

Zu BT-Drs. 16/8867, 16/8883

Dr. Irene Becker
Empirische Verteilungsforschung

Lilienweg 4 • 64560 Riedstadt • Tel. 06158/84915 • Fax. 06158/828702 • I-H.Becker@t-online.de

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
zur Änderung des Bundeskindergeldgesetzes
(Weiterentwicklung des Kinderzuschlags) vom 22.04.2008 (BT-Drucksache 16/8867)
und zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
„Kinderzuschlag weiterentwickeln ...“ vom 23.04.2008 (BT-Drucksache 16/8883)

In der folgenden Stellungnahme zu den vorliegenden Bundestagsdrucksachen zur Weiterentwicklung des Kinderzuschlags wird zunächst auf den Status quo nach § 6a BKGG eingegangen. Auf Basis einer kritischen Würdigung der derzeitigen Regelungen wird dann der Frage nachgegangen, inwieweit die zur Diskussion stehenden Reformkonzepte geeignet sind, bestehende Unzulänglichkeiten abzubauen.

I Intention des Kinderzuschlags, bisherige Umsetzung und Evaluation

I.1 Charakteristika des Kinderzuschlags im Status quo

Da das Kindergeld in Deutschland nur knapp die Hälfte des derzeit maßgeblichen sächlichen Existenzminimums eines Kindes abdeckt, werden Familien im Niedrigeinkommensbereich auch dann bedürftig im Sinne des SGB II, wenn das Nettoeinkommen das elterliche soziokulturelle Existenzminimum gerade erreicht oder nur knapp übersteigt. Mit dem im Zuge der Hartz IV-Reform eingeführten Kinderzuschlag sollte vermieden werden, dass diese Familien allein wegen des Bedarfs des Kindes bzw. der Kinder Arbeitslosengeld II (ALG II) bzw. Sozialgeld beantragen müssen oder bei Nicht-Inanspruchnahme der Grundsicherungsleistung in verdeckter Armut leben. Die gesetzliche Umsetzung erfolgte in einem sehr engen Rahmen.

- (a) In der derzeitigen Fassung des BKGG für den Kinderzuschlag ist das Ziel, Hilfebedürftigkeit i. S. d. SGB II infolge von Unterhaltsverpflichtungen gegenüber Kindern zu vermeiden, gleichzeitig ein Ausschlussgrund (§ 6a Abs. 1 Nr. 3 BKGG). Wenn mit dem Kinderzuschlag das Grundsicherungsniveau auch nur knapp unterschritten wird, wird er verweigert und die Familie auf das ALG II verwiesen.
- (b) Auch die Anspruchsvoraussetzungen sind eng an das SGB II angelehnt, indem eine daraus ableitbare Mindest- und Höchsteinkommensgrenze sowie eine Berücksichtigung von Vermögen vorgesehen wurden.
- (c) Schließlich sollten mit dem Kinderzuschlag auch Arbeitsanreize gesetzt werden. Denn lediglich für Erwerbseinkommen gilt die Abschmelzrate von 70%, während Transferleistungen – also z. B. Unterhaltszahlungen, Arbeitslosengeld I oder Erwerbsunfähigkeitsren-

ten – voll auf den Kinderzuschlag angerechnet werden, soweit sie das elterliche Existenzminimum übersteigen.

- (d) Die Höhe des Kinderzuschlags ist allerdings nicht an das SGB II angelehnt. Denn mit 140 Euro bleibt die Summe aus Kindergeld und maximalem Kinderzuschlag um 10 Euro hinter dem pauschalierten sächlichen Existenzminimum zurück und berücksichtigt auch keine Mehrbedarfe von Alleinerziehenden.

1.2 Evaluation

Mit der derzeitigen Ausgestaltung des Kinderzuschlags wird nicht an Ziele des allgemeinen Familienlastenausgleichs angeknüpft, sondern eine eher arbeitsmarktpolitisch motivierte, technokratische Zielrichtung vorgegeben. Zudem sind die Regelungen ebenso komplex wie die des SGB II und für potenzielle Anspruchsberechtigte schwer durchschaubar.

