

Meister, Wolfgang

Article

Der Kinderzuschlag für Geringverdiener – ein Beispiel für mangelhafte Abstimmung im deutschen Transfersystem

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Meister, Wolfgang (2006) : Der Kinderzuschlag für Geringverdiener – ein Beispiel für mangelhafte Abstimmung im deutschen Transfersystem, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 59, Iss. 16, pp. 12-20

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164337>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Der Kinderzuschlag für Geringverdiener – ein Beispiel für mangelhafte Abstimmung im deutschen Transfersystem

Neben der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Arbeitslosengeld II) wurde in Deutschland zum 1. Januar 2005 auch der Kinderzuschlag eingeführt. Im vorliegenden Beitrag wird für eine Reihe von Familientypen die Wirkung dieser neuen Sozialleistung im Zusammenspiel mit dem Wohngeld und in Abhängigkeit vom erzielten Bruttolohn dargestellt. Angesichts der hier aufgezeigten zahlreichen Unstimmigkeiten – sowohl bei der Ausgestaltung des Kinderzuschlags an sich als auch wegen seiner Wechselwirkung mit dem Steuer- und Transfersystem im Allgemeinen – sollte die von der Bundesregierung für den Herbst geplante Erarbeitung eines Kombilohnkonzeptes auch genutzt werden, die Regelungen zum Kinderzuschlag gründlich zu überarbeiten.

Gleichzeitig mit den unter »Hartz-IV« bekannt gewordenen Reformen der Lohnersatzleistungen für Arbeitslose (Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einem einheitlichen Transfersystem mit der Einführung von Arbeitslosengeld II und Sozialgeld als Grundsicherung für Arbeitsuchende und ihre Familienangehörigen) wurde zum 1. Januar 2005 der Kinderzuschlag als eine neue Transferleistung eingeführt. Ziel war es, Eltern zu unterstützen, die zwar über ausreichendes Einkommen für den eigenen Bedarf verfügen, allein wegen der zusätzlichen Aufwendungen für ihr(e) Kind(er) aber dennoch auf Arbeitslosengeld II angewiesen wären. Zu beantragen ist dieser Sozialtransfer bei den Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit. Beschränkt ist die Leistung auf unverheiratete Kinder unter 25 Jahren (seit April 2006; vorher auf minderjährige Kinder), für die Anspruch auf Kindergeld besteht; sie wird längstens für 36 Monate gewährt. Der Kinderzuschlag beträgt für jedes zu berücksichtigende Kind bis zu 140 € monatlich, im Falle mehrerer Kinder wird vom »Gesamtkinderzuschlag« als Summe der einzelnen Kinderzuschläge gesprochen. Wie bei vielen Transferleistungen üblich, wird mit steigender Einkommenshöhe auch der Kinderzuschlag vermindert. Die Bundesregierung erwartete von der Maßnahme, 150 000 Kinder und ihre Eltern dem Armutsrisiko zu entziehen (vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2004c). Bis einschließlich Ende Mai 2006 wurden insgesamt knapp 660 000 Anträge auf Kinderzuschlag gestellt, von denen 70 000 bewilligt wurden, die Summe der Zahlbeträge belief sich im Jahr 2005 auf 103 Mill. €, wobei durchschnittlich 75 € monatlich pro Kind ge-

zahlt wurden (vgl. Deutscher Bundestag 2006, 3). Aus diesen Angaben errechnet sich im Jahr 2005 ein durchschnittlicher Bestand von etwa 115 000 geförderten Kindern, womit das genannte quantitative Ziel noch nicht erreicht wurde.

Anspruchsvoraussetzungen und Rechenbeispiele

Die große Diskrepanz zwischen Förderanträgen und Förderbewilligungen lässt ahnen, dass die Anspruchsvoraussetzungen recht kompliziert sind. Dies ist in der Tat der Fall, denn es gibt für die Eltern eine Mindest- und eine Höchstehinkommengrenze, und auch wenn diese eingehalten werden, kann es passieren, dass kein Anspruch auf Kinderzuschlag besteht. Denn es muss als zusätzliche Bedingung auch Hilfebedürftigkeit nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Regelungen zum Arbeitslosengeld II) vorliegen. Das Mindest- bzw. Höchstehinkommen wird hierbei im Sinne des »zu berücksichtigenden Einkommens« (SGB II, § 11) unter Beachtung der Freibeträge bei Erwerbstätigkeit (SGB II, § 30) berechnet. Demnach sind vom Bruttoverdienst zunächst die entrichteten Steuern und Sozialbeiträge abzusetzen, vom Rest ist ferner abzuziehen:

- ein Grundfreibetrag von 100 € monatlich,
- für den Teil des Monatseinkommens, das 100 € übersteigt und nicht mehr als 800 € beträgt, 20%,
- für den Teil des Monatseinkommens, das 800 € übersteigt und nicht mehr als 1 200 € (für Kinderlose) bzw. 1 500 € (Hilfebedürftige mit mindestens einem Kind) beträgt, 10%.

Damit die Eltern (bzw. der Elternteil) den eigenen Lebensunterhalt aus dem Einkommen bestreiten können (kann), muss dieses mindestens so groß sein – so ist die Grenze im Kindergeldgesetz definiert – wie die Summe aus Regelleistung(en) des Arbeitslosengelds II einschließlich des Mehrbedarfs (z.B. für Alleinerziehende mit kleinen Kindern oder für Schwangere) und der anteiligen Kosten für Unterkunft und Heizung. Miet- und Heizkosten werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen angesetzt, sofern sie angemessen sind, allerdings muss der auf das Kind (bzw. die Kinder) entfallende Kostenanteil ermittelt und subtrahiert werden. Das geschieht unter Berücksichtigung der Ergebnisse des letzten Existenzminimumberichts der Bundesregierung (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2004, 89 ff.; Bundeskindergeldgesetz, § 6a). Kein Anspruch auf Kinderzuschlag besteht, wenn das Einkommen der Eltern größer ist als die Summe aus Mindesteinkommen und ungemindertem Kinderzuschlag für alle Kinder (= Höchsteinkommen), weil dann das Elterneinkommen den gesamten Familienbedarf einschließlich des Kinderbedarfs deckt (vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2004a, 5; Bundeskindergeldgesetz, § 6a).

