

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

Prof. Dr. iur. Christian Seiler
Universität Erfurt

Der Kinderzuschlag nach § 6a BKGG

A. Konzeption des Kinderzuschlags

I. Die geltende Rechtslage: § 6a BKGG

- 1. Grundgedanke*
- 2. Anspruchsvoraussetzungen*
- 3. Leistungshöhe*
- 4. Wirtschaftlicher Vorteil der Familien*
- 5. Vollzug und Finanzierung von § 6a BKGG*

II. Das aktuelle Gesetzesvorhaben: Neufassung von § 6a BKGG

- 1. Die aktuelle Gesetzesinitiative*
- 2. Pauschalierung der Mindesteinkommensgrenze*
- 3. Erwerbsanreize durch günstigere Anrechnungsquote*
- 4. Kostenfolgen*

B. Verfassungsrechtliche und rechtspolitische Bewertung des Kinderzuschlags

I. Verfassungsmäßigkeit des Kinderzuschlags

- 1. Bundeskompetenz*
- 2. Grundrechte*

II. Rechtspolitische Bewertung des Kinderzuschlags

- 1. Mangelnde Eignung als Instrument zur Armutsbekämpfung*
- 2. Übermäßige Kompliziertheit der Rechtslage*

C. Rechtspolitische Alternative

- 1. Lösung des Kindergeldes aus seiner systemwidrigen Integration in das Steuerrecht*
- 2. Das Kindergeld als abgestimmter Bestandteil des Sozialrechts*

A. Konzeption des Kinderzuschlags

I. Die geltende Rechtslage: § 6a BKGG

1. Grundgedanke

Der Gesetzgeber versteht den Kinderzuschlag nach § 6a Bundeskindergeldgesetz (BKGG)¹ als Instrument zur Bekämpfung der Kinderarmut.² Diese nur technisch dem Kindergeldrecht eingegliederte, materiell aber der sozialen Grundsicherung zugehörige Leistung steht in einer vorrangigen Alternativität zum SGB II („Hartz IV“), dessen Ansprüche (Arbeitslosengeld II der Eltern, Sozialgeld der Kinder) sie im Ergebnis verdrängen soll.

Zu diesem Zweck erhalten Eltern, die zwar ihren eigenen Mindestbedarf im Sinne des SGB II (Mindesteinkommensgrenze), nicht aber jenen der ganzen Familie (typisiert durch eine Höchsteinkommensgrenze) decken können, zur Vermeidung eines ergänzenden Anspruchs auf soziale Grundsicherung („Aufstocker“) einen mit steigendem Einkommen allmählich abgeschmolzenen Kinderzuschlag in Höhe von höchstens 140 € je Kind und Monat.

Im wirtschaftlichen Ergebnis handelt es sich folglich nicht um eine zusätzliche, sondern um eine alternative Leistung, die durch ihre Anrechnung auf den maßgeblichen Bedarf die Grundsicherung nach dem SGB II ausschließt und an deren Stelle einen gleitenden Übergang aus der insgesamt kaum erweiterten Transferleistung bewirken soll.

2. Anspruchsvoraussetzungen

Anspruchsberechtigt im Sinne von § 6a Abs. 1 i.V.m. Abs. 4 S. 1-2 BKGG sind grundsätzlich Eltern, die zum Bezug von Kindergeld (nach §§ 62 ff. EStG oder §§ 1 ff. BKGG) berechtigt sind, sofern ihre Kinder das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben.

¹ § 6a BKGG wurde (gemeinsam mit dem SGB II) eingeführt durch Art. 46 Nr. 3 des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BGBl. 2003 I, S. 2954 (2994 f.). – Die Vorschrift wurde seither mehrmals geändert. Unter anderem wurde § 6a Abs. 5 BKGG hinzugefügt durch das Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitslose, BGBl. 2006 I, S. 1706. Die vormalige Befristung auf drei Jahre wurde mit Wirkung zum 1.1.2008 aufgehoben durch das Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Kinderbetreuungsausbau“ und zur Entfristung des Kinderzuschlags, BGBl. 2007 I, S. 3022. – Näheres zu dieser Vorschrift siehe *Dagmar Felix*, Kindergeldrecht, § 6a BKGG; ferner *Albrecht Brühl*, in: Johannes Münder, Sozialgesetzbuch II, § 11, Rdnr. 18; *Gerd Wenzel*, in: Otto Fichtner/Gerd Wenzel, Kommentar zur Grundsicherung, § 6a BKGG.

