



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Dossier

Kinderzuschlag

Gesetzliche Regelung und
Möglichkeiten zur Weiterentwicklung

**Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen
im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend**

Dossier

Kinderzuschlag

Gesetzliche Regelung und
Möglichkeiten zur Weiterentwicklung

Erstellt durch:

Prognos AG

Im Auftrag:

Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen

im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

April 2008

Autoren:

Dr. Michael Böhmer

Michael Steiner

Inhalt

I. Ziel und Regelungen des Kinderzuschlags	4
1.1. Regelungen im Status quo	5
1.2. Weiterentwicklung	7
II. Wirkungen des Kinderzuschlages im Status quo	9
2.1. Inanspruchnahme und Bewilligungen	9
2.2. Inanspruchnahme und Leistungshöhe.....	10
2.3. Kinderzuschlag und Wohngeld.....	12
2.4. Akzeptanz und Informationsstand.....	12
III. Herausforderungen und Ziele für eine Weiterentwicklung	14
IV. Konzept des BMFSFJ für einen erweiterten Kinderzuschlag	19
V. Gesetzentwurf der Bundesregierung	21
VI. Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Kinderzuschlags	23
VII. Fazit	25

I.

Ziel und Regelungen des Kinderzuschlags

[◀ Inhalt](#)[◀ zurück](#)[weiter ▶](#)

Um Eltern Anreize zu geben, Beschäftigung aufzunehmen bzw. fortzusetzen wurde im Zuge der Reformen zur Modernisierung des Arbeitsmarktes der Kinderzuschlag eingeführt. Der Kinderzuschlag ist Ausdruck des Leitbildes, Förderung mit Anforderung zu verbinden. Damit der Kinderzuschlag seine Anreizwirkung voll entfalten kann, muss die entsprechende Infrastruktur zur Betreuung von Kindern bedarfsgerecht zur Verfügung stehen.

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

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

Die Bundesagentur für Arbeit ist für die Durchführung des Kinderzuschlags zuständig.

Die Ziele, die mit der Einführung des Kinderzuschlags erreicht werden sollten, lassen sich wie folgt **zusammen fassen**:

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

¹ SGB-II-Statistik der BA

1.1 Regelungen² im Status quo

Eltern haben für ein in ihrem Haushalt lebendes, unter 25-jähriges unverheiratetes Kind Anspruch auf einen Kinderzuschlag, wenn

- sie für dieses Kind Kindergeld beziehen,
- sich ihr nach SGB II anrechenbares Einkommen bzw. Vermögen in einem Korridor zwischen so genannter Mindest- und Höchsteinkommensgrenze bewegt und
- durch den Zuschlag Hilfebedürftigkeit nach SGB II vermieden wird.

Der Kinderzuschlag beträgt für jedes zu berücksichtigende Kind maximal 140 Euro monatlich. Wenn ein Anspruch für mehrere Kinder besteht, wird aus den einzelnen Kinderzuschlägen ein Gesamtkinderzuschlag. Die Befristung der Bezugsdauer des Kinderzuschlages auf 36 Monate ist zum 1.1.2008 aufgehoben worden, um im Bedarfsfall auch eine längerfristige Unterstützung im Hinblick auf die Einkommensrealität – gerade im Niedriglohnsektor – zu ermöglichen. Zu berücksichtigendes Einkommen bzw. Vermögen des Kindes mindert den Kinderzuschlag ebenso wie zu berücksichtigendes Einkommen oder Vermögen der Eltern, das oberhalb der Mindesteinkommensgrenze liegt.

Höchst- und Mindesteinkommensgrenze

Der Kinderzuschlag setzt voraus, dass der Elternteil/die Eltern über ein bestimmtes Mindesteinkommen verfügen. Dieses Einkommen muss ausreichend sein (ohne Wohn- und Kindergeld), um den eigenen Bedarf ohne den Bedarf der Kinder zu decken. Reicht das Einkommen nicht aus, um den Bedarf der Eltern zu decken, besteht kein Anspruch auf Kinderzuschlag.

Wird die Mindesteinkommensgrenze zwar erreicht, überschreitet das zu berücksichtigende Einkommen jedoch eine bestimmte Höhe, besteht ebenfalls kein Anspruch auf den Kinderzuschlag, da die Eltern bereits ohne diese Leistung in der Lage sind, neben ihrem eigenen Bedarf den Bedarf ihrer Kinder zu decken. Die Mindesteinkommensgrenze entspricht der Summe der Regelleistungen, der anteiligen Wohnkosten³ und des typisierten Mehrbedarfs (in der Praxis vor allem bei Alleinerziehenden) im Rechtskreis des SGB II.

Die Höchsteinkommensgrenze ergibt sich aus dem Betrag der Mindesteinkommensgrenze zuzüglich des Gesamtkinderzuschlags. Der Gesamtkinderzuschlag wird aus der Summe der ggf. um Kindeseinkommen oder Kindesvermögen geminderten Kinderzuschläge gebildet.

Vermeidung von Hilfebedürftigkeit

Durch die Zahlung des Kinderzuschlags soll Hilfebedürftigkeit vermieden werden. Das setzt erstens voraus, dass ohne den Kinderzuschlag Hilfebedürftigkeit gegeben ist und zweitens, dass dies durch den Kinderzuschlag unter Einbeziehung von Wohngeld nicht mehr der Fall ist.

² Der Kinderzuschlag nach § 6a BKGG gilt in der Fassung der Bekanntmachung der Neufassung vom 17.07.2007 (BGBl. I S. 1450), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18.12.2007 (BGBl. S. 3022).

³ Die anteiligen Wohnkosten (KdU + Heizung) werden in Anlehnung an die entsprechenden Aufteilungsschlüssel im jeweils letzten Existenzminimumsbericht der Bundesregierung aufgeteilt.

