

Breuer, Christian

Article

Ein Grundeinkommen für Kinder

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Breuer, Christian (2018) : Ein Grundeinkommen für Kinder, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 98, Iss. 7, pp. 481-488, <https://doi.org/10.1007/s10273-018-2319-2>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/213662>

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.

Christian Breuer

Ein Grundeinkommen für Kinder

Kinder sind in Deutschland überproportional von Armut bedroht und Familien sind trotz der guten wirtschaftlichen Lage zunehmend auf Leistungen des SGB II angewiesen. Die Bundesregierung möchte den Kinderzuschlag zu einer Grundsicherung ausbauen und den Transferentzug bei Hinzuverdienst reduzieren, was jedoch bei gegebenem Kindergeld die höhere Grenzbelastung in mittlere Einkommen verlagert. Um dieses Dilemma aufzulösen, wird eine einkommensunabhängige Auszahlung des Kinderzuschlags bzw. Kindergelderhöhung auf rund 400 Euro zur Sicherung des sächlichen Existenzminimums vorgeschlagen. Damit würde die Belastung von Familien aller Einkommensklassen sinken, insbesondere im Bereich oberhalb des Kinderzuschlags und vor Wirkung des Kinderfreibetrags. Zudem entfielen ein erheblicher Verwaltungsaufwand. Auf verteilungspolitische, arbeitsmarktpolitische und finanzpolitische Effekte wird hingewiesen.

Die Lage der öffentlichen Finanzen in Deutschland ist einmalig. Die Haushaltsüberschüsse betragen im laufenden Jahr voraussichtlich 38 Mrd. Euro und der Schuldenstand wird Ende des kommenden Jahres unter den Schwellenwert von 60 % sinken.¹ Seit 2010 ist er bereits um rund 20 Prozentpunkte gesunken. Zur Begründung für diese vergleichsweise kontraktive Politik wird häufig auf die Entlastung der kommenden Generationen verwiesen.² Offenbar steht das Wohl der zukünftigen Generationen im Mittelpunkt der deutschen Finanzpolitik.

Gleichzeitig sind Kinder in Deutschland überproportional häufig von Armut bedroht und die Zahl der Familien in Abhängigkeit von Leistungen des SGB II steigt, trotz sinkender Arbeitslosigkeit. Aktuelle Studien weisen zudem auf die besonders niedrige soziale Mobilität in Deutschland hin und es stellt sich die Frage, ob diese Verhältnisse im Sinne der kommenden Generation sein können.

Armutsrisiken von Familien

Die Situation der Einkommensverteilung wird in Deutschland zunehmend kritisch reflektiert.³ Dies betrifft insbesondere auch die Situation von Kindern und Fami-

lien sowie die Frage des sozialen Aufstiegs. So lebt ein erheblicher Anteil der Kinder in Deutschland in Familien unterhalb der Armutsrisikoschwelle.⁴ Je nach Datenquelle liegt die Armutsrisikoquote von Kindern bei 14,6 % bis 21,1 %.⁵ Dabei steigt die Armutsgefährdung mit der Kinderzahl an. Die Armutsrisikoquote von Familien mit einem Kind liegt bei durchschnittlich 11 %. Familien mit zwei bzw. drei Kindern weisen eine Armutsrisikoquote von 10 % bzw. 27 % auf. Besonders betroffen sind Alleinerziehende. Die Armutsrisikoquote von Alleinerziehenden mit einem Kind liegt bei 46 %, mit zwei oder mehr Kindern bei 54 %. Ein Teil des erhöhten Armutsrisikos für Familien lässt sich zwar aus der Definition des fami-

4 Als armutsgefährdet gelten demnach Haushalte mit einem Äquivalenzeinkommen von weniger als 60 % des Medians. Die Berücksichtigung von Kindern bei der Ermittlung des Äquivalenzeinkommens kann jedoch kritisiert werden. Andere Messkonzepte ergeben ein deutlich höheres Armutsrisiko für Familien. Vgl. J. M. Garbuszus, N. Ott, S. Pehle, M. Werding: Wie hat sich die Einkommenssituation von Familien entwickelt? Ein neues Messkonzept, Ruhr-Universität Bochum 2018.

5 Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Familienreport 2017 – Leistungen, Wirkungen, Trends, Berlin 2017.

1 Vgl. Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, Frühjahr 2018.

2 Vgl. C.-L. Holtfrerich, L. P. Feld, W. Heun, G. Illing, G. Kirchgässner, J. Kocka, M. Schularick, W. Streeck, U. Wagschal, S. Walter, C. C. von Weizsäcker: Staatsschulden: Ursachen, Wirkungen und Grenzen, Berlin 2015, <http://www.bbaw.de/publikationen/stellungnahmen-empfehlungen/bericht-staatsschulden> (16.7.2015); sowie C.-L. Holtfrerich: Staatsschulden: Ursachen, Wirkungen und Grenzen, in: Wirtschaftsdienst, 95. Jg. (2015), H. 8, S. 529-533.

3 Vgl. C. Bartels: Einkommensverteilung in Deutschland von 1871-2013: Erneut steigende Polarisierung seit der Wiedervereinigung, in: DIW Wochenbericht, 2018, H. 3, S. 51-58.

Jun.-Prof. Dr. Christian Breuer ist Juniorprofessor für Europäische Wirtschaft an der Technischen Universität Chemnitz, freier Mitarbeiter am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin und Mitglied im Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ beim Bundesministerium der Finanzen.

liären Äquivalenzeinkommens herleiten;⁶ würden Kinder bzw. Familien hingegen über ein ausreichendes Transfer-einkommen verfügen oder entsprechend steuerlich entlastet, wäre das Risiko deutlich geringer, in unterdurchschnittliche Einkommensgruppen abzugleiten.

