

Zu BT-Drs. 16/8867, 16/8883

Reinhold Schnabel

Stellungnahme zur Weiterentwicklung des Kinderzuschlags / Gesetzentwurf „KiZ“

26. Mai 2008

1 Einleitung: Aufgaben des Kinderzuschlags

Für viele Familien mit relativ niedrigen, aber gleichwohl beträchtlichen Arbeitseinkommen ist die bedürftigkeitsorientierte Grundsicherung Teil der Lebenswirklichkeit. Zur Verhinderung einer solchen Transferabhängigkeit wurde begleitend zum Arbeitslosengeld II (ALG2) der Kinderzuschlag (KiZ) konzipiert.

Der Kinderzuschlag stellt zusammen mit Kindergeld und Wohngeld das **Brückenglied** zwischen Transferabhängigkeit und steuerlicher Förderung von Familien dar. Im Zusammenspiel dieser finanziellen Leistungen soll den Familien ein Leben ohne die stigmatisierte „Sozialhilfe“ ermöglicht werden. Dies hat gleichzeitig positive Wirkungen auf die Lebensperspektiven der Kinder in diesen Familien („Arbeit lohnt sich“) und verhindert die Tradierung von Armut.

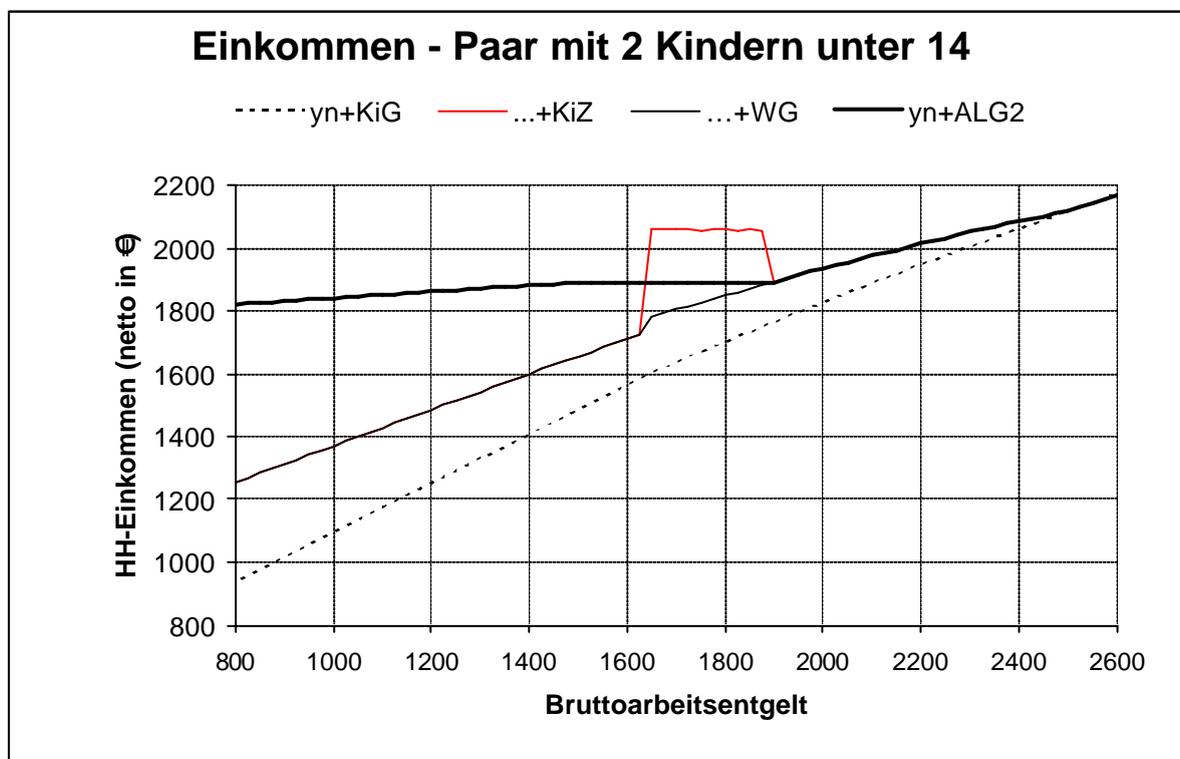
Auch der KiZ setzt die Prüfung von Einkommens- und Vermögensverhältnissen voraus, bewirkt jedoch eine geringere Stigmatisierung und damit eine höhere Akzeptanz als das ALG2. Denkbar wäre natürlich auch eine generelle bedarfsunabhängige Erhöhung des Kindergeldes, die jedoch fiskalisch kaum zu bewältigen ist. Eine andere Alternative, nämlich eine steuerliche Entlastung für Familien, wirkt in dem fraglichen Einkommensbereich kaum oder gar nicht. Fiskalisch ebenfalls recht aufwändig wären allgemeine Kombilohnmodelle, die zudem nicht mehr zielgerichtet familienpolitisch wirken. Daher ist die Weiterentwicklung des KiZ zum einen fiskalisch tragbar und zum anderen zielgenau.

