

Kinderzuschlag ausbauen – DGB-Vorschlag zur Bekämpfung der Hartz IV-Abhängigkeit von Familien

Zusammenfassung

Der DGB präsentiert ein Konzept mit konkreten Vorschlägen für eine Weiterentwicklung des Kinderzuschlags. Mit einem ausgeweiteten Kinderzuschlag können deutlich mehr Familien mit Kindern aus Hartz IV-Bedürftigkeit „herausgeholt“ und das Verarmungsrisiko „Kinder“ minimiert werden. Bisher erhalten rund 2 Mio. Minderjährige Hartz IV-Leistungen. Mehr als jedes siebte Kind in Deutschland lebt auf Hartz IV-Niveau (in Problemregionen sogar jedes dritte); im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre) ist hingegen „nur“ jede/r Elfte auf Hartz IV angewiesen. Durch das vom DGB vorgeschlagene Konzept werden gezielt Familien mit einem Einkommen um die Hartz IV-Bedürftigkeitsgrenze besser gestellt. Dies betrifft jetzige Kinderzuschlagempfänger, bisherige Hartz IV-Empfänger mit eigenem Einkommen („Aufstocker“) und Familien mit einem Einkommen knapp oberhalb der Hartz IV-Bedürftigkeitsgrenze. Anders als beim geltenden Kinderzuschlag werden auch allein Erziehende besser gefördert. Dies gilt für Alleinerziehende mit und ohne Arbeitseinkommen. Da die Akzeptanz der Familienleistung Kinderzuschlag in der Bevölkerung deutlich höher ist als bei Hartz IV-Leistungen, werden auch viele „verdeckt Arme“, die bisher ihren Anspruch auf Hartz IV-Leistungen nicht realisiert haben, den verbesserten Kinderzuschlag beantragen. Dies betrifft insbesondere Familien mit niedrigem Erwerbseinkommen. Schließlich entlastet der DGB-Vorschlag die Grundsicherungsstellen (Job-Center) im Hartz IV-System durch sinkende Fallzahlen. Damit erhalten die JobCenter die Möglichkeit, sich stärker auf die eigentliche Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen zu konzentrieren. Zugleich werden die Kommunen von Unterkunftskosten für Hartz IV-Empfänger entlastet.

Gliederung:

A. Einführung

B. Kinder als Armutsrisiko: Zum Zusammenhang von Kindern, Hartz IV-Bedürftigkeit, Armut und Kinderzuschlag

C. Zur Wirkung des bisherigen Kinderzuschlags

D. Defizite des bisherigen Kinderzuschlags

E. DGB-Vorschläge und ihre Wirkungen

Anhang

A. Einführung

Der Kinderzuschlag entfaltet bisher nur eine geringe Armut vermeidende Wirkung, obwohl er inzwischen zwei Mal verbessert wurde. Der wesentliche Grund hierfür besteht darin, dass der maximale Fördersatz von 140 Euro pro Kind und Monat bisher nicht erhöht wurde.

Im April 2009 erhielten laut Bundesfamilienministerium 259.000 Kinder den Kinderzuschlag. Im gleichen Monat waren jedoch 2,02 Mio. Kinder unter 18 Jahren in 1,19 Mio. Familien von Hartz IV-Leistungen abhängig. Das heißt, auf ein Kind, für das mit Hilfe des Kinderzuschlags Hartz IV vermieden wird, kommen fast acht Kinder, die noch auf Hartz IV-Niveau leben müssen.

Aus Sicht des DGB ist ein Ausbau des Kinderzuschlags (zusammen mit einem verbesserten Wohngeld für Familien mit niedrigem Erwerbseinkommen) die notwendige sozialpolitische Ergänzung zur Einführung von flächendeckenden Mindestlöhnen. Denn Mindestlöhne alleine gewährleisten noch nicht, dass insbesondere größere Familien mit entsprechend höheren Lebenshaltungs- und Unterkunftskosten ohne Inanspruchnahme ergänzender Hartz IV-Leistungen auskommen. Die Zahl der sog. „Aufstocker“ – davon über 300.000 in Vollzeit oder vollzeitnaher Erwerbsarbeit – würde sich durch einen Ausbau des Kinderzuschlags erheblich reduzieren (siehe Kap. E, Tab. 5 u. 6). Zur Beseitigung des Armutsrisikos „Kinder“ ist eine Kombination von Existenz sichernden Löhnen und armutsfesten Sozialleistungen erforderlich.

Ausgebauter Kinderzuschlag als sozialpolitische Ergänzung zu Mindestlöhnen

B. Kinder als Armutsrisiko: Zum Zusammenhang von Kindern, Hartz IV-Bedürftigkeit, Armut und Kinderzuschlag

Der Zusammenhang von Armutsgefährdung und Kinder„reichtum“ lässt sich sowohl anhand der Hilfequoten im Hartz IV-System nachweisen, als auch im 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung nachlesen.

Die sog. SGB II-Quote bezeichnet die Relation von Hartz IV-Empfängern zu der Gesamtheit der entsprechenden Bevölkerungsgruppe. Im April 2009 (endgültige BA-Daten) war etwa jede/r elfte (9,1%) im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre) auf Hartz IV-Leistungen angewiesen; hingegen etwas mehr als jedes siebte Kind (15,4%) unter 15 Jahren. D.h. Kinder leben deutlich häufiger auf Hartz IV-Niveau als die Gesamtbevölkerung. In weiten Teilen Ostdeutschlands und in Problemregionen im Westen ist sogar fast jedes dritte Kind auf Hartz IV angewiesen. Bei Alleinerziehenden liegt die Hilfequote bei alarmierenden 41%.

Der Kinderzuschlag kann diese Bedürftigkeitsquoten deutlich senken, wie der Vorjahresvergleich zeigt. Während von April 2008 bis April 2009 die allgemeine SGB II-Quote um 0,5 Prozentpunkte auf 10,3% sank, war der Rückgang bei den Kindern (unter 15 Jahren) mit 1,1 Prozentpunkten auf 15,4% mehr als doppelt so stark.

