

Aktualisierung der Kostenschätzung für eine Kindergrundsicherung (Stand: Januar 2017)

1 Vorliegende Schätzungen – ein kurzer Rückblick

Das von der Hans-Böckler-Stiftung geförderte Projekt „Vom Kindergeld zu einer Grundsicherung für Kinder“ wurde im Jahr 2009 bearbeitet und nach Erweiterung um Analysen über Reformvorschläge zum Kinderzuschlag Ende 2010 abgeschlossen. Die Arbeiten umfassten Schätzungen der fiskalischen Nettokosten der einbezogenen Reformkonzepte – sowohl mit makroanalytischem Ansatz als auch auf Basis eines Mikrosimulationsmodells –, waren aber insbesondere auf mikroanalytisch abgeleitete Verteilungswirkungen unter Berücksichtigung einer einfach konzipierten Finanzierungsvariante (proportionaler Zuschlag auf die Einkommensteuer) konzentriert (Becker/Hauser 2012). Im Jahr 2012 erfolgte eine erste Aktualisierung der Kostenschätzungen – ohne Verteilungsanalysen –, wobei nur die Kindergrundsicherung berücksichtigt wurde, diese allerdings mit der ursprünglichen und einer neueren (revidierten) Variante (Becker 2012). Erstere bezieht alle Kinder und Jugendliche ein, die nach derzeitigem Recht Anspruch auf Kindergeld haben (im Weiteren kurz: Kindergeld-Kinder), Letztere ist auf Minderjährige beschränkt und sieht für volljährige Kindergeld-Kinder lediglich ein pauschales Kindergeld in Höhe des maximalen Kinderfreibetragseffekts vor¹. Mit der aktualisierten Schätzung 2012 wurden zwei gegenläufige Entwicklungen berücksichtigt: die Minderung der Mehrkosten der Reform gegenüber dem Status quo infolge der zwischenzeitlich eingetretenen Erhöhungen des Kindergeldes und die Steigerung der Reformkosten wegen der mit dem achten Existenzminimumbericht festgesetzte Erhöhung des kindlichen Existenzminimums. Diese und weitere institutionelle Gegebenheiten haben sich freilich weiter verändert. Folglich ist eine Neuberechnung der Reformkosten notwendig, wobei im Weiteren nur die vom Bündnis Kindergrundsicherung präferierte – revidierte – Variante berücksichtigt wird.

2 Konzept und Grundlagen der aktualisierten Kostenschätzung

Während die bisher vorgelegten Schätzungen jeweils eine makro- *und* eine mikroanalytisch fundierte Variante umfassten, erfolgt die folgende nochmalige Aktualisierung ausschließlich auf der Basis von Makrodaten. Denn eine Neuauflage des Mikrosimulationsmodells ist im gegebenen Rahmen nicht möglich, und zudem halten sich die Abweichungen zwischen den Ergebnissen der Berechnungsalternativen nach bisherigen Erfahrungen in Grenzen.

Unter Berücksichtigung von verfassungsrechtlichen Vorgaben für das von der Einkommensbesteuerung freizustellende Existenzminimum (11. Existenzminimumbericht²) ergeben sich die im oberen Block von Tabelle 1 grau markierten alternativen Höchstbeträge (Summe der

¹ Bündnis Kindergrundsicherung o. J. Im Rahmen des revidierten Ansatzes wird eine Ausweitung der Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) diskutiert; konkrete Überlegungen dazu liegen aber noch nicht vor, so dass potenzielle Mehrkosten beim BAföG bisher nicht einbezogen werden können.