2 Status Quo des Kinderzuschlags – Probleme und Änderungsbedarf

Die Ausgestaltung des Kinderzuschlags im bisherigen Recht schafft sowohl Probleme der Gerechtigkeit als auch Probleme der ökonomischen Effizienz, auf die weiter unten etwas detaillierter eingegangen wird.

Das Problem des geltenden KiZ lässt sich graphisch in dem „KiZ-Hügel“ veranschaulichen, der beispielhaft für eine vierköpfige Familie in Abbildung 1 wiedergegeben ist. Der dort dargestellte eigentümliche Verlauf ist einem unnötig engen und starren Konzept der „Verhinderung von Transferabhängigkeit“ geschuldet. Den KiZ sollen nämlich nur Haushalte erhalten, die im **fiktiven** Fall ohne Kinder unabhängig von ALG2 wären. Außerdem soll der KiZ nur an Haushalte fließen, deren Einkommen unterhalb der ALG2-Schwelle liegt. Dies führte zu der Definition der Mindesteinkommensgrenze (MEG) und der Höchsteinkommensgrenze (HEG), die ein sehr enges Einkommensband für den KiZ bewirken. Hiermit verbunden sind sowohl der überangene Beginn als auch das abrupte Ende des KiZ.

Abbildung 1: Kinderzuschlag im geltenden Recht – Beispiel Paar + 2 Kinder unter 14



Anmerkungen: Warmmiete = 546€

$yn+KiG$ = Nettoentgelt+Kindergeld, $...+WG$ = $yn+KiG$ +Wohngeld, $...+KiZ$ = $dto.+KiZ$;

$yn+ALG2$ = Haushaltseinkommen bei (aufstockendem) ALG2-Bezug;

Starre MEG

Gerade die geltende MEG ist völlig unsinnig, wenn man bedenkt, dass das Vorhandensein von Kindern die Möglichkeit zur Erzielung von Markteinkommen beschränken kann. D.h. gerade Haushalte unterhalb der geltenden MEG sind aufgrund ihrer Betreuungsaufgaben nur eingeschränkt erwerbstätig und werden dadurch bedürftig! Diesen Haushalten wird jedoch der KiZ vollständig verwehrt – und das in vielen Fällen, obwohl durch den KiZ (in Verbindung mit dem WoG) eine ALGI2-Bedürftigkeit vermieden werden könnte.

Dies schafft auch ein Gerechtigkeitsproblem, denn im Vergleich zu jenen Familien, die nur geringfügig höhere Einkommen haben und den KiZ erhalten, stellen sich diese Familien knapp unter der MEG deutlich schlechter. Im Extremfall kann es sich um einen Einkommensunterschied von 140 Euro pro Kind handeln.

Auch Familien, die sich zwar mit dem KiZ finanziell nicht besser stellen würden als mit ALG2, bevorzugen häufig den KiZ (vgl. hierzu die Befragungsergebnisse). Auch die hohe Zahl an KiZ-Anträgen, die mit dem Argument der Unterschreitung der MEG abgelehnt wurden, spricht für diese Sicht.