Anders als für Empfänger von Arbeitslosengeld II ist es für Empfänger von Kinderzuschlag möglich, zusätzlich Wohngeld zu beziehen. Dieses ist abhängig von der Größe des Haushalts (in der Terminologie des Arbeitslosengeldes II: Bedarfsgemeinschaft) und der tatsächlichen Kaltmiete, wobei für letztere je nach regionaler Miethöhe und Alter der Wohnung Obergrenzen gelten. Schließlich gilt auch beim Wohngeld eine Abhängigkeit vom Einkommen, das hier wieder nach anderen Kriterien definiert ist. Bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist außerdem zu beachten, dass der Zahlbetrag für Kinder vom Alter abhängig ist. Einen Überblick über die einzelnen kinderbezogenen bzw. haushaltsrelevanten Transferleistungen im Rahmen der Grundsicherung bzw. des Kinderzuschlags gibt die folgende Übersicht.

Der Kinderzuschlag ist einkommensabhängig und wird mit steigendem Monatseinkommen stufenweise vermindert. Wie hoch der »Gewinn« für den einzelnen Haushalt durch den Kinderzuschlag ist (einen »Verlust« kann es nicht geben, weil sonst ein weiterer Anspruch auf Grundsicherung bestünde, womit aber eine Gewährung des Kinderzuschlags ausgeschlossen wäre), ist also abhängig vom Alter des Kindes (bzw. der Kinder) und insbesondere von den konkreten Aufwendungen für Unterkunft und Heizung. Lässt man zunächst das Wohngeld außer Acht, so kann man sagen, dass der Kinderzuschlag umso wirkungsvoller ist – im Sin-

**Übersicht
Transferzahlungen für Kinder
Gegenüberstellung Grundsicherung für Arbeitsuchende (Arbeitslosengeld II) und Kinderzuschlag**

	Grundsicherung	Kinderzuschlag
Regelsatz pro Kind monatlich (einschließlich Kindergeld)		
0 bis 14 Jahre	207 Euro	
ab 15 Jahre	276 Euro	
Kindergeld pro Kind monatlich	154 Euro ^{a)} wird mit Regelsatz verrechnet	154 Euro ^{a)}
Kinderzuschlag pro Kind monatlich		bis zu 140 Euro
Kosten für Unterkunft und Heizung (Anteil an den gesamten Kosten für Unterkunft und Heizung)		
Alleinstehend mit 1 Kind	23,12%	
Alleinstehend mit 2 Kindern	37,56%	
Ehepaar mit 1 Kind	16,81%	
Ehepaar mit 2 Kindern	28,78%	
Wohngeld	kein Anspruch	individuell
^{a)} Für die ersten drei Kinder, für vierte und weitere Kinder 179 Euro.		

ne einer Einkommenssteigerung des Haushalts –, je niedriger Miete und/oder Heizkosten sind. Belaufen sich z.B. diese Aufwendungen im Haushalt eines Ehepaares mit 8-jährigem Kind auf 400 € monatlich so ergibt die Gegenüberstellung im Falle der Grundsicherung 274 € (16,81% von 400 € sind 67 €, hinzu kommen 207 € an Grundbedarf für das Kind) an Transfers, im Falle des Kinderzuschlages hingegen 294 €, also errechnet sich für diese Familie schon ohne Wohngeld eine Verbesserung um 20 €. Bei Aufwendungen von 600 € ergibt sich folgendes Bild (wieder gerechnet für das Mindesteinkommen, das nun aber auf anderem Niveau als im ersten Beispiel liegt): 308 € für die Grundsicherung stehen 294 € für den Kinderzuschlag gegenüber. Ohne Wohngeld wäre die Familie also weiterhin auf die Grundsicherung mit Arbeitslosengeld II und Sozialgeld angewiesen.

Eine realistische Vorstellung über die Größenordnung der Aufwendungen für Wohnen und Heizen, wie sie für Bezieher niedriger Einkommen typisch sind, sollten die Kosten geben, die in Sozialhilfehaushalten durchschnittlich dafür anfallen. Die folgenden Berechnungen stützen sich auf Daten – getrennt nach alten und neuen Bundesländern – vom Jahresbeginn 2004 (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2005). Damit den Preissteigerungen in den vergangenen zweieinhalb Jahren Rechnung getragen wird, wurden die Kosten für die Unterkunft und die Kosten für die Heizung unter Zuhilfenahme der jeweiligen Preisindizes auf den Stand von Juni 2006 fortgeschrieben. In Tabelle 1 wird exemplarisch für Ehepaare mit zwei Kindern (getrennt nach alten und neuen Bundesländern) der Rechengang zur Bestimmung des Mindesteinkommens dar-

gestellt und das Haushaltsnettoeinkommen an diesem Schwellenwert abgeleitet. Im oberen Teil der Tabelle wird der Bedarf für die Familie (im Sinne des Arbeitslosengelds II) bzw. für die Eltern (nach den Bestimmungen des Kinderzuschlags) ermittelt. Anschließend wird, ausgehend von dem Bruttolohn, der nach allen Abzügen und Absetzbeträgen exakt dem Mindesteinkommen für den Kinderzuschlag entspricht, das sich ergebende Haushaltsnettoeinkommen ermittelt, und zwar zum einen bei Bezug des Ar-

beitslosengelds II und zum anderen beim Bezug von Kinderzuschlag und Wohngeld. Um die Kalkulation exakt nachvollziehbar zu machen, wurden die Beträge auf den Cent genau angegeben.

