

Weiterentwicklung des Kinderzuschlags

Gesetzentwurf BT 16/8867

Stellungnahme, Michael Böhmer, Prognos AG

Prognos AG

Geschäftsführer
Christian Böllhoff

Basel

Aeschenplatz 7
CH-4010 Basel
Telefon +41 61 32 73-200
Telefax +41 61 32 73-300
info@prognos.com
www.prognos.com

Berlin

Karl-Liebknecht-Straße 29
D-10178 Berlin
Telefon +49 30 52 00 59-200
Telefax +49 30 52 00 59-201
info@prognos.com

Brüssel

19-21, Rue du Luxembourg
B-1000 Brüssel
Telefon +32 2 513 22 27
Telefax +32 2 502 77 03
info@prognos.com

Düsseldorf

Schwanenmarkt 21
D-40213 Düsseldorf
Telefon +49 211 887 31 31
Telefax +49 211 887 31 41
info@prognos.com

Bremen

Wilhelm-Herbst-Straße 5
D-28359 Bremen
Telefon +49 421 20 15-784
Telefax +49 421 20 15-789
info@prognos.com

1 Ziel und Regelungen des Kinderzuschlags

Der zu Beginn des Jahres 2005 eingeführte Kinderzuschlag ist als Kombileistung für den Niedriglohnsektor ausgestaltet und mit der Verankerung im Bundeskindergeldgesetz eine Familienleistung. Er wird Eltern gewährt, die zwar ihren eigenen Bedarf durch Erwerbseinkommen bestreiten können, aber nicht über ausreichend finanzielle Mittel verfügen, um den Bedarf ihrer Kinder zu decken.

Der Kinderzuschlag leistet einen Beitrag, Armutsrisiken von Familien zu vermeiden. Derzeit leben rund 2,1 Millionen minderjährige Kinder in Familien mit Arbeitslosengeld-II-Bezug. Betroffen sind nicht nur Familien ohne Erwerbseinkommen, sondern in zunehmendem Maße Eltern mit einem zur Deckung des gesamten Familienbedarfs nicht ausreichenden (Vollzeit-)Erwerbseinkommen. Je mehr Kinder in einer Bedarfsgemeinschaft leben, desto schwieriger ist es, im Niedriglohnbereich ein ausreichendes Einkommen zu erreichen. Dies hat zur Folge, dass Eltern und ihre Kinder im ergänzenden Bezug von Arbeitslosengeld II überproportional vertreten sind.

Somit lassen sich die Ziele, die mit der Einführung des Kinderzuschlags erreicht werden sollten, wie folgt **zusammenfassen**:

- Familien werden durch den Kinderzuschlag als Gemeinschaft unabhängig vom Arbeitslosengeld II
- Der Kinderzuschlag führt zu spürbaren Einkommensverbesserungen bei Familien im Niedriglohnbereich
- Der Kinderzuschlag erhöht den Anreiz, Familieneinkommen selbst zu erzielen.

2 Verbesserungsbedarf beim Kinderzuschlag

Die Zielsetzungen des Kinderzuschlags, Familien mit eigenem Erwerbseinkommen aus dem Regelungsbereich des SGB II herauszuholen, werden auf breiter Basis akzeptiert. Mit dem heutigen Kinderzuschlag wurde dieses Ziel im Jahr 2006 jedoch nur für 49.000 Familien mit 124.000 Kindern erreicht. Die hohe Quote abgelehnter Anträge auf Kinderzuschlag verdeutlicht, dass der Bedarf, diese Familienleistung statt einer Bedürftigkeitsleistung zu beziehen, sehr hoch ist.

Um die Ziele des Kinderzuschlags besser zu erreichen, stellt sich eine Reihe von Herausforderungen.