Kinder häufiger arm als Erwachsene

Betrachtet man die Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Vorjahresvergleich, lässt sich ebenfalls eine nach Bedarfsgemeinschaftstyp unterschiedliche Entwicklung ablesen. Tabelle 1 zeigt bei einer insgesamt leicht abnehmenden Zahl der Bedarfsgemeinschaften einen deutlichen „Familieneffekt“. Während die Zahl der bedürftigen Singlehaushalte in der Wirtschaftskrise bereits wieder anwächst, ist die Zahl bedürftiger Familien noch rückläufig. So ist z.B. der Rückgang bei Paaren mit Kindern doppelt so stark wie bei Paaren ohne Nachwuchs. Ein wichtiger Grund hierfür liegt in der Kinderzuschlagsreform ab Oktober 2008 und in der geänderten

Verwaltungspraxis in den Kindergeldstellen, die verstärkt die Möglichkeit nutzen, Kinderzuschlag laufend für 6 bis 12 Monate zu bewilligen. Bei Überzahlungen infolge unsteten Einkommens muss dann nachträglich rückgefordert werden.

Tab. 1: Hartz-IV-Bedürftigkeit nach Typ der Bedarfsgemeinschaft (BG)

	APRIL 09	APRIL 08	VERÄNDERUNG IN %
BGs gesamt	3.567.371	3.653.004	-2,3
Davon:			
Singles	1.827.938	1.815.533	+ 0,7
Paare ohne Kinder (U18)	446.880	470.404	- 5,0
Paare mit Kindern (U18)	557.646	617.421	- 9,7
Alleinerziehende	643.770	663.366	- 3,0
BGs mit 1 Kind (U15)	604.897	642.013	- 5,8
BG's mit 2 Kindern (U15)	319.551	345.049	- 7,4
BGs mit 3 Kindern (U15)	103.954	116.642	- 6,9
BGs mit 4 und mehr Kindern (U15)	41.228	44.556	- 7,5
Nachrichtlich: Zahl Kinder U18	2.023.207	2.174.583	-6,9
Nachrichtlich: Zahl Kinder U15	1.738.691	1.863.680	- 6,7

Quelle: BA-Statistiken zur Grundsicherung, eigene Berechnungen

Die Reformwirkung des Kinderzuschlags ist vor dem Hintergrund der aufziehenden Wirtschaftskrise zu bewerten, d.h. monokausale Bewertungen für die Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften greifen zu kurz. Bis zum Frühjahr 2009 waren auf dem mit großer Zeitverzögerung auf die konjunkturelle Entwicklung reagierenden Arbeitsmarkt nur erste Anzeichen der Rezession zu sehen. Dies gilt für das Hartz IV-System noch weit mehr als für die von der Arbeitslosenversicherung betreuten Erwerbslosen. Erkennbar ist aber – und durch die weitere Entwicklung bis heute bestätigt – dass Singlehaushalte in der Krise eher ihren Arbeitsplatz verlieren und in das Fürsorgesystem rutschen. Die Zahl von Hartz IV-bedürftigen Familien wird mit dem Durchschlagen der Krise auf den Arbeitsmarkt 2010 wieder steigen, aber eben erst zeitverzögert und voraussichtlich weniger stark als die Arbeitslosigkeit insgesamt. Hierfür spielt neben den oft prekäreren Beschäftigungsverhältnissen von (jüngeren) Singles auch das Bemühen von Eltern eine Rolle, als „Vorbild“ für ihre Kinder zu agieren und auch unter schwierigen Rahmenbedingungen möglichst erwerbstätig zu sein.

**Wirtschaftskrise wirkt
sich aus**

Tabelle 2 zeigt deutlich das höhere Armutsrisiko von Kindern. Arbeitslosigkeit und Alleinerziehung führen zu einer Kumulation des Verarmungsrisikos. Umgekehrt bedeutet dies, dass durch eine Kombination von offensiver Beschäftigungspolitik in Verbindung mit existenzsichernden Löhnen und armutsfesten Sozialleistungen Arbeitslosigkeit und Armut wirksam bekämpft

werden können. Der Kampf gegen Armut und der gegen Arbeitslosigkeit und Dumpinglöhne gehören eng zusammen.

Tab. 2: Armuts(risiko)quoten (=weniger als 60% vom Medianeinkommen)

	1998	2005
Insgesamt	12%	18%
Bis 15 Jahre	16%	26%
Erwerbstätige	6%	12%
Arbeitslose	30%	53%
Alleinerziehende	36%	36%
2 Erwachsene mit Kind/ern	10%	19%

Arbeitslosigkeit und Kinder als Armutsrisiko

Quelle: 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung von 2008 (S. 294, SOEP-Daten)

Der DGB tritt seit langem für einen Ausbau des Kinderzuschlags ein. Die Entwicklung seit der letzten Reform zum Oktober 2008 beweist die grundsätzliche Wirksamkeit dieses Instruments. Während sich die Zahl der mit dem Kinderzuschlag erreichten Familien und Kinder von einem niedrigen Ausgangsniveau aus verdoppelt hat (siehe Tab. 3 und 4), geht die Zahl der auf Hartz IV angewiesenen Familien bisher zurück und dies deutlich stärker als bei der Gesamtzahl der Hartz IV-Fälle. Über alle Bedarfsgemeinschaften hinweg sank die Zahl der Hartz IV-Fälle von April 2008 auf April 2009¹ um 2,3%; bei Bedarfsgemeinschaften mit minderjährigen Kindern deutlich stärker und zwar um 6,9%. Die Auswirkungen der Reform beim Kinderzuschlag sind dabei wie dargestellt vor dem Hintergrund der Beschäftigungsentwicklung in der Wirtschaftskrise zu sehen. Auch die zu Jahresanfang 2009 in Kraft getretene Wohngeldreform entlastet das Hartz IV-System².

Die bisherigen beiden Reformschritte beim Kinderzuschlag gingen zwar in die richtige Richtung, waren aber insgesamt noch halbherzig und deshalb beschränkt in ihrer Wirkung. Mit den jetzt vom DGB vorgeschlagenen Ergänzungen wird der Kinderzuschlag zum wirksamen Instrument gegen Kinder- und Familienarmut.

¹ Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende, August 2009, endgültige Daten.

² Das Wohngeld wurde für alle Personengruppen erhöht, die zu berücksichtigenden Mietobergrenzen angehoben und eine Heizkostenpauschale eingeführt. Hartz IV-Bedarfsgemeinschaften mit eigenem Einkommen, die incl. des Wohngelds ein Gesamteinkommen oberhalb der Hartz IV-Grenze erzielen können, verlassen das Hartz IV-System.