Dies bedeutet: Die Summe aus anrechenbarem Einkommen der Eltern, Kindergeld, Kinderzuschlag und Wohngeld muss den Fürsorgebedarf des Haushaltes decken bzw. übersteigen.

Höhe des Kinderzuschlags

Der Kinderzuschlag wird für jedes berücksichtigungsfähige Kind einzeln berechnet und beträgt bis zu 140 Euro im Monat.

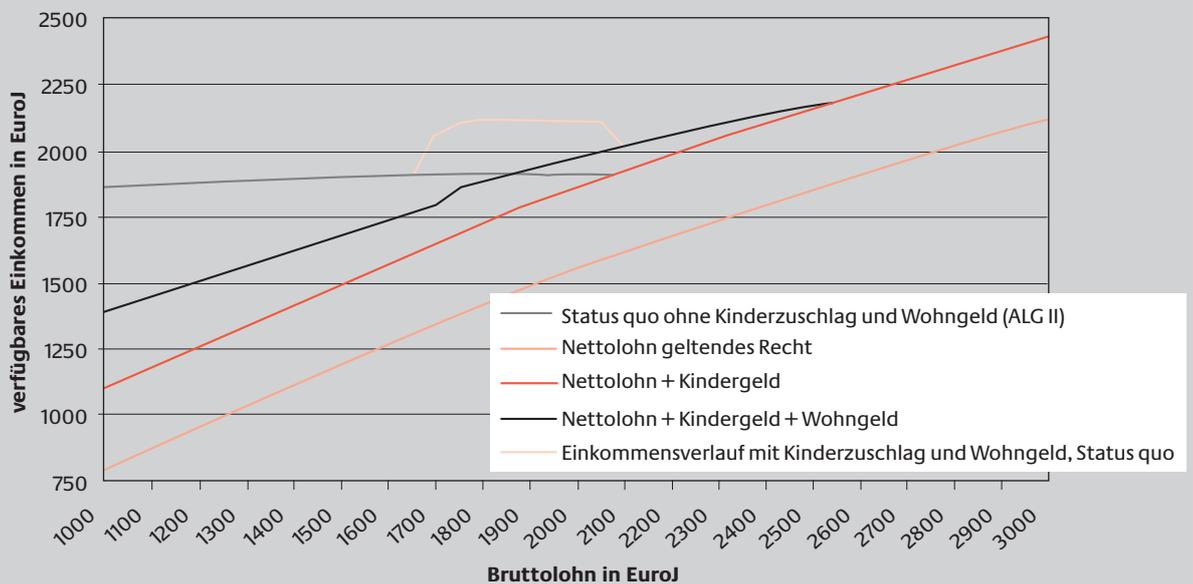
Der um Einkommen des Kindes evtl. geminderte höchst mögliche (Gesamt-)Kinderzuschlag wird im nächsten Schritt um das die Mindesteinkommensgrenze übersteigende Elterneinkommen reduziert. Die Minderung erfolgt um

- den vollständigen übersteigenden Betrag, wenn das Einkommen nicht aus Erwerbstätigkeit entstanden ist (z. B. Arbeitslosengeld, Rente),
- je 7 Euro für je 10 Euro Überschreitung aufgrund eines Einkommens aus Erwerbstätigkeit (Abschmelzrate 70 Prozent).

Leistungsverlauf des Kinderzuschlags im Status quo

Die nachfolgende Grafik stellt den Leistungsverlauf am Beispiel eines Ehepaares mit zwei Kindern unter 14 Jahren und einer Warmmiete von 559 Euro dar.

Abbildung 1-1
Leistungsverlauf des Kinderzuschlags im Status quo
Ehepaar, 2 Kinder unter 14 Jahre, Warmmiete 559 EuroJ



Quelle: BMFSFJ

Der Einkommensverlauf – in diesem Beispiel – mit Kinderzuschlag und Wohngeld erhöht bei einem Bruttoeinkommen von rund 1.700 Euro zunächst deutlich das verfügbare Einkommen auf rund 2.050 Euro. Bis zur Höchsteinkommensgrenze bleibt das verfügbare Einkommen relativ stabil bei rund 2.100 Euro (Plattform) um dann schnell – aufgrund der Überschreitung der Höchsteinkommensgrenze – auf gut 2.000 Euro abzufallen (Abbruchstelle). Erst mit einem Bruttoeinkommen von rund 2.300 Euro wird das Niveau des verfügbaren Einkommens von ca. 2.100 Euro wieder erreicht. Die

Transferentzugsrate beläuft sich somit in dem Bereich nach der Abbruchstelle auf über 100 Prozent und die Arbeitsanreize sind entsprechend negativ.

Zusammenfassende Darstellung des geltenden Rechts:

- ▮ Kinderzuschlag pro Kind bis zu 140 Euro monatlich wird um Einkommen und Vermögen des Kindes gemindert, Summe der Kinderzuschläge bildet den Gesamtkinderzuschlag
- ▮ Mindesteinkommen orientiert sich am Bedarf der Eltern (ohne Wohn- und Kindergeld in Höhe der Summe der Arbeitslosengeld II-Regelleistungen, des anteiligen Wohnbedarfs und ggf. des Mehrbedarfs)
- ▮ Keine Überschreitung der Höchsteinkommengrenze (Mindesteinkommen zzgl. des Gesamtkinderzuschlags)
- ▮ Vermeidung von Hilfebedürftigkeit
- ▮ Minderung des Gesamtkinderzuschlags um das zu berücksichtigende Einkommen und Vermögen der Eltern, soweit die Mindesteinkommengrenze überschritten wird.
- ▮ Bei Einkommen aus Erwerbstätigkeit beträgt die Abschmelzrate 70%

1.2 Weiterentwicklung

Im Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 ist eine kontinuierliche Weiterentwicklung des bestehenden Kinderzuschlags vereinbart. Dadurch soll die Kinderarmut reduziert und die Leistung vereinfacht, transparent und entbürokratisiert werden. Die Ausstiegsanreize aus der Arbeitslosigkeit und eine systematische Integration in den Arbeitsmarkt sollen verstärkt und Eltern soll ermöglicht werden, ohne Bezug von Arbeitslosengeld II für ihre Kinder zu sorgen.