Reichweite und Transparenz des Kinderzuschlags

Es besteht eine große Diskrepanz zwischen der Nachfrage und der Inanspruchnahme des Kinderzuschlags, die in der äußerst hohen Ablehnungsquote der Anträge zum Ausdruck kommt. Das Antrags- und Bewilligungsverfahren ist ausgesprochen kompliziert und die Transparenz für die Antragsteller über ihre Anspruchsberechtigung gering. So stellt mit mehr als 35 % die Unterschreitung der Mindesteinkommensgrenze den häufigsten Ablehnungsgrund dar. Hier tritt also der für eine Transferleistung ungewöhnliche Fall auf, dass die Leistung wegen zu geringen Einkommens nicht gewährt wird. Dies ist insbesondere deshalb bedenklich, da ausweislich einer Befragung unter Beziehern des Kinderzuschlags 35 % der Befragten auch dann den Kinderzuschlag vorzögen, wenn sie dadurch etwas weniger Geld zur Verfügung hätten als durch den Bezug von Leistungen des SGB II. Hier wird also dem Ziel, keine Bedürftigkeitsleistung empfangen zu müssen, Priorität gegenüber einer Maximierung der staatlichen Unterstützung eingeräumt.

„Aufstocker“

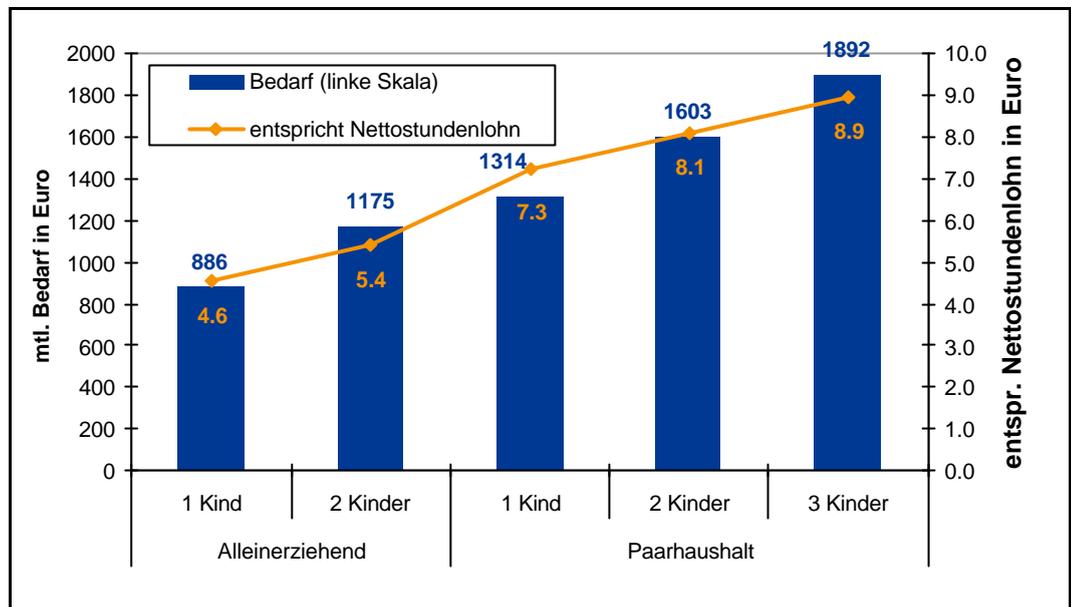
Als Aufstocker werden diejenigen Bedarfsgemeinschaften bezeichnet, die zwar über ein Erwerbseinkommen verfügen, dieses sich jedoch unterhalb des Niveaus der Grundsicherung befindet. Diese Haushalte beziehen ergänzend Leistungen nach SGB II.

Die Frage, ob ein eigenes Einkommen zum Lebensunterhalt im Sinne des Niveaus der Grundsicherung ausreicht, stellt sich in Abhängigkeit vom Familientyp. Damit ist das Erwerbseinkommen, das notwendig ist, um nicht auf SGB-II-Leistungen angewiesen zu sein, gerade bei Mehrkindfamilien vergleichsweise hoch.