C. Zur Wirkung des bisherigen Kinderzuschlags

Der Kinderzuschlag entfaltet bisher nur eine begrenzte Wirkung. Die auf der Klausur der Bundesregierung in Meseberg im Sommer 2007 angekündigte Zielzahl von 500.000 begünstigten Familien wurde nur etwa zur Hälfte erreicht. Dabei ist noch zu berücksichtigen, dass eine erhebliche Unklarheit hinsichtlich der geförderten Familien und Kinder besteht. Es gibt divergierende Zahlenreihen vom Bundesfamilienministerium und der Familienkasse, die für die Administration des Kinderzuschlags zuständig ist (siehe Tab. 1 und 2). Während die Familienkasse sowohl die laufenden als auch nachträglichen Bewilligungen erfassen will, versucht das Bundesfamilienministerium über die insgesamt ausgezahlten Zahlbeträge sowie die durchschnittliche Kinderzahl pro geförderter Familie rückzuschließen auf die Zahl der erreichten Familien und Kinder. Beide Verfahren sind mit Unschärfen behaftet. Die Familienkasse ist auf Grund mangelnder Ressourcen bisher nicht zu einer aussagefähigeren Statistik in der Lage. Probleme bereitet insbesondere die korrekte statistische Erfassung von nachträglichen Bewilligungen und von Rückforderungen im Zusammenhang mit unstemem Einkommen. Bei den Berechnungen des Bundesfamilienministeriums auf Basis der Zahlbeträge erscheint fraglich, ob nachträgliche Rückforderungen einberechnet sind. Insofern erscheinen die Fallzahlen des Familienministeriums etwas überzeichnet; die von der Familienkasse eher unterzeichnet.

Unschärfen in der Statistik

Tab.3: Fallzahlen Kinderzuschlag laut Bundesregierung

	Sep. 08	Okt. 08	Nov. 08	Dez. 08	Jan. 09	Feb. 09	Mrz. 09	Apr. 09
Berechtigte Familien	42.634	51.483	71.698	79.119	82.012	92.451	108.652	103.396
erreichte Kinder	120.253	142.449	188.855	204.444	206.913	232.776	272.002	259.150
Betrag pro Kind in Euro	92,25	96,32	102,75	104,85	107,63	108,35	108,65	108,73

Quelle: BMFSFJ, Juli 2009

Tab. 4: Fallzahlen Kinderzuschlag laut Familienkasse

	Sep. 08	Okt. 08	Nov. 08	Dez. 08	Jan. 09	Feb. 09	Mrz. 09	Apr. 09
Berechtigte Familien	30.274	37.412	52.990	58.913	59.652	66.204	74.926	71.795
erreichte Kinder ³	88.000	95.400	135.000	150.000	152.000	169.000	191.000	183.000

Quelle: Familienkasse, Juli 2009, incl. nachträgliche Bewilligungen

Unabhängig von der unpräzisen statistischen Basis zeigen beide Zeitreihen eine eindeutige Verbesserung seit Oktober 2008 mit dem letzten Reformschritt. Dies zeigt sich parallel in einem Rückgang der auf Hartz IV-Leistungen angewiesenen Familien⁴. D.h., die Wirksamkeit des

³ Die Zahlen für die erreichten Kinder stammen von der Familienkasse (für Sept. 08) bzw. wurden für die Folgemonate errechnet unter Annahme von durchschnittlich 2,55 Kindern im Haushalt (dies entspricht der BMFSFJ-Kalkulation laut Bundestags-Drs. 16/4670, S. 9f.).

⁴ Dies ist auch eine Erklärung für den in den letzten Monaten festzustellenden Rückgang der „Aufstockerzahlen“ im Hartz IV-System. Die Brisanz des Problems „arm trotz Arbeit“ besteht unverändert.

Instruments Kinderzuschlag ist unstrittig vorhanden. Unklar ist hingegen das Volumen der Entlastungswirkung.

Eckpunkte (bisheriger) Kinderzuschlag (§ 6a Bundeskindergeldgesetz)

Der Kinderzuschlag wurde Anfang 2005 zusammen mit Hartz IV eingeführt und bisher zwei Mal, zuletzt im Oktober 2008, reformiert. Er soll verhindern, dass Familien „nur“ auf Grund ihrer Kinder zum Hartz IV-Fall werden. D.h. wenn Eltern (bzw. Alleinerziehende) mit ihrem Einkommen und Vermögen den eigenen Lebensunterhalt decken können, nicht aber den ihrer Kinder, soll mit dem Kinderzuschlag eine Hartz IV-Bedürftigkeit der Familie vermieden werden. Hartz IV und Kinderzuschlag schließen sich wechselseitig aus; ein Wahlrecht, welche Leistung man bevorzugt, existiert bisher nicht. Eltern haben Anspruch auf Kinderzuschlag in Höhe von max. 140 Euro pro Kind, sofern sie eine monatliche Mindesteinkommensgrenze von 900 Euro (Alleinerziehende 600 Euro) mit ihrem Bruttoeinkommen erreichen. Außerdem ist Voraussetzung, dass durch Kinderzuschlag und Wohngeld⁵ insgesamt Hilfebedürftigkeit vermieden wird, d. h., das Gesamteinkommen der Bedarfsgemeinschaft höher liegt, als wenn sie von Hartz IV-Leistungen abhängig wäre. Schließlich gibt es bisher eine individuelle Einkommensobergrenze, die sich nach den jeweiligen Verhältnissen (Höhe der Miete, Anzahl und Alter der Kinder) richtet. Rechnerisch entspricht die Einkommensobergrenze dem Hartz IV-Bedarf der Eltern plus dem maximalen Kinderzuschlag. Der Kinderzuschlag wird gemindert um eigenes Einkommen des Kindes, mit Ausnahme des Kindergeldes und des anteiligen Wohngeldes. Soweit das elterliche Einkommen über den Eigenbedarf der Eltern hinausgeht, mindert es ebenfalls den Kinderzuschlag. Wenn das Einkommen der Eltern aus Erwerbstätigkeit stammt, zu 50 %, ansonsten zu 100 %. Der Zuschlag wird zusammen mit dem Kindergeld auf Antrag von der Kindergeldkasse maximal bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres des Kindes gezahlt.

D. Defizite des bisherigen Kinderzuschlags

Die beschränkte Wirkung des bisherigen Kinderzuschlags resultiert aus einer Reihe von Konstruktionsschwächen:

- Anspruch auf den Zuschlag besteht nur innerhalb eines engen Einkommenskorridors der Eltern. Die niedrige Einkommensuntergrenze von 900 Euro für Paare bzw. 600 für Alleinerziehende suggeriert zunächst einen Anspruch, der aber in vielen Fällen nicht besteht, weil die Einkommensobergrenze überschritten wird oder die Familie auch mit dem Zuschlag nicht die Hartz IV-Bedürftigkeitsgrenze „überspringt“.
- Ein Überschreiten der Einkommenshöchstgrenze (Hartz IV-Bedarf der Eltern selbst plus maximaler Kinderzuschlag) führt zum Wegfall des Kinderzuschlags. Die Leistung läuft nicht linear mit steigendem Bruttoeinkommen aus. Im Gegenteil: bei steigendem eigenen Einkommen kann das Gesamteinkommen des Haushalts aufgrund des

⁵ Familien mit Kinderzuschlag haben in aller Regel auch einen Wohngeldanspruch. Wohngeld und Hartz IV schließen sich ebenfalls wechselseitig aus. D.h. einkommensarme Familien erhalten entweder Hartz IV-Leistungen oder Kinderzuschlag und Wohngeld.

