Das Teilhabegeld für Kinder und Jugendliche:

Gestaltungsoptionen und Modellrechnungen

Martin Werding und Sebastian Pehle

RUHR UNIVERSITÄT BOCHUM RUB

BertelsmannStiftung

Das Teilhabegeld für Kinder und Jugendliche:

Gestaltungsoptionen und Modellrechnungen

Martin Werding und Sebastian Pehle

In dieser Studie werden verschiedene Gestaltungsmöglichkeiten für das Teilhabegeld für Kinder und Jugendliche betrachtet, das die Bertelsmann Stiftung, unterstützt durch einen Expertenbeirat, in den vergangenen Jahren erarbeitet hat. Das Teilhabegeld stellt eines von mehreren Kernelementen eines Konzepts dar, mit dem die Existenz von Kindern und Jugendlichen gesichert und ihre gesellschaftliche Teilhabe gewährleistet werden soll. Für verschiedene Varianten des Teilhabegelds werden dabei insbesondere die fiskalischen Kosten sowie absehbare Verteilungswirkungen abgeschätzt. Dies geschieht im Vergleich zu den derzeit geltenden Regelungen, die das Teilhabegeld teilweise bündelt und ersetzt – mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen, durch die sich insgesamt eine gewisse Bandbreite der Effekte ergibt. Die Resultate führen nicht zu einem definitiven Vorschlag für die Ausgestaltung des Teilhabegelds. Sie weisen aber auf Zusammenhänge zwischen Gestaltungsoptionen und Auswirkungen hin, die als Grundlage für weitergehende Diskussionen über die Existenzsicherung von Kindern und Jugendlichen dienen können.

Mit einer Einführung des Teilhabegelds gelingt es in jedem Fall, die finanzielle Situation von Kindern und Jugendlichen in einkommensschwachen Familien zu verbessern. In der unteren Variante konzentriert es vor allem bisher schon eingesetzte Mittel stärker auf einkommensschwache Familien und erhöht die ihnen gewährten Leistungen leicht. In der oberen Variante führt das Teilhabegeld zu deutlich höheren Leistungen für Kinder und Jugendliche in einkommensschwachen Haushalten. In beiden Varianten zeigt sich, dass das Teilhabegeld die finanzielle Situation einkommensschwacher Familien mit steigender Kinderzahl weiter verbessert und auch Kinder und Jugendliche in Ein-Eltern-Haushalten erreicht. Zudem führt das Teilhabegeld zu einer Glättung des Systems finanzieller Leistungen an Kinder bzw. Familien und vermeidet Abbruchkanten bzw. „Sprünge", die an Schnittstellen der aktuell geltenden Regelungen entstehen.

Die Modellrechnungen zeigen aber auch, dass das Teilhabgeld – je nach konkreter Ausgestaltung – bei Haushalten mit mittleren und höheren Einkommen zu „Verlusten" gegenüber den heutigen Regelungen führen kann. Außerdem bringt eine Einführung des Teilhabegelds und damit eine gezielte Bekämpfung von Kinderarmut Mehrausgaben mit sich: Sie liegen in den hier berechneten Varianten zwischen 1,4 Mrd. Euro pro Jahr (untere Variante) und bis zu 25,2 Mrd. Euro (obere Variante mit Vertrauensschutz, ohne Verlierer).

Die Berechnungen dazu zeigen, dass sowohl die fiskalischen Kosten als auch das Ausmaß finanzieller Einbußen im Bereich mittlerer und höherer Einkommen gestaltbar sind. Die wichtigsten Ansatzpunkte dafür sind die Höhe des Teilhabegelds, die Abschmelzrate bei steigendem Einkommen und das Einsetzen des Abschmelzens. Hier hat die Politik Entscheidungsspielräume.

Dabei gilt es aber zu beachten, dass die Höhe des Teilhabegelds die tatsächlichen Bedarfe von Kindern und Jugendlichen für gutes Aufwachsen und umfassende Teilhabe decken muss, um Kinderarmut und ihre Folgen zu vermeiden. Die Höhe des Teilhabegelds ist allerdings auch nicht der wichtigste Kostentreiber. Die höheren Mehrausgaben in der oberen gegenüber der unteren Variante resultieren eher aus der später einsetzenden, insgesamt langsameren Reduktion des Teilhabegelds als aus der maximalen Höhe dieser Leistungen.

RUHR UNIVERSITÄT BOCHUM RUB

BertelsmannStiftung

Inhalt

Vorwort 7

1 Einleitung 10

2 Gestaltung des Teilhabegelds: Grundlagen 12

2.1 Geltende Regelungen 12

2.2 Festlegungen 16

3 Gestaltung des Teilhabegelds: Varianten 19

3.1 Gestaltungsoptionen 19

3.2 Beispiele für verschiedene Haushaltstypen 23

4 Abschätzung der fiskalischen Kosten 31

4.1 Schätzgrundlagen 31

4.2 Resultate 36

5 Absehbare Verteilungswirkungen 39

5.1 Auswirkungen auf verschiedene Haushaltstypen 39

5.2 Gewinner und Verlierer: Überblick 44

6 Schlussfolgerungen 47

Literatur 50

Impressum 52

Abbildungen

Abbildung 2.1	Steuer-Transfer-System für Familien – geltendes Recht	13
Abbildung 2.2	Regelungen für Paare mit einem Kind – geltendes Recht	13
Abbildung 3.1	Das Teilhabegeld bei Paaren mit einem Kind	23
Abbildung 3.2	Das Teilhabegeld bei Paaren mit einem Kind im Kontext des Steuer-Transfer-Systems	26
Abbildung 3.3	Das Teilhabegeld bei Paaren mit zwei Kindern	27
Abbildung 3.4	Das Teilhabegeld bei Paaren mit drei Kindern	28
Abbildung 3.5	Das Teilhabegeld bei Alleinerziehenden mit einem Kind	29
Abbildung 3.6	Das Teilhabegeld bei Alleinerziehenden mit zwei Kindern	30
Abbildung 4.1	Erwerbsanreize des Teilhabegelds bei Paaren mit einem Kind	32
Abbildung 4.2	Familien und Kinder nach Haushaltstyp und Einkommen	35
Abbildung 4.3	Das Teilhabegeld bei Paaren mit einem Kind mit Sockelbetrag	38
Abbildung 5.1	Verteilungseffekte des Teilhabegelds bei Paaren mit einem Kind	40
Abbildung 5.2	Verteilungseffekte des Teilhabegelds bei Paaren mit zwei Kindern	41
Abbildung 5.3	Verteilungseffekte des Teilhabegelds bei Paaren mit drei Kindern	42
Abbildung 5.4	Verteilungseffekte des Teilhabegelds bei Alleinerziehenden mit einem Kind	43
Abbildung 5.5	Verteilungseffekte des Teilhabegelds bei Alleinerziehenden mit zwei Kindern	44

Tabellen

Tabelle 5.1	Verteilungseffekte des Teilhabegelds bei verschiedenen Haushaltstypen	46

Kästen

Kasten 1	Kinderbezogene Regelungen im Kontext des Steuer-Transfer-Systems	25
Kasten 2	Anreizeffekte des Teilhabegelds für die Erwerbsbeteiligung	31
Kasten 3	Fiskalische Kosten eines Teilhabegelds mit Sockelbetrag	37

Vorwort

Kinder und Jugendliche haben ein Recht darauf, gut aufzuwachsen und an unserer Gesellschaft teilhaben zu können. Doch dieses Recht wird nicht für alle jungen Menschen eingelöst. Denn nahezu jedes vierte Kind bzw. jeder vierte Jugendliche erfährt in Deutschland Armut – und damit verbunden Mangel, Verzicht und Ausgrenzung. Diese jungen Menschen stoßen auf Hürden im Bildungssystem, können seltener eigenen Interessen nachgehen und an Kultur- sowie Freizeitangeboten teilnehmen. Auch später im Erwerbsleben haben sie schlechtere Chancen.

Mit vielfältigen familienpolitischen Leistungen versucht der Staat gegenzusteuern. Dennoch verharren die Kinderarmutszahlen seit Jahren auf einem konstant hohen Niveau. Das bisherige System der kinder- und familienbezogenen Leistungen schafft es nicht, Kinderarmut zu vermeiden: Es ist für die Betroffenen kompliziert und bürokratisch, die Anträge sind herausfordernd und über Leistungsansprüche wird nicht hinreichend informiert. Im Ergebnis werden Leistungen oft nicht in Anspruch genommen. Hinzu kommt, dass die Bewilligung einer Leistung mitunter dazu führen kann, dass eine andere wegfällt und die Familie dann nicht mehr, sondern in manchen Fällen sogar weniger Geld zur Verfügung hat als vorher.

Trotz dieser offensichtlichen Komplexität und Irrationalität des bisherigen Systems ist momentan keine grundlegende Reform der familien- und sozialpolitischen Leistungen erkennbar. So reformiert das „Starke-Familien-Gesetz“ zwar den Kinderzuschlag und das Bildungs- und Teilhabe-Paket. Für viele betroffene Kinder und Jugendliche wird es aber keinen strukturellen Weg aus der Armut eröffnen, sondern nur punktuell zu Verbesserungen führen.

Die Bertelsmann Stiftung plädiert daher für eine grundlegende Reform der Familienpolitik, die Kinder- und Jugendarmut endlich wirksam vermeidet. Gemeinsam mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern schlagen wir ein neues Konzept für eine Teilhabe gewährleistende Existenzsicherung für alle Kinder und Jugendlichen vor. Die Bedarfe von Kindern und Jugendlichen stehen hierbei im Mittelpunkt. Das Konzept besteht aus drei Bausteinen, die ineinandergreifen und gemeinsam gedacht werden müssen:

1

Bedarfserhebung für Kinder und Jugendliche

Die **Bedarfserhebung** schafft Wissen darüber, was Kinder und Jugendliche tatsächlich brauchen, um in unserer Gesellschaft gut aufwachsen und leben zu können. Dazu haben wir bisher in Deutschland keine verlässlichen Daten. Ohne dieses Wissen kann aber kaum bestimmt werden, welche Unterstützung – z. B. mit Blick auf ihre finanzielle Situation, Zeit und Zuwendung oder auch die Infrastruktur – Kinder und Jugendliche brauchen. Daher müssen junge Menschen selbst regelmäßig und repräsentativ zu ihren Bedarfen befragt werden. Nur sie selbst können darüber verlässlich Auskunft geben.

2

Teilhabegeld

Das **Teilhabegeld** ist eine neue finanzielle Leistung für Kinder und Jugendliche. Es bündelt und ersetzt viele bestehende familienpolitische Instrumente (die SGB-II-Regelbedarfe für Kinder, den Förderanteil des Kindergeldes, den Kinderzuschlag, Teile des Bildungs- und Teilhabepakets). Kinder und Jugendliche kommen so aus dem System des „Förderns und Forderns“ des SGB II heraus und erhalten eine Leistung, auf die sie selbst einen Anspruch haben. Mit steigendem Einkommen der Eltern wird das Teilhabegeld abgeschmolzen, so dass gezielt Kinderarmut vermieden wird. Seine Höhe orientiert sich an den Bedarfen, die in der Bedarfserhebung ermittelt wurden. Letztlich wird man diese aber auch mit der Bedarfserhebung nicht centgenau ermitteln können, so dass deren Festlegung immer auch eine normative, politische Entscheidung bleibt.

3

Gute Infrastruktur und wirksame Unterstützung vor Ort

Kinder und ihre Familien brauchen zudem **gute Infrastruktur (Kitas und Schulen) und wirksame Unterstützung vor Ort**. Es muss verlässliche und wohnortnahe Anlaufstellen für Eltern und junge Menschen geben, bei denen sie unbürokratisch Hilfe und Unterstützung finden und z. B. auch das Teilhabegeld beantragen können.

Ausgehend von diesem Gesamtkonzept verdeutlichen Martin Werding und Sebastian Pehle von der Ruhr-Universität Bochum in der vorliegenden Expertise, wie das Teilhabegeld konkreter aussehen könnte bzw. welche Bandbreite an politischen Gestaltungsmöglichkeiten es bei seiner Einführung gibt. Eine exakte Höhe des Teilhabegelds kann und soll zum jetzigen Zeitpunkt dabei nicht angegeben werden, da die Bedarfserhebung als Datenbasis dafür fehlt. Vielmehr zeigen die Wissenschaftler mit Hilfe ihres eigenen Steuer-Transfer-Simulationsmodells anhand von exemplarisch festgelegten Varianten des Teilhabegelds, wie dieses funktionieren, welche Gewinner und Verlierer es erzeugen und welche Kosten es verursachen würde.

Die Modellrechnungen veranschaulichen erstens, dass das Teilhabegeld den finanziellen Spielraum insbesondere von Familien im unteren Einkommensbereich vergrößert. Vom Teilhabegeld würden also genau die Kinder und Jugendlichen profitieren, denen bislang häufig gesellschaftliche Teilhabe vorenthalten bleibt. Kinder- und Jugendarmut könnte wirksam vermieden werden. Zweitens wird aber auch deutlich, dass es durch die Einführung eines Teilhabegelds je nach Ausgestaltung auch Verlierer vor allem in der (unteren) Mittelschicht geben könnte. Hier gilt es abzuwägen, inwiefern dieser Gruppe von Seiten der Politik ein Vertrauensschutz eingeräumt wird. Drittens zeigen die Berechnungen, dass das Teilhabegeld nicht zum „Nulltarif“ zu haben ist, die Mehrausgaben aber auch hier von konkreten politischen Entscheidungen abhängig sind.

Für die Politik bedeutet dies sowohl Spielräume als auch die Herausforderung, einen konsensfähigen Mittelweg zu finden, der die Ziele – einer wirksamen Vermeidung von Kinderarmut, einer gerechten und stringenten Ausgestaltung der Leistung sowie ihrer Finanzierbarkeit – gleichzeitig im Blick hat. Entscheidend bei den notwendigen politischen Abwägungen und Diskussionen ist aber, dass die Bedarfe, Interessen und Rechte von Kindern und Jugendlichen im Sinne des oben skizzierten Gesamtkonzeptes immer im Mittelpunkt stehen. Wir brauchen nicht nur eine einfache und transparente finanzielle Leistung für Kinder und Jugendliche, sondern vor allem einen Paradigmenwechsel: Politik für Kinder und Jugendliche muss von diesen aus gedacht werden, ihre Bedarfe im Blick haben und sie selbst beteiligen.

Dr. Jörg Dräger
Mitglied des Vorstands
der Bertelsmann Stiftung

Anette Stein
Programmdirektorin
Wirksame Bildungsinvestitionen

1 Einleitung

Das Teilhabegeld, das in dieser Arbeit skizziert und illustriert wird, stellt einen von mehreren Schritten zur Umsetzung eines Konzepts zur Existenzsicherung für Kinder und Jugendliche dar, mit dem diesen gesellschaftliche Teilhabe gewährleistet werden soll, unabhängig davon in welcher sozialen und finanziellen Situation oder in welcher Familienform ihre Eltern leben. Die Bertelsmann Stiftung hat dieses Konzept, unterstützt durch einen interdisziplinär besetzten Expertenbeirat, im Rahmen ihres Projekts „Familie und Bildung: Politik vom Kind aus denken" nach sorgfältiger Diskussion im November 2017 vorgelegt (Expertenbeirat & Familie und Bildung: Politik vom Kind aus denken 2017). Kernelemente dieses Konzepts sind – neben der Absicherung finanzieller Bedarfe – die Gewährleistung von Rechten und Beteiligungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche, von Zeit, Zuwendung und Fürsorge sowie von Zugängen zu guter, bedarfsgerechter Infrastruktur, insbesondere zu Kindertagesstätten und Schulen. Weitere Schritte zur Umsetzung des Konzepts sind zum einen eine neue Form der Bedarfserhebung mit und für Kinder und Jugendliche, deren Ergebnisse auf Dauer zur Grundlage der Bemessung des Teilhabegelds werden sollen, zum anderen die Einrichtung guter Infrastruktur und eines kompetenten, unbürokratischen Unterstützungssystems für Kinder, Jugendliche und ihre Familien, das u. a. für die Beratung zum Teilhabegeld und für die Beantragung dieser Leistung zuständig sein soll.

Ein definitiver Vorschlag dazu, wie das Teilhabegeld ausgestaltet und administrativ umgesetzt werden soll, existiert bisher nicht. Auch die Höhe des Teilhabegelds – genauer: des Maximalbetrags, der Kindern in Haushalten am untersten Rand der Einkommensverteilung gewährt wird – steht nicht fest, u. a. weil die Festlegung eines solchen Betrags die im Konzept der Bertelsmann Stiftung gleichfalls verankerte Bedarfserhebung neuer Form voraussetzt und weil sie letztlich eine Sache politischer Entscheidungen ist. Aus dem Konzept und den Diskussionen zu seiner Entwicklung ergeben sich allerdings einige Grundlinien für die Ausgestaltung des Teilhabegelds, die hier – zusammen mit den sich ergebenden Gestaltungsoptionen – so konkret dargestellt werden sollen, wie dies auf dem aktuellen Diskussionsstand möglich ist. Ausgehend davon sollen auch erste Abschätzungen zur Bandbreite fiskalischer Kosten angestellt und Hinweise zu absehbaren Verteilungseffekten gegeben werden, die mit den hier betrachteten Möglichkeiten zur Ausgestaltung des Teilhabegelds verbunden sind.

Im Konzept zur Teilhabe gewährleistenden Existenzsicherung für Kinder und Jugendliche wird mit dem Teilhabegeld eine völlig neu konzipierte, finanzielle Leistung vorgesehen, weil die derzeit geltenden Regelungen, die diese Funktion

wahrnehmen sollen, nicht als effektiv erscheinen. Sie haben weder verhindert, dass Familien und Kinder von Armut und Armutsrisiken – unabhängig davon, wie diese genau definiert und gemessen werden – in besonderem Maße betroffen sind (vgl. etwa Tophoven et al. 2016; 2017; oder Garbuszus et al. 2018), noch ermöglichen sie Kindern und Jugendlichen, die in solchen Armutslagen aufwachsen, in angemessenem Maße gesellschaftliche Teilhabe (vgl. Andresen und Galic 2015; Laubstein et al. 2016; Tophoven et al. 2018; oder Andresen et al. 2019). Das Teilhabegeld soll daher einige existierende Geldleistungen an Familien und Kinder bündeln und ersetzen. Zugleich soll es dazu beitragen, solche Geldleistungen stärker als bisher dort zu konzentrieren, wo sie am ehesten benötigt werden und am stärksten wirken – nämlich bei Kindern in Familien, die nur über ein geringes Einkommen verfügen. Das Ziel, Kindern und Jugendlichen gesellschaftliche Teilhabemöglichkeiten zu eröffnen, kann mit Geldleistungen allein aber nicht erreicht werden. Die hier angestellten Überlegungen zur Ausgestaltung des Teilhabegelds sollten daher nicht isoliert betrachtet werden. Vielmehr sind sie stets im Kontext der Gesamtkonzeption zu beurteilen, in die dieses Instrument gehört, und im Hinblick auf die damit verfolgten Ziele.

Ausgehend von den derzeitigen Regelungen für finanzielle Leistungen an Familien (Rechtsstand: 2. Halbjahr 2019) – speziell solchen, die der Existenzsicherung von Kindern und Jugendlichen dienen sollen – werden im Folgenden zunächst diejenigen Aspekte des Teilhabegelds vorgestellt, die aus Sicht der Bertelsmann Stiftung und ihres Expertenbeirats bereits feststehen (Abschnitt 2). Offen bleiben dabei allerdings die Höhe und der genaue Verlauf des Teilhabegelds in Abhängigkeit vom Einkommen der Eltern. Hierzu werden anschließend Gestaltungsoptionen aufgezeigt und vor diesem Hintergrund effektiv zwei Varianten dafür betrachtet, wie das Teilhabegeld für Paarhaushalte und für Ein-Eltern-Haushalte mit variierender Kinderzahl ausgestaltet werden könnte (Abschnitt 3). Für beide Varianten werden dann die im Vergleich zum geltenden Recht anfallenden fiskalischen Kosten abgeschätzt (Abschnitt 4). Außerdem werden absehbare Verteilungseffekte aufgezeigt, v. a. im Sinne des Auftretens und der Höhe finanzieller Gewinne oder Verluste gegenüber den bisherigen Regelungen (Abschnitt 5). Die Studie schließt mit einer Zusammenfassung, die zugleich wesentliche Punkte für weitere Diskussionen über die Ausgestaltung der Existenzsicherung von Kindern und Jugendlichen festhält (Abschnitt 6).