Der Kinderzuschlag erfüllt nach Ansicht der Koalitionspartner diese Anforderungen und erreicht seine Zielgruppe unter der Voraussetzung einer Weiterentwicklung und Ausweitung.

Das Bundeskabinett hat am 19. März 2008 Eckpunkte zur Weiterentwicklung des Kinderzuschlags beschlossen. Mittlerweile liegt der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Weiterentwicklung des Kinderzuschlags vor. Dieser sieht folgende Änderungen vor:

- ▮ Die Mindesteinkommengrenze wird auf einheitliche Beträge von 900 Euro brutto für Paare und 600 Euro brutto für Alleinerziehende festgesetzt und damit erheblich abgesenkt. Als Einkommen werden mit Ausnahme des Wohngelds und des Kindergelds alle Einnahmen berücksichtigt.
- ▮ Die bisherige am elterlichen Bedarf orientierte Mindesteinkommengrenze bleibt als Bemessungsgrenze erhalten. Ab dieser Grenze sind nach § 11 Abs. 2 SGB II bereinigte Einkommen anzurechnen (also Brutto-Einkommen abzüglich von Steuern und Sozialabgaben, Erwerbstätigenfreibetrag etc.).
- ▮ Der Kinderzuschlag setzt weiterhin voraus, dass durch ihn Hilfebedürftigkeit im Sinne des SGB II vermieden wird.
- ▮ Bei Erwerbseinkommen werden von jedem verdienten Euro nur noch 50 Cent, statt 70 Cent, auf den Kinderzuschlag angerechnet (Abschmelzrate 50%).

Aus Sicht des Kompetenzzentrums familienbezogene Leistungen ergeben sich für den Kinderzuschlag folgende Zielsetzungen für die Weiterentwicklung:

- ▮ Der Erwerbsanreiz für Eltern, die besondere Schwierigkeiten haben, für den Bedarf der gesamten Familie ein ausreichendes Einkommen zu erzielen, soll gestärkt werden.

- | Negative Erwerbsanreize (derzeit durch komplizierte Einstiegsgrenzen, die Abschmelzrate von 70 Prozent und Höchstinkommensgrenze) sollen vermieden werden.
- | Der Berechtigtenkreis soll durch ein Wahlrecht gegenüber dem Arbeitslosengeld II und ein gleitendes Auslaufen der Leistung ausgeweitet werden.
- | Die Prüfung des Anspruchs soll wesentlich vereinfacht, die Transparenz erhöht werden.
- | Der Kinderzuschlag wird wesentlicher Bestandteil einer Neuregelung im Niedrigeinkommensbereich. Er soll zugleich als eigenständige Familienleistung erhalten bleiben.

Die Bausteine für die Umsetzung eines Konzeptes, das den o. g. Zielsetzungen gerecht wird, finden sich ausführlich in Kapitel 4.

II.

Wirkungen des Kinderzuschlages im Status quo

[◀ Inhalt](#)[◀ zurück](#)[weiter ▶](#)

Empirische Erkenntnisse zur Inanspruchnahme und den Auswirkungen des Kinderzuschlages ergeben sich aus den Statistiken der Bundesagentur für Arbeit. Die Bewertung des Kinderzuschlages aus Sicht der Antragstellenden war Gegenstand einer Evaluationsstudie, die im Auftrag des Bundesministeriums für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) im Jahr 2005 von forsa – Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen – durchgeführt wurde. Die Akzeptanz des Kinderzuschlages in der Bevölkerung kann aus regelmäßigen repräsentativen Befragungen des Instituts für Demoskopie Allensbach abgeleitet werden, die dieses im Auftrag des Kompetenzzentrums für familienbezogene Leistungen laufend durchführt und die nachfolgend dargestellt werden.

2.1 Inanspruchnahme und Bewilligungen

In der Zeit vom 1. Januar 2005 bis zum 31. Dezember 2007 wurden insgesamt 993.787 Anträge auf Kinderzuschlag gestellt. 121.613 Anträge wurden positiv beschieden. In Bezug auf die erledigten Anträge ergibt sich eine Bewilligungsquote von 12,9 Prozent. Im Dezember 2007 betrug der Anteil der bewilligten Anträge 18,2 Prozent. Im Jahr 2007 lagen die eingehenden Anträge bei rund 14.000 pro Monat.

Die Gründe für die Ablehnung von Anträgen auf Kinderzuschlag lassen sich in zwei Kategorien aufteilen:

- fallbezogene Gründe, die die Bedarfsgemeinschaft betreffen (Einkommengrenzen, Vermeidung der Hilfebedürftigkeit etc.), und
- kindbezogene Gründe (Einkommen und Vermögen des Kindes, Alter des Kindes, verwandtschaftliche Beziehung zur antragstellenden Person).

Fallbezogener Ablehnungsgrund ist vorrangig die Unterschreitung der Mindesteinkommengrenze. Eine Ablehnung aus Gründen, die sich auf das Kind beziehen, traf im Jahr 2007 nur auf 9 Prozent der abgelehnten Anträge zu. Auffällig ist der deutliche Rückgang der Ablehnung aufgrund der Überschreitung der Höchstgrenze im Jahr 2007 von nur noch 5 Prozent gegenüber 15 Prozent im Jahr 2005. Dass mehr als die Hälfte der Anträge aufgrund der Unterschreitung des Mindesteinkommens abgelehnt werden, gilt es für die weitere Diskussion zu beachten.