² Download von <http://www.bmf.bund.de>.

kindbedingten Freibeträge) und Mindestbeträge (maximaler steuerlicher Entlastungsbetrag) der Kindergrundsicherung. Die Alternativen unterscheiden sich in der Höhe des Freibetrags für Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsaufwand (BEA). Mit der einen Variante wird der derzeit im Einkommensteuergesetz verankerte Betrag von 220 € monatlich übernommen (BMF-Variante). Für diesen wird im Existenzminimumbericht allerdings – wie schon bisher – keine Berechnung vorgelegt, sondern lediglich ohne weitere Prüfung festgestellt, dass mit den kindbedingten Freibeträgen insgesamt den verfassungsrechtlichen Anforderungen für 2017 und 2018 entsprochen werde³. Die 2010 erfolgte, empirisch in keiner Weise fundierte Erhöhung um 40 Euro bzw. 22,2% kann damit aber nicht als verfassungsrechtlich obligatorisch (unabdingbar) angesehen werden; vielmehr scheint sie über das Notwendige hinauszugehen und ist folglich nicht zwingend für die Höhe der Kindergrundsicherung. Deshalb wird im Modell des Bündnisses für Kindergrundsicherung (Bündnis KGS) der 2009 gültige BEA-Freibetrag von 180 € monatlich als ausreichend unterstellt (KGS-Variante). Die markierten Rahmendaten gehen im Zusammenhang mit der aktuellen Zahl der Kindergeld-Kinder in die Schätzung der *Bruttokosten* einer Kindergrundsicherung ein.

Tabelle 1: Grundlagen der Kostenschätzung – maßgebliche steuerliche und sozialrechtliche Regelungen 2017

Einkommensteuerrecht				
	11. Existenzminimumbericht (BMF-Variante)		Bündnis Kindergrundsicherung (KGS-Variante)	
	jährlich	monatlich	jährlich	monatlich
sächliches ExMin	4.716 €	393 €	4.716 €	393 €
BEA-Freibetrag	2.640 €	220 €	2.160 €	180 €
Summe	7.356 €	613 €	6.876 €	573 €
maximaler steuerlicher Entlastungsbetrag				
– Grenzsteuersatz 42%	3.259 €	272 €	3.047 €	254 €
– Grenzsteuersatz 45%	3.492 €	291 €	3.264 €	272 €
Sozialleistungsrecht (monatliche Beträge)				
Kindergeld			Regelbedarfe	
– 1. und 2. Kind	192 €		– unter 6 Jahre	237 €
– 3. Kind	198 €		– 6 bis unter 14 Jahre	291 €
– 4. und weitere(s) Kind(er)	223 €		– 14 bis unter 18 Jahre	311 €
Kinderzuschlag (Höchstbetrag)	170 €		BuT-Paket	individuell

Quellen: Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2018 (11. Existenzminimumbericht des Bundesministeriums der Finanzen, Berlin); Bündnis Kindergrundsicherung (o. J.), S. 3.

Im unteren Block von Tabelle 1 sind wesentliche Regelungen des Sozialrechts mit monatlichen Beträgen im Jahr 2017 ausgewiesen, die bei der Schätzung der *Nettokosten* bei Einführung einer Kindergrundsicherung zu berücksichtigen sind. Aus dem aktuellen Volumen dieser und einiger weiterer Transfers resultieren die potenziellen Einsparungen, die den Bruttokosten gegenzurechnen sind. Die Minderausgaben können allerdings nicht analog wie die Bruttokosten hochgerechnet werden. Denn beim Kinderzuschlag sowie bei den Regelbedarfen nach dem SGB II bzw. XII handelt es sich um Höchstbeträge, die im Einzelfall um anzurechnende Einkommen gemindert werden, und die Inanspruchnahme von Elementen des Bildungs- und

³ Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2018 (11. Existenzminimumbericht des Bundesministeriums der Finanzen, Berlin), S. 11; Download von <http://www.bmf.bund.de>.

Teilhabepekets ist individuell sehr unterschiedlich, insgesamt aber gering.⁴ Deshalb müssen Schätzungen auf der Basis verfügbarer Makroaggregate vorgenommen werden, die Ergebnisse sind teilweise mit größeren Unsicherheiten behaftet als das ermittelte Volumen der Bruttokosten.