2 Gestaltung des Teilhabegelds: Grundlagen

2.1 Geltende Regelungen

Einen zusammenfassenden Überblick über die Effekte zahlreicher Regelungen, aufgrund derer sich im Rahmen des derzeit geltenden Steuer-Transfer-Systems das verfügbare Einkommen von Haushalten verändert, wenn in ihnen Kinder oder Jugendliche leben, gibt Abbildung 2.1. Erfasst werden hier die Effekte folgender Regelungen:

- die Erhebung von Sozialbeiträgen sowie Lohn- und Einkommensteuer,
- die Gewährung von Kindergeld und einkommensteuerlichen Kinderfreibeträgen,
- die Erhebung eines Zusatzbeitrags zur sozialen Pflegeversicherung von kinderlosen Versicherten,
- Transfers zur Deckung des laufenden Lebensunterhalts, einschließlich der Wohnkosten, auf Basis des SGB II (Regelbedarfe aller Haushaltsmitglieder, ggf. Mehrbedarf Alleinerziehender, Kosten der Unterkunft),[1]
- Wohngeld sowie Kinderzuschlag, die einkommensschwachen Haushalten gewährt werden können, die keine Leistungen nach dem SGB II beziehen,
- Leistungen des „Bildungs- und Teilhabepakets“ für Kinder und Jugendliche in Haushalten, die Leistungen nach dem SGB II, Wohngeld oder den Kinderzuschlag beziehen.[2]

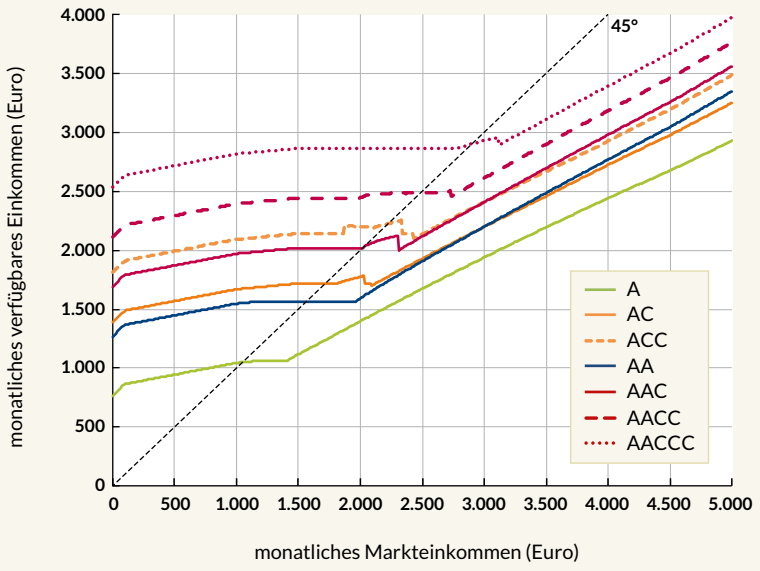
Berücksichtigt wird dabei der Rechtsstand im 2. Halbjahr 2019, in dem – neben Anpassungen diverser Regelungen zum Jahreswechsel 2018/19 – beim Kinderzuschlag und beim Bildungs- und Teilhabepaket weitere Änderungen durch das gerade verabschiedete „Starke-Familien-Gesetz“ wirksam werden.[3]

1 Für die jeweils übernommenen Wohnkosten wird auf Angaben aus dem 12. Existenzminimumbericht der Bundesregierung zurückgegriffen (Deutscher Bundestag 2018, S. 4f. und 7f.). In konkreten Einzelfällen können sowohl höhere als auch niedrigere Kosten dieser Art anfallen. Sofern die Wohnsituation als angemessen erscheint, werden sie im Rahmen des SGB II allerdings stets in ihrer tatsächlichen Höhe gedeckt.

2 Um diese Leistungen zu beziffern, wird ebenfalls auf Angaben aus dem 12. Existenzminimumbericht zurückgegriffen (Deutscher Bundestag 2018, S. 7).

3 Für die konkreten Verläufe der in der Abbildung enthaltenen Kurven gelten eine Reihe weiterer Annahmen: So werden hier und – sofern nicht anders angegeben – in allen weiteren Abbildungen einheitlich Haushalte betrachtet, deren Kinder alle im Alter von 6 bis unter 14 Jahren sind und deren Markteinkommen allein aus Erwerbseinkommen besteht, das im Rahmen einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von einem der erwachsenen Haushaltsmitglieder erzielt wird. Für die im weiteren Verlauf der Studie angestellten Modellrechnungen werden – je nach ihren tatsächlichen Anteilen an der Gesamtpopulation – auch Kinder anderer Altersstufen und andere Erwerbskonstellationen der erwachsenen Haushaltsmitglieder berücksichtigt.

ABBILDUNG 2.1 **Steuer-Transfer-System für Familien – geltendes Recht**



Anmerkungen: Alle Angaben entsprechen dem Rechtsstand im 2. Halbjahr 2019. Sie beziehen sich auf verschiedene Haushaltstypen, die mit Kürzeln für die jeweilige Zahl von Haushaltsmitgliedern im Erwachsenenalter („A“) bzw. im Kindes- oder Jugendalter („C“) bezeichnet werden.

Quelle: Steuer-Transfer-Simulationsmodell des Lehrstuhls für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen, RUB.

BertelsmannStiftung

Die Abbildung zeigt, dass das verfügbare Einkommen bei gegebenem Markt- (d. h. insbesondere Erwerbs-)einkommen aufgrund der hier betrachteten Regelungen tendenziell steigt, wenn ein (weiteres) Kind oder ein Jugendlicher hinzutritt. Sie veranschaulicht zugleich, wie sich diese Effekte für verschiedene Haushalts- und Familientypen mit variierendem Markteinkommen verändern. Erkennbar wird dabei v. a. auch, dass Haushalte mit niedrigem Markteinkommen per Saldo Transfers empfangen, durch die ihr verfügbares Einkommen das Markteinkommen übersteigt. Mit steigendem Markteinkommen werden diese Transfers jedoch reduziert, und es setzen Abzüge vom Markteinkommen durch Sozialbeiträge und Steuern ein. Haushalte jedes Typs werden im Steuer-Transfer-System daher irgendwann zu Nettozahlern. Eine Orientierung dazu gibt die in der Abbildung ausgewiesene 45°-Linie, auf der verfügbares Einkommen und Markteinkommen stets gleich hoch sind. Dabei fällt auf, dass das verfügbare Einkommen bei zunehmendem Markteinkommen zumeist nur wenig steigt, solange es oberhalb der 45°-Linie liegt. Dies ist die Folge einer starken Reduktion der jeweils gewährten Transfers. Erst wenn diese Transfers vollständig abgeschmolzen sind und die Markteinkommen der betrachteten Haushalte „nur noch“ den hier erfassten Abgaben unterliegen, erhöht sich das verfügbare Einkommen mit steigendem Markteinkommen stärker. Trotzdem geben alle betrachteten Haushalte dann jeweils einen wachsenden Anteil ihres Markteinkommens ab.

Für die weiteren Überlegungen sind die genaue Höhe und Struktur der Effekte kinderbezogener Regelungen von Interesse, v. a. solcher, die im Bereich niedriger Markteinkommen zum Tragen kommen und der Existenzsicherung der jeweiligen

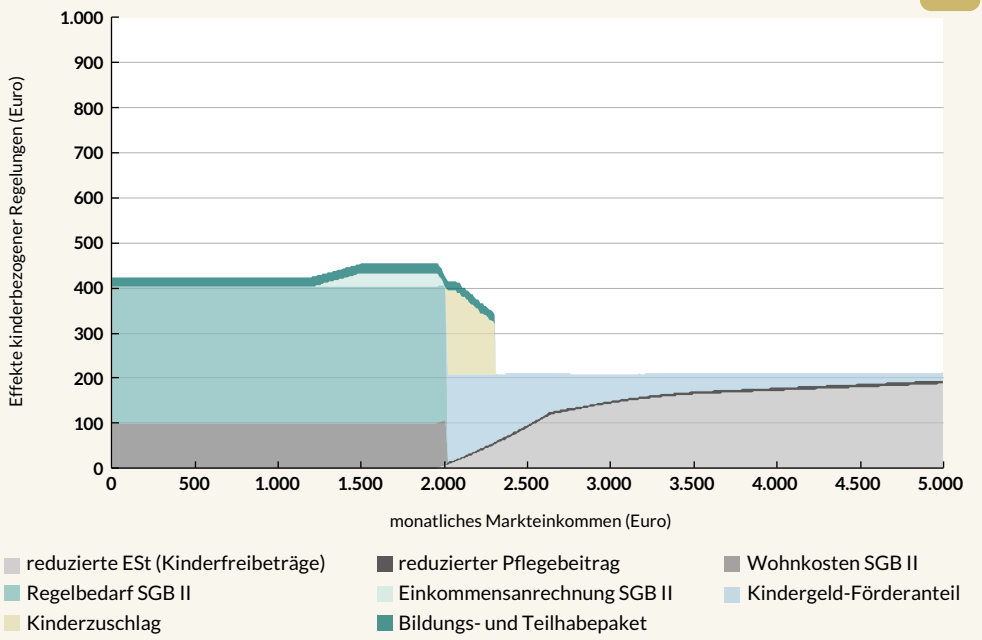
Kinder und Jugendlichen dienen sollen. Ablesbar sind diese Effekte am Gesamtbild, das Abbildung 2.1 gibt, jeweils als vertikale Differenzen zwischen den Kurven für verschiedene Haushaltstypen. So zeigt die Differenz zwischen den Kurven „AAC“ und „AA“ die Effekte aller hier erfassten Regelungen für ein Kind, das in einem Paar-Haushalt lebt. Die Differenz zwischen den Kurven „AC“ und „A“ zeigt die Effekte für ein Kind in einem Alleinerziehenden-Haushalt. Ausgehend von der Kurve „AACC“ könnte man (durch Vergleich mit „AAC“) die Effekte für zweite Kinder in einem Paar-Haushalt aufzeigen. Hier fokussieren wir allerdings auf die Effekte, die sich für beide Kinder zusammen ergeben und daher erneut auf den Vergleich mit der Kurve „AA“.

Ein Beispiel für die genauere Betrachtung solcher Differenzen bietet Abbildung 2.2. Für ein einzelnes Kind, das in einem Paar-Haushalt lebt, wird hier genauer aufgeschlüsselt, welche kinderbezogenen Regelungen in welchem Maße zum höheren verfügbaren Einkommen dieses Haushalts beitragen. Im Bereich niedriger Markteinkommen sind dies zunächst v. a. Leistungen nach dem SGB II, zur Deckung der Wohnkosten und des Regelbedarfs des Kindes, zuzüglich der separat gewährten Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket. Bei etwas höherem Markteinkommen wird zunächst eine weitere Regelung aus dem SGB II bedeutsam, nach der Transfers nach diesem Gesetz bei Haushalten mit Kindern weniger stark abgeschmolzen werden als bei Haushalten ohne Kinder. Wenn das Markteinkommen des Haushalts so hoch ausfällt, dass die SGB-II-Leistungen für die erwachsenen Haushaltsmitglieder komplett abgeschmolzen sind, kommen – anstelle von SGB-II-Leistungen für das betrachtete Kind – der Kinderzuschlag und das Kindergeld zum Tragen.[4] Genau genommen wird das Kindergeld zwar auch Beziehern von Leistungen nach dem SGB II gewährt. Es wird auf diese Leistungen aber vollständig angerechnet, so dass es nicht als eigenständige Leistung hervortritt. Mit nochmals höherem Markteinkommen verliert das Kindergeld den Charakter als eigenständige Leistung ebenfalls wieder: Es wird dann mehr und mehr zur Vorauszahlung auf die Effekte einkommensteuerlicher Kinderfreibeträge, mit denen das von den Eltern zu deckende Existenzminimum des Kindes steuerfrei gestellt wird.

In der Abbildung wird vor diesem Hintergrund jeweils nur der sogenannte Förderanteil des Kindergelds ausgewiesen, d. h. derjenige Anteil, der nicht entweder zur sozialrechtlich gebotenen Deckung des existenzminimalen Bedarfs des Kindes oder zur steuersystematisch gebotenen Entlastung der Eltern gegenüber kinderlosen Steuerpflichtigen dient. Nur in einem recht engen Einkommensbereich hat das Kindergeld, das sich für ein einzelnes Kind ab dem 1. Juli 2019 auf 204 Euro im Monat beläuft, überwiegend den Charakter einer solchen, nicht anderweitig begründeten Förderung. Ganz verschwindet der Förderanteil des Kindergelds in der hier betrachteten Konstellation allerdings erst bei Markteinkommen von ca. 6.000 Euro im Monat. Die Entlastungswirkungen der einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge steigen dagegen kontinuierlich weiter an und erreichen bei Markteinkommen über 10.000 Euro im Monat zunächst einen Wert von konstant 281 Euro. Bei Markteinkommen deutlich über 20.000 Euro im Monat springt dieser wegen der sogenannten „Reichensteuer“ auf konstant 301 Euro.

4 Anspruch auf Wohngeld besteht im hier betrachteten Fall dagegen nicht. Dies liegt v. a. an der Höhe der angesetzten Wohnkosten (vgl. dazu Fußnote 1), nicht an sonstigen Merkmalen des Beispiel-Haushalts.

ABBILDUNG 2.2 **Regelungen für Paare mit einem Kind – geltendes Recht**



Anmerkungen: Alle Angaben entsprechen dem Rechtsstand im 2. Halbjahr 2019.

Quelle: Steuer-Transfer-Simulationsmodell des Lehrstuhls für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen, RUB.

BertelsmannStiftung

Auffallend ist in Abbildung 2.2 der rasche Rückgang des Kinderzuschlags, der durch eine harte Einkommensobergrenze anstelle eines allmählichen Abschmelzens dieser Leistung bewirkt wird.[5] Dieser Effekt, der auch als „Abbruchkante“ bezeichnet wird, macht sich bereits in Abbildung 2.1 bemerkbar. Bei Paaren mit einem Kind und – teilweise noch verstärkt durch einkommensabhängige Reduktionen des Wohngelds – auch bei anderen Familientypen bewirkt er dort, dass das verfügbare Einkommen bei steigendem Markteinkommen zurückgeht. Erst wenn das Markteinkommen deutlich höher ausfällt, wird das Niveau des verfügbaren Einkommens an der „Abbruchkante“ wieder erreicht und dann auch überschritten. Dieser oft kritisierte Effekt (vgl. etwa Ott et al. 2012, S. 207–211) besteht seit der Einführung des Kinderzuschlags im Jahr 2005. Erst ab 2020 soll er durch weitere Änderungen an diesem Instrument, die im „Starke-Familien-Gesetz“ geregelt sind, verschwinden.

Neben solchen Sprüngen im Verlauf, die mit den mittlerweile beschlossenen Rechtsänderungen in absehbarer Zukunft weitestgehend verschwinden werden, wird am Steuer-Transfer-System nach geltendem Recht derzeit v. a. kritisiert, dass die daraus resultierenden Kurven im Bereich niedriger Markteinkommen enorm flach verlaufen. Dass die jeweils verfügbaren Einkommen mit zunehmendem Markteinkommen insgesamt nur wenig – abschnittsweise sogar überhaupt

5 Hinzu kommt, dass auch Ansprüche auf das Bildungs- und Teilhabepaket entfallen, sobald kein Kinderzuschlag mehr gezahlt wird. Dass diese Ansprüche nicht sukzessive reduziert werden, sondern en bloc auf Null sinken, bleibt auch nach den bereits beschlossenen Änderungen am Kinderzuschlag zum 1. Januar 2020 erhalten.

nicht – steigen, gilt mit Blick auf Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und zur Steigerung des Erwerbsumfangs der erwachsenen Haushaltsmitglieder als ungünstig. Aktuelle Vorschläge, wie diese Probleme verringert werden könnten, betreffen demnach auch in erster Linie die Regelungen, nach denen in Familienhaushalten existenzsichernde Leistungen für die jeweiligen Eltern ausgestaltet werden sollten (vgl. etwa Blömer et al. 2019a; 2019b; oder Bruckmeier et al. 2018). Die im Folgenden entwickelten Überlegungen zur Ausgestaltung des Teilhabegelds für Kinder und Jugendliche werden dadurch nicht berührt. Sie sind mit entsprechenden Reformen aber durchaus kompatibel.

2.2 Festlegungen

Vor dem Hintergrund der derzeit geltenden Regelungen gibt es für die Ausgestaltung des Teilhabegelds zwar offene Fragen (vgl. Abschnitt 3), aber auch bereits einige Festlegungen in Bezug auf wichtige Grundzüge. So soll das Teilhabegeld eine Reihe existierender Leistungen bündeln und ersetzen. Dies gilt konkret für folgende Instrumente:

- Regelbedarfe und etwaige Mehrbedarfe für Kinder und Jugendliche nach dem SGB II,
- den Kinderzuschlag nach dem BKGG,
- Leistungen für Bildung und Teilhabe nach dem SGB II und dem BKGG,
- den Förderanteil des Kindergelds nach dem EStG und dem BKGG.

Nicht in das Teilhabegeld einbezogen werden dagegen die im Rahmen des SGB II übernommenen Kosten der Unterkunft von Kindern und Jugendlichen. Ausschlaggebend dafür ist, dass diese Kosten regional stark variieren und aus den insgesamt anfallenden Wohnkosten eines (Familien-)Haushalts auch nur schwer herauszurechnen sind. Sie werden daher besser wie bisher auf Haushaltsebene gedeckt, d. h. im Regelfall durch eine einheitliche Leistung an die Eltern.[6] Schnittstellen vom Teilhabegeld zu anderen Sozialleistungen, die nur unter bestimmten, zusätzlichen Bedingungen gewährt werden, können sich darüber hinaus beim Unterhaltsvorschuss (für Alleinerziehende mit nicht erfüllten Unterhaltsansprüchen) sowie bei BAföG-Leistungen (v. a. für Studierende) ergeben. Zur Ausgestaltung der Koexistenz des Teilhabegelds mit diesen Leistungen bestehen bislang noch keine Überlegungen.

Leistungen nach dem SGB II stellen derzeit das zentrale Instrument zur Existenzsicherung von Kindern und Jugendlichen dar, die in einkommensschwachen Haushalten aufwachsen. Diese Funktion soll in Zukunft das Teilhabegeld übernehmen. Kinderzuschlag und Bildungs- und Teilhabepaket sollten die SGB-II-Leistungen bisher in verschiedener Weise und aus verschiedenen Gründen ergänzen. Effektiv erzeugen sie jedoch administrative Komplikationen, die den Zugang zu diesen Leistungen und damit auch zu besseren gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten für Kinder und Jugendliche eher erschweren. Das neue Teilhabegeld soll

6 Alternativen hierzu sind denkbar: So könnten in das Teilhabegeld zusätzliche Wohnkosten für Kinder und Jugendliche in Form tendenziell niedrig bemessener Pauschalen einbezogen werden. Wenn die tatsächlichen Wohnkosten höher ausfallen, wären dann nur noch entsprechend niedrigere Zusatzleistungen auf Haushaltsebene nötig. Im Hinblick auf fiskalische Kosten und absehbare Verteilungseffekte des Teilhabegelds (vgl. Abschnitte 4 und 5) wäre eine solche Umstellung prinzipiell neutral.

daher letztlich alle drei Leistungen bündeln und ersetzen. Speziell im Falle des Bildungs- und Teilhabepakets wird damit zugleich die Notwendigkeit beseitigt, neben dem Bezug von SGB-II-Leistungen, Kinderzuschlag oder Wohngeld zusätzliche Einzelanträge auf konkrete Bildungs- und Teilhabeleistungen zu stellen. Vielmehr wird Eltern – unter Berücksichtigung der von Kindern und Jugendlichen selbst formulierten Bedarfe – mehr Freiheit gegeben zu entscheiden, wofür sie die jeweils gewährten Geldleistungen einsetzen. Empirische Studien zeigen an, dass auf diese Weise bereitgestellte Transfers tatsächlich, ohne „Zweckentfremdung" durch die Eltern, bei den Kindern und Jugendlichen selbst ankommen (vgl. Stichnoth et al. 2018).

In das Teilhabegeld eingehen soll auch das Kindergeld bzw. genauer der darin enthaltene Förderanteil, der ohnedies nur in einem relativ engen Einkommensbereich den überwiegenden Anteil des gesamten Kindergelds ausmacht (vgl. Abschnitt 2.1). In diesem Bereich wird das Kindergeld durch das Teilhabegeld definitiv ersetzt, während es bei höheren Haushaltseinkommen – je nach genauer Ausgestaltung des Teilhabegelds – mit der Einführung des Teilhabegelds entfallen könnte (vgl. Abschnitt 3). Bestehen bleiben neben dem Teilhabegeld dagegen, ohne die derzeitige Koppelung mit dem Kindergeld, die einkommensteuerlichen Freibeträge für Kinder, die systematisch eine andere Funktion erfüllen als alle anderen hier betrachteten Maßnahmen (vgl. Seiler 2017). In dieser Entkoppelung ist effektiv ein nennenswerter Gewinn an Gestaltungsspielräumen für das Teilhabegeld zu sehen. In seiner derzeitigen Mehrfachfunktion ist das Kindergeld intransparent und mit mehreren, simultan verfolgten Zielen überfrachtet. Dass sich der darin enthaltene Förderanteil als Restbetrag nach Herstellung einer verfassungskonformen, am Leistungsfähigkeitsprinzip orientierten Einkommensbesteuerung steuerpflichtiger Eltern ergibt, ist sachfremd. Es bindet u. U. Mittel, die für Existenzsicherung und gesellschaftliche Teilhabe von Kindern und Jugendlichen in einkommensschwachen Haushalten dringender benötigt werden.

Die Entkoppelung von Kindergeld und Kinderfreibeträgen sowie die Überführung des Förderanteils des Kindergelds in das neue Teilhabegeld haben für dessen Ausgestaltung eine wichtige Implikation. Das Teilhabegeld für Kinder und Jugendliche kann mit steigendem Markteinkommen der Eltern gezielt abgeschmolzen werden, und zwar unter Abwägung zwischen den Bedarfen der Kinder und Jugendlichen mit anderen, für die Ausgestaltung existenzsichernder Sozialleistungen maßgeblichen Zielen. Dies sind zum einen fiskalische Gesichtspunkte, zum anderen auch etwaige Effekte für die Erwerbsanreize, hier v. a. der jeweiligen Eltern (vgl. zu beiden Aspekten Abschnitt 4). Zur Existenzsicherung von Kindern und Jugendlichen, die in einkommenslosen oder einkommensschwachen Haushalten leben, sind nennenswerte Transfers erforderlich. Wenn entsprechende Beträge mit wachsendem Einkommen der Eltern nicht in angemessenem Ausmaß reduziert werden, gefährdet dies die Finanzierbarkeit einer grundlegenden Reform der derzeit geltenden Regelungen und erzeugt dadurch Druck auf die (maximalen) Transferbeträge für Kinder und Jugendliche in Haushalten am untersten Rand der Einkommensverteilung. Dies läuft dem Ziel zuwider, genau dort existenzsichernde Leistungen zu gewähren, die gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen. Gleichzeitig haben hohe Transfers, die mit wachsendem Einkommen kaum zurückgehen, gemischte – d. h. positive wie negative –, per Saldo aber eher ungünstige Anreizeffekte (vgl. dazu die Erläuterungen in Kasten 2, weiter unten in Abschnitt 4.1).