- Mit der Höhe des Kinderzuschlags von maximal 140 Euro p. M. wird das sächliche Existenzminimum von Kindern im Niedrigeinkommensbereich nicht gewährleistet.
- Die Vorbedingung der Vermeidung von Hilfebedürftigkeit nach dem SGB II (s. o. unter (a)) und die – für einen bedarfsabhängigen Transfer wenig einleuchtende – Mindesteinkommensgrenze (s. o. unter (b)) bewirken eine besondere Benachteiligung von Kindern, deren Eltern eine zustehende Grundsicherungsleistung nicht in Anspruch nehmen. Fehlende oder falsche Informationen, eine abweisende Behandlung bei der ARGE, Stigmatisierungssängste, aber auch die Befürchtung, zu einem Wohnungswechsel oder zu einer Ausweitung der Beschäftigung gezwungen zu werden¹, können Eltern von einer Beantragung der allgemeinen Grundsicherung abhalten. Der Kinderzuschlag mit seiner vergleichsweise hohen Akzeptanz könnte ohne die genannten Vorbedingungen zumindest eine Verringerung der Armutslücke der betroffenen Familien erreichen.
- Die genannten Vorbedingungen erfordern aufwändige Berechnungen des individuellen Existenzminimums der beantragenden Familien. Dementsprechend können Familien nicht absehen, ob sie zu den Anspruchsberechtigten im schmalen Einkommenskorridor gehören. Die Folgekosten durch aussichtslose Anträge bzw. eine hohe Ablehnungsquote von 80% bis 90% sind unverhältnismäßig.
- Kinder werden je nach der Zusammensetzung des elterlichen Einkommens unterschiedlich behandelt. Falls das Einkommen zu einem großen Teil aus Erwerbstätigkeit stammt, ist die materielle Situation wegen der vergleichsweise geringen Abschmelzrate tendenziell günstiger als in Familien mit überwiegendem Transfereinkommen (s. o. unter (c)). Dies ist aus familienpolitischer Sicht fragwürdig und mit arbeitsmarktpolitischen „incentives“ nur dann zu rechtfertigen, wenn Nichterwerbstätigkeit freiwillig ist. Dass Nichterwerbstätigkeit oder nur geringfügige Erwerbstätigkeit von Eltern bzw. Elternteilen frei gewählt ist, ist aber angesichts
 - regional stark streuender, häufig unzureichender Kinderbetreuungsmöglichkeiten,
 - weithin fehlender „familienfreundlicher“ Arbeitsplätze
 - sowie auch unzureichender Arbeitsmarktqualifikationen
 - oder gesundheitlicher Beeinträchtigungen von Eltern(teilen)
 nicht allgemein anzunehmen.
- Die Abschmelzrate von 70% ist ohnehin insbesondere im Falle von Wohngeldbezug als Arbeitsanreiz kaum geeignet, da der kombinierte Transferentzug bei Kinderzuschlag und Wohngeld wesentlich höher liegt.
- Da die Abschmelzrate sich auf das Bruttoeinkommen aus Erwerbstätigkeit bezieht, liegt sie bei mehr als geringfügiger Beschäftigung faktisch – bezogen auf das Nettoarbeitseinkommen – über 70%.

¹ Eltern berücksichtigen bei der Entscheidung über eine Ausweitung der Beschäftigung das Kindeswohl stärker als das zuständige Grundsicherungsamt.

- Auch die explizite Höchst Einkommensgrenze beschränkt potenzielle Effekte der Abschmelzrate von 70%. Die Höchst Einkommensgrenze entspricht der Summe aus der fiktiven Grundsicherungsleistung, die auf die Eltern bzw. den Elternteil zuzurechnen ist, – also dem Mindesteinkommen – und dem maximalen (Gesamt-) Kinderzuschlag (§ 6a Abs. 1 Nr. 2 BKGG). Sie verhindert das sukzessive Auslaufen des Transferanspruchs und bewirkt zusammen mit der Mindest Einkommensgrenze einen sehr schmalen Einkommenskorridor, in dem eine Anspruchsberechtigung gegeben ist.