Im ersten Jahr nach Einführung der Leistung, also bis Dezember, 2005 hatten bundesweit 6,8 Prozent aller Bezieher von Kindergeld einen Antrag auf Gewährung von Kinderzuschlag gestellt. Davon wurden 10,2 Prozent bewilligt. Die regionalen Unterschiede waren dabei relativ groß; so lag 2005 die Bewilligungsquote in NRW bei 13,5 Prozent und in Sachsen bei 6,5 Prozent. Im Jahr 2007 bewegte sich die Bewilligungsquote zwischen 11 Prozent in Sachsen-Anhalt und Thüringen und 22 Prozent in Bayern und Nordrhein-Westfalen.

2.2 Inanspruchnahme und Leistungshöhe

Die Ausgaben für den Kinderzuschlag sind von 103,5 Mio Euro im Jahr 2005 auf 138,6 Mio Euro im Jahr 2006 gestiegen. Dieser Anstieg ist im Wesentlichen auf die Anlaufschwierigkeiten im Jahr 2005 zurückzuführen. Im Jahr 2007 sind die Ausgaben auf 108,8 Mio Euro zurückgegangen. Insbesondere aufgrund des konjunkturellen Aufschwungs und den damit einhergehenden höheren Nettolöhnen sind viele Familien vor allem mit einem und zwei Kindern nicht mehr auf den Kinderzuschlag angewiesen.

Die Gesamtausgaben für den Kinderzuschlag im Jahr 2006 kommen 124.000 Kindern in 49.000 Haushalten zugute. Im Jahr 2007 werden 100.000 Kinder in 36.000 Haushalten erreicht. Der Kinderzuschlag stärkt insbesondere die Einkommenssituation von Mehrkindfamilien.

Den nachfolgenden Ausführungen liegt der Bericht von forsa zur Evaluation des Kinderzuschlags zugrunde.

Inanspruchnahme

Der Kinderzuschlag zielt auf gering verdienende erwerbstätige Eltern mit minderjährigen Kindern. Diese Gruppe wird weitestgehend auch erreicht. Die große Mehrheit dieser Familien (82 Prozent) verfügt über Erwerbseinkommen aus nichtselbständiger Arbeit. Nur ein kleiner Teil der Kinderzuschlag-Beziehenden ist teilzeiterwerbstätig, bei Alleinerziehenden 27 Prozent und bei Antragstellern mit Partner einer oder beide in 10 Prozent der Fälle. In 14 Prozent der Fälle wird Arbeitslosengeld I bezogen.

Die Evaluation des Kinderzuschlags aus dem Jahr 2005 kommt zu dem Schluss, dass zu diesem Zeitpunkt der Kinderzuschlag noch zu keiner signifikanten Erhöhung der Erwerbstätigkeit geführt hat. Die prioritären Gründe dafür, dass trotz Wunsch nach verstärkter Erwerbstätigkeit, diese noch nicht realisiert wurde, waren

- die fehlenden Arbeitsplatzangebote sowie
- fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten.

Im Status quo werden überproportional viele Mehrkindfamilien gefördert. Die durchschnittliche Kinderzahl je Empfänger betrug im Jahr 2006 rund 2,5, im Jahr 2007 betrug sie 2,8 (Bundesagentur für Arbeit und Schätzungen des Fraunhofer-Instituts für Angewandte Informationstechnik).

Tabelle 2-1: Verteilung der Kinderzahl im Kinderzuschlag und im Kindergeld im Jahr 2007 in Prozent

Fälle nach Kinderzahl	Kinderzuschlag	Kindergeld
1 Kind	13%	51%
2 Kinder	36%	37%
3 Kinder	30%	10%
4 Kinder	13%	2%
5 und mehr Kinder	8%	1%
Gewichteter Durchschnitt der Kinderzahl	2,8	1,7

Quelle: Bestandsstatistik der Bundesagentur für Arbeit (Grundlage für die Berechnung zum Kinderzuschlag sind die laufenden Fälle in 2007) und Schätzungen des Fraunhofer-Instituts für Angewandte Informationstechnik,

Der Kinderzuschlag fördert im Status quo insbesondere Familien mit Kindern im Alter von bis zu drei Jahren (51 Prozent). Familien mit noch nicht schulpflichtigen Kindern machen rund 2/3 der Kinderzuschlagsfamilien aus.

**Tabelle 2-2
Alter des jüngsten Kind in Empfängerfamilien**

	Kinderzuschlagempfängerfamilien mit jüngstem Kind im Altern von ... bis zu ... Jahren			
	3 Jahren	6 Jahren	12 Jahren	über 12 Jahren
Anteil an KiZu Empfängerfamilien	51%	15%	28%	6%

Quelle: Schätzungen des Fraunhofer-Instituts für Angewandte Informationstechnik, Mai 2007

Die Familien, deren Antrag bewilligt wurde, sind im Schnitt finanziell besser gestellt, als diejenigen, deren Antrag abgelehnt wurde. Die Meisten verfügen über ein Nettoeinkommen (inkl. aller Sozial- und Transferleistungen) zwischen 1.600 und 2.400 Euro (Tabelle 2-3).

Tabelle 2-3: Haushaltsnettoeinkommen von Beziehern von Kinderzuschlag pro Monat, in Euro

Monatliches Haushaltsnettoeinkommen in Euro	Anteil in %
unter 800	1
800 bis unter 1.200	3
1.200 bis unter 1.600	14
1.600 bis unter 2.000	27
2.000 bis unter 2.400	29
2.400 bis unter 2.800	9
2.800 und mehr	9

Quelle: forsa, 2005

Für die Mehrheit der Leistungsempfänger hat sich die finanzielle Situation durch den Kinderzuschlag stark (10 Prozent) oder zumindest etwas (57 Prozent) verbessert. Vor allem für die Haushalte mit mehreren Kindern hat der Kinderzuschlag häufig für eine deutliche Verbesserung der Einkommenssituation gesorgt.