Weitere Festlegungen zur Gestaltung des Teilhabegelds betreffen den Adressatenkreis dieser Leistung. Die Altersgrenzen für Kinder und Jugendliche, die Anspruch auf diese Leistung haben, werden von den einkommensteuerlichen Kinderfreibeträgen und vom derzeitigen Kindergeld übernommen. Kinder im Alter unter 18 Jahren haben demnach automatisch einen solchen Anspruch. Insbesondere bei fortgesetzter Bildungsbeteiligung mit dem Charakter einer Erstausbildung verlängert sich die Anspruchsberechtigung bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres. Sie besteht auch, wenn die Kinder nicht mehr im elterlichen Haushalt leben, im Regelfall aber wirtschaftlich noch von diesem abhängig sind. Anders als beim Kindergeld soll das Teilhabegeld schließlich als eigener Rechtsanspruch der Kinder und Jugendlichen selbst, nicht ihrer Eltern, ausgestaltet werden.[7] Dabei ist vorstellbar, dass Kinder und Jugendliche das Teilhabegeld ab einer bestimmten Altersgrenze auch selbst beziehen. Genauere Vorschläge zur Ausgestaltung dieses Details werden jedoch noch nicht gemacht. Die persönliche Anspruchsberechtigung der Kinder und Jugendlichen unterstreicht zum einen ihre stärkere Subjektstellung im Rahmen des gesamten Konzepts der Bertelsmann Stiftung zur Existenzsicherung von Kindern und Jugendlichen (Expertenbeirat & Familie und Bildung: Politik vom Kind aus denken 2017, S. 12f. und 14–17). Zum anderen hat sie europarechtliche Implikationen (vgl. Kingreen 2017).[8]

7 Dass das Teilhabegeld gleichwohl von der Höhe des Einkommens der Eltern abhängen soll, steht nicht im Widerspruch dazu. Genauso wird derzeit z. B. bei BAföG-Leistungen vorgegangen.

8 So bewirkt sie, dass das Teilhabegeld nur Kindern und Jugendlichen gewährt werden muss, die im Inland leben. Debatten über einen etwaigen „Export" dieser Leistung erübrigen sich daher.

3 Gestaltung des Teilhabegelds: Varianten

3.1 Gestaltungsoptionen

Wichtige Grundzüge der Ausgestaltung des Teilhabegelds für Kinder und Jugendliche stehen aus Sicht der Urheber fest (vgl. Abschnitt 2.2). Für andere, nicht minder wichtige Merkmale gibt es auf dem aktuellen Stand der Überlegungen dagegen nur Orientierungen. Dies betrifft insbesondere die Höhe der Leistungen, aber auch den genauen Verlauf ihres Abschmelzens mit dem Markteinkommen der jeweiligen Eltern. Um in dieser Studie gleichwohl zu Abschätzungen einiger Effekte des Teilhabegelds zu gelangen, werden für beide Aspekte hier daher jeweils zwei Varianten gebildet, die zusammen eine gewisse Bandbreite solcher Wirkungen – namentlich der fiskalischen Kosten und der Verteilungseffekte im Vergleich zu den derzeit geltenden Regelungen – erkennbar machen.

Unter dem geltenden Recht erhalten Paare mit einem Kind, die über keinerlei eigenes Markteinkommen verfügen, für das Kind Leistungen, die sich insgesamt auf rund 424 Euro im Monat belaufen.[9] Angesichts aktueller Befunde zu Armut und Armutsrisiken von Familien und Kindern bzw. zu ihren Teilhabemöglichkeiten (vgl. Abschnitt 1) ist damit zu rechnen, dass das Teilhabegeld höher ausfallen sollte als dieser Betrag. Wie hoch es sein muss, um wirksam gesellschaftliche Teilhabe von Kindern und Jugendlichen zu gewährleisten, steht allerdings nicht fest. Um dies zu ermitteln, sollte auf Basis des Konzepts der Bertelsmann Stiftung perspektivisch eine neue Form der Bedarfserhebung entwickelt werden, an der Kinder und Jugendliche selbst aktiv beteiligt werden. Illustrativ – ohne den Anstrengungen zur Einrichtung einer solchen Erhebung und ihren Ergebnissen vorzugreifen – werden hier für alle folgenden Untersuchungsschritte zwei mögliche Beträge unterstellt. Die gesamten Leistungen für das betrachtete Kind belaufen sich dabei entweder auf 500 Euro (untere Variante) oder auf 600 Euro (obere Variante) im Monat. Davon entfallen allerdings 101 Euro auf wie bisher separat gedeckte Wohnkosten des Kindes, für die im Regelfall den Eltern eine Leistung gewährt wird, die die gesamten Kosten der Unterkunft des Haushalts umfasst.

9 Vgl. Abbildung 2.2 in Abschnitt 2.1. Die hier gemachten Angaben gelten unter den dort getroffenen Annahmen und Ansätzen für das 2. Halbjahr 2019. Sie beziehen sich auf Kinder im Alter von 6 bis unter 14 Jahren (SGB-II-Regelbedarf: 302 Euro) und basieren auf tendenziell niedrigen Werten der für das Kind anfallenden tatsächlichen Wohnkosten (101 Euro) sowie der von ihm in Anspruch genommenen Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket (21 Euro), die aus dem 12. Existenzminimumbericht der Bundesregierung übernommen werden (Deutscher Bundestag 2018, S. 7f.).

Das eigentliche Teilhabegeld beträgt in den folgenden Berechnungen daher exemplarisch rund 400 Euro (untere Variante) bzw. rund 500 Euro (obere Variante).[10] Da die hier skizzierte untere Variante des Teilhabegelds im Wesentlichen nur den Verlauf kinderbezogener Leistungen nach derzeit geltendem Recht glättet und vorhandene Sprünge zum Verschwinden bringt, kann der dafür angesetzte Betrag tendenziell als Untergrenze für die Höhe dieser Leistung angesehen werden. Ob der für die obere Variante des Teilhabegelds gewählte Betrag als Obergrenze erscheint, ist dagegen nicht klar, weil Maßstäbe dafür bis auf Weiteres fehlen. In jedem Fall stellt keiner der Beträge eine – sei es nur vorläufige – Festlegung auf eine angemessene Höhe der Leistung dar.

Für die weiteren Berechnungen wird ferner unterstellt, dass die Höhe des Teilhabegelds mit dem Alter der Kinder und Jugendlichen variiert. Ob und in welchem Maße dies für ihre Bedarfe zur Existenzsicherung und zur Gewährleistung gesellschaftlicher Teilhabe tatsächlich gilt (und ob diese wie angenommen mit dem Alter zunehmen), muss im Prinzip ebenfalls erst noch überprüft werden. Vereinfachend werden dabei die Altersstufen der Regelbedarfe für Kinder nach dem SGB II und auch die Relationen der jeweiligen Leistungen übernommen.[11] Gegenüber den Leistungen für Kinder von 6 bis unter 14 Jahren werden Leistungen für Kinder unter 6 Jahren hier daher um 11 Prozent gesenkt, für Kinder von 14 bis unter 18 Jahren und ggf. weiter bis unter 25 Jahren um 14 Prozent erhöht. Als Teilhabegeld-Anspruch ergibt sich daraus in der unteren Variante für Kinder unter 6 Jahren ein Betrag von 356 Euro, für Jugendliche und junge Erwachsene ab 14 Jahren ein Betrag von 453 Euro im Monat; für die obere Variante des Teilhabegelds belaufen sich die entsprechenden Beträge auf 445 Euro bzw. 566 Euro im Monat (alle Angaben jeweils zuzüglich Wohnkosten in Höhe von 101 Euro).

Da das Teilhabegeld als persönlicher Anspruch der Kinder und Jugendlichen ausgestaltet sein soll, erscheint eine weitere Abstufung nach der Ordnungs- (oder Gesamt-)zahl der Kinder, wie sie derzeit beim Kindergeld vorgenommen wird, nicht ohne Weiteres als machbar. Für Familienhaushalte mit mehreren Kindern werden im Folgenden daher stets additiv die genannten Beträge angesetzt, die dem Alter der jeweiligen Kinder entsprechen.

Nachgebildet werden beim Teilhabegeld dagegen die Mehrbedarfe, die nach dem SGB II bei Ein-Eltern-Haushalten mit Kindern im Vergleich zu alleinstehenden Erwachsenen einerseits und zu kinderbezogenen Leistungen an Paare mit Kindern andererseits zu decken sind. Für diese Zwecke wird hier – angelehnt an die geltenden Regelungen – ein von Anzahl und Alter der Kinder unabhängiger Betrag in Höhe von 138 Euro im Monat angesetzt. Daneben enthalten bei Allerziehenden auch die Wohnkosten für das erste Kind ein Mehrbedarfselement, aufgrund dessen sie sich in solchen Fällen auf 164 Euro im Monat belaufen. Ob diese Beträge dem Teilhabegeld-Anspruch des Kindes zugeschlagen oder als haushaltsbezogene

10 Vgl. Fußnote 6 für Hinweise dazu, wie die Wohnkosten des Kindes stattdessen auch in pauschalierter Form direkt in das Teilhabegeld einbezogen werden könnten – ohne Auswirkungen auf die nachfolgenden Berechnungen.

11 Die Berechnungen stützen sich dabei auf Analysen von Dudel et al. (2013), mit denen die Relationen dieser Regelbedarfe nach dem Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG) von 2011 mit Hilfe von Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) von 2008 empirisch überprüft wurden. Die Analysen zeigten, dass die Abstufungen der Regelbedarfe lt. RBEG den relevanten Relationen altersspezifischer Mehrausgaben für Kinder hinreichend nahekommen und dass die dabei gebildeten Altersklassen solche Relationen zwar nicht bestmöglich, aber brauchbar abbilden.

Leistungen dem alleinerziehenden Elternteil gewährt wird, ist zweitrangig. Als schlüssiger erschiene die zweite dieser Lösungen. Für die Kinder selbst gelten dann die bereits genannten, rein altersabhängigen Teilhabegeld-Beträge.

Mit allen bisher genannten Beträgen lässt sich ermitteln, wie hoch das Teilhabegeld und auch das jeweils verfügbare Einkommen für verschiedene Familientypen ausfallen, wenn diese über keinerlei Markteinkommen verfügen. Wie das Teilhabegeld reduziert wird, wenn eigenes Markteinkommen vorliegt und welche Verläufe des verfügbaren Einkommens sich dann ergeben, ist dagegen offen. Wie stark das Teilhabegeld mit steigendem Markteinkommen des Haushalts abgeschmolzen werden kann und soll (vgl. dazu Abschnitt 2.2), ist diskussionsbedürftig. Verbunden damit ist u. a. die Möglichkeit, dass es im Bereich mittlerer bis höherer Einkommen Familienhaushalte gibt, die durch die Reform gewisse – im Einzelfall zumeist aber geringe – finanzielle Einbußen erleiden (vgl. Abschnitt 5). In der vorliegenden Studie werden daher auch dafür zwei verschiedene Varianten vorgesehen.

Das vorgesehene Abschmelzen des Teilhabegelds bei steigenden Haushaltseinkommen muss mit dem gesamten Steuer-Transfer-System abgestimmt werden, um zu vermeiden, dass durch ein paralleles Abschmelzen anderer Leistungen an den Haushalt (v. a. SGB-II-Leistungen und Wohngeld für die Eltern) insgesamt Transferentzugsraten von über 100 Prozent entstehen. Bei steigendem Markteinkommen würde das verfügbare Einkommen des Haushalts dann abschnittsweise sinken – so wie derzeit an der „Abbruchkante“ des Kinderzuschlags (vgl. Abschnitt 2.1). Diese Anforderung verringert die Freiheitsgrade für die Gestaltung des Teilhabegelds deutlich. Jenseits des Bereichs, in dem bereits Leistungen an die jeweiligen Eltern mit Transferentzugsraten zwischen 80 und 100 Prozent reduziert werden, wird das Teilhabegeld für Kinder und Jugendliche in der unteren Variante tendenziell rasch abgeschmolzen. Unterstellt wird dafür eine maximale (kumulative) Transferentzugsrate von 90 Prozent.[12] Das Abschmelzen setzt ein, sobald dieser Wert unter Berücksichtigung der einkommensbezogenen Reduktion anderer Leistungen erstmalig unterschritten wird. In der oberen Variante erfolgt das Abschmelzen dagegen langsamer. Es beginnt erst bei einem um 150 Euro höheren Einkommen, und die maximale (kumulierte) Transferentzugsrate beträgt 66,67 Prozent. Neben der Höhe des Teilhabegelds und der Transferentzugsrate stellt die Einkommensschwelle, ab der der Transferentzug einsetzt, eine weitere Gestaltungsoption für das Teilhabegeld dar, für die hier Varianten gebildet werden.

Mit Rücksicht auf fiskalische Kosten und ungünstige Anreizeffekte, v. a. im Bereich mittlerer Einkommen, werden bei hohen Transferbeträgen oft eher hohe Transferentzugsraten gewählt und umgekehrt. Hier werden die verschiedenen Maximalbeträge für das Teilhabegeld und die Transferentzugsrate umgekehrt kombiniert, um ein breiteres Spektrum an Gestaltungsmöglichkeiten und damit verbundener Wirkungen aufzuzeigen. Während die Transferentzugsraten in der unteren Variante im Spektrum der Raten liegt, denen auch die derzeitigen Leis-

12 Soweit im relevanten Einkommensbereich auch andere Leistungen, etwa das Wohngeld, abgeschmolzen werden oder bereits die Belastung des erzielten Markteinkommens mit Sozialbeiträgen oder der Lohn- und Einkommensteuer einsetzt, ergeben sich für das Teilhabegeld allein entsprechend geringere Transferentzugsraten. Die Summe aller Effekte dieser Prozesse liegt dann bei 90 Prozent, d. h. wenn das Markteinkommen um 1 Euro zunimmt, steigt das verfügbare Einkommen des Haushalts um 10 Cent.

tungen für Kinder und Jugendliche nach dem SGB II unterliegen, fällt der für die obere Variante gewählte Wert deutlich kleiner aus. Wegen des höheren Transferbetrags reichen die Wirkungen des Teilhabegelds – auch in Abhängigkeit von Haushaltstyp und Kinderzahl – daher bis weit in den Bereich mittlerer Markteinkommen (vgl. Abschnitt 3.2). Umgekehrt laufen Teilhabegeldzahlungen in der unteren Variante teilweise bereits am unteren Rand des Bereichs mittlerer Einkommen aus. Der vorgesehene Wegfall des Förderanteils des Kindergelds macht sich in dieser Variante daher deutlicher bemerkbar.

Die derzeit mit Rücksicht auf ungünstige Erwerbsanreize geübte Kritik an den hohen Transferentzugsraten für SGB-II-Leistungen an Erwachsene (vgl. Abschnitt 2.1) mündet regelmäßig in Vorschläge, die Struktur dieser Transferentzugsraten zu ändern (vgl. etwa erneut Blömer et al. 2019a; 2019b; oder Bruckmeier et al. 2018). Derzeit betragen diese Raten für die ersten 100 Euro Erwerbseinkommen eines erwerbstätigen Beziehers von SGB-II-Leistungen 0 Prozent und erhöhen sich dann sprunghaft auf 80, 90 und 100 Prozent (im letzteren Fall bleibt das verfügbare Einkommen des Haushalts trotz steigendem Markteinkommen unverändert). Begünstigt werden damit v. a. Erwerbstätigkeiten mit sehr niedrigem Umfang. Vorgeschlagen wird, die Transferentzugsraten stattdessen mit dem jeweils erzielten Einkommen tendenziell zu senken bzw. niedrigere Transferentzugsraten in einem Einkommensbereich zu konzentrieren, in dem Personen mit eher niedrigen Qualifikationen vor Entscheidungen stehen, z. B. aus einer Beschäftigung mit höherem Teilzeitvolumen in eine Vollzeitbeschäftigung zu wechseln. Bei verringerten Transferentzugsraten würde dies zu einem (deutlicheren) Zuwachs des verfügbaren Einkommens führen. Die Gewährung des Teilhabegelds für Kinder und Jugendliche ist mit solchen Umstrukturierungen existenzsichernder Sozialleistungen für erwachsene Haushaltsmitglieder jederzeit vereinbar. Bei der Gestaltung des Teilhabegelds wäre im Kontext solcher weiteren Reformen nur darauf zu achten, dass hohe Transferentzugsraten des Teilhabegelds die Bemühungen um bessere Erwerbsanreize für Erwachsene nicht konterkarieren. Diese Anforderung betrifft zum einen die Wahl der maximalen (kumulierten) Transferentzugsrate für das Teilhabegeld, zum anderen die Frage, ab welcher Einkommensschwelle dessen Abschmelzen einsetzen soll.

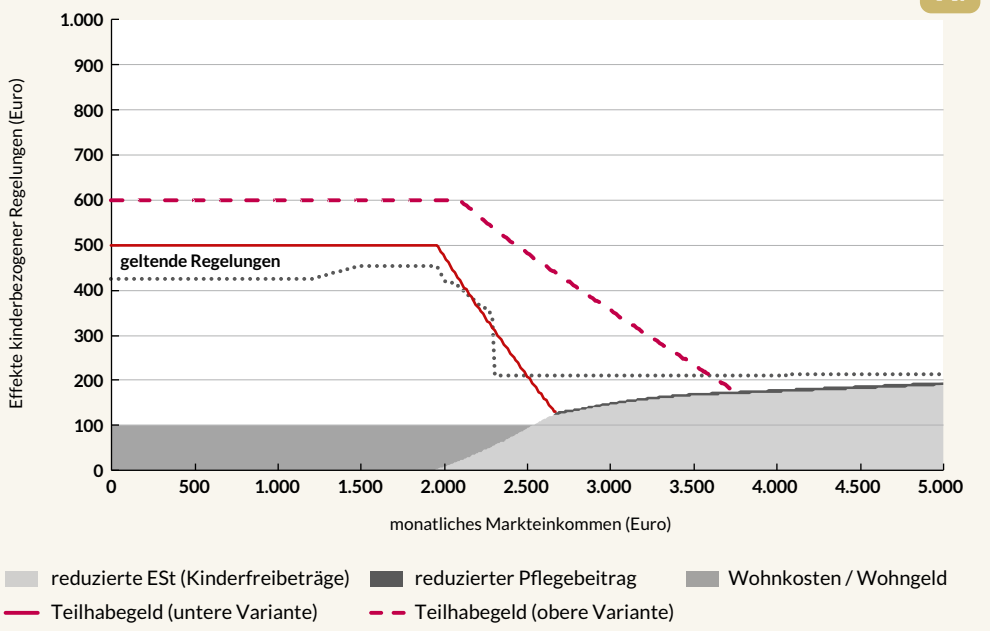
Bevor das Teilhabegeld und die hier behandelten Gestaltungsoptionen für verschiedene Haushaltstypen illustriert werden, ist noch ein Hinweis zur administrativen Umsetzung der separaten Deckung der Wohnkosten der Kinder bzw. der Haushalte, in denen sie leben, zu geben. Vorgesehen ist, dass dabei weiterhin Transfers in Höhe der tatsächlichen Wohnkostenanteile der Kinder und Jugendlichen gewährt werden. Wenn die dazu gewährten Leistungen für Kosten der Unterkunft mit steigendem Markteinkommen der Eltern – nach Leistungen, die deren sonstigen Lebensunterhalt decken sollen – sukzessive abgeschmolzen werden, kann es schwierig werden, dabei exakt den Betrag zu halten, dessen Gewährung hier in beiden Varianten neben dem reinen Teilhabegeld (ohne Wohnkosten) unterstellt wird. Erforderlich ist dafür u. U. eine sorgfältige Abstimmung zwischen der Übernahme von Kosten der Unterkunft im Rahmen des SGB II und der Gewährung von Wohngeld. Vorausgesetzt wird für die weiteren Berechnungen jedenfalls vereinfachend, dass die Wohnkosten für Kinder im Bereich niedriger Markteinkommen der Eltern – in gleicher Höhe wie bisher im Rahmen des SGB II – durch Transfers gedeckt werden, bis die steuermindernden Wirkungen einkommensteuerlicher Freibeträge für Kinder auf den dafür erforderlichen Betrag

angewachsen sind. Diese Annahme wirkt sich allerdings in erster Linie auf die graphische Darstellung der Wirkungen des Teilhabegelds aus, nicht so sehr auf die weiteren Berechnungen.[13]

3.2 Beispiele für verschiedene Haushaltstypen

Die Umgestaltung des Systems kinderbezogener Regelungen durch das Teilhabegeld in den beiden zuvor eingeführten Varianten veranschaulicht Abbildung 3.1 am Beispiel eines Paarhaushaltes mit einem Kind. Gezeigt werden dort zunächst die Wirkungen derjenigen Regelungen, die bei Einführung des Teilhabegelds für Kinder und Jugendliche unverändert fortgelten sollen: die Deckung der Wohnkostenanteile des Kindes durch Leistungen nach dem SGB II bzw. nach dem WoGG und – bei höherem Markteinkommen des Haushalts – die steuermindernden Effekte der Kinderfreibeträge lt. EStG sowie die geringen Auswirkungen des reduzierten Beitragssatzes zur sozialen Pflegeversicherung für Eltern (bzw. umgekehrt des dort erhobenen Zusatzbeitrags für Kinderlose). Zu Vergleichszwecken enthält die Abbildung zusätzlich eine Umrisslinie, die die Gesamteffekte aller derzeit gel-

ABBILDUNG 3.1 **Das Teilhabegeld bei Paaren mit einem Kind**



Anmerkungen: Angaben für die derzeit geltenden Regelungen entsprechen dem Rechtsstand im 2. Halbjahr 2019.

Quelle: Steuer-Transfer-Simulationsmodell des Lehrstuhls für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen, RUB.

BertelsmannStiftung

13 Wenn SGB-II-Leistungen zur Deckung der Wohnkosten des Haushalts oder das Wohngeld abschnittsweise stärker abgeschmolzen werden als hier unterstellt, wird dies durch Anpassungen der Transferentzugsrate des Teilhabegelds (bei vorgegebener kumulativer Transferentzugsrate) neutralisiert. Für die Abschätzung fiskalischer Kosten und absehbarer Verteilungseffekte des Teilhabegelds kommt es außerdem nicht auf die exakte Höhe des Teilhabegelds in einzelnen Bereichen des Markteinkommens des jeweiligen Haushalts an, sondern auf die Differenz der dem Haushalt insgesamt gewährten Leistungen zu denen unter den derzeit geltenden Regelungen.

tenden kinderbezogenen Regelungen für den betrachteten Haushaltstyp festhält, einschließlich der Regelungen, die durch das Teilhabegeld gebündelt und ersetzt werden sollen (vgl. auch Abbildung 2.2).

