

## **Antrag**

**der Abgeordneten Ekin Deligöz, Markus Kurth, Brigitte Pothmer, Kerstin Andreae, Dr. Thea Dückert, Katrin Göring-Eckardt, Kai Gehring, Britta Haßelmann, Priska Hinz (Herborn), Anna Lührmann, Krista Sager, Christine Scheel, Grietje Staffelt, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Josef Philip Winkler und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

### **Kinderzuschlag weiterentwickeln – Fürsorgebedürftigkeit und verdeckte Armut von Erwerbstätigen mit Kindern verhindern und bekämpfen**

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

In Deutschland steigt die Zahl der in Armut lebenden Kinder seit Jahren. Nach jüngsten Angaben der Bundesagentur für Arbeit wuchsen im Herbst letzten Jahres rund 1,9 Millionen Kinder unter 15 Jahren in Familien auf, die Arbeitslosengeld II bezogen. Darüber hinaus sind auch Jugendliche bis zum Alter von 18 Jahren zu berücksichtigen sowie Kinder, deren Eltern Sozialhilfe oder Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beziehen: Insgesamt ergibt sich somit eine Zahl von 2,5 Millionen Kindern, die auf dem Niveau von Sozialhilfe leben. Noch nicht berücksichtigt sind dabei Eltern, die, aus welchen Gründen auch immer, ihnen zustehende Leistungen nicht in Anspruch nehmen und daher mit ihren Kindern in verdeckter Armut leben.

Armut hat verschiedene Auswirkungen und drückt sich unter anderem durch Defizite und eingeschränkten Zugang zu Bildung, Gesundheit, Kultur sowie angemessenem Wohnraum aus. Entsprechend der vielfältigen Auswirkungen von Armut ist ein umfassendes Gesamtkonzept zu ihrer Bekämpfung erforderlich, das Investitionen in den Ausbau der Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur ebenso vorsieht, wie eine aktive materielle Unterstützung. Für die verschiedenen strukturellen Hilfen gilt, dass diese erst dann wirksam werden, wenn die materielle Existenz gesichert ist.

Auch wenn Armut viel mehr bedeutet, als wenig Geld zu haben, ist der Mangel an finanziellen Ressourcen ein zentraler Aspekt im Leben der von Armut Betroffenen. Kinderarmut ist als unmittelbare Folge fehlender oder niedriger Erwerbseinkünfte der Eltern zu sehen. Das heißt: Kinder sind nicht per se arm, sondern die Haushalte, in denen sie leben. Daher gilt die Integration Erwerbsfähiger in den Arbeitsmarkt auch als zentraler Ansatz zur Bekämpfung von Kinderarmut.

Aber auch eine hohe Erwerbsquote von Eltern kann Kinder nicht vor Armut schützen, wenn Arbeit nur niedrig entlohnt wird. Als Ursachen von Armut bei Erwachsenen gelten eben nicht nur (Langzeit-)Arbeitslosigkeit, sondern auch Erwerbstätigkeit auf niedrigem Zeitniveau und/oder Niedriglohn. Immer häufiger sind auch (Vollzeit-)Erwerbstätige auf ergänzende Sozialleistungen

angewiesen, da ihr Einkommen zu gering ist, um davon den Lebensunterhalt bestreiten zu können. Dies betrifft insbesondere auch Familien, und je mehr Kinder in einer Familie leben, desto schwieriger wird es, ein Einkommen zu erwirtschaften, von dem die gesamte Familie leben kann.

An diesem Punkt setzt der Kinderzuschlag an. Mit seiner Implementierung wurde erstmals ein neues, zielgenaues Instrument zur Förderung einkommensschwacher Familien eingeführt. Es zielt auf diejenigen Familien, in denen das Einkommen der Eltern ausreicht, um den Unterhalt der Eltern, nicht aber den der Kinder vollständig zu sichern. Mit Hilfe des Zuschlags sollen diese Familien aus der Bedürftigkeit herausgeholt werden bzw. soll vermieden werden, dass sie ihrer Kinder wegen Fürsorgeleistungen beanspruchen müssen.