Entsprechend erhöht sich der Anteil von Familien und Kindern in Leistungen des SGB II.⁷ 2,04 (2,60) Mio. Personen unter 18 (25) Jahren sind Mitglieder von Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II. 38 % der Alleinerziehenden mit Kindern unter 18 Jahren sind von Leistungen des SGB II abhängig. Obgleich 35 % der Alleinerziehenden im SGB-II-Bezug erwerbstätig sind, reichen diese Einkommen offenbar nicht aus, um die Familien zu versorgen. So steigt der Anteil der Kinder an, die in Haushalten mit SGB-II-Bezug aufwachsen. Im Jahr 2012 waren lediglich 12,8 % der Kinder von Leistungen des SGB II abhängig, während es 2017 bereits 14,2 % waren.⁸ Die Tendenz für jüngere Kinder ist ebenfalls nicht erfreulich. Bei den 0- bis 3-Jährigen ist der Anteil im SGB-II-Bezug bereits 15,9 %.

Sozialer Aufzug kaputt

Laut aktuellen Zahlen der OECD ist Deutschland das Land mit der niedrigsten sozialen Mobilität Westeuropas, d.h. die Einkommenspersistenz ist am stärksten ausgeprägt.⁹ In Deutschland würde es sechs Generationen dauern, bis die Nachkommen einer einkommensschwachen Familie das Durchschnittseinkommen erreichen. Das Einkommen von Kindern ist stark mit dem Einkommen der Eltern korreliert. 42 % der Kinder von Eltern mit niedrigem Einkommen haben selbst ebenfalls ein niedriges Einkommen (30 % im OECD-Durchschnitt). Lediglich 9 % von diesen Kindern erreichen ein hohes Einkommen (gegenüber 18 % im OECD-Durchschnitt), was im westeuropäischen Vergleich der letzte Platz ist.

Die OECD suggeriert zwar, dass es einen Zusammenhang zwischen Ungleichheit und sozialer Mobilität gibt; Deutschland ist hier jedoch offenbar ein Sonderfall. Bei verhältnismäßig niedriger Ungleichheit ist die soziale Mobilität auf einem Niveau mit Entwicklungsländern. Die OECD zeigt, dass es einen Zusammenhang zwischen öffentlichen Bildungsinvestitionen und sozialer Mobilität gibt. Deutschland ist hier ebenfalls weit, rund 1 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP), vom OECD-Durchschnitt

6 Dabei wird das Haushaltseinkommen auf die Haushaltsmitglieder verteilt, sodass bei gleichem Haushaltseinkommen in der Regel ein unterdurchschnittliches Äquivalenzeinkommen errechnet wird.

7 Bundesagentur für Arbeit: Bedarfsgemeinschaften und deren Mitglieder (Monatszahlen), Februar 2018.

8 In Ostdeutschland sank die Quote von 20,7 % auf 18,5 %, während sie in Westdeutschland von 11,2 % auf 13,2 % anstieg.

9 Vgl. OECD: A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility, OECD Publishing, Paris 2018.

Tabelle 1

Familienpolitische Transferleistungen in Deutschland 2018

Gesetz	Art der Leistungen	Höhe der Leistungen im Monat (in Euro)
SGB II ¹	Regelbedarf 0 bis 6 Jahre	240
	Regelbedarf 7 bis 13 Jahre	296
	Regelbedarf 14 bis 17 Jahre	316
	Regelbedarf 18 bis 25 Jahre	332
	Mehrbedarf Alleinerziehende	149,76
	Zuzüglich Warmmietenanteil	bedarfsabhängig
BKGG/ EStG	Kindergeld (max. 25 Jahre)	194 (1./2. Kind)
	Kinderzuschlag (für kleine Einkommen)	170
BEEG	Elterngeld (max. 14 Monate)	max. 1800
	Betreuungsgeld (max. 22 Monate) ²	150
EStG	Kinderfreibetrag (max. 25 Jahre)	max. 294
	Entlastungsbetrag für Alleinerziehende	max. 85
	Baukindergeld (Koalitionsvertrag) ³	100

¹ Für eine Alleinerziehende mit zwei Kindern. ² In Bayern (in Deutschland bis 2015). Ab September 2018: Bayerisches Familiengeld. ³ In Planung.

Quellen: Sozialgesetzbuch (SGB) II, Bundeskindergeldgesetz (BKGG), Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG), Einkommensteuergesetz (EStG).

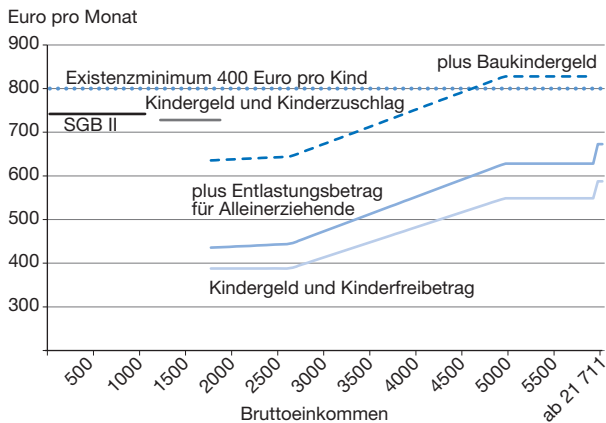
entfernt. Die OECD empfiehlt, Familieneinkommen zu stärken, Haushalte vor Folgen negativer Einkommensschocks zu schützen und Maßnahmen zur Wohlstandswahrung von Familien zu treffen. Empfohlen werden auch Investitionen in die Kinderbetreuung und den Ausbau des Nachmittagsunterrichts sowie eine spätere Trennung von Schülern in der Sekundarstufe. Zudem werden verteilungspolitische Maßnahmen gefordert, wie etwa die Reduktion der Abgabenquote für Geringverdiener. Hier knüpfen aktuelle Reformvorschläge an.

Reformbedarf

Die Bundesregierung hat die Förderung von Kindern und Familien zu einem Hauptanliegen gemacht.¹⁰ Laut Koalitionsvertrag sollen Kindergeld und Kinderzuschlag erhöht werden und zudem letzterer langsamer auslaufen als bisher, sodass bisherige Fehlanreize, die durch hohe Transferentzugsraten entstehen, gelöst werden. Insgesamt soll durch Kindergeld und Kinderzuschlag der Mindestbedarf des sächlichen Existenzminimums (derzeit

10 Vgl. Bundesregierung: Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD – 19. Legislaturperiode, „Kinder und Familien im Mittelpunkt“, Berlin 2018, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2018/03/2018-03-14-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (14.3.2018).