Daneben zeigt Abbildung 3.1 außerdem die Wirkungen des Teilhabegelds in den beiden hier betrachteten Varianten, mit unterschiedlich hohen maximalen Transferbeträgen und einem Abschmelzen mit unterschiedlich hohen Transferentzugsraten, das zudem bei unterschiedlichen Einkommensschwellen einsetzt. In der unteren Variante ergeben sich daraus bis zu einem Markteinkommen von rund 2.000 Euro im Monat höhere kinderbezogene Leistungen als nach dem derzeitigen Recht, im Umfang von zunächst rund 75 Euro, später rund 50 Euro im Monat. Im Abschmelzbereich des Teilhabegelds verringern sich diese Differenzen vorübergehend. Exakt an der „Abbruchkante" des Kinderzuschlags ergeben sich sogar um rund 25 Euro niedrigere Leistungen als bisher. Insgesamt erfolgt das Abschmelzen des Teilhabegelds im Bereich bis zu einem Markteinkommen von rund 2.700 Euro im Monat aber sehr viel glatter und konsistenter als unter den derzeit geltenden Regelungen. Durch den Fortfall des Förderanteils des Kindergelds ergeben sich für die hier betrachtete Haushaltskonstellation ab einem Markteinkommen von 2.500 Euro im Monat allerdings neuerliche Einbußen gegenüber den derzeit geltenden Regelungen. Diese belaufen sich auf maximal 80 Euro im Monat, verringern sich mit zunehmenden Wirkungen der einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge aber zusehends wieder (für eine eingehendere Darstellung dieser Effekte vgl. Abschnitt 5.2).

In der oberen Variante des Teilhabegelds ergibt sich ein etwas anderes Bild. Für Haushalte ohne oder mit nur geringem Markteinkommen im Bereich bis rund 2.000 Euro im Monat steigen die kinderbezogenen Leistungen gegenüber dem derzeitigen Recht um rund 175 Euro, später rund 150 Euro im Monat. Aufgrund der geringeren Transferentzugsrate erhöhen sich diese Differenzen im Abschmelzbereich des Teilhabegelds abschnittsweise noch sehr deutlich. Erst bei einem Markteinkommen von rund 3.600 Euro im Monat werden die Effekte des geltenden Rechts unterschritten, da das Teilhabegeld nun bis zu einem Markteinkommen von rund 3.750 Euro im Monat vollständig abgeschmolzen wird. Durch den Fortfall des Förderanteils des Kindergelds ergeben sich hier daher Einbußen gegenüber den derzeit geltenden Regelungen, die sich auf maximal 35 Euro im Monat belaufen und erneut mit zunehmenden Wirkungen einkommensteuerlicher Kinderfreibeträge wieder verringern.

In der Debatte über Modelle einer „Kindergrundsicherung" (vgl. etwa Becker und Hauser 2012)[14] werden oft Vorschläge gemacht, die im Bereich niedriger Einkommen große Ähnlichkeit mit dem Teilhabegeld aufweisen, im Bereich mittlerer und höherer Einkommen aber zumindest einen Sockelbetrag vorsehen, der sich z. B. an den maximalen Entlastungswirkungen der einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge (von rund 300 Euro im Monat; vgl. Abschnitt 2.1) orientiert. Dass existenzsichernde Transfers, die für Kinder in einkommensschwachen Haushalten gewährt werden, höher ausfallen als die Entlastungswirkungen der Kinderfreibeträge für

14 Die Arbeit von Becker und Hauser (2012) ist prägend für eine ganze Reihe konkreter Modelle einer „Kindergrundsicherung". Für einen Überblick über viele weitere Materialien zu solchen Modellen vgl. die Website des von Wissenschaftlern und Verbänden breit getragenen „Bündnis Kindergrundsicherung", http://www.kinderarmut-hat-folgen.de/.

Haushalte mit mittlerem und selbst mit höherem Einkommen, liegt auf der Hand: Im ersten Fall sollte der Transferbetrag mindestens dem Existenzminimum des Kindes, einschließlich seiner Bedarfe zur gesellschaftlichen Teilhabe, entsprechen; im letzten Fall ergibt sich der Betrag aus der Freistellung des Existenzminimums vom Spitzensteuersatz der Einkommensteuer (in Höhe von derzeit 45 Prozent, zuzüglich Solidaritätszuschlag, insgesamt also rund 47,5 Prozent). Die Gewährung einer einheitlichen Leistung für alle Kinder in Höhe des Existenzminimums – ohne jedes Abschmelzen – ist weder fiskalisch realisierbar noch sozial- oder familienpolitisch ohne Weiteres begründbar. Aber auch eine Vereinheitlichung der Leistungen für alle Kinder beim Gegenwert der Kinderfreibeträge könnte fiskalisch schwierig werden, und sie ist auch nicht unbedingt schlüssig (vgl. Kasten 1).[15]

KASTEN 1 Kinderbezogene Regelungen im Kontext des Steuer-Transfer-Systems

Im Grunde leistet schon die Form der Darstellung kinderbezogener Regelungen in Abbildung 3.1 oder Abbildung 2.2 der Erwartung Vorschub, dass die finanziellen Effekte dieser Regelungen für ein Kind über die gesamte Einkommensverteilung hinweg möglichst gleichförmig und im Idealfall gleich hoch sein sollten („jedes Kind sollte dem Staat gleich viel wert sein"). In dieser Darstellung wird zum einen nicht deutlich, dass das verfügbare Einkommen des jeweiligen Haushalts auch im Abschmelzbereich der betrachteten Regelungen nicht zurückgeht, sondern – wenn auch unterproportional – tendenziell steigt.[16] Zum anderen wird nicht auf die sehr unterschiedlichen Ziele geachtet, denen die verschiedenen Regelungen dienen, die zu diesem Gesamtbild beitragen. Aufgrund unterschiedlicher Ziele können sie auch durchaus unterschiedliche Auswirkungen haben.

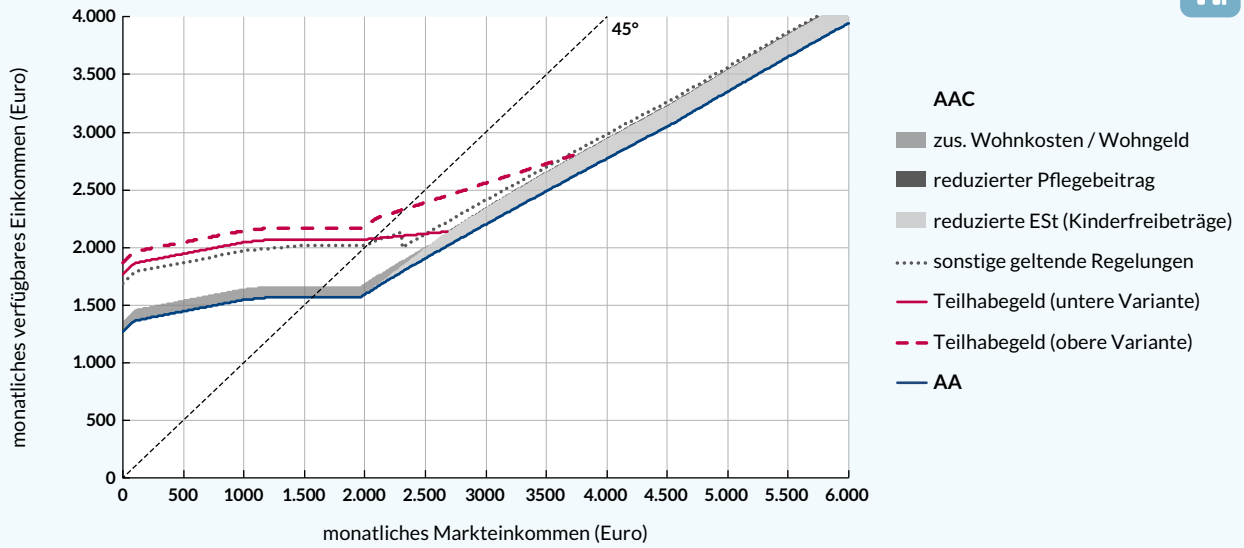
In Abbildung 3.2 werden die in Abbildung 3.1 gezeigten Regelungen – ansonsten völlig unverändert – in den Kontext des gesamten Steuer-Transfer-Systems und den daraus resultierenden Zusammenhang zwischen Markteinkommen und verfügbarem Einkommen des jeweiligen Haushalts eingeordnet. Was insgesamt als staatliche „Leistungen" für ein Kind erscheint, ergibt sich hier als rechnerische Differenz des verfügbaren Einkommens eines Paares mit einem Kind zum verfügbaren Einkommen eines kinderlosen Paares, jeweils bei gegebenem Markteinkommen. Paaren mit sehr geringem Markteinkommen gewährt der Staat für ein Kind zusätzliche (die existenzsichernden Transfers für das Paar übersteigende) Transfers zur Sicherung der Existenz und zur Gewährleistung der Teilhabe dieses Kindes. Um dieses Ziel zu erreichen, erhöht sich das verfügbare Einkommen solcher Haushalte gegenüber dem jeweiligen Markteinkommen noch stärker als bei einem kinderlosen Paar. Mit steigendem Einkommen tritt dieses Ziel zurück, und die Transfers für (die Eltern und) das Kind können reduziert werden – abschnittsweise so stark, dass das verfügbare Einkommen trotz steigenden Markteinkommens gar nicht zunimmt. Aufgrund des Transferentzugs und der Sozialversicherungsbeiträge, die für Erwerbseinkommen jenseits der Minijob-Grenze fällig werden, werden Paare mit einem Kind im Rahmen des geltenden Steuer-Transfer-Systems daher bei Markteinkommen von rund 2.000 Euro im Monat zu Nettozahlern: Ihr verfügbares Einkommen fällt dann unter ihr Markteinkommen.

Ab einer gewissen Höhe unterliegt das Markteinkommen zusätzlich der Lohn- bzw. Einkommensteuer. Bei deren Erhebung wird einem Paar mit einem Kind ein zusätzlicher (die Grundfreibeträge des Paars übersteigender) Freibetrag eingeräumt, um sicher zu stellen, dass es nicht dieselbe Steuer zahlen muss wie ein kinderloses Paar mit gleichem Markteinkommen. Ziel ist nun, die unterschiedliche steuerliche Leistungsfähigkeit solcher

15 Um Probleme bei der Einführung des Teilhabegelds zu vermeiden, könnte man jedoch eine Art Vertrauensschutz vorsehen, der Haushalten mit mittleren Einkommen mindestens Leistungen in Höhe des bisherigen Kindergelds garantiert (einschließlich der darin enthaltenen Steuerminderungen). Auch dadurch würden sich die fiskalischen Kosten des Teilhabegelds in den ersten Jahren erhöhen (vgl. erneut Abschnitt 4.2). In dem Maße, wie Markteinkommen und relevante Transfers oder Steuerminderungen mit der Zeit steigen, könnte das neue Modell aus der Weitergewährung des Förderanteils des Kindergelds mit der Zeit aber herauswachsen.

16 Hinter der „Abbruchkante" des Kinderzuschlags, die in der Kurve für die derzeit geltenden Regelungen als „Zacken" hervortritt, steht dagegen ein handwerklicher Fehler, der bei der Einführung dieser Leistung nicht intendiert war. Ab 2020 soll dieser nun korrigiert werden (vgl. Abschnitt 2.1).

ABBILDUNG 3.2 **Das Teilhabegeld bei Paaren mit einem Kind im Kontext des Steuer-Transfer-Systems**



Anmerkungen: Angaben für die derzeit geltenden Regelungen entsprechen dem Rechtsstand im 2. Halbjahr 2019.

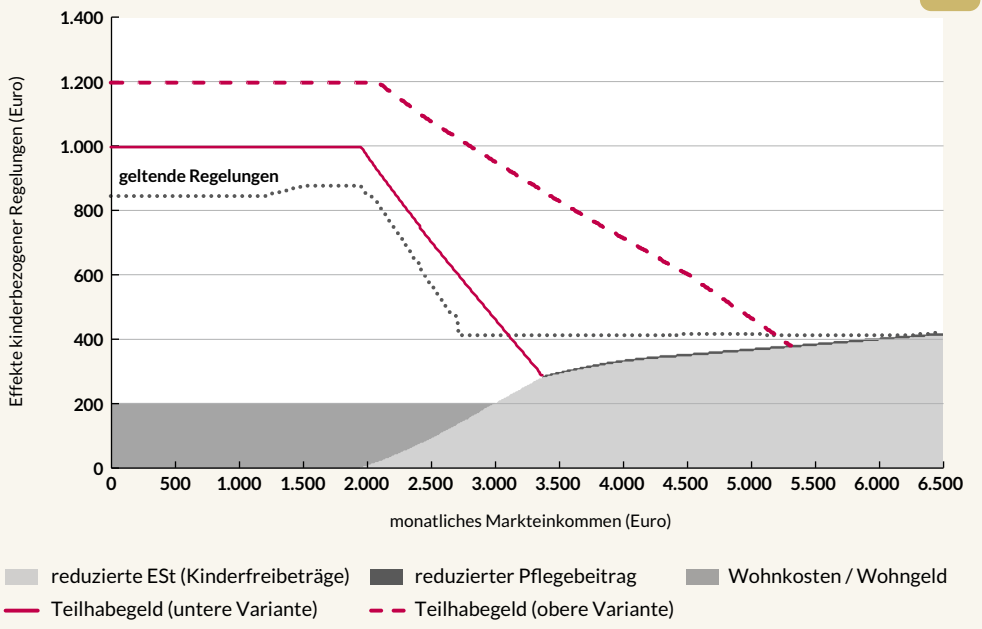
Quelle: Steuer-Transfer-Simulationsmodell des Lehrstuhls für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen, RUB.

BertelsmannStiftung

Haushalte angemessen zu berücksichtigen. Der zu diesem Zweck gewährte Freibetrag ist für alle Kinder gleich hoch. Da die Einkommensteuer progressiv ist, also mit wachsendem Markteinkommen überproportional steigt, erhöhen sich auch die Entlastungswirkungen durch den Freibetrag – letztlich zur Vermeidung einer ansonsten steigenden Überbelastung. Mit existenzsichernden Transfers und einkommensteuerlichen Freibeträgen werden somit unterschiedliche Ziele verfolgt. Die einen erhöhen das verfügbare Einkommen eines Haushalts über sein Markteinkommen hinaus, die anderen begrenzen die davon zu leistenden Abgaben. Sinnvoll sind Vergleiche zwischen der Höhe des mit Transfers zu deckenden sozialrechtlichen Existenzminimums für einkommensschwache Haushalte einerseits und den Freibeträgen in Höhe des steuerlichen Existenzminimums, die Haushalten mit höherem Einkommen eingeräumt werden, anderseits. Zwischen (maximalen) Transferbeträgen und (maximalen) Entlastungswirkungen der Steuerfreibeträge besteht dagegen, neben dem Ausmaß der Steuerprogression und der Höhe des Spitzensteuersatzes, kein konzeptioneller Zusammenhang. Auch folgt aus verschiedenen Beträgen, die sich aus den hier betrachteten Regelungen am unteren und oberen Ende der Einkommensverteilung ergeben, unmittelbar nichts zu angemessenen Beträgen in der Mitte der Einkommensverteilung.

Abbildung 3.3 zeigt die Effekte einer Umgestaltung des Systems kinderbezogener Regelungen durch das Teilhabegeld für einen Paarhaushalt mit zwei Kindern. Ausgewiesen werden dort erneut zunächst die Wirkungen der Deckung der Wohnkostenanteile der Kinder (durch SGB-II-Leistungen oder Wohngeld), der einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge sowie des reduzierten Beitragssatzes zur sozialen Pflegeversicherung für Eltern, die bei Einführung des Teilhabegelds unverändert bestehen bleiben sollen. Die Gesamteffekte aller derzeit geltenden kinderbezogenen Regelungen für diesen Haushaltstyp werden durch eine Umrisslinie angezeigt. Darüber hinaus werden die Wirkungen des Teilhabegelds in den beiden zuvor erläuterten Varianten veranschaulicht, die sich ganz nach denselben Prinzipien und aus denselben Einzelbeträgen ergeben wie bei einem einzelnen Kind, das in einem Paar-Haushalt lebt (vgl. Abschnitt 3.1).

ABBILDUNG 3.3 **Das Teilhabegeld bei Paaren mit zwei Kindern**



Anmerkungen: Angaben für die derzeit geltenden Regelungen entsprechen dem Rechtsstand im 2. Halbjahr 2019.

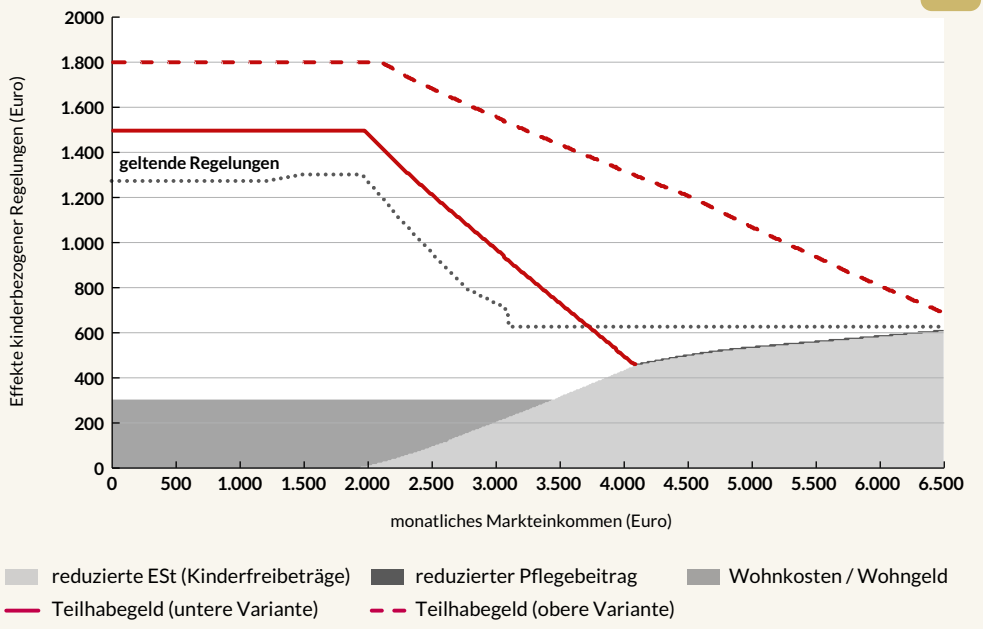
Quelle: Steuer-Transfer-Simulationsmodell des Lehrstuhls für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen, RUB.

BertelsmannStiftung

In der unteren Variante ergeben sich für Markteinkommen unter 2.000 Euro im Monat erneut etwas höhere kinderbezogene Leistungen im Monat als nach dem derzeitigen Recht. Der Abstand steigt gegenüber Paaren mit einem Kind an, so dass sich im Abschmelzbereich des Teilhabegelds nun keine Interferenzen mit dem Kinderzuschlag mehr ergeben. Gleichzeitig verlängert sich der Einkommensbereich, in dem das Teilhabegeld abgeschmolzen wird. Ab einem Markteinkommen von rund 3.000 Euro im Monat ergeben sich durch den Fortfall des Förderanteils des Kindergelds wiederum Einbußen gegenüber den derzeit geltenden Regelungen, die sich mit zunehmenden Wirkungen der einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge ebenfalls wieder verringern.

Ein ähnliches Bild ergibt sich in der oberen Variante des Teilhabegelds. Für Haushalte mit Markteinkommen unter 2.000 Euro im Monat steigen die kinderbezogenen Leistungen gegenüber dem derzeitigen Recht erneut an, stärker als bei Paaren mit einem Kind. Beim Abschmelzen des Teilhabegelds werden die Effekte des geltenden Rechts erst bei einem Markteinkommen von über 5.000 Euro im Monat unterschritten. Die (maximalen) Einbußen gegenüber den derzeit geltenden Regelungen fallen dabei recht gering aus und verringern sich bei weiter steigendem Markteinkommen wiederum (für genauere Angaben zur Höhe aller hier erläuterten Effekte in verschiedenen Einkommensbereichen vgl. Abschnitt 5).

ABBILDUNG 3.4 **Das Teilhabegeld bei Paaren mit drei Kindern**



Anmerkungen: Angaben für die derzeit geltenden Regelungen entsprechen dem Rechtsstand im 2. Halbjahr 2019.

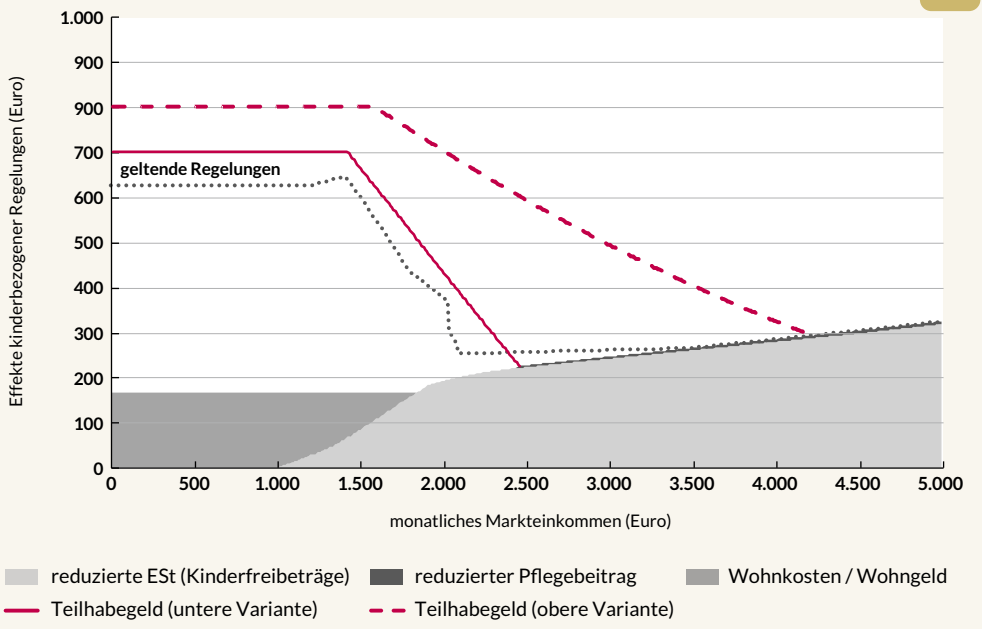
Quelle: Steuer-Transfer-Simulationsmodell des Lehrstuhls für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen, RUB.

