

Wahlrecht beim Kinderzuschlag und »Dunkelziffer der Armut«

In der (fach-) politischen Debatte um die Reduzierung von Kinder- bzw. Familienarmut spielt ein Vorschlag seit geraumer Zeit eine zunehmende Rolle: Die Forderung nach Einführung eines Wahlrechts zwischen Kinderzuschlag und Wohngeld auf der einen sowie Leistungen der Grundversicherung für Arbeitsuchende (»Hartz IV«) auf der anderen Seite. So plädierten beispielsweise in der Sachverständigenanhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeskindergeldgesetzes die geladenen Verbände und Experten mehrheitlich für die Einführung eines solchen Wahlrechts.¹ Die SPD kündigte in ihrem Wahlprogramm eine entsprechende Regelung für die 17. Legislaturperiode an.² Am 20. November 2009 verwies die seinerzeitige Familienministerin von der Leyen (CDU) auf einen anstehenden Gesetzentwurf ihres Hauses, der ein solches Wahlrecht vorsehen werde. Zuvor hatte bereits der Familien Report 2009 für »eine Wahloption zwischen dem Bezug des Kinderzuschlags und von ALG-II-Leistungen für alle Haushalte«³ plädiert. Und jüngst bekräftigte auch der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) noch einmal seine Position zur Einführung der Wahloption beim Kinderzuschlag.⁴

Motivation und Begründung für die Forderung nach einem Wahlrecht zugunsten des Kinderzuschlags und damit des Verzichts auf (höhere) SGB-II-Leistungen sind vor allem:

- die Vermeidung von mit dem ALG-II-Bezug verbundenen Restriktionen, Auflagen, Stigmatisierungen, Ängsten und (empfindenen) Diskriminierungen,
- eine erweiterte Entscheidungsfreiheit für die Familien,
- die empirisch belegbare Präferenzierung des Kinderzuschlags gegenüber »Hartz-IV«-Leistungen durch die Betroffenen und
- insbesondere die infolge einer solchen Option erwartete Reduzierung von verdeckter bzw. verschämter Familienarmut.

Welche Chancen und welche Risiken böte ein Wahlrecht zugunsten des Kinderzuschlags und könnte ein solches Wahlrecht dazu beitragen, die »Dunkelziffer der Armut« zu reduzieren?

¹ Vgl. Deutscher Bundestag, Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Wortprotokoll Nr. 16/58 vom 02.06.2008, Öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeskindergeldgesetzes, BT-Drucksache 16/8867, sowie des Antrags der Abgeordneten Ekin Deligöz, Markus Kurth, Brigitte Pothmer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Kinderzuschlag weiterentwickeln - Fürsorgebedürftigkeit und verdeckte Armut von Erwerbstätigen mit Kindern verhindern und bekämpfen, BT-Drucksache 16/8883, sowie die schriftlichen Stellungnahmen der geladenen Sachverständigen (Ausschussdrucksachen 16(13)342a bis 16(13)342j). - Der mit zu beratende Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sah ein solches Wahlrecht ausdrücklich vor. - Auch das Kompetenzzentrum für familienpolitische Leistungen sprach sich Anfang 2008 für ein Wahlrecht gegenüber dem ALG II aus; vgl. BMFSFJ (Hrsg.), M. Böhmer, M. Steiner (Prognos AG), Dossier Kinderzuschlag, Gesetzliche Regelungen und Möglichkeiten zur Weiterentwicklung, erstellt im Auftrag des Kompetenzzentrums für familienbezogene Leistungen im BMFSFJ, Berlin, April 2008, S. 8.

² SPD, Sozial und Demokratisch. Anpacken. Für Deutschland. Das Regierungsprogramm der SPD, S. 33. - Zuletzt findet sich die Forderung im Antrag der Abgeordneten Gabriele Hiller-Ohm, Anette Kramme, Iris Gleicke, Ute Kumpf, Thomas Oppermann, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD, Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Bemessung der Regelsätze umsetzen - Die Ursachen von Armut bekämpfen, BT-Drs 17/880 vom 02.03.2010, S. 6, wo es heißt: Der Kinderzuschlag »ist so weiterzuentwickeln, dass bei deutlich mehr Familien Hilfebedürftigkeit nach dem SGB II vermieden wird und deutlich mehr Kinder aus dem Bezug von Sozialgeld in den Kinderzuschlag wechseln. (...) Für die Zukunft ist vor allem sicherzustellen, dass ein Wahlrecht zwischen Kinderzuschlag und Wohngeld auf der einen und Grundversicherung auf der anderen Seite geschaffen (...) wird«.

³ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Familien Report 2009. Leistungen Wirkungen Trends, Berlin, Februar 2009, S. 76.

⁴ Vgl. Annelie Buntgenbach, Mitglied des geschäftsführenden Bundesvorstands, DGB-Vorschläge gegen Kinderarmut, Redebeitrag zur Tagung »Wege aus der Kinderarmut« vom 08.06.2010. Zuvor bereits: DGB, Kinderzuschlag ausbauen - DGB-Vorschlag zur Bekämpfung der Hartz IV-Abhängigkeit von Familien, arbeitsmarkt aktuell Nr. 8, November 2009.

1. Der Kinderzuschlag

Der Kinderzuschlag (§ 6a BKGG) in Höhe von bis zu 140 EUR pro Kind und Monat wurde 2005 im Zusammenhang mit der »Hartz-IV«-Gesetzgebung (Sozialgesetzbuch II - SGB II) eingeführt. Mit ihm wird das Ziel verfolgt, Eltern, die zwar ihren eigenen, nicht aber auch den SGB-II-Bedarf ihrer Kinder decken können, vor der ansonsten drohenden »Hartz-IV«-Abhängigkeit zu bewahren und damit gleichzeitig einen Beschäftigungsanreiz zu setzen. »Der Kinderzuschlag (...) gewährleistet zusammen mit dem Kindergeld und Wohngeld-Anteil der Kinder den durchschnittlichen soziokulturellen Mindestbedarf von Kindern. Er leistet damit einen gezielten Beitrag, um Armutsrisiken für Familien mit Kindern zu vermeiden.«⁵ Das Instrument zielt also auf Familien mit (nennenswertem) eigenem Einkommen - vorrangig mit Erwerbseinkommen. Faktisch handelt es sich beim Kinderzuschlag um eine »Hartz-IV«-Ersatzleistung für im Niedriglohnsegment erwerbstätige Haushalte mit Kindern.

Auf dieses Ziel hin ist der Kinderzuschlag »konstruiert«. Die Einkommens- und Vermögensprüfung entspricht der des SGB II. Die Eltern müssen über ein nach den Vorgaben des SGB II anrechenbares Einkommen in einer bestimmten Mindesthöhe verfügen; diese Mindesthöhe beträgt seit Oktober 2008 pauschal 900 EUR monatlich für Elternpaare und bei Alleinerziehenden 600 EUR monatlich. Zudem entfällt der Leistungsanspruch, sobald das anrechenbare Einkommen der Eltern die Höchststeinkommengrenze überschreitet; in einem solchen Fall wird davon ausgegangen, dass die Eltern den Kindesbedarf auch ohne Zuschlag - und auch ohne Rückgriff auf Leistungen der Grundversicherung für Arbeitsuchende - mit ihrem Einkommen decken können. Die Höchststeinkommengrenze entspricht dem elterlichen SGB-II-Bedarf⁶ plus Kinderzuschlag, bei einem Kind also Elternbedarf plus maximal 140 EUR.

Sozialpolitisch bedeutsamer als die Mindest- oder Höchststeinkommengrenze ist allerdings die Bedingung, dass die Bedarfsgemeinschaft infolge der Gewährung des Kinderzuschlags Hilfebedürftigkeit nach SGB II vermeiden kann, also kein (rechnerischer) Anspruch auf aufstockende »Hartz-IV«-Leistungen mehr gegeben sein darf. Ist dies nicht gewährleistet, so besteht grundsätzlich auch kein Anspruch auf den Kinderzuschlag. Und umgekehrt gilt: Kann die Überwindung der Hilfebedürftigkeit durch die Inanspruchnahme - dem SGB II gegenüber - vorrangiger Sozialtransfers gewährleistet werden, so besteht kein Rechtsanspruch auf SGB-II-Leistungen und der Grundversicherungsträger verweist die Bedarfsgemeinschaft auf die Inanspruchnahme der vorgelagerten Sozialleistungen - also vor allem Kinderzuschlag und Wohngeld. Insofern besteht derzeit grundsätzlich kein Wahlrecht der Betroffenen zwischen einerseits Kinderzuschlag und andererseits »Hartz-IV«-Leistungen, da

⁵ Deutscher Bundestag, Haushaltsausschuss, A-Drs 17/1551 vom 26.07.2010, Bericht des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend über die Wirkungen des am 1. Oktober 2008 reformierten Kinderzuschlags, S. 1. Der Kinderzuschlag erreicht nach Angaben des BMFSFJ inzwischen rund 300.000 Kinder, ebd. S. 5

⁶ Anders als bei der Feststellung des Umfangs der Hilfebedürftigkeit nach SGB II, bei der die KdU auf die Köpfe der Bedarfsgemeinschaft gleichmäßig verteilt werden, wird der KdU-Anteil der Eltern beim Kinderzuschlag nach dem Verhältnis bestimmt, das sich in Abhängigkeit von der Kinderzahl aus dem jeweils letzten Existenzminimumbericht der Bundesregierung ergibt.

- der Kinderzuschlag nicht bezogen werden kann, sofern dadurch – zusammen mit weiterem Einkommen – die SGB-II-Hilfebedürftigkeit nicht überwunden wird,
- der Bezug von »Hartz-IV«-Leistungen ausgeschlossen ist, sofern Hilfebedürftigkeit durch die Inanspruchnahme vorrangiger Sozialtransfers vermieden werden kann.

Im Einzelfall besteht also entweder ein Anspruch auf Leistungen nach SGB II oder aber eine vorrangig wahr zu nehmender Kinderzuschlags-Berechtigung. Beide Leistungen können nicht gleichzeitig oder alternativ⁷ bezogen werden – ebenso wie der Bezug von Wohngeld den Bezug von SGB-II-Leistungen ausschließt und umgekehrt.