Transferentzug zu hoch

In dem Einkommensbereich, in dem Kinderzuschlag gewährt wird, erfolgt im Zusammenspiel mit dem Wohngeld ein praktisch **hundertprozentiger Transferentzug**. Es entsteht somit der Anreiz, möglichst gerade soviel zu verdienen, dass die MEG erreicht wird. Eine verstärkte Erwerbsarbeit wird dadurch nicht gerade begünstigt. Zudem besteht die Gefahr, dass durch eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit die Höchsteinkommensgrenze überschritten wird und das KiZ vollständig entfällt.

Starre HEG

Bei Überschreiten der Höchsteinkommensgrenze erfolgt ein sofortiger Entzug des Kinderzuschlags, verbunden mit einem deutlichen Einkommensrückgang.

Dies verschlechtert zum einen ein die Arbeitsanreize, weil zusätzliche Erwerbstätigkeit sogar bestraft wird, da hier der Transferentzug hundert Prozent oder mehr beträgt. Im obigen Bei-

spiel beginnt der KiZ-Bezug bei einem Bruttoentgelt von etwa 1.650 Euro und endet bei 1.900 Euro. Erst oberhalb eines Entgelts von 2.300 Euro lohnt sich in diesem Fall Mehrarbeit. Das heißt in einem Einkommensband von insgesamt rund 650 Euro zahlt sich zusätzliche Arbeit nicht aus.

Zum anderen entsteht durch die HEG ein großes Gerechtigkeitsproblem, wenn sich Familien mit höherer Erwerbsbeteiligung schlechter stellen als andere mit geringerer. Damit wird sogar eine Rangfolgenumkehr bewirkt, die verfassungsrechtlich bedenklich ist.

Intransparenz

Der Bereich, in dem Kinderzuschlag bezogen wird, ist äußerst schmal. Die Frage, ob eine Familie die MEG überschreitet und wenn ja wie stark, ist nur von Fachleuten nach eingehender Prüfung zu beurteilen. Für die betroffenen Familien besteht daher eine große **Intransparenz**. Die Brücke zwischen Transferbezug und eigenständiger Sicherung des Familienunterhalts ist daher schmal und brüchig. Bei kleinen Schwankungen des Einkommens kann es zu einem Hin- und Herspringen zwischen ALG2 und KiZ kommen. Dies ist nicht nur mit erheblichen und unkalkulierbaren Einkommensschwankungen verbunden, sondern auch mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand.

Benachteiligung von Alleinerziehenden

Die volle Anrechnung des Kindesunterhalts auf den KiZ (Begründung: Kindesunterhalt zählt als Einkommen des Kindes) schließt Alleinerziehende praktisch vom KiZ aus. Dies gilt regelmäßig dann, wenn entweder Unterhalt vom getrennt lebenden Unterhaltspflichtigen oder Unterhaltsvorschuss gewährt wird.