In der Folge sind es vor allem Haushalte mit Kindern, die trotz (Vollzeit-) Erwerbstätigkeit auf ergänzende Leistungen angewiesen sind. So liegt der monatliche Bedarf eines Paares mit zwei bzw. drei Kindern bei 1.600 Euro bzw. 1.900 Euro (Abbildung). Um ein solches Einkommen selbst zu erwirtschaften, ist rechnerisch eine Vollzeittätigkeit mit einem Nettostundenlohn zwischen etwa 8 Euro und 9 Euro erforderlich.¹

¹ Diese Rechnung berücksichtigt das Kindergeld, abstrahiert jedoch von anderen möglichen Leistungen wie z.B. dem Wohngeld.

Abbildung: Bedarf zum Lebensunterhalt und korrespondierender Nettostundenlohn, nach Familientypen, in Euro, monatlich



Anmerkung: Annahme Vollzeitätigkeit mit 160 Stunden pro Monat.

Eine Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)² zeigt, dass im Jahr 2005 jahresdurchschnittlich 880 Tsd Erwerbstätige auf Unterstützungsleistungen nach dem SGB II angewiesen waren. Dies entspricht 17,5 % der erwerbsfähigen Leistungsbezieher. Davon ging jedoch die Mehrzahl einer geringfügigen Beschäftigung nach. Betrachtet man nur die Leistungsbezieher mit Kindern, so fällt der Anteil der Aufstocker mit rund 36 % (Anfang 2007) deutlich höher aus. Dieser Anteil entspricht 480.000 Bedarfsgemeinschaften, davon ein Drittel Alleinerziehende und zwei Drittel Paare.

Zwar ist insgesamt die Dauer der Aufstockung in aller Regel gering und das Gros der Aufstocker geht nur einer Teilzeitbeschäftigung nach. Die unterschiedlichen materiellen Bedarfe nach Familientypen lassen jedoch vermuten, dass sich dieser allgemeine Befund für Familien differenzierter darstellt. In der Tat befinden sich Familien trotz einer Vollzeitberufsttigkeit deutlich häufiger in einer lang andauernden Aufstockerphase als dies bei Haushalten ohne Kinder der Fall ist. So lebten im Jahr 2005 unter den Vollzeitbeschäftigten, die länger als neun Monate ergänzende Leistungen bezogen (127 Tsd) 80 % in einem Paarhaushalt, 51 % in einem Paarhaushalt mit Kindern.

Familien gelingt es offenbar in weitaus geringerem Maße, eine Aufstockerphase zügig zu überwinden. Soweit hierfür erhöhte Bedarfe für die Kinder von Bedeutung sind, vermag das Instrument

2 Bruckmeier, Kerstin et al.(2007).

des Kinderzuschlags grundsätzlich einen wichtigen Beitrag zu leisten, Familien aus dem ergänzenden Leistungsbezug herauszuholen. Die an der Gesamtzahl der Bezieher abzulesende gegenwärtig geringe Reichweite des Kinderzuschlags zeigt auch im Zusammenhang mit der Problematik von Aufstockerfamilien die Potenziale für eine Weiterentwicklung des Kinderzuschlags.

Transferenzugsrate und Arbeitsanreize

Familien, die Kinderzuschlag beziehen und ein eigenes Einkommen in einer gewissen Höhe erzielen, stehen vor der Entscheidung, ob es für sie lohnenswert ist, sich um eine Erhöhung ihres eigenen Arbeitseinkommens zu bemühen oder nicht. Wenngleich eine Verbesserung der eigenen Erwerbssituation unter vielen Aspekten erstrebenswert sein kann, so dürften doch pekuniäre Überlegungen im Vordergrund stehen und damit die Frage, um wie viel ein zusätzlich verdientes Euro das Haushaltsbudget erhöht.

