

Reform des Kinderzuschlags

Eine Analyse des Modells des Deutschen Caritasverbands

Gutachten im Auftrag des Deutschen Caritasverbands

Jörg Althammer
Maximilian Sommer

Gutachten im Auftrag des Deutschen Caritasverbands

Reform des Kinderzuschlags

Eine Analyse des Modells des Deutschen Caritasverbands

Jörg Althammer, Maximilian Sommer

Überarbeitete Version, Juli 2014

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	2
Tabellenverzeichnis.....	2
Abkürzungsverzeichnis.....	3
1 Einleitung.....	4
2 Der Kinderzuschlag in Deutschland.....	5
2.1 Zielsetzung und Funktionsweise des Kinderzuschlags	5
2.2 Empfängerhaushalte und fiskalische Kosten	12
2.2.1 Soziodemografische Merkmale der Empfängerhaushalte	12
2.2.2 Fiskalischer Aufwand.....	14
2.3 Bisherige Studien zu den Wirkungen des Kinderzuschlags	16
3 Das Reformmodell des Deutschen Caritasverbands	18
4 Evaluation des Reformmodells	22
4.1 Methodische Vorgehensweise	22
4.2 Empirische Ergebnisse.....	24
4.2.1 Fiskalische Kosten.....	24
4.2.2 Verteilungswirkungen	27
4.3 Anrechnung von Unterhaltszahlungen im Kinderzuschlag	31
5 Fazit	34
Literaturverzeichnis.....	37

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Transferleistungsverläufe im bestehenden System (verh. Personen mit zwei Kindern).....	11
Abbildung 2: Anzahl kinderzuschlagsberechtigter Kinder.....	12
Abbildung 3: Ausgaben für Kinderzuschlag.....	15
Abbildung 4: Vergleich des Kinderzuschlags zwischen bestehendem System und DCV-Modell (verh. Personen mit zwei Kindern).....	19
Abbildung 5: Transferleistungsverläufe im DCV-Modell (verh. Personen mit zwei Kindern)	20
Abbildung 6: Einkommensverläufe (verh. Personen mit zwei Kindern)	29

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Berechnung der Höchsteinkommensgrenze des Kinderzuschlags	7
Tabelle 2: Berechnung der Bemessungs- und Höchsteinkommensgrenze einer 4-köpfigen Familie	8
Tabelle 3: Verteilung kinderzuschlagsbezogener Familien nach Alter des jüngsten Kindes ...	13
Tabelle 4: Verteilung der kinderzuschlagsberechtigten Haushalte nach Kinderzahl.....	25
Tabelle 5: Kinderzuschlagsberechtigte Familien nach Familienstand.....	26
Tabelle 6: Armutsgefährdungsquoten vor und nach der Reform	28
Tabelle 7: Prekäre Wohlstandsquote vor und nach der Reform	30
Tabelle 8: Armutsgefährdungsquoten bei unterschiedlicher Anrechnung von Unterhaltszahlungen.....	32
Tabelle 9: Prekäre Wohlstandsquote bei unterschiedlicher Anrechnung von Unterhaltszahlungen	33

Abkürzungsverzeichnis

ALG II	Arbeitslosengeld II
BKGG	Bundeskindergeldgesetz
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
DCV	Deutscher Caritasverband
Destatis	Deutsches Statistisches Bundesamt
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
FFP	Forschungszentrums Familienbewusste Personalpolitik
SGB	Sozialgesetzbuch
SOEP	Sozio-oekonomisches Panel
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

1 Einleitung

Die Bundesrepublik Deutschland verfügt über ein umfangreiches System monetärer familienpolitischer Maßnahmen. Hierzu zählen steuerliche Freibeträge, familienbezogene Transferleistungen sowie Maßnahmen des Systems sozialer Sicherung. Diese Leistungen verfolgen unterschiedliche Zielsetzungen und entfalten daher verschiedene und teilweise auch konträre Entlastungswirkungen.

Wesentliche Ziele staatlicher Familienpolitik sind die Garantie des sozio-kulturellen Existenzminimums für alle Familienmitglieder und die Bekämpfung relativer Einkommensarmut. Das sozio-kulturelle Existenzminimum wird durch die bedarfsabhängige soziale Grundsicherung gewährleistet und „sichert im vertretbaren Umfang eine Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gesellschaft“ (§27a SGB XII). Die Regelsätze sowie die anzusetzenden Aufwendungen für Unterkunft und Heizung sind dabei so zu bemessen, dass die existenzminimalen Aufwendungen für alle Familienmitglieder in vollem Umfang abgedeckt werden. Die Bekämpfung relativer Einkommensarmut ist die Aufgabe familienbezogener Transferleistungen. Die quantitativ bedeutendste Transferleistung ist mit 19,3 Mrd. Euro (2012, Quelle: Destatis) der Transferanteil des Kindergelds.¹ Verglichen hiermit ist der Kinderzuschlag mit einem fiskalischen Aufwand von etwa 400 Mio. Euro quantitativ eher von untergeordneter Bedeutung. Dennoch kommt ihm (zusammen mit dem Wohngeld von 1,74 Mrd. Euro) eine wichtige Rolle als Bindeglied zwischen der bedarfsgeprüften Grundsicherung und den einkommensabhängigen Transferleistungen zu.

Obwohl der Kinderzuschlag als relativ treffsicheres und effizientes familienpolitisches Instrument gilt, sind einzelne Normen dieser Leistung immer mehr Gegenstand von Kritik. Die betrifft insbesondere die Einkommensgrenze, bis zu welcher ein Anspruch auf diese Leistung besteht. Der Deutsche Caritasverband hat ein Reformmodell entwickelt, das die Schwächen der bestehenden Regelungen vermeiden und diese Leistung noch zielgenauer ausgestalten soll. Dieser Reformvorschlag ist Gegenstand des vorliegenden Gutachtens. Ziel der Studie ist es dabei, die Wirkungsweise des Kinderzuschlags darzustellen und die Effekte auf private Haushalte und fiskalische Mehrbelastung aufzuzeigen.

¹ Das Kindergeld ist mit dem steuerlichen Kinderfreibetrag im Rahmen des dualen Familienleistungsausgleichs verknüpft. Da der steuerliche Freibetrag lediglich die verfassungsrechtlich geforderte steuerliche Verschonung des Existenzminimums gewährleistet, ist nur jener Teil des Kindergelds als Transferleistung anzusehen, der diesen Schonbetrag übersteigt (vgl. Althammer/Romahn 2006, S. 34 ff).

Die Arbeit beginnt mit einer Beschreibung des Kinderzuschlags, wobei hier sowohl die grundsätzliche Zielsetzung, die Zusammensetzung der Haushalte und die mit dem Transfer verbundenen Kosten besprochen werden. Das Kapitel endet mit einer Literaturzusammenfassung zu den Effekten des Kinderzuschlags. Im Anschluss wird der Reformvorschlag der DCV diskutiert. Diese Analyse teilt sich in zwei Teile. Zuerst stehen die Verläufe der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte im Mittelpunkt. Hierbei kann man deutlich die Unterschiede zum derzeitigen System erkennen. Im zweiten Teil wird ein Mikrosimulationsmodell angewendet, um die fiskalischen Effekte der angedachten Reform zu quantifizieren. Durch die Veränderung der verfügbaren Einkommen diskutieren wir zudem auch mögliche Effekte auf die Armutsquote in der Gesellschaft. Die empirische Analyse schließt mit Überlegungen zur Anrechnung von Unterhaltszahlungen, die unserer Meinung von starker Bedeutung für den Kinderzuschlag und die anspruchsberechtigten Familien sind. Die Arbeit schließt mit einem Fazit

2 Der Kinderzuschlag in Deutschland

2.1 Zielsetzung und Funktionsweise des Kinderzuschlags

Der Kinderzuschlag ist eine noch relativ neue familienpolitische Leistung. Er wurde im Jahr 2005 im Zuge der Umstrukturierung der sozialen Grundsicherung („Hartz-Reformen“) eingeführt. Der Kinderzuschlag soll verhindern, dass Familien mit geringen Erwerbseinkünften allein aufgrund der Tatsache, dass sie Kinder erziehen, auf bedarfsgeprüfte Transferleistungen angewiesen sind. Die Leistungssysteme Wohngeld und Kinderzuschlag sind somit vorrangig zu den Leistungen des SGB II. Anspruchsberechtigt können nur Eltern sein, die kindergeldberechtigte Kinder unter 25 Jahren erziehen. Des Weiteren soll der Kinderzuschlag die Arbeitsangebotsanreize für Eltern mit geringen Einkünften stärken. Der Kinderzuschlag deckt die Differenz zwischen dem pauschalierten Sozialgeld für Kinder (§ 28 SGB II) und dem Kindergeld ab. Diese Differenz wird mit 140 Euro pro Monat je Kind beziffert. Bei anspruchsberechtigten Kindern wird das Existenzminimum durch den Kinderzuschlag und das Kindergeld zusammen abgedeckt (ZEW/FFP 2013, S. 60). Mit zunehmendem Einkommen reduziert sich diese Leistung und entfällt bei Erreichen einer bestimmten Höchsteinkommensgrenze vollständig. Die Höchsteinkommensgrenze ist jener

Einkommensbetrag, ab dem das sozio-kulturelle Existenzminimum aller Familienmitglieder durch die Erwerbseinkünfte der Eltern abgedeckt wird. Da der Kinderzuschlag eine reine Transferleistung ist, finden sich die Regelungen im Bundeskindergeldgesetz (§ 6a BKGG) wieder.²

Im Jahr 2008 wurde der erst 2005 eingeführte Kinderzuschlag bereits zum ersten Mal reformiert. So wurde zwar die maximale monatliche Höhe des Kinderzuschlags bei 140 Euro pro Kind belassen, aber die ursprüngliche Regelung, wonach die Leistung maximal 36 Monate lang bezogen werden durfte, wurde aufgehoben. Die Transferentzugsrate wurde von 70 % auf 50 % reduziert, um eine Grenzbelastung von über 100 % zu vermeiden. Dadurch sollen sich die Arbeitsanreize der Eltern erhöhen. Zudem wurden die Mindest- und Höchstekommensgrenzen pauschaliert (vgl. Wrohlich 2008; Meister 2008). Dieser Aufbau des Kinderzuschlags ist bis heute beibehalten worden.

Ein Anspruch auf Kinderzuschlag setzt voraus, dass das Bruttoerwerbseinkommen des Haushalts die Mindestekommensgrenze gemäß § 6a BKGG übersteigt. Sie beträgt monatlich 600 Euro für Alleinerziehende und 900 Euro für Verheiratete. Da der Kinderzuschlag dazu dient, Hilfebedürftigkeit zu vermeiden, entfällt der Anspruch, sofern das verfügbare Einkommen des Haushalts eine bestimmte Obergrenze (Höchstekommensgrenze) übersteigt. Diese Höchstgrenze für das Einkommen ergibt sich aus der Addition der Bemessungsgrenze mit dem Höchstsatz des Kinderzuschlags (Anzahl der Kinder x 140 Euro). Die Bemessungsgrenze des Kinderzuschlags entspricht dem existenzminimalen Bedarf der Eltern und ist somit (wie auch die Höchstekommensgrenze) einkommensunabhängig. Sie berechnet sich aus dem Grundbedarf (den Regelbedarfen der Eltern nach SGB II und XII), einem möglichen Mehrbedarf³ sowie dem Wohnbedarf, der dem Anteil der Eltern (bzw. des alleinerziehenden Elternteils) an der Wohnung entspricht. Die Werte sind dem alle zwei Jahre erscheinenden Existenzminimumbericht der Bundesregierung zu entnehmen (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2011; Bundesregierung 2012). Die Berechnung der Bemessungsgrenze und der Höchstekommensgrenze werden in Tabelle 1 dargestellt.

² Da das Kindergeld im Zuge des dualen Familienleistungsausgleichs mit der steuerlichen Freistellung des Existenzminimums für Kinder verknüpft wurde, finden sich die Regelungen zum Kindergeld in den §§ 62-78 des Einkommensteuergesetzes (in Verbindung mit § 6 BKGG).

³ Mehrbedarfe werden aufgrund von Schwangerschaft, Behinderung, bei Alleinerziehenden und in sonstigen unabweisbaren Fällen anerkannt (§§ 21, 23 Satz 2 und 4 SGB II).