Transferentzugs von Kinderzuschlag und Wohngeld sinken. Graphisch äußert sich dies in „Abbruchkanten“ in den Einkommenskurven sowohl bei erwerbstätigen Paaren als auch bei Alleinerziehenden (vgl. Grafiken 1 und 2 im Anhang). Damit werden negativen Erwerbsanreize gesetzt und die Gerechtigkeitsfrage aufgeworfen.

- Der Kinderzuschlag soll zusammen mit Kindergeld und dem auf das Kind entfallenden Wohngeldanteil das Kind unabhängig von Hartz IV stellen. Bisher reicht aber die Summe von Kindergeld, Kinderzuschlag und dem auf das Kind anteilig entfallenden Wohngeld nicht durchgehend aus, den Hartz IV-Bedarf der Kinder zu decken. Dies hängt mit der Höhe der Unterkunftskosten, aber auch mit dem Alter der Kinder zusammen. Denn die bei Hartz IV bestehende Staffelung der Regelsätze in drei Altersgruppen besteht beim Kinderzuschlag bisher nicht. D.h. ältere Kinder haben es mit dem bisherigen Kinderzuschlag sehr viel schwerer aus Hartz IV „heraus zu kommen“ als jüngere. Ein „Überspringen“ der Hartz IV-Bedürftigkeitsgrenze würde durch eine Erhöhung der maximalen Kinderzuschlagsbeträge (derzeit 140 Euro) erheblich erleichtert.
- Eine weitere Schwachstelle beim jetzigen Kinderzuschlag betrifft Alleinerziehende. Bisher wird Nichterwerbseinkommen (z.B. Unterhalt) zu 100% auf den Kinderzuschlag angerechnet. D.h. Alleinerziehende, die nicht erwerbstätig sind bzw. sein können aufgrund der Kinderbetreuung, haben nur selten Anspruch auf Kinderzuschlag, da Unterhalt für die Kinder vollständig angerechnet wird. Alleinerziehende in Teilzeitarbeit wiederum haben es bisher sehr schwer, ausreichend zu verdienen, um mit dem Kinderzuschlag die Hartz IV-Grenze zu überspringen.
- Familien können keinen Kinderzuschlag erhalten, wenn sie incl. des Kinderzuschlags kein Gesamteinkommen oberhalb der Hartz IV-Bedürftigkeitsgrenze erzielen. Es gibt bisher im Regelfall kein Wahlrecht zwischen Kinderzuschlag und Hartz IV-Leistungen. Viele Familien realisieren aber ihren theoretisch bestehenden Hartz IV-Anspruch nicht und leben in verdeckter Armut ohne Transferleistung. Hier spielt der oft als stigmatisierend empfundene Status eines Hartz IV-Empfängers eine entscheidende Rolle. Gerade Menschen mit Erwerbseinkommen sehen sich nicht als „Fürsorgeempfänger“. Die Leistung Kinderzuschlag ist als Familien- bzw. Kinderleistung deutlich akzeptierter, so dass ein Wahlrecht gerade Familien von Geringverdienern zugute käme, die bisher in verdeckter Armut leben.

E. DGB-Vorschläge und ihre Wirkungen

Die Erhöhung des maximalen Kinderzuschlags auf 200 Euro (Kinder von 0 bis 5 Jahre) und die Einführung von Steigerungsbeträgen für ältere Kinder (236 Euro für Kinder von 6 bis 13 Jahren und 272 Euro ab 14 Jahre) vergrößern die Wirkung des Kinderzuschlags enorm. Denn bisher hatten viele Familien deshalb keinen Anspruch auf Kinderzuschlag, weil sie auch mit dem Kinderzuschlag insgesamt mit ihrem Einkommen die Hartz IV-Bedürftigkeitsgrenze nicht erreichten. Außerdem gibt es bisher keine Altersstaffelung beim Kinderzuschlag. D.h., selbst wenn bisher durch den Kinderzuschlag Hartz IV-Bedürftigkeit vermieden wurde, die Kinder aber die nächst höhere Altersklasse bei den Hartz IV-Regelsätzen erreichen, wachsen sie wieder in die Hartz IV-Bedürftigkeit hinein. Die altersabhängige Differenz der Hartz-Regelsätze

1. Einführung einer Altersstaffelung und Erhöhung des maximalen Kinderzuschlags

für die drei Altersgruppen 0-5 Jahre (215 Euro), 6-13 Jahre (251 Euro) und 14-24 Jahre (287 Euro) beträgt jeweils 36 Euro. Diese unterschiedliche Leistungshöhe soll beim Kinderzuschlag nachvollzogen werden, damit ein dauerhafter Ausstieg aus Hartz IV-Bedürftigkeit gelingen kann. Dadurch wird verhindert, dass Familien nur auf Grund ihrer älter werdenden Kinder wieder zum Hartz IV Fall werden.

Dieser Vorschlag bewirkt ein lineares Auslaufen der Förderung im Zuge der Einkommensanrechnung vom Elterneinkommen. Die Einkommensanrechnung wirkt als „implizite“ Einkommensgrenze. Dadurch wird ein abruptes Auslaufen der Förderung an der Höchststeinkommensgrenze vermieden. Dies ist umso bedeutsamer, als dass mit steigendem Elterneinkommen auch das Wohngeld mit einer hohen Transferentzugsrate (ca. 30 %) ausläuft. Durch ein lineares Auslaufen der Förderung wird zugleich ein kontinuierlicher Erwerbsanreiz gegeben. Bisher ist es so, dass teilweise bei erhöhtem Einkommen der Eltern das Gesamteinkommen des Haushaltes rückläufig ist. Ursächlich hierfür sind die hohen Transferentzugsraten beim Kinderzuschlag und Wohngeld sowie die bisherige Höchststeinkommensgrenze (siehe Anhang, Grafik 1).