Folgendes Beispiel verdeutlicht die Zusammenhänge (Tabelle 1): Ein Alleinverdiener-Ehepaar mit zwei Kindern im Alter von vier und acht Jahren hat einen monatlichen SGB-II-Bedarf in Höhe von 1.663 EUR. Dieser Bedarf setzt sich zusammen aus den Regelleistungen für die Eltern (jeweils 323 EUR), den Regelleistungen für die beiden Kinder (215 EUR und 251 EUR) sowie den Kosten der Unterkunft in Höhe von angenommen 551 EUR.

Tabelle 1

Voraussetzung für den Kinderzuschlag: Vermeidung von Hilfebedürftigkeit - Alleinverdiener-Ehepaar mit zwei Kindern (4 und 8 Jahre) -		
Bruttoentgelt pro Monat	1.340 €	1.350 €
= Nettoentgelt (III/2)	1.069 €	1.077 €
./. Erwerbstätigen-Freibetrag	294 €	295 €
= anrechenbares Nettoentgelt	775 €	782 €
+ Kindergeld	368 €	368 €
+ Wohngeld	rechnerisch: 237 €	237 €
+ Kinderzuschlag	rechnerisch: 280 €	280 €
= anrechenbares Einkommen		
rechnerisch:	1.660 €	
tatsächlich:	1.143 €	1.667 €
SGB-II-Bedarf	1.663 €	1.663 €
anrechenbares Einkommen ./. Bedarf	- 520 €	4 €
aufstockendes ALG II/Sozialgeld	520 €	0 €
verfügbares Einkommen ¹	1.957 €	1.962 €
verfügbares Einkommen bei Verzicht auf ALG II/Sozialgeld bzw. Kinderzuschlag	1.674 € (./. 283 €)	1.682 € (./. 280 €)
verfügbares Einkommen bei Verzicht auf ALG II/Sozialgeld bzw. Kinderzuschlag und auf Wohngeld	1.437 € (./. 520 €)	1.445 € (./. 517 €)

¹ Bedarf plus Erwerbstätigen-Freibetrag (1. Fall) bzw. anrechenbares Einkommen plus Erwerbstätigen-Freibetrag (2. Fall)

Bei einem monatlichen Bruttoarbeitsentgelt von 1.350 EUR liegt der Haushalt mit seinem entsprechend SGB II anrechenbaren Einkommen in Höhe von 1.667 EUR (einschließlich Wohngeld und Kinderzuschlag) um vier Euro oberhalb des »Hartz-IV«-Bedarfs. Ein Anspruch auf SGB-II-Leistungen besteht nicht. Der Haushalt würde bei einer entsprechenden Antragstellung vom Grundsicherungsträger auf die vorgelagerten Sozialtransfers Wohngeld und Kinderzuschlag verwiesen. Ob der Anspruch auf diese Leistungen dann auch tatsächlich geltend gemacht wird, interessiert den Grundsicherungsträger hierbei nicht.

Anders sieht die Sache bei einem um zehn Euro niedrigeren Bruttoentgelt in Höhe von 1.340 EUR aus. Die Summe aus anrechenbarem Nettoentgelt, Kindergeld sowie rechnerisch zustehendem Wohngeld und Kinderzuschlag (1.660 EUR) reicht nicht aus, um

SGB-II-Hilfebedürftigkeit zu vermeiden. Dem Haushalt fehlen drei Euro an anrechenbarem Einkommen. In diesem Fall besteht keine Möglichkeit zur Inanspruchnahme des Kinderzuschlags. Sofern die Familie auch keinen Antrag auf die ihr statt dessen zustehenden SGB-II-Leistungen (520 EUR) stellt, könnte sie allerdings einen Wohngeldanspruch (237 EUR) geltend machen; anders als beim Kinderzuschlag besteht beim Wohngeld diesbezüglich eine Wahlmöglichkeit. Die Wahrnehmung dieser Wahlmöglichkeit zugunsten des Wohngeldes – statt aufstockendem ALG II – wäre allerdings mit einem merklichen Einkommensverlust (im Beispiel 283 EUR) verbunden.

Seit der Reform des Kinderzuschlags vom Oktober 2008 besteht in einigen wenigen Fällen – in der Praxis hauptsächlich für Alleinerziehende – ein sogenanntes »kleines Wahlrecht«. Sofern kein Mitglied der Bedarfsgemeinschaft Leistungen nach SGB II beantragt hat oder erhält oder alle Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft für den Zeitraum, für den Kinderzuschlag beantragt wird, auf die Inanspruchnahme von Fürsorgeleistungen verzichten, werden bei der Prüfung, ob die SGB-II-Hilfebedürftigkeit mit dem Kinderzuschlag überwunden werden kann, Mehrbedarfe – die ja die Schwelle der Hilfebedürftigkeit anheben – nicht berücksichtigt. Ein Mehrbedarf fällt beispielsweise an für Schwangere, Alleinerziehende, behinderte Erwerbsfähige, die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben erhalten oder auch für Hilfebedürftige, die aus medizinischen Gründen einer kostenaufwändigen Ernährung bedürfen. Wer für das »kleine Wahlrecht« optiert, der erzielt in der Summe – Nettoentgelt, Kindergeld, Wohngeld plus Kinderzuschlag – allerdings ein geringeres Einkommen als beim alternativen »Hartz-IV«-Bezug. Die SGB-II-Hilfebedürftigkeit wird also explizit nicht überwunden – daher auch das Erfordernis der Verzichtserklärung hinsichtlich der rechtlich eigentlich zustehenden aufstockenden »Hartz-IV«-Leistungen.⁸ Mit dem »kleinen Wahlrecht« wurde Bedarfsunterdeckung auch formell zum Bestandteil »sozialstaatlicher Armutsbekämpfung«.⁹

2. Argumente für ein erweitertes Wahlrecht

Mit der Forderung zahlreicher Verbände, von Sachverständigen sowie Teilen der Wissenschaft und Politik nach einem generellen Wahlrecht zwischen einerseits »Hartz IV« und andererseits Kinderzuschlag plus Wohngeld scheint sich das Prinzip der Bedarfsunterdeckung inzwischen zu einem politisch nicht nur akzeptablen, sondern sogar erstrebenswerten Ansatz im »Kampf gegen Kinderarmut« zu entwickeln.

Die Forderung nach Wahlfreiheit hat vor allem jene Familien im Blick, deren Anträge auf Kinderzuschlag derzeit abgelehnt werden, weil die Mindesteinkommensgrenze nicht erreicht wird oder durch den Kinderzuschlag die Vermeidung von SGB-II-Hilfebedürftigkeit nicht gewährleistet wäre und die – obwohl hilfebedürftig und damit anspruchsberechtigt – auch keinen Antrag auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende stellen. Diese Familien befinden sich derzeit in verdeckter bzw. verschämter Armut, stellen also einen Teil der sogenannten Dunkelziffer. »Von der Einführung der Wahlfreiheit würde eine relativ große Gruppe von Familien profitieren und könnte aus der verdeckten Armut herausgeholt werden«, prognostiziert beispielsweise der Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.¹⁰

⁷ Seit August 2006 besteht für einen bestimmten Zeitraum ein »umgekehrtes« Wahlrecht in den Fällen, in denen der Verbleib im SGB-II-Bezug zu höheren Ansprüchen führt. Diese Regelung hebt ab auf den befristeten Zuschlag zum ALG II, der im Einzelfall höher ausfallen kann als der (Gesamt-) Kinderzuschlag. In einem solchen – und nur in einem solchen – Fall kann der Berechtigte vom Grundsicherungsträger nicht auf den ansonsten stets vorrangigen Kinderzuschlag verwiesen werden. – Ansonsten spielt dieses »umgekehrte« Wahlrecht in der Debatte keine Rolle, obwohl mit der Aussteuerung aus dem ALG II geldwerte Vergünstigungen (z.B. hinsichtlich Kita-Gebühren, Sozialticket, GEZ-Gebühren, Überforderungsklausel der GKV, Härtefallregelung Zahnersatz) verloren gehen, die in der Summe den Kinderzuschlags übersteigen können.

⁸ Bei Alleinerziehenden mit einem Kind unter sieben Jahre beträgt der im Rahmen des »kleinen Wahlrechts« geforderte Verzicht auf aufstockende SGB-II-Leistungen (Mehrbedarf) beispielsweise knapp 130 EUR monatlich.

⁹ Nach Angaben des BMFSFJ »haben zwischen Juni 2009 und Mai 2010 schätzungsweise rund 1.900 Personen vom kleinen Wahlrecht Gebrauch gemacht, von denen etwa 277 Berechtigte direkt aus dem Bezug von Leistungen nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II) kamen«; insgesamt wurden etwa 3.400 Kinder erreicht. Vgl. Deutscher Bundestag, Haushaltsausschuss, a.a.O. S. 6.

¹⁰ Kinderzuschlag weiterentwickeln Fürsorgebedürftigkeit und verdeckte Armut von Erwerbstätigen mit Kindern verhindern und bekämpfen, Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BTDRs 16/8883 v. 23.04.2008, S. 4.

Für ein Wahlrecht sprechen nach Auffassung der Befürworter insbesondere die Ergebnisse empirischer Erhebungen. So ergab die jüngste Evaluation zum Kinderzuschlag¹¹ u.a., dass

- »61 Prozent der Antragsteller, deren letzter Antrag auf Kinderzuschlag 2008 oder 2009 wegen der Mindesteinkommensgrenze oder fortbestehender Bedürftigkeit abgelehnt wurde oder deren Bezug des Kinderzuschlags aus den gleichen Gründen ausgelaufen ist, daraufhin keinen Antrag auf Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld gestellt haben«¹²,
- »78 Prozent der Antragstellenden, die zur Zeit den Kinderzuschlag erhalten, (...) diese Leistung – wenn sie frei wählen könnten – dem Arbeitslosengeld II vorziehen«¹³ würden und
- »66 Prozent der aktuellen Leistungsbeziehenden, die grundsätzlich lieber den Kinderzuschlag erhalten, diese Leistung dem Arbeitslosengeld II auch dann vorziehen, wenn dies etwas weniger Geld bedeuten würde als das Arbeitslosengeld II«¹⁴.