Grundbedarf (= Regelbedarf der Eltern)
+ ggf. Mehrbedarf
+ Wohnbedarf
= Bemessungsgrenze (= Bedarf der Eltern)
+ Gesamtkinderzuschlag (Anzahl Kinder x 140 €)
= Höchsteinkommensgrenze

Tabelle 1: Berechnung der Höchsteinkommensgrenze des Kinderzuschlags

Bei der Berechnung des Kinderzuschlags lassen sich somit vier Fälle unterscheiden:

1. Sofern das gesamte Bruttoerwerbseinkommen des Haushalts unterhalb der Mindesteinkommensgrenze von 600 respektive 900 Euro liegt, besteht kein Anspruch auf den Kinderzuschlag.
2. Sobald das Bruttoeinkommen diese Mindesteinkommensgrenze übersteigt, das bereinigte Arbeitseinkommen des Haushalts die Bemessungsgrenze jedoch nicht überschreitet, steht der Familie ein Kinderzuschlag in voller Höhe (140 Euro je Kind) zu.
3. Liegt das bereinigte Einkommen der Familie zwischen der Bemessungs- und der Höchsteinkommensgrenze, so wird der Kinderzuschlag für alle 10 Euro des die Bemessungsgrenze übersteigenden Einkommens um 5 Euro gekürzt. Die Transferentzugsrate des Kinderzuschlags liegt in diesem Bereich bei 50 %.⁴
4. Sofern das bereinigte Arbeitseinkommen die Höchsteinkommensgrenze überschreitet, entfällt der Anspruch auf Kinderzuschlag.

Gleichzeitig besteht der Anspruch auf Kinderzuschlag zudem nur dann, sofern die Summe aus Erwerbseinkommen, Wohngeld und Kinderzuschlag ausreicht, um den Bedarf der Familie zu decken, und somit kein Anspruch auf die Leistungen nach SGB II besteht (siehe § 6a I 4 BKGG). Die Mindesteinkommensgrenze des Kinderzuschlags hat daher in der Praxis kaum Relevanz, da bei diesem Einkommen auch mit den Transferleistungen Kinderzuschlag und Wohngeld der

⁴ Die Einkommensanrechnung erfolgt über sogenannte Minderungsstufen. Die Anzahl der Minderungsstufen entspricht dabei gerundet dem Zehntel der Differenz aus bereinigtem Einkommen und Bemessungsgrenze. Jede Minderungsstufe wird anschließend mit 5 € auf den Kinderzuschlag angerechnet. Nachdem das bereinigte Arbeitseinkommen des Haushalts die Bemessungsgrenze überschritten hat, reduziert sich der auszahlbare Kinderzuschlag somit alle 10 € um 5 €.

familiäre Bedarf nicht gedeckt werden kann. Der Haushalt erhält in diesem Fall weiterhin ALG II und Sozialgeld. Der relevante Schwellenwert, bei dem der Haushalt Kinderzuschlag und Wohngeld anstatt Leistungen des SGB II erhält, ist dabei von der jeweiligen Haushaltssituation abhängig.

Die Berechnung des Kinderzuschlags soll anhand eines vereinfachten Beispiels verdeutlicht werden.⁵ Unterstellt wird ein Elternpaar mit zwei Kindern. Das monatliche Bruttoeinkommen beträgt 1 900 Euro, für die Warmmiete werden 700 Euro veranschlagt. Nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben sowie weiterer Absetzbeträge gem. §11b SGB II beträgt das zu berücksichtigende Einkommen 1 170 Euro.⁶ Damit liegt das Bruttoeinkommen oberhalb der Mindesteinkommensgrenze von 900 Euro. Um den Anspruch auf Kinderzuschlag und die Höhe der Leistung zu bestimmen, müssen die Höchsteinkommensgrenze und die Bemessungsgrenze ermittelt werden. Die nachstehende Tabelle 2 weist eine Bemessungsgrenze von 1 206 Euro und eine Höchsteinkommensgrenze von 1 486 Euro aus.

Grundbedarf	Kindergeldberechtigter (Regelbedarf)	353 €
+	Ehegatte (Regelbedarf)	353 €
+ Wohnbedarf	71,15% der Bedarfe für Unterkunft und Heizung	500 €
=	Bemessungsgrenze (Bedarf der Eltern)	1 206 €
+	Gesamtkinderzuschlag	280 €
=	Höchsteinkommensgrenze	1 486 €

Tabelle 2: Berechnung der Bemessungs- und Höchsteinkommensgrenze einer 4-köpfigen Familie

Da das zu berücksichtigende Einkommen die Bemessungsgrenze nicht überschreitet, erhält die Familie den Kinderzuschlag in ungeminderter Höhe (280 Euro). Das verfügbare Einkommen des Haushalts (Nettoeinkommen zuzüglich Wohngeld, Kindergeld und Kinderzuschlag) beträgt 2 278 Euro im Monat.

⁵ In Anlehnung an Familienkasse 2014, S. 9-15.

⁶ Es wird davon ausgegangen, dass das gesamte Arbeitseinkommen von einer Person erwirtschaftet wird.

Würde nun das monatliche Bruttoeinkommen durch Arbeitsaufnahme des Partners von 1 900 Euro auf 2 650 Euro steigen, so würde sich das bereinigte Einkommen von 1 170 Euro auf 1 426 Euro erhöhen. Damit liegt das bereinigte Einkommen zwischen der Bemessungsgrenze und der Höchststeinkommensgrenze. Der die Bemessungsgrenze übersteigende Betrag in Höhe von 220 Euro wird nun zur Hälfte auf den Kinderzuschlag angerechnet. Somit verbleibt in diesem Fall ein Kinderzuschlag in Höhe von 170 Euro, der an die Familie ausbezahlt wird. Das verfügbare Einkommen beträgt in diesem Fall 2 418 Euro.

Erhöht sich das Bruttoerwerbseinkommen nun ein weiteres Mal auf 2 800 Euro, so liegt das zu berücksichtigende Einkommen für den Kinderzuschlag mit 1 530 Euro oberhalb der Höchststeinkommensgrenze. Somit besteht kein Anspruch auf Kinderzuschlag. Das verfügbare Einkommen des Haushalts, das sich jetzt nur noch aus dem Nettoeinkommen, dem Wohngeld und dem Kindergeld zusammensetzt, entspricht 2 332 Euro. Die Familie hat daher ein geringeres verfügbares Haushaltseinkommen (im Vergleich zum niedrigeren Bruttoerwerbseinkommen von 2 650 Euro im vorherigen Beispiel), obwohl das Erwerbseinkommen gestiegen ist. Dieser gerechtigkeitswidrige Sprung im verfügbaren Einkommen wird seit längerem kritisiert (vgl. Meister 2008). Er bildet auch die Grundlage für den Reformvorschlag des Deutschen Caritasverbands.

Einkommen und Vermögen des Kindes werden mit Ausnahme des Wohngeldes vollständig auf den Kinderzuschlag angerechnet (vgl. § 6a III BKGG). Allgemein gilt daher, dass bei eigenem Einkommen oder Vermögen des Kindes über 140 Euro im Monat kein Anspruch auf Kinderzuschlag mehr besteht. Von Bedeutung sind daher im Hinblick auf Kinderzuschlagsanspruch Unterhaltsleistungen bzw. Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz, da diese Leistungen als Einkommen des Kindes gewertet werden. Im Falle unvollständiger oder ausbleibender Unterhaltszahlungen des unterhaltspflichtigen Elternteils steht Kindern bis 12 Jahren für maximal 72 Monate ein Unterhaltsvorschuss in Höhe des gesetzlichen Mindestunterhalts zu. Der Vorschuss stellt dabei eine vorrangige Sozialleistung zu den Leistungen des SGB II und XII dar (ZEW/FFP 2013, S. 91 f). Zurzeit (seit 2010) beträgt der Unterhaltsvorschuss nach Abzug des für ein erstes Kind zu zahlenden Kindergeldes

für Kinder bis unter 6 Jahre	133 EUR pro Monat
für ältere Kinder bis unter 12 Jahren	180 EUR pro Monat (Quelle: BMFSFJ).

Da diese Zahlungen als Einkommen des Kindes behandelt werden, verringert sich der Anspruch auf Kinderzuschlag bei Alleinerziehenden erheblich. Konkret bedeutet dies, dass Familien, die eigentlich im Hinblick auf ihr Haushaltseinkommens kinderzuschlagsberechtigt wären, aufgrund der erhaltenen Unterhaltszahlungen ihren Anspruch verlieren und somit keine Leistungen ausbezahlt bekommen. Alleinerziehende sind somit vielfach nicht leistungsberechtigt, so dass dieser Transfer überwiegend an Familien mit verheirateten Ehepartnern ausgezahlt wird. Besonders betroffen sind dabei Alleinerziehende, deren Kinder unter 12 Jahre alt sind, da hier noch ein Anspruch auf Unterhaltsvorschuss besteht (für maximal 72 Monate).

Im Rahmen der „Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland“ wird geschätzt, dass die Anrechnung des Unterhaltsvorschusses den fiskalischen Aufwand beim Kinderzuschlag um 14 Mio. Euro verringert (vgl. ZEW/FFP 2013, S. 98). Diese Effekte zeigen an, wie stark sich die genannten Transfers durch den derzeitigen Unterhaltsvorschuss reduzieren bzw. bei einem Wegfall dieser Leistung erhöhen würden. Mögliche Veränderungen im Arbeitsangebot von kinderzuschlagsberechtigten Familien, die durch den Unterhaltsvorschuss entstanden sein könnten, lassen sich nicht feststellen.

Die Abbildung 1 zeigt die Entwicklung des verfügbaren Einkommens eines verheirateten Paares mit zwei Kindern im bestehenden System. In dieser Darstellung sind die Grundsicherung nach SGB II, Wohngeld, Kindergeld und Kinderzuschlag berücksichtigt. Die übereinanderliegenden Linien zeigen den Verlauf des verfügbaren Einkommens bei Hinzunahme verschiedener Transferleistungen. Die Höhe der einer Linie zugeordneten Leistung entspricht somit dem Abstand zur darunterliegenden Linie.

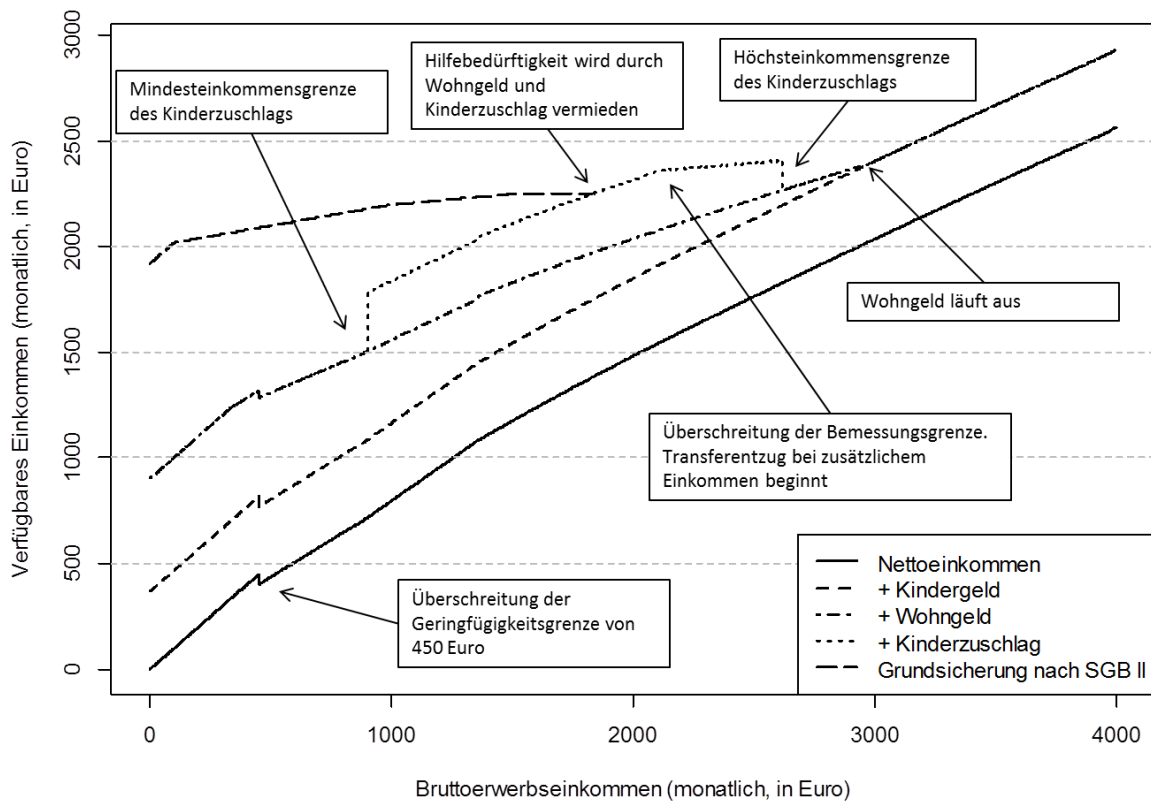


Abbildung 1: Transferleistungsverläufe im bestehenden System (verh. Personen mit zwei Kindern)

Man erkennt, dass das Wohngeld und der Kinderzuschlag an die Stelle der Leistungen des SGB II treten, sofern die Summe dieser Transferzahlungen zuzüglich des Kindergelds den Anspruch aus der Grundsicherung übersteigt. Im bestehenden System ist aber auch der Sprung im verfügbaren Einkommen zu erkennen, der durch die Höchsteinkommensgrenze des Kinderzuschlags verursacht wird. Im hier unterstellten Fall erfolgt der Einkommenssprung bei einem Bruttoerwerbseinkommen des Haushalts in Höhe von 2 650 Euro. Um das ursprüngliche verfügbare Haushaltseinkommen zu erzielen, müsste das Bruttoerwerbseinkommen auf etwas über 3 100 Euro ansteigen. Bei Erwerbseinkünften zwischen 2 650 und 3 100 Euro liegt das verfügbare Einkommen niedriger als zuvor.