Auch die Reduzierung des Mindesteinkommens um 100 Euro auf 800 Euro (Paare) bzw. 500 Euro (Alleinerziehende) trägt zu einer höheren Inanspruchnahme des Kinderzuschlags bei. Das Festhalten an einer (gesenkten) Mindesteinkommensgrenze ist deshalb sinnvoll, weil ohne eigenes Einkommen ein „Überspringen“ der Hartz IV-Bedürftigkeitsgrenze trotz erhöhtem Kinderzuschlag ohnehin nicht möglich ist. Ein Wegfall der Mindestgrenze würde einen Anspruch suggerieren, der tatsächlich nicht besteht.

Außerdem verdeutlicht die Mindesteinkommensgrenze, dass Familien einen wesentlichen Teil ihres Lebensunterhaltes selbst erwirtschaften sollen. Die vorgeschlagenen neuen Grenzen sollen zudem Fehlanreize vermeiden, vorrangig subventionierte Mini- und Midijobs anzunehmen.

Bisher wird Nichterwerbseinkommen zu 100% angerechnet, wodurch das verfügbare Haushaltsgesamteinkommen sinkt, wenn der Entzug von Kinderzuschlag und Wohngeld das steigende eigene Einkommen mehr als ausgleicht (siehe Kap. C). Hauptbetroffene sind bisher Alleinerziehende mit Unterhaltseinkommen. Die vorgeschlagene Reduzierung auf 70% nutzt somit insbesondere Alleinerziehenden und sorgt für einen lineareren Leistungsverlauf beim Kinderzuschlag. Gleichzeitig wird Erwerbseinkommen präferiert, indem im Falle von Erwerbstätigkeit die bisher schon bestehende 50%-Anrechnungsquote beibehalten wird.

Familien können mit diesem Vorschlag auch dann den Kinderzuschlag erhalten, wenn sie mit ihrem Gesamteinkommen unterhalb der Hartz IV-Grenze bleiben. Dies gibt Familien mit geringem Einkommen eine zusätzliche Option, die bisher nur entscheiden können nach dem Motto „Hartz IV oder nichts“. Die Folge ist, dass viele Familien etwa aus Scham auf den Hartz IV-Antrag „verzichten“ und in verdeckter Armut leben, obwohl sie eigentlich Anspruch auf Hartz IV-Leistungen hätten. Diese Gefahr der Bedarfsunterdeckung von Familien wird für schwerwiegender erachtet, als das teilweise gegen das Wahlrecht angeführte Argument, dadurch würden Familien veranlasst, unterhalb des Hartz IV-Niveaus zu leben.

Das Wahlrecht soll es nach dem DGB-Vorschlag erst bei Überschreiten der Mindesteinkommensgrenze geben. Ein wesentlicher Teil des Familieneinkommens muss also selbst erzielt

2. Wegfall der bisherigen Höchststeinkommensgrenze

3. Absenkung der Mindesteinkommensgrenze um 100 Euro

4. Reduzierung der Anrechnungsquote für Nichterwerbseinkommen auf 70%

5. Einführung eines Wahlrechts zwischen Kinderzuschlag und Hartz IV (oberhalb der Mindesteinkommensgrenze)

werden. Ganz ohne eigenes Einkommen könnten Familien auch mit dem verbesserten Kinderzuschlag die Grundsicherung für Arbeitsuchende (Hartz IV-System) nicht verlassen. Die Hartz IV-Bedürftigkeitsgrenze würde ohne eigenes Einkommen zu deutlich unterschritten. Es macht auch arbeitsmarktpolitisch Sinn, wenn arbeitslose Eltern bzw. Elternteile über die Jobcenter erfasst, betreut und vermittelt werden. Ein Wahlrecht unterhalb der Mindesteinkommensgrenze ist auch insofern kritisch, als dass dann auch Familien weit unterhalb der Hartz IV-Bedürftigkeitsgrenze für den Kinderzuschlag optieren könnten, um dem „Hartz IV-Regime“ zu entgehen. Das kann dazu führen, dass die Bedarfe der Kinder bzw. der Familie nicht gedeckt werden.

Aus repräsentativen Befragungen⁶ ist bekannt, dass die Bewertung des Kinderzuschlags im Vergleich zu Hartz IV deutlich positiver ausfällt und viele selbst dann Kinderzuschlag statt Hartz IV beantragen würden, wenn dieser niedriger ausfallen würde. Aber genau dies ist mangels Wahlrecht bisher nicht möglich. Gleichzeitig sollen die Familienkassen verpflichtet werden, nicht nur auf den höheren Anspruch auf Hartz IV-Leistungen hinzuweisen, sondern ein Antrag auf Kinderzuschlag gilt „fristwährend“ auch als Geltendmachung eines Hartz IV-Anspruchs. D.h. Familien sollen auch nach einer „Bedenkzeit“ noch rückwirkend ihren Anspruch auf Hartz IV-Leistungen realisieren können⁷.

Diese Regelung soll verhindern, dass Familien im Zeitablauf wieder unter die Hartz IV-Schwelle rutschen. Die Hartz IV-Regelsätze werden jährlich gemäß der Rentenanpassung und damit der Lohnentwicklung angepasst. Ohne eine gleichzeitige Dynamisierung des Kinderzuschlags würde seine Wirkung als Hartz IV vorgelagerte Sicherung von Jahr zu Jahr abnehmen.

6. Jährliche Anpassung des Kinderzuschlags gemäß Regelsatzentwicklung

Eine **DGB-Sonderauswertung von BA-Daten**⁸ unterstreicht die Wirksamkeit des DGB-Vorschlags zur Vermeidung von Hartz IV-Bedürftigkeit. Im Juni 2009 erhielten 644.000 Alleinerziehende Hartz IV-Leistungen sowie 556.000 Paarhaushalte mit Kindern. Bei den Alleinerziehenden verfügten 128.000 und bei den Paaren 158.000 über eigenes Einkommen (ohne Berücksichtigung von Kindergeld) oberhalb der vom DGB vorgeschlagenen Mindesteinkommensgrenze. Sie sind damit berechtigt, den verbesserten Kinderzuschlag zu beantragen.

Tab. 5 unterstreicht zudem eindrucksvoll, wie viele Eltern bzw. Elternteile im Hartz IV-Bezug arbeiten, obwohl sie mit ihrem Lohn die Familie nicht komplett unterhalten können, sondern ergänzend auf die Fürsorgeleistung angewiesen sind. Sie wollen unabhängig von Hartz IV leben, es fehlt aber an freien Arbeitsplätzen und/oder an einer existenzsichernden Entlohnung. Erwerbseinkommen ist bei den Familien mit einem Einkommen oberhalb der Mindesteinkommensgrenze klar dominant vor Nichterwerbseinkommen. So stammt bei Paaren mit Kindern das selbst erzielte Einkommen in 90% der Fälle mindestens zur Hälfte aus Erwerbstätigkeit.