Abbildung 1
Transferleistungen für Alleinerziehende mit zwei Kindern (schematisch)



Quellen: Sozialgesetzbuch (SGB) II, Bundeskindergeldgesetz (BKGG), Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG), Einkommensteuergesetz (EStG).

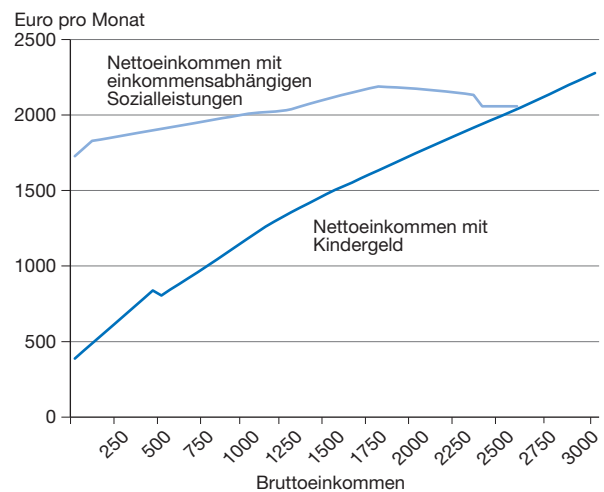
399 Euro) gedeckt werden.¹¹ Die familienpolitischen Leistungen sollen transparenter und mit weniger Bürokratie ausbezahlt sowie – wo möglich – zusammengeführt werden. Gleichzeitig soll mit dem Baukindergeld ein weiteres einkommensabhängiges Instrument hinzukommen. Tabelle 1 fasst die verschiedenen familienpolitischen Leistungen für das Jahr 2018 zusammen. Es zeigt sich, dass in der Tat diverse Leistungen nebeneinander bestehen, wobei es häufig schwierig ist, die einzelnen Leistungen voneinander abzugrenzen. Unklar ist beispielsweise, ob verschiedene Parallelleistungen, wie der Kinderzuschlag in Verbindung mit Kindergeld und Wohngeld sowie Leistungen nach dem SGBII nebeneinander nötig sind oder diverse Leistungen zusammengeführt werden könnten.¹²

Auch ist unverständlich, warum bestimmte Leistungen nur kurzfristig bzw. regional (Betreuungsgeld) oder für bestimmte Einkommensgruppen (Kinderzuschlag, Kinderfreibetrag sowie das geplante Baukindergeld) gezahlt werden und über welche Einkommensbereiche diese Leistungen entstehen bzw. auslaufen sollten. Letzteres ist vor allem für die Frage des Transferentzugs und mit den damit verbundenen Anreizwirkungen von Bedeutung, die durch die Belastung der verschiedenen Einkommensgruppen

11 Das sächliche Existenzminimum für Kinder beträgt im Jahr 2018 4788 Euro. Vgl. auch Deutscher Bundestag: Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2018 (11. Existenzminimumbericht), Drucksache 18/10220, Berlin 2016, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/102/1810220.pdf> (1.7.2018).

12 Ähnliches gilt für das Ehegattensplitting, den Kinderfreibetrag und den Freibetrag für Alleinerziehende. Unklar ist hier, warum zusammenlebende nicht verheiratete Eltern als einzige Gruppe nicht entlastet werden.

Abbildung 2
Nettoeinkommen einer Alleinerziehenden mit zwei Kindern



Quelle: K. Bruckmeier, J. Mühlhan, A. Peicht: Mehr Arbeitsanreize für einkommensschwache Familien schaffen, in: ifo Schnelldienst, 71. Jg. (2018), H. 3, S. 25-28; eigene Berechnungen.

entstehen.¹³ Abbildung 1 skizziert die verschiedenen Leistungen in Abhängigkeit vom Einkommen am Beispiel einer Alleinerziehenden mit zwei Kindern im Alter von sieben bis 13 Jahren, jeweils ohne Berücksichtigung von Mehraufwendungen für Kosten der Unterkunft bzw. Wohngeld. Es zeigt sich, dass die Transferleistungen im kleinen Einkommensbereich in etwa dem Regelbedarf des sächlichen Existenzminimums (pro Kind ca. 400 Euro) entsprechen. Allerdings sind die Leistungen nach Auslaufen der Leistungen des SGBII bzw. Kinderzuschlags gerade bei den Familien mit kleinen und mittleren Einkommen besonders gering (hier würde in Zukunft gegebenenfalls das Baukindergeld greifen), bevor die Steuerersparnis für die Freistellung des Existenzminimums bei höheren Einkommen die Zahlungen des Kindergelds wieder übertrifft. Insgesamt ergibt sich ein u-förmiger Verlauf, bei dem die familienpolitische Entlastung bei niedrigen und hohen Einkommen sehr hoch ist. Eine nur geringe Entlastung (bzw. Belastung) ergibt sich lediglich bei kleinen mittleren Einkommen bei denen der Kinderzuschlag nicht mehr, und der Kinderfreibetrag noch nicht wirkt. Die Frage des Transferentzugs im Bereich der kleinen und mittleren Einkommen erzeugt dabei das Problem, dass die Grenzbelastung dieser Einkommen insgesamt – unter Berücksichtigung der Belastung, die durch Steuern und Sozialbeiträge hinzukommt – über

13 Dabei ist die Transferentzugsrate die Quote aus dem Betrag, um den der Transfer bei zusätzlichem Einkommen in einem bestimmten Einkommensbereich gekürzt wird, und dem zusätzlichem Einkommen. Sie kommt einer zusätzlichen (Grenz-)Belastung des zusätzlichen Einkommens gleich und erhöht daher die Belastung des (zusätzlichen) Einkommens durch Steuern und Sozialbeiträge.

100 % liegen kann, was vielfach kritisiert wird, da so die Anreize für einen Hinzuverdienst fehlen.