² Begründung zum Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BT-Drucks. 15/1516, S. 1 f. – Zum Ausmaß der Kinderarmut siehe den Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des § 6a BKGG vom 08.03.2007, BT-Drucks. 16/4670, S. 3.

Dem engen Gesetzeszweck entsprechend werden dabei nicht alle ökonomisch schlechter gestellten Familien einbezogen, sondern allein jene, deren Einkommen im schmalen Bereich zwischen Mindest- und Höchsteinkommensgrenze liegt. Das Mindesteinkommen entspricht dem hypothetischen Arbeitslosengeld II der Eltern, das sich aus dem Regelsatz (625 € für Elternpaare, 347 € für Alleinerziehende), eventuellen Mehrbedarfen und dem elterlichen Anteil an den Kosten für Unterkunft und Heizung zusammensetzt (§§ 20 ff. SGB II). Das Höchsteinkommen ist das um den (maximalen) Gesamtkinderzuschlag (Summe der gesetzlichen Kinderzuschläge für alle Kinder ungeachtet anzurechnenden eigenen Einkommens) erhöhte Mindesteinkommen.

Als weitere Anspruchsvoraussetzung muß der Kinderzuschlag schließlich dazu führen, daß eine Hilfebedürftigkeit im Sinne von §9 SGB II vermieden wird. Eine solche müßte also ohne den Kinderzuschlag gegeben sein, mit ihm aber vollständig entfallen. Auf diese Weise ist immerhin gewährleistet, daß das eigene Einkommen (oder anzurechnende Vermögen) und der Kinderzuschlag zusammen mindestens die Höhe der regulären³ Grundsicherung im Sinne des SGB II erreichen.

3. Leistungshöhe

Die gesetzliche Leistungshöhe beträgt gemäß §6a Abs. 2 S. 1 BKGG dem systematischen Grundsatz nach 140 € je Kind und Monat. Bei mehreren berücksichtigungsfähigen Kindern bildet die Summe der Einzelzuschläge einen Gesamtkinderzuschlag (§ 6a Abs. 2 S. 2 BKGG).

Der (Gesamt-) Kinderzuschlag wird aber kaum jemals in dieser Höhe ausgezahlt. Gemäß § 6a Abs. 3 BKGG wird zunächst ein etwaiges eigenes Einkommen oder Vermögen des Kindes (einschließlich z.B. Unterhaltszahlungen Dritter) angerechnet. Sodann wird der verbleibende (Gesamt-) Kinderzuschlag noch um 70 % des das Mindesteinkommen übersteigenden Erwerbseinkommens der Eltern (oder um 100 % ihres sonstigen Einkommens oder Vermögens) gekürzt (§ 6a Abs. 4 S. 3-8 BKGG). Die Definition der Begriffe „Einkommen“ und „Vermögen“ folgt in beiden Fällen den §§ 11 und 12 SGB II. Im Ergebnis lag der durchschnittlich gezahlte Kinderzuschlag im Jahr 2006 bei monatlich 93 € je Kind.⁴

³ Zum Zusammentreffen mit anderen Ansprüchen siehe sogleich.

⁴ Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des § 6a BKGG vom 08.03.2007, BT-Drucks. 16/4670, S. 9.

4. Wirtschaftlicher Vorteil der Familien

Der ausgezahlte (Gesamt-) Kinderzuschlag entspricht im Regelfall nicht dem tatsächlichen wirtschaftlichen Vorteil der Familien, der erst im Wege einer (gesetzlich nicht vorgesehenen) Gesamtwürdigung aller teils alternativ, teils kumulativ einbezogenen Einzelansprüche ermittelt werden kann.

In erster Linie entfällt infolge des Kinderzuschlages der alternative Ergänzungsanspruch auf soziale Grundsicherung nach SGB II („Aufstocker“), so daß die Familien wirtschaftlich nur in Höhe der regelmäßig deutlich geringeren Differenz beider Leistungsarten bereichert sind.

Allerdings wird der Kinderzuschlag (anders als die diesen Aufwand bereits abgeltenden Leistungen nach dem SGB II) neben dem Wohngeld nach dem WoGG gezahlt, was den isolierten Vergleich von Kinderzuschlag und sozialer Grundsicherung nach dem SGB II erheblich verzerrt. Umgekehrt kann ein befristeter Zuschlag nach § 24 SGB II, der ebenfalls außerhalb dieses Vergleichs verbleibt, den Kinderzuschlag ungünstiger werden lassen (weshalb § 6a Abs. 5 BKG den Eltern insoweit ein Wahlrecht zwischen beiden Leistungsarten einräumt).