3 Weiterentwicklung des Kinderzuschlags

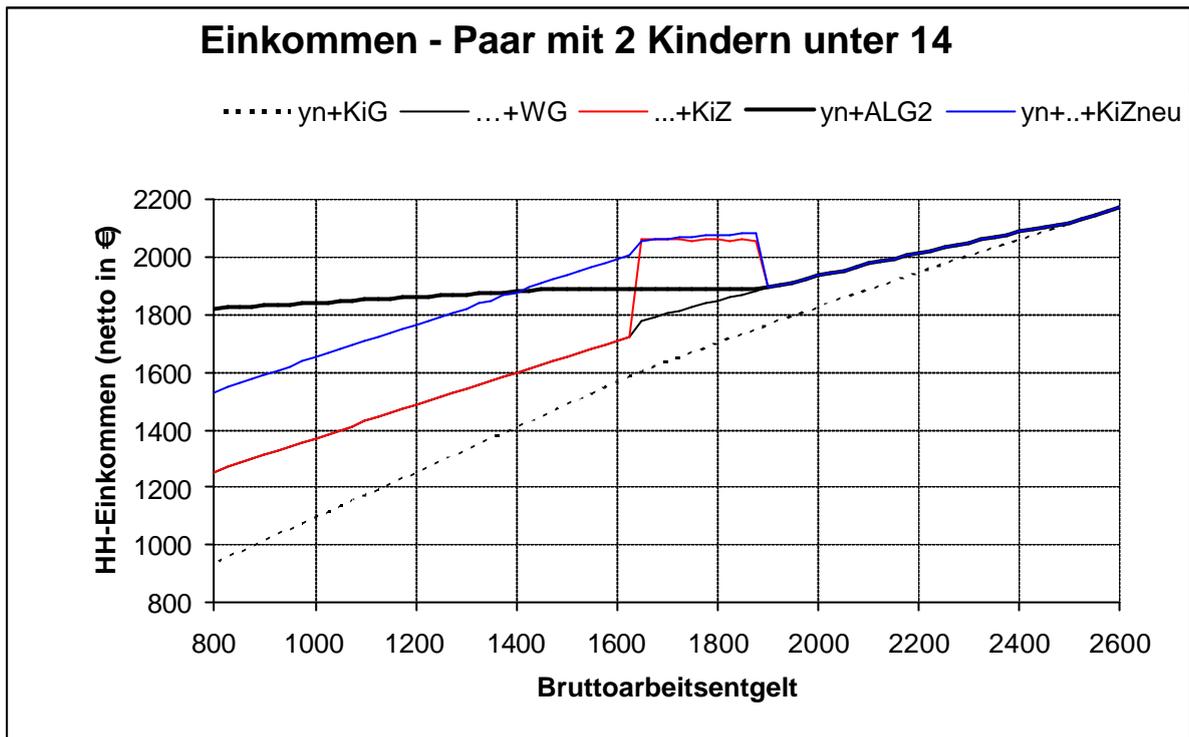
Eine Weiterentwicklung des Kinderzuschlags soll die genannten Probleme der Gerechtigkeit, Verteilung und Arbeitsanreize – gegebenenfalls schrittweise – lösen. Hierbei ist die besondere Dividende der familienpolitischer Leistungen zu beachten. Denn eine Verbesserung der finanziellen Situation von Familien (d.h. in diesem Zusammenhang Vermeidung von Einkommensarmut!) stärkt das Humankapital einer Gesellschaft und sichert somit die Zukunftsfähig-

keit und Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes. Hinzu kommt der positive Effekt, der dadurch entsteht, dass Kinder eben nicht als bedürftige Transferempfänger aufwachsen mit allen nachgewiesenen Folgen für das Selbstverständnis und die Lebensperspektiven.

Eine **ideale Weiterentwicklung** des KiZ würde gleichzeitig an MEG, HEG und dem Transferentzug ansetzen. Insbesondere die Justierung des Transferentzugs ermöglicht eine fiskalisch tragfähige Austarierung des „weiterentwickelten Kinderzuschlags“. Hierzu wurden mehrere Alternativen durchgerechnet. Eine konsequente Umsetzung würde hunderttausende Familien aus der ALG2-Bedürftigkeit holen, ohne dadurch die Arbeitsanreize dieser Familien zu verschlechtern. Gleichzeitig würde die Armut gerade bei Mehrkindfamilien spürbar sinken. Dies hat jedoch einen fiskalischen Preis, der statisch betrachtet über 200 Mio. Euro deutlich hinausgeht.