3 Bruttokosten der Kindergrundsicherung (revidierte Variante), Einsparungen und Steuermehreinnahmen

Für 2017 wird von insgesamt 17,264 Mio. Kindergeld-Kindern und damit von einer gegenüber 2015 unveränderten Zahl ausgegangen.⁵ Dies erscheint insofern als gerechtfertigt als auch für den Zeitraum 2011 bis 2015 eine ungefähre Konstanz der Anspruchsberechtigten zu beobachten ist und die Flüchtlingszuwanderung der letzten Jahre der Annahme eines deutlichen Rückgangs entgegensteht. Die für die Reformkosten wesentliche Altersstruktur der Kindergeld-Kinder (Tabelle 2, Block I) ergibt sich aus eigenen Auswertungen des Sozio-oekonomischen Panels für 2014 (SOEP v31) – hier wurde ebenfalls von möglichen kleinen Veränderungen bis 2017 abgesehen. Auf der Basis dieser Zahlen und der in Tabelle 1 ausgewiesenen alternativen Höchstbeträge der Kindergrundsicherung resultieren Bruttoaufwendungen von knapp 102 Mrd. bei Annahme eines BEA-Aufwands von 180 € monatlich (Existenzminimum insgesamt: 573 €, KGS-Variante) bzw. 109 Mrd. Euro bei Annahme eines BEA-Aufwands von 220 € monatlich (Existenzminimum insgesamt: 613 €, BMF-Variante) im Jahr 2017.

Die größte Position auf der Seite der Einsparungen ist das aktuelle *Kindergeld*. Bei der Schätzung der beim Übergang zu einer Kindergrundsicherung entfallenden Ausgaben wurde – wie bei der Zahl der Kindergeld-Kinder – an vorliegende Zahlen für 2015 angeknüpft; da seither das Kindergeld um 4 € monatlich erhöht wurde, sind allerdings darüber hinausgehende Ausgaben von 829 Mio. € ($4 \text{ €} * 12 * 17,264 \text{ Mio.}$) zu berücksichtigen, so dass sich Einsparungen von gut 40 Mrd. € ergeben. Hinzu kommen die im Bundeshaushaltsplan für 2017 veranschlagten – vergleichsweise geringen – Ausgaben für den *Kinderzuschlag* in Höhe von 475 Mio. €, so dass aus den beiden ersten Positionen im Block III der Tabelle 2 etwas 40,7 Mrd. € resultieren.

Schwieriger ist die Schätzung der Einsparungen durch den Wegfall von kindbedingten Leistungen im Rahmen der *Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II*.

- Hinsichtlich des Sozialgeldes wird der von der Bundesagentur für Arbeit ermittelte Durchschnittsbetrag von 19 € monatlich pro Bedarfsgemeinschaft (2016) hochgerechnet: Bei 3.285.370 Bedarfsgemeinschaften (Mai 2016) ergeben sich wegfallende Jahresausgaben von 749 Mio. €.
- Hinzu kommen Einsparungen bei den kindbedingten Kosten der Unterkunft und beim erhöhten Erwerbstätigenfreibetrag. Mangels aktueller Zahlen wird hier auf Ansätze aus dem Tableau ehe- und familienbezogener Leistungen von 2010 (BMFSFJ o. J.) zurückgegriffen: 2.486 Mio. € und 35,3 Mio. €. Die im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende erstatteten Kosten der Unterkunft sind zwar gestiegen; da aber faktische kindbedingte Wohnkosten, die über den in der Kindergrundsicherung enthaltenen Pauschbetrag hinausgehen, auch nach der Reform über das SGB II gedeckt werden müssten, sind die potenziellen Einsparungen ohnehin geringer als die derzeitigen entsprechenden Leistungen nach dem SGB II.

⁴ Evaluationsstudie

⁵ Die dieser und den weiteren Schätzungen zugrunde liegenden Quellen sind in den Fußnoten unter Tabelle 2 ausgewiesen.