5. Vollzug und Finanzierung von § 6a BKG

§ 6a BKG wird von der Bundesagentur für Arbeit vollzogen, die in dieser Funktion die Bezeichnung „Familienkasse“ führt (§ 7 BKG). Die Behördenzuständigkeit ist damit grundsätzlich parallel zur Grundsicherung nach dem SGB II verortet, so daß die materielle Alternativität beider Leistungsarten auch im Verfahren abgebildet werden kann. Das Wohngeld bleibt dagegen den kommunalen Wohngeldstellen überantwortet, wird also trotz des sachlichen Zusammenhanges nicht organisations- und verfahrensrechtlich einbezogen.

Die Finanzierungslast des Kinderzuschlages trägt allein der Bund, der die Aufwendungen der Bundesagentur pauschal entgilt (§ 8 BKG). Der Kinderzuschlag entlastet somit im wirtschaftlichen Ergebnis (aber außerhalb des allgemeinen Finanzausgleichs) die an der Finanzierung der alternativ gewährten Grundsicherung nach dem SGB II beteiligten Länder und Gemeinden.

II. Das aktuelle Gesetzesvorhaben: Neufassung von § 6a BKGG

1. Die aktuelle Gesetzesinitiative

Vor allem die geringe Erfolgsquote gestellter Anträge auf Kinderzuschlag (12,8 %) ⁵, der in der Praxis häufigste, aber schwer vermittelbare Ablehnungsgrund eines zu niedrigen Einkommens (Unterschreiten der Mindesteinkommensgrenze) ⁶ und die durch eine kumulierte Anrechnung desselben Einkommens sowohl auf den Kinderzuschlag (70 %) als auch auf das Wohngeld (30-40 %) ⁷ gesetzten negativen Erwerbsanreize haben die Fraktionen von CDU/CSU und SPD veranlaßt, in ihrem Gesetzentwurf vom 22.04.2008 ⁸ vorzuschlagen, den § 6a BKGG mit Wirkung vom 1.10.2008 neu zu fassen. Hiernach sollen künftig zusätzlich 120.000 Kinder in 50.000 Familien erreicht werden. ⁹ Dabei soll die Grundstruktur des bisherigen Kinderzuschlags beibehalten, aber weiterentwickelt werden. Die beiden wichtigsten Neuerungen bilden feste Mindesteinkommensgrenzen (2.) sowie eine behutsamere Anrechnung elterlichen Erwerbseinkommens (3.). Das Leistungsvolumen (4.) bleibt dabei im wesentlichen unverändert.

2. Pauschalierung der Mindesteinkommensgrenze

§ 6a Abs. 1 Nr. 2 BKGG n.F. soll die bisherige individuelle Berechnung der Mindesteinkommensgrenze, die neben den Regelsätzen auch Sonderbedarfe, das örtliche Mietniveau und Heizkosten einbezieht, durch eine pauschale Untergrenze von 900 € für Elternpaare und 600 € für Alleinerziehende (ohne Wohn- und Kindergeld) ersetzen. Eltern sollen auf diese Weise künftig besser abschätzen können, ob ein Antrag auf Kinderzuschlag Aussicht auf Erfolg hätte. Zugleich soll die bewußt niedriger als bisher angesetzte Untergrenze den Kreis der Anspruchsberechtigten erweitern, um künftig mehr Eltern in den Anwendungsbereich von Kinderzuschlag und Wohngeld (anstelle von Leistungen nach dem SGB II) einbeziehen zu können. ¹⁰ Die an das SGB II angelehnte Höchsteinkommensgrenze (elterlicher Mindestbedarf zuzüglich Gesamtkinderzuschlag) bleibt hingegen nach Höhe und Berechnungsart

⁵ In den Jahren 2005 bis 2007 wurden nur 12,8 % der Anträge bewilligt; Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke vom 17.12.2007, BT-Drucks. 16/7586, S. 2.

⁶ Vgl. die Tabelle im Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des § 6a BKGG vom 08.03.2007, BT-Drucks. 16/4670, S. 7.

⁷ Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des § 6a BKGG vom 08.03.2007, BT-Drucks. 16/4670, S. 11.

⁸ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeskindergeldgesetzes, BT-Drucks. 16/8867.

⁹ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeskindergeldgesetzes, BT-Drucks. 16/8867, S. 1, 5.