⁶ Forsa, 2005 und Allensbach Institut für Demoskopie, 2007.

⁷ Dieser Vorschlag knüpft an das frühere Bundessozialhilfegesetz an, wo ein Leistungsanspruch auch ohne Antrag entstand, wenn der Behörde eine Notlage bekannt wurde.

⁸ BA-Statistik, Sonderauswertung auf DGB-Anfrage, Okt. 2009, endgültige Daten für Juni 2009.

Tab. 5: Anzahl Bedarfsgemeinschaften mit Bruttoeinkommen (ohne Kindergeld) von über 500 Euro (Alleinerziehende) bzw. 800 Euro (Paare mit Kindern), darunter überwiegend aus Erwerbstätigkeit

endgültige Daten, Juni 2009

	Insgesamt	davon mit Einkommen >500 bzw. 800 Euro	davon mit Einkommen aus Er- werbstätigkeit >250 bzw. 400 Euro
Alleinerziehende mit einem Kind	396.664	79.943	67.079
Alleinerziehende mit zwei Kindern	179.220	36.430	28.934
Alleinerziehende mit drei Kindern	68.055	10.985	6.454
Gesamt Alleinerziehende	643.939	127.958	102.467
Paar mit einem Kind	241.089	74.446	67.517
Paar mit zwei Kindern	190.113	56.100	50.490
Paar mit drei und mehr Kindern	124.794	27.523	24.228
Gesamt Paare mit Kindern	555.996	158.069	142.235
nachrichtlich Gesamt BGs	3.563.141	-	-

Quelle: BA-Statistik, eigene Berechnungen, Kinder unter 18 Jahre

Mit einem ausgebauten Kinderzuschlag würde der Sprung aus Hartz IV-Abhängigkeit für die in Tab. 6 ausgewiesenen Familien mit einem bisherigen Hartz IV-Anspruch unterhalb der Summe des neuen, also erhöhten Kinderzuschlags und des Wohngelds ermöglicht. Denn mit dem Ausscheiden aus Hartz IV werden diese Familien wohngeldberechtigt. Das Gros der in Tab. 6 gelisteten Familien würde mit dem neuen Kinderzuschlag seine Hartz IV-Bedürftigkeit beenden. Welche Familien genau, hängt neben der Kinderzahl auch vom Alter der Kinder und insbesondere von der Höhe des individuellen Wohngeldanspruchs ab. Man kann davon ausgehen, dass weitgehend alle Familien mit einem bisherigen Hartz IV-Anspruch unterhalb von 400 Euro ihre Hartz IV-Bedürftigkeit beenden. Oberhalb von 400 Euro Hartz IV-Leistungen bis etwa 800 Euro Hartz IV-Anspruch gelingt dies noch weitgehend für Paare und Alleinerziehende mit mindestens zwei Kindern. Insgesamt würden nach DGB-Schätzung etwa 189.000 Familien (Bedarfsgemeinschaften) mit rund einer halben Million Kinder rechnerisch mit dem erhöhten Kinderzuschlag ihre Hartz IV-Bedürftigkeit beenden können. Durch das neue Wahlrecht kommen weitere Familien und Kinder in ähnlicher Größenordnung hinzu, die dann ebenfalls vom Kinderzuschlag profitieren können.

Tab. 6: Anzahl Bedarfsgemeinschaften mit Bruttoeinkommen größer 500 Euro (Alleinerziehende) bzw. 800 Euro (Paare mit Kindern) nach Höhe Gesamtleistungsanspruch*

endgültige Daten, Juni 2009

	> 0 bis 200 Euro	> 200 bis 400 Euro	> 400 bis 600 Euro	> 600 bis 800 Euro	> 800 bis 1000 Euro	> 1000 Euro	
Alleinerziehende mit einem Kind	15.965	26.916	23.935	9.022	2.715	1.217	
Alleinerziehende mit zwei Kindern	4.337	7.937	10.518	8.659	3.368	1.512	
Alleinerziehende mit drei Kindern	614	1.306	2.157	3.041	2.256	1.584	
Paar mit einem Kind	10.890	20.908	20.807	12.984	5.236	3.343	
Paar mit zwei Kindern	5.197	11.021	14.957	13.313	7.159	4.292	
Paar mit drei und mehr Kindern	1.693	3.397	5.343	6.340	5.267	5.419	
Gesamt	38.696	71.485	77.717	53.359	26.001	17.367	∑ 284.625

Quelle: BA-Statistik, eigene Berechnungen, Kinder unter 18 Jahren

* ALG II / Sozialgeld inklusive Mehrbedarfe und Unterkunftskosten

Hintergrund:

