „Stellschrauben“ können fiskalische Kosten begrenzt *und* Transfervielfalt und verdeckte Armut reduziert werden.

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**

# Anmerkungen

Zu: Bedarfsgeprüfte Leistungssummen:

[1] Gesamtbeträge > sächliches Existenzminimum laut EStG wegen geringem Sozialgeld für Kinder unter 6 Jahren, das in steuerrechtliche Durchschnittsberechnung einfließt, während vorrangige Transfers altersunabhängig sind.

[2] Quelle: Sonderauswertung der BA, Datenzentrum Statistik, für Oktober 2014 vom 23.02.2015; KdU-Anteil (einschl. Heizung, Differenzrechnung) sinkt mit steigender Kinderzahl auf etwa 70 € (bei 3 Kindern); Steuerrecht: altersunabhängiger Betrag von 93 € (KdU und Heizung für 2015; 10. Existenzminimumbericht, S.8).

Quelle zu Tabelle „Verteilungsergebnisse“:
Sozio-oekonomisches Panel, SOEP v29; eigene Berechnungen; Forschungsverbund Sozioökonomische Berichterstattung **(**Hrsg.) (2016): Dritter Bericht zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland (gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung), Kapitel „Verteilung der materiellen Ressourcen“ von Irene Becker. Bielefeld (erscheint im Herbst 2016 beim Bertelsmann Verlag).

Einkommensarmutsgrenzen (ungefähre Beträge des Haushaltsnettoeinkommens, die je nach Datenquelle leicht variieren; Bezug: modifizierte OECD-Skala zur Bedarfsgewichtung des Einkommens):

- 1.000 € für Alleinlebende,
- 1.300 € (1.600 €) für Alleinerziehende mit einem Kind (mit zwei Kindern) unter 14 Jahren;
- 1.800 € (2.100 €) für Paare mit einem Kind (mit zwei Kindern) unter 14 Jahren;
- 1.500 € (2.000 €) für Alleinerziehende mit einem Kind (mit zwei Kindern) ab 14 Jahren;
- 2.000 € (2.500 €) für Paare mit einem Kind (mit zwei Kindern) ab 14 Jahren.

# **Genaue Definition der Schichten des unteren und des oberen Bereichs der Ressourcenverteilung (1)** (Berücksichtigung von Einkommen *und* Vermögen)

**Armut:**
Einkommensarmut (< 60% des Median) und negatives, kein oder allenfalls geringes Vermögen (< hälftiges Jahresmedianeinkommen).

**materieller Ressourcenmangel:**
Einkommensarmut (< 60% des Median) und geringes Vermögen zwischen 50% und 100% des Jahresmedianeinkommens;
oder: Einkommen knapp oberhalb der Armutsschwelle (zwischen 60% und 75% des Median) und negatives, kein oder allenfalls geringfügiges Vermögen (< hälftiges Jahresmedianeinkommen).

**sehr gute Ressourcenausstattung:**
Einkommen nur zwischen 75% des Median und Median, aber sehr hohes Vermögen (mehr als das Siebenfache des Jahresmedianeinkommens),
Oder: Einkommen zwischen 100% und 125% des Median und hohes Vermögen (mehr als das Dreifache des Jahresmedianeinkommens),
Oder: Einkommen zwischen 125% und 150% des Median und hohes Vermögen (zwischen dem dreifachen und dem siebenfachen Jahresmedianeinkommen),
Oder: Einkommen zwischen 150% und 200% des Median und geringes bis hohes Vermögen (zwischen dem einfachen und dem fünffachen Jahresmedianeinkommen),
Oder: Einkommen von mehr als 200% des Median, aber negatives, kein oder mäßiges Vermögen (bis zum Jahresmedianeinkommen).

# **Genaue Definition der Schichten des unteren und des oberen Bereichs der Ressourcenverteilung (2)** (Berücksichtigung von Einkommen *und* Vermögen)

**reiche Ressourcenausstattung:**
Einkommen zwischen 125% und 150% des Median und sehr hohes Vermögen (mehr als das Siebenfache des Jahresmedianeinkommens),
oder: Einkommen zwischen 150% und 200% des Median und hohes oder sehr hohes Vermögen (mehr als das fünffache Jahresmedianeinkommen),
oder: Einkommen von mehr als 200% des Median und mäßiges (mehr als das Jahresmedianeinkommens) bis sehr hohes Vermögen.

**Dabei gelten folgende ungefähre Beträge, die je nach Datenquelle leicht variieren:**
Median: ca. 1.680 €, Jahresmedian: 20.160 € – jeweils für Alleinlebende;
für Familien sind diese Beträge zu multiplizieren mit der jeweiligen Summe der Bedarfsgewichte gemäß modifizierter OECD-Skala: 1 + 0,5 für jede Person ab 14 Jahren + 0,3 für jedes Kind unter 14 Jahren.

## Anmerkungen

Kostenschätzung KiZ-Reform: einschließlich der Kosten für zusätzliche Inanspruchnahme von Wohngeld, nach Abzug von Einsparungen bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende; vgl. Becker/Hauser 2012, S. 152.

Quellen zu den Reformkonzepten:

Becker/Hauser 2012: Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag: Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge. WSI – Diskussionspapier Nr. 180. Düsseldorf.
Becker 2012: Bedarfsgerecht statt pauschal – ein Konzept zur Reform des Kindergeldes. Friedrich-Ebert-Stiftung Berlin.
Becker 2013: Abschied vom „dualen System“. Effekte einer Reform des Kindergeldes. Friedrich-Ebert-Stiftung Berlin.