II Kritische Würdigung des Gesetzentwurfs zur Weiterentwicklung des Kinderzuschlags

Aus der Evaluation der derzeitigen gesetzlichen Regelung des Kinderzuschlags ergeben sich zusammenfassend sechs kritische Punkte:

1. Zuschlagshöhe,
2. Vorbedingung der Vermeidung von Hilfebedürftigkeit nach dem SGB II,
3. Mindest Einkommensgrenze,
4. unverhältnismäßiger Aufwand,
5. Abschmelzrate,
6. explizite Höchst Einkommensgrenze.

Im Gesetzesentwurf zur Weiterentwicklung des Kinderzuschlags vom 22.04.2008 wird vorgeschlagen, zum 01.10.2008

- die Mindest Einkommensgrenze, nicht aber den elterlichen Einkommensfreibetrag, zu pauschalisieren und deutlich – auf 900 Euro bzw. 600 Euro bei Alleinerziehenden (Bruttoeinkommen ohne Kindergeld und Wohngeld) – abzusenken
 - sowie die Transferentzugsrate für Erwerbseinkommen von 70% auf 50% zu mindern.
- Damit werden lediglich zwei – freilich wesentliche – Punkte aufgegriffen.

II.1 Pauschalisierung der Mindest Einkommensgrenze

Mit der Pauschalisierung und Herabsetzung der Mindest Einkommensgrenze scheint auf den ersten Blick eine erhebliche Öffnung des für den Kinderzuschlag relevanten Einkommenskorridors nach unten zu erfolgen, zumal die Mindestbeträge von 900 Euro bzw. 600 Euro bei Alleinerziehenden sich auf das Bruttoeinkommen vor Kindergeld und Wohngeld beziehen. Dem steht allerdings die unverändert bestehende Anspruchsvoraussetzung entgegen, dass durch den Kinderzuschlag Hilfebedürftigkeit nach § 9 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch vermieden wird (§ 6a Abs. 1 Nummer 3 Bundeskindergeldgesetz (BKGG), laut Gesetzesentwurf wird daraus Nummer 4). Damit dürfte faktisch für die meisten Familien im Niedrigeinkommensbereich die bisherige Mindest Einkommensgrenze weiterhin wirken, der Effekt der formal herabgesetzten Mindest Einkommensgrenze konterkariert werden.

II.2 Senkung der Abschmelzrate

Die Herabsetzung der Abschmelzrate von 70% auf 50% ist zu begrüßen. Wenn die Abschmelz- oder Transferentzugsrate als impliziter Steuersatz auf eine familienpolitische Leistung begriffen wird, sollte sie aber nicht nur für Erwerbseinkommen, sondern auch für Unterhaltsleistungen – die häufig aus Erwerbseinkommen des Unterhaltsverpflichteten stammen – und für Sozialversicherungstransfers (ALG I, Erwerbsunfähigkeitsrenten) gelten.

II.3 Weitere Aspekte

Wesentliche Unzulänglichkeiten des derzeitigen Kinderzuschlags bleiben auch nach Berücksichtigung der im Gesetzesentwurf vorgesehenen Neuerungen bestehen.

- Die explizite Höchst Einkommensgrenze – Summe aus elterlichem Einkommensfreibetrag und maximalem Gesamtkinderzuschlag – bleibt weiterhin gültig und konterkariert damit einen großen Teil der Effekte der von 70% auf 50% verminderten Transferentzugsrate.
- Die Zuschlagshöhe (maximal 140 Euro monatlich pro Kind) bleibt weiterhin hinter der Lücke zwischen Kindergeld und sächlichem Existenzminimum von 150 Euro zurück.
- Die nach wie vor bestehende Vorbedingung der Vermeidung von Hilfebedürftigkeit nach dem SGB II wirkt nicht nur als faktische Mindesteinkommensgrenze neben der als Pauschalbetrag vorgesehenen formalen Mindesteinkommensgrenze (s. o. II.1). Sie verhindert auch eine merkliche Senkung der Bürokratiekosten. Dies gilt gleichermaßen für die nach wie vor „spitz“ zu berechnende Höhe des elterlichen Einkommensfreibetrags (= elterliches Existenzminimum). Mit einem Verzicht auf die genannte Vorbedingung – womit implizit ein Wahlrecht zwischen Kinderzuschlag und ALG II verbunden wäre – und einer Pauschale für das frei zu stellende elterliche Existenzminimum könnte der Beantragungs- und Verwaltungsaufwand erheblich reduziert werden.