Wie in allen anderen Berechnungen wurde davon ausgegangen, dass es in der Familie einen Erwerbstätigen gibt, der eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausübt, außerdem wurde stets unterstellt, dass die Kaltmiete

Tab. 1
Haushaltsnettoeinkommen; Vergleich Grundsicherung und Kinderzuschlag
Ehepaar mit zwei Kindern unter 15 Jahren^{a)}

		alte Bundesländer		neue Bundesländer	
		Grundsicherung	Kinderzuschlag und Wohngeld	Grundsicherung	Kinderzuschlag und Wohngeld
Euro monatlich					
<i>Ermittlung des Bedarfs der Familie (Grundsicherung) bzw. der Eltern (Kinderzuschlag)</i>					
Regelsatz 1. Erwachsener		311,00	311,00	311,00	311,00
Regelsatz 2. Erwachsener		311,00	311,00	311,00	311,00
Regelsatz 1. Kind		207,00	entfällt	207,00	entfällt
Regelsatz 2. Kind		207,00	entfällt	207,00	entfällt
Unterkunftskosten (Anteil Eltern: 71,22%)		482,00	343,28	380,00	270,64
Heizkosten (Anteil Eltern: 71,22%)		85,00	60,54	89,00	63,39
Summe = Bedarf der Familie bzw. Bedarf der Eltern	1	1 603,00	1 025,82	1 505,00	956,03
Mindesteinkommen nach Kinderzuschlag (= Bedarf der Eltern)	1a	1 025,82	1 025,82	956,03	956,03
<i>Ermittlung des Haushaltsnettoeinkommens bei Mindesteinkommen</i>					
notwendiger Bruttolohn für das Mindesteinkommen (ein Arbeitnehmer)	2	1 700,61	1 700,61	1 607,67	1 607,67
Abgaben	3	364,78	364,78	341,63	341,63
Lohnsteuer		0,00	0,00	0,00	0,00
Kirchensteuer		0,00	0,00	0,00	0,00
Solidaritätszuschlag		0,00	0,00	0,00	0,00
Sozialversicherungsbeiträge (West: 21,45%, Ost: 21,25%)		364,78	364,78	341,63	341,63
Nettolohn	4 = 2-3	1 335,83	1 335,83	1 266,04	1 266,04
Absetzbeträge	5	310,00	310,00	310,00	310,00
Grundfreibetrag		100,00	100,00	100,00	100,00
20% des Betrages zwischen 100 und 800 Euro		140,00	140,00	140,00	140,00
10% des Betrages zwischen 800 und 1 500 Euro		70,00	70,00	70,00	70,00
zu berücksichtigendes Einkommen der Eltern = Mindesteinkommen	6 = 4-5 (vgl. 1a)	1 025,83	1 025,83	956,04	956,04
Kindergeld (= zu berücksichtigendes Einkommen der Kinder)	7	308,00	308,00	308,00	308,00
Anspruch auf Grundsicherung	8 = 1-6-7	269,17	entfällt	240,96	entfällt
Kinderzuschlag	9	kein Anspruch	280,00	kein Anspruch	280,00
Wohngeld	10	kein Anspruch	137,00	kein Anspruch	101,00
Haushaltsnettoeinkommen	11 = 4+7+8+9+10	1 913,00	2 060,83	1 815,00	1 955,04

^{a)} Mit durchschnittlichen Kosten für Unterkunft und Heizung.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

unter den jeweiligen örtlichen Höchstbeträgen liegt.¹ Für die Sozialbeiträge wurden die durchschnittlichen Beitragsätze von Juli 2006 angesetzt.

Die Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland resultieren nahezu ausschließlich aus der Differenz bei der Miethöhe, die sich auch im Wohngeldanspruch widerspiegelt. Die Ergebnisse zeigen, dass sich für Ehepaare mit zwei Kindern durch den Kinderzuschlag eine deutliche Verbesserung der Einkommenssituation einstellen kann, das verfügbare Einkommen steigt um rund 8%, wenn das Einkommen den Schwellenwert zur Gewährung dieses Transfers erreicht.

Deutlich geringer ist der Effekt hingegen bei anderen Haushaltskonstellationen. In Tabelle 2 werden die Ergebnisse (auf ganze Euro-Beträge gerundet) für eine Reihe von Haushaltstypen gezeigt, wobei wieder durchschnittliche Unterkunft- und Heizkosten angenommen wurden und die Einkommenssituation beim jeweiligen Schwellenwert des Mindesteinkommens dargestellt wurde.

Es zeigt sich, dass bei Familien mit »kleinen« Kindern der Kinderzuschlag in der Regel zu einem spürbaren Zuwachs an verfügbarem Haushaltseinkommen führt. Sind die Kinder hingegen mindestens 15 Jahre alt, dann ist die Differenz meist sehr gering, häufig entsteht auch gar kein Anspruch auf Kinderzuschlag. Für Ehepaare mit Kindern bis zu 14 Jahren liegt der Effekt in der Größenordnung von 70 € pro Kind monatlich, aus der Reihe fällt hier die dreiköpfige Familie in Ostdeutschland, weil sie bei der unterstellten Konstellation keinen Anspruch auf Wohngeld hat. Gleiche Zahl an Kindern vorausgesetzt, ist der Zuwachs bei Alleinstehenden insgesamt gesehen niedriger als bei Ehepaaren, was daran liegt, dass bei ihnen der Differenzbetrag zwischen dem Bedarf des ganzen Haushalts und dem Anteil des/der Erwachsenen (bei jeweils durchschnittlichen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung) etwas größer ist.² Zusätzliche Berechnungen mit einem zwischen 75 und 125% des Mittelwertes variierenden Mietniveau bringen im Großen und Ganzen dieselben Ergebnisse. Auch wenn bei Ehepaaren beide Eltern Arbeitnehmer sind, sind die Effekte ähnlich. Weil dann von zwei Einkommen Freibeträge zu berücksichtigen

sind, wird das Mindesteinkommen allerdings erst bei deutlich höherem Bruttolohn erreicht.

Die angegebenen Haushaltstypen repräsentieren bestimmt die große Mehrheit der potentiell vom Kinderzuschlag profitierenden Familien.³ Aus den Tabellenergebnissen lässt sich schließen, dass der Kinderzuschlag offenbar so konzipiert wurde, dass – etwa durchschnittliche Mietaufwendungen vorausgesetzt – für eine Familie beim Übergang von der Grundsicherung zur Förderung per Kinderzuschlag und Wohngeld das Einkommensniveau etwa gleich bleibt, wenn alle Kinder 15 Jahre und älter sind. Gleichzeitig bedeutet das aber, dass Familien in aller Regel besser abschneiden, wenn die Kinder jünger sind.