Seit seiner Einführung zu Beginn des Jahres 2005 bis zum Herbst 2007 wurden insgesamt 968 207 Anträge auf Kinderzuschlag gestellt. Von diesen wurden nach Auskunft der Bundesregierung insgesamt 915 576 bearbeitet und von diesen wiederum 12,8 Prozent der Anträge bewilligt. Diese Zahlen machen deutlich, dass der Kinderzuschlag in seiner bisherigen Ausgestaltung seinen Zweck bei Weitem nicht erfüllt und viel zu wenige Familien erreicht. Erschwerend kommt hinzu, dass das Instrument einen enormen Verwaltungsaufwand verursacht, ohne nennenswert zur Armutsvermeidung beizutragen.

Um möglichst viele Kinder und ihre Eltern aus dem Arbeitslosengeld-II-Bezug bzw. aus der verdeckten Armut herauszuholen, ist eine Weiterentwicklung des Instruments dringend notwendig und schon lange überfällig. Diese Notwendigkeit wurde von Fachverbänden schon frühzeitig artikuliert oder auch in verschiedenen Plenarberatungen des Deutschen Bundestages angemahnt. Dennoch hat die Bundesregierung nahezu zweieinhalb Jahre benötigt, um endlich einen Reformvorschlag vorzulegen. Sie selbst hatte sich in ihrem Koalitionsvertrag verpflichtet: „Wir wollen materielle Kinderarmut reduzieren und hierzu den Kinderzuschlag mit Wirkung ab dem Jahr 2006 weiterentwickeln“. Abgesehen von der Aufhebung der Befristung des Kinderzuschlags ist die Bundesregierung bislang aber nicht über Absichtserklärungen hinausgekommen. Anstatt die vergangenen zwei Jahre zu nutzen, um die notwendige Reform endlich auf den Weg zu bringen, haben die zuständigen Ressorts ihre Zeit offenkundig mit inhaltlichen Unstimmigkeiten sowie mit Streitereien über die Zuständigkeit vergeudet.

Nach langem Hin und Her wurde nun ein Gesetzentwurf zur Änderung des Bundeskindergeldgesetzes vorgelegt. Von der Bundesregierung wird dieser Schritt jetzt gefeiert, obwohl er längst überfällig war. Dennoch ist das Bemühen um die Verbesserung des Instruments zu begrüßen. Der Vorschlag zur Weiterentwicklung ist allerdings halbherzig geraten. Entgegen früherer Ankündigungen im Frühjahr letzten Jahres von der Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Dr. Ursula von der Leyen, werden mit dem von der Bundesregierung vorgelegten Reformvorschlag insgesamt lediglich 250 000 Kinder den Kinderzuschlag erhalten. Der Bundesregierung gelingt es damit nicht, die spezifischen Möglichkeiten des Kinderzuschlags auszuschöpfen. Um diese kurzfristig auf der Grundlage der jetzigen Konzeption voll auszuschöpfen, sind deutliche Modifikationen vorzunehmen, so dass eine halbe Million Kinder mit dem Instrument erreicht werden kann.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- die Mindesteinkommensgrenze sowie die Höchsteinkommensgrenze abzuschaffen, um den Einkommenskorridor, innerhalb dessen der Zuschlag bezogen werden kann, auszuweiten. Zur Vereinfachung des Verfahrens ist eine einheitliche Einkommensgrenze für Paare in Höhe von 1 000 Euro und für Alleinerziehende in Höhe von 700 Euro einzuführen. Diese Grenzen

gelten nicht mehr als Zugangsvoraussetzung für den Kinderzuschlag, sondern lediglich als Ausgangspunkt für die (degressive) Anrechnung des übersteigenden Elterneinkommens;