II.4 Abschließende Würdigung

Der vorliegende Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung des Kinderzuschlags ist im Sinne eines ersten Schrittes zwar zu begrüßen. Die *Wirkungen* der vorgeschlagenen zwei Maßnahmen dürften aber nur *geringfügig* sein.

Die Regierungsfractionen schätzen, dass etwa 50.000 Berechtigte mit 120.000 Kindern zusätzlich erreicht werden, und rechnen mit Mehrkosten von 87 Mio. Euro. Der geringe erwartete fiskalische Aufwand resultiert aus der Erwartung, dass sich Mehrausgaben beim Kinderzuschlag (212 Mio. Euro) und Minderausgaben bei der nachrangigen Grundsicherung (217 Mio. Euro) etwa die Waage halten – die Gemeinden also entlastet würden – und lediglich durch zunehmende Wohngeldansprüche (92 Mio. Euro) der von der Grundsicherung zum Kinderzuschlag wechselnden Familien (45.000 Fälle) Nettokosten anfallen.

Aus den Kostenschätzungen geht hervor, dass im Wesentlichen nur eine *Verlagerung von Familien*, die derzeit Grundsicherung beziehen, *in den Bezug des vorrangigen Kinderzuschlags* beabsichtigt wird (90% der geschätzten zusätzlichen Berechtigten). Als Instrument zum Abbau von verdeckter Familienarmut² und von relativer Armut³ scheint der Kinderzuschlag nicht konzipiert zu sein, obwohl er als vergleichsweise niedrigschwellige Maßnahme dazu durchaus geeignet wäre. Voraussetzung wäre die Einführung eines Wahlrechts zwischen Kinderzuschlag und ALG II.

Nach der derzeitigen Gestaltung des Kinderzuschlags, die auch nach Umsetzung des vorliegenden Gesetzentwurfs im Wesentlichen fortbestehen würde, sind Kinderzuschlagsempfänger unter inhaltlichen Gesichtspunkten zur „bekämpften“ Armut zu zählen. Dementsprechend sollte ergänzend zur Grundsicherungsstatistik eine die verschiedenen *Mindestsicherungsleistungen zusammenfassende Statistik aufgebaut* werden. Andernfalls würden nach Umsetzung des Gesetzentwurfs Familien, die von der Grundsicherung zum Kinderzuschlag wechseln, aus der Armutsstatistik „verschwinden“. Die ergänzende Statistik sollte das gesamte Spektrum der insbesondere seit 2003 aufgegliederten Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums – also auch Sozialhilfe und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit sowie Leistungen an Asylbewerber – einbeziehen.

² Personen, die einen bestehenden Grundsicherungsanspruch nicht in Anspruch nehmen, gelten als verdeckt arm.

³ Damit sind Personen gemeint, deren (im Haushaltskontext) bedarfsgewichtetes Nettoeinkommen einen bestimmten Anteil eines Einkommensmittelwerts – meist wird diese Grenze bei 60% des Median der bedarfsgewichteten Einkommen gesetzt – unterschreitet. Vgl. Kapitel 8.4.

Schließlich bleibt festzustellen, dass es weiterhin an einer Einbettung des Kinderzuschlags in den allgemeinen Familienlastenausgleich fehlt und der familienpolitische Leitsatz der Gleichbehandlung aller Kinder vernachlässigt wird. Denn je nach der Ursache der prekären Situation der Familie (Nichterwerbstätigkeit oder zu geringes Erwerbseinkommen) und je nachdem, ob Eltern gegebenenfalls Grundsicherungsansprüche kennen und durchsetzen oder nicht, fallen die materielle Situation der Familien und damit die Teilhabe- und Entwicklungschancen der Kinder unterschiedlich aus.