2.2 Empfängerhaushalte und fiskalische Kosten

2.2.1 Soziodemografische Merkmale der Empfängerhaushalte

Die Zahl der kinderzuschlagsberechtigten Haushalte hat sich durch die Reform des Jahres 2008 stark erhöht. Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der Anzahl derjenigen Kinder (in Tsd.) im Zeitraum 2006 bis 2010, für die Kinderzuschlag gezahlt wurde.⁷ Die Werte sind hier getrennt nach dem früheren Bundesgebiet und den neuen Bundesländern ausgewiesen.

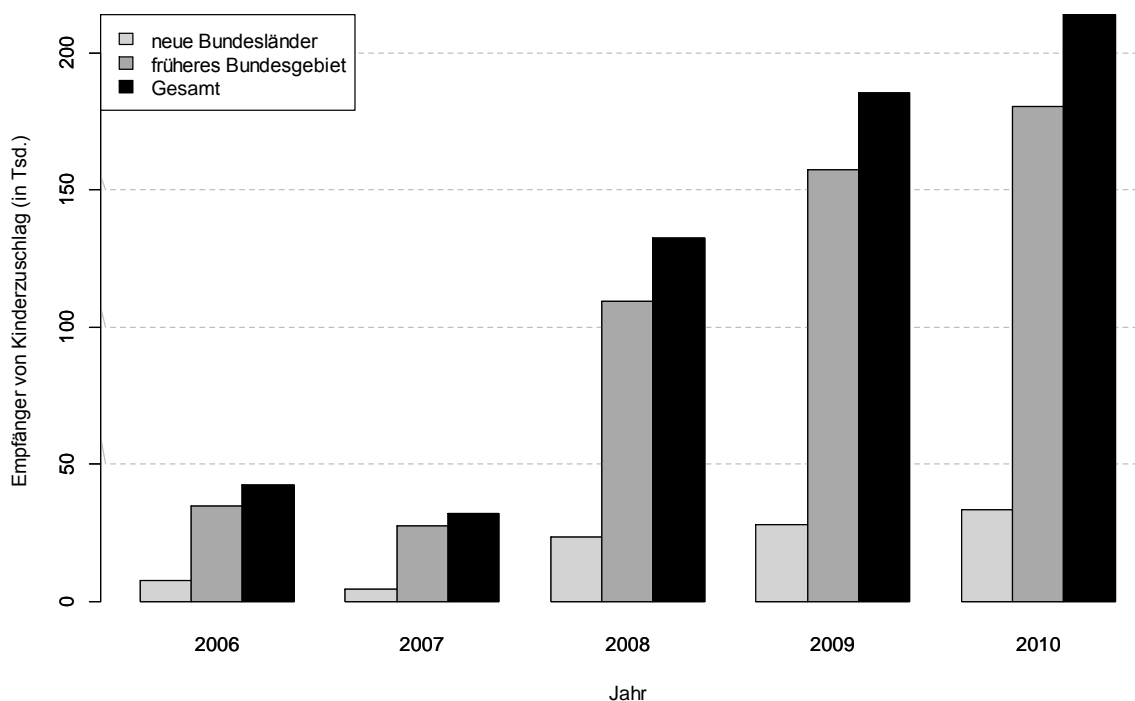


Abbildung 2: Anzahl kinderzuschlagsberechtigter Kinder⁸

Wie die Abbildung 2 zeigt, führte die Reform des Jahres 2008 zu einem deutlichen Anstieg der kinderzuschlagsberechtigten Kinder in Deutschland.⁹ Insgesamt hat sich deren Anzahl durch diese Reform mehr als vervierfacht (von 32 043 im Jahr 2007 auf 132 545 in 2008). Auch in den

⁷ Leider weist das statistische Bundesamt in seinem Bericht zur „Sozialen Mindestsicherung in Deutschland“ bisher nur die Werte von 2006 bis 2010 aus.

⁸ Quelle: Statistisches Bundesamt 2012, Tabelle A12.

⁹ Gemessen wurde immer die Zahl der im Dezember des entsprechenden Jahres anspruchsberechtigten Kinder.

Jahren 2009 und 2010 ist ein Anstieg zu verzeichnen. 2010 wurde insgesamt für 213 756 Kinder Kinderzuschlag gezahlt (180 530 Kinder in West- und 33 226 Kinder in Ostdeutschland).

Für die Werte von 2010 zeigt Tabelle 3 die prozentuale Verteilung von Familien, die Kinderzuschlag erhalten, nach Alter des jüngsten Kindes. Bei der Mehrheit der Haushalte (fast 80 %) handelt es sich hauptsächlich um Familien mit Kindern bis 13 Jahre.

Kinder	Anteil (in vH)
Unter 6 Jahren	38,9
Zwischen 7 und 13 Jahren	40,1
Zwischen 14 und 17 Jahren	15,6
Zwischen 18 und 24 Jahren	5,4

Quelle: *Statistisches Bundesamt (2012), S. 41 f*

Tabelle 3: Verteilung kinderzuschlagsbezogener Familien nach Alter des jüngsten Kindes

Diese Werte sind jedoch nicht robust. In einer Umfrage des Allensbach-Instituts (Nr. 6121) aus Juni 2011 gaben 58 % der Familien mit Kinderzuschlag an, ein Kind unter 6 Jahren zu haben.

Darüber hinaus sind im Empfängerkreis des Kinderzuschlags Mehrkindfamilien deutlich überrepräsentiert. In einer Studie des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, die auf den Daten des Mikrozensus von 2010 sowie auf der erwähnten Allensbach-Umfrage beruht, haben fast 90 Prozent der kinderzuschlagsbeziehenden Familien zwei oder mehr Kinder. In nahezu jedem zweiten Haushalt leben sogar drei oder mehr Kinder.¹⁰ Im Bevölkerungsdurchschnitt macht der Anteil der Familien mit drei oder mehr Kindern dagegen nur elf Prozent aus. Gleichzeitig sind es laut der Umfrage mehrheitlich Paarhaushalte (86 %), die Kinderzuschlag beziehen. Während der Anteil Alleinerziehender 19 % aller Familien beträgt, so ist im Vergleich dazu der Anteil Alleinerziehender bezogen auf alle Kinderzuschlagsempfänger mit 14 % geringer (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2012, S. 12 f). Das ist vor allem auf die anfangs angesprochene Berücksichtigung der Unterhaltsleistungen bzw. des Unterhaltsvorschusses beim Kinderzuschlag zurückzuführen.

¹⁰ Werte betragen 12 % für den Anteil von Ein-Kind-Familien, 40 % für Familien mit zwei Kindern und 48 % für Familien mit drei und mehr Kindern.

Eine Auswertung der Informationen des Sozio-oekonomischen Panels für 2010 durch die Autoren dieser Studie zeigt eine etwas andere Situation. Hinsichtlich des Familienstands zeigt sich, dass die Bezieher von Kinderzuschlag überwiegend verheiratet sind (76 %). Ledige und Geschiedene sind mit jeweils 9 %, Verwitwete mit 2 % vertreten.¹¹ Bei einer Unterscheidung nach der Anzahl der Kinder von allen kinderzuschlagsberechtigten Haushalten entfallen 43 % auf Ein-Kind-Familien, während Familien mit zwei Kindern 39 % und Familien mit mindestens drei Kindern 18 % ausmachen. Auch wenn diese Werte von den Angaben des Mikrozensus von 2010 abweichen, so ist doch deutlich erkennbar, dass mehr als die Hälfte aller kinderzuschlagsbeziehenden Familien mehr als ein anspruchsberechtigtes Kind haben.

2.2.2 Fiskalischer Aufwand

Der Kinderzuschlag zählt mit einem gesamtfiskalischen Aufwand von 400 Mio. Euro zu den quantitativ weniger bedeutsamen Leistungen der monetären Familienpolitik. Mit Blick auf die Gesamtausgaben des Kinderzuschlags wird deutlich, dass die Ausweitung des Bezugskreises im Jahr 2008 zu einem signifikanten Anstieg der Kosten geführt hat (vgl. Abbildung 4).¹²

¹¹ Bei 4 % der Befragten fehlt die Angabe über den Familienstand.

¹² Bei der Interpretation der Zahlen ist zu beachten, dass die Reform des Jahres 2008 erst zu Beginn des Jahres 2009 kassenwirksam wurde.

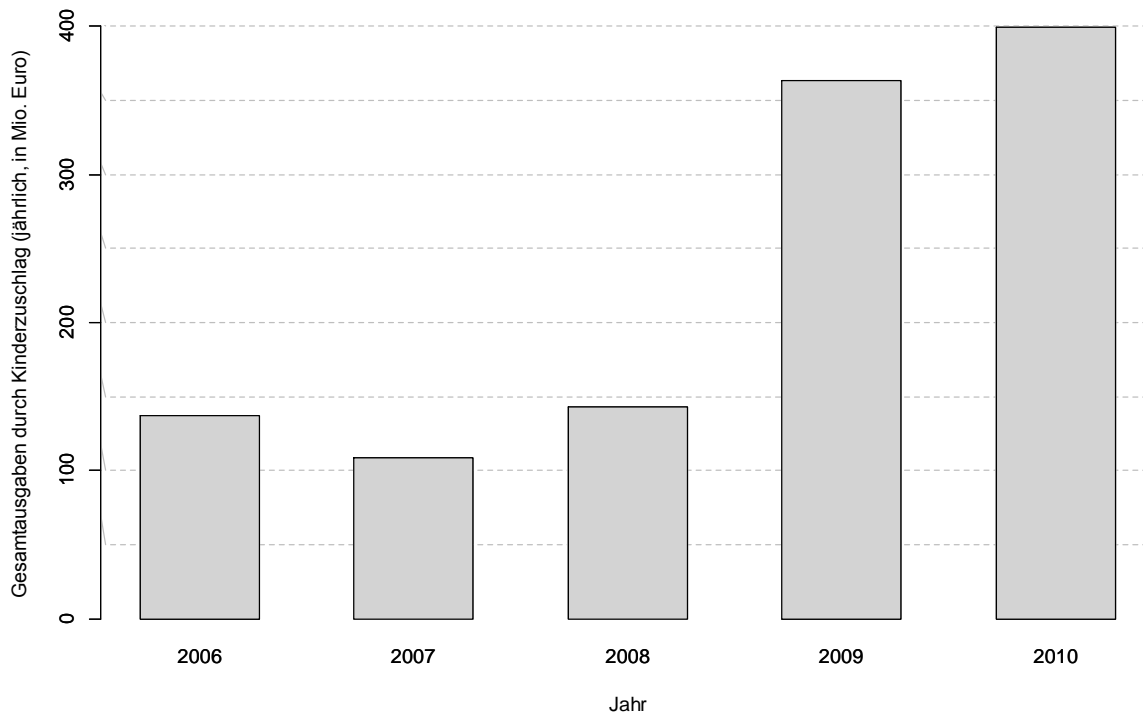


Abbildung 3: Ausgaben für Kinderzuschlag

Von 2005 bis 2008 lagen die Kosten des Kinderzuschlags pro Jahr zwischen 100 und 140 Millionen Euro.¹³ Durch die Reform des Jahres 2008 und der damit verbundenen Ausweitung der Gruppe der Leistungsberechtigten erhöhten sich die Kosten auf 400 Millionen Euro im Jahr 2010. Bezogen auf 2005 entspricht dies einer Vervielfachung des Anfangsvolumens. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Kinderzuschlag nach wie vor eine vergleichsweise untergeordnete Rolle innerhalb der familienpolitischen Leistungen spielt. So betrug im Jahr 2012 der Transferanteil des Kindergeldes 19,13 Milliarden Euro. Für das Wohngeld wurden 1,62 Milliarden Euro ausgeschüttet. Die gesamten monetären Sozialleistungen an inländische private Haushalte beliefen sich 2012 auf 424,5 Milliarden Euro (Daten: Destatis).

¹³ Im Jahr 2005 betragen die Ausgaben für den Kinderzuschlag 102,9 Millionen, 2006 137,2 Millionen, 2007 108,8 Millionen und im Jahr 2008 143 Millionen Euro.