Die Höhe der Verbesserung der Einkommenssituation ist in starkem Maße von der Anzahl der Kinder abhängig. Etwa zwei Drittel der Kinderzuschlag-Beziehenden, die den Kinderzuschlag laufend erhalten, erhalten einen Kinderzuschlag zwischen 71 Euro und 280 Euro. Schätzungen des Fraunhofer-Instituts für Angewandte Informationstechnik zum durchschnittlichen Zahlbetrag im Jahr 2006 belaufen sich auf 238 Euro je Familie und 93 Euro pro Kind im Monat. Für das Jahr 2007 werden 252 Euro je Familie und 91 Euro pro Kind und Monat angenommen.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick zur Leistungshöhe:

Tabelle 2-4: Höhe des Kinderzuschlages für laufende Fälle in 2007

Höhe des Kinderzuschlages für laufenden Fälle im Jahr 2007	Anteil in %
0 bis 70 Euro	3,6
71 bis 140 Euro	18,3
141 bis 210 Euro	20,1
211 bis 280 Euro	23,6
281 bis 350 Euro	11,9
351 bis 420 Euro	10,6
Mehr als 421 Euro	12,0

Quelle: Daten der Bundesagentur für Arbeit; Mittelwert der monatlichen Bestandszahlen

2.3 Kinderzuschlag und Wohngeld

Der Anspruch auf Kinderzuschlag und Wohngeld besteht in der Regel gleichzeitig. Wohngeld wird für Haushalte – die kein Arbeitslosengeld II beziehen – zur wirtschaftlichen Sicherung als Zuschuss zu den Wohnkosten gezahlt.

Kinderzuschlag und Wohngeld führen wegen unterschiedlicher Einkommensanrechnungen dazu, dass das verfügbare Einkommen mit Überschreitung der Mindesteinkommensgrenze zunächst stark ansteigt und dann bei weiterem Hinzuverdienst der Kinderzuschlag mit 70 Prozent und das Wohngeld mit 30 bis 40 Prozent abgeschmolzen werden. Dies führt dazu, dass trotz Hinzuverdienst das verfügbare Einkommen unverändert bleibt und in einigen Fällen sogar sinkt.

2.4 Akzeptanz und Informationsstand

Der Kinderzuschlag wird in repräsentativen Befragungen sowohl von den Betroffenen als auch den Bürgerinnen und Bürgern in Deutschland positiv bewertet.

Die Einschätzung der Betroffenen

Laut der forsa-Evaluation aus dem Jahr 2005 bewerten fast alle Kinderzuschlag-Beziehenden (90 Prozent) den Kinderzuschlag insgesamt positiv.

Bei den Kinderzuschlag-Beziehenden (sowie bei allen Antragstellenden) zeigt sich eine eindeutige Präferenz für die Familienleistung Kinderzuschlag im Vergleich zur Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II.

Tabelle 2-5: Bevorzugter Sozialtransfer

	Wenn Sie frei wählen könnten, was würden Sie vorziehen?	
	Kinderzuschlag	Arbeitslosengeld II
Antrag bewilligt	59%	12%
Antrag abgelehnt	48%	14%

Differenz zu 100% entspricht der Antwort: „weiß nicht“, „egal“

Quelle: forsa, S. 40, 2005

Den eigenen Informationsstand schätzte die Mehrheit (68 Prozent) aller Befragten im Jahr 2005 noch gering ein. Die Hälfte der Antragstellenden hat durch Freunde und Bekannte und mehr als ein Drittel über Medien vom Kinderzuschlag erfahren.

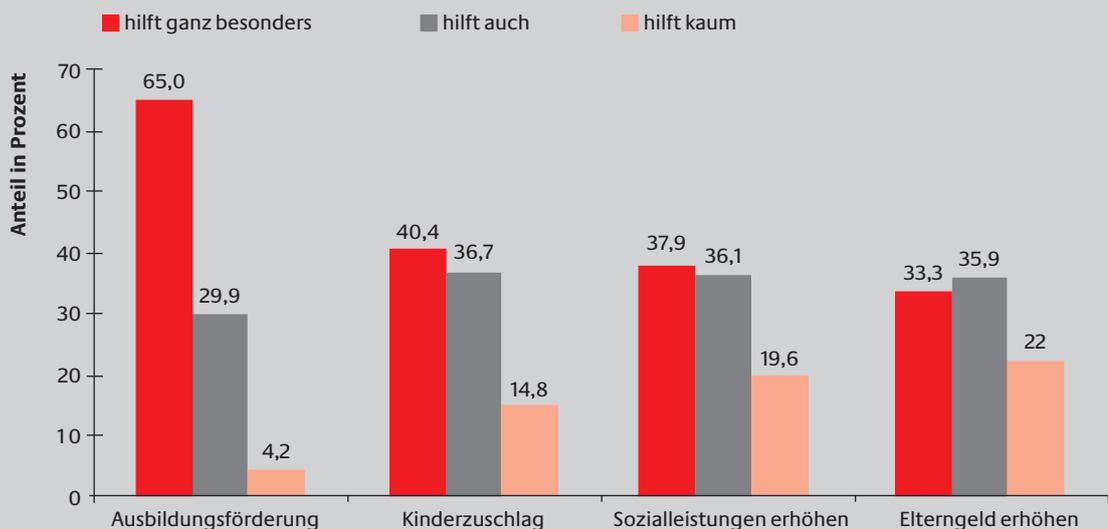
Die Einschätzung der Bevölkerung

Einer aktuellen repräsentativen Bevölkerungsbefragung des Allensbach-Instituts (November 2007) zufolge wünschen sich rund 79 Prozent der Bundesbürger, dass vom Staat insbesondere „Familien mit Kindern, die trotz eines eigenen Einkommens nicht genügend Geld für den Lebensunterhalt zur Verfügung haben“, unterstützt werden.