- eine Regelung einzuführen, die die Familienkassen dazu verpflichtet, in den Fällen, in denen die Einkommensgrenzen unterschritten werden, eine Günstigerprüfung durchzuführen und die Antragsteller gegebenenfalls auf einen Anspruch auf eine höhere SGB-II-Leistung (SGB II – Zweites Buch Sozialgesetzbuch) hinzuweisen. In diesen Fällen haben die Antragsteller ein Wahlrecht, ob sie die SGB-II-Leistung oder den Kinderzuschlag beziehen wollen. Eine Günstigerprüfung ist auf Wunsch des Antragstellers auch dann durchzuführen, wenn der Antragsteller die Einkommensgrenze zwar überschreitet, aufgrund des regional überdurchschnittlich hohen Mietniveaus aber dennoch ein Anspruch auf SGB-II-Leistungen zu erwarten ist oder zumindest nicht ausgeschlossen werden kann. Die Familienkassen werden verpflichtet, den Antragsteller über seinen Anspruch auf eine Günstigerprüfung zu unterrichten;
- die anteilige Anrechnung des übersteigenden Elterneinkommens von 70 Prozent auf 50 Prozent zu senken. Dadurch wird das Einkommen der Eltern spürbar gesteigert sowie der strukturelle Arbeitsanreiz ausgeweitet;
- zu gewährleisten, dass der Kinderzuschlag zusammen mit dem Kindergeld das Existenzminimum des Kindes deckt. Zu diesem Zweck ist der derzeitige maximale Kinderzuschlag um 10 Euro zu erhöhen, so dass er bei 150 Euro liegt;
- ein Gesamtkonzept zur Bekämpfung der Kinderarmut vorzulegen, das zugleich die finanzielle Situation von Geringverdienern mit Kindern verbessert und die Erhöhung der Regelsätze auf bedarfsgerechte altersspezifische Regelleistungen für Kinder und Jugendliche beinhaltet sowie strukturelle Arbeitsanreize und möglichst unbürokratische Verfahren gewährleistet. In diesem Zusammenhang sind auch die bisherigen Familien- und Eheförderungsleistungen im Hinblick auf die Frage zu prüfen, wie Kinderarmut schon im vorgelagerten Bereich vermieden werden kann.

Berlin, den 23. April 2008

**Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion**

### **Begründung**

Die Berufstätigkeit der Eltern gilt immer noch als der beste Schutz vor Kinderarmut. Es gilt aber auch, dass Erwerbstätigkeit nicht immer in ausreichendem Maße vor Armut schützt. Knapp 1,3 Millionen Erwerbstätige, von denen rund die Hälfte sozialversicherungspflichtig – davon etwa 380 000 in Vollzeit – beschäftigt ist, erhalten ergänzende Sozialleistungen, da ihr Einkommen nicht reicht, um den Lebensunterhalt zu bestreiten. Auch bezüglich der sich im Arbeitslosengeld-II-Bezug befindenden Familien lässt sich konstatieren, dass es sich dabei nicht ausschließlich um Familien ohne Erwerbseinkommen handelt, sondern zunehmend auch um Eltern, deren Erwerbseinkommen zur Deckung des gesamten Familienbedarfs nicht ausreicht. Gerade im Niedrigeinkommensbereich wird es mit steigender Kinderzahl schwierig, ein ausreichendes Einkommen zu erzielen.

Vor diesem Hintergrund ist dafür Sorge zu tragen, dass Erwerbsarbeit attraktiv bleibt, insbesondere auch für Eltern. Der Kinderzuschlag – der als ergänzende Leistung für niedrige Familieneinkommen ausgestaltet ist – stellt in diesem Kontext ein sinnvolles Instrument dar.

Auch wenn die Debatte über Kinder- bzw. Familienarmut nicht auf Transferzahlungen reduziert werden darf, werden Finanztransfers für Bedürftige weiterhin eine Rolle spielen. Hinzu kommt, dass viele Projekte erst langfristig Erfolg zeitigen werden und daher durch die Weiterentwicklung bestehender Instrumente zu ergänzen sind. Dies gilt unter anderem für den Kinderzuschlag, der in seiner derzeitigen Ausgestaltung sehr restriktiv ist. Das Antragsverfahren ist so kompliziert, dass Eltern nicht abschätzen können, ob es sich für sie lohnt, den Antrag überhaupt zu stellen.