- Potenzielle Einsparungen durch den Wegfall des Bildungs- und Teilhabepakets (BuT) werden nicht eingerechnet. Das derzeitige Kostenvolumen beläuft sich auf 569,5 Mio. € (Deutsche Bundesregierung 2016, S. 237) zuzüglich des schwer abschätzbaren, aber beträchtlichen Erfüllungsaufwands bei den Kommunen. Da aber auch bei Einführung der Kindergrundsicherung ein bisher nicht oder unzureichend gedeckter Bedarf bei der Lernförderung und Schulsozialarbeit bestehen bliebe, wird von einer entsprechenden Umschichtung der gegenwärtig für das BuT vorgesehenen Mittel ausgegangen.
- Neben den genannten Transfers für Kinder mit Sozialgeldanspruch müssten auch Leistungen nach dem SGB II für erwerbsfähige Kindergeld-Kinder als weiteres Einsparpotenzial berücksichtigt werden. Diese können allerdings nicht quantifiziert werden. Die Statistik der Bundesagentur für Arbeit weist zwar die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten unter 20 Jahren (Mai 2016: 406.765) und unter 25 Jahren (Mai 2016: 743.865) aus (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2016, S. 28); es ist aber völlig offen, wie hoch der Anteil der Kindergeld-Kinder daran ist und welche Zahlungsansprüche dieser Teilgruppe zuzurechnen sind.

Insgesamt resultiert aus der skizzierten vorsichtigen Schätzung von kindbedingten Leistungen nach dem SGB II ein Einsparvolumen von knapp 3,3 Mrd. €.

Wie bei den kindbedingten Kosten der Unterkunft liegen auch zum Wohngeldanteil und zum erhöhten Arbeitslosengeld I keine aktuellen Kostenaggregate vor. Vereinfachend werden wieder Finanzvolumen von 2010 angesetzt. Für den kindbedingten Anteil an den *Wohngeld*ausgaben wurden 902 Mio. € (BMFSFJ o. J., S. 6) ausgewiesen.⁶ Nach 2010 wurde das Wohngeld zwar systematisch reduziert – damit ist auch die Zahl der Empfängerhaushalte gesunken –, da die 2009 eingeführte Berücksichtigung von Heizkosten zum Januar 2011 wieder zurückgenommen wurde. Dem stehen allerdings Effekte der Wohngeldreform zum Januar 2016 gegenüber, mit der die Mieten- und Einkommensentwicklung seit 2009 und die Entwicklung der warmen Nebenkosten berücksichtigt werden sollen. Das Ministerium rechnet mit einem Anstieg der Wohngeld-Haushalte auf 870.000, von denen immerhin 320.000 infolge der Reform neu oder wieder wohngeldberechtigt seien.⁷ Inwieweit damit wieder eine Annäherung an das Fördervolumen für Kinder des Jahres 2010 erreicht wird, muss vorerst offen bleiben.

Die kindbedingten Erhöhungen beim *Arbeitslosengeld I*⁸ wurden 2010 mit 656 Mio. € angegeben (BMFSFJ o. J., S. 9). Dies führt allerdings zu einer tendenziellen Überschätzung von Einsparungen, da die Zahlungen von Arbeitslosengeld I im Zuge des allgemeinen Rückgangs der registrierten Arbeitslosigkeit ebenfalls abgenommen haben. Im Jahresdurchschnitt 2010 betrug die Anzahl der Empfänger 1.024 Tsd., im November 2016 waren es nur noch 713 Tsd., was einem Rückgang um 30% entspricht.⁹ Inwieweit davon Familien betroffen sind, ist aber ungewiss, so dass keine Korrektur der Zahl von 2010 vorgenommen wird – zumal diese im Rahmen der Schätzung des gesamten Einsparvolumens geringfügig wäre.

Von den Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) wird nur das *Schüler-BAföG* als Transferleistung, die bei Einführung der (revidierten Variante der) Kinder-

⁶ Die Grundlage dieser Schätzung wird allerdings nicht erläutert, vielmehr wird im Tableau ehe- und familienbezogener Leistungen angemerkt, dass ein kindbedingter Anteil am Wohngeld nicht ermittelbar ist. Mit 902 Mio. € wären immerhin gut die Hälfte der Gesamtausgaben von Bund und Ländern für Wohngeld im Jahr 2010 (1.761,2 Mio. €; BMUB 2015, S. 74) den Kindern zuzurechnen; der Anteil der Haushalte mit Kind(ern) an allen reinen Wohngeldhaushalten lag 2013 bei etwa 40% (ebd., S. 85). Bei der Schätzung des BMFSFJ wird möglicherweise davon ausgegangen, dass die Wohngeld-Haushalte mit Kindern nur wegen der Kinder anspruchsberechtigt sind.