¹⁰ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeskindergeldgesetzes, BT-Drucks. 16/8867, S. 9.

unverändert. Gleiches gilt für das Erfordernis, durch den Kinderzuschlag eine Hilfebedürftigkeit im Sinne von § 9 SGB II zu vermeiden.

3. Erwerbsanreize durch günstigere Anrechnungsquote

Gemäß § 6a Abs. 4 S. 6 BKGG n.F. soll ein das Mindesteinkommen übersteigendes Erwerbseinkommen künftig nur noch zu 50 % (statt bisher 70 %) auf den Kinderzuschlag angerechnet werden („Abschmelzrate“), um auf diese Weise stärkere Erwerbsanreize für Eltern zu setzen.¹¹ Dies gilt vor allem im Vergleich zur ungünstigeren Anrechnungsquote der alternativ einschlägigen sozialen Grundsicherung (§ 30 SGB II). Unverändert bleibt hingegen die kumulative Anrechnung desselben Einkommens auf den Kinderzuschlag und einen eventuellen Wohngeldanspruch.

4. Kostenfolgen

Die Neuregelung erweitert zwar den Kreis der Anspruchsberechtigten, erhöht die Ausgaben des Staates aber kaum. Die für 2009 erwarteten Mehrausgaben für den Kinderzuschlag und das Wohngeld übersteigen die im Gegenzug geplanten Einsparungen bei der sozialen Grundsicherung um nur 87 Mio. €¹²; im Fall einer künftigen Erhöhung des Wohngeldes würde sich dieser Saldo auf veranschlagte 101 Mio. €(netto)¹³ erhöhen.

Der jährliche Verwaltungsaufwand soll im Jahr 2009 auf 26 Mio € allein für die Bearbeitung der Anträge auf Kinderzuschlag steigen.¹⁴ Dabei wird erwartet, daß die Bewilligungsquote bei gleichbleibender Zahl der Anträge steigt.¹⁵ Hinzu kommt der noch nicht bezifferte Aufwand der Bearbeitung von Anträgen auf Wohngeld.

¹¹ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeskindergeldgesetzes, BT-Drucks. 16/8867, S. 10.

¹² Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeskindergeldgesetzes, BT-Drucks. 16/8867, S. 2, 6 f.

¹³ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeskindergeldgesetzes, BT-Drucks. 16/8867, S. 7 f.

¹⁴ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeskindergeldgesetzes, BT-Drucks. 16/8867, S. 8.

¹⁵ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeskindergeldgesetzes, BT-Drucks. 16/8867, S. 8.

B. Verfassungsrechtliche und rechtspolitische Bewertung des Kinderzuschlags

I. Verfassungsmäßigkeit des Kinderzuschlags

Der Kinderzuschlag als solcher und die geplante Neufassung von § 6a BKGG begegnen keinen grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken.

1. Bundeskompetenz

Der Bund nimmt seine Gesetzgebungskompetenz für das Gebiet der „öffentlichen Fürsorge“ im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG in Anspruch. Die Sicherung gewisser Mindeststandards der Existenzsicherung, deren Ausgestaltung auch § 6a BKGG zugerechnet werden kann, darf zum Kernbereich des Fürsorgerechts gezählt werden. Dessen bundeseinheitliche Regelung dient der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ im Sinne von Art. 72 Abs. 2 GG.

Ausdrücklich offen gelassen hat das Bundesverfassungsgericht allerdings die Frage, ob der Bund die Verwaltungszuständigkeit im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II unter Berufung auf Art. 87 GG an sich ziehen durfte.¹⁶ Eine etwaige Kompetenzüberschreitung auf diesem Gebiet würde auch die Annexmaterie Kinderzuschlag infizieren.

2. Grundrechte

Der Kinderzuschlag gemäß § 6a BKGG steht nicht im Widerspruch zu den Grundrechten. Der die Wahl der Mittel freistellende Verfassungsauftrag, das Existenzminimum eines jeden Menschen, das heißt auch des Kindes zu sichern (Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip), wird jedenfalls durch die soziale Grundsicherung nach dem SGB II erfüllt und deshalb durch ihre regelmäßig nicht nachteilige Alternativität zum Kinderzuschlag nicht gefährdet.

Etwaige Systembrüche im Vergleich verschiedener Leistungsarten ebenso wie beim einkommensabhängigen Übergang aus der Sozialleistung (geringfügiges Überschreiten der Höchsteinkommengrenze) und die daraus resultierenden Ungleichbehandlungen lassen sich noch mit der Notwendigkeit gesetzlicher Typisierung rechtfertigen, verstoßen also nicht gegen den Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG). Auch kann die Besserstellung von Eltern mit

¹⁶ BVerfG v. 20.12.2007, NVwZ 2008, 183 (187).

privilegiert anzurechnendem Erwerbseinkommen gegenüber jenen mit sonstigem Einkommen und Vermögen um der gewünschten Erwerbsanreize willen gerechtfertigt werden.