BertelsmannStiftung

Bei Paaren mit drei Kindern setzen sich die bereits beobachteten Auswirkungen einer Einführung des Teilhabegelds tendenziell fort (vgl. Abbildung 3.4). Aufgrund der additiven Gestaltung der Leistungen für weitere Kinder erhöht sich der Abstand zu kinderbezogenen Leistungen nach dem derzeitigen Recht für Markteinkommen unter 2.000 Euro im Monat nochmals und der Abschmelzbereich verlängert sich weiter. In der unteren Variante ergeben sich ab einem Markteinkommen von gut 3.700 Euro im Monat Einbußen gegenüber den derzeit geltenden Regelungen, die sich mit weiter steigendem Einkommen wiederum verringern. In der oberen Variante treten solche Einbußen erst bei Markteinkommen von rund 6.700 Euro im Monat auf und erweisen sich dabei generell als gering (vgl. erneut Abschnitt 5).

Abbildung 3.5 weist die Auswirkungen des Teilhabegelds für Ein-Eltern-Haushalte mit einem Kind aus. Bei der Deckung der Wohnkostenanteile der Kinder durch SGB-II-Leistungen oder Wohngeld ist hier im Vergleich zu den Wohnkosten eines Kindes in einem Paar-Haushalt ein einschlägiger Mehrbedarf in Höhe von 64 Euro im Monat zu berücksichtigen, der bei Einführung des Teilhabegelds unverändert separat gedeckt wird. Die in der Abbildung ausgewiesenen Beträge des Teilhabegelds enthalten in beiden Varianten außerdem nun einen Mehrbedarf von Haushalten Alleinerziehender an sonstigen Ausgaben für den Lebensunterhalt (von rund 138 Euro im Monat). Ansonsten entsprechen sie weiterhin ganz denselben Prinzipien und Einzelbeträgen wie bei Kindern, die in einem Paar-Haushalt leben (vgl. Abschnitt 3.1).

ABBILDUNG 3.5 **Das Teilhabegeld bei Alleinerziehenden mit einem Kind**



Anmerkungen: Angaben für die derzeit geltenden Regelungen entsprechen dem Rechtsstand im 2. Halbjahr 2019.

Quelle: Steuer-Transfer-Simulationsmodell des Lehrstuhls für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen, RUB.

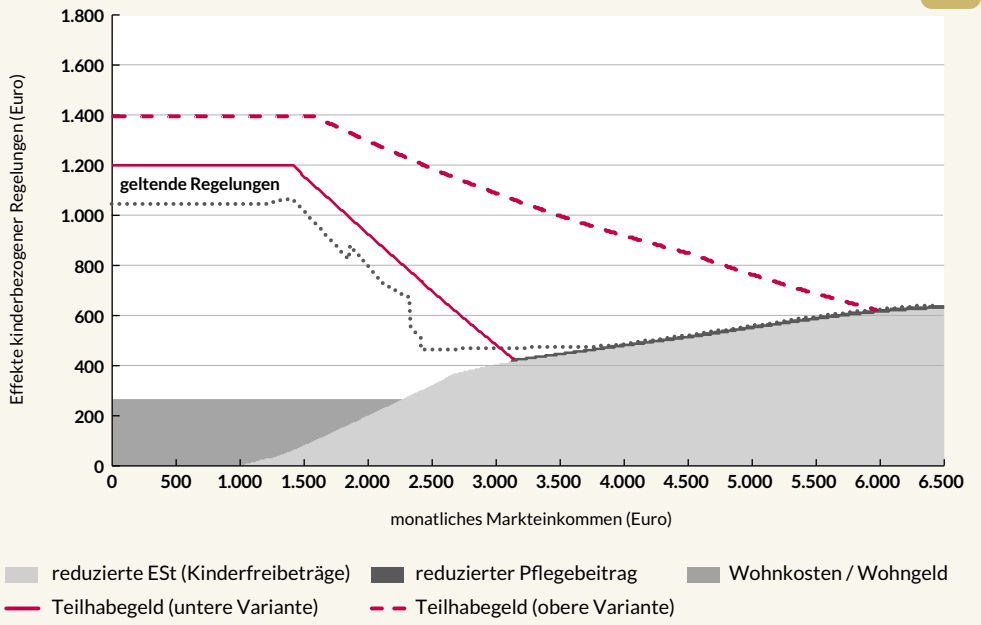
BertelsmannStiftung

In der unteren Variante ergeben sich daraus bei Markteinkommen unter 1.500 Euro im Monat wiederum etwas höhere kinderbezogene Leistungen als nach dem derzeitigen Recht, von zunächst rund 75 Euro, später rund 55 Euro. In der oberen Variante steigen diese Beträge auf 175 Euro bzw. 155 Euro im Monat. Im Abschmelzbereich des Teilhabegelds führen beide Varianten über verschieden breite Einkommensbereiche zu höheren Leistungen als unter den geltenden Regelungen. In der unteren Variante ergeben sich ab einem Markteinkommen von rund 2.400 Euro im Monat allerdings erneut Einbußen, die aber eher gering ausfallen und mit den Wirkungen der einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge wieder zurückgehen. In der oberen Variante reicht der Abschmelzbereich bis zu einem Markteinkommen von 4.200 Euro im Monat. Einbußen gegenüber den Effekten der derzeitigen Regelungen ergeben sich dabei keine. Ausschlaggebend für diese Tatsache ist v.a., dass die Einkommensteuer bei Alleinerziehenden (ohne Splittingeffekte) progressiver verläuft als bei (verheirateten) Paaren. Dies verstärkt die steuermindernden Effekte der Kinderfreibeträge (und des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende), und der Förderanteil des derzeitigen Kindergelds verliert mit steigendem Einkommen schneller an Bedeutung als bei Paaren mit Kindern.

In Abbildung 3.6 werden schließlich auch die Auswirkungen einer Einführung des Teilhabegelds für Ein-Eltern-Haushalte mit zwei Kindern ausgewiesen. Auch hier ergeben sich bei Markteinkommen unter 1.500 Euro im Monat höhere kinderbezogene Leistungen als nach dem derzeitigen Recht – mit stärkeren Effekten als bei Ein-Eltern-Haushalten mit einem Kind. Der Abschmelzbereich des Teilhabegelds verlängert sich erneut. In der unteren Variante ergeben sich ab einem

Markteinkommen von gut 3.000 Euro im Monat im Vergleich zum geltenden Recht gewisse Einbußen, die wiederum eher gering ausfallen. In der oberen Variante ist das Teilhabegeld erst bei einem Markteinkommen von rund 6.000 Euro im Monat vollständig abgeschmolzen, ohne Einbußen gegenüber den Effekten des derzeitigen Rechts.

ABBILDUNG 3.6 **Das Teilhabegeld bei Alleinerziehenden mit zwei Kindern**



Anmerkungen: Angaben für die derzeit geltenden Regelungen entsprechen dem Rechtsstand im 2. Halbjahr 2019.

Quelle: Steuer-Transfer-Simulationsmodell des Lehrstuhls für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen, RUB.

BertelsmannStiftung

Für die Gestaltung des Teilhabegelds stehen bisher zwar nur wichtige Grundzüge fest (vgl. Abschnitt 2.2). Die hier vorgenommene Konstruktion konkreterer Modelle und ihre Anwendung auf unterschiedliche Haushaltstypen bieten jedoch eine Grundlage für erste Abschätzungen zu fiskalischen Kosten (vgl. Abschnitt 4) und zu absehbaren Verteilungswirkungen (vgl. Abschnitt 5), die mit den beiden hier gebildeten Varianten der Ausgestaltung des Teilhabegelds – jeweils in einer gewissen Bandbreite – verbunden sind.

4 Abschätzung der fiskalischen Kosten

4.1 Schätzgrundlagen

Die in dieser Studie vorgenommenen Abschätzungen fiskalischer Effekte des Teilhabegelds zielen darauf, eine Vorstellung von der Größenordnung solcher Effekte zu geben, nicht auf eine möglichst exakte Vorausberechnung. Sie basieren auf den beiden Varianten, mit denen die aus Sicht der Urheber bereits feststehenden Grundzüge des Teilhabegelds illustriert, aber nicht definitiv konkretisiert werden (vgl. Abschnitt 3). Sie stützen sich zwar auf geeignete Mikrodaten, aber nicht auch auf Mikrosimulationen, die für vergleichbare Zwecke aktuellen Forschungsstandards entsprechen würden.

Um die fiskalischen Kosten für einen definitiven Vorschlag zur Gestaltung des Teilhabegelds zu ermitteln, sollte zu gegebener Zeit ein ökonometrisch fundiertes, dynamisches Mikrosimulations-Modell herangezogen werden, mit dessen Hilfe – neben einer repräsentativen Erfassung der von der Reform betroffenen Haushalte – auch Verhaltenseffekte des Teilhabegelds, insbesondere mögliche Reaktionen auf veränderte Erwerbsanreize, erfasst und quantifiziert werden können. Zu solchen Effekten werden hier zwar einige qualitative Hinweise gegeben (vgl. Kasten 2). In den nachfolgenden Berechnungen bleiben sie jedoch unberücksichtigt.

KASTEN 2 **Anreizeffekte des Teilhabegelds für die Erwerbsbeteiligung**

Eine Einführung des Teilhabegelds kann viele Arten von Verhaltensreaktionen auslösen. Wichtig für die Abschätzung fiskalischer Kosten – und prinzipiell auch der Verteilungseffekte – einer solchen Reform sind jedoch v. a. Auswirkungen auf die Erwerbsanreize, für deren Analyse und Vorausschätzung es zudem empirisch bewährte, ökonomische Modelle gibt. Mit Effekten für die Erwerbsbeteiligung ist deswegen zu rechnen, weil das Teilhabegeld die „Budgetrestriktion" betroffener Haushalte verändert, d. h. die Art und Weise, wie sich das von ihnen erzielte Markteinkommen, das im Normalfall ganz überwiegend aus Erwerbseinkommen besteht, in das jeweils verfügbare Einkommen übersetzt. Entscheidungen zur Erwerbsbeteiligung betreffen dabei fallweise die Frage, ob überhaupt eine Erwerbsarbeit ausgeübt wird, häufiger aber den Umfang der Erwerbstätigkeit in Arbeitsstunden (Teilzeit oder Vollzeiterwerbstätigkeit, bezahlte Überstunden etc.).

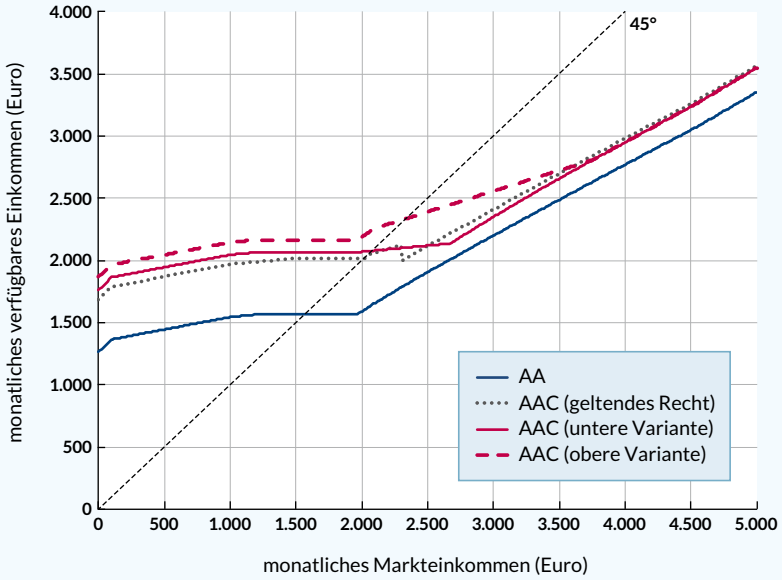
Das ökonomische Standardmodell zur Erklärung des Arbeitsangebotsverhaltens (vgl. etwa Blundell & MaCurdy 1999; Franz 2013) besagt, dass das Arbeitsangebot privater Haushalte, sowohl nach Köpfen als auch nach Stunden, im Normalfall mit steigendem (Netto-)Lohnsatz zunimmt, mit steigendem verfügbaren Einkommen aber fällt. Wenn ein Haushalt über ein höheres Einkommen verfügt, z. B. auch aufgrund staatlicher Transferleistungen, tritt das Motiv zurück, Einkommen durch Erwerbsarbeit zu erzielen. Wenn der Lohnsatz effektiv zunimmt – nach Abzug von Steuern, aber auch unter Berücksichtigung eines etwaigen Transferentzuges –,

steigt dagegen der Anreiz, Erwerbsarbeit auszuüben. Weil ein steigender Lohnsatz normalerweise zugleich das verfügbare Einkommen erhöht, ergeben sich aus diesen beiden Einzeleffekten in vielen Fällen widersprüchliche Wirkungen, so dass Richtung und Stärke der Nettoeffekte aus theoretischer Sicht offenbleiben. Erwartet wird dabei zumeist, dass die Effekte des Lohnsatzes stärker sind als die des Einkommens.[17] In anderen Fällen wirken beide Effekte aber zusammen, so dass die Richtung der Gesamteffekte theoretisch eindeutig ist. Empirisch gelten diese Zusammenhänge als bewährt, sie fallen bei Männern allerdings oft sehr viel schwächer aus als bei Frauen. Empirisch fundierte Mikrosimulations-Modelle erlauben es in der Regel, sowohl Einzel- als auch Netto- bzw. Gesamteffekte zu quantifizieren.

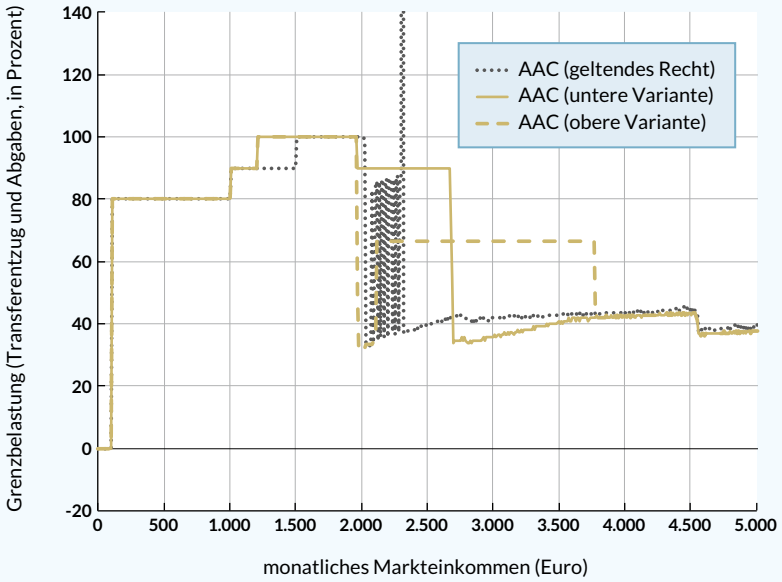
Abbildung 4.1 zeigt am Beispiel eines Paar-Haushaltes mit einem Kind, was sich aufgrund der hier vorgestellten Einsichten zu den Anreizeffekten einer Einführung des Teilhabegelds für die Erwerbsbeteiligung der jeweiligen Eltern sagen lässt. Panel a) hält nochmals die Auswirkungen des Teilhabegelds im Vergleich zu den derzeit geltenden Regelungen im Kontext des Steuer-Transfer-Systems fest. Wo die Kurven für das Teilhabegeld in diesem Diagramm oberhalb derer für das geltende Recht verlaufen (höheres Einkommen), wird das Arbeitsangebot tendenziell zurückgehen. Wo diese Kurven zugleich steiler verlaufen, wird es tendenziell tatsächlich und in der Regel auch per Saldo steigen, wo sie flacher verlaufen, wird es sinken (höhere bzw. niedrigere Nettolohnsätze). Diese Effekte können sich jeweils lokal verschieden kombinieren. Sie induzieren dann überwiegend Änderungen der vereinbarten oder tatsächlich gearbeiteten Stundenzahl, wobei solche

ABBILDUNG 4.1 **Erwerbsanreize des Teilhabegelds bei Paaren mit einem Kind**

a) Das Teilhabegeld im Kontext des Steuer-Transfer-Systems



b) Grenzbelastungen des Markteinkommens



Anmerkungen: Angaben für die derzeit geltenden Regelungen entsprechen dem Rechtsstand im 2. Halbjahr 2019.

Quelle: Steuer-Transfer-Simulationsmodell des Lehrstuhls für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen, RUB.

BertelsmannStiftung

17 Nur darum ist wirklich damit zu rechnen, dass Lohnerhöhungen die Erwerbsanreize nicht nur als partieller Effekt, sondern auch per Saldo erhöhen.

Anpassungen teilweise nicht beliebig flexibel vorgenommen werden und ggf. etwas Zeit brauchen können.

Systematischere Schlüsse bezüglich der Änderung der Nettolohnsätze erlaubt Panel b). Dort werden die Grenzbelastungen des jeweils erzielten Markteinkommens gezeigt, d. h. derjenige Prozentsatz des letzten, als Markteinkommen verdienten Euro, der aufgrund der Reduktion von Transfers oder der Erhebung von Sozialbeiträgen sowie Lohn- bzw. Einkommensteuern nicht dazu beiträgt, das jeweils verfügbare Einkommen zu erhöhen. Genau dies schlägt sich jeweils darin nieder, ob die Kurven im oberen Panel flacher oder steiler sind. Hier gilt: Je höher die Grenzbelastung, desto niedriger der effektive Lohnsatz, so dass das Arbeitsangebot tendenziell zurückgeht. Wiederum können die Effekte von denen des geltenden Rechts lokal in verschiedener Weise abweichen.

Bis zu einem Markteinkommen von 2.000 Euro im Monat verlaufen die verfügbaren Einkommen in Abhängigkeit vom Markteinkommen bei beiden Varianten des Teilhabegelds oberhalb der Kurve für die derzeit geltenden Regelungen. Die Form der Kurven und die daran ablesbaren Grenzbelastungen bleiben dabei weitestgehend unverändert.[18] In diesem Bereich ist also mit einem (eher geringen) Rückgang des Arbeitsangebots zu rechnen. Im Abschmelzbereich der verschiedenen, relevanten Leistungen nach geltendem Recht schwankt die Grenzbelastung enorm und wird an der „Abbruchkante" des Kinderzuschlags mit weit über 100 Prozent prohibitiv. An diesem Punkt lohnen sich eine Ausdehnung der Arbeitszeit oder sonstige Intensivierungen der Erwerbsanstrengungen definitiv nicht, es sein denn, sie führen zu einer Steigerung des Markteinkommens um mehr als 200 Euro im Monat. In der unteren Variante wird das Teilhabegeld konsistenter, aber mit einer hohen Grenzbelastung abgeschmolzen; das verfügbare Einkommen ist dabei überwiegend noch etwas höher als nach geltendem Recht. Welche Nettoeffekte sich für das Arbeitsangebot für Markteinkommen im Bereich bis 2.500 Euro ergeben, lässt sich nicht ohne weiteres sagen.

Anschließend bleibt die Grenzbelastung noch etwas weiter hoch, während das verfügbare Einkommen unter das nach geltendem Recht fällt – mit insgesamt eher negativen Anreizeffekten. Ab einem Markteinkommen von 2.700 Euro dreht sich das Bild in der unteren Variante des Teilhabegelds jedoch um. Das verfügbare Einkommen ist nun etwas niedriger, sein Verlauf bei niedrigerer Grenzbelastung aber steiler, so dass sich hier stärkere Erwerbsanreize ergeben als nach geltendem Recht.

Anders liegen die Dinge in der oberen Variante, in der das (höhere) Teilhabegeld mit einer niedrigeren Transferentzugsrate und daher über einen wesentlich breiteren Einkommensbereich abgeschmolzen wird. Bis zu einem Markteinkommen von 2.500 Euro ist im Vergleich zum geltenden Recht nun mit eher positiven Einkommenseffekten zu rechnen. Aufgrund eines höheren verfügbaren Einkommens und einer höheren Grenzbelastung als unter dem geltenden Recht ergeben sich anschließend jedoch bis zu Markteinkommen von etwa 3.500 Euro im Monat eindeutig negative Effekte für die Erwerbsanreize.

Wie stark die hier skizzierten Anreizeffekte im Aggregat auf die Erwerbsbeteiligung nach Köpfen und Stunden und damit auch auf fiskalische Effekte und Verteilungswirkungen des Teilhabegelds durchschlagen, hängt zusätzlich davon ab, wie stark die unterschiedlichen Bereiche der Markteinkommensverteilung besetzt sind – bei Paaren mit einem Kind und, bezogen auf die dort auftretenden Effekte, auch bei anderen Haushaltstypen. Dies ist aus den Kurven in Abbildung 4.1 nicht ersichtlich (vgl. allerdings Abschnitt 5.1). Zu erwarten ist, dass solche Verteilungen unterhalb der und um die Mitte am stärksten besetzt sind, während ihre Dichte an den Rändern – nach oben mehr als nach unten – nachlässt.