Familien in der Armutsfalle

Dieses Problem der „Armutsfalle“ durch Transferentzug bei Familien ist bereits seit langem bekannt.¹⁴ Auch heute liegt die Grenzbelastung für Alleinerziehende mit zwei Kindern und kleinen Einkommen teilweise oberhalb von 100 %.¹⁵ Abbildung 2 zeigt für dieses Beispiel, dass auch mit Einkommen in Höhe von ca. 2000 Euro das Nettoeinkommen unterhalb der Leistungen des SGBII bzw. Kinderzuschlag und Wohngeld wäre, sodass über weite Einkommensbereiche hinweg die Notwendigkeit besteht, das Einkommen mit zusätzlichen Transfers aufzustocken.

Insofern ist es verständlich, dass die Bundesregierung Korrekturen beabsichtigt und die Transferentzugsraten reduzieren möchte. Allerdings sollte beachtet werden, dass sich der Transferentzug nur reduzieren lässt, wenn sehr weite Bevölkerungsschichten mit diesem „Zusatztransfer“ erfasst werden sollen. Diese Überlegung wirft die Fragen auf, wie hoch der Transferentzug sein darf, wie er mit anderen Leistungen (beispielsweise Wohngeld) verrechnet werden soll, und vor allem, warum man den Anspruch für kleine und mittlere Einkommen überhaupt entziehen möchte, während sich die Leistungen bei mittleren Einkommen bereits wieder durch den Kinderfreibetrag erhöhen würden. Höhere Leistungen beim Kinderzuschlag in Kombination mit einem langsameren Transferentzug dürften jedenfalls allein dazu führen, dass kleinere und mittlere Einkommen (im obigen Beispiel zwischen ca. 2000 und 4000 Euro brutto) stärker belastet werden (bzw. weniger „entlastet“) würden, was zunächst begründungsbedürftig erscheint, auch angesichts der hierdurch verursachten Bürokratie bei der Einkommensprüfung.

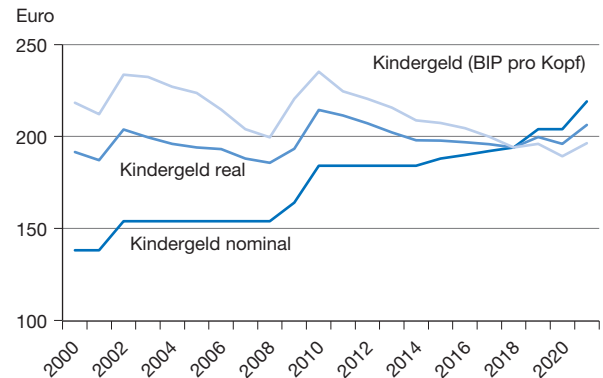
Die Vorschläge der Bundesregierung

Grundsätzlich lassen sich hohe Grenzbelastungsquoten bei Transferentzug nur über zwei Möglichkeiten vermeiden: a) Niedrigere Transfers oder b) höhere Nettoeinkommen. Die Reformen der frühen 2000er Jahre waren vor dem Hintergrund einer angespannteren Finanzsituation auf die Begrenzung der Transferleistungen gerichtet. Heute sollte der Fokus auf Entlastungen der kleinen Ein-

14 Vgl. H.-W. Sinn, C. Holzner, W. Meister, W. Ochel, M. Werding: Aktivierende Sozialhilfe – Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum, in: ifo Schnelldienst, 55. Jg. (2002), Sonderausgabe, S. 3-52; sowie H.-W. Sinn: Die Höhle in der Eiger Nordwand – Eine Anmerkung zum Mainzer Modell und zum Wohlfahrtsstaat an sich, in: ifo Schnelldienst, 55. Jg. (2002), H. 3, S. 20-25.

15 Vgl. K. Bruckmeier, J. Mühlhan, A. Peichl: Mehr Arbeitsanreize für einkommensschwache Familien schaffen, in: ifo Schnelldienst, 71. Jg. (2018), H. 3, S. 25-28.

Abbildung 3
Kindergeld nominal, real¹ und im Verhältnis zum Anstieg des BIP pro Kopf



¹ preisbereinigt (in Preisen von 2018).

Quelle: Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, Frühjahr 2018. Gemeinschaftsdiagnose (2018); eigene Berechnungen.

kommen und Familien und die hierdurch induzierte Auflösung von Armutsfallen gerichtet werden.

Im Koalitionsvertrag ist vorgesehen, das Kindergeld in Verbindung mit dem Kinderzuschlag zu einer Grundversicherung in Höhe von ca. 400 Euro auszubauen. Zunächst soll das Kindergeld in zwei Raten moderat erhöht werden, um 10 Euro zum 1. Juli 2019 und um noch einmal 15 Euro zum 1. Januar 2021. Abbildung 3 stellt die Kindergeld-erhöhungen seit dem Jahr 2000 nominal, preisbereinigt sowie im Verhältnis zum Anstieg des BIP pro Kopf dar.¹⁶ Es zeigt sich, dass die geplanten Erhöhungen lediglich in der Lage sind, die durch die Inflation reduzierte Kaufkraft auszugleichen. Nicht abgedeckt wird durch die Erhöhung des Kindergelds aber, dass Familien auch real einen Anteil am Zuwachs des BIP verdient haben. Im Verhältnis zum durchschnittlichen BIP pro Kopf verlieren die Kinder aber auch in dieser Legislaturperiode weiter an Kaufkraft, sodass nicht verwundert, dass die Einkommen von Familien relativ zum Durchschnitt (bzw. Median) sinken (und die Armutsgefährdung steigt). Im Verhältnis zum Durchschnittseinkommen ist das Kindergeld in den Jahren 2018 bis 2021 auf einem Rekordtief. Ähnlich wie die Wirkung der kalten Progression bei der Einkommensteuer reduziert sich das Kindergeld real und als Anteil am Bruttoinlandsprodukt über die Inflation. In den Medien und wirtschaftspolitischen Beiträgen wird regelmäßig umfassend über die Wirkung der kalten Progression bei der Einkommensteuer berichtet (beispielsweise durch

16 Dabei wurde der Kindergeldbetrag real und im Verhältnis zur Entwicklung des BIP pro Kopf im Jahr 2018 auf den Betrag in Höhe von 194 Euro normiert.