⁷ www.bmub.bund.de/service/publikationen/downloads/details/artikel/wohngeldreform-zum-1-januar-2016/

⁸ Das Arbeitslosengeld beträgt 67% statt 60% (Berechtigte ohne Kinder) des Nettoentgelts.

⁹ zr-alg-d-0-xlsx, Download von <https://statistik.arbeitsagentur.de> am 02.02.2017.

Tabelle 2: Fiskalische Effekte alternativer Varianten der Kindergrundsicherung (KGS)¹
– Aktualisierte Schätzergebnisse für Bruttoaufwendungen, Einsparungen bei Transfers, Mehr-
aufkommen bei der Lohn-/Einkommensteuer und Nettobelastungen

I. Basis: Zahl der Kindergeld (KiG)-Kinder¹	17.264.000	
<i>darunter:</i>	12.580.277	
– unter 18 Jahren	4.683.723	
– volljährig		
	Annahme zum BEA-Aufwand	
	180 € p. M. (KGS-Variante)	220 € p. M. (BMF-Variante)
II. Bruttoaufwendungen (Mio. € im Jahr)		
Kinder unter 18 Jahren	86.502	92.541
volljährige KiG-Kinder	15.288	16.356
<i>Bruttoaufwendungen insgesamt</i>	101.790	108.897
III. Einsparungen (Mio. € im Jahr) bei ...		
1. Kindergeld ²	40.229	
2. Kinderzuschlag ³	475	
3. Sozialgeld, kindbedingte KdU ⁴	3.270	
4. Wohngeld ⁵	902	
5. Arbeitslosengeld I ⁶	656	
6. Ausbildungsförderung ⁷	903	
7. Unterhaltsvorschuss ⁸	870	
8. besondere Familienzuschläge ⁹	1.352	
<i>Einsparungen insgesamt</i>	48.657	
IV. Steuermehreinnahmen (Mio. € im Jahr)		
9. Wegfall der kindbedingten Freibeträge ¹⁰	2.818	2.818
10. Wegfall des steuerlichen Abzugs von Kinderbetreuungskosten ¹¹	593	593
11. Besteuerung der Kindergrundsicherung ¹²		
Kinder unter 18 Jahren	21.626	23.135
volljährige KiG-Kinder	0	0
<i>Steuermehreinnahmen insgesamt</i>	25.037	26.546
V. Nettobelastung (Mio. € im Jahr)	28.096	33.693
<i>Nachrichtlich (Mio. € im Jahr):</i> Bruttomehraufwand (Saldo Positionen II und III.1)	61.561	68.668
<i>Nachrichtlich (potenzielle Gegenfinanzierung):</i> Steuermehreinnahmen durch Übergang vom Ehegattensplitting zu übertragbarem Grundfreibetrag		
– Effekt im Status quo (Mio. € im Jahr) ¹³	10.630	10.630
– Effekt durch höhere Besteuerung der Kindergrundsicherung (Mio. € im Jahr)	865	925
Gesamteffekt (Mio. € im Jahr)	11.495	11.555

¹ Kindergeld-Kinder insgesamt: BMF 2016, S. 51; Altersstruktur der Kindergeld-Kinder: eigene Auswertungen des SOEP 2014 (SOEP v31).

² Ausgaben für Kindergeld 2015: 39.400 Mio. € (BMF 2016, S. 51), Addition der hochgerechneten Erhöhung bis 2017 um 4 € monatlich (829 Mio. € im Jahr).

³ Ausgaben für Kinderzuschlag: Soll 2017 laut Bundeshaushaltsplan 2016, S. 11 von Einzelplan 17 (S. 2436 des Gesamtdokuments): 475 Mio. €.

⁴ Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2016, S. 8, 56, und BMFSFJ 2010 (Tableau ehe- und familienbezogener Leistungen 2010).