Hingewiesen sei hier schließlich noch darauf, dass eine geringere Erwerbsbeteiligung zwar das verfügbare Einkommen eines Haushalts tendenziell senkt (u. U. so, dass es nicht so stark zunimmt, wie der Abstand der Kurven für das Teilhabegeld von der für das geltende Recht nahelegt). Das bedeutet aus ökonomischer Sicht aber keinesfalls, dass die Wohlfahrt des Haushalts sinkt. Wenn die Eltern durch eine bessere finanzielle Absicherung Zeit für ihre Kinder gewinnen, wäre dies vielmehr auch im Hinblick auf eines der weiteren Kernelemente des Gesamtkonzepts der Bertelsmann Stiftung zur Existenzsicherung für Kinder und Jugendliche ein Gewinn (vgl. Abschnitt 1).

18 Einzige Ausnahme ist der Bereich von 1.200 bis 1.500 Euro Markteinkommen, in dem Eltern nach geltendem Recht etwas bessere Hinzuverdienstmöglichkeiten zugestanden werden als kinderlosen Beziehern von SGB-II-Leistungen. Bei der illustrativen Konstruktion der unteren und oberen Variante des Teilhabegelds wurde auf eine solche Variation verzichtet.

Der hier verwendete Ansatz zur Abschätzung der Größenordnung fiskalischer Effekte des Teilhabegelds ist denkbar einfach. Mehr- oder Minderausgaben gegenüber den derzeit geltenden Regelungen, die sich bei Einführung des Teilhabegelds – je nach Variante, Haushaltstyp und Höhe des Markteinkommens – ergeben würden, werden mit Daten zur Anzahl der verschiedenen Haushaltstypen und zur Verteilung ihrer Markteinkommen kombiniert. Datenbasis hierfür ist das Sozio-oekonomische Panel (SOEP; vgl. SOEP 2017; Wagner et al. 2007; 2008), unter Verwendung von Daten für 2016.

Bei der Aufbereitung der Daten des SOEP werden zunächst alle Haushalte mit mindestens einer Person unter 25 Jahren ausgewählt und dann unter Berücksichtigung der Verwandtschaftsbeziehungen im Haushalt möglichst den Haushaltstypen AAC, AACC, AACCC, AC sowie ACC zugeordnet. Darüber hinaus werden auch Single- und Paar-Haushalte ohne Kinder (A und AA) sowie Paar- und Ein-Eltern-Haushalte mit höheren Kinderzahlen (AACCC+, ACC+) identifiziert.[19] Die Ermittlung der Verteilungen der Markteinkommen nach Haushaltstypen konzentriert sich dann auf die Typen AAC, AACC, AACCC, AC und ACC. Zu Kontrollzwecken wird in den Daten zudem die Gesamtzahl kindergeldberechtigter Kinder ermittelt und – nach Hochrechnung – mit entsprechenden Ist-Daten abgeglichen.

Als Markteinkommen der Haushalte wird das Einkommen der Eltern(-teile) aus aktueller Erwerbstätigkeit (in Haupt- und Nebentätigkeiten) auf Monatsbasis bestimmt und nach Klassen à 100 Euro geschichtet. Berücksichtigt werden Haushalte mit Markteinkommen von bis zu 15.000 Euro im Monat. Auf der Basis von detaillierteren Einkommensangaben für das Vorjahr wird festgestellt, dass Kapitaleinkommen sowie Einkommen aus Vermietung nach den im SOEP erfassten Angaben im für die weiteren Berechnungen relevanten Bereich von Einkommen bis zu 10.000 Euro[20] vernachlässigbar (d. h. im Durchschnitt unter 20 Euro im Monat) sind. Die Einkommensdaten werden mit Inflationsraten für 2017 und 2018 fortgeschrieben. Mit den im SOEP bereitgestellten Hochrechnungsfaktoren werden die in den Daten enthaltenen Angaben auf für die Gesamtbevölkerung repräsentative Werte hochgerechnet.

Einen Überblick über die Resultate aller dieser Auswertungen und Berechnungen gibt Abbildung 4.2. Ausgewiesen wird dort die Anzahl der Haushalte (mit unterschiedlichen Kinderzahlen) sowie auch die Anzahl der in verschiedenen Haushaltstypen lebenden Kinder. Die „Zacken“ in der Abbildung resultieren aus Diskontinuitäten in der Besetzung der relativ feinen Einkommensstufen, die hier gebildet werden. Insgesamt zeigt die Abbildung trotzdem das typische Bild einer („linkssteilen“) Einkommensverteilung.

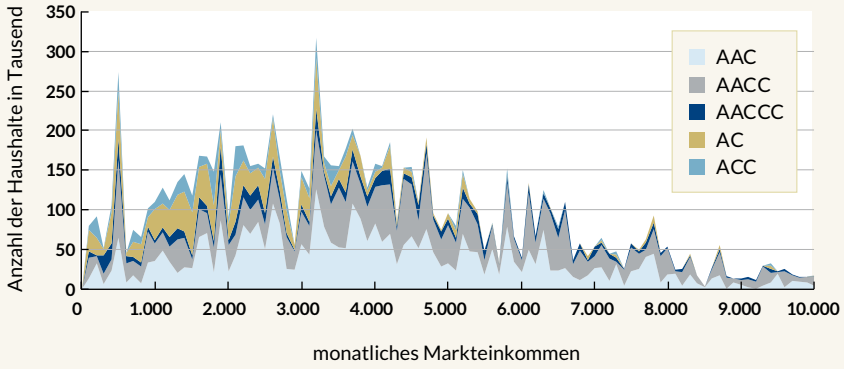
Direkte Berechnungen zu den fiskalischen Effekten des Teilhabegelds werden auf dieser Grundlage dann für die Haushaltstypen AAC, AACC, AACCC, AC sowie ACC angestellt. Zusammen mit den Typen A und AA umfassen diese Haushaltstypen (hochgerechnet) rund 94,1 Prozent aller Haushalte, in denen 89,3 Prozent aller kindergeldberechtigten Kinder leben. Merkmale, die neben der Differenzierung

19 In allen genannten Haushaltstypen können – neben Eltern(-teilen) und Kindern unter 25 Jahren – fallweise weitere Personen leben. Es verbleiben nicht-identifizierte Haushalte mit Personen unter 25 Jahren in sehr seltenen Konstellationen oder mit unklarer Struktur.

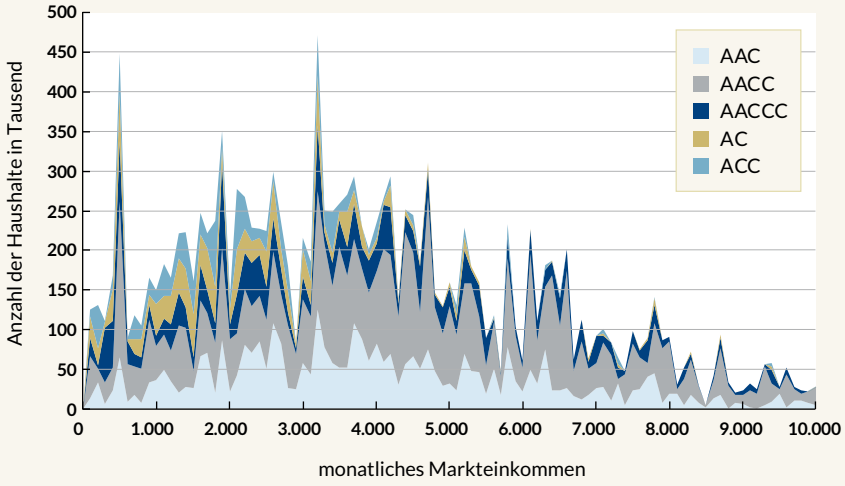
20 Bei Markteinkommen oberhalb dieser Schwelle entfaltet das Teilhabegeld in den hier betrachteten Varianten und bei den hier betrachteten Haushaltstypen keine vom geltenden Recht abweichenden Wirkungen mehr.

ABBILDUNG 4.2 **Familien und Kinder nach Haushaltstyp und Einkommen**

a) Anzahl der Haushalte



b) Anzahl der Kinder



Anmerkungen: Zugrunde liegende Einkommensdaten stammen aus dem Jahr 2016; für die weiteren Analysen werden sie auf Preise des Jahres 2019 fortgeschrieben.

Quellen: SOEP v33; eigene Berechnungen (Fallzahlen hochgerechnet, Einkommensangaben fortgeschrieben).

BertelsmannStiftung

nach Haushaltstypen für diese Berechnungen relevant sind, sind v. a. das Alter bzw. die Alterskombinationen aller in einem Haushalt lebenden Kinder sowie der Erwerbsstatus und -umfang der Eltern. Effekte dieser Merkmale für die genaue Höhe der Teilhabegeld-Ansprüche werden hier allerdings nicht auf der Ebene einzelner Haushalte, sondern vereinfachend über Durchschnittswerte für jeden Haushaltstyp berücksichtigt. So werden, getrennt nach Haushaltstypen, die Anteile von Kindern im Alter von 0 bis unter 6 Jahren, von 6 bis unter 14 Jahren, von 14 bis unter 18 Jahren sowie von 18 bis unter 25 Jahren ermittelt und dann die hier unterstellte Differenzierung des jeweils gewährten Teilhabegelds beachtet (vgl. Abschnitt 3.1). Ebenso werden bei Paarhaushalten mit Kindern die Anteile von Haushalten mit unterschiedlichen Erwerbskonstellationen berücksichtigt (Ein-Verdiener-Haushalte, Zwei-Verdiener-Haushalte mit verschiedenen Einkommensrelationen sowie Minijobbern), da dies – sowohl unter den geltenden Regelungen im SGB II als auch bei der Erhebung von Sozialbeiträgen und der Ein-

kommensbesteuerung – Auswirkungen auf das monatlich verfügbare Einkommen bei gegebenem Markteinkommen des Haushalts und damit auch auf etwaige Mehrausgaben für das Teilhabegeld hat.

10,7 Prozent aller Kinder unter 25 Jahren lassen sich mit den zuvor genannten Haushaltstypen nicht erfassen. Sie leben ganz überwiegend entweder in Haushalten mit höheren Kinderzahlen (AACCC+ oder ACC+) oder als Single-Haushalte (A), die z. B. während einer fortgesetzten Ausbildung, d. h. mit Anspruch ihrer Eltern auf Kindergeld, wirtschaftlich vom elterlichen Haushalt abhängig sind. Eine exakte Feststellung, welche Mehrausgaben gegenüber dem geltenden Recht für diese Kinder jeweils anfallen, ist ohne Berücksichtigung des Haushalts- oder Familienkontexts und der relevanten Einkommensverhältnisse nicht möglich. Vereinfachend wird hier daher unterstellt, dass die Mehr- bzw. Minderausgaben für jedes dieser Kinder genau so hoch ausfallen wie für den Durchschnitt derjenigen Kinder, die in den im Einzelnen berücksichtigen Haushaltstypen leben.[21]

4.2 Resultate

Die Grundlagen für die Abschätzung fiskalischer Kosten des Teilhabegelds für Kinder und Jugendliche wurden in Abschnitt 4.1 genauer erläutert. Auf den Status der Resultate als eher grobe Schätzwerte, die über die beiden hier gebildeten Varianten für die Ausgestaltung des Teilhabegelds hinweg eine Vorstellung von der Größenordnung und Bandbreite solcher Effekte geben sollen, wurde dabei ebenfalls hingewiesen.

Als fiskalische Kosten des Teilhabegelds ergeben sich (in aktuellen Preisen) nach den dazu angestellten Berechnungen im Vergleich zum geltenden Recht

- für die untere Variante Mehrausgaben in Höhe von 1,4 Mrd. Euro pro Jahr;
- für die obere Variante dagegen Mehrausgaben von 24,1 Mrd. Euro pro Jahr.

Der Unterschied resultiert dabei weniger aus den unterschiedlichen Maximalbeträgen, die für das Teilhabegeld hier in beiden Varianten zugrunde gelegt wurden. Er hängt mehr vom weiteren Verlauf der Ansprüche auf Teilhabegeld in Abhängigkeit vom jeweiligen Markteinkommen ab, d. h. von der Frage, wie stark das Teilhabegeld für Kinder und Jugendliche mit steigendem Einkommen der Eltern reduziert wird und ab welcher Einkommensschwelle dieser Prozess einsetzt.

Automatische „Gegenfinanzierungen“ des Teilhabegelds, die sich durch den Fortfall existierender Leistungen ergeben, sind im hier verwendeten Schätzansatz bereits berücksichtigt. Für die (Gegen-)Finanzierung der verbleibenden Mehrkosten werden hier dagegen keine Vorschläge gemacht. Die in dieser Studie angestellten Berechnungen sollen in erster Linie als Diskussionsgrundlage dafür dienen, die Gestaltung des Teilhabegelds weiter zu entwickeln und weiter zu konkretisieren. Im Falle der unteren Variante wären zur Finanzierung allerdings wohl keine besonderen finanzpolitischen Anstrengungen erforderlich. Im Falle der oberen

21 Ob damit eher eine Unter- oder eine Überschätzung der bei diesen Kindern anfallenden fiskalischen Kosten verbunden ist, lässt sich nicht sagen.

Variante beliefe sich der jährliche Finanzierungsbedarf dagegen auf 1,5 Prozent aller öffentlichen Ausgaben bzw. 0,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

Durch den Fortfall existierender Leistungen, insbesondere des Förderanteils des bisherigen Kindergelds, entstehen für Familienhaushalte mit mittleren Einkommen allerdings auch gewisse finanzielle Einbußen (vgl. dazu Abschnitt 3.2 sowie für genauere Angaben Abschnitt 5). Um dies zu vermeiden, könnte man bei der Einführung des Teilhabegelds u. U. vorsehen, dass die betroffenen Haushalte weiterhin mindestens einen „Sockelbetrag" an Leistungen in Höhe des bisherigen Kindergelds erhalten (einschließlich der darin enthaltenen Steuerminderungen) – und zwar zumindest vorübergehend, im Sinne eines Vertrauensschutzes, der mit der Zeit überflüssig wird. Zu beachten ist jedoch zum einen, dass eine solche Lösung – in den ersten Jahren oder sogar auf Dauer – die fiskalischen Kosten des Teilhabegelds erhöht (vgl. Kasten 3). Zum anderen garantiert auch eine solche Lösung nicht, dass es überhaupt keine finanziellen Nachteile gibt. Dies hängt nämlich auch noch von der genauen Art der Gegenfinanzierung der jeweils auftretenden Mehrausgaben ab.

KASTEN 3 **Fiskalische Kosten eines Teilhabegelds mit Sockelbetrag**

Ergänzend zu den beiden Varianten des Teilhabegelds, die in dieser Studie zu illustrativen Zwecken gebildet werden (vgl. Abschnitt 3), werden hier auch Modellrechnungen zu den fiskalischen Kosten angestellt, die sich bei einem Verzicht auf ein vollständiges Abschmelzen des Teilhabegelds im Bereich mittlerer und höherer Einkommen ergeben würden. Für die jeweiligen Leistungen je Kind wird dabei in der unteren wie in der oberen Variante vielmehr ein einheitlicher „Sockelbetrag" vorgesehen, der der Höhe des derzeitigen Kindergelds entspricht. Technisch handelt es sich dabei nicht zwingend um einen Sockelbetrag im Sinne eines einkommensunabhängig gewährten Transfers. Stattdessen kann das Teilhabegeld mit den einkommensteuerlichen Freibeträgen im Bereich höherer Einkommen auch genauso gekoppelt werden wie derzeit das Kindergeld: Das Teilhabegeld sinkt dann sukzessive immer weiter ab, bis die Entlastungswirkungen der Freibeträge es völlig aufzehren. Abbildung 4.3 (auf der nächsten Seite) zeigt, ausgehend von den bisher betrachteten Varianten, die Effekte eines solchen Sockelbetrags und die resultierenden Verläufe der Effekte kinderbezogener Regelungen am Beispiel eines Paar-Haushaltes mit einem Kind.

Eine Lösung mit einem Sockelbetrag in Höhe von 204 Euro je Kind und Monat (mit höheren Beträgen ab dem dritten Kind) würde – zumindest auf den ersten Blick – verhindern, dass nach der Einführung des Teilhabegelds finanzielle Einbußen im Bereich mittlerer und höherer Einkommen auftreten können. Nicht berücksichtigt werden dabei allerdings Effekte, die die Gegenfinanzierung der im Vergleich zum derzeitigen Recht anfallenden Mehrausgaben durch Erhöhung von Steuern oder Senkung anderer öffentlicher Ausgaben im selben Einkommensbereich oder an anderer Stelle auslösen kann.

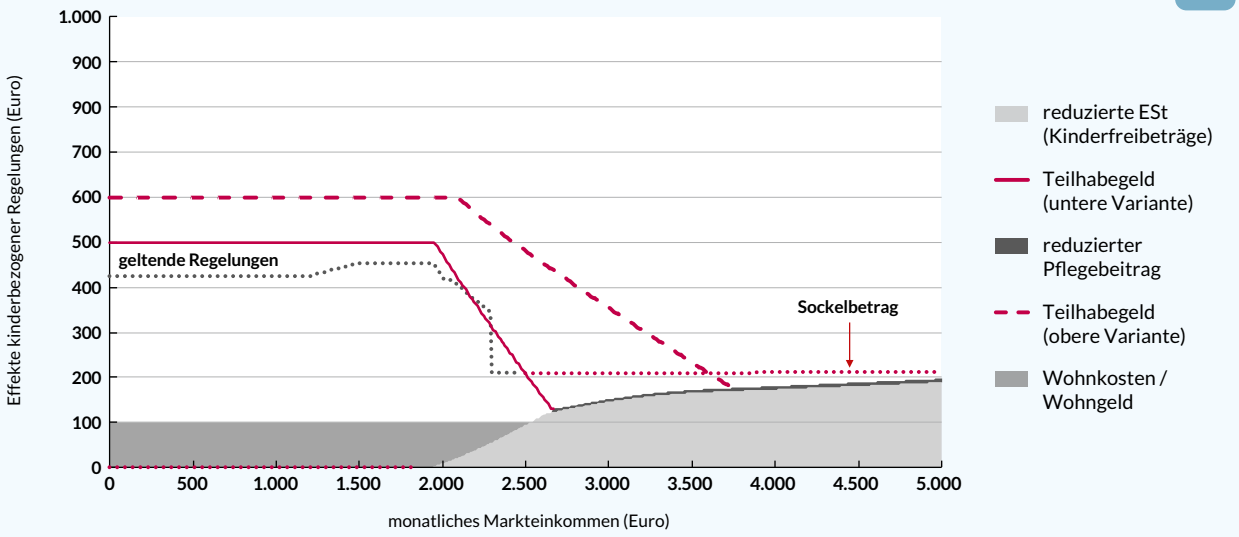
Die fiskalischen Kosten einer solchen Variante betragen (in aktuellen Preisen) im Vergleich zum geltenden Recht

- ausgehend von der unteren Variante Mehrausgaben in Höhe von 5,2 Mrd. Euro pro Jahr;
- von der oberen Variante dagegen Mehrausgaben von 25,2 Mrd. Euro pro Jahr.

Die Erhöhung der fiskalischen Kosten fällt für die untere Variante deutlich höher aus als für die obere Variante, weil das Teilhabegeld ohne Sockelbetrag im ersten Fall – nicht nur bei Paaren mit einem Kind, sondern auch bei anderen Familientypen – schon bei deutlich niedrigeren Markteinkommen vollständig abgeschmolzen ist. Die Einführung eines Sockelbetrags erzeugt daher über einen recht breiten Einkommensbereich Leistungen, die stärker erhöht werden und jeweils auch einer deutlich größeren Zahl an Kindern gewährt werden. Zu betonen ist zugleich, dass die höheren Mehrausgaben, die sich aufgrund des Sockelbetrags ergeben, nicht zu höheren Leistungen an Kinder und Jugendliche führen, die in Haushalten mit sehr niedrigen Markteinkommen leben.

In beiden Fällen, d. h. ausgehend von der unteren wie von der oberen Variante, nimmt das Teilhabegeld mit Sockelbetrag noch stärkere Ähnlichkeit mit existierenden Vorschlägen für eine „Kindergrundsicherung" an (vgl. Abschnitt 3.2). Die dabei vorgesehenen „Sockelbeträge" für die je Kind gewährten Leistungen fallen

ABBILDUNG 4.3 **Das Teilhabegeld bei Paaren mit einem Kind mit Sockelbetrag**



Anmerkungen: Angaben für die derzeit geltenden Regelungen entsprechen dem Rechtsstand im 2. Halbjahr 2019.

Quelle: Steuer-Transfer-Simulationsmodell des Lehrstuhls für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen, RUB.

BertelsmannStiftung

allerdings in der Regel höher aus als das Kindergeld nach derzeitigem Recht. Daneben werden zumeist auch niedrigere Transferentzugsraten vorgeschlagen als diejenigen, die für die beiden Varianten des Teilhabegelds hier illustrativ zugrunde gelegt wurden.

Die hier skizzierte Variante eines Teilhabegelds mit niedrigerem Sockelbetrag könnte dabei auch so zustande kommen, dass das Kindergeld in seiner derzeitigen Höhe (und mit der Koppelung an die einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge) nur temporär erhalten bleibt, um finanzielle Einbußen unmittelbar bei der Einführung des Teilhabegelds auszuschließen oder immerhin zu vermindern. Wenn das Kindergeld anschließend nicht weiter angepasst wird, während Wohnkostenanteile für Kinder, Maximalbeträge des Teilhabegelds und Kinderfreibeträge bei steigenden Lebenshaltungskosten mit der Zeit regelmäßig steigen, würden die Effekte des Förderanteils des Kindergeldes auf Dauer verschwinden (vgl. Abschnitt 3.2, Fußnote 15). Die erhöhten fiskalischen Kosten würden dann mit der Zeit zurückgehen und gegen die (fortgeschriebenen Werte der) Kosten ohne Sockelbeträge tendieren.