2.3 Bisherige Studien zu den Wirkungen des Kinderzuschlags

Da der Kinderzuschlag eine vergleichsweise neue familienpolitische Maßnahme ist, gibt es noch relativ wenige wissenschaftliche Studien zur Wirkungsweise dieses Instruments. Darüber hinaus sind Vergleiche mit anderen Ländern nicht möglich, da es sich beim Kinderzuschlag um einen auf die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) abgestimmten Transfer handelt.¹⁴ Im Allgemeinen verhindert der Kinderzuschlag, dass Familien nur aufgrund ihrer Kinder hilfebedürftig werden und somit in den Geltungsbereich des SGB II respektive SGB XII fallen. Somit ist der gleichzeitige Transfer von ALG II und Kinderzuschlag ausgeschlossen. Einkommensschwache Haushalte mit mindestens einer erwerbsfähigen Person erhalten entweder ALG II und Sozialgeld oder eine Kombination aus Wohngeld und Kinderzuschlag, sofern die Summe der letzteren Transferleistungen die Leistungen der Grundsicherung übersteigt. In einer Umfrage des Allensbach-Instituts (Institut für Demoskopie Allensbach) vom Juni 2011 geben 74 % der Befragten an, sowohl Kinderzuschlag wie auch Wohngeld zu beziehen (vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2012, S. 18). Lediglich 26 % der Familienhaushalte beziehen ausschließlich Wohngeld. Der aktuelle Armuts- und Reichtumsbericht weist darauf hin, dass mit 27% aller Bezugsfälle überdurchschnittlich viele Familien mit Haushaltsvorständen nicht-deutscher Staatsangehörigkeit den Kinderzuschlag erhalten. Dies wird im Bericht mit den unterschiedlichen Zugängen zum Arbeitsmarkt begründet (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2013, S. 125).

Bereits unmittelbar nach Einführung des Kinderzuschlags wurde dieses neue familienpolitische Instrument evaluiert. Die Autoren des Forsa-Instituts (Forsa Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen) kamen zu dem Ergebnis, dass der Kinderzuschlag von den Familien sehr positiv bewertet wird. Bei einer Befragung von 2 000 Personen Mitte 2005, die Anträge auf Kinderzuschlag gestellt hatten, zeigten sich über 90 % der Befragten mit dem Kinderzuschlag zufrieden. Gleichzeitig gaben 59 % der Befragten an, bei einer Wahl zwischen ALG II und Kinderzuschlag zu letzterem (in Verbindung mit dem Wohngeld) wechseln zu

¹⁴ Wrohlich 2008 weist auf eine Studie von Haan/Myck hin, die eine Einführung des britischen *Working Families' Tax Credits* in Deutschland simulieren. Hierbei handelt es sich um eine ähnliche Transferleistung wie den Kinderzuschlag. Somit ist ein Vergleich bedingt möglich, wobei zu berücksichtigen ist, dass hier die Einkommensgrenzen einen größeren Bereich umfassen als beim Kinderzuschlag. Die Studie findet positive Arbeitsanreizeffekte insbesondere für alleinerziehende Mütter. Gleichzeitig weisen die Autoren negative Effekte für das Arbeitsangebot von Paarhaushalten aus (vgl. Haan/Myck 2007). Wrohlich 2008 vermutet, dass der Kinderzuschlag, einen ähnlichen, wenn auch deutlich niedrigeren, Effekt aufweisen.

wollen, falls sie die Wahl hätten. 37 % der Befragten würden auch dann auf Leistungen aus der sozialen Grundsicherung verzichten und Transferleistungen in Anspruch nehmen, wenn dadurch das verfügbare Einkommen geringer ausfallen würde (vgl. Forsa 2005). Dieses Ergebnis konnte in neueren Untersuchungen erhärtet werden. So gaben im Jahr 2010 66 % der Befragten an, lieber Transferleistungen als Leistungen der Grundsicherung beziehen zu wollen, obwohl der Leistungsanspruch der Grundsicherung höher ausfallen würde (vgl. Bundesministerium für Familie 2009, S. 7). Bei der bereits erwähnten Allensbach-Umfrage aus dem Jahr 2011 stieg die Ablehnung der Leistungen nach SGB II sogar auf 90 % (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2012, S. 18). Hier wird deutlich, dass die bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherungsleistungen im Unterschied zu einkommensabhängiger Transferleistungen einen hohen stigmatisierenden Effekt aufweisen. Für diese Interpretation spricht auch, dass die Mehrzahl der Eltern, deren Antrag auf Kinderzuschlag aufgrund eines zu niedrigen Einkommens abgelehnt wurde, kein ALG II beantragt hat (Bundesministerium für Familie 2009).

In mehreren Studien weist Wolfgang Meister vom Ifo-Institut darauf hin, dass der Kinderzuschlag zwar die Einkommen der Familien erhöht, dass aber die Höchsteinkommensgrenze des Kinderzuschlags problematische Entlastungseffekte zeitigt (Meister 2006, 2008, 2009). Wie bereits oben gezeigt, sinkt das verfügbare Einkommen, wenn das Erwerbseinkommen die Höchsteinkommensgrenze geringfügig überschreitet. Das ist insbesondere vor dem Hintergrund relevant, dass die Mehrheit der kinderzuschlagsbeziehenden Familien alleinverdienende Paarhaushalte sind. So geben in der Allensbachumfrage aus dem Jahr 2011 76 % der Befragten an, dass mindestens ein Elternteil nicht berufstätig ist (vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2012, S. 14).¹⁵ Dies betrifft in der Mehrheit die Mutter (63 %). Insofern ist es nicht auszuschließen, dass das gegenwärtige System negative Arbeitsangebotseffekte aufweist.

Die aktuellste Studie zum Kinderzuschlag liefert die im Juni 2013 erschienene Gesamtevaluation familienpolitischer Leistungen und hier insbesondere der Endbericht des Forschungszentrums Familienbewusste Personalpolitik (FFP) in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW). In ihrem Gutachten für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) kommen die Autoren

¹⁵ Die Erwerbsmuster von Paarhaushalten, die Kinderzuschlag beziehen, stellen sich wie folgt dar: Vater Vollzeit/Mutter nicht berufstätig: 58 %; Vater Teilzeit/Mutter nicht berufstätig: 5 %; Vater nicht berufstätig /Mutter Voll- oder Teilzeit: 6 %; beide Elternteile erwerbstätig: 24 %; beide Elternteile nicht berufstätig: 7 % (vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2012, S. 14).

zu dem Ergebnis, dass der Kinderzuschlag nur geringe Arbeitsangebotswirkungen entfaltet. Die Analyse bezieht sich dabei nicht auf eine Modifikation des Kinderzuschlags, sondern es werden die Gesamteffekte dieses Instruments untersucht. Die in der Studie simulierte kontrafaktische Situation ist somit der vollständige Wegfall des Kinderzuschlags. Im Rahmen ihrer Simulation, die sich auf die Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) von 2009 stützt, führt der Kinderzuschlag zu einem geringfügigen Anstieg der Partizipationsquote bei Müttern (+ 0,57 %) und Vätern (+ 1,02 %). Gleichzeitig ist dies aber mit einem geringfügigen Rückgang der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit verbunden. Insgesamt errechnet das ZEW eine Zunahme von 400 Vollzeitäquivalenten¹⁶ bei den Müttern und 704 Vollzeitäquivalenten bei den Vätern (vgl. ZEW/FFP 2013, S. 143-151). Ähnliche Fragen zum Arbeitsangebot der Eltern wurden schon in die Forsa-Umfrage des Jahres 2005 gestellt. Auch diese Studie zeigt, dass die Einführung eines Kinderzuschlags nicht zu einer Ausweitung des Arbeitsangebots der Haushalte und somit zu einer Mehrbeschäftigung geführt hat (vgl. Forsa 2005).

3 Das Reformmodell des Deutschen Caritasverbands

Aufgrund der oben angeführten Kritik an der aktuellen Ausgestaltung des Kinderzuschlags hat der Deutsche Caritasverband (DCV) einen eigenständigen Vorschlag zur Reform dieses Instruments erarbeitet. Dieser Vorschlag (im Folgenden als „DCV-Modell“ bezeichnet) sieht im Wesentlichen drei Modifikationen vor:

1. Wegfall der Höchsteinkommengrenze beim Kinderzuschlag,
2. Reduktion der Transferentzugsrate auf 30 %,
3. Einführung einer Wahlmöglichkeit zwischen Kinderzuschlag und Leistungen des SGB II.

Die Höchsteinkommengrenze ist ein ständiger Kritikpunkt am derzeitigen Kinderzuschlag. Sie führt zu Sprüngen im Entlastungsverlauf, so dass eine Familie trotz eines höheren Bruttoerwerbseinkommens ein geringeres Einkommen zur Verfügung hat. Die Höhe dieses Rückgangs des verfügbaren Einkommens ist dabei abhängig von der Anzahl der Kinder sowie

¹⁶ Vollzeitäquivalente sind eine gängige Darstellung von Arbeitsangebotsveränderungen. Hierbei wird das durch eine Reform veränderte Arbeitsangebot so ausgedrückt, dass es einer vollzeitarbeitenden Person (40 Stunden in der Woche) entspricht.

von der Höhe des Wohngeldanspruchs. Dies kann zu Verzerrungen des Arbeitsangebots der Eltern führen. Allerdings entspricht die obere Einkommensgrenze der Logik des Kinderzuschlags, denn die Zielsetzung dieses Instruments besteht darin, Familien zu entlasten, die nur aufgrund des Regelbedarfs ihrer Kinder in den Regelungsbereich des SGB II fallen würden. Bei einem vollständigen Wegfall dieser Höchsteinkommensgrenze sind auch Familien kinderzuschlagsberechtigigt, die in der Lage wären, das sozio-kulturelle Existenzminimum aller Familienmitglieder aus eigenem Erwerbseinkommen zu bestreiten.

Des Weiteren sieht das DCV-Modell vor, die Transferenzugsrate beim Kinderzuschlag erneut abzusenken. Nachdem der Anrechnungssatz bereits im Jahr 2008 von 70 % auf 50 % verringert wurde, soll die Transferenzugsrate nun auf 30 % sinken. Abbildung 5 zeigt den monatlichen Kinderzuschlag im bestehenden System und im DCV-Modell für ein Ehepaar mit zwei Kindern.¹⁷

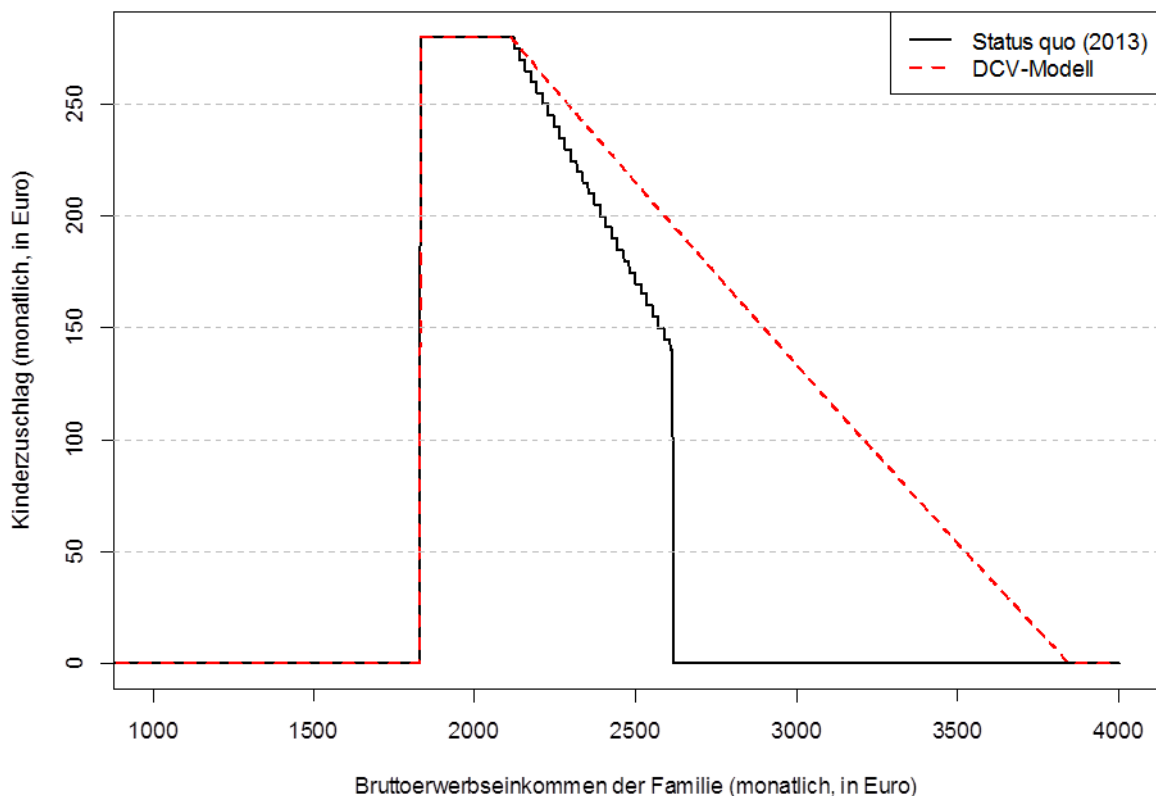


Abbildung 4: Vergleich des Kinderzuschlags zwischen bestehendem System und DCV-Modell (verh. Personen mit zwei Kindern)

¹⁷ Weiterhin wurde unterstellt, dass ein Kind zwischen 7 und 14 Jahren und das andere Kind zwischen 15 und 18 Jahre alt ist. Für die Miete fallen monatlich Kosten in Höhe von 600 Euro sowie weitere 100 Euro für Heizung an. Die Mietkosten entsprechen somit dem Höchstbetrag in Mietstufe IV in einem 4-Personen Haushalt.