Diese Befragungsergebnisse offenbaren die Präferenzen der Betroffenen: Der Kinderzuschlag stößt bei ihnen auf eine deutlich höhere Akzeptanz als das ALG II.

Der Umstand allerdings, dass drei Fünftel der Antragsteller, deren Antrag aus den aufgeführten Gründen abgelehnt wurde oder deren Leistungsanspruch auslief, anschließend keine SGB-II-Leistungen beantragen, muss in Relation zu allen abgelehnten bzw. ausgelaufenen Ansprüchen gesehen werden. Die häufigsten Gründe für die Ablehnung eines Antrags auf Kinderzuschlag bzw. für das Auslaufen des Leistungsbezugs waren der Befragung zufolge¹⁵

- das *Überschreiten der Höchsteinkommensgrenze* mit einem Anteil von 48 Prozent (Ablehnung) bzw. 33 Prozent (Auslaufen)
- das *Unterschreiten der Mindesteinkommensgrenze* in 25 Prozent bzw. 21 Prozent der Fälle sowie
- die *nicht überwindbare Hilfebedürftigkeit* für den Fall der Zuschlagsgewährung mit einem Anteil von sieben bzw. sechs Prozent.

Wird der Kinderzuschlag wegen Überschreitens der Höchsteinkommensgrenze versagt, so verfügen die Haushalte in aller Regel über ein Einkommen oberhalb der Schwelle der SGB-II-Hilfebedürftigkeit. Anders sieht die Sache aus, wenn der Bezug des Zuschlags am Unterschreiten der Mindesteinkommensgrenze bzw. an fortdauernder Hilfebedürftigkeit scheitert. Diese Ursachen trafen auf zusammen 32 Prozent (Ablehnung) bzw. 27 Prozent (Auslaufen) der Fälle zu. Bezogen auf alle abgelehnten bzw. ausgelaufenen Fälle macht dies einen Anteil von einem Fünftel bzw. einem Sechstel aus. Dies mindert das Problem der Bedarfsunterdeckung der Sache nach nicht – es sollte aber hinsichtlich der quantitativen Bedeutung auch nicht überhöht dargestellt werden.

Tabelle 2

Es haben nach Ablehnung/Auslaufen des Kinderzuschlags keinen Antrag auf SGB-II-Leistungen gestellt - die wichtigsten Gründe ¹ -	
weil sie annehmen, ohnehin keinen Anspruch auf ALG II bzw. Sozialgeld zu haben	47%
weil sie eine solche Fürsorgeleistung nicht in Anspruch nehmen wollen	22%
weil die Antragstellung zu kompliziert ist bzw. sie nicht genau wissen, wie man den Antrag stellt	17%
weil ich bzw. mein Partner arbeiten bzw. eine Arbeit aufgenommen haben	8%

¹ Mehrfachnennungen möglich
Quelle: BMFSFJ (Hrsg.), Evaluation des Kinderzuschlags – Ergebnisbericht, forsa-Studie im Auftrag der Prognos AG, Berlin, 23. Juli 2009, S. 32

¹¹ BMFSFJ (Hrsg.), Evaluation des Kinderzuschlags – Ergebnisbericht, forsa-Studie im Auftrag der Prognos AG, Berlin, 23. Juli 2009.

¹² ebd. S. 7

¹³ ebd. S. 33

¹⁴ ebd. S. 34

¹⁵ vgl. ebd. S. 11

Tabelle 2 gibt Auskunft über die Gründe, weshalb dieser Personenkreis keinen Antrag auf die ihm grundsätzlich zustehenden SGB-II-Leistungen stellt.

Fast die Hälfte (47%) verzichtet aus Unkenntnis hinsichtlich des gegebenen Anspruchs¹⁶ auf einen »Hartz-IV«-Antrag und fast ein Fünftel (17%) schreckt vor der Komplexität des Antragsverfahrens zurück; rund zwei Drittel der Anspruchsberechtigten verzichten demnach auf SGB-II-Leistungen aus Gründen mangelnder Aufklärung und Beratung sowie offenbar fehlender Hilfestellung und Unterstützung bei der formellen Geltendmachung des Anspruchs. Gründe also, die prinzipiell im Rahmen des »Hartz-IV«-Systems behoben werden könnten – und grundsätzlich auch dort behoben werden müssen.

Ein »harter Kern« von gut einem Fünftel (22%) jedoch wäre auch dadurch nicht erreichbar. Diese Haushalte wollen offenbar grundsätzlich nicht auf ergänzende Fürsorgeleistungen zurückgreifen müssen. Das sind allerdings weniger als fünf Prozent aller abgelehnten bzw. ausgelaufenen Anträge auf Kinderzuschlag (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3

Gründe für die Ablehnung eines Antrags bzw. für die Beendigung des Bezugs auf/von Kinderzuschlag sowie für die anschließende Nicht-Beantragung von SGB-II-Leistungen 2008 oder 2009 - Anteile in Prozent -		
	Anteil an allen abgelehnten Anträgen bzw. beendeten Bezugsfällen	
	abgelehnte Anträge auf Kinderzuschlag	Beendigung der Kinderzuschlags-Berechtigung
Der Bezug des Kinderzuschlags scheiterte wegen Unterschreitens der Mindesteinkommensgrenze oder fortbestehender Hilfebedürftigkeit ¹	32	27
... davon stellten keinen Antrag auf SGB-II-Leistungen		61
dies entspricht einem Anteil an allen ... ²	19,5	16,5
... weil sie annehmen, ohnehin keinen Anspruch auf ALG II bzw. Sozialgeld zu haben bzw. weil die Antragstellung zu kompliziert ist bzw. sie nicht genau wissen, wie man den Antrag stellt ³		64
dies entspricht einem Anteil an allen ... ²	12,5	10,5
... weil sie eine solche Fürsorgeleistung nicht in Anspruch nehmen wollen ³		22
dies entspricht einem Anteil an allen ... ²	4,3	3,6

¹ in diesen Fällen ist von einer Anspruchsberechtigung auf SGB-II-Leistungen auszugehen; ² bei gleicher Grundgesamtheit von Ablehnungen und Beendigungen (unterstellte Annahme); ³ Mehrfachnennungen waren möglich
Quelle: BMFSFJ (Hrsg.), Evaluation des Kinderzuschlags – Ergebnisbericht, forsa-Studie im Auftrag der Prognos AG, Berlin, August 2009, S. 11, 30, 32 sowie eigene Berechnungen

Welche Rückschlüsse lassen diese Befunden auf die mögliche Wirkung eines generellen Wahlrechts zu – insbesondere auf die Dunkelziffer der Nichtinanspruchnahme staatlicher Leistungen?

3. Wahlrecht und »Dunkelziffer der Armut«

Der Begriff der »Dunkelziffer« umschreibt jenen Personenkreis, der zwar die Voraussetzungen für einen Anspruch auf sozialstaatliche Leistungen erfüllt, diesen Anspruch aber aus den unterschiedlichsten Gründen nicht geltend macht. Die »Dunkelziffer der Armut« etwa hebt ab auf Personen bzw. Haushalte, die Anspruch auf Fürsorgeleistungen hätten, diesen Anspruch aber nicht wahr nehmen und somit über kein Existenz sicherndes Einkommen verfügen. In Fällen der Nichtinanspruchnahme von »Hartz-IV«-Leistungen handelt es sich um die *SGB-II-Dunkelziffer*. Das Phänomen der Dunkelziffer ist allerdings nicht auf den Bereich der Fürsorgeleistungen begrenzt; auch andere sozialstaatliche Leistungen werden keineswegs von allen An-

¹⁶ Dieser Gruppe dürfte auch ein Teil jener Fälle zuzurechnen sein, die keinen Antrag stellten, »weil ich bzw. mein Partner arbeiten bzw. eine Arbeit aufgenommen haben«.

spruchsberechtigten tatsächlich abgefordert. So stellen beispielsweise längst nicht alle Wohngeldberechtigten einen entsprechenden Antrag und auch beim Kinderzuschlag kann von einer nennenswerten Quote der Nichtinanspruchnahme ausgegangen werden. In Abgrenzung zur Dunkelziffer der Armut werden diese Fälle im Folgenden als *Transferleistungs-Dunkelziffer* bezeichnet. Referenzeinkommen für die Bestimmung der jeweiligen Dunkelziffer ist stets das Einkommen, das bei Geltendmachung gegebener Rechtsansprüche erzielbar wäre.

Hinsichtlich der abzuschätzenden Auswirkungen einer generellen Wahloption beim Kinderzuschlag sind zunächst drei Fallgruppen zu unterscheiden (Schaubild 1):

- A. Erwerbstätigenhaushalte mit Kindern, die sich im Bezug aufstockender Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende befinden (erwerbstätige »Aufstocker«). In diesen Fällen handelt es sich um sogenannte »bekämpfte« Armut,
- B. Erwerbstätigenhaushalte mit Kindern, die Anspruch auf aufstockende »Hartz-IV«-Leistungen hätten, einen solchen Anspruch aber aus den unterschiedlichsten Gründen nicht geltend machen. Diese Familien leben in verdeckter Armut und stellen die SGB-II-Dunkelziffer. Ihr Einkommen – nach SGB II anrechenbares Nettoentgelt und Kindergeld sowie evtl. Wohngeld – ist nicht Existenz sichernd. Bei Inanspruchnahme von ALG II bzw. Sozialgeld fiel ihr verfügbares Einkommen (deutlich) höher aus sowie
- C. Erwerbstätigenhaushalte mit Kindern, die mit ihrem nach SGB II anrechenbaren Einkommen unterhalb des »Hartz-IV«-Niveaus liegen (können), die aber bei Antragstellung vom Grundsicherungsträger auf die vorgelagerten Sozialtransfers Wohngeld und Kinderzuschlag verwiesen würden. Auch diese Familien leben (jedenfalls zum Teil) in verdeckter Armut – sie bilden die Transferleistungs-Dunkelziffer. Beziehen diese Familien nur einen der beiden ihnen zustehenden Sozialtransfers oder haben sie weder Wohngeld noch Kinderzuschlag beantragt, so liegt ihr verfügbares Einkommen (vermutlich) unterhalb des (rechnerisch) verfügbaren Einkommens bei Bezug aufstockender SGB-II-Leistungen (1). Aber auch in einem solchen Fall handelt es sich um Fälle der Transferleistungs-Dunkelziffer und nicht um Fälle der SGB-II-Dunkelziffer, da ein Rechtsanspruch auf »Hartz-IV«-Leistungen nicht besteht. Wird nur einer der Sozialtransfers in Anspruch genommen – Wohngeld oder Kinderzuschlag –, so kann das verfügbare Einkommen zwar oberhalb des SGB-II-Vergleichsniveaus liegen (2); es bleibt aber unterhalb des Einkommens, das bei Geltendmachung aller Leistungsansprüche erreichbar wäre.