Welche Mehr- oder auch Minderausgaben im Falle einer Einführung des Teilhabegelds in einer der hier gebildeten Varianten für einzelne Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden anfallen würden, hängt erstens ab von den Regelungen zur Finanzierung existierender Leistungen, die durch das Teilhabegeld gebündelt und ersetzt werden sollen. Dies sind im Einzelnen das Sozialgeld für Kinder im Rahmen des SGB II, der Kinderzuschlag, Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket, der „Förderanteil“ des Kindergelds sowie – je nach genauer Ausgestaltung – u. U. auch die bisher als Kosten der Unterkunft lt. SGB II oder durch das Wohngeld übernommenen Wohnkostenanteile für Kinder. Beeinflusst wird die Verteilung von Mehr-oder Minderausgaben auf die verschiedenen föderalen Ebenen zweitens von Regelungen zur Finanzierung des Teilhabegelds, die erst noch zu gestalten wären. Schließlich ließen sich entstehende Ungleichgewichte zu Lasten einzelner Ebenen ggf. durch Anpassungen der Zuweisung von Mitteln auf alle diese Ebenen korrigieren.

5 Absehbare Verteilungswirkungen

5.1 Auswirkungen auf verschiedene Haushaltstypen

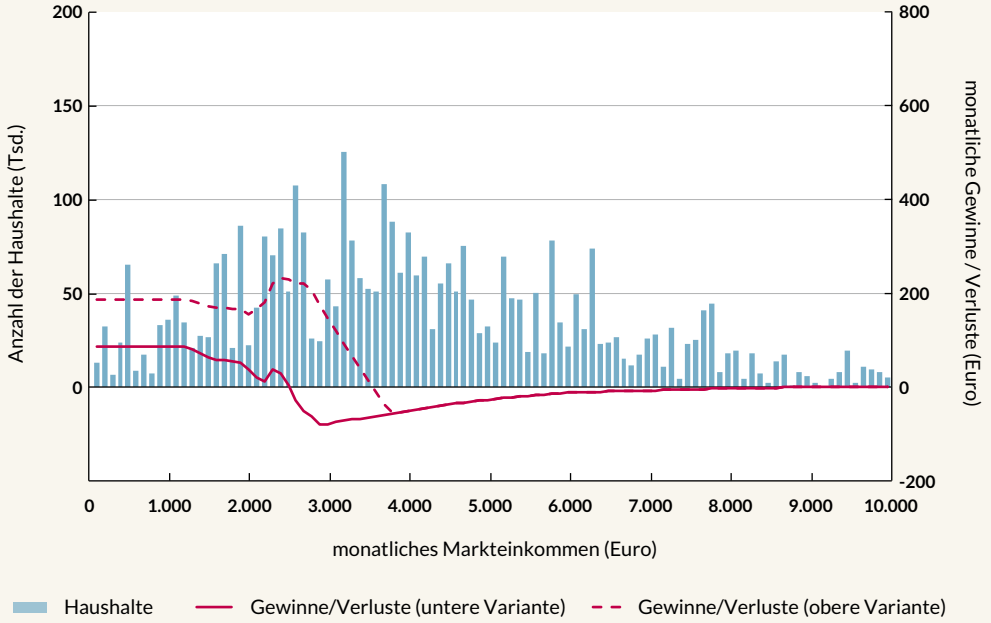
Als Verteilungswirkungen werden hier in erster Linie Gewinne oder Verluste gegenüber den Effekten der derzeit geltenden Regelungen betrachtet, die mit einer Einführung des Teilhabegelds in den beiden hier zu illustrativen Zwecken konstruierten Varianten verbunden wären. Absehbar sind diese Effekte im Grunde schon an den Darstellungen der jeweils resultierenden Gestaltung des Teilhabegelds für verschiedene Haushaltstypen. Hier werden sie genauer betrachtet, gestützt auf die Schätzgrundlagen zur Bestimmung der fiskalischen Kosten des Teilhabegelds. Was dort als Mehr- oder Minderausgaben aufgrund einer Einführung des Teilhabegelds berücksichtigt wird, führt für die jeweils betroffenen Haushalte zu finanziellen Vorteilen oder Einbußen.

Mögliche Verhaltenseffekte einer Einführung des Teilhabegelds, insbesondere mögliche Rückwirkungen von Änderungen des Erwerbsverhaltens auf die Einkommenssituation der Haushalte (vgl. Kasten 2), werden in den Berechnungen zu diesen Verteilungswirkungen weiterhin nicht berücksichtigt. Beachtet werden dagegen – anders als in den vorherigen Darstellungen zur Ausgestaltung des Teilhabegelds (vgl. v. a. Abschnitt 3.2) – Variationen im Alter der Kinder der betrachteten Haushalte sowie unterschiedliche Erwerbskonstellationen in Paar-Haushalten mit Kindern (für die relevanten Altersklassen der Kinder bzw. die im Einzelnen unterschiedenen Erwerbskonstellationen vgl. Abschnitt 4.1). Die Berechnungen beziehen sich für jeden Haushaltstyp auf durchschnittliche Anteile von Kindern verschiedenen Alters und von verschiedenen Kombinationen im Umfang der Erwerbsbeteiligung erwachsener Haushaltsmitglieder. Verteilungseffekte für konkrete Haushalte können sich daher gegenüber den hier beschriebenen Resultaten leicht verschieben und auch betragsmäßig ändern.

Die so ermittelten Verläufe monatlich entstehender „Gewinne“ oder „Verluste“ gegenüber den derzeit geltenden Regelungen geben Aufschluss darüber, in welchen Bereichen der Verteilung monatlicher Markteinkommen entsprechende Effekte entstehen und welche Höhe sie annehmen. Die Ergebnisse der Berechnungen veranschaulichen Abbildung 5.1 bis Abbildung 5.5, für Paar-Haushalte mit einem bis drei Kindern sowie für Ein-Eltern-Haushalte mit bis zu zwei Kindern. Gleichzeitig wird in den Abbildungen die Verteilung von Markteinkommen bei Haushalten des jeweiligen Typs ausgewiesen. Gezeigt wird damit auch, wie viele Haushalte von diesen Änderungen nach den für diese Studie angestellten Auswertungen der Daten des Sozio-oekonomischen Panels betroffen sind.

Für Paare mit einem Kind (vgl. Abbildung 5.1) führt eine Einführung des Teilhabegelds in der unteren Variante bei Markteinkommen bis rund 2.600 Euro im Monat durchgängig zu finanziellen Vorteilen. Diese belaufen sich zunächst auf knapp 90 Euro im Monat, gehen mit steigendem Markteinkommen allerdings tendenziell zurück. Die Schwankungen dieser Vorteile im Bereich zwischen 2.000 Euro und 2.500 Euro resultieren aus den Verläufen kinderbezogener Leistungen nach dem derzeitigen Recht, die durch das Teilhabegeld in dieser Variante klar geglättet werden (vgl. dazu bereits Abbildung 3.1).[22] Bei Markteinkommen oberhalb von 2.600 Euro im Monat stellen sich dagegen finanzielle Einbußen ein, die aus dem Fortfall des Förderanteils des derzeitigen Kindergelds resultieren. Sie erreichen bei Paaren mit einem Kind ein Maximum von 80 Euro im Monat, für Markteinkommen von knapp 3.000 Euro im Monat. Bei weiter steigendem Markteinkommen gehen sie zunächst rascher, dann immer langsamer zurück. In der oberen Variante des Teilhabegelds treten bei Markteinkommen bis rund 3.600 Euro im Monat durchgängig finanzielle Vorteile ein, die sich zunächst auf knapp 190 Euro im Monat belaufen und dann – mit stärkeren Schwankungen – zurückgehen. Finanzielle Einbußen, die sich bei höheren Markteinkommen ergeben, erreichen ein Maximum von 55 Euro, bei Markteinkommen von etwas unter 4.000 Euro im Monat.

ABBILDUNG 5.1 **Verteilungseffekte des Teilhabegelds bei Paaren mit einem Kind**



Anmerkungen: Werte für die derzeit geltenden Regelungen entsprechen dem Rechtsstand im 2. Halbjahr 2019.

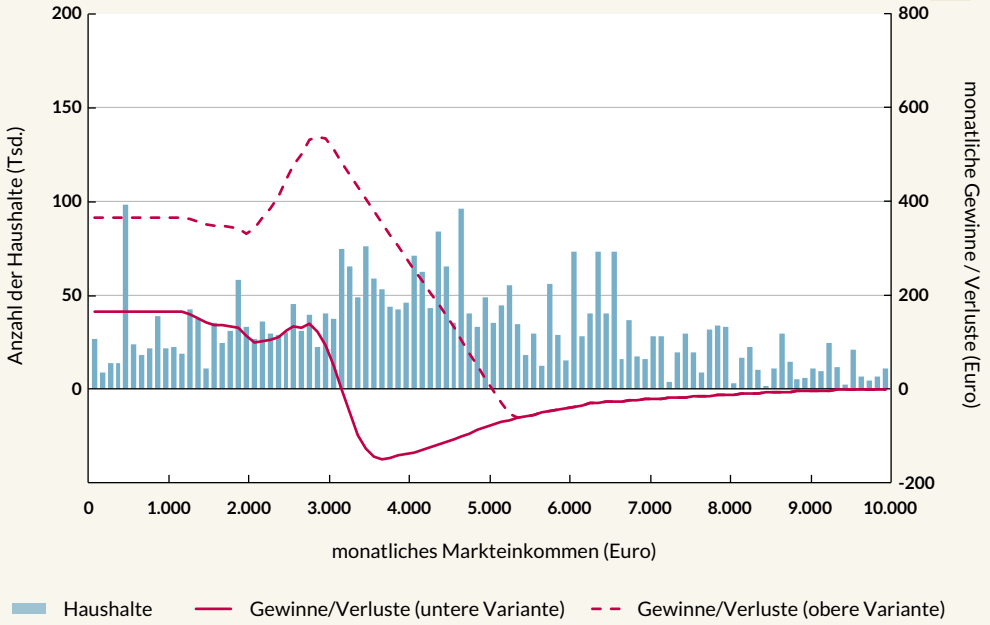
Quelle: Steuer-Transfer-Simulationsmodell des Lehrstuhls für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen, RUB.

BertelsmannStiftung

22 Dass sich unmittelbar an der „Abbruchkante" des Kinderzuschlags in Abbildung 5.1 nun keine finanziellen Verluste zeigen, liegt an der Betrachtung von Durchschnittswerten über alle relevanten Altersstufen des Kindes und über verschiedene Erwerbskonstellationen der Eltern.

Abbildung 5.1 veranschaulicht zugleich, wie stark der Bereich niedriger bis mittlerer Einkommen mit Haushalten (mit je einem Kind) besetzt ist, die durch eine Einführung des Teilhabegelds in den beiden, hier konstruierten Varianten finanzielle Vorteile erhalten würden. Sie lässt auch erkennen, dass der vergleichsweise enge Einkommensbereich, in dem sich bei der unteren Variante des Teilhabegelds die maximalen finanziellen Einbußen ergeben, eher schwach besetzt ist. Generell gibt es gleichwohl sehr viele Haushalte, die von den zusehends kleiner werdenden finanziellen Nachteilen betroffen wären, die sich bei Markteinkommen oberhalb von 2.600 Euro (untere Variante) bzw. 3.600 Euro im Monat (obere Variante) einstellen. Einen umfassenderen Überblick über die hier beschriebenen Effekte und die Anzahl der jeweils betroffenen Haushalte gibt – für alle in dieser Studie genauer betrachteten Haushaltstypen – Abschnitt 5.2.

ABBILDUNG 5.2 **Verteilungseffekte des Teilhabegelds bei Paaren mit zwei Kindern**



Anmerkungen: Werte für die derzeit geltenden Regelungen entsprechen dem Rechtsstand im 2. Halbjahr 2019.

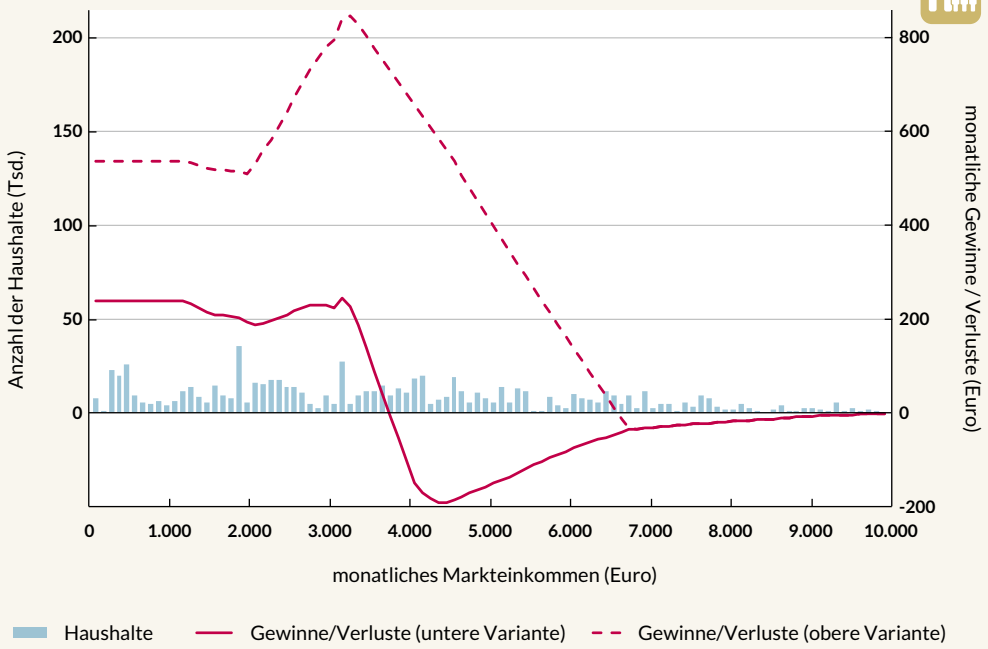
Quelle: Steuer-Transfer-Simulationsmodell des Lehrstuhls für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen, RUB.

BertelsmannStiftung

Für Paare mit zwei Kinder ergibt sich ein ähnliches Bild (vgl. Abbildung 5.2). Allerdings vergrößern sich finanzielle Vorteile wie auch finanzielle Einbußen gegenüber Paaren mit einem Kind, da sich die zugrundeliegenden Beträge – sowohl für das derzeit geltende Recht als auch für die Effekte des Teilhabegelds – tendenziell verdoppeln. Dadurch verschieben sich auch die Schwellenwerte für Markteinkommen, bis zu denen sich durchgängig finanzielle Vorteile ergeben bzw. ab denen finanzielle Einbußen eintreten. In der unteren Variante liegt diese Grenze nun bei Markteinkommen von rund 3.300 Euro im Monat. Finanzielle Vorteile bei niedrigeren Einkommen erreichen zunächst knapp 170 Euro im Monat und gehen dann tendenziell zurück. Die maximalen Einbußen betragen nun rund 150 Euro, bei Markteinkommen von rund 3.700 Euro im Monat.

In der oberen Variante des Teilhabegelds ergeben sich für Markteinkommen bis rund 5.100 Euro im Monat finanzielle Vorteile von anfänglich knapp 370 Euro im Monat, die anschließend mit stärkeren Schwankungen zurückgehen. Maximale Einbußen belaufen sich nun auf rund 60 Euro, bei Markteinkommen von rund 5.400 Euro im Monat. Ersehen lässt sich aus der Abbildung zudem, dass der Einkommensbereich, in dem in der unteren Variante des Teilhabegelds relativ hohe finanzielle Einbußen eintreten, nun durchgängig recht stark besetzt ist. Im Einkommensbereich, in dem auch die obere Variante zu finanziellen Einbußen führt, lässt die Besetzung mit Haushalten des hier betrachteten Typs bereits wieder nach.

ABBILDUNG 5.3 **Verteilungseffekte des Teilhabegelds bei Paaren mit drei Kindern**



Anmerkungen: Werte für die derzeit geltenden Regelungen entsprechen dem Rechtsstand im 2. Halbjahr 2019.

Quelle: Steuer-Transfer-Simulationsmodell des Lehrstuhls für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen, RUB.

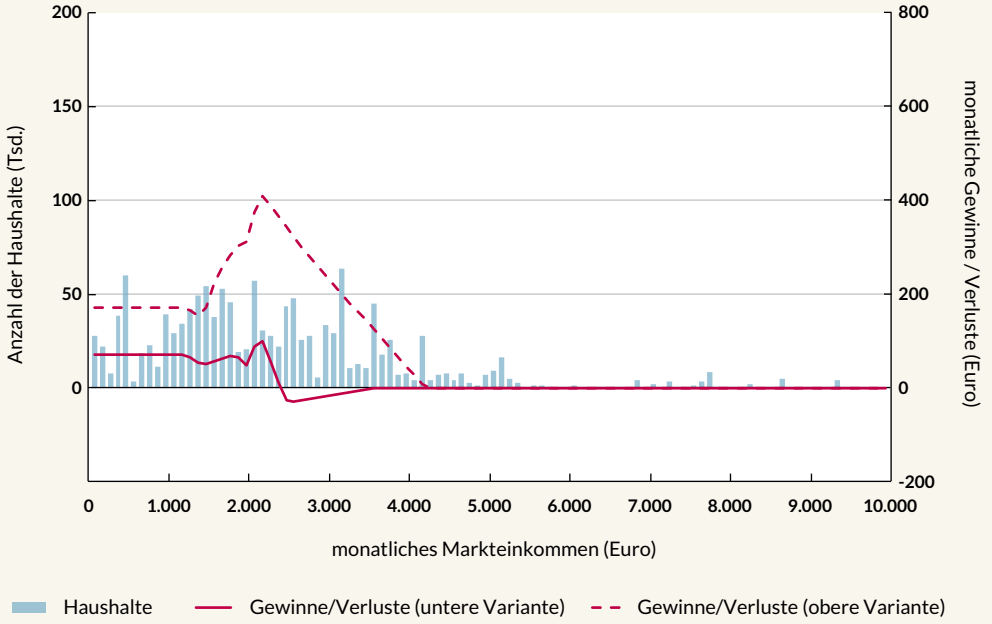
BertelsmannStiftung

Auch für Paare mit drei Kindern fallen die Effekte einer Einführung des Teilhabegelds qualitativ ähnlich aus (vgl. Abbildung 5.3), wobei sich die Beträge finanzieller Vorteile und Einbußen wiederum erhöhen. In der unteren Variante ergeben sich für Markteinkommen bis zu 3.800 Euro im Monat nun durchgängig Vorteile, in Höhe von zunächst rund 240 Euro im Monat. Jenseits dieses Schwellenwertes treten finanzielle Einbußen ein, die bei Markteinkommen um 4.500 Euro im Monat maximale Werte von rund 190 Euro im Monat annehmen.

In der oberen Variante reichen finanzielle Vorteile von anfänglich rund 540 Euro im Monat, mit Maximalbeträgen von rund 850 Euro, bis zu Markteinkommen von 6.700 Euro im Monat. Finanzielle Einbußen bei höheren Einkommen erreichen in diesem Fall nur ein Maximum von rund 30 Euro im Monat. Im Vergleich zu Paaren mit ein oder zwei Kindern ist die Besetzung des Familientyps Paare mit

drei Kindern generell nicht hoch. Der Einkommensbereich, in dem in der unteren Variante des Teilhabegelds die höchsten finanziellen Einbußen eintreten, enthält allerdings einen nicht geringen Anteil der Haushalte dieses Typs.

ABBILDUNG 5.4 **Verteilungseffekte des Teilhabegelds bei Alleinerziehenden mit einem Kind**



Anmerkungen: Werte für die derzeit geltenden Regelungen entsprechen dem Rechtsstand im 2. Halbjahr 2019.

Quelle: Steuer-Transfer-Simulationsmodell des Lehrstuhls für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen, RUB.

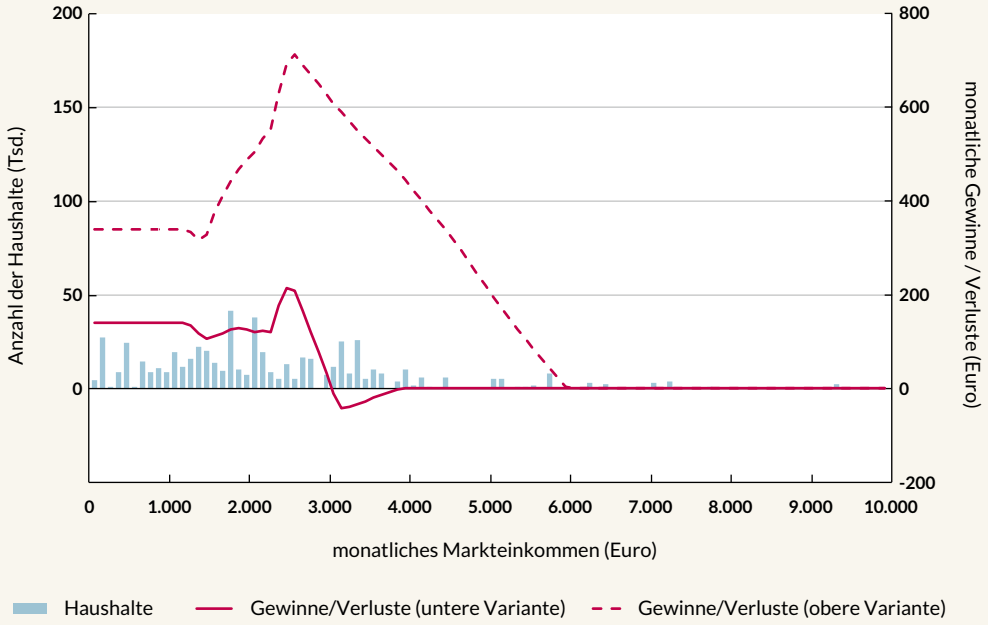
BertelsmannStiftung

Etwas andere Resultate ergeben sich für Alleinerziehende mit einem Kind (vgl. Abbildung 5.4). In der unteren Variante des Teilhabegelds zeigen sich hier für Markteinkommen bis zu 2.500 Euro im Monat finanzielle Vorteile, die zunächst rund 70 Euro im Monat betragen. Bei höheren Markteinkommen treten finanzielle Verluste ein, die nun allerdings auch in dieser Variante nur ein Maximum von knapp 30 Euro erreichen, bei Markteinkommen von 2.600 Euro im Monat, und sich anschließend relativ rasch wieder verringern. Die Besetzung des relevanten Einkommensbereichs ist nicht dünn, sie geht innerhalb der insgesamt relativ ungünstigen Einkommensverteilung für Alleinerziehende mit einem Kind allerdings bereits wieder zurück.