„heimliche“ Steuererhöhungen und steigende Steuerquoten). Kaum beachtet wird hingegen, dass die Inflation auch Transfers wie das Kindergeld real reduziert. Leider hat die Bundesregierung den quantitativen Schwerpunkt der Entlastungen nicht auf Familien, sondern auf die Einkommensteuerzahler gelegt, die im Jahr 2021 allein durch die Reduktion des Solidaritätszuschlags um rund 10 Mrd. Euro pro Jahr entlastet werden sollen.

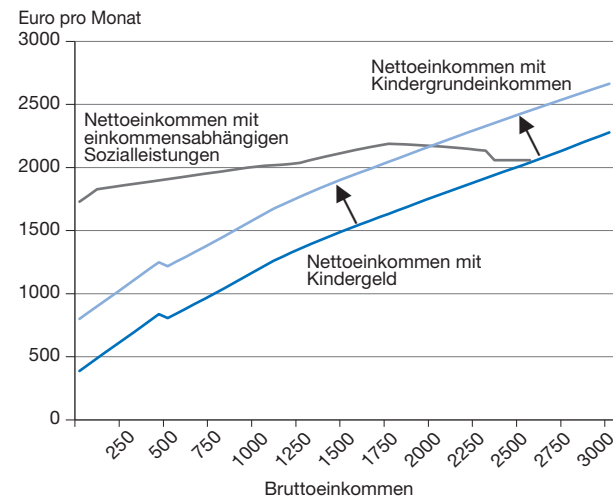
Ein Grundeinkommen für Kinder

Denkbar wäre jedoch auch ein einfacheres Konzept. Die im Koalitionsvertrag vorgesehene Einführung einer Grundsicherung zur Deckung des Existenzminimums von Kindern in Höhe von rund 400 Euro ist gut gedacht und sinnvoll motiviert; allerdings sind die Erhöhungen des Kindergelds zu gering und der Transferentzug beim Kinderzuschlag würde sich bei niedrigeren Transferentzugsraten in mittlere Einkommenssteile erstrecken, was die Grenzbelastung der Einkommensbereiche erhöht, in denen der Kinderzuschlag nun auslaufen soll. Zudem stellt sich die Frage, warum man Familien mit kleinen und mittleren Einkommen überhaupt einen Transferentzug und höhere Belastungsquoten auferlegen und nicht ebenfalls entlasten sollte. Hinzu kommt, dass über den erweiterten Kinderzuschlag weitere Teile der Bevölkerung in Abhängigkeit von Bedarfsprüfungen und den Bestimmungen des Sozialrechts kommen würden, was einen hohen Verwaltungsaufwand und Bürokratiekosten mit sich bringen würde.

Wenn die ausdrücklichen Ziele der Bundesregierung sind, sowohl den Transferentzug zu reduzieren als auch kleine und mittlere Einkommen sowie Familien zu entlasten, sollte die höhere (Grenz-)Belastung nicht bei Familien mit mittleren Einkommen entstehen. Konsequenter wäre, die kombinierte Kindergrundsicherung aus Kindergeld und Kinderzuschlag nicht nur langsamer zu entziehen, wie es der Koalitionsvertrag vorsieht, sondern einkommensunabhängig auszuzahlen oder mit der Einkommensteuer zu verrechnen. Denkbar wäre auch, wenn das Ziel der Vereinfachung im Vordergrund steht, verschiedene Maßnahmen (wie den Kinderzuschlag, den Kinderfreibetrag, den Entlastungsbetrag für Alleinerziehende sowie das Baukindergeld etc.) abzuschaffen (bzw. gar nicht erst einzuführen), und mit einem deutlich höheren Kindergeld zu verrechnen. Zur Umsetzung der im Koalitionsvertrag genannten Ziele wäre eine Vereinfachung der familienpolitischen Leistungen durch eine deutliche Erhöhung des Kindergelds möglich. Mit einer Aufstockung des Kindergelds auf 400 Euro zur Deckung des sächlichen Existenzminimums würden auch Familien in niedrigen und mittleren Einkommensbereichen gewinnen und von der Abhängigkeit von Leistungen des SGB II bzw. Kinderzuschlag/Wohngeld gelöst werden können. Zudem könnten

Abbildung 4

Nettoeinkommen einer Alleinerziehenden mit zwei Kindern mit Kindergrundeinkommen



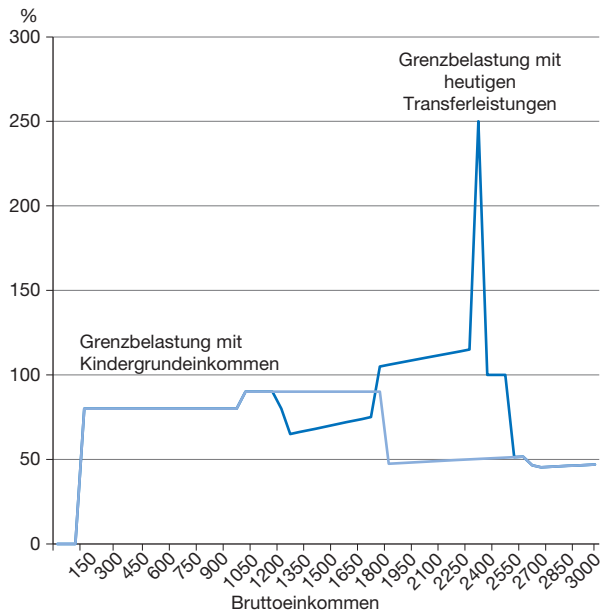
Quelle: K. Bruckmeier, J. Mühlhan, A. Peicht: Mehr Arbeitsanreize für einkommensschwache Familien schaffen, in: ifo Schnelldienst, 71. Jg. (2018), H. 3, S. 25-28; eigene Berechnungen.

verschiedene Leistungen in dem Grundeinkommen für Kinder aufgelöst werden.