Transferentzug bei steigendem Einkommen

Wie bereits erwähnt wird der Anspruch auf Kinderzuschlag einkommensabhängig in Stufen vermindert. Konkret wird für jede vollen 10 €, die das zur Bemessung herangezogene »bereinigte Einkommen« das Mindesteinkommen überschreitet, der Kinderzuschlag (oder Gesamtkinderzuschlag) um 7 € gekürzt. In Relation zur Veränderung des bereinigten Einkommens liegt die so genannte Transferentzugsrate also bei 70%. Das bereinigte Einkommen selbst steigt bei einer Bruttolohnanhebung im Prinzip wie der Nettolohn⁴, für die hier betrachteten Familientypen und Einkommensniveaus ist dieser bei einer Anhebung des Bruttolohns um 100 € um etwa 65 bis 70 € (Ehepaare) oder rund 50 € (Alleinstehende) höher.⁵ Allein für diese beiden Komponenten des verfügbaren Haushaltseinkommens errechnet sich also eine Grenzbelastung (auf Basis des Bruttolohns) im Bereich von knapp 80 bis 85%.⁶ Das entspricht etwa dem Freibetrag von 20 bzw. 10% vom (Brutto-)Lohn, die das SGB II für erwerbstätige Empfänger von Grundsicherungsleistungen im Einkommensbereich bis 800 € bzw. zwischen 800 und 1 500 € brutto monatlich vorsieht. Da bei Erreichen des Höchstehinkommens – das, wie erwähnt, der Summe aus Mindesteinkommen und vollem Kinderzuschlag (bzw. Gesamtkinderzuschlag) entspricht – noch Anspruch in Höhe von gut 30% des vollen Betrages besteht, bedeutet dies, dass in der letzten Stufe eine recht

¹ Nach der örtlichen Miethöhe werden im Wohngeldgesetz die Gemeinden in sechs Stufen eingeteilt, außerdem ist die zuschussfähige Miete davon abhängig, wann der Wohnraum bezugsfertig wurde. Unterstellt man Bezugsfertigkeit ab 1966, dann gilt z.B. für die hier angesetzten Kaltmieten in den neuen Bundesländern: Für Ehepaare mit Kindern ist sie in allen Gemeinden voll zuschussfähig, für Alleinerziehende mit Kindern in allen Gemeinden, die nicht in der niedrigsten Stufe klassifiziert sind.

² Hier verhält sich die Realität offenbar anders als die Berechnungen aus dem Existenzminimumbericht. Die Differenz zwischen Alleinerziehenden und Ehepaaren mit gleicher Kinderzahl ist bei den Wohn- und Heizkosten der Sozialhilfehaushalte deutlich geringer als im Existenzminimumbericht kalkuliert. Nach den Angaben der Bundesregierung zu den durchschnittlichen Aufwendungen von Sozialhilfehaushalten lag diese Differenz im Januar 2004 bei 37 bis 68 €, durch die hier vorgenommene Fortschreibung der Kosten anhand der Preisentwicklung sind es derzeit 40 bis 71 €. Hingegen lautet der Unterschiedsbetrag laut Existenzminimumbericht 130 €.

³ Nach Angaben des Statistischen Bundesamts zogen im Jahr 2005 von den Ehepaaren, die mindestens ein Kind unter 18 Jahren hatten, 96% bis zu drei Kinder auf. Bei Alleinerziehenden betrug der Anteil mit einem oder zwei Kindern 90% (vgl. Statistisches Bundesamt 2006b, Tab. 33).

⁴ Ist der Bruttolohn unter 1 500 €, so ist zusätzlich die Auffüllung des Freibetrags aus Erwerbstätigkeit zu beachten.

⁵ Der Unterschied rührt daher, dass wegen des Splittingvorteils bei Ehepaaren im betrachteten Einkommensbereich die Steuerlast der Alleinstehenden höher ist und schneller wächst.

⁶ Die Grenzbelastung gibt an, wie viel (in Prozent) eines Bruttoeinkommenszuwachses an höheren Abgaben und Transferkürzung zu verkraften ist. Hier bleiben zunächst – bei Alleinerziehenden – vom Bruttolohn 50% netto übrig, davon 70% (also 35% der Bruttogröße) werden beim Transfer gekürzt, somit verbleiben als Zuwachs des verfügbaren Einkommens nur 15%.

Tab. 2
Nettoeinkommen nach Haushaltstyp - Vergleich Grundsicherung und Kinderzuschlag mit Wohngeld
Bruttoloohn ist so gewählt, dass das Mindesteinkommen für den Kinderzuschlag erreicht wird

	Bedarf nach Grundsicherung ^{a)}		Notwendiger Bruttoloohn ^{b)}	Haushaltsnettoeinkommen		Differenz
	Ins-gesamt	darunter: Erwachsene		mit Grundsicherung	mit Kinderzuschlag und Wohngeld	
Euro pro Monat						
Alte Bundesländer						
Alleinstehende Person mit einem Kind unter 7 Jahren	1 115	807	1 576	1 425	1 438	13
Alleinstehende Person mit einem Kind zwischen 15 und 25 Jahren	1 101	724	1 388	1 400	(1 383)	(- 17)
Alleinstehende Person mit zwei Kindern unter 12 Jahren	1 396	789	1 539	1 706	1 820	114
Alleinstehende Person mit zwei Kindern zwischen 15 und 25 Jahren	1 493	748	1 447	1 798	(1 774)	(- 24)
Ehepaar mit einem Kind unter 15 Jahren	1 339	1 046	1 731	1 649	1 714	65
Ehepaar mit einem Kind zwischen 15 und 25 Jahren	1 408	1 046	1 731	1 718	(1 714)	(- 4)
Ehepaar mit zwei Kindern unter 15 Jahren	1 603	1 026	1 701	1 913	2 061	148
Ehepaar mit zwei Kindern zwischen 15 und 25 Jahren	1 741	1 026	1 701	2 051	2 061	10
Ehepaar mit drei Kindern unter 15 Jahren	1 885	1 022	1 695	2 195	2 417	222
Ehepaar mit drei Kindern zwischen 15 und 25 Jahren	2 092	1 022	1 695	2 402	2 417	15
Neue Bundesländer						
Alleinstehende Person mit einem Kind unter 7 Jahren	1 044	752	1 449	1 349	1 386	37
Alleinstehende Person mit einem Kind zwischen 15 und 25 Jahren	1 030	669	1 263	1 316	(1 315)	(- 1)
Alleinstehende Person mit zwei Kindern unter 12 Jahren	1 312	737	1 413	1 613	1 745	132
Alleinstehende Person mit zwei Kindern zwischen 15 und 25 Jahren	1 409	696	1 318	1 701	(1 695)	(- 6)
Ehepaar mit einem Kind unter 15 Jahren	1 246	969	1 624	1 556	1 573	17
Ehepaar mit einem Kind zwischen 15 und 25 Jahren	1 315	969	1 624	1 625	(1 573)	(- 52)
Ehepaar mit zwei Kindern unter 15 Jahren	1 505	956	1 608	1 815	1 955	140
Ehepaar mit zwei Kindern zwischen 15 und 25 Jahren	1 643	956	1 608	1 953	1 955	2
Ehepaar mit drei Kindern unter 15 Jahren	1 758	943	1 591	2 068	2 297	229
Ehepaar mit drei Kindern zwischen 15 und 25 Jahren	1 965	943	1 591	2 275	2 297	22