Von der Bevölkerung wird der Kinderzuschlag als besonders wichtiges Instrument angesehen, wie vom Armutsrisiko betroffenen Familien wirksam geholfen werden kann. In einem Ranking unterschiedlicher Leistungsmöglichkeiten wird der Kinderzuschlag nach Leistungen zur Unterstützung beim Schulbesuch als prioritäre Geldleistung genannt (Abbildung 2-1)

Abbildung 2-1: Befragungsergebnisse zur Akzeptanz familienbezogener Leistungen

Frage: Es wird ja zur Zeit darüber diskutiert, wie man armen Familien in Deutschland am besten helfen könnte. Hier sind einmal einige Vorschläge dazu aufgeschrieben. Bitte beurteilen Sie, je nachdem ob Sie sagen:



- Ausbildungsförderung: dass man Schüler aus armen Familien finanziell unterstützt wenn sie einen höheren Schulabschluss machen wollen (z. B. Schüler-BAFÖG)
- Kinderzuschlag: gering verdienende Familien mit Kindern so unterstützen, dass sie keine Sozialhilfe beantragen müssen (z.B. durch die Erhöhung des Kinderzuschlages)
- Elterngeld: das Elterngeld für arme Familien erhöhen

Quelle: Institut für Demoskopie Allensbach, 2007

◀ Inhalt

◀ zurück

weiter ▶

III.

Herausforderungen und Ziele für eine Weiterentwicklung

[◀ Inhalt](#)[◀ zurück](#)[weiter ▶](#)

Die Zielsetzungen des Kinderzuschlags, Familien mit eigenem Erwerbseinkommen aus dem Regelungsbereich des SGB II herauszuholen, werden auf breiter Basis akzeptiert. Mit dem heutigen Kinderzuschlag wurde dieses Ziel im Jahr 2007 für 36.000 Familien mit 100.000 Kindern erreicht. Die hohe Quote abgelehnter Anträge auf Kinderzuschlag verdeutlicht, dass der Bedarf, diese Familienleistung statt einer Bedürftigkeitsleistung zu beziehen, sehr hoch ist.

Um die Ziele des Kinderzuschlags besser zu erreichen, stellen sich eine Reihe von Aufgaben.

3.1 Reichweite und Transparenz des Kinderzuschlags

Wie eingangs erwähnt, besteht eine große Diskrepanz zwischen der Nachfrage und der Inanspruchnahme des Kinderzuschlags, die in der äußerst hohen Ablehnungsquote der Anträge zum Ausdruck kommt. Das Antrags- und Bewilligungsverfahren ist ausgesprochen kompliziert und die Transparenz für die Antragsteller über ihre Anspruchsberechtigung gering. So stellt mit 53 Prozent die Unterschreitung der Mindesteinkommensgrenze den häufigsten Ablehnungsgrund dar.⁴ Hier tritt also der für eine Transferleistung ungewöhnliche Fall auf, dass die Leistung wegen zu geringen Einkommens nicht gewährt wird.

Dies ist insbesondere deshalb bedenklich, da ausweislich einer Befragung unter Beziehern des Kinderzuschlags 35 Prozent der Befragten auch dann den Kinderzuschlag vorzögen, wenn sie dadurch etwas weniger Geld zur Verfügung hätten als durch den Bezug von Leistungen des SGB II.⁵ Hier wird also dem Ziel, keine Bedürftigkeitsleistung empfangen zu müssen, Vorrang gegenüber einer Maximierung staatlicher Unterstützung eingeräumt.

3.2 „Aufstocker“

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

⁴ Bestandsstatistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

⁵ Meurer, Dirk und Florian Wenzel (2005): Evaluation des Kinderzuschlags, Studie im Auftrag des Bundesministeriums Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

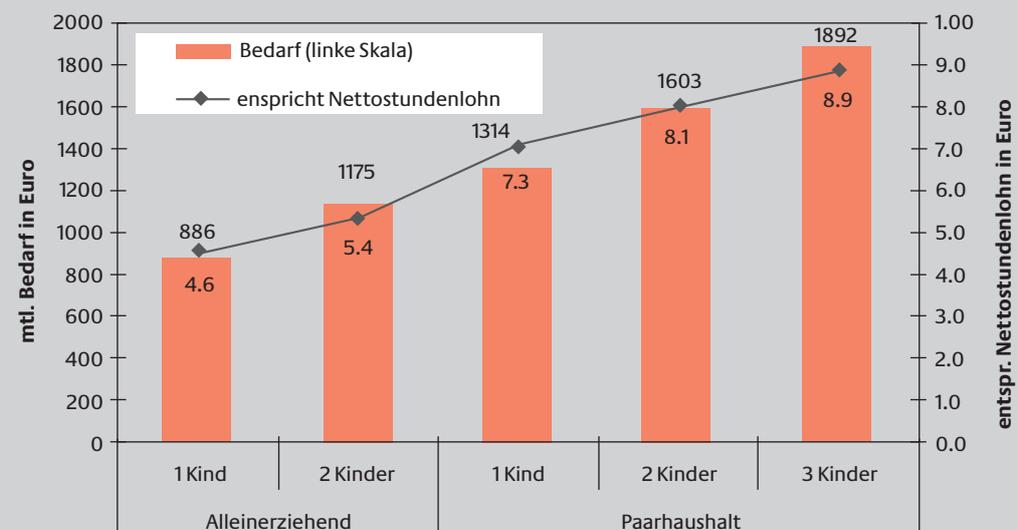
Die Frage, ob ein eigenes Einkommen zum Lebensunterhalt im Sinne des Niveaus der Grundsicherung ausreicht, stellt sich in Abhängigkeit vom Familientyp. Den geringsten Bedarf im Sinne des Grundsicherungsniveaus haben Alleinstehendenhaushalte. Dieser bemisst sich nach dem Regelsatz für Alleinstehende in Höhe von 347 Euro monatlich und den anteiligen Kosten der Unterkunft in Höhe von 250 Euro (Tabelle 3-1). Die Sätze für weitere Haushaltsmitglieder fallen geringer aus. Gleichwohl steigt der Bedarf mit jedem weiteren Haushaltsmitglied. Damit ist das Erwerbseinkommen, das notwendig ist, um nicht auf SGB-II-Leistungen angewiesen zu sein, gerade bei Mehrkindfamilien vergleichsweise hoch.