Ein Wahlrecht zugunsten des Kinderzuschlags hätte für jede der drei Fallgruppen unterschiedliche Auswirkungen und ließe unterschiedliche Verhaltensreaktionen erwarten.

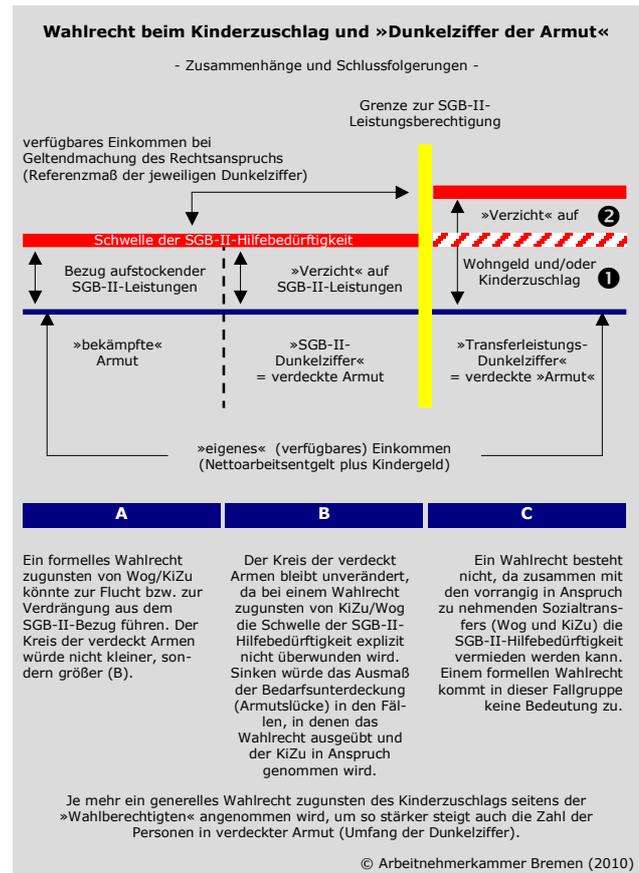
Fallgruppe C wäre von einem solchen Wahlrecht überhaupt nicht tangiert. Diese Familien werden bereits heute auf Wohngeld und Kinderzuschlag verwiesen. Möglich ist in diesen Fällen ausnahmsweise auch ein Optieren für SGB-II-Leistungen, sofern durch höhere Ansprüche geltend gemacht werden können – vor allem der befristete Zuschlag zum ALG II beim Übergang vom ALG in die Grundsicherung für Arbeitssuchende. Eine Senkung der Transferleistungs-Dunkelziffer könnte in dieser Fallgruppe mittels einer generellen Wahloption folglich nicht erreicht werden.

Fallgruppe B bildet die eigentliche Zielgruppe der Forderung nach einem generellen Wahlrecht zugunsten des Kinderzuschlags. Diese Familien leben in verdeckter Armut. Wegen nicht erreichter Mindesteinkommensgrenze oder nicht überwindbarer Hilfebedürftigkeit bleibt ihnen heute der Zugang zum Kinderzuschlag versperrt – und die ihnen statt dessen zustehenden Leistungen nach SGB II nehmen sie nicht in Anspruch. Mit einem generellen

Wahlrecht – so die Erwartung – könnten viele dieser Familien aus der Dunkelziffer erreicht werden. Auch wenn dies zuträfe, wäre damit allerdings keine Reduktion der SGB-II-Dunkelziffer innerhalb der Fallgruppe B verbunden. Mit einem eingeräumten und wahrgenommenen Optionsrecht für den Kinderzuschlag (plus Wohngeld) würde das verfügbare Einkommen in keinem einzigen Fall die Schwelle der SGB-II-Hilfebedürftigkeit erreichen. Die Familien blieben – gemessen am »Hartz-IV«-Standard – unterversorgt.

Reduzieren würde sich allerdings die Armuts-lücke, also das Ausmaß der Unterversorgung dieser Familien, sofern sie von dem Wahlrecht Gebrauch machen. Dies wäre zweifellos eine Verbesserung gegenüber dem jetzigen Zustand.

Schaubild 1



Verhaltensreaktionen sind schließlich auch bei Familien zu erwarten, die sich gegenwärtig im Bezug aufstockender Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende befinden (Fallgruppe A). Die letzte Evaluation des Kinderzuschlags ergab, dass gut 50 Prozent¹⁷ der Befragten, die sich im Bezug des Kinderzuschlags befanden, diesen auch dann dem ALG II vorzögen, wenn dies mit weniger Geld verbunden wäre; wie weit die Konzessionsbereitschaft für den Fall eines Wahlrechts gehen würde, wurde nicht abgefragt. Zwar kann dieses Ergebnis nicht umstandslos übertragen werden auf den Bestand erwerbstätiger Aufstocker mit Kindern; es muss aber davon ausgegangen werden, dass sich ein nicht unerheblicher Teil der heutigen Aufstocker ebenfalls für den Kinderzuschlag – statt ALG II – entscheiden würde. Für diesen Personenkreis öffnet sich damit (erstmalig) eine Armuts-lücke, womit die Familien der Fallgruppe B zuzuordnen wären. Im Ergebnis führt dies zu einer (merklichen) Erhöhung der SGB-II-Dunkelziffer.

¹⁷ 66 Prozent von 78 Prozent – vgl. oben.

4. Mögliches Ausmaß des Einkommensverlustes im Rahmen eines Wahlrechts

Die Einführung eines erweiterten Wahlrechts zugunsten des Kinderzuschlags wird nicht ohne die Festlegung einer Untergrenze hinsichtlich des Elterneinkommens (Mindesteinkommensgrenze – Variante 1) oder auch hinsichtlich des im Einzelfall durch Rückgriff auf den Kinderzuschlag mindestens zu gewährleistenden Haushaltseinkommens (Variante 2) möglich sein. Zu groß wäre ansonsten die Gefahr einer eklatanten Bedarfsunterdeckung. So plädiert der DGB in seinem Vorschlag beispielsweise für die Beibehaltung einer Mindesteinkommensgrenze, die allerdings gegenüber dem heutigen Stand um 100 EUR auf 800 EUR für Elternpaare und 500 EUR für Alleinerziehende gesenkt werden soll.¹⁸

Tabelle 4

Maximale Differenz verfügbaren Einkommens zwischen Kinderzuschlag und Wohngeld (Wahloption) und SGB-II-Bezug in Abhängigkeit von der Höhe der Mindesteinkommensgrenze sowie Zahl und Alter der Kinder in EUR/Monat						
- Alleinverdiener-Ehepaar -						
Alter des/der Kindes(r)	unter 6 Jahre		ab 6 und unter 14 Jahre		ab 14 Jahre	
Mindesteinkommensgrenze (= Bruttolohn)	800 €	900 €	800 €	900 €	800 €	900 €
nachrichtlich: Erwerbstätigenfreibetrag	240 €	250 €	240 €	250 €	240 €	250 €
1 Kind ¹	- 334 €	- 290 €	- 370 €	- 326 €	- 406 €	- 362 €
2 Kinder ²	- 205 €	- 157 €	- 277 €	- 229 €	- 349 €	- 301 €
3 Kinder ³	- 81 €	- 32 €	- 189 €	- 140 €	- 297 €	- 248 €
4 Kinder ⁴	+ 56 €	+ 106 €	- 88 €	- 38 €	- 232 €	- 182 €

¹ Kaltmiete und Heizkosten: 359 € + 90 €
² Kaltmiete und Heizkosten: 407 € + 102 €
³ Kaltmiete und Heizkosten: 454 € + 114 €
⁴ Kaltmiete und Heizkosten: 502 € + 125 €

Quelle: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, Reformbedarf des Kinderzuschlags, BTDRs 17/1415 vom 21.04.2010, S. 4 ff

Tabelle 5

Maximale Differenz verfügbaren Einkommens zwischen Kinderzuschlag und Wohngeld (Wahloption) und SGB-II-Bezug in Abhängigkeit von der Höhe der Mindesteinkommensgrenze sowie Zahl und Alter der Kinder in EUR/Monat					
- Alleinerziehende -					
Mindesteinkommensgrenze (= Bruttolohn)	1 Kind ¹		2 Kinder ²		
		500 €	600 €	500 €	600 €
nachrichtlich: Erwerbstätigenfreibetrag	180 €	200 €	180 €	200 €	
Alter des/der Kindes(r) ³	unter 6 Jahre	- 242 €	- 217 €	- 126 €	- 92 €
	ab 6 und unter 7 Jahre	- 278 €	- 253 €	- 198 €	- 164 €
	ab 7 und unter 12 Jahre	- 192 €	- 167 €	- 198 €	- 164 €
	ab 12 und unter 14 Jahre	- 208 €	- 184 €	- 220 €	- 196 €
	ab 14 Jahre	- 244 €	- 220 €	- 292 €	- 268 €

¹ Kaltmiete und Heizkosten: 319 € + 80 €
² Kaltmiete und Heizkosten: 378 € + 95 €
³ Unterhaltsleistungen fallen nicht an und der voll auf den Kinderzuschlag anzurechnende gesetzliche Unterhaltsvorschuss (133 €) wird nur in den ersten sechs Lebensjahren bezogen

Quelle: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, Reformbedarf des Kinderzuschlags, BTDRs 17/1415 vom 21.04.2010, S. 6 ff

Wie hoch der Verlust an verfügbarem Einkommen bei Wahrnehmung eines erweiterten Wahlrechts (Variante 1) zugunsten des Kinderzuschlags verglichen mit dem verfügbaren Einkommen bei Bezug von SGB-II-Leistungen ausfallen kann, hat die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE im April 2010¹⁹ dargelegt (Tabelle 4 und 5). Unter Zugrundelegung der für den jeweiligen Haushaltstyp durchschnittlichen Kosten für Kaltmiete und Heizung²⁰ und in Abhängigkeit

von der Höhe der Mindesteinkommensgrenze sowie Zahl und Alter der Kinder betrüge die monatliche Einkommensdifferenz bis zu 406 EUR (Ehepaar mit einem Kind ab 14 Jahre und einer Mindesteinkommensgrenze – gleich Bruttolohn – von 800 EUR). Bei Alleinerziehenden mit zwei Kindern im Alter ab 14 Jahre und einer Mindesteinkommensgrenze – gleich Bruttolohn – von 500 EUR beläuft sich der Verlust auf 292 EUR im Monat.