In beiden Fällen beträgt der maximale Kinderzuschlag 140 Euro je Kind, insgesamt also 280 Euro. Während aber der aktuelle Kinderzuschlag mit 50 % Prozent abgeschmolzen wird¹⁸ und bei Überschreitung der Höchststeinkommengrenze ganz entfällt, sieht der DCV-Vorschlag eine Transferentzugsrate von 30 % bei gleichzeitigem Wegfall der Höchststeinkommengrenze vor. Der Kinderzuschlag im neuen Modell wird somit langsamer abgeschmolzen und läuft stetig aus, anstatt an der Obergrenze abrupt abzurechnen. Abbildung 6 stellt den DCV-Vorschlag noch einmal analog zu Abbildung 1 dar.

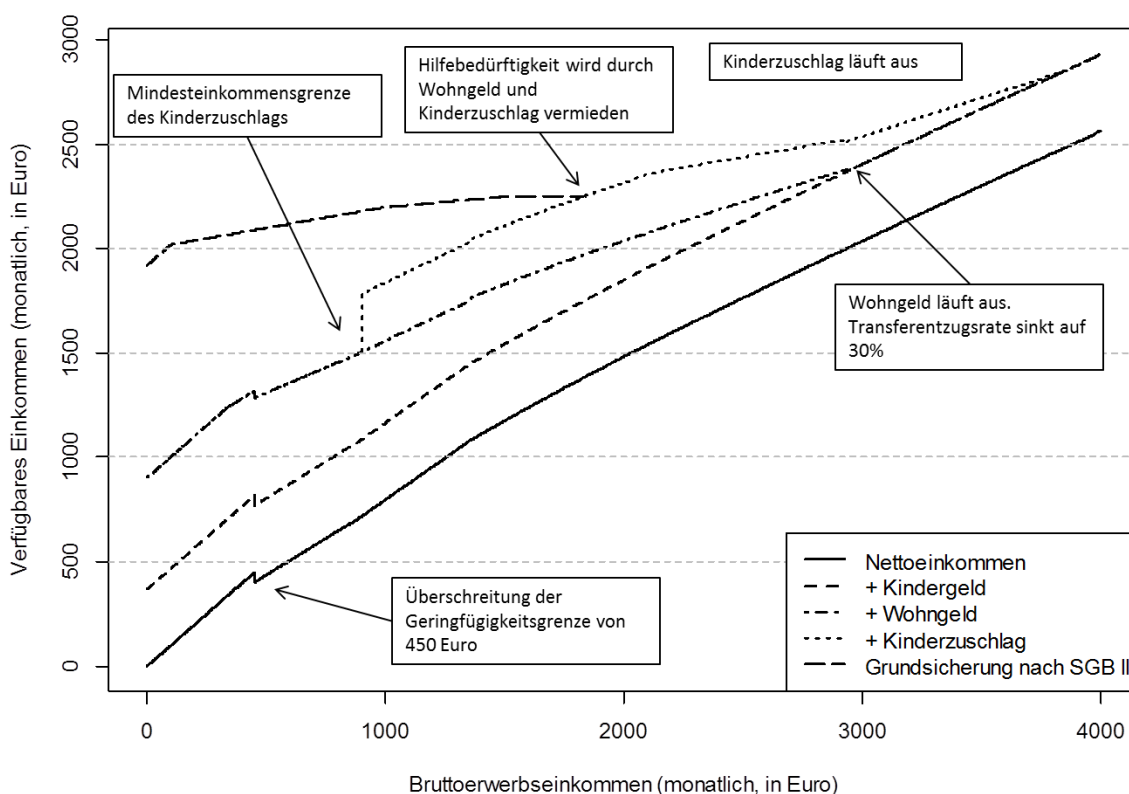


Abbildung 5: Transferleistungsverläufe im DCV-Modell (verh. Personen mit zwei Kindern)

Der zurzeit bestehende, gleichheitswidrige Sprung im verfügbaren Einkommen bei Überschreiten der Höchststeinkommengrenze wird durch das Reformmodell des DCV vollständig beseitigt. Durch den Wegfall dieser Grenze endet der Kinderzuschlag nun nicht abrupt, sondern wird mit zunehmendem Einkommen stetig abgeschmolzen. Dadurch schlagen

¹⁸ Je 10 Euro Einkommen wird der Kinderzuschlag um 5 Euro gekürzt. Dadurch entstehen die in der Abbildung ersichtlichen Stufen.

sich höhere Erwerbseinkünfte durchgängig in höheren verfügbaren Einkommen nieder. Allerdings reicht der Einkommensbereich, in dem Transferleistungen vergeben werden, nun deutlich weiter, als das bislang der Fall ist. Während in unserem Beispiel der Bezug von Wohngeld bei einem Bruttoerwerbseinkommen von 2 935 Euro endet, läuft der Kinderzuschlag im DCV-Modell erst bei Erwerbseinkünften in Höhe von 3 843 Euro aus. Dadurch erhöht sich die Anzahl der kinderzuschlagsberechtigten Haushalte nochmals erkennbar.

Zusätzlich greift das DCV-Modell eine alte Forderung von Sozialverbänden auf. Im Rahmen der Diskussion um den Kinderzuschlag wird immer wieder ein Wahlrecht zwischen den Leistungen der Grundsicherung (SGB II) und den Transferleistungen aus Wohngeld und Kinderzuschlag von den Verbänden gefordert.¹⁹ Diese Forderung wird auch vom Deutschen Caritasverband unterstützt. Verschiedene Argumente werden dabei für die Einführung eines Wahlrechts angeführt. So führt ein Wahlrecht zuallererst zu einer erweiterten Entscheidungsfreiheit von Familien. Hierdurch können Stigmatisierungsängste, die durch die Bedürftigkeitsprüfung entstehen, vermieden werden. Gleichzeitig unterliegt der Haushalt nicht den Restriktionen und Auflagen des SGB II. Insgesamt erhofft man sich durch das Wahlrecht einen Rückgang der sog. verdeckten Armut bei Familien, also einer Armut, die durch die Nichtinanspruchnahme transferberechtigter Haushalte entsteht (Steffen 2010, S. 1). Allerdings führt bei Familien, die einen Anspruch auf die Leistungen der Grundsicherung hätten, die Wahl von Kinderzuschlag und Wohngeld zusammen mit dem Kindergeld insgesamt zu einem niedrigeren Einkommen als über die Transferleistungen des SGB II abgedeckt wäre.

¹⁹ Obwohl die Forderung nach einem Wahlrecht schon lange im Raum steht, unterscheiden sich die Vorschläge zu dessen Ausgestaltung aber stark. Sie reichen von der Beibehaltung des derzeitigen Systems mit zusätzlichem Wahlrecht bis hin zu einer vollständigen Aufhebung des Mindesteinkommens und somit zu einem Kinderzuschlag als generellem ALG II-Ersatz.

4 Evaluation des Reformmodells

4.1 Methodische Vorgehensweise

Das Kinderzuschlagsmodell des Deutschen Caritasverbands wird mit Hilfe eines mikroökonomischen Simulationsmodells analysiert. Mikrosimulationsmodelle berechnen auf Grundlage ökonomischer und sozio-demographischer Daten die staatlichen Transferleistungen an die Haushalte sowie deren Einkommensteuerzahlungen und Sozialabgaben. Dies ermöglicht es, Be- und Entlastungswirkungen von Reformmaßnahmen abzubilden und somit steuer- und sozialpolitische Reformen mit der Situation nach geltendem Recht zu vergleichen.

Die empirische Grundlage der vorliegenden Studie bildet das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW). Das SOEP ist eine bevölkerungsrepräsentative Befragung privater Haushalte in Deutschland, die seit 1984 jährlich durchgeführt wird. Diese Befragung liefert die umfassendsten Informationen zur Soziodemografie und zur Einkommenssituation privater Haushalte (vgl. Haisken-DeNew/Frick 2005, S. 16 sowie grundlegend Wagner et al. 2007). Des Weiteren werden Hochrechnungsfaktoren zur Verfügung gestellt, die es ermöglichen, die auf der Basis dieser Stichprobe gewonnenen Ergebnisse zu einer gesamtwirtschaftlichen Analyse zu aggregieren. Deshalb beruhen fast alle deutschen Mikrosimulationsmodelle auf dieser Datengrundlage. Für die vorliegende Untersuchung verwenden wir die 28. Welle ('bb', 2011) des SOEP. Da die Berechnung von Steuer- und Sozialleistungen vollständige Jahresangaben erfordert, beziehen sich die Einkommensdaten auf das vorangegangene Jahr, also auf das Jahr 2010. Alle rechtlichen Regelungen werden somit in Bezug auf dieses Jahr simuliert. Fehlende Einkommensangaben im Datensatz (*item non-responses*) werden durch die im Sozio-oekonomischen Panel bereits enthaltenen, geschätzten Werte ersetzt. Des Weiteren beschränken wir uns in der vorliegenden Studie auf erwerbsfähige Personen im Alter von 20-60 Jahren. Nichterwerbsfähige Personen sowie Rentner sind von der Analyse ausgenommen.

Für die Evaluation der allokativen Effekte des Reformvorschlags des Deutschen Caritasverbands folgen wir der Methodik von (van Soest 1995). Hierbei handelt es sich um einen diskreten Ansatz zur Modellierung des Arbeitsangebotes privater Haushalte (*discrete-choice approach*). Der Vorteil dieser Klasse von Arbeitsangebotsmodellen besteht darin, dass die Restriktionen, denen die Erwerbstätigen auf dem Arbeitsmarkt unterliegen, explizit

berücksichtigt werden. Insbesondere wird dadurch der Tatsache Rechnung getragen, dass die Erwerbstätigen in der Wahl des geleisteten Stundenvolumens nicht frei sind, sondern bestimmte Vorgaben einhalten müssen. Deshalb wird für die empirische Umsetzung die auf den Arbeitsmärkten zu beobachtende Arbeitszeit zugrunde gelegt. Die individuelle Wahl der jeweiligen Arbeitszeitkategorie wird über ökonomische und soziodemografische Merkmale erklärt und mittels mikroökonomischer Verfahren empirisch geschätzt. Bei Alleinstehenden und nicht verheirateten Paaren werden ausschließlich die individuellen Merkmale der Person zur Schätzung des Arbeitsangebots verwendet. Bei verheirateten Paaren müssen darüber hinaus die Interdependenzen zwischen den Entscheidungen über die Zeitverwendung der Ehepartner berücksichtigt werden. Wie in vergleichbaren Studien üblich verwenden wir ein Modell mit gemeinsamer Nutzenfunktion des Haushalts (*joint-utility joint-budget-constraint approach*).²⁰ Auch diese Vorgehensweise entspricht im Rahmen der Evaluation von Politikvorschlägen durch Mikrosimulationsstudien dem aktuellen Stand der Literatur.

Ein Problem für die Evaluation und die Bewertung der DCV-Reform ist die Tatsache, dass sich die aktuelle Version des Sozio-oekonomischen Panels auf Werte von 2011 resp. 2010 (vollständige Jahresangaben) bezieht. Makroökonomische Daten zu den Gesamtkosten des Kinderzuschlags liefert das Statistische Bundesamt ebenfalls nur bis zum Jahr 2010. Da sich der Reformvorschlag des DCV auf den aktuellen Rechtsstand bezieht, müssen zunächst die relevanten Größen für 2013 ermittelt werden. Im Rahmen dieser Untersuchung bilden wir daher zuerst die rechtliche Grundlage des Jahres 2010 ab und berechnen die Parameter der Zielfunktion des Haushalts. In einem zweiten Schritt wird dann der aktuelle Rechtsstand zugrunde gelegt. Dies betrifft insbesondere die Anhebung der Regelbedarfe und des Wohngeldes, die Erhöhung der Mini- und Midijob-Grenzen auf 450 respektive 850 Euro sowie die Anhebung des Grundfreibetrags der Einkommensteuer und die damit verbundene Veränderung im Einkommensteuertarif. Hierfür werden dann die Anpassungsreaktionen der Haushalte mit Hilfe des oben erläuterten Verfahrens ermittelt. Die sich hieraus ergebenden Werte bilden nun die neue (simulierte) Ausgangslage für das Jahres 2013. Diese kann anschließend mit dem eigentlichen Caritasvorschlag verglichen werden. Auch hier wird analog vorgegangen. Alle ausgewiesenen Veränderungen im weiteren Verlauf beziehen sich aber immer nur auf die Differenz zwischen dem Vorschlag des Deutschen Caritasverbands und dem modelliertem Zustand nach dem geltenden Recht des Jahres 2013.