⁵ Prognos 2014, S. 14.

⁶ ebd.

⁷ nur für Schüler; BMF 2016, S. 58, Soll 2015.

⁸ ebd.

⁹ kindbedingte Familienzuschläge für Beamtinnen und Beamte; eigene Schätzung auf der Basis von BMF 2016, S. 51, Statistisches Bundesamt 2016, S. 62, 360.

¹⁰ BMF 2016, S. 51; für 2015 werden 2.740 Mio. € ausgewiesen, Erhöhung bis 2017 um 2,85% (entsprechend der Freibetragserrhöhung).

¹¹ BMF 2016, S. 57; für 2015 werden 550 Mio. € ausgewiesen, Erhöhung bis 2017 um 7,84% (analog zur Veränderung 2013 bis 2015).

¹² Annahme eines durchschnittlichen Grenzsteuersatzes von 25% (Becker/Hauser 2012, S. 43 f., 106).

¹³ Deutscher Bundestag 2016, S. 2.

grundsicherung entfallen könnte, angesehen. Nach aktuellen Statistiken wäre damit ein Einsparvolumen von 903 Mio. € verbunden (BMF 2016, S. 58). Auch die Zahlungen nach dem *Unterhaltungsvorschussgesetz* könnten in der Kindergrundsicherung aufgehen, was derzeit zu Minderausgaben von 870 Mio. € führen würde (ebd.). Da hier jedoch eine Reform mit erheblicher Ausweitung des Berechtigtenkreises beschlossen ist, dürfte das Einsparvolumen künftig noch höher ausfallen.

Schließlich wird für die besonderen *Familienzuschläge für Beamtinnen und Beamte* mit Kind(ern) ebenfalls angenommen, dass sie bei Einführung der Kindergrundsicherung entfallen könnten. Für das Jahr 2010 ist das entsprechende Finanzvolumen beim Bund mit 254 Mio. € beziffert worden (BMFSFJ o. J., S. 6), die entsprechenden Ausgaben der Länder und Kommunen fehlen jedoch in der Statistik. Becker und Hauser (2012, S. 43 f.) haben den Gesamtbetrag auf 1.700 Mio. € im Jahr 2007 geschätzt, nach einer (komplexen) eigenen Schätzung für 2017 (auf der Basis von Daten für 2015) sind es 1.352 Mio. €. Dabei war zunächst die Zahl der Kinder zu schätzen, wobei folgende Strukturen berücksichtigt wurden.

- Die Zahl der Kindergeld-Kinder ohne Kinder von Bediensteten von Bund, Ländern und Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden beläuft sich auf 14.548 Tsd. (Statistisches Bundesamt 2016, S. 62), die Zahl der Kindergeld-Kinder insgesamt auf 17.264 Tsd. (BMF 2016, S. 51). Demnach haben Beschäftigte im öffentlichen Dienst insgesamt 2.716 Tsd. Kinder.
- Von den Beschäftigten im öffentlichen Dienst sind 39,5% Beamtinnen/Beamte, Richter/-innen sowie Berufs- und Zeitsoldaten/-soldatinnen. Diese Relation wird auf die Kinderzahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst (2.716 Tsd.) übertragen, so dass 1.073 Tsd. Kinder von Beamtinnen/Beamten u. ä. verbleiben.

Wenn von einem durchschnittlichen kindbedingten Familienzuschlag von 150 € monatlich ausgegangen wird, resultieren etwa 1.931 Mio. € im Jahr. Da es sich um zu versteuernde Bruttobeträge handelt, verringert sich die Einsparung um die entfallende Einkommensteuer. Wenn von einem Grenzsteuersatz von 30% ausgegangen wird, ergeben sich als Nettoeinsparung knapp 1.352 Mio. €.