^{a)}Mit durchschnittlichen Kosten für Unterkunft und Heizung. – ^{b)}Ein Arbeitnehmer.

Werte in Klammern: Rechenergebnisse, da Anspruch auf Grundsicherung weiterbesteht, wird kein Kinderzuschlag gewährt.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

hohe Sprungstelle entsteht.⁷ Solch ein Umkippeffekt der dazu führt, dass ein höheres Arbeitseinkommen zu einem deutlich niedrigeren Haushaltseinkommen führt, hemmt jegliche Initiative der Betroffenen, sich durch eigene Anstrengung von der Sozialleistung unabhängig zu machen und ist als großer Konstruktionsfehler des Kinderzuschlags zu bezeichnen.

Es kann auch passieren, dass der Anspruch auf Kinderzuschlag entfällt, obwohl das zu berücksichtigende Einkom-

⁷ Zum Beispiel beträgt der volle Kinderzuschlag für ein Kind 140 € monatlich, also ist das Höchsteinkommen gleich dem Mindesteinkommen zuzüglich 140 €. Liegt nun das bereinigte Einkommen um 139 € über dem Mindesteinkommen, so wird der Kinderzuschlag um 91 € (= 13·7 €) gekürzt und beläuft sich noch auf 49 € (= 35% des Höchstbetrages). Sobald das bereinigte Einkommen um einen weiteren Euro steigt, entfällt der Anspruch auf Kinderzuschlag ganz. Bei zwei Kindern beträgt der volle Gesamtkinderzuschlag 280 € pro Monat. Anspruch besteht nur, bis das bereinigte Einkommen höchstens 279 € über dem Mindesteinkommen liegt. Hier beträgt der Anspruch noch 91 € (= 280 € – 27·7 €), was 32,5% des vollen Betrages sind.

men unter dem definierten Höchst Einkommen liegt, weil das zu berücksichtigende Einkommen (der ganzen Familie) schon größer als der errechnete Bedarf ist, womit ein Anspruch auf Grundsicherung nicht mehr besteht. Dieser Fall tritt immer dann ein, wenn die tatsächlichen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung unter einem Grenzwert bleiben. Dieser Grenzwert liegt beispielsweise für Ehepaare mit zwei Kindern unter 15 Jahren bei rund 605 €.⁸

Zu der Einkommensabhängigkeit des Kinderzuschlags kommt aber noch diejenige des Wohngeldes kumulativ hinzu. Das nach Wohngeldtabelle relevante Einkommen wird errechnet, indem vom Bruttolohn eine Werbungskostenpauschale in Höhe des Arbeitnehmerpauschbetrags (76,67 € pro Monat) subtrahiert wird und vom Rest noch einmal ein prozentualer Anteil. Letzterer beläuft sich für die hier betrachteten Einkommen aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auf 20%, wenn Beiträge zur Sozialversicherung gezahlt werden und auf 30%, wenn zusätzlich Steuern vom Einkommen anfallen (vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2006, 11 f.). Das Rechenergebnis für das Einkommen und auch für die Höhe des Wohngelds wird zusätzlich nach eigenen Regeln gerundet. Bei steigendem Bruttolohn kann der Anspruch auf Wohngeld durchaus zunehmen, nämlich an der Stelle, an der die Besteuerung einsetzt. Da die Steuerpflicht nach Steuerklasse III erst bei einem Bruttomonatslohn von 1 702 € beginnt, wirkt sich dieser Effekt hier bei einigen Haushaltstypen aus. Auf der anderen Seite haben nicht alle ausgewählten Familienkonstellationen bei der unterstellten Kombination von Miethöhe und Einkommen Anspruch auf Wohngeld, wodurch für sie Grenzbelastungseffekte durch das Wohngeld entfallen. Dort, wo sie auftreten, lässt sich die Transferentzugsrate des Wohngelds – bezogen auf den Bruttolohn – auf etwa 20% beziffern.

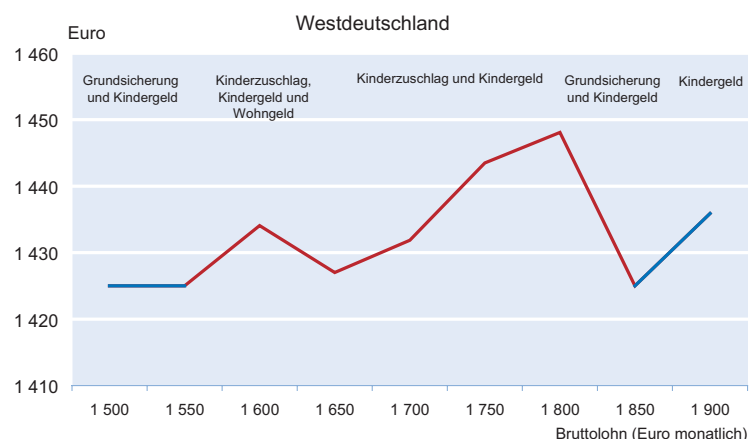
Rechnet man die marginalen Wirkungen von Sozialversicherungsbeiträgen, Steuern, Kinderzuschlag und Wohngeld zusammen, ergeben sich also Belastungen von rund 100 bis 105%. Das heißt, dass steigendes Bruttoeinkommen für die Bezieher von Kinderzuschlag bei man-