Gegenüber dem Bezug von Leistungen nach dem SGB II verbessern sich für Bezieher des Kinderzuschlags auf den ersten Blick die Arbeitsanreize. Während beim Arbeitslosengeld II (je nach Einkommen) 80 % oder 90 % des eigenen Einkommens auf das Transfereinkommen angerechnet werden, liegt diese Transferenzugsrate im Bereich des Kinderzuschlags bei 70 %. Aber auch dieser Wert ist unter dem Aspekt von Arbeitsanreizen ausgesprochen hoch.

Hinzu kommt, dass der in der Regel parallel zum Kinderzuschlag bestehende Anspruch auf Wohngeld bei steigendem Einkommen ebenfalls abgeschmolzen wird, und zwar mit Raten von 30 % bis 40 %. Beides zusammen führt dazu, dass sich Familien, solange sie Kinderzuschlag beziehen, durch zusätzliches Arbeitseinkommen in aller Regel finanziell nicht besser stellen können. In manchen Konstellationen führt zusätzliches Arbeitseinkommen sogar zu einem Rückgang des verfügbaren Einkommens der Familie.

Problematisch ist darüber hinaus, dass es an der Höchsteinkommensgrenze zu einer Abbruchstelle kommt. Da bis zu dieser Grenze der Kinderzuschlag noch nicht vollständig abgeschmolzen ist, wird bei Überschreiten der verbleibende Kinderzuschlag abrupt abgebaut. In der Folge stellen sich Familien, die sich gerade oberhalb der Höchsteinkommensgrenze befinden, schlechter als Familien mit geringerem eigenen Einkommen. Je nach Familientyp muss das eigene Bruttoeinkommen um mehrere Hundert Euro ansteigen, um den abrupten Verlust an der Abbruchkante zu kompensieren. In diesem Bereich beläuft sich mithin die Transferenzugsrate auf über 100 % und die Arbeitsanreize sind entsprechend negativ.

Armutsbekämpfung

Mit dem Ziel des Kinderzuschlags, Familien aus der Bedürftigkeit nach SGB II herauszuholen, ist implizit das Ziel verbunden, Kinderarmut zu vermeiden. Definiert man eine Schwelle von 60 % des Medianeinkommens als Armutsgrenze, so gelingt es dem heutigen Kinderzuschlag, nur in geringem Maße dazu beizutragen, diese Schwelle zu überschreiten. Schon die gegenwärtig geringe Reichweite steht dem entgegen. Hinzu kommt, dass nicht jeder Haushalt, der Kinderzuschlag bezieht, vorher arm war und umgekehrt nicht jeder Haushalt durch die Leistung die Schwelle überschreitet.

Somit stellt auch und nicht zuletzt das Ziel der Armutsreduktion eine Herausforderung für die Weiterentwicklung des Kinderzuschlags dar. Hier wird es vor allem darauf ankommen, die Reichweite dieser Leistung zu vergrößern.

3 Vorschläge für eine Weiterentwicklung des Kinderzuschlags

Um den bestehenden Schwachpunkten des gegenwärtigen Kinderzuschlags zu begegnen, erscheint eine Weiterentwicklung des Kinderzuschlags insbesondere unter Berücksichtigung der folgenden Punkte angezeigt.

Verzicht auf Mindest- und Höchsteinkommensgrenzen

Die bestehende Mindesteinkommensgrenze hat zwei unerwünschte Wirkungen: Familien, die sich durch den Kinderzuschlag besser stellen würden, aber weiterhin bedürftig blieben, können diesen nicht beziehen. Gleiches gilt für Familien, die durch Bezug des Kinderzuschlags zwar schlechter gestellt würden, dieses aber in Kauf nähmen, um der mit dem Bezug von ALG II verbundenen Stigmatisierung zu entgehen.

Beide Probleme können beseitigt werden, wenn man die bestehende Mindesteinkommensgrenze nach unten öffnet und damit den Bezug des Kinderzuschlags auch für Familien mit niedrigerem Einkommen ermöglicht. Den Familien würde dann Wahlfreiheit eingeräumt, ob sie unter Berücksichtigung ihrer individuellen Situation den Bezug des Kinderzuschlags oder von ALG II bevorzugen. Ein gleichzeitiger Bezug beider Leistungen bliebe weiterhin ausgeschlossen. Eine nicht zu vernachlässigende Wirkung des Verzichts auf die Mindesteinkommensgrenze ist eine erhebliche Verwaltungsvereinfachung, weil die aufwändige Prüfung, ob eine Familie in diesem Einkommensbereich zum Kinderzuschlag berechtigt ist oder nicht, entfiel.