So sind die Einkommensgrenzen, innerhalb derer der Kinderzuschlag bezogen werden kann, sehr eng. Dieser enge Korridor spiegelt sich auch in der geringen Bewilligungsquote von nur 12,8 Prozent der gestellten Anträge wider. Derzeit bestehen keine allgemeingültigen Brutto- oder Nettoeinkommensgrenzen, an denen sich der Kinderzuschlag orientiert – sie werden in jedem einzelnen Fall individuell berechnet, da neben dem Bedarf der Eltern nach dem SGB II auch der auf die Eltern entfallende Wohnkostenanteil eine Rolle spielt.

Um das Verfahren zu vereinfachen und insbesondere für Antragsteller transparenter zu machen, ist eine einheitliche Einkommensgrenze festzulegen. Diese beträgt für Paare 1 000 Euro und für Alleinerziehende 700 Euro. Im Gegensatz zur derzeitigen Regelung dient diese Grenze nur noch als Ausgangspunkt für die degressive Anrechnung des übersteigenden Elterneinkommens auf den Kinderzuschlag. Den erwerbstätigen Eltern bleibt somit mehr vom verdienten Einkommen, da die Anrechnung zu einem späteren Zeitpunkt einsetzt. Nach der Reform gilt, dass Eltern, die die genannte Einkommensgrenze unterschreiten, die Wahl haben, ob sie statt der Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II die Familienleistung Kinderzuschlag in Anspruch nehmen wollen. Die Familienkassen haben in diesen Fällen die Eltern darüber aufzuklären, dass sie gegebenenfalls einen höheren Anspruch auf SGB-II-Leistungen haben. Dies gilt auch für Antragsteller, die die Einkommensgrenzen zwar überschreiten, die aber in Regionen Deutschlands leben, in denen bekanntermaßen die Kosten der Unterkunft überdurchschnittlich hoch sind. In diesen Fällen sind die Familienkassen verpflichtet, die Antragsteller darüber zu informieren, dass sie einen Anspruch auf Durchführung einer Günstigerprüfung haben.

Von der Einführung der Wahlfreiheit würde eine relativ große Gruppe von Familien profitieren und könnte aus der verdeckten Armut herausgeholt werden. Denn wie eine Evaluierung des Kinderzuschlags durch forsa ergab, ist ein häufiger Grund für die Ablehnung des Antrags auf Kinderzuschlag das Unterschreiten der Mindesteinkommensgrenze. Der Studie zur Folge beantragt fast die Hälfte (48 Prozent) derjenigen, deren Antrag wegen Unterschreitung der Mindesteinkommensgrenze abgelehnt worden ist, kein Arbeitslosengeld II. Dabei handelt es sich zum einen um Familien, denen gar nicht bekannt ist, dass sie eigentlich einen Anspruch auf Arbeitslosengeld-II-Leistungen haben und zum anderen um solche, die aus anderen Gründen (z. B. Antragsverfahren wird als zu kompliziert empfunden, Angst vor Stigmatisierung) ihnen zustehende Leistungen nicht in Anspruch nehmen.

Des Weiteren ergab die Umfrage, dass der Kinderzuschlag im Vergleich zum Arbeitslosengeld II auf eine deutlich höhere Akzeptanz stößt. Bei Wahlfreiheit würde sich eine Mehrheit von 59 Prozent der Empfänger für den Kinderzuschlag entscheiden. 32 Prozent derer, deren Antrag abgelehnt wurde, würden sich selbst dann für den Kinderzuschlag entscheiden, wenn dies etwas weniger Geld bedeuten würde als Arbeitslosengeld II. Diese Zahlen verdeutlichen, dass es für die erwerbstätigen Eltern durchaus einen Unterschied macht, ob sie von

der Familienkasse die Familienleistung Kinderzuschlag ausbezahlt bekommen oder ob sie sich wegen ergänzendem Arbeitslosengeld II an die ARGEN wenden müssen.