chen Familientypen zu einem niedrigeren verfügbaren Haushaltseinkommen führt. Besonders drastisch ist der Transferentzug an der Höchst Einkommensgrenze: Ein um nur 1 € Euro höheres Bruttoeinkommen führt hier bei einer Familie mit einem Kind zu einem um 49 € geringeren Kinderzuschlag (Familie mit zwei Kindern: 91 €, Familie mit drei Kindern: 133 €) pro Monat. Somit kann es passieren, dass von zwei Familien mit je einem Lohnempfänger, gleicher Anzahl von Kindern und gleichen Aufwendungen für Miete und Heizkosten diejenige ein deutlich höheres Haushaltsnettoeinkommen hat, deren Bruttoeinkommen – in extremen Fällen um mehrere 100 € monatlich – niedriger ist.

Für einige Haushaltstypen sind die Brutto-/Nettoeinkommenskurven in den Abbildungen 1 bis 5 dargestellt. Zu variierenden Monatsbruttoeinkommen (pro Haushalt ein Arbeitnehmer mit sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung) wird jeweils das monatliche Haushaltsnettoeinkommen gezeigt, das sich unter Berücksichtigung der Abgaben vom Lohn und der Transfers Kindergeld, Kinderzuschlag und Wohngeld bzw. Grundsicherung für Arbeitsuchende ergibt. Die Berechnungen stützen sich auf die Regelungen und Gegebenheiten von Juli 2006, als Schrittweite beim Bruttolohn wurden 50 € gewählt. Um die teilweise nur minimalen Effekte überhaupt sichtbar zu machen, wurde in zwei Grafiken nur ein sehr enger Einkommensbereich abgebildet. Für die einzelnen Familientypen sind die oben beschriebenen durchschnittlichen Aufwendungen je Haushalt für Unterkunft und Heizung angesetzt worden. Die einzelnen Transferleistungen, die die Haushalte je nach Bruttoeinkommen abschnittsweise erhalten, sind angegeben. Die für den Kinderzuschlag relevante Zone des Bruttoeinkommens ist jeweils durch den rot gezeichneten Kurvenabschnitt hervorgehoben.

Die Abbildungen zeigen zum Teil sehr unsystematische Verläufe. Alle oben beschriebenen Effekte sind zu erkennen:

Abb. 1
Haushaltsnettoeinkommen
Alleinerziehende Person mit einem Kind unter 7 Jahren



⁸ Bei dieser Konstellation ist der Gesamtbedarf der Familie (vgl. Tab. 1) 1 641 € (= 2·311 € + 2·207 € + 605 €). Der Elternbedarf liegt bei 2·311 € + 431 € (= 71,22% von 605 €), also 1 053 €. Werden Kindergeld (308 €) und voller Gesamtkinderzuschlag (280 €) zum Elternbedarf addiert, errechnet sich genau der Familienbedarf von 1 643 €. Im Fall der ostdeutschen Familie von Tabelle 1 sind die Unterkunfts- und Heizkosten mit insgesamt 469 € deutlich unter dem Grenzwert. Deshalb führt in diesem Beispiel schon ein zu berücksichtigendes Einkommen der Eltern von 1 200 € zum Verfall des Kindergeldanspruchs, weil dann das zu berücksichtigende Familieneinkommen (inkl. 308 € Kindergeld) bei 1 508 € liegt und damit über dem Familienbedarf von 1 505 € (= 2·311 € + 2·207 € + 469 €), obwohl das als Summe aus Mindesteinkommen (956 €) und Gesamtkinderzuschlag (280 €) mit 1 236 € definierte Höchst Einkommen noch nicht erreicht wird.

Abb. 2
Haushaltsnettoeinkommen
Alleinerziehende Person mit zwei Kindern unter 12 Jahren