²⁰ In der Literatur werden Modelle mit einer gemeinsamen familialen Nutzenfunktion sowie verhandlungstheoretische Ansätze unterschieden. Für einen Literaturüberblick vgl. Althammer 2000 oder Beblo 2001.

4.2 Empirische Ergebnisse

4.2.1 Fiskalische Kosten

Wie bereits einleitend erwähnt, betragen die vom statistischen Bundesamt errechneten Kosten für den Kinderzuschlag zurzeit ca. 400 Millionen Euro, wobei ungefähr 210 000 Kinder in 120 000 Familien von dieser Leistung erfasst werden. Diese Werte können jedoch selbst mit repräsentativen Datengrundlagen wie dem SOEP nur approximativ wiedergegeben werden. Im Haushaltsfragebogen des SOEP wird zunächst allgemein nach dem Erhalt von Kinderzuschlag gefragt, was von insgesamt hochgerechnet 804 069 Haushalten positiv beantwortet wurde. Bei der Frage nach der dazugehörigen Anzahl der Monate sowie dem erhaltenen Betrag nimmt die Zahl der Respondenten aber merklich auf 205 912 Haushalte ab. Basierend auf Haushalten mit vollständigen Angaben weist das SOEP einen kumulierten Transferbetrag für den Kinderzuschlag von 461 Mio. Euro auf.

Für die Berechnung und die Analyse eines Reformvorschlages muss gleichzeitig auch immer der Ist-Zustand einer Gesellschaft simuliert werden. Dies geschieht auf Basis der angegebenen Bruttoeinkommen sowie durch die zur Verfügung stehenden sozio-ökonomischen Variablen der Haushalte im SOEP. Durch diese Vorgehensweise sowohl die Werte im Ist-Zustand wie auch in der Situation nach der Reform zu simulieren, soll verhindert werden, dass falsche Effekte identifiziert und quantifiziert werden, die nur aufgrund der Methodik auftreten würden. Des Weiteren kann eine Simulation nur die Anzahl an anspruchsberechtigten Familien identifizieren und die dazugehörigen Kosten kalkulieren. Haushalte, die trotz eines Transferanspruchs diesen Anspruch nicht geltend machen, sowie solche, die aufgrund von Vermögenswerten ausscheiden, können im Rahmen der Simulation nicht identifiziert werden. Im Hinblick auf eine Vergleichbarkeit der Werte ist auch daher eine Simulation der bestehenden Situation sinnvoll. Allerdings kann es hierbei zu Niveau-Unterschieden zwischen den Werten der amtlichen Statistik und dem hochgerechneten Datensatz kommen. Zusätzlich sind Abweichungen zum Teil der Tatsache geschuldet, dass sich die Simulation auf eine jährliche Betrachtung bezieht, wodurch unterjährige Transferansprüche nicht adäquat abgebildet werden können.

Eine Simulation des Ist-Zustandes führt somit zu einer größeren Anzahl an identifizierten Haushalten verglichen mit der Anzahl transferempfangender Haushalte, die in der Datenbasis zu beobachten sind. Allerdings wird die Zahl der anspruchsberechtigten Familien mit 840 000

deutlich überschätzt. Bei der Simulation für das Jahr 2013 mit dem bestehenden System steigt dieser Wert um 11,2 %. Gleichzeitig steigen die Transferzahlungen für den Kinderzuschlag mit 9,4 % etwas schwächer. Wie schon bei der Simulation von 2010 handelt es sich hierbei um einen generellen Transferanspruch für alle Familien.

Die Umstellung auf den Reformvorschlag des Deutschen Caritasverbands führt aufgrund des Wegfalls der Höchsteinkommensgrenze sowie der Absenkung der Transferentzugsrate zu einem signifikanten Anstieg kinderzuschlagsberechtigter Familien. Allerdings fällt der Zahlbetrag des Kinderzuschlags bei vielen Haushalten sehr gering aus. Insgesamt würde es in 2013 aufgrund des Vorschlags des Deutschen Caritasverbands nach unseren Berechnungen zu einem Zuwachs von 94 % bei den anspruchsberechtigten Familien kommen. Als Vergleich dient dabei die Simulation des bestehenden Systems von 2013. Diese Zunahme führt natürlich auch zu einem gesteigerten Transfervolumen. Allerdings erhöht sich dieses nicht mit demselben Prozentsatz, da durch den Wegfall der Höchsteinkommensgrenze der Transfer stetig abnimmt, so dass auch niedrige Transferansprüche möglich sind. Unsere Berechnungen zeigen einen Anstieg im Transfervolumen des Kinderzuschlags von 42 % im Vergleich zum Status Quo.

Überträgt man diese prozentuale Zunahme der fiskalischen Kosten auf die vom statistischen Bundesamt ausgewiesenen Werte, so ist mit einem Anstieg der Ausgaben von derzeit 400 Millionen Euro auf 568 Millionen Euro zu rechnen. Die Anzahl an transferempfangenen Haushalten würde sich um 113 000 auf 233 000 Familien erhöhen. Damit bleibt der Kinderzuschlag auch nach der Reform eine familienpolitische Maßnahme mit geringer Haushaltswirkung.

Gleichzeitig zeigt sich eine Veränderung in der Struktur der kinderzuschlagsberechtigten Haushalte. Tabelle 4 stellt dazu die prozentuale Verteilung aller anspruchsberechtigten Haushalte bezogen auf die Kinderzahl im bestehenden System und im Caritasvorschlag gegenüber.

Anzahl Kinder	Vor der Reform (2013, in vH)	Nach der Reform (2013, in vH)	Veränderung (in %-Punkten)
1	42,79	36,46	- 6,33
2	38,78	44,52	+ 5,74
3+	18,43	19,02	+ 0,59

Tabelle 4: Verteilung der kinderzuschlagsberechtigten Haushalte nach Kinderzahl

Während in der Simulation des Ist-Zustandes von 2013 Familien mit einem Kind den größten prozentualen Anteil aller anspruchsberechtigten Familien darstellen (42,79 %), so nehmen beim Vorschlag des Deutschen Caritasverbands 2-Kind-Familien diese Position ein (44,52 %). Dieser Anteil hat sich durch die Reform einen Zuwachs um 5,74 Prozentpunkte erhöht. Aber auch Familien mit drei oder mehr Kindern sind nach der Reform nun häufiger kinderzuschlagsberechtigt. Ihr Anteil erhöht sich um +0,59 Prozentpunkte. Weiterhin bilden aber Familien mit bis zu zwei Kindern in beiden Modellen die überwiegende Mehrheit mit 81,6 % im bestehenden System und 81 % beim Vorschlag des Deutschen Caritasverbands.

Leichte Veränderungen zeigen sich zudem auch beim Familienstand kinderzuschlagsberechtigter Familien, deren Anteile in Tabelle 5 dargestellt sind.

	Vor der Reform (2013, in vH)	Nach der Reform (2013, in vH)	Veränderung (in %-Punkten)
Verheiratet	76,16	78,06	+ 1,90
Alleinerziehend	19,50	17,65	- 1,85
(keine Angabe)	(4,34)	(4,29)	(- 0,05)

Tabelle 5: Kinderzuschlagsberechtignte Familien nach Familienstand

Sowohl vor als auch nach der Reform beziehen vor allem verheiratete Eltern Kinderzuschlag. Ihr Anteil erhöht sich im DCV-Vorschlag nochmals geringfügig (von 76 % auf 78 %). Von den Beziehern des Kinderzuschlags sind ca. 20 % alleinerziehend.²¹ Bei Umsetzung des DCV-Vorschlags würde sich dieser Wert auf 17,7 % reduzieren. 4 % der Fälle lassen sich aufgrund fehlender Angaben keinem Familienstand zuordnen. Die Unterschiede in den Werten vor und nach der Reform entstehen durch die stark erhöhte Zahl an anspruchsberechtigten Familien bei der Umsetzung des Reformvorschlags. Die Haushalte, die im bestehenden System Kinderzuschlag beziehen, bilden eine Teilmenge der anspruchsberechtigten Gruppe im Vorschlag des Deutschen Caritasverbands.

²¹ Hierunter sind 8,7 % geschiedene Paare. Ledige Alleinerziehende weisen einen ähnlich hohen Wert auf.

Eine Veränderung des Arbeitsangebots durch den veränderten Kinderzuschlag lässt sich weder für Verheiratete noch für Alleinerziehende oder unverheiratete Paarhaushalte nachweisen. Als Hauptursache müssen dabei die geringen Geldbeträge, die als Kinderzuschlag ausgezahlt werden, angeführt werden. Dies ändert sich auch nicht durch eine Reduktion der Transferentzugsrate. Durch die Wahl des diskreten Ansatzes in der Simulation können aber keine sehr geringe Veränderungen im Arbeitsangebot der Haushalte identifiziert werden wie dies in stetigen Modellen der Fall wäre. Jedoch spiegelt dieses Vorgehen die Situation in Deutschland besser wieder, in der Arbeitnehmer mit standardisierten Verträgen, insbesondere was die festgelegte Arbeitszeit betrifft, konfrontiert sind. Diese Ergebnisse korrespondieren zu den Ergebnissen der Evaluationsstudie des ZEW, die selbst bei einem Vergleich zwischen dem Status quo und einem System familienpolitischer Leistungen ohne Kinderzuschlag nur sehr geringe Änderungen im Partizipationsverhalten und den angebotenen Arbeitszeiten finden, die sich im Gesamteffekt sogar nivellieren (ZEW/FFP 2013).

4.2.2 Verteilungswirkungen

Neben den fiskalischen Aspekten, die vor allem die Realisierbarkeit eines Reformvorschlags aufzeigen, sind insbesondere die Verteilungswirkungen einer Veränderung von Transferzahlungen von Bedeutung. Im Mittelpunkt stehen dabei die Effekte des Reformmodells auf die Einkommenssituation der Haushalte. Die Kritik an der aktuellen Regelung entzündet sich ja an der Tatsache, dass es aufgrund der Höchsteinkommensgrenze beim Kinderzuschlag zu gleichheitswidrigen Sprüngen im Entlastungsverlauf kommt. Durch den Wegfall der Höchsteinkommensgrenze entfallen diese negativen Einkommenswirkungen.

Die Wirkungen der Reform auf die relative Einkommensarmut von Familien werden nach den in der Armutsforschung üblichen Kriterien berechnet. Als armutsgefährdet gilt ein Haushalt, dessen bedarfsgewichtetes verfügbares Einkommen 60 % des Medianäquivalenzeinkommens unterschreitet. Zur Bedarfsgewichtung des Einkommens verwenden wir wie allgemein üblich die modifizierte OECD-Skala.²²

²² Die Gewichtung der einzelnen Haushaltsmitglieder nach der modifizierten OECD-Skala ist wie folgt: Haushaltsvorstand: 1; weitere Personen im Haushalt über 14 Jahren: 0,5; Kinder unter 14 Jahren: 0,3. Das Medianäquivalenzeinkommen stellt den gewichteten mittleren Einkommenswert in der Gesellschaft dar. 50 % der Haushalte haben ein geringeres bzw. höheres Äquivalenzeinkommen.

Die Tabelle 4 zeigt die Armutsquoten von Familien vor und nach der Reform. Insgesamt sind nach unseren Berechnungen 22,4 % aller Familien armutsgefährdet. Bei zunehmender Kinderzahl steigt die Armutsgefährdungsquote erkennbar an. Sie liegt bei Alleinerziehenden mit über 40 % deutlich höher als bei verheirateten Paaren. Sowohl das Niveau als auch die Struktur der Armutsgefährdungsquote entsprechen den Ergebnissen der amtlichen Statistik.

	Armutsgefährdungsquote		Veränderung
	vor der Reform (in vH)	Nach der Reform (in vH)	Prozentpunkte
Familien insgesamt	22,42	22,19	- 0,23
Verheiratete mit Kindern	15,21	15,03	- 0,18
mit einem Kind	14,88	14,61	- 0,27
mit zwei Kindern	13,81	13,81	- 0,00
mit drei u. mehr Kindern	20,63	20,13	- 0,50
Alleinerziehende	44,54	44,15	- 0,39
mit einem Kind	44,07	43,63	- 0,44
mit zwei u. mehr Kindern	45,28	44,97	- 0,31

Tabelle 6: Armutsgefährdungsquoten vor und nach der Reform

Die Tabelle macht weiterhin deutlich, dass sich die Armutsgefährdungsquote durch die Reform des Kinderzuschlags in allen Familienformen reduziert. Dieser Rückgang ist bei den Verheirateten mit drei und mehr Kindern am stärksten. Trotz des geringen Mittelvolumens reduziert sich die Armutsquote hier um einen halben Prozentpunkt.