Ein Ehepaar mit vier Kindern unter sechs Jahre hingegen überwindet mit Erreichen der heutigen Mindesteinkommensgrenze (Bruttolohn) von 900 EUR die SGB-II-Hilfebedürftigkeit und wird damit auf den Kinderzuschlag verwiesen; dies würde auch für den Fall gelten, dass die Mindesteinkommensgrenze um 100 EUR niedriger läge. Ein erweitertes Wahlrecht wäre demnach in beiden Fällen ohne Bedeutung.

Als alternative oder evtl. auch zusätzliche Haltelinie für die Ausübung eines erweiterten Wahlrechts wäre denkbar, dass mindestens der individuelle Bedarf existenzsichernder Leistungen nach SGB II gedeckt sein muss (Variante 2). Bei Etablierung einer solchen Bedingung müsste bei Ausübung des Wahlrechts demnach ein verfügbares Einkommen mindestens in Höhe des SGB-II-Bedarfs gewährleistet sein. Auf Überlegungen, die in diese Richtung gehen, deuten Formulierungen der Bundesregierung u.a. in der Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE vom Dezember 2009 hin, wo es heißt: »Die Bundesregierung prüft im Rahmen der Evaluation auch einen Verzicht auf die derzeitige Anspruchsvoraussetzung beim Kinderzuschlag, wonach durch den Kinderzuschlag Hilfebedürftigkeit nach § 9 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch vermieden werden muss. In den Fällen, in denen Eltern Einkommen beziehen, liegt der individuelle Bedarf existenzsichernder Leistungen nach dem SGB II regelmäßig unterhalb des individuellen Umfangs der Hilfebedürftigkeit, weil für die Feststellung der Hilfebedürftigkeit auch Einkommensfreibeträge zu berücksichtigen sind.« Und weiter: »Die Bundesregierung beabsichtigt nicht, Familien anzubieten, auf existenzsichernde Leistungen nach dem SGB II zu verzichten. Vielmehr ist davon auszugehen, dass Kinderzuschlagsberechtigte, die Einkommen in Höhe ihres Bedarfs erzielen, zwar wegen zu gewählter Freibeträge hilfebedürftig im Sinne des § 9 SGB II wären, ihr Bedarf jedoch durch eigenes Einkommen (und Vermögen) sowie weitere staatliche Transferleistungen gedeckt ist. Eltern, die den Kinderzuschlag in Kenntnis eines höheren Arbeitslosengeld-II-Anspruchs wählen würden, verfügen teilweise auch über Einnahmen, die nicht als anrechenbares Einkommen im Sinne des SGB II gelten.«²¹

Die hier explizit formulierte Unterscheidung zwischen *Bedarf* und *Hilfebedürftigkeit* hebt v.a. ab auf den so genannten Erwerbstätigenfreibetrag (§§ 11 Abs. 2 Satz 2, 30 SGB II). Infolge dieses Freibetrages, der jedem erwerbstätigen Hilfebedürftigen einer Bedarfsgemeinschaft gesondert zusteht, liegt das verfügbare Einkommen des Haushalts immer oberhalb seines nach SGB II maßgebenden fürsorgerechtlichen Bedarfs – bei einem Erwerbstätigen mit Kind um monatlich bis zu 310 EUR (ab einem Bruttoarbeitsentgelt in Höhe von 1.500 EUR), bei zwei Erwerbstätigen können es rechnerisch bis zu 620 EUR monatlich sein.

Die strukturellen Zusammenhänge werden im Folgenden beispielhaft für vier Haushaltstypen (Ehepaar) mit einem Kind (im Alter von vier Jahren) bzw. zwei Kindern (im Alter von vier und acht Jahren) in Abhängigkeit von der Höhe des im Haushalt erzielten

¹⁸ Vgl. DGB, Kinderzuschlag ausbauen – DGB-Vorschlag zur Bekämpfung der Hartz IV-Abhängigkeit von Familien, arbeitsmarkt aktuell Nr. 8, November 2009.

¹⁹ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, Reformbedarf des Kinderzuschlags, BTDRs 17/1415 vom 21.04.2010.

²⁰ Datenstand und Datenquelle gehen aus der Antwort nicht hervor.

²¹ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Diana Golze, Jörn Wunderlich, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 17/187 – Geplante Änderungen des Kinderzuschlags, BTDRs 17/374 vom 28.12.2009, S. 3 f.

Bruttoarbeitsentgelts²² erläutert. Hierbei markieren der SGB-II-Bedarf die »existenzsichernden Leistungen nach dem SGB II« und das verfügbare Einkommen (heute) bis zum Ende der SGB-II-Leistungsberechtigung die SGB-II-Hilfebedürftigkeit (vgl. auch Erläuterungen zu den Schaubildern 2 bis 5). Die Differenz zwischen diesen beiden Kurvenverläufen bildet das anrechnungsfreie Erwerbseinkommen ab (Erwerbstätigenfreibetrag).

Schaubild 2

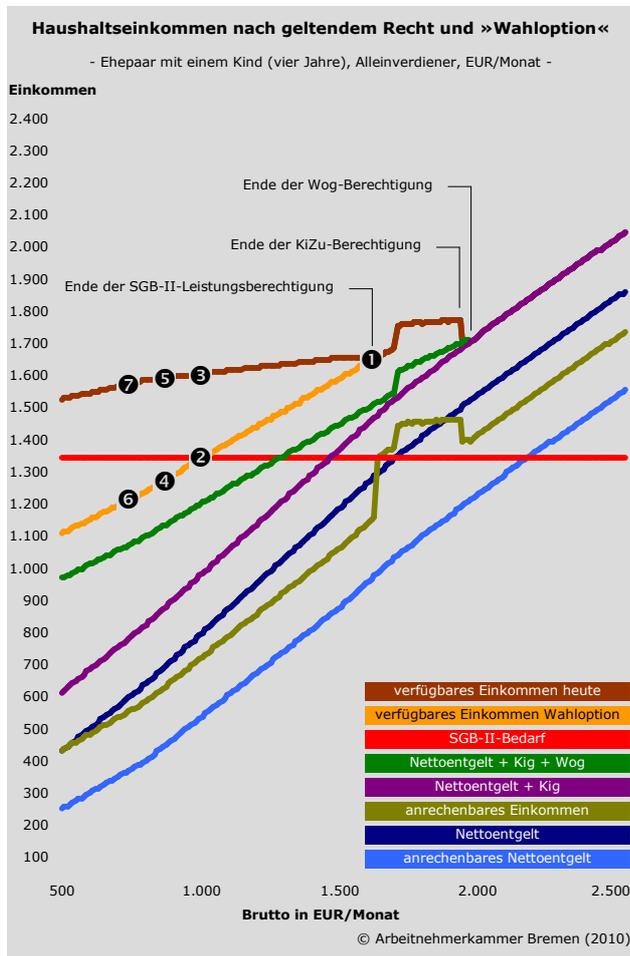


Schaubild 2: Alleinverdiener-Ehepaar mit einem Kind. – Nach geltendem Recht bleibt der Haushalt bis zu einem monatlichen Bruttoarbeitsentgelt von 1.610 EUR hilfbedürftig (1). Zum Ende der SGB-II-Leistungsberechtigung beträgt sein verfügbares Einkommen 1.655 EUR. Bei einer Wahloption, die beispielsweise ein verfügbares Einkommen mindestens in Höhe des SGB-II-Bedarfs von im Beispiel 1.345 EUR zur Voraussetzung hätte (Variante 2), würde die Bruttoentgelt-Schwelle für den Bezug des Kinderzuschlags auf 1.010 EUR sinken (2); der Einkommensverlust gegenüber geltendem Recht (3) betrüge bis zu 261 EUR. Wäre demgegenüber das Erreichen der Mindesteinkommensgrenze von 900 EUR (4) bzw. 800 EUR (6) die einzige Zugangsvoraussetzung für den Kinderzuschlag (Variante 1), so fielen der Verlust an verfügbarem Haushaltseinkommen gegenüber geltendem Recht (5 bzw. 7) mit bis zu 304 EUR bzw. 346 EUR noch höher aus. Der SGB-II-Bedarf wäre in diesen Fällen nicht mehr gedeckt.

Schaubild 3: Alleinverdiener-Ehepaar mit zwei Kindern. – Nach geltendem Recht bleibt der Haushalt bis zu einem monatlichen Bruttoarbeitsentgelt von 1.340 EUR hilfbedürftig (1). Zum Ende der SGB-II-Leistungsberechtigung beträgt sein verfügbares Ein-

kommen 1.957 EUR. Bei der Wahloption nach Variante 2 würde die Bruttoentgelt-Schwelle für den Bezug des Kinderzuschlags auf 820 EUR sinken (2) – bei einem verfügbarem Einkommen in Höhe des SGB-II-Bedarfs von 1.663 EUR. Der Einkommensverlust gegenüber geltendem Recht (3) betrüge bis zu 242 EUR. Wäre demgegenüber das Erreichen der Mindesteinkommensgrenze von 900 EUR (4) bzw. 800 EUR (6) die einzige Zugangsvoraussetzung für den Kinderzuschlag (Variante 1), so fielen der Verlust an verfügbarem Haushaltseinkommen gegenüber geltendem Recht bei einer Mindesteinkommensgrenze von 900 EUR (5) mit bis zu 203 EUR geringer, bei einer Mindesteinkommensgrenze von 800 EUR (7) mit bis zu 250 EUR leicht höher aus. Im letzten Fall wäre der SGB-II-Bedarf nicht gedeckt.