Aus den einzelnen wegfallenden Transfers resultiert ein Einsparvolumen von insgesamt 48.657 Mio. €. Daneben fallen Steuermehreinnahmen (Block IV in Tabelle 2) durch den *Wegfall der kindbedingten Freibeträge und des steuerlichen Abzugs von Kinderbetreuungskosten* an. Die für 2015 veröffentlichten Finanzvolumen (BMF 2016, S. 51, 57) werden entsprechend der bis 2017 erfolgten Erhöhung des Kinderfreibetrags bzw. analog zur Veränderung zwischen 2013 und 2015 fortgeschrieben, so dass 2.818 Mio. € bzw. 593 Mio. € resultieren. Für

die Schätzung der Einnahmen aus der *Besteuerung der Kindergrundsicherung* wird schließlich – wie in der Studie von Becker und Hauser (2012, S. 43 f., 106) – von einem Grenzsteuersatz von 25% im Durchschnitt der Familien ausgegangen; diese Annahme wurde mit den Ergebnissen des damals entwickelten Mikrosimulationsmodells bestätigt. Im Falle der KGS-Variante der Kindergrundsicherung (berücksichtigter BEA-Aufwand: 180 € pro Monat und Kind) ergäbe sich ein Rückfluss aus den Bruttoausgaben von 21.626 Mio. €, im Falle der BMF-Variante mit dem höheren Ansatz von Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsaufwand (220 € pro Monat und Kind) ein Steuerrückfluss von 23.135 Mio. €. Insgesamt resultieren Steuermehreinnahmen von 25.037 Mio. € bzw. 26.546 Mio. €.

4 Nettokosten und Ausblick auf Finanzierungsmöglichkeiten

Aus den Bruttoaufwendungen für die Kindergrundsicherung ergibt sich nach Abzug von Einsparungen und Steuermehreinnahmen eine fiskalische *Nettobelastung von 28.096 Mio. € (KGS-Variante) bzw. 33.693 Mio. € (BMF-Variante)*. Zur Finanzierung wird häufig eine Abschaffung des Ehegattensplittings gefordert. Diese Option ist zwar eher mittel- als kurzfristig umsetzbar, da rechtliche Fragen noch ungeklärt und Vertrauensschutzmaßnahmen zu bedenken sind und zudem die politischen Machtverhältnisse dem entgegenstehen. Aber auch die Kindergrundsicherung ist ein mittel- bis langfristiges „Zukunftsprojekt“, so dass eine Umgestaltung der Einkommensbesteuerung durchaus mitgedacht werden kann. Im untersten Block der Tabelle 2 sind nachrichtlich die Steuermehreinnahmen durch den *Übergang vom Ehegattensplitting zum übertragbaren Grundfreibetrag* ausgewiesen. Dabei ist nicht nur der Effekt im Status quo zu berücksichtigen, der auf 10.630 Mio. € geschätzt wird (Deutscher Bundestag 2016, S. 2). Darüber hinaus würden auch die Einnahmen aus der Besteuerung der Kindergrundsicherung höher ausfallen. Zur Abschätzung dieses weiteren Effekts wird auf Ergebnisse der Einkommensteuerstatistik 2011 zurückgegriffen – neuer Zahlen sind nicht verfügbar.

- Das Einkommensteueraufkommen 2011 belief sich mit 171.745 Mio. € im Jahr 2011 auf 73,27% des Aufkommens im Jahr 2016 (234.400 Mio. €) (BMF 2016, S. 12).
- Dementsprechend können die Steuermehreinnahmen infolge des Übergangs zum übertragbaren Grundfreibetrag für 2011 auf 7.789 Mio. € geschätzt werden ($10.630 \text{ Mio. €} \cdot [0,7327]$). Dies entspricht 0,8% des Aggregats der in der Einkommensteuerstatistik erfassten Einkommen im Jahr 2011 (974.200 Mio. €) (BMF 2016, S. 36).
- Dementsprechend wird eine Steigerung des Aufkommens aus der Besteuerung der Kindergrundsicherung von gerundet 1% der Bruttoaufwendungen angenommen, das entspricht einem Volumen von 865 Mio. € (KGS-Variante) bzw. 925 Mio. € (BMF-Variante).