In der oberen Variante ergeben sich für Markteinkommen bis zu 4.300 Euro im Monat durchgängig nur finanzielle Vorteile. Diese belaufen sich anfänglich auf rund 170 Euro im Monat, steigen dann auf bis zu 410 Euro für Markteinkommen von rund 2.200 Euro im Monat an und gehen anschließend sukzessive zurück. Bei Markteinkommen oberhalb von 4.300 Euro im Monat zeigen sich für diesen Haushaltstyp dagegen keine Vorteile, aber auch keinerlei finanzielle Einbußen mehr. Entscheidend für die Abweichung dieser Resultate von denen für Paar-Haushalte mit Kindern ist v.a. die stärkere Progression der Einkommensteuer für Alleinerziehende (ohne Splittingeffekte), durch die die steuermindernden Effekte der

Kinderfreibeträge (sowie des Entlastungsbetrags für Alleinerziehende) mit steigendem Einkommen schneller zunehmen und der Förderanteil des derzeitigen Kindergelds schneller zurücktritt, der bei einer Einführung des Teilhabegelds entfallen soll.

ABBILDUNG 5.5 **Verteilungseffekte des Teilhabegelds bei Alleinerziehenden mit zwei Kindern**



Anmerkungen: Werte für die derzeit geltenden Regelungen entsprechen dem Rechtsstand im 2. Halbjahr 2019.

Quelle: Steuer-Transfer-Simulationsmodell des Lehrstuhls für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen, RUB.

BertelsmannStiftung

Ein ähnliches Bild ergibt sich schließlich auch für Ein-Eltern-Haushalte mit zwei Kindern (vgl. Abbildung 5.5). Für Markteinkommen bis zu 3.100 Euro im Monat zeigen sich in der unteren Variante des Teilhabegelds nun finanzielle Vorteile, die zunächst rund 140 Euro im Monat betragen. Bei höheren Einkommen ergeben sich finanzielle Verluste, die bei Markteinkommen von 3.200 Euro ein Maximum von rund 40 Euro im Monat erreichen. In der oberen Variante reichen die finanziellen Vorteile bis zu Markteinkommen von 6.100 Euro im Monat. Sie belaufen sich zunächst auf rund 340 Euro im Monat und steigen dann auf Werte bis zu rund 710 Euro an, für Markteinkommen von rund 2.600 Euro im Monat. Anschließend werden die Effekte sukzessive kleiner, führen aber selbst für Markteinkommen von über 6.000 Euro im Monat nicht zu finanziellen Einbußen.

5.2 Gewinner und Verlierer: Überblick

Als Grundlage für weitergehende Diskussionen über die Ausgestaltung des Teilhabegelds für Kinder und Jugendliche werden die Beobachtungen zu Verteilungswirkungen der beiden, in dieser Studie gebildeten Varianten dieser neuartigen Leistung hier nochmals zusammengefasst (vgl. Tabelle 5.1). Ergänzt werden dabei

weitere Angaben zum Ausmaß finanzieller Vorteile und Einbußen und genauere Zahlen der jeweils betroffenen Haushalte und Kinder.

Die Zusammenfassung lässt – noch deutlicher als bisher – grundlegende Eigenschaften der beiden Varianten des Teilhabegelds für Kinder und Jugendliche erkennen. In der unteren Variante werden existierende Leistungen zur Existenzsicherung einkommensschwacher Familien gebündelt und in ihrem Verlauf geglättet. Im Bereich sehr niedriger Einkommen werden die Transfers dabei zugleich gezielt, aber moderat erhöht, mit der Absicht gesellschaftliche Teilhabe der in den betreffenden Haushalten lebenden Kinder besser zu gewährleisten als bisher. Im Bereich mittlerer Einkommen ergeben sich hingegen finanzielle Einbußen, die mit weiter zunehmendem Einkommen wieder zurückgehen. Dies liegt am vorgesehenen Wegfallen des Förderanteils des derzeitigen Kindergelds, der weder zur Deckung des existenzminimalen Bedarfs eines Kindes noch zur steuersystematisch gebotenen Entlastung der Eltern gegenüber kinderlosen Steuerpflichtigen dient. Bei insgesamt nicht sonderlich hohen fiskalischen Mehrkosten bewirkt das Teilhabegeld in dieser Variante eine Verschiebung von Mitteln, die bisher an Familien aller Einkommensstufen fließen, zugunsten wirklich einkommensschwacher Familien. Die durchschnittlichen „Gewinne“ im unteren Bereich der Einkommensverteilung sind dabei höher als die durchschnittlichen „Verluste“ in der Mitte und im oberen Bereich der Einkommensverteilung. Dasselbe gilt, nicht ganz so prononciert, auch für die jeweils maximalen „Gewinne“ und „Verluste“.

In der oberen Variante des Teilhabegelds werden dagegen insgesamt deutlich mehr Haushaltsmittel für Familien aufgewendet. Dies liegt zum einen daran, dass die Leistungen zur Existenzsicherung von Familien mit sehr niedrigen Einkommen und zur Gewährleistung gesellschaftlicher Teilhabe der dort aufwachsenden Kinder erkennbar stärker erhöht werden. Zum anderen werden auch finanzielle Einbußen im Bereich mittlerer und höherer Einkommen vermindert, allerdings immer noch nicht vollständig vermieden. Auch in der oberen Variante vollzieht sich somit eine Verschiebung finanzieller Leistungen zugunsten von einkommensschwachen Familien. Durchschnittliche und insbesondere maximale „Gewinne“ im davon betroffenen Bereich der Einkommensverteilung fallen dabei aber weit höher aus als die „Verluste“ bei höheren Einkommen, die sich in dieser Variante generell nur noch bei Paar-Haushalten ergeben. Die durchschnittlichen Verluste und selbst die maximalen „Verluste“ sind dabei annähernd vernachlässigbar – zumindest wenn man beachtet, wie hoch die monatlichen Einkommen ausfallen, bei denen diese Effekte nun noch auftreten.

Weiter vermindern ließen sich die hier ausgewiesenen finanziellen „Verluste“ – in der unteren wie in der oberen Variante –, wenn das Teilhabegeld im Bereich mittlerer und höherer Einkommen mit einem „Sockelbetrag“ in Höhe des derzeitigen Kindergelds versehen würde, mindestens als temporäre Lösung bei der Einführung des Teilhabegelds und für die ersten Jahre danach (vgl. Abschnitt 4.2, Kasten 3). Dies würde allerdings die fiskalischen Kosten erhöhen. Außerdem wäre eine vollständige Neutralisierung finanzieller Einbußen für Familien auch dann nicht gewährleistet, solange die Frage offen bleibt, wie die mit jeder Variante des Teilhabegelds verbundenen Mehrausgaben gegenfinanziert werden.

TABELLE 5.1 **Verteilungseffekte des Teilhabegelds bei verschiedenen Haushaltstypen**

HAUSHALTSTYP [a)]	MARKT-EINKOMMEN in Euro pro Monat	„GEWINNE“ BZW. „VERLUSTE“ in Euro pro Monat [b)]		ZAHL BETROFFENER HAUSHALTE in Tausend (in Klammern: Kinder)	
		Durchschnitt [c)]	maximal		
UNTERE VARIANTE					
„Gewinner“					
AAC	< 2.600	65	87	996	(mit 996 Tausend Kindern)
AACC	< 3.300	136	167	1.039	(mit 2.079 Tausend Kindern)
AACCC	< 3.800	212	246	435	(mit 1.304 Tausend Kindern)
AC	< 2.500	66	100	780	(mit 780 Tausend Kindern)
ACC	< 3.100	135	214	413	(mit 826 Tausend Kindern)
„Verlierer“					
AAC	2.600–8.800	–26	–79	2.588	(mit 2.588 Tausend Kindern)
AACC	3.300–9.400	–50	–148	2.164	(mit 4.328 Tausend Kindern)
AACCC	3.800–9.900	–63	–191	378	(mit 1.133 Tausend Kindern)
AC	2.500–3.500	–16	–28	314	(mit 314 Tausend Kindern)
ACC	3.100–3.900	–21	–41	99	(mit 198 Tausend Kindern)
OBERE VARIANTE					
„Gewinner“					
AAC	< 3.600	169	232	1.651	(mit 1.651 Tausend Kindern)
AACC	< 5.100	343	538	2.052	(mit 4.104 Tausend Kindern)
AACCC	< 6.700	510	846	701	(mit 2.104 Tausend Kindern)
AC	< 4.300	205	410	1.231	(mit 1.231 Tausend Kindern)
ACC	< 6.100	384	713	558	(mit 1.117 Tausend Kindern)
„Verlierer“					
AAC	3.600–8.800	–17	–55	1.933	(mit 1.933 Tausend Kindern)
AACC	5.100–9.400	–21	–60	1.151	(mit 2.302 Tausend Kindern)
AACCC	6.700–9.900	–15	–33	111	(mit 334 Tausend Kindern)
AC	–	–	–	–	
ACC	–	–	–	–	

Anmerkungen:
a) Die Kürzel bezeichnen die jeweilige Zahl von Haushaltsmitgliedern im Erwachsenenalter („A“) bzw. im Kindes- oder Jugendalter („C“).
b) Veränderungen des verfügbaren Einkommens gegenüber dem derzeit geltenden Recht (Rechtsstand: 2. Halbjahr 2019).
c) Durchschnittswert über den betroffenen Bereich von Markteinkommen.

Quelle: Steuer-Transfer-Simulationsmodell des Lehrstuhls für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen, RUB.

BertelsmannStiftung

6 Schlussfolgerungen

Ziel der vorliegenden Studie ist es zu illustrieren, wie sich die Grundzüge des Teilhabegelds ausgestalten lassen, als Diskussionsgrundlage für seine weitere Konkretisierung – nicht, einen definitiven Vorschlag dafür vorzulegen. Das Teilhabegeld bildet dabei eines von mehreren Kernelementen eines Konzepts zur Existenzsicherung für Kinder und Jugendliche, das diesen unabhängig von der sozialen und finanziellen Situation ihrer Eltern gesellschaftliche Teilhabe gewährleisten soll und das die Bertelsmann Stiftung unterstützt durch einen Expertenbeirat in den vergangenen Jahren entwickelt hat. Betrachtet werden in der Studie zwei Varianten, die beide den Festlegungen entsprechen, die auf dem derzeitigen Stand der Überlegungen zur Ausgestaltung des Teilhabegelds existieren. Sie werden jedoch unterschiedlich ausgearbeitet, um damit die Bandbreite bestehender Gestaltungsoptionen, der daraus jeweils resultieren fiskalischen Kosten und der absehbaren Verteilungswirkungen aufzuzeigen.

In jedem Fall vereinfacht das Teilhabegeld das System finanzieller Leistungen an Kinder bzw. Familien und glättet dabei einige „Sprünge“ – sowohl in den Verläufen des jeweils verfügbaren Einkommens als auch in den dahinterstehenden Transferentzugsraten – an Schnittstellen der derzeit geltenden Regelungen. Gleichzeitig akzentuiert es die Einkommensabhängigkeit der Leistungen neu. Letzteres kann mit verschiedenen Schwerpunktsetzungen geschehen. So konzentriert das Teilhabegeld in der unteren Variante v. a. die bisher schon eingesetzten Mittel stärker auf einkommensschwache Familien, mit moderaten „Gewinnen“ für die dort lebenden Kinder und Jugendlichen im Vergleich zum geltenden Recht. In der oberen Variante führt das Teilhabegeld zu deutlich höheren Leistungen für Kinder und Jugendliche in einkommensschwachen Haushalten. Die „Gewinne“ von Haushalten mit niedrigem Einkommen gegenüber dem geltenden Recht nehmen in beiden Varianten mit der Kinderzahl zu und erreichen jeweils auch Kinder und Jugendliche, die in Ein-Eltern-Haushalten leben. Unter Haushalten mit mittleren und höheren Einkommen gibt es im Vergleich zu den derzeitigen Regelungen allerdings auch „Verlierer“. Deren Anzahl und das Ausmaß finanzieller Einbußen gehen in der oberen Variante aber deutlich zurück.

Die fiskalischen Effekte des Teilhabegelds in den beiden hier betrachteten Varianten reflektieren diese Unterschiede. Während sich für die untere Variante gegenüber dem geltenden Recht nach den hier angestellten Abschätzungen Mehrausgaben in Höhe von 1,4 Mrd. Euro im Jahr ergeben, wachsen diese Mehrausgaben in der oberen Variante auf rund 24 Mrd. Euro. Fiskalische Kosten des Teilhabegelds wie seine Verteilungswirkungen im Bereich niedriger und mittlerer bis höherer

Einkommen lassen sich jedoch gestalten. Die wichtigsten Ansatzpunkte dafür bilden die Gestaltungsoptionen, aufgrund derer sich auch die beiden hier konstruierten Varianten unterscheiden.

- Höhe des Teilhabegelds: Ohne Änderungen sonstiger Parameter erhöht eine Heraufsetzung der maximalen Leistungen, die Familien am unteren Rand der Einkommensverteilung gewährt werden, die fiskalischen Kosten (und umgekehrt); zugleich verschiebt sie die Einkommensgrenze, ab der „Verluste" eintreten, und verringert letztere in ihrer Höhe für die betroffenen Haushalte.

- Transferentzugsrate: Eine höhere Transferentzugsrate bei steigendem Einkommen verringert die fiskalischen Kosten (und umgekehrt); sie erhöht zugleich aber etwaige „Verluste", die außerdem schon ab einer niedrigeren Einkommensgrenze einsetzen.

- Einsetzen des Transferentzuges: Ein früheres Einsetzen des Transferentzuges hat gleichartige Wirkungen wie eine höhere Transferentzugsrate, sowohl was die fiskalischen Kosten als auch was Auftreten und Ausmaß etwaiger „Verluste" betrifft.

Die obere Variante unterscheidet sich von der unteren Variante durch höhere Leistungen, eine niedrigere Transferentzugsrate und auch durch ein späteres Einsetzen des Transferentzuges. Denkbar sind aber auch andere Kombinationen der Nutzung dieser Optionen. So können höhere Leistungen, wie sie in der oberen Variante gewährt werden, auch mit hohen Transferentzugsraten und einem schnellen Einsetzen des Transferentzuges beantwortet werden.[23] Der Zuwachs an Mehrausgaben in der oberen gegenüber der unteren Variante resultiert dabei eher aus der später einsetzenden, insgesamt langsameren Reduktion des Teilhabegelds als aus der maximalen Höhe dieser Leistungen.

Nicht berücksichtigt werden in den Abschätzungen von fiskalischen Kosten und Verteilungswirkungen in dieser Studie schließlich etwaige Verhaltenseffekte der Ausgestaltung des Teilhabegelds, v.a. aufgrund ihrer Auswirkungen auf die Erwerbsanreize der Eltern der begünstigten Kinder und Jugendlichen. Sie hängen ebenfalls von der Höhe der Leistungen und der Ausgestaltung des Transferentzuges ab und können sich im Vergleich zum geltenden Recht in verschiedenen Einkommensbereichen auf unterschiedliche Weise verändern. Bei weiteren Diskussionen zur Ausgestaltung des Teilhabegelds sollten diese Effekte explizit mit in den Blick genommen werden.

23 In der unteren Variante gibt es dagegen nur geringe Spielräume, die Transferentzugsrate für das Teilhabegeld noch weiter zu erhöhen. Mit Rücksicht auf kumulierte Entzugsraten im gesamten Steuer-Transfer-Systems ist es auch nicht möglich, die Einkommensgrenze für das Einsetzen des Transferentzuges weiter herabzusetzen.

Über die Autoren

Prof. Dr. Martin Werding, Jahrgang 1964, hat seit 2008 den Lehrstuhl für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen an der Ruhr-Universität Bochum inne. Zuvor leitete er seit 2000 den Forschungsbereich Sozialpolitik und Arbeitsmärkte am ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Feldern öffentliche Finanzen und soziale Sicherung, insbesondere Alterssicherung und Familienpolitik; daneben befasst er sich mit Fragen der Bevölkerungs- und Arbeitsmarktökonomie. Er ist stellvertretender Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim BMFSFJ und regelmäßig als wissenschaftlicher Berater des BMF tätig. Seit 2013 ist er Mitglied der Akademie der Wissenschaften und der Literatur in Mainz

Sebastian Pehle, Jahrgang 1986, ist seit 2015 wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Sektion für Sozialpolitik und Sozialökonomie der Ruhr-Universität Bochum. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Feldern Arbeitsmarktökonomik, Erhebungsmethoden und Statistik. Seit 2017 promoviert er zum Thema Non-response und seine Auswirkungen auf die Darstellung der Einkommensverteilung.

Literatur

Andresen, Sabine und Danijela Galic (2015), *Kinder. Armut. Familie. Alltagsbewältigung und Wege zu wirksamer Unterstützung*, Bertelsmann Stiftung: Gütersloh.

Andresen, Sabine, Johanna Wilmes und Renate Möller (2019), *Children's World+. Eine Studie zu Bedarfen von Kindern und Jugendlichen in Deutschland*, Bertelsmann Stiftung: Gütersloh.

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

Blömer, Maximilian, Clemens Fuest und Andreas Peichl (2019a), „Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!). Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems", *ifo Schnelldienst* 72(4): 34–43.

Blömer, Maximilian, Clemens Fuest und Andreas Peichl (2019b), *Der ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems: Ergänzende Berechnungen*, ifo Forschungsbericht Nr. 99, ifo Institut: München.

Blundell, Richard und Thomas MaCurdy (1999), „Labor supply: a review of alternative approaches", in: Orley C. Ashenfelter und David Card (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics*, Bd. 3A, North-Holland: Amsterdam u. a., S. 1559–1695.

Bruckmeier, Kerstin, Jannek Mühlhan und Jürgen Wiemers (2018), *Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich stärken. Ansätze zur Reform von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag*, IAB-Forschungsbericht Nr. 09/2018, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung: Nürnberg.

Deutscher Bundestag (2018), *Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2020* (*12. Existenzminimumbericht*), BT-Drs. 19/5400.

Dudel, Christian, Jan Marvin Garbuszus, Notburga Ott und Martin Werding (2014), Überprüfung der Verteilungsschlüssel zur Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der EVS 2008, ZEFIR-Forschungsbericht Bd. 5, Zentrum für Interdisziplinäre Regionalforschung: Bochum.

Expertenbeirat & Familie und Bildung: Politik vom Kind aus denken (2017), *Konzept für eine Teilhabe gewährleistende Existenzsicherung für Kinder und Jugendliche*, Bertelsmann-Stiftung: Gütersloh.

Franz, Wolfgang (2013), *Arbeitsmarktökonomik*, 8. Aufl., Springer: Berlin, Heidelberg.

Garbuszus, Jan Marvin, Notburga Ott, Sebastian Pehle und Martin Werding (2018), *Wie hat sich die Einkommenssituation von Familien entwickelt? Ein neues Messkonzept*, Bertelsmann Stiftung: Gütersloh.

Kingreen, Thorsten (2017), *Europarechtliche Prüfung des Teilhabegelds für Kinder und Jugendliche. Rechtsgutachten für die Bertelsmann Stiftung*, Bertelsmann Stiftung: Gütersloh.

Laubstein, Claudia, Gerda Holz und Nadine Seddig (2016), *Armutsfolgen für Kinder und Jugendliche. Erkenntnisse aus empirischen Studien in Deutschland*, Bertelsmann Stiftung: Gütersloh.

Ott, Notburga, Heinrich Schürmann und Martin Werding (2012), *Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht*, Nomos: Baden-Baden.

Seiler, Christian (2017), *Die Berücksichtigung von Kindern durch Kinderfreibeträge und Kindergeld. Maßstäbe, Befund zur Gesetzeslage und Reformperspektiven*, Bertelsmann Stiftung: Gütersloh.

SOEP (2017), *Sozio-ökonomisches Panel*, Version 33 (Daten für die Jahre 1984–2016); doi:10.5684/soep.v33.

Stichnoth, Holger, Sebastian Camarero Garcia, Philipp Dörrenberg, Carina Neisser, Lukas Riedel, Martin Ungerer und Nils Wehrhöfer (2018), *Kommt das Geld bei den Kindern an?*, Bertelsmann Stiftung: Gütersloh.

Tophoven, Silke, Claudia Wenzig und Torsten Lietzmann (2016), *Kinder in Armutslagen. Konzepte, aktuelle Zahlen und Forschungsstand*, IAB-Forschungsbericht Nr. 11/2016, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung: Nürnberg.

Tophoven, Silke, Torsten Lietzmann, Sabrina Reiter und Claudia Wenzig (2017), *Armutsmuster in Kindheit und Jugend. Längsschnittbetrachtungen von Kinderarmut*, Bertelsmann Stiftung: Gütersloh.

Tophoven, Silke, Torsten Lietzmann, Sabrina Reiter und Claudia Wenzig (2018), *Aufwachsen in Armutslagen. Zentrale Einflussfaktoren und Folgen für die soziale Teilhabe*, Bertelsmann Stiftung: Gütersloh.

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

Wagner, Gert G., Jan Göbel, Peter Krause, Rainer Pischner und Ingo Sieber (2008), „Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP): Multidisziplinäres Haushaltspanel und Kohortenstudie für Deutschland – Eine Einführung (für neue Datennutzer) mit einem Ausblick (für erfahrene Anwender)“, *AStA Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Archiv* 2(4): 301–328.

Impressum

© Juni 2019
Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich
Antje Funcke

Bildnachweise
Christian Schwier / stock.adobe.com (Seite 1)
Rawpixel.com / Shutterstock (Seite 8)
Arne Weychardt (Seite 9)
Kai Uwe Österhelweg (Seite 9)
Sebastian Pehle (Seite 49)
Prof. Dr. Martin Werding (Seite 49)

Gestaltung
Markus Diekmann, Bielefeld

Druck
Matthiesen Druck, Bielefeld

DOI 10.11586/2019023

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0

Antje Funcke
Programm Wirksame Bildungsinvestitionen
Telefon +49 5241 81-81243
Fax +49 5241 81-681243
antje.funcke@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de