II. Rechtspolitische Bewertung des Kinderzuschlags

1. Mangelnde Eignung als Instrument zur Armutsbekämpfung

§ 6a BKGG verfolgt ausweislich der ursprünglichen Gesetzesbegründung¹⁷ den Primärzweck, die Armut von Kindern wirksam zu bekämpfen. Diesem gesellschaftspolitisch wichtigen Ziel könnte der Kinderzuschlag entweder unmittelbar über die gewährten Leistungen oder mittelbar über effektive Erwerbsanreize dienen. In erster Hinsicht erweist sich das Instrument als nicht geeignet, in zweiter Beziehung als nicht erforderlich.

Die Sozialleistung Kinderzuschlag trägt kaum unmittelbar zur Verbesserung der materiellen Situation von Familien in schwierigen finanziellen Lagen bei, weil sie im praktischen Ergebnis nur einen Teil der Betroffenen erreicht und ihnen nur eine geringe Hilfe bietet. Zu hinterfragen ist schon die Auswahl der Begünstigten, die sich auf eine mittlere Gruppe der Bedürftigen beschränkt, aber andere finanziell schwache Familien unter der Mindest- oder knapp über der Höchsteinkommengrenze ausnimmt. Die geplante Senkung der Mindesteinkommengrenze erweitert zwar den Korridor der Begünstigten, löst aber das Problem dem Grunde nach nicht. Auch das geringe Nettovolumen der veranschlagten Haushaltsbelastung aller staatlichen Stellen (Kinderzuschlag abzüglich Ersparnisse bei der sozialen Grundversicherung nach dem SGB II) läßt erkennen, daß die meisten betroffenen Familien nicht mit einer nennenswerten Besserstellung rechnen dürfen. Ein gewisser Vorteil kann derzeit immerhin durch das Wohngeld nach dem WoGG entstehen, das zwar neben dem Kinderzuschlag, nicht aber neben Leistungen nach dem SGB II gewährt wird (das aber umgekehrt den Kinderzuschlag nicht erfordert).

Einen indirekten Beitrag zur Bekämpfung von Kinderarmut könnte §6a BKGG insofern leisten, als es infolge effektiver Erwerbsanreize gelingen könnte, Eltern zur Aufnahme einer niedrig entlohnten Tätigkeit zu motivieren. Geeignetes Mittel hierzu könnte, auch wenn sich die Auswirkungen solcher Maßnahmen nicht einfach messen lassen, eine behutsamere Anrechnung eigenen Einkommens sein, wie sie der künftige § 6a Abs. 4 S. 6 BKGG n.F. im Interesse eines gleitenden Überganges aus der Sozialleistung vorsehen soll. Indes greift dieses

¹⁷ Begründung zum Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BT-Drucks. 15/1516, S. 1 f.

an sich zutreffende Argument für die gesamte soziale Grundsicherung, also für die Existenzsicherung nach SGB II und (theoretisch) nach SGB XII, für Kinderlose ebenso wie für Eltern mit berücksichtigungsfähigen Kindern. Es trägt daher den Kinderzuschlag nicht, sondern ließe sich gleichermaßen auch über eine modifizierte Anrechnungsregelung im Rahmen des SGB II verwirklichen.

Im Ergebnis dürfte § 6a BKGG zwar die Zahl der Anspruchsberechtigten nach dem SGB II verringern, gleichwohl die Gesamtsituation bedürftiger Familien allenfalls geringfügig verbessern.¹⁸ Kinder werden nicht in erster Linie aus der Armut, sondern vor allem aus der Armutsstatistik genommen. Auf diese Weise entstehen Fehlvorstellungen der Bürger, die zwangsläufig Enttäuschungen nach sich ziehen.¹⁹ Auch die psychologischen Effekte einer Verringerung der gefühlten Armut und das Verhindern einer „Stigmatisierung“ durch bloßes Vermeiden der Chiffre „Hartz IV“ dürften einerseits eher geringfügig sein und sich andererseits rasch abnutzen, vor allem weil die Betroffenen weiterhin ein gleichartiges Verfahren bei derselben Behörde (in anderer Funktion) durchlaufen und hierzu ihre finanziellen Verhältnisse in identischem Umfang aufdecken müssen.