Der Kinderzuschlag wurde bereits zur rot-grünen Regierungszeit Anfang 2005 eingeführt und dann zu Zeiten der Großen Koalition zwei Mal verbessert. D.h., beide Volksparteien unterstützen dieses Instrument grundsätzlich. Trotzdem konnten sie sich in der letzten Wahlperiode nicht dazu durchringen, Vorschläge des DGB und von Wohlfahrts- und Familienverbänden zu weiteren Verbesserungen z.B. hinsichtlich eines Wahlrechts oder für Alleinerziehende umzusetzen. In den Wahlprogrammen für die Bundestagswahl 2009 wurden Verbesserungen beim Kinderzuschlag in Aussicht gestellt, ohne jedoch konkreter zu werden. Die Koalitionsvereinbarung der schwarz-gelben Regierung kündigt eine Erhöhung von Kinderfreibetrag und Kindergeld an, schweigt aber zum Kinderzuschlag⁹. Eine Erhöhung des Kindergeldes verbessert die Einkommenslage von Familien im Hartz IV-Bezug in aller Regel nicht, da die Erhöhungsbeträge voll als Einkommen auf das Sozialgeld (Hartz IV-Leistung für Kinder) angerechnet werden. Außerdem sind Kindergelderhöhungen nicht zielgenau auf einkommensschwache Familien ausgerichtet und damit teuer. Die vorgesehene Erhöhung um 20 Euro wird knapp 4 Mrd. Euro kosten plus erhebliche Steuermindereinnahmen aufgrund der vorgesehenen Erhöhung des Kinderfreibetrags mit sich bringen. Die SPD trat kurz vor der Wahl für einen Ausbau des Kinderzuschlags ein, der kurzfristig 300.000 Kinder zusätzlich aus der Hartz IV-Bedürftigkeit holen sollte¹⁰. Auch die Linke tritt für eine Ausweitung des Kinderzuschlags ein. Was bisher fehlt, ist ein konkretes Konzept hinsichtlich einer Erweiterung. Dieses legt der DGB nun vor. Die fiskalischen und Verteilungswirkungen des DGB-Vorschlags werden in einem Projekt der Hans Böckler Stiftung untersucht. Mit Ergebnissen ist im Frühjahr 2010 zu rechnen. Eine erste Schätzung des DGB geht von einem Bruttoaufwand für den neuen Kinderzuschlag von 3 bis 4 Mrd. Euro aus. Der Nettoaufwand ist aufgrund eingesparter Hartz IV-Kosten deutlich geringer. Vom neuen Kinderzuschlag können nach DGB-Schätzung etwa 3 Mio. Kinder profitieren. Diese Kinder (und ihre Familien) können mit dem DGB-Konzept ihre Hartz IV-Bedürftigkeit beenden oder es handelt sich um Familien, die bisher ein Einkommen knapp oberhalb des Hartz IV-Niveaus erzielen. Da die Einkommensgruppe zwischen 1.000 und 1.500 Euro (Netto) Lohneinkommen dicht besetzt ist, hilft dies gerade vielen Geringverdienern. Wie viele von diesen Gering- und teilweise sogar Normalverdienern ihren dann bestehenden Anspruch auf Kinderzuschlag realisieren werden, ist schwierig zu simulieren. Daher kann die Wirkungsabschätzung zunächst nur vorläufig sein. Auf jeden Fall ist der neue Kinderzuschlag gezielt auf Familien von Gering- und Normalverdienern zugeschnitten. Das Verarmungsrisiko „wegen Kindern“ wird deutlich vermindert.

⁹ Überraschend kündigte Ministerin von der Leyen am 20.11.09 eine Ausweitung des Kinderzuschlags durch die Einführung eines Wahlrechts an, wodurch 200.000 bis 350.000 Kinder zusätzlich erreicht werden sollen (dpa-Ticker).

¹⁰ dpa-Ticker vom 10.09.09.

Anhang

Graphisch dargestellt werden zwei Beispielfälle (Paar und Alleinerziehende mit Erwerbseinkommen, jeweils mit 2 Kindern unter 6 Jahren). Ausgewiesen wird das verfügbare (Netto-) Einkommen des gesamten Haushalts (y-Achse) in Abhängigkeit vom Bruttoerwerbseinkommen (x-Achse). Sozialversicherungsbeiträge sind ebenso berücksichtigt wie Kindergeld- und Wohngeldansprüche; der Steuertarif für 2010 liegt zugrunde.

Die Kurven weisen den Status Quo aus, die Hartz IV-Bedürftigkeitsgrenze¹¹ und den Einkommensverlauf mit der vom DGB vorgeschlagenen Reform des Kinderzuschlags.

Die Grafiken wurden von Frau Irene Becker erarbeitet, die zusammen mit Herrn Richard Hauser die HBS-Studie durchführt.

Lesehilfe zu Grafik 1 (erwerbstätiges Paar mit 2 Kindern unter 6 Jahren):

Der Verlauf der Kurve „Kinderzuschlag-Reform“ zeigt, dass der DGB-Vorschlag Familien mit einem Bruttoeinkommen von ca. 1.000 bis 3.100 Euro im Vergleich zum Status Quo besserstellt. Begünstigt werden also gezielt Niedrigverdiener, wobei auch im mittleren Einkommensbereich noch moderate Verbesserungen erzielt werden. Die maximale Besserstellung gegenüber dem Status Quo beträgt 250 Euro, mit steigendem Einkommen läuft die Transferleistung linear aus.

Der zweite große Vorteil besteht darin, dass der bisher zwischen 2.100 und 2.500 Euro Bruttoarbeitseinkommen bestehende „Knick“ im Nettoeinkommensverlauf zugunsten eines lineareren Verlaufs „ausgebügelt“ wird. Diese Bruchstelle resultierte bisher aus der kumulierten Transferentzugsrate von Kinderzuschlag (mit Höchsteinkommensgrenze) und Wohngeld und bewirkte eine negative Gesamteinkommensentwicklung bei steigendem Erwerbseinkommen. Dieser negative Erwerbsanreiz ist jetzt beseitigt.

Lesehilfe zu Grafik 2 (alleinerziehendes Elternteil, erwerbstätig, 2 Kinder unter 6 Jahren):

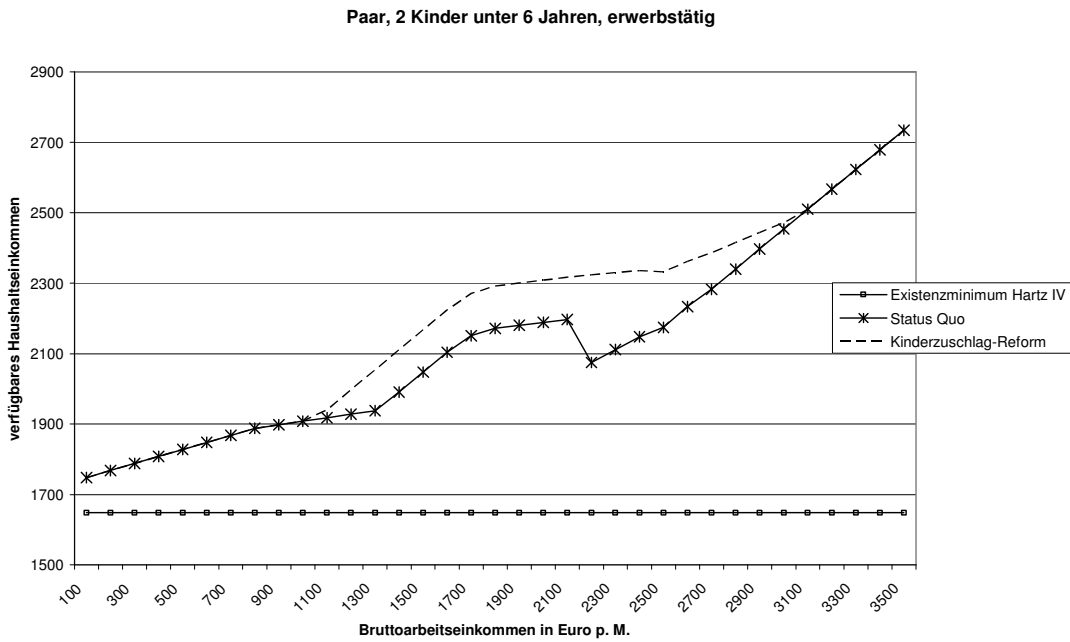
Das DGB-Konzept führt zu einer Besserstellung von Alleinerziehenden im Vergleich zum Status Quo in der Einkommensspanne 900 Euro bis 2.900 Euro. Die Besserstellung beträgt in Abhängigkeit vom Erwerbseinkommen meist deutlich über 100 Euro und maximal 240 Euro. Oberhalb eines Bruttoeinkommens von ca. 1.500 Euro bis 2.000 Euro bleibt das verfügbare Einkommen ungefähr konstant, denn die Abgabenbelastung (Steuer und Sozialversicherung) und die Transferentzugsrate von Kinderzuschlag und Wohngeld gleichen sich mit den steigenden Nettoerwerbseinkommen in etwa aus. Bei einem Bruttoerwerbseinkommen von 2.000 Euro besteht kein Wohngeldanspruch mehr, so dass das verfügbare Einkommen mit steigendem Erwerbseinkommen ebenfalls wieder steigt.