Insgesamt ist der Einfluss der Reform des Deutschen Caritasverbands auf die Armutsgefährdungsquote in Deutschland aber eher gering. Dies hängt hauptsächlich mit der Einkommenshöhe zusammen, bei der der Kinderzuschlag nach derzeitigem Recht einsetzt. Da der Anspruch auf Kinderzuschlag erst dann besteht, wenn die Eltern für sich alleine betrachtet nicht mehr unter die Leistungen des SGB II fallen würden, liegt das Haushaltseinkommen dieser Familien nahe der Armutsgefährdungsgrenze. Innerhalb der Gruppe der kinderzuschlagsbeziehenden Familien beziehen die meisten Haushalte ein Einkommen, das knapp oberhalb der amtlichen Armutsschwelle liegt. Die Absenkung der Transferentzugsrate

und der Wegfall der Höchstinkommensgrenze führen somit bei vielen Familien zu keiner Änderung gängiger Einkommensarmutsmaße. Bei einem Mediannettoäquivalenzeinkommen von ca. 19 600 Euro pro Jahr in Deutschland liegt die Armutsgefährdungsgrenze (60 % des Medianeinkommens) bei ca. 980 Euro im Monat (Quelle: Eurostat, EU-SILC). Das bedeutet, um beim Beispiel eines Partnerhaushalts mit zwei Kindern (eines über 14 Jahren und eines unter 14 Jahren) zu bleiben, dass dieser Haushalt unterhalb eines Gesamtnettoeinkommens von unter 2 254 Euro im Monat als armutsgefährdet gilt. Zur besseren Veranschaulichung zeigt Abbildung 7 die Einkommensverläufe des derzeitigen Systems und des DCV-Vorschlags, wobei auf die Unterteilung nach Transferleistung verzichtet wurde. Als Beispiel dient auch hier wieder ein verheiratetes Paar mit zwei Kindern.

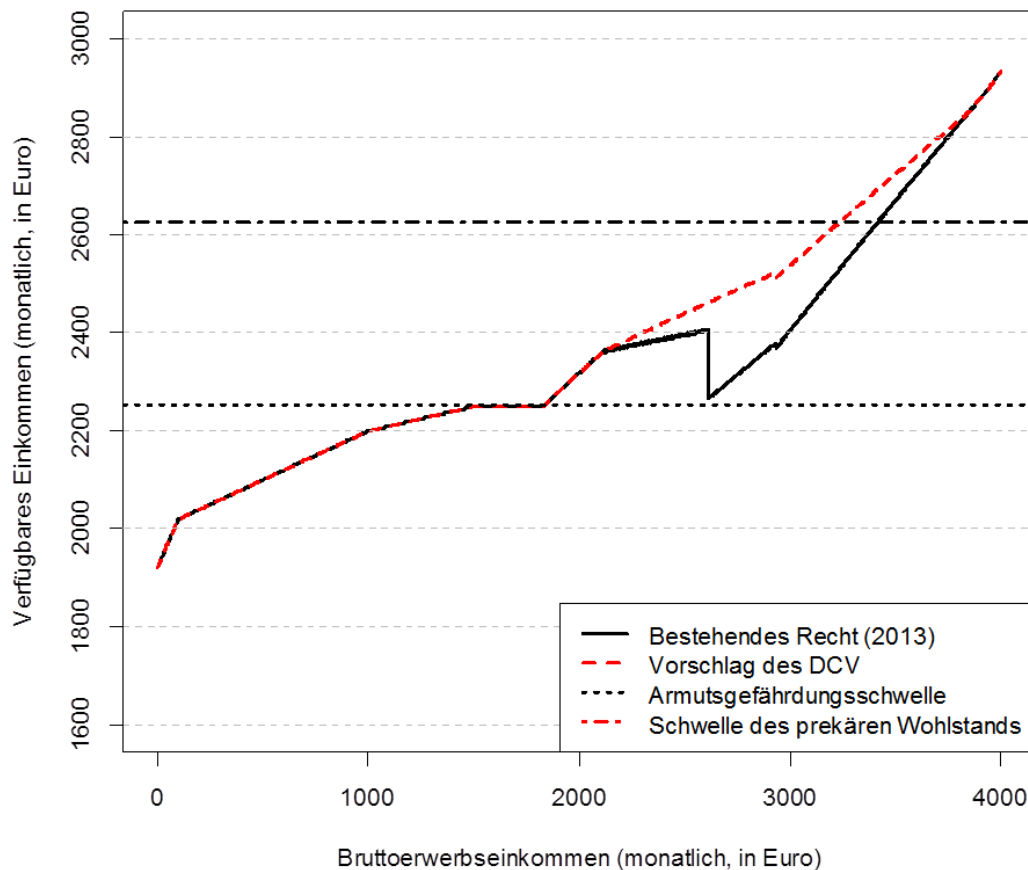


Abbildung 6: Einkommensverläufe (verh. Personen mit zwei Kindern)

Vergleicht man nun diese Verläufe mit der in der Grafik eingezeichneten Armutsgefährdungsschwelle, so erkennt man, dass sich in diesem Fall sogar keine der kinderzuschlagsbeziehenden Familien unterhalb der Armutsgrenze befindet. Dieses Bild variiert aber je nach Haushaltsstruktur. Der DCV-Vorschlag reformiert den Kinderzuschlag durch die abgesenkte Transferenzzugsrate von 50 % auf 30 % sowie durch den Wegfall der Höchstekommensgrenze. Dadurch sind es insbesondere Familien, die im derzeitigen System gerade über der Höchstekommensgrenze liegen, die von der Reform profitieren. Generell haben aber Veränderungen der Parameter des Kinderzuschlags (Höhe und Transferenzzugsrate) kaum einen Effekt auf die Armutsquoten, da viele anspruchsberechtigte Haushalte nicht mehr als arm im Sinne von Einkommensarmut gezählt werden. Daher führt zwar der DCV-Vorschlag zu höheren Transfers und einer Zunahme der Anspruchsberechtigten, aber nur zu geringen Veränderungen in den Armutsgefährdungsquoten.

Um die Einkommenswirkungen des Reformvorschlags transparenter zu machen, verwenden wir neben der amtlichen Armutsgrenze zusätzlich die Grenze des „prekären Wohlstands“. Diese ist definiert als der 70 %-Wert des Mediannettoäquivalenzeinkommens. Der prekäre Wohlstand geht mit „Einschränkungen in zentralen Lebensbereichen sowie einer Armutsgefährdung in sozialen Risikosituationen“ einher (Statistisches Bundesamt 2006, S. 17 f). Die Werte sind in Tabelle 7 aufgeführt.

	Armutsgefährdungsquote		Veränderung
	vor der Reform (in vH)	nach der Reform (in vH)	Prozentpunkte
Familien insgesamt	35,40	34,19	- 1,21
Verheiratete mit Kindern	25,42	23,91	- 1,51
mit einem Kind	24,08	23,65	- 0,43
mit zwei Kindern	24,90	22,47	- 1,43
mit drei u. mehr Kindern	31,20	29,23	- 1,97
Alleinerziehende	66,02	65,72	- 0,30
mit einem Kind	62,87	62,73	- 0,14
mit zwei u. mehr Kindern	71,01	70,44	- 0,57

Tabelle 7: Prekäre Wohlstandsquote vor und nach der Reform

Die Werte für die Anteile der Familien im prekären Wohlstand sind durch die angehobene Armutsschwelle im Vergleich zur ursprünglichen Armutsgefährdungsgrenze stark angestiegen. Die Struktur der Armutsquoten bleibt aber bestehen. So sind zum einen Verheiratete einem deutlich geringeren Risiko unter die Armutsschwelle zu fallen ausgesetzt als Alleinerziehende, zum anderen steigt dieses Risiko mit der Anzahl der Kinder im Haushalt. Da jetzt mehr kinderzuschlagsbeziehende Familien unter der Armutsschwelle liegen, wird die Wirkung des DCV-Vorschlags deutlicher. So fällt die Armutsquote bei Familien gesamt um -1,2 Prozentpunkte. Bei Verheirateten beträgt der Unterschied sogar -1,5 Prozentpunkte. Während Verheiratete mit einem Kind nicht stark davon betroffen sind (-0,4 Prozentpunkte), tritt dieser Effekt bei zwei Kindern (-1,4 Prozentpunkten) bzw. bei drei oder mehr Kindern (-2,0 Prozentpunkten) verstärkt ein. Bei den Alleinerziehenden verändern sich die Quoten nur geringfügig und nicht signifikant anders als bei der vorherigen 60 %-Schwelle. Auch hier bleibt der Rückgang mit Werten zwischen -0,14 und -0,57 Prozentpunkten eher gering.

4.3 Anrechnung von Unterhaltszahlungen im Kinderzuschlag

Wie bereits oben erwähnt, werden Unterhaltsleistungen bei der Berechnung des Kinderzuschlags als Einkommen des Kindes gewertet. Da die Unterhaltszahlungen in vielen Fällen die monatliche Höhe des Kinderzuschlags von 140 Euro übersteigen, profitieren insbesondere Verheiratete vom Kinderzuschlag, während Alleinerziehende in vielen Fällen nicht anspruchsberechtigt sind. Einer der Hauptgründe ist die Handhabung der Unterhaltszahlungen beim Kinderzuschlag, der somit eine entscheidende Bedeutung bei der Einbeziehung von Alleinerziehenden zukommt. Würde der Unterhalt nicht wie bisher als Einkommen des Kindes gewertet werden, sondern zum Einkommen des Alleinerziehenden hinzugezählt werden, so würden wesentlich mehr dieser Haushalte anspruchsberechtigt sein. Generell ist aber die derzeitige Regelung durch die zugrundeliegende Logik des Kinderzuschlags zu erklären, der verhindern soll, durch Kinder auf die Leistungen des SGB II angewiesen zu sein. Durch eine generelle Anrechnung von Unterhaltszahlungen auf das Haushaltseinkommen, wird - genauso wie beim Wegfall der Höchsteinkommensgrenze - dem Kinderzuschlag eine andere Bedeutung gegeben.

Eine Änderung der Anrechnung verändert sowohl die Anzahl der kinderzuschlagsbeziehenden Alleinerziehenden wie auch die Armutsquoten. Nach unseren Berechnungen steigt in 2013 ceteris paribus die Zahl anspruchsberechtigter Haushalte gesamt um 6,9 %, wobei sich die Anzahl der alleinerziehenden Haushalte um 42 % erhöht. Auch beim Vorschlag des Deutschen Caritasverbands ist dieser Effekt mit einer Steigerung von 38 % bei Alleinerziehenden zu beobachten.

Tabelle 8 zeigt die Armutsgefährdungsquoten bei unterschiedlicher Anrechnung von Unterhaltszahlungen sowohl vor wie auch nach der angedachten Reform des DCV. Die Spalten mit den Werten für die Anrechnung beim Kind stellen die aktuelle Regelung dar und sind somit identisch zu den Werten in Tabelle 6. Armutsquoten von Verheirateten sind hier nicht dargestellt, da durch Umstellung der Anrechnung von Unterhaltszahlungen keine Veränderungen auftreten.

	Bestehendes Recht			DCV-Modell		
	Unterhalt als Einkommen			Unterhalt als Einkommen		
	des Kindes	der Mutter	Δ	des Kindes	der Mutter	Δ
Alleinerziehende	44,54	44,04	- 0,50	44,15	43,64	- 0,51
mit einem Kind	44,07	43,85	- 0,22	43,63	43,40	- 0,23
mit zwei u. mehr Kindern	45,28	44,34	- 0,94	44,97	44,02	- 0,95

Tabelle 8: Armutsgefährdungsquoten bei unterschiedlicher Anrechnung von Unterhaltszahlungen

Allgemein lässt sich durchgehend eine Reduktion der Armutsquoten bei den betroffenen Familien beobachten. Dabei spielt es keine Rolle, ob man die Werte vor oder nach der Reform betrachtet. Der Gesamteffekt für alle Familien ist aber durch die unveränderten Werte bei Verheirateten mit -0,12 Prozentpunkten vor der Reform und -0,13 nach der Reform gering und nahezu identisch. Ein ähnliches Bild liefern auch die Quoten bei den Alleinerziehenden. Auch hier gleichen sich die Werte. Vor und nach der Reform lässt ein Rückgang der Armutsgefährdungsquoten von -0,5 Prozentpunkten beobachten. Die Reduktion nimmt mit steigender Kinderzahl zu. Während bei Alleinerziehenden mit einem Kind der Rückgang nur -

0,2 Prozentpunkte beträgt, so steigt er bei Alleinerziehenden mit zwei oder mehr Kindern auf -0,9.