III. Kritische Würdigung des Antrags der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zur Weiterentwicklung des Kinderzuschlags

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 23.04.2008 zur Weiterentwicklung des Kinderzuschlags geht in wesentlichen Punkten über den Gesetzentwurf der Regierungsfractionen hinaus.

- Die vorgeschlagene *Anhebung* des (maximalen) Kinderzuschlags *um 10 Euro* auf 150 Euro entspricht dem Ziel, zumindest das sächliche Existenzminimum von Kindern im Niedrigeinkommensbereich außerhalb der Grundsicherung zu gewährleisten.
- Mit der geforderten *Abschaffung der Mindesteinkommensgrenze* und der Einräumung eines *Wahlrechts* zwischen Grundsicherung und Kinderzuschlag – die Vermeidung von Hilfebedürftigkeit würde also nicht mehr als Vorbedingung gelten – kann erheblich zur Reduzierung von verdeckter Armut beigetragen werden.
- Die Verpflichtung des Familienkassen zur Durchführung einer Günstigerprüfung in Grenzfällen sowie entsprechende Verpflichtungen zur Information der Empfänger des Kinderzuschlags wirken verdeckter Armut entgegen.
- Die vorgesehene *Abschaffung der Höchsteinkommensgrenze* führt zu einem sukzessiven Auslaufen des Transferanspruchs bei steigendem Elterneinkommen entsprechend der Abschmelzrate und verhindert eine sprunghafte Reduzierung des Familieneinkommens.
- Mit der vorgeschlagenen *Pauschalierung des elterlichen Existenzminimums* zwecks Berechnung des übersteigenden und anzurechnenden Einkommens wird der Antrags- und Verwaltungsaufwand erheblich reduziert. Zudem ist es für Familien eher abschätzbar, ob sie einen Anspruch auf Kinderzuschlag haben oder nicht. Die in dem Antrag genannten Pauschbeträge von 1.000 Euro bei Paaren und 700 Euro bei Alleinerziehenden erreichen allerdings lediglich das derzeitige offizielle durchschnittliche Grundsicherungsniveau von Ehepaaren ohne Kinder bzw. Alleinstehenden (1.065 Euro bzw. 681 Euro⁴); angesichts der vielfältigen Kritik an diesem Niveau und des anerkannten Mehrbedarfs von Alleinerziehenden erweisen sich die pauschalierten Freibeträge als restriktiv.

Hinsichtlich der *Abschmelzrate* stimmen die Vorstellungen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen mit dem Gesetzentwurf der Regierungsfractionen überein. Die geforderte Absenkung von 70% auf 50% soll lediglich für Erwerbseinkommen gelten, so dass die Ungleichbehandlung von Kindern aus Familien mit unterschiedlichen Einkommensstrukturen weiterhin bestehen würde. Durch die vollständige Anrechnung von (den Freibetrag übersteigenden) Transferleistungen auf den Kinderzuschlag werden insbesondere Kinder von Alleinerziehenden benachteiligt. Wegen der besonderen Schwierigkeiten von Alleinerziehenden, Familienaufgaben und Beruf zu vereinbaren, ist zudem davon auszugehen, dass Nichterwerbstätigkeit überwiegend unfreiwillig ist; insoweit kann die Differenz zwischen den Abschmelzraten auf Transfer- und Erwerbseinkommen kaum als Arbeitsanreiz wirken.

⁴ Vgl. Lebenslagen in Deutschland. Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Entwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 19. Mai 2008, S. 321.

Abschließend fordert die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen die Erarbeitung eines *Gesamtkonzepts* zur Bekämpfung von Kinderarmut und eine Überprüfung des Verhältnisses von Ehe- und Familienförderungsleistungen. Dies ist ein wichtiges Vorhaben, bei dem auch die Möglichkeit einer bedarfsabhängigen, aber von der Erwerbstätigkeit der Eltern bzw. des Elternteils unabhängigen Kindergrundsicherung einbezogen werden sollte.