2. *Übermäßige Kompliziertheit der Rechtslage*

Das Recht des Kinderzuschlags ist in Gestalt des alten wie des neuen § 6a BKGG ebenso wie in seinem Zusammenspiel mit der sozialen Grundsicherung nach dem SGB II und dem Wohngeld überaus komplex. Zu bedenken sind dabei auch Wechselwirkungen mit anderen Sozialleistungen wie beispielsweise dem (auf die Grundsicherung anzurechnenden) Kindergeld. Verschärfend tritt die Zuständigkeit verschiedener Behörden insbesondere für Kinderzuschlag (Familienkasse der Arbeitsagentur) und Wohngeld (Wohngeldstelle der Kommune) hinzu, die eine doppelte Antragstellung erforderlich macht und vermutlich auch eine amtliche Beratung „aus einer Hand“ erschweren dürfte. All dies erzeugt gewichtige Nachteile für Bürger und Staat.

¹⁸ Kritisch auch *Dagmar Felix*, Kindergeldrecht, § 6a BKGG, Rdnr. 1 („ohne erhebliche Besserstellung von Familien“).

¹⁹ Ein anderes folgt auch nicht aus einer von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen forsa-Umfrage aus dem Jahre 2005, nach der 90 % der Empfänger des Kinderzuschlages mit dieser Leistung zufrieden seien und zwei Drittel von ihnen erklärten, ihre Situation habe sich gebessert; Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des § 6a BKGG vom 08.03.2007, BT-Drucks. 16/4670, S. 11. Diese Einschätzung (nur) der Begünstigten erklärt sich angesichts ihrer zu vermutenden Unkenntnis über das Zusammenwirken verschiedener Leistungsarten, die sie aus der sprachlichen Bezeichnung als „Zuschlag“ auf eine zusätzliche Leistung schließen läßt, obwohl es sich im wesentlichen um einen bloßen Ersatz der sozialen Grundsicherung handelt.

Die betroffenen Bürger begegnen faktischen Antragshürden und erfahren unnötige Enttäuschungen. Ein Antrag auf Kinderzuschlag ist wegen paralleler sachlicher Anforderungen nicht einfacher zu stellen als jener auf soziale Grundsicherung und deshalb für viele Familien nur mit amtlicher Hilfe möglich. Dabei können die Betroffenen weder die Erfolgsaussichten ihres Antrags vorhersehen noch etwaige Ablehnungsgründe verstehen. Besonders die Existenz einer Mindesteinkommensgrenze läßt sich den Nichtbegünstigten kaum als Kriterium einer die Bekämpfung von Armut anstrebenden Leistungsart erklären.

Der Staat wird umgekehrt durch einen hohen Verwaltungsaufwand belastet, der außer Verhältnis zum nur kleinen Kreis der Begünstigten ebenso wie zum geringen Nettovolumen der Familienförderung steht. Auch das Gebot sparsamer Mittelverwendung streitet daher für eine einfachere und daher leichter vollziehbare Regelung. Schließlich darf noch die Frage aufgeworfen werden, inwiefern es gelingen kann, hinreichend qualifizierte Verwaltungsbedienstete zu gewinnen, die ein derart kompliziertes Recht anwenden können.

Die nunmehr geplanten Änderungen können die Rechtslage nicht vereinfachen. Dies gilt namentlich für die Pauschalierung der Mindesteinkommensgrenze, bleibt doch eine individuelle Berechnung auf der Grundlage des SGB II unverändert erforderlich, weil die weiteren Voraussetzungen der Höchsteinkommensgrenze und der Vermeidung einer Hilfebedürftigkeit an die Maßstäbe des SGB II anknüpfen. Überhaupt stellt sich die Frage, welche Funktion die Mindest- und die Höchsteinkommensgrenze in der geänderten Konzeption des Gesetzgebers noch haben. Der ursprüngliche Sinn der Mindesteinkommensgrenze, jene Eltern auszunehmen, die ohne Kinder nicht auf die soziale Grundsicherung angewiesen wären, ist mit ihrer Senkung entfallen; die Funktion irgendeiner Untergrenze übernimmt schon das Tatbestandsmerkmal der Vermeidung einer Hilfebedürftigkeit, das nur ab einem gewissen eigenen Einkommen erfüllt sein kann. Ebendieses Tatbestandsmerkmal wirkt außerdem als faktische Obergrenze, so daß es bei Licht betrachtet auch keiner Höchsteinkommensgrenze bedürfte. Diese soll ja den existenzsichernden Bedarf der ganzen Familie typisieren²⁰ und verdoppelt damit letztlich unnötigerweise das Kriterium der entfallenden Hilfebedürftigkeit, wobei sich beide Erfordernisse nur durch ihre positive und negative Formulierung sowie ihre typisierende und konkretisierende Berechnung unterscheiden. Im Binnensystem des geltenden Rechts sollten daher wenigstens die Mindest- und die Höchsteinkommensgrenze ersatzlos abgeschafft werden. Als Folge dessen wäre stets (vorzugsweise von Amts wegen) eine Günstigerprüfung zwischen sozialer Grundsicherung und Kinderzuschlag anzustellen. Hierdurch ließe sich immerhin die abstrakte Verständlichkeit der Rechtslage verbessern. Eine