Würde man diesen Betrag einkommensunabhängig (als Grundeinkommen) gewähren, und nicht, wie im Koalitionsvertrag beabsichtigt, über weite Einkommensbereiche abbauen, so ergäbe sich eine deutliche Verbesserung der Nettoeinkommenssituation von Familien im Bereich kleiner und mittlerer Einkommen. Abbildung 4 stellt die Wirkung eines solchen einkommensunabhängigen Grundeinkommens für Kinder dar. Deutlich wird, dass sich die „Armutsfalle“ (der Rückgang der Nettoeinkommen inklusive Transfers) durch eine Verschiebung der Nettolohnkurve nach links bzw. oben im Bereich kleiner Einkommen deutlich verringert. Für Einkommen über 1200 Euro liegen die Nettoeinkommen mit Grundeinkommen ohne weitere Transfers bereits sehr nah an den Leistungen des SGB II. Regelleistungen wären bei kleinen und mittleren Einkommen nicht mehr nötig. Kosten der Unterkunft könnten beispielsweise allein über ein Wohngeld getragen werden. Es dürfte sich daher ein drastischer Rückgang bei den Leistungsempfängern nach SGB II ergeben. Kinder würden somit vollständig aus dem SGB II fallen. Eltern wären lediglich für ihren eigenen Bedarf auf weitere Sozialleistungen angewiesen, was den Hinzuverdienst weniger belastet und das Problem der Armutsfalle bei Familien lösen würde.

Abbildung 5 zeigt die Grenzbelastung, die in diesem Modell entstünde. Würde man die Leistungen des SGB II mit einer Entzugsrate von 90 % auslaufen lassen (bisher ist

Abbildung 5
Grenzbelastung einer Alleinerziehenden mit zwei Kindern



Anmerkung: Die Grenzbelastung stellt die Belastung des zusätzlichen Bruttoeinkommens mit Abgaben oder rückläufigen Transfers dar. Der Transferentzug wirkt hier in gleicher Weise belastend auf das Nettoeinkommen wie zusätzliche Abgaben. Eine Grenzbelastung von 80% im Intervall zwischen 100 und 1000 Euro Bruttoeinkommen bedeutet, dass das Nettoeinkommen hier bei einem zusätzlich zum aktuellen Bruttoeinkommen verdienten Euro effektiv nur um 20 Cent steigt.

Quelle: K. Bruckmeier, J. Mühlhan, A. Peichl: Mehr Arbeitsanreize für einkommensschwache Familien schaffen, in: ifo Schnelldienst, 71. Jg. (2018), H. 3, S. 25-28; eigene Berechnungen.

vorgesehen, dass der Transferentzug nur bis zu einer Einkommenshöhe von 1500 Euro zu 90 % entzogen wird), ergäben sich deutlich niedrigere Belastungsquoten für Einkommen ab 1800 Euro. Die Leistungen des SGB II liegen aber bei anzurechnenden Einkommen von 1000 Euro bereits nur unwesentlich über den Nettoeinkommen. Zudem würde das Verwaltungsverfahren vereinfacht, wenn Familien lediglich beispielsweise zusätzlich Wohngeld beantragen müssten, aber nicht auf das gesamte Leistungspaket des SGB II angewiesen wären. Familien mit kleinen und mittleren Einkommen würden um rund 200 Euro netto pro Kind entlastet. Bei höheren Einkommen ist die Entlastung geringer. Bei bisherigen Beziehen von Leistungen des SGB II oder Kinderzuschlag gibt es zwar keine direkte Entlastungswirkung. Allerdings würde bei Hinzuverdienst eine frühere Lösung von Leistungen des SGB II möglich.

Kinder und Familien aus dem SGB II lösen

Derzeit ergeben sich durchschnittlich folgende Leistungen nach dem SGB II für Familien (vgl. Tabelle 2): Durch die verhältnismäßig hohen SGB-II-Leistungen im Ver-

gleich zum Kindergeld (bzw. durch das relativ niedrige Kindergeld im Bereich der kleinen Erwerbseinkommen nach Transferentzug) ergibt sich gerade bei Familien eine erhebliche Grenzbelastung, die dazu führt, dass Familien mit kleinen Einkommen nicht ohne SGB-II-Leistungen auskommen. Es zeigt sich, dass bei der durchschnittlichen Bedarfsgemeinschaft erhebliche Erwerbseinkommen der Empfänger auf die Regelleistungen angerechnet werden. Insbesondere die Alleinerziehenden haben im Durchschnitt verhältnismäßig hohe anzurechnende Einkommen, weshalb die Gesamtregelleistung bei zwei (bzw. drei) Kindern noch 899 (bzw. 1114) Euro beträgt.¹⁷ Würde man diese Einkommen mit einem einkommensunabhängigen Kindergrundeinkommen verrechnen, wären die durchschnittlichen verbleibenden Zahlungsansprüche nahezu vollständig gedeckt. Bei zwei Kindern ergäbe sich durchschnittlich noch ein Anspruch in Höhe von 99,48 Euro. Bei drei Kindern wäre die durchschnittliche Gesamtregelleistung bereits unterhalb der Kindergrundsicherung von 1200 Euro. Insofern ergäbe sich kein Aufstockungsbedarf mehr und die typischen Alleinerziehenden würden sich unabhängig von Leistungen des SGB II in Bereichen bewegen, in denen der Hinzuverdienst lediglich mit Steuern und Sozialbeiträgen belastet würde. Dies würde viele Familien aus der Abhängigkeit des SGB II lösen. Zudem würden zusätzliche Einkommen einer geringeren Grenzbelastung unterworfen, was wiederum Anreize zur Erwerbstätigkeit setzen würde. Bei den Alleinerziehenden mit einem Kind und den Partner-Bedarfsgemeinschaften wären im Durchschnitt zumindest der Regelbedarf gedeckt, sodass allenfalls die Kosten der Unterkunft – gegebenenfalls durch ein Wohngeld – geleistet werden müsste. Insgesamt würden Familien mit SGB-II-Bezug mit einem durchschnittlichen Einkommen weitgehend aus der Armutsfalle entkommen, wenn man diese kinderbezogenen Leistungen (nach SGB II oder Kinderzuschlag) nicht oberhalb eines bestimmten Einkommens entziehen würde.