Nach Berücksichtigung potenzieller Mehreinnahmen von etwa 11.500 Mio. € durch die Änderung der Einkommensbesteuerung von Ehepaaren verbleibt eine Finanzierungslücke von 16.601 Mio. € (KGS-Variante) bzw. 22.138 Mio. € (BMF-Variante). Sie könnte durch eine Verschärfung der Progression der Einkommensbesteuerung und/oder durch die Wiedereinsetzung der Vermögensteuer geschlossen werden. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass jede Erhöhung des Spitzensteuersatzes wegen einschlägiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu einer Erhöhung des Mindestbetrags der Kindergrundsicherung und damit zu höheren Bruttoaufwendungen führen würde. Bei Erwägungen zur Gegenfinanzierung auch durch Änderungen der indirekten Steuern ist wiederum zu berücksichtigen, dass diese letztlich auch die Höhe des kindlichen (sowie des elterlichen) Existenzminimums und damit wiederum die Bruttokosten (sowie das Einkommensteueraufkommen) beeinflussen. Bei der Konzipierung der Finanzierung der Kindergrundsicherung sind also komplexe Zusammenhänge

und, last but not least, auch die Prämisse vertikaler Verteilungsgerechtigkeit zu beachten – es sollten keine neuen „Schieflagen“ in der Wohlstandsverteilung entstehen.

Letztlich ist die Größe der Finanzierungslücke aber entscheidend von der Höhe des kindlichen Existenzminimums abhängig. Da die derzeitigen Berechnungen des sächlichen Existenzminimums methodisch nicht haltbar sind und eine empirische Fundierung des BEA-Aufwands völlig fehlt (Becker 2016a, dies. 2016b), sollte vorrangig eine Neuermittlung der Mindestbedarfe erfolgen, um dann die Bruttokosten der Kindergrundsicherung realistisch zu ermitteln. Darüber hinaus könnte eine – möglicherweise übergangsweise – Modifizierung des Konzepts der Kindergrundsicherung dahingehend erwogen werden, den Höchstbetrag nicht mit dem jeweiligen elterlichen Grenzsteuersatz, sondern auf der Basis eines besonderen Tarifs mit höheren Entzugsraten abzuschmelzen.

Literatur

Becker, Irene (2016a): Regelbedarfsbemessung: Gutachten zum Gesetzentwurf 2016 für die Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband. Riedstadt.

Becker, Irene (2016b) unter Mitarbeit von Verena Tobsch: Regelbedarfsbemessung – methodisch konsistente Berechnungen auf Basis der EVS 2013 unter Berücksichtigung von normativen Vorgaben der Diakonie Deutschland. Projektbericht im Auftrag der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband. Riedstadt.

Becker, Irene, Richard Hauser (2012): Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag: Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge. WSI-Diskussionspapier Nr. 180. Düsseldorf.

Bundshaushaltsplan (2016): Gesetz über die Feststellung des Bundshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2017 (Haushaltsgesetz 2017) vom 20. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3016).

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2016): Datensammlung zur Steuerpolitik. Stand: Februar 2016. Berlin.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (o. J.): Bestandsaufnahme der familienbezogenen Leistungen und Maßnahmen des Staates im Jahr 2010. Berlin.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (2015): Wohngeld- und Mietenbericht 2014. Berlin, 28.10.2015. Download von www.bmub.bund.de/themen/stadt-wohnen/wohnungswirtschaft/wohngeld-und-mietenbericht

Bündnis Kindergrundsicherung (o. J.): FAQs zum Konzept Kindergrundsicherung. www.kinderarmut-hat-folgen.de

Deutsche Bundesregierung (2016): Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Reihe Lebenslagen in Deutschland. Entwurf, Stand Dezember 2016, Berlin.

Deutscher Bundestag (2016): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Lisa Paus, Kerstin Andreae, Dr. Thomas Gambke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/6828 –. Drucksache 18/7212. Berlin.

Prognos (2014): Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland. Endbericht. Auftraggeber: Bundesministerium der Finanzen und Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2016): Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende. September 2016. Nürnberg.

Statistisches Bundesamt (2016): Statistisches Jahrbuch 2016. Wiesbaden.