²⁰ Siehe oben.

wirkliche Vereinfachung wäre aber wegen der weiterhin erforderlichen vollständigen SGB II-Prüfung noch nicht erreicht.

C. Rechtspolitische Alternative

Die legislativen Ziele einer besseren sozialen Unterstützung bedürftiger Familien bei gleichzeitigem Abbau negativer Erwerbsanreize verdienen Unterstützung. Allerdings lassen sie sich auch ohne das übermäßig komplizierte Instrument eines Kinderzuschlages erreichen. Das sachgerechte Mittel zu diesem Zweck ist das Kindergeld.²¹

1. Lösung des Kindergeldes aus seiner systemwidrigen Integration in das Steuerrecht

Das Kindergeld ist seinem Wesen nach eine familienbezogene Sozialleistung. Als solche typisiert es einen von der Sicherung des bloßen Existenzminimums unabhängigen Sonderfall der Bedürftigkeit. Dennoch hat der Gesetzgeber das Kindergeld für nahezu alle Berechtigten systemwidrig in das anderen Leitgedanken folgende Steuerrecht (§§ 62 ff. EStG) eingebettet. Nur für einen kleinen Kreis der Eltern, der sich trotz Verortung im selben Gesetz nicht mit den Empfängern des Kinderzuschlages deckt, greift das schon seinem Namen nach sachnähere BKGG.

Innerhalb des Steuerrechts verknüpft § 31 EStG Kindergeld und Kinderfreibeträge (§ 32 Abs. 6 EStG).²² Letztere dienen indes nicht der Familienförderung, sondern folgen dem grundgesetzlichen Gebot, das Existenzminimum von Eltern und Kindern steuerlich zu verschonen, übertragen also nur das für Erwachsene Selbstverständliche (Grundfreibetrag nach § 32a Abs. 1 EStG) auf das Kind.²³ Das Gegenüber zu den Kinderfreibeträgen ist folglich nicht das Kindergeld, sondern das existenzsichernde Sozialgeld nach dem SGB II (zuzüglich weiterer Leistungen wie Wohnungs- und Heizkosten, Mehrbedarfe). Dennoch konstruiert § 31 EStG eine technische Alternativität zwischen beiden Instrumenten, die materiell einen gleitenden Übergang ihrer an sich nicht vergleichbaren Wirkungen erzeugen

²¹ Ergänzend bedarf auch das Wohngeld der Überarbeitung. Vorzugsweise sollte es zusammen mit den Unterkunftskosten nach SGB II und SGB XII in eine einheitliche und systematisch folgerichtige soziale Grundsicherung integriert werden. Das Problem mehrfacher Anrechnung desselben Einkommens (siehe oben) entfielen dann.

²² Zum Folgenden *Christian Seiler*, in: Paul Kirchhof, EStG, § 31, Rdnr. 1 ff.

²³ Zum Verfassungsgebot steuerlicher Verschonung des indisponiblen Existenzminimums sowohl des Steuerpflichtigen als auch seiner Kinder BVerfGE 82, 60 (85 ff.) (Familienleistungsausgleich); E 87, 153 (169 ff.) (Existenzminimum); E 99, 216 (233 f.) (Betreuungsbedarf).

soll. Vereinfacht (aber ungenau) gesprochen gilt: Hat das Kindergeld mindestens die gleiche ökonomische Wirkung wie die Kinderfreibeträge, schließt es deren Anwendung aus, gilt dafür aber im Umfang der Entlastungswirkung als Steuervergütung und bleibt nur im übrigen Sozialleistung. Reicht es dagegen nicht aus, um die Steuerentlastung zu kompensieren, wird es rückabgewickelt und durch die Kinderfreibeträge ersetzt. Diese sachwidrige Verknüpfung von (grundgesetzlich zwingender) steuerlicher Existenzsicherung und (einfachgesetzlich dispositiver) sozialrechtlicher Familienförderung verstößt zwar nicht gegen das Grundgesetz²⁴, ist aber vom Bundesverfassungsgericht²⁵ mit ungewohnter Deutlichkeit als intransparent kritisiert worden und bedarf dringend der Korrektur.