Finanzierung

Typischerweise scheitern Grundeinkommenskonzepte an ihrer Finanzierung. Für den Fall der Kindergrundsicherung ist die Finanzierungsfrage jedoch weniger problematisch, da das Grundeinkommen für Kinder nicht universell (also nicht an alle Teile der Bevölkerung) ausgezahlt werden würde. Auch ist die Deckung des sächlichen Existenzminimums für Kinder mit derzeit rund 400 Euro verhältnismäßig gering, im Vergleich zum Existenzminimum für Erwachsene. Zudem existieren bereits viele verschiedene Transfers für Kinder, die ersetzt werden könnten, sodass

¹⁷ Die berechnete Gesamtregelleistung wird dabei um die angerechneten Einkommen reduziert.

Tabelle 2

Durchschnittliches Haushaltsbudget von Bedarfsgemeinschaften

in Euro pro Monat

	Insgesamt	Bedarfsgemeinschaft Alleinerziehende			Partner-Bedarfsgemeinschaft mit Kindern		
		Kinderzahl					
		1	2	3	1	2	3
Bedarfe Gesamtregelleistung	1110,86	1231,48	1585,06	2020,81	1599,71	1945,50	2544,14
Angerechnetes Einkommen	320,17	461,49	683,50	905,05	598,40	778,25	1008,25
Kürzungsbetrag durch Sanktionen	4,65	3,11	2,80	3,01	5,57	5,35	5,24
Zahlungsanspruch Gesamtregelleistung	786,33	767,25	899,48	1113,79	996,16	1162,62	1531,85
Regelbedarf Arbeitslosengeld II	354,41	289,53	306,96	354,93	440,48	479,93	579,49
Regelbedarf Sozialgeld	24,61	20,81	45,97	103,74	38,67	81,15	183,86
Kosten der Unterkunft	384,77	375,85	420,19	502,29	508,49	593,53	759,62
Mehrbedarfe	22,54	81,06	126,35	152,82	8,52	8,02	8,87
Verfügbares Einkommen	395,07	549,01	762,66	954,02	758,63	938,06	1130,60
Haushaltsbudget	1181,40	1316,26	1662,14	2067,81	1754,79	2100,68	2662,45

Quelle: Bundesagentur für Arbeit: Kinder in Bedarfsgemeinschaften (Monatszahlen), Dezember 2017.

einer kräftigen Erhöhung des Kindergelds die Haushaltsentlastungen unter Berücksichtigung der Abschaffung verschiedener weiterer Transfers gegenüberstehen.

Abbildung 6 illustriert die Entwicklung der Ausgaben für das Kindergeld von 2014 bis 2023. Bei den rund 18 Mio. Kindergeldkindern ergibt sich bei heute 194 (bzw. je nach Kinderzahl 200 oder 225) Euro Kindergeld pro Kind ein Transfervolumen in Höhe von 41,7 Mrd. Euro für 2018. Die von der Großen Koalition vorgesehenen Kindergelderhöhungen von 10 bzw. 15 Euro zum 1. Juli 2019 bzw. Januar 2021 ergeben dann Bruttokosten in Höhe von zusätzlich 1,1 Mrd. Euro bzw. 2,1 Mrd. Euro in den Jahren 2019 und 2020. Ab 2021 kosten die Erhöhungen insgesamt rund 5,3 Mrd. Euro jährlich. Werden makroökonomische Rückwirkungen berücksichtigt und unterstellt man einen gesamtwirtschaftlichen Multiplikator von rund 1 sowie eine Abgabenquote von ca. 40 %, ergibt sich eine teilweise Selbstfinanzierung dieser Leistungen in Höhe von 40 %. Die tatsächlichen Nettokosten der im Koalitionsvertrag festgelegten Erhöhungen (nach makroökonomischen Rückwirkungen) für den Staatshaushalt betragen dann ca. 3,2 Mrd. Euro im Jahr 2021.

Eine Grundsicherung für Kinder bzw. ein Kindergrundeinkommen durch eine weitere Erhöhung des Kindergelds in zwei Schritten auf 300 bzw. 400 Euro in den Jahren 2019 und 2020 ergibt dann zusätzlich Bruttokosten in Höhe von 21 Mrd. Euro bzw. 41,5 Mrd. Euro in den Jahren 2019 und 2020. Auch hier dürfte die makroökonomische Reaktion unter gegebenen Annahmen die Nettokosten auf rund 12,8 Mrd. Euro bzw. 24,8 Mrd. Euro 2019 bzw. 2020 reduzieren. Zur Sicherung der relativen Einkommensposition von Familien wäre es sinnvoll, diese Beträge ab 2021 mit

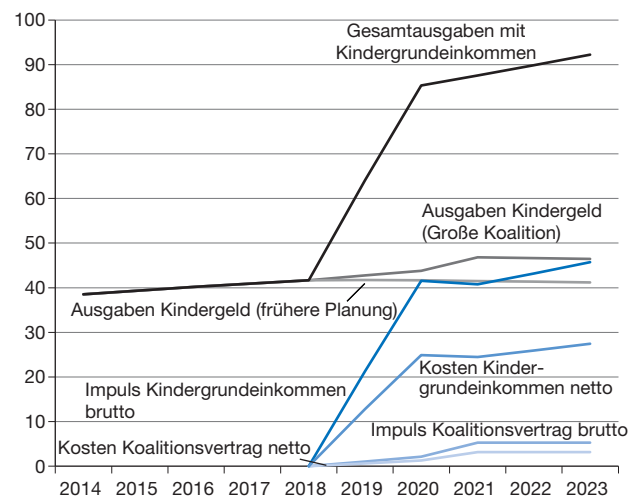
rund 3 % fortzuschreiben, was Ausgabenanpassungen in den Folgejahren nach sich zieht. So würde aber vermieden werden, dass das Kindergeld real und als Anteil am BIP in jedem Jahr zunehmend abschmilzt.