Schaubild 3

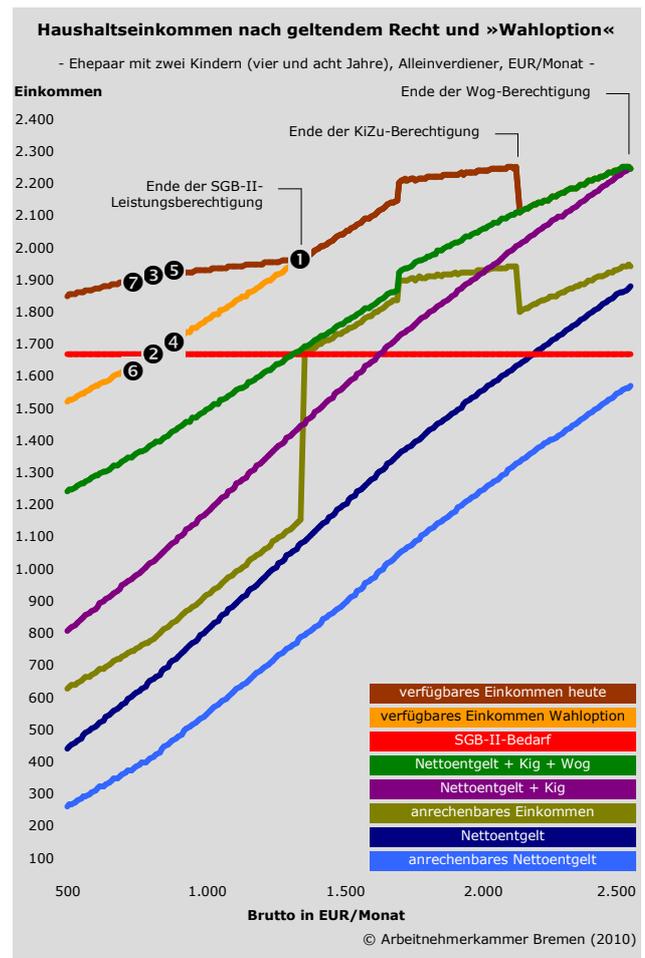


Schaubild 4: Zweiverdiener-Ehepaar mit einem Kind. – Nach geltendem Recht bleibt der Haushalt bis zu einem monatlichen (Gesamt-) Bruttoarbeitsentgelt von 2.040 EUR hilfbedürftig (1). Zum Ende der SGB-II-Leistungsberechtigung beträgt sein verfügbares Einkommen 1.869 EUR. Bei einer Wahloption nach Variante 2 würde die (Gesamt-) Bruttoentgelt-Schwelle für den Bezug des Kinderzuschlags auf 810 EUR sinken (2); der Einkommensverlust gegenüber geltendem Recht (3) betrüge bis zu 322 EUR. Wäre demgegenüber das Erreichen der Mindesteinkommensgrenze von 900 EUR (4) bzw. 800 EUR (6) die einzige Zugangsvoraussetzung für den Kinderzuschlag (Variante 1), so fielen der Verlust an verfügbarem Haushaltseinkommen gegenüber geltendem Recht bei einer Mindesteinkommensgrenze von 900 EUR (5) mit bis zu 289 EUR geringer, bei einer Mindesteinkommensgrenze von 800 EUR (7) mit bis zu 325 EUR leicht höher aus. Im letzten Fall wäre der SGB-II-Bedarf nicht gedeckt.

²² Bei zwei Arbeitseinkommen pro Haushalt wird eine Aufteilung im Verhältnis 60%/40% am Gesamt-Bruttoentgelt unterstellt.

Schaubild 4

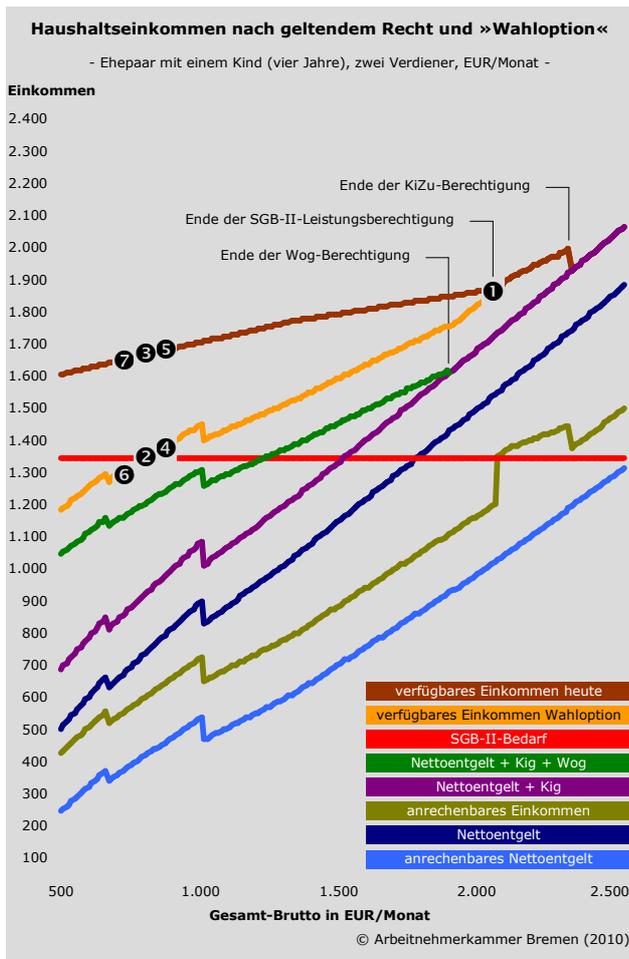
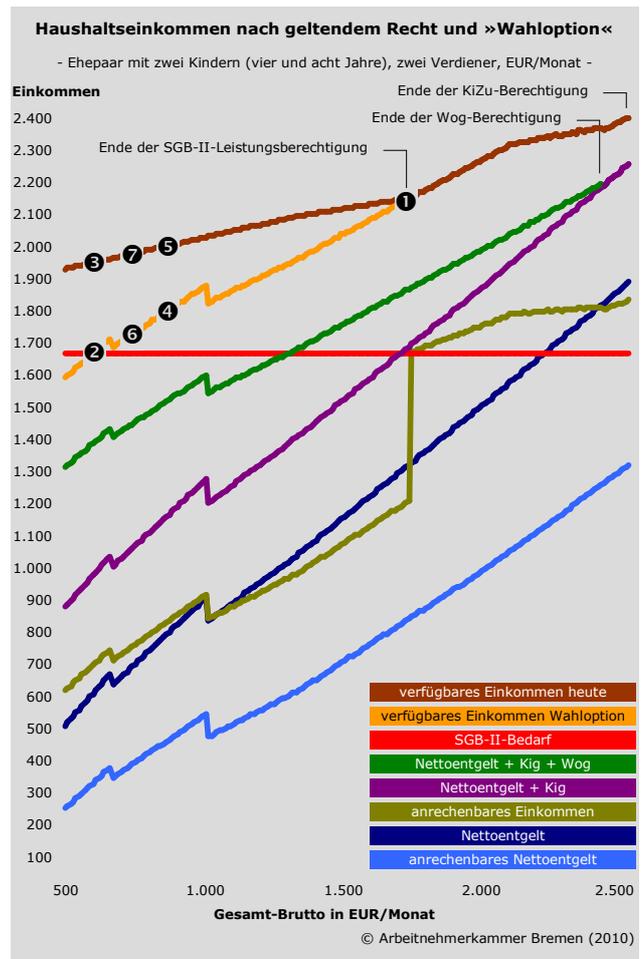


Schaubild 5



Erläuterung zu den Schaubildern 2 bis 5

Anrechenbares Nettoentgelt

Nettoarbeitsentgelt minus Erwerbstätigenfreibetrag (= nach SGB II anrechenbares Entgelt). Der Erwerbstätigenfreibetrag setzt sich im Einzelfall zusammen aus dem (pauschalen) Grundbetrag von 100 EUR. Vom Bruttoarbeitsentgelt zwischen mehr als 100 EUR und 800 EUR sind 20% anrechnungsfrei und von dem 800 EUR übersteigenden Bruttoentgelt sind 10% – bis zur Bruttoentgeltgrenze von 1.500 EUR – anrechnungsfrei. Für darüber hinausgehende Bruttoentgeltteile gibt es keinen Freibetrag mehr. Der Erwerbstätigenfreibetrag steht jedem erwerbstätigen Hilfebedürftigen gesondert zu.

Nettoentgelt

Monatliches Bruttoentgelt abzüglich Lohnsteuer (einschl. Soli) und Arbeitnehmeranteil zu den Sozialversicherungen.

Anrechenbares Einkommen

Nach SGB II anrechenbares Nettoentgelt plus Kindergeld sowie einschließlich Wohngeld und Kinderzuschlag (ab Ende der SGB-II-Leistungsberechtigung und bis Ende der jeweiligen Bezugsberechtigung).

SGB-II-Bedarf

Summe aus Regelleistungen für Eltern und Kind(er) im Alter von vier bzw. acht Jahren sowie durchschnittlichen Kosten der Unterkunft. Der monatliche Gesamtbedarf beträgt beim 3-Personen-Haushalt 1.345 EUR und beim 4-Personen-Haushalt 1.663 EUR. An KdU sind die aus den BA-Daten für Oktober 2009 ermittelten Durchschnittswerte für die beiden Haushaltstypen (alte Länder einschl. Berlin) in Höhe von 484 EUR bzw. 551 EUR zugrunde gelegt.

Verfügbares Einkommen

Bis zum Ende der SGB-II-Leistungsberechtigung setzt sich das verfügbare Einkommen (heute) zusammen aus dem anrechenbaren Einkommen, aufstockenden SGB-II-Leistungen sowie dem Erwerbstätigenfreibetrag – bei höherem (Gesamt-) Brutto aus dem Nettoentgelt, Kindergeld sowie Wohngeld und Kinderzuschlag.