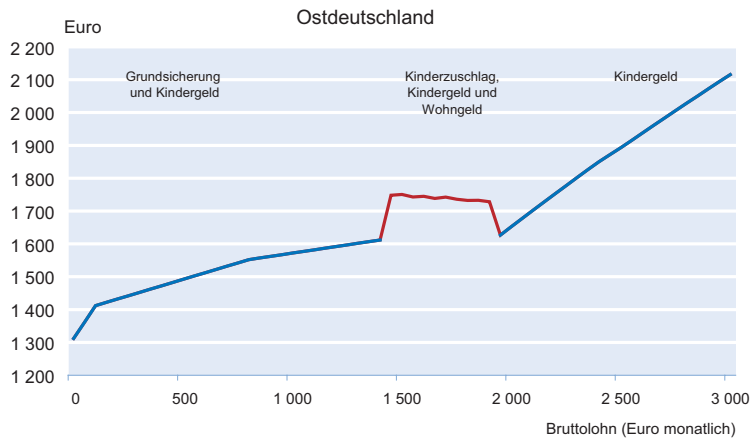


Abb. 3
Haushaltsnettoeinkommen
Ehepaar mit einem Kind zwischen 15 und 25 Jahren

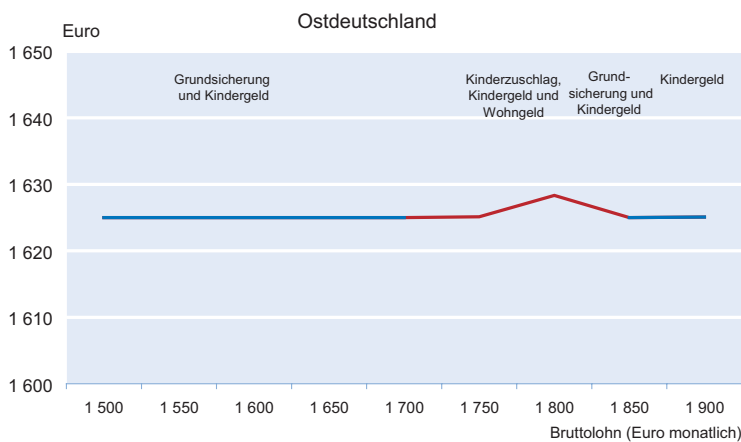


Abb. 4
Haushaltsnettoeinkommen
Ehepaar mit zwei Kindern unter 15 Jahren

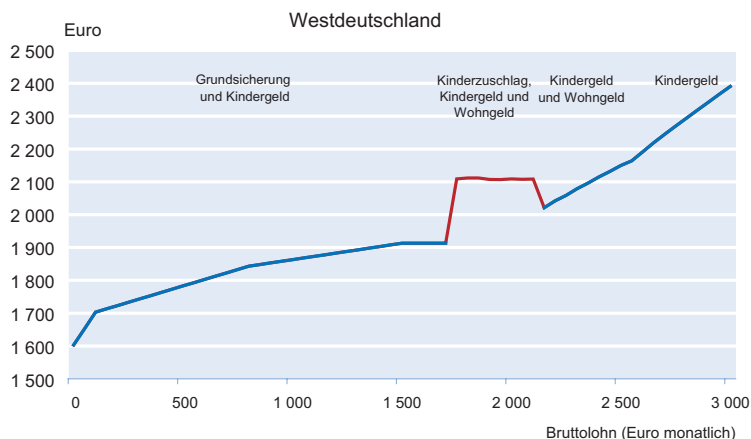


Abbildung 3 veranschaulicht den geringen Effekt des Kinderzuschlags, wenn die Kinder 15 Jahre oder älter sind; in den Abbildungen 4 und 5 ist der spürbare Nettoeinkommensverlust beim Erreichen des Höchstnennbetrags deutlich sichtbar; in Abbildung 2 ist die über 100% liegende Grenzbelastung (kumuliert aus Abgaben auf den Lohn sowie der Verringerung von Kinderzuschlag und Wohngeld) gut zu erkennen; in Abbildung 5 tritt der Effekt eines steigenden Wohngeldes bei Eintreten der Steuerpflicht (gut 1 700 €) zutage, und die Konstellation in Abbildung 1 ist dadurch gekennzeichnet, dass der Anspruch auf Wohngeld bei einem niedrigeren Arbeitslohn entfällt als der auf Kinderzuschlag.

Fazit

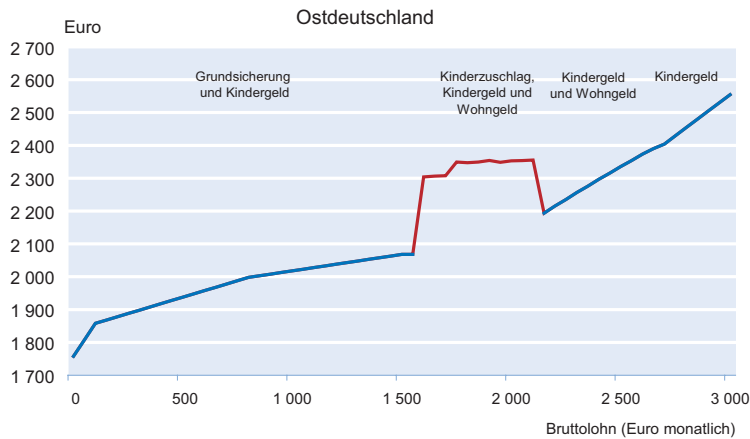
Angesichts dieser Ergebnisse lässt sich fragen, ob die Ausgestaltung des Kinderzuschlags geeignet ist, die mit seiner Einführung gewünschten Ziele und Erwartungen zu erfüllen.⁹ Eine Einschätzung, welcher Haushalt überhaupt Anspruch auf diese familienpolitische Geldleistung hat, ist wegen der komplizierten Berechnung in Abhängigkeit der Regelungen zur Grundsicherung¹⁰ a priori kaum möglich und schlägt sich in einer extrem hohen Ablehnungsquote nieder. Selbst in den offiziellen Verlautbarungen zum Kinderzuschlag gibt es Unstimmigkeiten, die sich wohl auf dieses unübersichtliche Zusammenspiel von Bedarf des Haushalts nach den Regelungen der Grundsicherung, der fiktiven Aufteilung des Bedarfs auf Kinder und Erwachsene und die in mehreren Stufen ablaufende Einkommensbereinigung zurückführen lassen.¹¹

⁹ Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2004b). Dort heißt es: »Wir richten die familienpolitischen Leistungen zielgenau auf die Familien aus, die unsere Hilfe und Unterstützung besonders benötigen. Mit dem Kinderzuschlag als Teil der Hartz-Gesetze geben wir Familien einen Anreiz zur Erwerbstätigkeit ...«

¹⁰ Dabei wurde mit Wirkung vom 1. Oktober 2005 die Anrechnung von Arbeitseinkommen gegenüber der in den ersten neun Monaten des Jahres geltenden Fassung schon vereinfacht.

¹¹ Vgl. Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2004b). Im Beispiel 1 wird für die genannte Obergrenze des Einkommens Kinderzuschlagsanspruch postuliert, obwohl das zu berücksichtigende Einkommen (1 307 Euro) höher als der Bedarf nach Grundsicherung (1 300 €) ist, womit die Gewährung des Kinderzuschlags ausgeschlossen ist.

Abb. 5
Haushaltsnettoeinkommen
Ehepaar mit drei Kindern unter 15 Jahren



Als wesentliche Kritikpunkte am Kinderzuschlag in der gegenwärtigen Form sind zu nennen:

- Durch die Einkommensanrechnung beim Kinderzuschlag besteht kaum ein Anreiz, durch eigene Anstrengung Einkommenszuwächse zu erzielen.
- Die Wirkung des Kinderzuschlags ist nicht mit der des Wohngeldes abgestimmt.
- Die Wirkung des Kinderzuschlags ist vom Alter des Kindes abhängig.
- Die Wirkung des Kinderzuschlags ist davon abhängig, ob das Kind (bzw. die Kinder) von nur einem oder von beiden Elternteilen aufgezogen wird (werden).