Im Status Quo zeigt sich bei einem Bruttoerwerbseinkommen von 2.000 Euro ein Rückgang im Gesamteinkommen, der erst bei einem Arbeitseinkommen von ca. 2.300 Euro wieder kompensiert ist. Verantwortlich hierfür ist der (wegen Überschreitung der Höchsteinkommensgrenze) wegfallende Kinderzuschlag, der durch den Nettolohnanstieg nicht kompensiert wird.

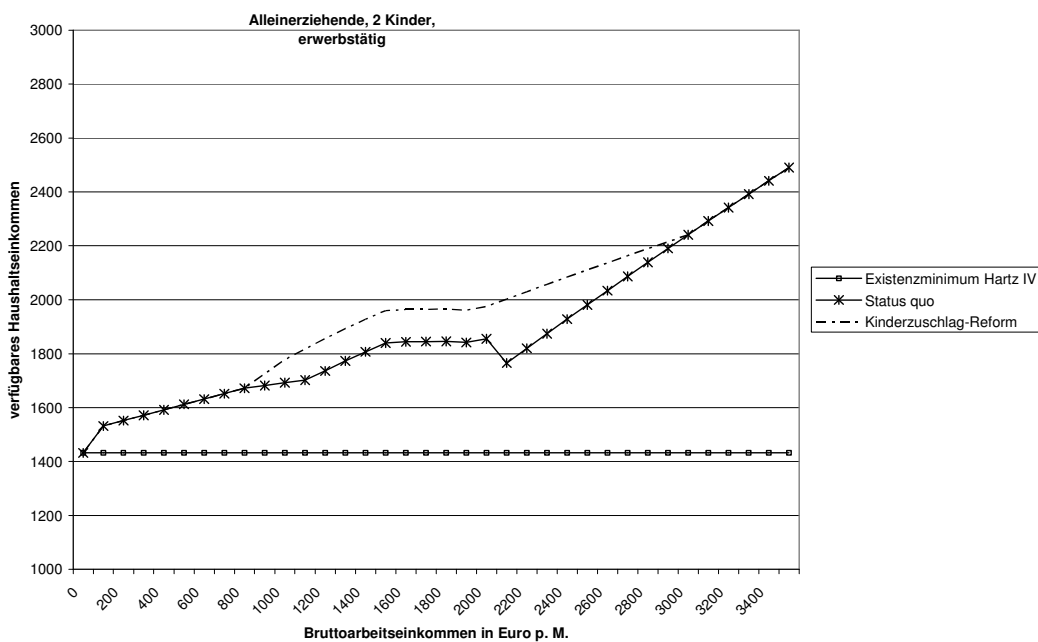
¹¹ Ohne Berücksichtigung des Mehrbedarfs Erwerbstätigkeit; an Unterkunftskosten wurden die fortgeschriebenen durchschnittlichen Ausgaben bei Sozialhilfeempfängern zugrunde gelegt; 3. Armuts- und Reichtumsbericht 2008, S. 333.

Die Hartz IV-Bedürftigkeitsgrenze für den dreiköpfigen Haushalt liegt bei 1.432 Euro. Darin enthalten sind der nach dem SGB II gewährte Mehrbedarf wegen Alleinerziehung (126 Euro) und angenommene Wohnkosten incl. Heizung von 513 Euro. Der von der Höhe des Erwerbseinkommens abhängige Einkommensfreibetrag ist in der Status Quo-Kurve und im Reformvorschlag zum Kinderzuschlag eingerechnet¹².

Grafik 1



Grafik 2



¹² Nicht hingegen in der Kurve „Existenzminimum Hartz IV“.

Impressum

Herausgeber: DGB Bundesvorstand

Bereich Arbeitsmarktpolitik

Henriette-Herz-Platz 2

10178 Berlin

www.dgb.de

ais@dgb.de

verantwortlich: Annelie Buntenbach

erarbeitet von: Dr. Wilhelm Adamy, Johannes Jakob, Silvia Helbig, Ingo Kolf

Stand: November 2009

Rückfragen: Dr. Wilhelm Adamy, Ingo Kolf

Telefon: 030-24060 754

Telefax: 030-24060 771

**DGB-Ratgeber: Hilfen für Beschäftigte mit geringem Einkommen
Wohngeld – Kinderzuschlag – Hartz IV**

Niedrige Einkommen, Teilzeit, Minijob, Kurzarbeit für viele Beschäftigte reicht das Einkommen allein nicht. Doch Niedrigverdienern und Familien mit Kindern bietet der Staat Hilfen an. Zusätzlich zum Einkommen kann Wohngeld, Kinderzuschlag (zusätzlich zum Kindergeld) oder - wenn dies nicht reicht - Hartz IV bezogen werden. Der Ratgeber erläutert die Grundlagen für diese ergänzenden Hilfen, außerdem gibt es Berechnungshilfen und Checklisten, die helfen abzuschätzen, ob ein Antrag lohnt oder nicht. Durch die vorgelagerten Leistungen kann in vielen Fällen Hartz IV -Bedürftigkeit vermieden werden.

-- > DGB-Online-Bestellsystem: www.dgb-bestellservice.de; Broschüre DGB21345, 84 Seiten DIN A5, Einzelexemplar 1 Euro, ab 20 Stück 0,70 Euro jeweils zuzüglich Versandkosten.