Das verfügbare Einkommen (Wahloption) unterscheidet sich hiervon bis zum Ende der SGB-II-Leistungsberechtigung durch die Nichtberücksichtigung des Erwerbstätigenfreibetrages

- ① = Ende der SGB-II-Leistungsberechtigung (Wahloption und geltendes Recht)
- ② = verfügbares Einkommen deckt den SGB-II-Bedarf (Wahloption)
- ③ = Korrespondenzwert zu ② (geltendes Recht)
- ④ = verfügbares Einkommen (Mindesteinkommensgrenze 900 EUR / Wahloption)
- ⑤ = Korrespondenzwert zu ④ (geltendes Recht)
- ⑥ = verfügbares Einkommen (Mindesteinkommensgrenze 800 EUR / Wahloption)
- ⑦ = Korrespondenzwert zu ⑥ (geltendes Recht)

Schaubild 5: Zweiverdiener-Ehepaar mit zwei Kindern. – Nach geltendem Recht bleibt der Haushalt bis zu einem monatlichen (Gesamt-) Bruttoarbeitsentgelt von 1.720 EUR hilfebedürftig (①). Zum Ende der SGB-II-Leistungsberechtigung beträgt sein verfügbares Einkommen 2.144 EUR. Bei einer Wahloption nach Variante 2 würde die (Gesamt-) Bruttoentgelt-Schwelle für den Bezug des Kinderzuschlags auf 610 EUR sinken (②); der Einkommensverlust gegenüber geltendem Recht (③) betrüge bis zu 282 EUR. Wäre demgegenüber das Erreichen der Mindesteinkommensgrenze von 900 EUR (④) bzw. 800 EUR (⑥) die einzige Zugangsvoraussetzung für den Kinderzuschlag (Variante 1), so fielen der Verlust an verfügbarem Haushaltseinkommen gegenüber geltendem Recht bei einer Mindesteinkommensgrenze von 900 EUR (⑤) mit bis zu 189 EUR und bei einer Mindesteinkommensgrenze von 800 EUR (⑦) mit bis zu 229 EUR deutlich geringer aus.

Tabelle 6

Haushaltstyp Ehepaar	Mögliches Ausmaß an Einkommensverlust bei Wahrnehmung eines Wahlrechts gegenüber heutigem Recht (SGB-II-Niveau) in EUR/Monat					
	Variante 1 (Mindesteinkommensgrenze)				Variante 2 (Bedarfsdeckung)	
	800 €	nachrichtlich: E-FB ¹	900 €	nachrichtlich: E-FB ¹	1.345 € ² 1.663 € ²	nachrichtlich: E-FB ¹
1 V / 1 K	346	240	304	250	261	261
1 V / 2 K	250	240	203	250	242	242
2 V / 1 K	325	320	289	340	322	322
2 V / 2 K	229	320	189	340	282	282

¹ Bei einem (Gesamt-) Bruttoentgelt in Höhe der Mindesteinkommensgrenze (Variante 1) bzw. bei dem der erstmaligen Kinderzuschlags-Berechtigung korrespondierenden (Gesamt-) Bruttoentgelt
² SGB-II-Bedarf des Drei- bzw. Vier-Personen-Haushalts
 E-FB = Erwerbstätigenfreibetrag; V = Zahl der Verdiener; K = Zahl der Kinder

Im Rahmen der Variante 2 entspricht der Einkommensverlust für Erwerbstätigenhaushalte, die heute aufstockende Leistungen nach SGB II beziehen und für das Wahlrecht zugunsten des Kinderzuschlags optieren, genau der Höhe des nach geltendem Recht anrechnungsfrei gestellten Erwerbseinkommens (Erwerbstätigenfreibetrag). Im Unterschied zu Variante 2 ist bei Variante 1 die Gefahr eines insgesamt nicht bedarfsdeckenden Einkommens nicht ausgeschlossen. Dies betrifft alle Fälle, in denen die Mindesteinkommensgrenze das Referenz-Brutto der Variante 2 unterschreitet. Referenz-Brutto ist jenes (Gesamt-) Bruttoentgelt, ab dem gemäß Variante 2 erstmals ein Zugang zum Kinderzuschlag bestünde. Im umgekehrten Fall – die Mindesteinkommensgrenze liegt oberhalb des Referenz-Brutto der Variante 2 – ist eine Bedarfsdeckung gewährleistet und der Einkommensverlust fällt geringer aus als das nach geltendem Recht anrechnungsfrei gestellte Erwerbseinkommen. – Aber: Durchweg alle Haushalte, die sich heute im SGB-II-Bezug befinden und bei einem erweiterten Wahlrecht auf den Kinderzuschlag zurück griffen, müssten (zum Teil deutliche) Einkommenseinbußen hinnehmen.

5. Zusammenfassung und Ausblick

Die Erwartungen, die seitens zahlreicher Sozialverbände sowie von Praktikern der sozialen Arbeit mit einem Wahlrecht zugunsten des Kinderzuschlags verbunden werden, erscheinen in keiner Weise begründbar. Zwar ließe sich die Armutslücke bei einem Teil jener Haushalte verringern, deren Antrag auf Kinderzuschlag derzeit abgelehnt wird oder deren Anspruchsberechtigung endet und die – obwohl leistungsberechtigt – anschließend ihren Anspruch auf aufstockende SGB-II-Leistungen nicht geltend machen. Dies alleine wäre es allemal wert, sozialpolitisch ein Wahlrecht ins Auge zu fassen. Dem stehen allerdings gravierende Nachteile gegenüber, die in der Debatte völlig aus dem Blickfeld zu geraten scheinen. Denn die Dunkelziffer der Armut unter den Erwerbstätigen mit Kindern würde in Folge einer solchen Maßnahme nicht etwa verringert, sondern – vermutlich sogar merklich – erhöht; Kinder- und Familienarmut würden nicht bekämpft, sondern forciert.

Die heute bereits manifeste Dunkelziffer ließe sich durch ein Wahlrecht zugunsten des Kinderzuschlags nicht reduzieren; dies liegt an dem rein definitorischen Umstand, dass die hier in Rede stehenden Haushalte auch mit dem Kinderzuschlag Hilfebedürftigkeit eben nicht überwinden können. Könnten sie es, ohne dass sie den Anspruch tatsächlich realisieren, so zählten sie zudem nicht zur Dunkelziffer der Armut, sondern wären der Transferleistungs-Dunkelziffer zuzuordnen, also jenem Personenkreis, der auf die der Fürsorge vorgelagerten Sozialtransfers verzichtet und bei Antragstellung auf Fürsorgeleistung vom zuständigen Träger umgehend auf diese vorgelagerten Sozialtransfers verwiesen würde. Dieser Personenkreis hat auch ohne ein erweitertes Wahlrecht schon heute grundsätzlich Zugang zum Kinderzuschlag.

Andererseits würden diejenigen Erwerbstätigenhaushalte mit Kindern, die derzeit der sogenannten »bekämpften« Armut zugerechnet werden, weil sie aufstockende Leistungen des »Hartz-IV«-Systems beziehen, bei einer Wahloption zu einem beträchtlichen Teil in Richtung Dunkelziffer »abwandern« und damit den Umfang der verdeckten Armut erhöhen. Hierauf deuten die Präferenzen der heute Kinderzuschlag-Beziehenden hin, auch wenn die diesbezüglichen Evaluationsergebnisse nicht umstandslos auf den bei einem Wahlrecht potenziell angesprochenen Kreis der SGB-II-Empfänger übertragen werden können. Dafür sprechen aber auch die von der empirischen Forschung herausgearbeiteten Gründe für die Nichtinanspruchnahme von Fürsorgeleistungen wie etwa die damit verbundenen Restriktionen,

Auflagen, Stigmatisierungen, Ängste und Diskriminierungen. Nicht zuletzt böte ein Wahlrecht den (womöglich nicht in zumutbarem zeitlichen Umfang) erwerbstätigen Eltern die Möglichkeit, sich der Verfolgungsbetreuung und dem Sanktionsregime des SGB II zu entziehen. Für die Eröffnung einer solchen Möglichkeit mag es viele Gründe geben. Entsprechende Vorhaben hätten allerdings im bestehenden »Hartz-IV«-Systems anzusetzen, da nur auf diesem Wege alle – auch kinderlose – »Geknechteten« erreicht werden könnten, und nicht über die Hintertüre eines erweiterten Wahlrechts beim Kinderzuschlag, das stets auf eine Bedarfsunterdeckung hinaus liefe.

Und schließlich dürfte auch das Alltagshandeln der Grund-sicherungsträger sowie der Leistungsdruck, dem die dort Beschäftigten teilweise ausgesetzt sind, im Einzelfall nicht gänzlich ohne Einfluss auf die individuelle Entscheidung des Klientels zugunsten der Wahloption bleiben. Wie kann beispielsweise wirksam verhindert werden, dass dem Wahlrecht – im Sinne des Erzielens »guter Zahlen« – in der Verwaltungspraxis mit entsprechendem Nachdruck im Sinne konsequenter Aktivierung »auf die Sprünge geholfen« wird? Von subtilem oder gar offenem politischen Druck in diese Richtung einmal abgesehen.

Eine quantitative Folgenabschätzung hinsichtlich eines erweiterten Wahlrechts zugunsten des Kinderzuschlags ist aufgrund der Datenlage schwierig; so kann der hier unternommene Versuch auch nur erste Anhaltspunkte liefern. Die letzten Evaluationsergebnisse weisen einen »harten Kern« von 4,3 Prozent aller abgelehnten Anträge auf Kinderzuschlag aus, der trotz Leistungsberechtigung keinen »Hartz-IV«-Antrag stellt, weil er eine solche Fürsorgeleistung nicht in Anspruch nehmen will (vgl. Tabelle 3). Weitere 12,5 Prozent, die aus Unkenntnis hinsichtlich des gegebenen Anspruchs oder wegen der Komplexität des Antragsverfahrens darauf verzichten, können im Rahmen einer sozialstaatlichen Politik nicht überzeugend als Argument für die Einführung eines Wahlrechts ins Feld geführt werden. Denn die Einkommens- und Vermögensprüfung beim Kinderzuschlag richtet sich nach den gleichen Kriterien wie bei »Hartz IV« und auch die Komplexität des Antragsverfahrens dürfte kaum geringer sein, zumal SGB-II-Leistungen bekanntlich »aus einer Hand« erbracht werden sollen, während im Falle des Optierens für den Kinderzuschlag nicht nur die Familienkasse, sondern zusätzlich in aller Regel auch noch die Wohngeldstelle aufgesucht werden muss, deren Antragsprozeduren nicht minder komplex sind. Auch in diesen Fällen müssen sozialstaatliche Reformen zwingend im Rahmen des bestehenden »Hartz-IV«-Systems ansetzen, um möglichst alle – auch die kinderlosen – Betroffenen erreichen und damit die SGB-II-Dunkelziffer reduzieren zu können.