Um fiskalische Randbedingungen einzuhalten, ist eine **schrittweise Umsetzung** geeignet. In einem ersten Schritt kann so durch „Eingleiten“ des Transfers zunächst die MEG entschärft werden, wie dies der Gesetzentwurf vorsieht (vgl. Abbildung 2). Dies holt zahlreiche Familien aus der ALG2-Bedürftigkeit, wobei insbesondere Familien mit drei und mehr Kindern profitieren und damit ein Familientyp, der besonders von Armut und Transferbedürftigkeit betroffen ist. Jedoch verbessert der Gesetzentwurf die Anreizwirkungen nicht entscheidend, da sich die Verminderung des Transferentzugs von 70 auf 50% vor allem im engen Bereich des bisherigen KiZ auswirkt. Der negative Anreiz an der Abbruchkante der HEG wird durch die Neuregelung sogar noch etwas verschärft.

Abbildung 2: weiterentwickelter Kinderzuschlag (Gesetzesentwurf) – Beispiel Paar + 2 Kinder unter 14



Anmerkungen: Warmmiete = 546€

$y_n + KiG$ = Nettoentgelt + Kindergeld, $\dots + WG$ = $y_n + KiG +$ Wohngeld, $\dots + KiZ$ = $\dots + KiZ$;

$y_n + ALG2$ = Haushaltseinkommen bei (aufstockendem) ALG2-Bezug;

$y_n + \dots + KiZ_{neu}$ = Haushaltsnettoeinkommen bei KiZ-Reform (Gesetzesentwurf)

Erst eine **Abschaffung der HEG** würde die Anreizprobleme des geltenden Rechts entschärfen. Dies würde jedoch zusätzliche Mittel in der Größenordnung von rund 300 Mio. Euro erfordern. Hierdurch würden nochmals mehrere hunderttausend Familien mit unterdurchschnittlichen Einkommen knapp oberhalb der ALG2-Grenze begünstigt.

Der derzeitige Gesetzesentwurf kann daher als Einstieg interpretiert werden. Eine Weiterentwicklung ist zu einem späteren Zeitpunkt leicht möglich durch Nachjustierung der Transferentzugsraten und eine Abschaffung der HEG (nach Haushaltslage).

Transferentzug und Bemessungsgrenze für die Einkommensanrechnung

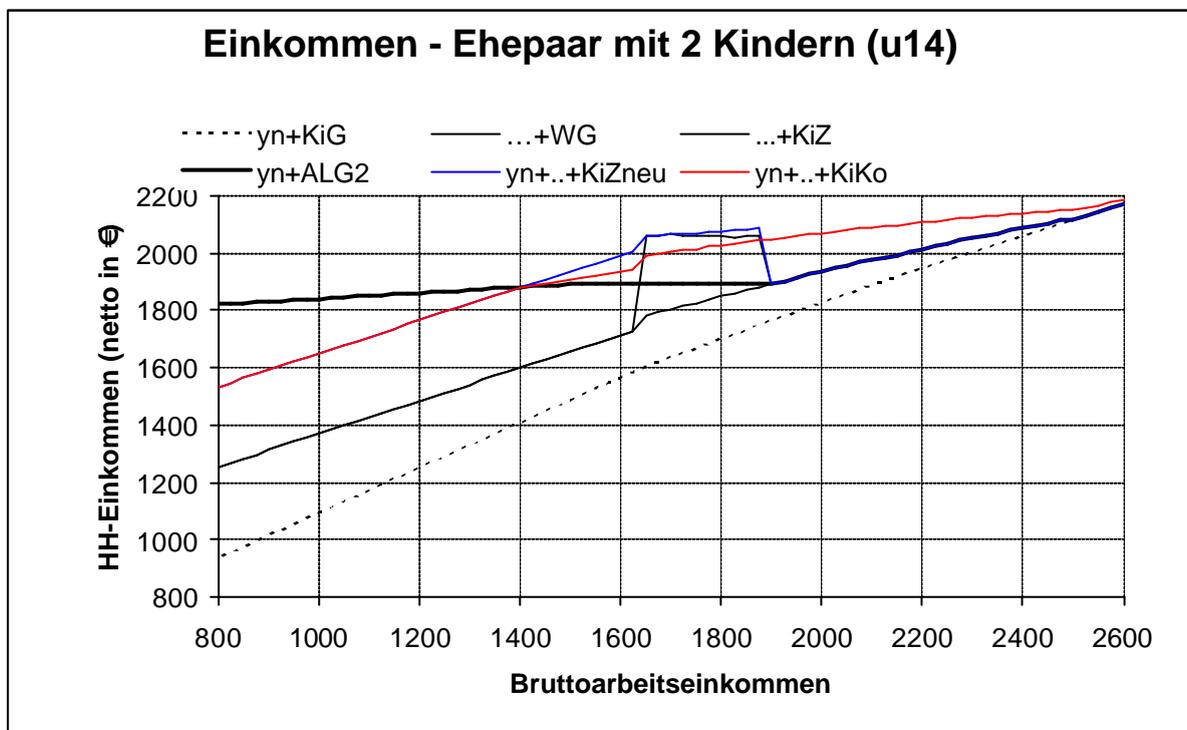
Die Verbesserung der Arbeitsanreize der Geringverdiener durch eine Senkung des Transferentzugs ist eine zweischneidige Angelegenheit. Insgesamt kann es dadurch zu einem Rückgang der Beschäftigung und zu einer Zunahme der Zahl der Transferempfänger kommen.