Tabelle 3-1: Regelleistungen und Kosten der Unterkunft

	mtl. Leistung in Euro	Anteil an der Regelleistung in %
Regelleistung		
Alleinstehende	347	100
Paare	624	90
je Kind zw. 14 u. 25 Jahren	278	80
je Kind bis 14 Jahre	208	60
Kosten der Unterkunft		
Alleinstehende	250	
Paare	401	
je Kind	81	

In der Folge sind es vor allem Haushalte mit Kindern, die trotz (Vollzeit-) Erwerbstätigkeit auf ergänzende Leistungen angewiesen sind. So liegt der monatliche Bedarf eines Paares mit zwei bzw. drei Kindern bei 1.600 Euro bzw. 1.900 Euro (Abbildung 3-1). Um ein solches Einkommen selbst zu erwirtschaften, ist rechnerisch eine Vollzeittätigkeit mit einem Nettostundenlohn zwischen etwa 8 Euro und 9 Euro erforderlich.⁶

Abbildung 3-1: Bedarf zum Lebensunterhalt und korrespondierender Nettostundenlohn, nach Familientypen, in Euro monatlich



Anmerkung: Annahme Vollzeittätigkeit mit 160 Stunden pro Monat.

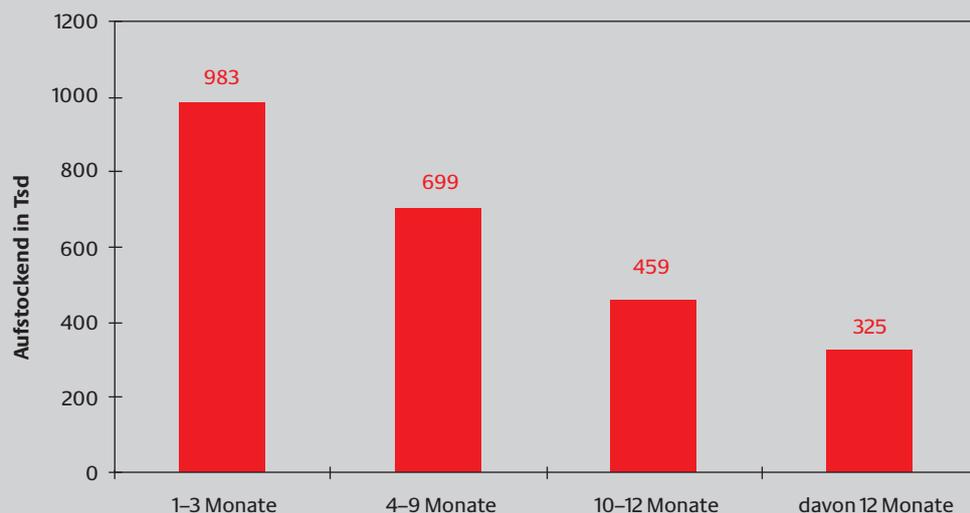
⁶ Diese Rechnung berücksichtigt das Kindergeld, abstrahiert jedoch von anderen möglichen Leistungen wie z. B. dem Wohngeld.

Aktuelle empirische Untersuchungen bestätigen, dass insbesondere (Mehrkind-)Familien, in denen zumindest eine Person erwerbstätig ist, auf ergänzende SGB-II-Leistungen angewiesen sind. Eine Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)⁷ zeigt, dass im Jahr 2005 jahresdurchschnittlich 880 Tsd. Erwerbstätige auf Unterstützungsleistungen nach dem SGB II angewiesen waren. Dies entspricht 17,5 Prozent der erwerbsfähigen Leistungsbezieher. Davon ging jedoch die Mehrzahl einer geringfügigen Beschäftigung nach.

Hinter der jahresdurchschnittlichen Zahl verbergen sich insgesamt 2,1 Mio unterschiedlicher Personen, die – zumindest für kurze Zeit – im Jahr 2005 während des Leistungsbezugs beschäftigt waren. Betrachtet man nur die Leistungsbezieher mit Kindern, so fällt der Anteil der Aufstocker mit rund 36 Prozent (Anfang 2007) deutlich höher aus. Dieser Anteil entspricht 480.000 Bedarfsgemeinschaften, davon ein Drittel Alleinerziehende und zwei Drittel Paare.

Ob das Phänomen der Aufstocker ein gesellschaftlich relevantes Problem darstellt, ist vor allem von der individuellen Dauer dieser Phase abhängig. Sofern Aufstocker rasch den Leistungsbezug beenden können, kann dieser Zeitraum als – möglicherweise notwendige – Anlaufphase in einer neuen Beschäftigung betrachtet werden, die der Einzelne schnell überwinden kann. Erst wenn trotz einer Vollzeitbeschäftigung dauerhaft ergänzende Leistungen bezogen werden, kann sich Handlungsbedarf ergeben. Es zeigt sich, dass fast die Hälfte der 2,1 Mio Aufstocker diese Phase nach höchstens drei Monaten beendet hat (Abbildung 3-2). Langfristige Aufstocker (zwölf Monate oder mehr) stellen mit etwa 325 Tsd. Leistungsbeziehern (15 Prozent) eine geringe Minderheit dar. Von diesen waren nur 21 Prozent oder 69 Tsd. Personen vollzeitbeschäftigt.