Dasselbe Argument der Verwaltungsvereinfachung gilt auch für eine Aufhebung der Höchsteinkommensgrenze. Darüber hinaus gewährleistet eine Öffnung nach oben als zentrale Wirkung einen durchgehenden Einkommensverlauf. Während der bisherige Kinderzuschlag durch eine Abbruchkante an der Höchsteinkommensgrenze mit entsprechend unerwünschten Einkommensverläufen und Erwerbsanreizen gekennzeichnet ist, kann durch einen Verzicht auf diese Grenze ein stetiges Abschmelzen des Kinderzuschlags erreicht werden.

Verringerung der Abschmelzrate

Um stetige Einkommensverläufe zu ermöglichen und gleichzeitig Anreize zur Steigerung des eigenen Einkommens zu setzen, muss flankierend zur Lockerung der Einkommensgrenzen die Transferentzugsrate reduziert werden. Auch unter Berücksichtigung der Abschmelzung des Wohngeldes sollte gewährleistet sein, dass steigende Bruttoeinkommen stets zu steigenden verfügbaren Einkommen führen. Einkommensplateaus wie im Status quo sind zu vermeiden.

4 Einordnung des vorliegenden Gesetzentwurfs

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Darstellung zielt der vorliegende Gesetzentwurf in die richtige Richtung.

Die Absenkung und Pauschalierung der Mindesteinkommensgrenze sorgt für mehr Transparenz und eine Ausweitung des Bezieherkreises. Damit erhöht sich die armutsvermeidende Wirkung des Kinderzuschlags. Zudem vermeiden mehr Familien eine mögliche Stigmatisierung, die mit dem Bezug von ALG II einhergeht.

Ebenso zielführend ist die Absenkung der Transferentzugsrate auf 50 %. Auch unter Berücksichtigung der Abschmelzung des Wohngeldes ist gewährleistet, dass zusätzliches Arbeitseinkommen stets zu zusätzlichem Haushaltsnettoeinkommen führt.

Trotz dieser positiven Aspekte sollte der Gesetzentwurf nur als erster Schritt zu einer Optimierung des Kinderzuschlags betrachtet werden. Es bieten sich weitere wichtige Stellschrauben, um die Wirksamkeit zu verbessern.

Zunächst ist auch der abgesenkte Transferentzug noch vergleichsweise hoch. Unter Berücksichtigung der Abschmelzung des Wohngeldes liegt die Transferentzugsrate regelmäßig bei 80 %, ggf. bei bis zu 90 %. Damit blieben die vom Kinderzuschlag ausgehenden Arbeitsanreize gering (in ähnlicher Größenordnung wie im ALG II).

Des Weiteren kann mit einem Verzicht auf die Mindesteinkommensgrenze ein Wahlrecht der Familien in diesem Bereich zwischen Kinderzuschlag und ALG II geschaffen werden. Befragungsergebnisse zeigen, dass viele Familien bereit sind, gewisse finanzielle Einbußen in Kauf zu nehmen, um nicht in die Bedürftigkeit des ALG II zu fallen.

Schließlich sollte die Option geprüft werden, auf die Höchsteinkommensgrenze zu verzichten. Nur ohne Höchsteinkommensgrenze ist es möglich, dass der Kinderzuschlag langsam ausgleitet und die heute und im Gesetzentwurf gegebene Abbruchkante vermieden wird. Damit der Kinderzuschlag ohne Höchsteinkommensgrenze nicht weit bis in mittlere Einkommen hineinläuft, müsste im Gegenzug früher mit der Abschmelzung begonnen werden.