Zwar werden durch eine Absenkung des Transferentzugs einerseits (aber auch nur unter bestimmten Bedingungen) die Arbeitsanreize der bisherigen Transferempfänger verbessert. Dies würde zu einer erhöhten Beschäftigung in dieser Gruppe führen. Andererseits werden aber die

Arbeitsanreize der Haushalte, die sich bisher oberhalb der Transferschwelle befanden, vermindert, weil sich durch den geringeren Transferentzug der Auslaufbereich des Transfers in höhere Einkommensgruppen verschiebt. Als Folge geht die Beschäftigung dieser Gruppe zurück.

Um negative Beschäftigungseffekte auszuschließen und damit auch die Budgetrisiken gering zu halten, müsste die Einkommensanrechnung vor der bisherigen MEG einsetzen. Hierdurch würde – bildlich gesprochen - der KiZ-Hügel ein Stückweit „rasiert“. Abbildung 3 demonstriert dies beispielhaft für einen weiterentwickelten Kinderzuschlag mit einer Transferentzugsrate von nur 35% ab Überschreiten der ALG2-Grenze. Hierbei entfallen sowohl die MEG also auch die HEG.

Abbildung 3: weiterentwickelter Kinderzuschlag (Reformalternative) – Beispiel Paar + 2 Kinder unter 14



Anmerkungen: Warmmiete = 546€

yn+KiG = Nettoentgelt+Kindergeld, **...+WG** = yn+KiG+Wohngeld, **...+KiZ** = dto.+KiZ;

yn+ALG2 = Haushaltseinkommen bei (aufstockendem) ALG2-Bezug;

yn+...+KiZneu = Haushaltsnettoeinkommen bei KiZ-Reform (Gesetzesentwurf, Beibehaltung HEG, Entzug 50%)

yn+...+KiKo = Haushaltsnettoeinkommen bei Kinderkomponente für Geringverdiener, Entzug 35% ab ALG2-Grenze)

Beurteilung in Kürze:

Der weiterentwickelte Kinderzuschlag soll die folgenden Ziele erreichen:

- Vermeidung von Armut, insbes. Armut von Mehrkindfamilien
- Vermeidung von ALG2-Bedürftigkeit, insbes. Bedürftigkeit von Mehrkindfamilien
- Verbesserung der Arbeitsanreize durch Glättung des Transferenzugs

Der vorliegende Gesetzentwurf verbessert den Zielerreichungsgrad im Hinblick auf die ersten beiden Ziele erheblich und stellt damit eine deutliche Verbesserung gegenüber dem geltenden Recht dar. Der dritte Punkt (Verbesserung der Arbeitsanreize) wird jedoch nicht erfüllt. Hierfür wäre eine Aufhebung der Höchsteinkommensgrenze (in einem weiteren Reformschritt) erforderlich, die zu weiteren fiskalischen Belastungen in der Größenordnung von 300 Mio. Euro führen.