Für die vergangenen 18 Monate von Januar 2009 bis Juni 2010 weist die Statistik der Familienkasse der BA insgesamt 168.447 abgelehnte Anträge auf Kinderzuschlag aus.²³ Überträgt man den »harten Kern« der Evaluationsergebnisse von 4,3 Prozent auf diese Daten, so ginge es am Ende um die Reduzierung der Armutslücke für insgesamt 7.243 Fälle, die nur über ein Wahlrecht erreichbar wären; das entspräche rechnerisch 402 Fällen pro Monat und 4.829 Fällen pro Kalenderjahr.

Auf der anderen Seite gab es einer Sonderauswertung zufolge, die die BA für den DGB vorgenommen hat, im November vergangenen Jahres 127.958 Alleinerziehende und 158.069 Paare mit Kindern im »Hartz-IV«-Bezug – also insgesamt 286.027 Bedarfsgemeinschaften – mit einem Einkommen (ohne Kindergeld) oberhalb der vom DGB vorgeschlagenen Mindesteinkommensgrenze von 500 EUR bzw. 800 EUR.²⁴ Überträgt man auch hier

²³ Auskunft der Familienkasse der BA vom 29.07.2010.

²⁴ DGB, Kinderzuschlag ausbauen, a.a.O. S. 10.

die dargelegten Befragungsergebnisse, denen zufolge 51,84 Prozent aller Kinderzuschlags-Bezieher den Zuschlag auch dann dem ALG II vorzögen, wenn dies mit einem Einkommensverlust verbunden wäre, auf die Ergebnisse der Sonderauswertung, so ergibt dies ein »Verzichtspotenzial« aus dem Bereich bislang »bekämpfter« Armut von 147.189 Fällen. – Ein erweitertes Wahlrecht könnte demnach zwar in knapp 5.000 Fällen eine derzeit bestehende Armutsücke verkleinern; dabei bestünde allerdings die große Gefahr, dass gleichzeitig in einem Umfang, der sich bis auf das 30-Fache dieses positiven Effektes belaufen könnte, zusätzlich und erstmals eine Armutsücke aufgerissen und damit die Dunkelziffer der Armut nicht unwesentlich erhöht wird.²⁵

Tabelle 7

Näherungsweise Quantifizierung der von einem Wahlrecht tangierten Fälle - Anzahl sowie Anteil (Bedarfsgemeinschaften) -		
1.	Abgelehnte Anträge auf Kinderzuschlag (01/2009 – 06/2010)	168.447
2.	Von allen abgelehnten Anträgen auf Kinderzuschlag wollen trotz Leistungsberechtigung eine Fürsorgeleistung nicht beziehen	4,3%
3.	Bezogen auf 1. wären dies kalenderjährlich	4.829
4.	Im November 2009 hatten von den Aufstockern mit Kindern ein Einkommen (ohne Kindergeld) von mehr als 500 EUR bzw. mehr als 800 EUR	286.027
5.	Von den Kinderzuschlag-Beziehenden würden den Zuschlag auch dann dem ALG II vorziehen, wenn dies mit Einkommensverlusten verbunden wäre	51,8%
6.	Bezogen auf 4. wären dies	147.189
7.	6. in Vielfachem von 3.	30,5

Quelle: BMFSFJ (Hrsg.), Evaluation des Kinderzuschlags – Ergebnisbericht, forsa-Studie im Auftrag der Prognos AG, Berlin, 23. Juli 2009, DGB, Kinderzuschlag ausbauen – DGB-Vorschlag zur Bekämpfung der Hartz IV-Abhängigkeit von Familien, arbeitsmarkt aktuell Nr. 8, November 2009, Angaben der Familienkasse der BA sowie eigene Berechnungen

Die Forderung nach Etablierung eines erweiterten Wahlrechts zugunsten des Kinderzuschlags wird zudem für die politische Debatte über den sozialstaatlich gebotenen Umfang der finanziellen Unterstützung des Prekariats – allen voran der erwerbstätigen Aufstocker – nicht ohne Konsequenzen bleiben. Schon jetzt dient der Verweis auf die Quote der Nichtinanspruchnahme von SGB-II-Leistungen in Fällen einer nicht (mehr) gegebenen Kinderzuschlagsberechtigung einem Teil der Wahlrechts-Befürworter als wohlfeiles Argument für die Forcierung einer Politik gezielter Bedarfsunterdeckung – und nicht zuletzt der damit einhergehenden Schönung der öffentlich kommunizierten »Hartz-IV«-Zahlen.

Die in der Debatte zunehmend wahrnehmbare Differenzierung zwischen *Existenzsicherung* auf der einen Seite und *Umfang der Hilfebedürftigkeit* nach SGB II auf der anderen Seite lässt die Richtung erahnen, in die es geht. Die betragsmäßige Differenz zwischen Existenzsicherung und Umfang der Hilfebedürftigkeit – bei den hier in Rede stehenden Haushalten hauptsächlich bedingt durch den jedem erwerbstätigen Hilfebedürftigen gesondert zustehenden Erwerbstätigenfreibetrag – dient regierungsamtlicher Lesart zufolge nicht der Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums²⁶ und erscheint somit – auch angesichts klammer öffentlicher Kassen – weitgehend entbehrlich. Sollte nach evtl. Einführung eines erweiterten Wahlrechts die dann neue Zuschlagsoption selbst von den bisherigen Aufstockern in nennenswertem Umfang in Anspruch genommen werden, stünden die Schleusen weit offen. Denn nichts könnte den Erwerbstätigenfreibetrag am Ende politisch so sehr in Frage stellen wie der durch ent-

sprechende Verhaltensreaktionen dokumentierte Verzicht der Berechtigten auf seine Inanspruchnahme. Wenn selbst Haushalte mit Kindern ohne ihn auskommen können (müssen), dürfte es nur eine Frage der Zeit sein, dass er auch für den dann noch verbliebenen Rest aller – auch kinderloser – Aufstocker zumindest der Höhe nach und für den Fall von mehr als einem Erwerbseinkommen pro Bedarfsgemeinschaft womöglich auch dem Grunde nach zur Disposition steht.

Dies wiederum bliebe nicht ohne Auswirkungen auf die gesellschaftspolitische Debatte um einen einheitlichen gesetzlichen Mindestlohn. Dessen betragsmäßige Bezifferung stellt wesentlich ab auf den Grundsatz, dass ein vollzeithin erwerbstätiger Single mit seinem Nettoentgelt oberhalb der Schwelle zur SGB-II-Hilfebedürftigkeit liegen muss, so dass er – bei typisierender Betrachtung – ein Leben unabhängig von Fürsorgeleistungen führen kann. Um dies zu gewährleisten, ist in den alten Bundesländern bei einer 35-Stunden-Woche (= Erwerbstätigkeit in vollzeithin Umfang) derzeit ein Mindestlohn von 8,36 EUR erforderlich. Unter Vernachlässigung des Erwerbstätigenfreibetrages fiel der erforderliche Stundenlohn mit 4,34 EUR hingegen nur noch rund halb so hoch aus.²⁷ In der Logik der Bundesregierung wäre ein solcher Mini-Lohn im Ergebnis – also zusammen mit dem Wohngeldanspruch – bedarfsdeckend.

Eine Reihe von Anzeichen deuten in die dargelegte Richtung – selbstverständlich auch unabhängig von der Forderung nach einem Wahlrecht beim Kinderzuschlag. Es sollte allerdings nicht verkannt werden, dass eine solche Forderung – gegen die explizite Absicht vieler ihrer Befürworter – ihren Teil beiträgt zur weiteren Forcierung der Niedriglohnpolitik und zur »Veredelung« des Kombilohn- bzw. Kombieinkommens-Systems »Hartz IV«. Die politischen Konsequenzen eines Wahlrechts zugunsten des Kinderzuschlags sind jedenfalls sehr viel weitreichender als dies auf den ersten Blick erscheinen mag.

²⁵ Nicht berücksichtigt sind bei dieser überschlägigen Rechnung die entsprechenden Beendigungsfälle beim Kinderzuschlag, die in der Dunkelziffer verschwinden und durch ein Wahlrecht erreicht werden könnten; andererseits ist aber auch jenes Potenzial heutiger Aufstocker nicht berücksichtigt, das bei Einführung eines Wahlrechts mittels »sanfter Drucks« innerhalb des »Hartz-IV«-Systems – zusätzlich zu dem harten Kern von 4,3% – auf SGB-II-Leistungen verzichten würde.

²⁶ Dass die ersten 100 EUR des Bruttolohns derzeit vollständig von der Einkommensanrechnung freigestellt sind, weil sie als pauschale Abgeltung von »Werbungskosten« im weiteren Sinne als mit der Erwerbstätigkeit zusammenhängender »Mehrbedarf« anzusehen sind, also eindeutig der Existenzsicherung dienen, fällt dabei gleich mit unter den Tisch. Insofern handelt es sich bei der oben unter Variante 2 dargestellten Wahlrechtsoption ohne jeden Zweifel um ein Modell der gezielten Bedarfsunterdeckung.

²⁷ Im Durchschnitt der alten Bundesländer (einschließlich Berlin) beträgt der Single-Bedarf derzeit 669 EUR (359 EUR Regelleistung und 310 EUR KdU); dieser Bedarf könnte mit einem monatlichen Bruttoentgelt in Höhe von 655 EUR zusammen mit dem entsprechenden Wohngeldanspruch in Höhe von 134 EUR gerade gedeckt werden. Infolge des anrechnungsfreien Erwerbstätigenfreibetrages von bis zu 280 EUR beträgt das Niveau der Hilfebedürftigkeit demgegenüber im vorliegenden Fall 949 EUR; um dieses Niveau zu erreichen, ist ein monatliches Bruttoentgelt in Höhe von 1.262 EUR erforderlich; ein Wohngeldanspruch besteht in diesem Fall nicht mehr.