Die kumulative Wirkung der Transferkürzungen bei Kinderzuschlag und Wohngeld wurde wohl bewusst in Kauf genommen, denn sowohl im Gesetz als auch im offiziellen Informationsmaterial wird auf das Wohngeld speziell hingewiesen (vgl. Bundeskindergeldgesetz, § 6a; Bundesagen-

tur für Arbeit 2005, 13; Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2004b; 2004d). Allerdings stellt sich die Frage, ob die gesetzliche Ausgestaltung dieser Sozialleistung tatsächlich die – im Sinne der ursprünglichen Absicht – richtige Einkommensklasse fördert.¹²

Im Zuge der Ausarbeitung eines Kombilohnkonzeptes, das die Bundesregierung für den Herbst anstrebt, sollte der Kinderzuschlag in der jetzigen Form unbedingt auf den Prüfstand. Grenzbelastungen von 100% und mehr ersticken jede Initiative zur Ausweitung der Beschäftigung. Auch die ungleiche Behandlung von Kindern, je nachdem wie alt sie sind und je nachdem, ob sie bei einem Elternteil oder bei beiden Eltern aufwachsen, wäre zu korrigieren oder, falls sie erwünscht ist, zu begründen. In allererster Linie sollte die Regelung zum Höchsteinkommen entfallen, denn aus ihr resultieren die fatalen Umkippeffekte für das verfügbare Haushaltseinkommen. Stattdessen könnte der Kinderzuschlag solange gezahlt werden, bis er durch die normale Einkommensanrechnung entfällt.

Ein Kombilohnmodell, das die relevanten Transferleistungen integriert und durch eine Grenzbelastung von knapp über 70% auch spürbare Anreize zur Einkommenssteigerung setzt, hat das ifo Institut vorgelegt (vgl. Sinn et al. 2006, 6 ff.). Eckpfeiler dieses unter dem Stichwort »Aktivierende Sozialhilfe« vorgestellten Konzeptes sind:

- Die Zahlung von Lohnzuschüssen im Niedriglohnbereich und eine deutlich verminderte Transferentzugsrate.
- Die Bereitstellung von Beschäftigungsmöglichkeiten in den Kommunen, die ein existenzsicherndes Einkommen gewährleisten für alle diejenigen, die keinen Arbeitsplatz in der Privatwirtschaft finden können.
- Eine Reduzierung der Regelleistungen der Grundsicherung für erwerbsfähige Personen, die keine Beschäftigung aufnehmen.

Literatur

Bundesagentur für Arbeit (2005), *Merkmale Kinderzuschlag*, Nürnberg.
 Bundeskindergeldgesetz.
 Bundesministerium der Finanzen (2004), *Monatsbericht Februar 2004, Bericht über die Höhe des Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2005* (Fünfter Existenzminimumbericht), Berlin.
 Bundesministerium der Finanzen (2006), *Interaktiver Abgabenrechner*, <http://www.abgabenrechner.de/>.
 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (2005), *Einkommensrechner*, <http://www.arbeitsmarktreform.de/Arbeitsmarktreform/Redaktion/Binaer/einkommensrechner,property=blob,bereich=arbeitsmarktreform,sprache=de,rwb=true.xls>.
 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2004a), *A bis Z zum Kinderzuschlag*, Berlin.

¹² Vgl. Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2004b). Im Beispiel 2 (Ehepaar, 2 Kinder) dieser Pressemitteilung wird geschrieben: »Ein Kinderzuschlagsanspruch besteht bei einem um Steuern und Sozialabgaben und den Erwerbstätigenfreibetrag bereinigten Nettoeinkommen von 993 € bis 1 273 € monatlich. Dies bedeutet z.B. dass schon die Übernahme eines Midi- und eines Minijobs durch die Eltern aus dem Bezug von ALG II führen kann.« Tatsächlich aber führen die Freibeträge beim Arbeitseinkommen (auch schon in der Anfang 2005 geltenden Form) dazu, dass mit den genannten Löhnen von höchstens 1 200 € (Minijob bis 400 €, Midijob zwischen 400 und 800 €) das zu berücksichtigende Einkommen weit unterhalb von 993 € liegt (pauschale Freibeträge: mindestens 45 € pro Arbeitnehmer, Sozialversicherungsbeiträge aus dem Midijob ca. 160 €, prozentuale Freibeträge von ca. 53 und ca. 133 €, womit das zu berücksichtigende Einkommen der Eltern bei weniger als 770 € liegt). Weiter heißt es im Beispiel 3 (Alleinerziehende, 1 Kind): »Ein Kinderzuschlagsanspruch besteht bei einem um Steuern und Sozialabgaben und den Erwerbstätigenfreibetrag bereinigten Nettoeinkommen von 679 € (Midijob) bis 819 € monatlich.« Auch hier gilt, dass mit einem Midijob niemals das zu berücksichtigende Einkommen in die genannte Spanne fallen kann. Falls aus diesen Bemerkungen des Ministeriums zu schließen ist, dass insbesondere auch Eltern mit Midijobs durch den Kinderzuschlag gefördert werden sollten, so ist dieses Ziel mit diesen Regelungen klar verfehlt worden.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2004b), »Hartz IV bringt Vorteile für Familien mit geringem Einkommen«, Pressemitteilung vom 6. August 2004.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2004c), »Kinderzuschlag macht 150.000 Kinder unabhängig von Arbeitslosengeld II«, Pressemitteilung vom 9. August 2004.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2004d), »Hartz IV bringt viel – auch für Alleinerziehende«, Pressemitteilung vom 23. August 2004.

Bundesministerium für Gesundheit (2006), *Gesetzliche Krankenversicherung – Mitglieder, mitversicherte Angehörige, Beitragssätze und Krankenstand*, Monatswerte Juli 2006, Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2006), *Wohngehd 2006, Ratschläge und Hinweise*, Berlin.

Deutscher Bundestag (2006), *Drucksache 16/1818*, Berlin.

Sinn, H.-W., C. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2006), »Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohnmodell des ifo Instituts«, *ifo Schnelldienst* 59(2), 6–27.

Sozialgesetzbuch Zweites Buch.

Statistisches Bundesamt (2006a), Fachserie 17, Reihe 7 Preise, Verbraucherpreisindizes für Deutschland, Juni 2006.

Statistisches Bundesamt (2006b), *Leben in Deutschland, Haushalte, Familien und Gesundheit – Ergebnisse des Mikrozensus 2005*, Tabellenanhang zur Pressebroschüre, Wiesbaden.