Natürlich könnten diese Nettokosten unter Berücksichtigung der Abschaffung einer Vielzahl anderer Transfers und infolge von Verwaltungsvereinfachung erheblich geringer ausfallen. Nicht berücksichtigt ist hier beispielsweise, dass diverse Transfers entfallen würden. So würden

Abbildung 6

Kosten eines Kindergrundeinkommens für Kinder in zwei Schritten bis 2020

in Mrd. Euro



Quelle: eigene Berechnungen.

der Kinderzuschlag, die erhöhte Entlastung durch den Kinderfreibetrag sowie diverse Leistungen des SGB II für Familien mit dieser Erhöhung entfallen. Gleichzeitig wäre zu prüfen, welche anderen familienpolitischen Leistungen verrechnet werden könnten. Infrage kommen etwa das Betreuungsgeld oder Teile der Leistungen des BaföG. Eine Abschaffung des Ehegattensplittings zugunsten einer Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag könnte beispielsweise gut 15 Mrd. Euro Mehreinnahmen erzielen.¹⁸ Zur Gegenfinanzierung ließe sich auch auf Steuersenkungen verzichten, die nicht kleine und mittlere Einkommen entlasten, sondern in erster Linie Spitzenverdiener. So ist im Koalitionsvertrag vorgesehen, ab 2021 den Solidaritätszuschlag teilweise abzuschaffen, was rund 10 Mrd. Euro kosten soll. Auch wäre zu prüfen, ob zusätzlich geplante Leistungen wie das Baukindergeld integriert werden könnten. Aber auch ohne Berücksichtigung makroökonomischer Rückwirkungen und der Anrechnung anderer Leistungen sowie ohne gegenfinanzierende Maßnahmen würden die Ausgaben für eine Grundsicherung für Kinder nicht die derzeit geschätzten Budgetüberschüsse in Höhe von rund 40 Mrd. Euro überschreiten. Berücksichtigt werden sollte auch, dass eine Entlastung kleiner und mittlerer Einkommen die Binnen- nachfrage stärken und die Ungleichgewichte in der Leistungsbilanz reduzieren könnte, was als Beitrag zur Stabilisierung der Eurozone betrachtet werden könnte.¹⁹

Fazit

Die von der Bundesregierung geplanten Erhöhungen familienpolitischer Leistungen sind zu begrüßen. Allerdings kann die Erhöhung des Kindergelds lediglich die Inflation der vergangenen Jahre ausgleichen. Als Anteil am Bruttoinlandsprodukt geht das Kindergeld zurück. Die geplante Erweiterung des Kinderzuschlags zu einer Grundsiche-

rung ist ebenfalls wünschenswert. Strittig ist jedoch, wie hoch der Transferentzug sein darf und welche Teile der Gesellschaft man mit den Einkommensprüfungen des Kinderzuschlags befassen möchte. Hier wäre eine großzügigere Lösung vorstellbar, die auf Transferentzug ganz verzichtet und die Kindergrundsicherung einkommensunabhängig (also als Grundeinkommen) vorsieht.

Stattdessen plant die Bundesregierung umfangreichere Entlastungen, die nicht den kleinen und mittleren Einkommen und Familien, sondern den Besserverdienern zugutekommen, was angesichts der häufig sehr schwachen Einkommensposition von Kindern und Familien nicht nachvollziehbar ist. Einfacher und als Entlastung für Familien mit kleinen und mittleren Einkommen deutlich effizienter wäre die Zusammenlegung von Kindergeld und Kinderzuschlag zu einem Kindergrundeinkommen (bzw. Kindergrundsicherung) in Höhe von rund 400 Euro pro Monat und Kind. Dabei würde der Transferentzug entfallen und damit die Belastung kleiner Einkommen reduziert. Ein Großteil der Familien mit kleinen Einkommen könnte zudem auf zusätzliche Transfers aus dem SGB II verzichten. Damit würde die Abhängigkeit von Familien von Leistungen des SGB II reduziert, was arbeitsmarktpolitisch in diesen Einkommensbereichen von besonderer Bedeutung ist, weil sich die Arbeitsanreize für diejenigen erhöhen, die nicht mehr auf Transfers nach dem SGB II (bzw. Kinderzuschlag) angewiesen sind.

Die finanzielle Belastung einer solchen Reform für die öffentlichen Haushalte wäre überschaubar und könnte überwiegend durch die Abschaffung bzw. Fusion mit anderen familienpolitischen Leistungen gedeckt werden. Die öffentlichen Haushalte würden weiterhin mit Überschüssen abschließen. Allerdings kann die Erhöhung monetärer Leistungen nicht als Ersatz für Sachleistungen und Bildungsinvestitionen dienen. In Deutschland wird der soziale Aufstieg über die Generationen hinweg von der OECD als besonders schwer eingeschätzt, was nicht allein durch erhöhte monetäre Transfers gelöst werden kann. Ein Programm zur Förderung von Kindern und Familien sollte ergänzend auch Investitionen in Bildung und Betreuung beinhalten.

18 Vgl. S. Bach, B. Fischer, P. Haan, K. Wrohlich: Ehegattensplitting mit übertragbarem Grundfreibetrag schafft fiskalische Spielräume, in: DIW Wochenbericht, 2017, H. 13, S. 247-255.

19 Vgl. C. C. von Weizsäcker: Europas Mitte – Mit einer Leistungsbilanzbremse könnte Deutschland für neuen Zusammenhalt unter den Partnern sorgen, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 17. Jg. (2016), H. 4, S. 1-10.

Title: A Basic Income Guarantee for Children in Germany

Abstract: Children in Germany are disproportionately threatened by poverty. And despite the favourable macroeconomic situation, families rely increasingly on social assistance. The federal government wants to increase additional child benefits and reduce the marginal transfer withdrawal rate, which will increase the marginal burden on the middle class. To solve this dilemma, this article suggests increasing child benefits to approximately 400 Euro. The transfer withdrawal rate and the burden on small income families would decrease and administrative expenses would go down. The article also discusses the effects on income distribution, labour market incentives and fiscal policies.

JEL Classification: H60, I38, J32