2. Das Kindergeld als abgestimmter Bestandteil des Sozialrechts

Aus dem irreführenden Bezugsrahmen des Steuerrechts gelöst wird der dem Kinderzuschlag verwandte eigentliche Zweck des Kindergeldes deutlich: die vom Existenzminimum unabhängige Förderung bedürftiger Familien. Diese Funktion sollte durch eine Zusammenführung von Kindergeld und Kinderzuschlag einfacher, transparenter und letztlich auch gerechter erfüllt werden.

Sinnvoll wäre daher ein großzügigeres Kindergeld, dessen Gesamtvolumen mindestens den bisherigen Transferanteil des Kindesgeldes, den derzeitigen Bruttoaufwand für den Kinderzuschlag und nach Möglichkeit auch die durch den Rückgang der Berechtigtenzahl zu erwartende „demographische Rendite“ des Kindergeldes (soweit sie auf den Transferanteil entfällt) erreichen sollte, das aber darüber hinaus auch noch weitere kindbezogene Leistungen aufnehmen könnte. Ein solches Kindergeld wäre als echte Sozialleistung nur noch an Eltern ohne oder mit kleinem oder mittlerem Einkommen auszuführen, ab einem oberhalb der Bezugsgrenzen des SGB II liegenden elterlichen Einkommen gleitend abzuschmelzen und vorzugsweise nach Alter und Kinderzahl zu staffeln.

Im Verhältnis zur sozialen Grundsicherung nach dem SGB II wäre das gezahlte Kindergeld als berücksichtigungsfähige Einnahme (ähnlich § 11 Abs. 1 S. 3 SGB II) materiell vollständig auf den Gesamtbedarf der familiären Bedarfsgemeinschaft anzurechnen. Sofern das Kindergeld eine entsprechende Höhe erreichen sollte, ließe sich dies technisch einfach umsetzen, indem das Kindergeld den Bezug des bisherigen Sozialgeldes bedingungslos ersetzt. Reicht das elterliche Einkommen dann aus, um den eigenen Regelsatz sowie die

²⁴ So konkludent BVerfGE 110, 412 (431 ff.) (Teilkindergeldregelung für Grenzgänger).

²⁵ BVerfGE 108, 52 (75) (Kindesunterhalt): Die das Kindergeld betreffenden Regelungen genügen in ihrer sozialrechtlichen, steuerrechtlichen und familienrechtlichen Verflechtung „immer weniger“ dem Grundsatz der Normenklarheit (zu § 1612b BGB). Deutliche Kritik auch bei *Dagmar Felix*, DStJG 29 (2006), S. 149 (152 ff.).

Mehrbedarfe, Unterkunft und Heizung der ganzen Familie zu decken, ließe sich eine Inanspruchnahme der sozialen Grundsicherung nach dem SGB II vermeiden.

Ergänzend bliebe noch die zweite Funktion des derzeitigen Kinderzuschlages, der Abbau negativer Erwerbsanreize, in das SGB II zu überführen und dort durch eine künftig behutsamere Anrechnung von Erwerbseinkommen auf die soziale Grundsicherung umzusetzen. Die beim Kinderzuschlag vorgesehene Anrechnungsquote von 50 % könnte insoweit einen sinnvollen Maßstab liefern.

Im Ergebnis ließe sich auf diese Weise bereits ohne nennenswerte zusätzliche Haushaltsmittel eine dem Kinderzuschlag ähnliche Wirkung erzielen, die die seiner übermäßigen Kompliziertheit geschuldeten Nachteile vermiede. Der „Preis“ hierfür läge in einem Zugewinn an Transparenz, der den durch den Begriff „Kinderzuschlag“ verdeckten sachlichen Zusammenhang zur sozialen Grundsicherung wieder aufdecken würde. Noch weitergehend ließe sich über die ausbaufähige Höhe eines solchen Kindergeldes auch das dem Kinderzuschlag vermeintlich innewohnende Ziel der Bekämpfung von Kinderarmut verwirklichen, ohne dadurch die elterlichen Erwerbsbemühungen zu behindern.