Auch im Hinblick auf die anteilige Anrechnung des übersteigenden Elterneinkommens sowie die Höchsteinkommengrenze sind Änderungen erforderlich. Familien, die mit ihrem Erwerbseinkommen knapp unterhalb der Höchsteinkommengrenze liegen, können über ein höheres Gesamteinkommen verfügen als Familien, die mit ihrem Einkommen diese Grenze knapp überschreiten. Im ersten Fall bekommen sie den Kinderzuschlag anteilig ausgezahlt, im zweiten Fall besteht kein Anspruch auf den Kinderzuschlag und die Familie steht finanziell insgesamt schlechter da, obwohl sie mehr eigenes Erwerbseinkommen hat. Es kommt zu einer Armutsfalle. Durch die Festlegung einer Höchsteinkommengrenze entscheidet ein Cent unterhalb oder oberhalb der Höchsteinkommengrenze darüber, ob die Familien noch einen Anspruch auf 42 Euro haben oder nicht. Der Arbeitsanreiz wird somit in einem bestimmten Einkommenskorridor konterkariert, da die Ausweitung von Erwerbsarbeit und Erwerbseinkommen bei einer Ausgangslage knapp unterhalb der Höchsteinkommengrenze mit Einbußen beim Gesamteinkommen verbunden ist und sich deshalb nicht lohnt. Um diese Ungerechtigkeit zu beseitigen sowie den Arbeitsanreiz zu erhöhen, ist die Höchsteinkommengrenze abzuschaffen. Um den Arbeitsanreiz darüberhinausgehend zu erhöhen, ist die derzeitige Anrechnung des erwirtschafteten Einkommens von 70 Prozent auf 50 Prozent zu senken – den Familien bleibt unter dem Strich also mehr. Nach diesen Änderungen ergibt sich die obere Einkommengrenze nur noch implizit aus der nach Familienform spezifischen pauschalierten Einkommengrenze und der ab dieser Grenze einsetzenden degressiven Anrechnung des Elterneinkommens.

Ziel des Kinderzuschlags ist es, dass der Bedarf des Kindes gedeckt wird. Um zu gewährleisten, dass der Kinderzuschlag zusammen mit dem Kindergeld das sächliche Existenzminimum von 304 Euro im Monat deckt, ist der maximale Kinderzuschlag daher um 10 Euro auf 150 Euro zu erhöhen.

Im Gegensatz zur Bundesregierung, die mit ihren Vorschlägen insgesamt 250 000 Kinder erreicht, können mit Hilfe der weitergehenden Modifikationen doppelt so viele Kinder vom Kinderzuschlag profitieren. Vor dem Hintergrund des Ausmaßes der Kinderarmut sowie der Tatsache, dass mit Hilfe des Instruments nur ein begrenzter Personenkreis erreicht wird, können diese ersten Schritte zur Reformierung des Zuschlags aber lediglich einen Baustein im Gesamtkonzept zur Bekämpfung von Kinderarmut darstellen.

Die vorgeschlagene Reformierung des Zuschlags ist insbesondere bei der Bestimmung der Einkommengrenze und der anteiligen Anrechnung des übersteigenden Elterneinkommens an den aktuellen Leistungen des Arbeitslosengeldes II orientiert. Bereits heute entsprechen die Regelsätze für Kinder und Jugendliche aber nicht den altersspezifischen Bedarfen. Mit der Erhöhung der Regelsätze für Kinder auf ein armutsfestes und kindergerechtes Niveau müssen auch die anderen Maßnahmen zur Bekämpfung der Kinderarmut angepasst werden. Dabei sind die Maßnahmen in ein Gesamtkonzept einzupassen, um die finanzielle Situation von Geringverdienern mit Kindern zu verbessern, den strukturellen Arbeitsanreiz zu erhalten und möglichst unbürokratische Verfahren zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang sind auch die bisherigen Familien- und Eheförderungsleistungen auf den Prüfstand zu stellen.