Wie schon im vorherigen Abschnitt angesprochen, lassen sich die Verteilungswirkungen des Kinderzuschlags besser analysieren, wenn anstelle der effektiven Armutsgrenze die Grenze des prekären Wohlstands verwendet. Tabelle 9 stellt die dazugehörigen Werte dar.

	Bestehendes Recht			DCV-Modell		
	Unterhalt als Einkommen			Unterhalt als Einkommen		
	des Kindes	der Mutter	Δ	des Kindes	der Mutter	Δ
Alleinerziehende	66,02	64,80	- 1,22	65,72	64,24	- 1,58
mit einem Kind	62,87	61,88	- 0,99	62,73	61,37	- 1,36
mit zwei u. mehr Kindern	71,01	69,42	- 1,59	70,44	68,79	- 1,65

Tabelle 9: Prekäre Wohlstandsquote bei unterschiedlicher Anrechnung von Unterhaltszahlungen

Insgesamt verändert sich auch hier der Gesamteffekt bei Familien kaum, wobei er mit -0,37 Prozentpunkten beim DCV-Vorschlag einen stärkeren Rückgang hat, als wenn man bei den heutigen Regelungen nur die Anrechnung verändern würde (-0,3 Prozentpunkte). Die Unterschiede werden aber deutlicher, wenn man die Werte für Alleinerziehende betrachtet. Im derzeitigen System würden die Werte um über einen Prozentpunkt sinken (-1,22 Prozentpunkte). Auch hier ist der Rückgang bei alleinerziehenden Mehrkindfamilien mit -1,6 Prozentpunkten stärker als bei Familien mit einem Kind (-1,0 Prozentpunkte). Die Abnahme der Werte für Alleinerziehende beim DCV-Vorschlag ist durchgehend höher. Insgesamt reduziert sich die Armutsquote bei Alleinerziehenden um -1,6 Prozentpunkte. Innerhalb dieser Gruppe sinken die Quoten bei Familien mit einem Kind um -1,4 Prozentpunkte und bei zwei oder mehr Kindern um 1,7 Prozentpunkte.

5 Fazit

Der Kinderzuschlag gilt als eine verteilungspolitisch sehr zielgenaue familienpolitische Transferleistung. Durch den Kinderzuschlag wird vermieden, dass Eltern lediglich aufgrund des Vorhandenseins von Kindern auf Leistungen der sozialen Grundsicherung angewiesen sind und sich einer als stigmatisierend empfundenen Bedürftigkeitsprüfung unterziehen müssen. Auch in der subjektiven Wahrnehmung der Empfänger erfährt der Kinderzuschlag eine hohe Wertschätzung. Und schließlich ist davon auszugehen, dass der Kinderzuschlag die verdeckte Armut von Familien effizient bekämpft. Denn zahlreiche Eltern, die Kinderzuschlag beziehen, würden einen andernfalls bestehenden Anspruch auf Leistungen der sozialen Grundsicherung aller Wahrscheinlich nach nicht geltend machen. Daher kann der Kinderzuschlag aus verteilungspolitischer Perspektive als ein sehr effizientes Instrument bezeichnet werden.

Trotz dieser zahlreichen Vorzüge steht der Kinderzuschlag seit seiner Einführung in der Kritik. Als problematisch werden die hohe Transferentzugsrate und die Höchsteinkommensgrenze angesehen. Bei Überschreiten der Höchsteinkommensgrenze verringert sich zunächst das verfügbare Einkommen des Bezugsberechtigten, sofern die Erhöhung des Bruttoeinkommens den Wegfall des Kinderzuschlags nicht vollständig kompensiert. Dies ist nicht nur ein Problem sozialer Gerechtigkeit im Sinne der Leistungsgerechtigkeit. Dieser Sprung im Entlastungsverlauf kann auch dazu führen, dass die privaten Haushalte ihre Arbeitsangebotsentscheidung einschränken. Ein ähnliches Problem kann sich aufgrund der Tatsache ergeben, dass Erwerbseinkommen nicht nur auf den Kinderzuschlag, sondern auch auf das Wohngeld angerechnet werden. Durch die Kumulation der Transferentzugsraten addieren sich die Anrechnungsvorschriften zu einer impliziten Grenzbelastung von über 80 %. Auch dies kann dazu führen, dass Eltern ihre Erwerbstätigkeit einschränken.

Vor dem Hintergrund dieser Kritik hat der Deutsche Caritasverband ein Reformmodell für den Kinderzuschlag entwickelt. Im Kern sieht das Modell vor, die Höchsteinkommensgrenze beim Kinderzuschlag zu streichen und die Transferentzugsrate auf 30 % abzusenken. Durch diese Maßnahmen sollen der Übergang vom Transferbezug in die reguläre Einkommensbesteuerung friktionsfrei ausgestaltet und der Anreiz zur Erwerbstätigkeit gestärkt werden. Des Weiteren soll ein Beitrag zur Bekämpfung von Familienarmut geleistet werden.

Um die Effizienz dieses Modells zu evaluieren, wurde der Vorschlag mit Hilfe eines Mikrosimulationsmodells empirisch überprüft. Auf der Grundlage der Informationen des Sozio-

oekonomischen Panels wurden die Effekte dieser Reform auf Allokation und Einkommensverteilung untersucht. Nach unseren Berechnungen ist das Modell des Deutschen Caritasverbands mit fiskalischen Mehrausgaben in Höhe von 168 Millionen Euro verbunden. Ein Wegfall der Höchsteinkommensgrenze in Verbindung mit einer reduzierten Transferentzugsrate würde somit die staatlichen Ausgaben für den Kinderzuschlag um etwa 42 % erhöhen.

Unsere Analyse des Modells hat des Weiteren ergeben, dass von dieser Reform keine nennenswerten Effekte auf das Arbeitsangebotsverhalten der Eltern ausgehen. Insofern unterscheiden sich die fiskalischen Effekte und die Verteilungswirkungen zwischen Erst- und Zweitrundeneffekten nicht. Dieses Ergebnis ist zunächst überraschend, entspricht jedoch dem Stand der Literatur zum Kinderzuschlag. So hat das ZEW im Rahmen der Gesamtevaluation familienpolitischer Leistungen nur äußerst schwache Verhaltensreaktionen der Bezugsberechtigten feststellen können, obwohl hier eine sehr weitreichende Reform modelliert wurde.

Gleichzeitig hat sich gezeigt, dass das Reformmodell des DCV dazu beiträgt, die Einkommenssituation von Familien zu verbessern. Insbesondere kinderreiche Familien werden von dieser Reform erfasst. Die Armutsgefährdungsquote von Familien verringert sich insgesamt um 0,24 Prozentpunkte. Bei den Alleinerziehenden mit zwei und mehr Kindern beträgt der Rückgang 0,4 Prozentpunkte, bei den verheirateten Paaren mit drei und mehr Kindern sogar 0,5 Prozentpunkte. Noch deutlicher macht sich diese Reform bei den Familien bemerkbar, die in prekärem Wohlstand leben. Hier verringert sich die Quote bei den kinderreichen Alleinerziehenden um 0,6 Prozentpunkte, und bei den kinderreichen Verheirateten um fast zwei Prozentpunkte. Insgesamt lässt sich festhalten, dass der Vorschlag des Deutschen Caritasverbands zur Reform des Kinderzuschlags weitgehend allokatonsneutral erfolgt, mit überschaubaren fiskalischen Kosten verbunden ist und einen Beitrag zur Bekämpfung von Armut insbesondere von kinderreichen Familien leistet.

Ein weiterer Kritikpunkt am Kinderzuschlag betrifft die Anrechnung von Unterhaltsleistungen. Da Unterhaltsleistungen als Einkommen des Kindes gewertet werden, kommen Alleinerziehende vielfach nicht in den Genuss dieser familienpolitischen Leistung. Dies ist familienpolitisch problematisch, da die Einkommenssituation von Alleinerziehenden als besonders prekär gilt. Aus diesem Grund wurde zusätzlich untersucht, welche Effekte eine Änderung der Anrechnungsvorschriften von Unterhaltsleistungen auf den Empfängerkreis hätte. Dazu werden empfangene Unterhaltsleistungen nicht dem Einkommen des Kindes,

sondern dem Einkommen der Erziehungsperson zugerechnet. Durch diese Änderung erhöht sich der Anteil der bezugsberechtigten Alleinerziehendenhaushalte erheblich. Auch die Einkommenssituation Alleinerziehender verbessert sich spürbar. Durch diese Reformen verändert der Kinderzuschlag jedoch seinen grundsätzlichen Charakter. Das Ziel dieses Instruments besteht nun nicht mehr darin, den Bezug von ALG II und Sozialgeld zu verhindern. Nach den hier vorgeschlagenen Reformen ist der Kinderzuschlag vielmehr ein eigenständiges Instrument der sozialen Sicherung von Familien mit geringem Haushaltseinkommen. Damit könnte diese Reform auch ein erster Schritt in Richtung einer eigenständigen Grundsicherung für Kinder sein.

Literaturverzeichnis

Althammer, Jörg (2000): Ökonomische Theorie der Familienpolitik. Theoretische und empirische Befunde zu ausgewählten Problemen staatlicher Familienpolitik. Heidelberg: Physica-Verlag.

Althammer, Jörg; Romahn, Hajo (2006): Reform der monetären Familienpolitik. Notwendigkeit und Optionen. In: Jörg Althammer und Ute Klammer (Hg.): Ehe und Familie in der Steuerrechts- und Sozialordnung. Tübingen: Mohr Siebeck, S. 25–54.

Beblo, Miriam (2001): Bargaining over time allocation. Economic modeling and econometric investigating of time use within families. Heidelberg: Physica-Verlag.

Bundesministerium der Finanzen (2011): Achter Existenzminimumbericht. Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2012. In: *Monatsbericht des BMF* Juni, S. 34–44.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013): Lebenslagen in Deutschland. Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2012): Das Bildungs- und Teilhabepaket: Chancen für Kinder aus Familien mit Kinderzuschlag. In: *Monitor Familienforschung* 30.

Bundesministerium für Familie, Senioren Frauen und Jugend (2009): Evaluation des Kinderzuschlags. Ergebnisbericht. Studie im Auftrag der Prognos AG. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (P9384/21653 Ma).

Bundesregierung (2012): Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2014 (Neunter Existenzminimumbericht). Bericht in der vom Bundeskabinett am 7. November 2012 beschlossenen Fassung.

Familienkasse (2014): Merkblatt Kinderzuschlag.

Forsa (2005): Evaluation des Kinderzuschlags. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Forsa Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen.

Haan, Peter; Myck, Michael (2007): Apply with Caution: Introducing UK-Style In-Work Support in Germany. In: *Fiscal Studies* 28 (1), S. 43–72.

Haisken-DeNew, John P.; Frick, Joachim R. (2005): DTC - Desktop Companion to the German Socio-Economic Panel (SOEP). Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin.

Meister, Wolfgang (2006): Der Kinderzuschlag für Geringverdiener – ein Beispiel für mangelhafte Abstimmung im deutschen Transfersystem. In: *Ifo Schnelldienst* 59 (16), S. 12–20.

Meister, Wolfgang (2008): Der neue Kinderzuschlag: Einige Verbesserungen - aber jetzt noch größerer Einkommensverlust an der oberen Einkommensgrenze. In: *Ifo Schnelldienst* 61 (22), S. 6–13.

Meister, Wolfgang (2009): Neuer Kinderzuschlag, Wohngeldreform, höhere Hartz-IV-Regelsätze: Insbesondere für Familien deutliche Einkommenssteigerungen. In: *Ifo Schnelldienst* 62 (16), S. 19–31.

Statistisches Bundesamt (2006): Armut und Lebensbedingungen. Ergebnisse aus LEBEN IN EUROPA für Deutschland 2005. Hg. v. Statistisches Bundesamt.

Statistisches Bundesamt (2012): Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2010. Statistische Ämter des Bundes und der Länder.

Steffen, Johannes (2010): Wahlrecht beim Kinderzuschlag und »Dunkelziffer der Armut«. Hg. v. Arbeitnehmerkammer Bremen (Reihe: Soziale Sicherung).

van Soest, Arthur (1995): Structural Models of Family Labor Supply. In: *Journal of Human Resources* 30 (1), S. 63–88.

Wagner, Gert G.; Frick, Joachim R.; Schupp, Jürgen (2007): The German Socio-Economic Panel Study (SOEP). Scope, Evolution and Enhancements. In: *Schmollers Jahrbuch* 127 (1), S. 139–169.

Wrohlich, Katharina (2008): Familie und Bildung in der Agenda 2010: Ziele, Maßnahmen und Wirkungen. In: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 77 (1), S. 90–97.

ZEW; FFP (2013): Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen in Deutschland. Endbericht. Gutachten für die Prognos AG. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung; Forschungszentrum Familienbewusste Personalpolitik.