Abbildung 3-2: Aufstocker nach Dauer in Monaten, in Tsd., 2005



Quelle: IAB

⁷ Bruckmeier, Kerstin et al.(2007): Aufstocker – bedürftig trotz Arbeit, IAB Kurzbericht Nr. 22 vom 30.11.2007.

Insgesamt ist die Mehrheit der Aufstocker geringfügig beschäftigt; sie verbleiben häufig relativ lange im Leistungsbezug. Die Mehrheit der Vollzeitbeschäftigten hingegen bezieht nur kurzfristig ergänzende SGB-II-Leistungen.

Die unterschiedlichen materiellen Bedarfe nach Familientypen lassen allerdings vermuten, dass sich dieser allgemeine Befund für Familien differenzierter darstellt. In der Tat befinden sich Familien trotz einer Vollzeitbeschäftigung deutlich häufiger in einer lang andauernden Aufstockerphase als dies bei Haushalten ohne Kinder der Fall ist. So lebten im Jahr 2005 unter den Vollzeitbeschäftigten, die länger als neun Monate ergänzende Leistungen bezogen (127 Tsd.), 80 Prozent in einem Paarhaushalt, 51 Prozent lebten in einem Paarhaushalt mit Kindern. Anders stellt sich die Situation unter den kurzfristigen Leistungsbeziehern mit Vollzeitbeschäftigung dar. Hier ist eine Mehrheit von 55 Prozent alleinstehend.

Deutliche Unterschiede zeigen sich auch hinsichtlich der Erwerbstätigkeit von SGB-II-Beziehern nach Familientyp. So erzielen unter den Bedarfsgemeinschaften von Alleinstehenden nur 15 Prozent ein eigenes Einkommen aus Erwerbstätigkeit (Stand jeweils Anfang 2007), bei Alleinerziehenden liegt dieser Anteil mit 25 Prozent deutlich höher. Ein vergleichbares Bild zeigt sich bei Paarhaushalten. Hier belaufen sich die entsprechenden Erwerbstätigenquoten auf 40 Prozent bei Paaren ohne Kinder und 48 Prozent bei Paaren mit Kindern. Es wird deutlich, dass Familien, die Leistungen nach SGB II beziehen, trotz der zeitlichen Beanspruchung durch ihre Kinder häufiger einer Erwerbstätigkeit nachgehen als entsprechende Haushalte ohne Kinder.

Diese Erkenntnis zusammen mit der überdurchschnittlich langen Aufstockerphase von Familien zeigt, dass es ihnen offenbar nicht an Bemühungen, ein eigenes Einkommen zu erzielen, fehlt. Gleichwohl haben sie es schwer, Bedürftigkeit zu überwinden. Dies spricht dafür, eine mögliche Unterstützung für Aufstockerhaushalte in einem ersten Schritt auf diejenigen mit Kindern zu fokussieren. Soweit für die Bedürftigkeit erhöhte Bedarfe für die Kinder von Bedeutung sind, vermag das Instrument des Kinderzuschlags einen wichtigen Beitrag zu leisten, Familien aus dem ergänzenden Leistungsbezug herauszuholen.

3.3 Transferenzugsrate und Arbeitsanreize

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

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

Hinzu kommt, dass der in der Regel parallel zum Kinderzuschlag bestehende Anspruch auf Wohngeld bei steigendem Einkommen ebenfalls abgeschmolzen wird, und zwar mit Raten von 30 bis 40 Prozent (Abschnitt 2.3). Beides zusammen führt dazu, dass sich Familien, solange sie Kinderzuschlag beziehen, durch zusätzliches Arbeitseinkommen in aller Regel finanziell nicht besser stellen können. In manchen Konstellationen führt zusätzliches Erwerbseinkommen sogar zu einem Rückgang des verfügbaren Einkommens der Familie.

Problematisch ist darüber hinaus, dass es an der Höchsteinkommensgrenze zu einer Abbruchstelle kommt. Da bis zu dieser Grenze der Kinderzuschlag noch nicht vollständig abgeschmolzen ist, entfällt er bei Überschreiten abrupt. In der Folge stellen sich Familien, die sich gerade oberhalb der Höchsteinkommensgrenze befinden, schlechter als Familien mit weniger eigenem Einkommen, die sich noch im Leistungskorridor des Kinderzuschlags befinden. Je nach Familientyp muss das eigene Bruttoeinkommen um mehrere hundert Euro ansteigen, um den abrupten Verlust an der Abbruchkante zu kompensieren. In diesem Bereich beläuft sich mithin die Transferentzugsrate auf über 100 Prozent und die Arbeitsanreize sind entsprechend negativ.

IV.

Konzept des BMFSFJ für einen erweiterten Kinderzuschlag

[◀ Inhalt](#)[◀ zurück](#)[weiter ▶](#)

Unter Berücksichtigung der vorstehend beschriebenen Defizite verfolgte das BMFSFJ mit dem ursprünglichen Konzept des erweiterten Kinderzuschlags folgende Ziele:

- ! konsequente Verbesserung der Erwerbsanreize und Verstetigung des Einkommensverlaufs
- ! Ausweitung des Berechtigtenkreises durch ein Wahlrecht gegenüber dem Arbeitslosengeld II und ein gleitendes Auslaufen der Leistung
- ! Vereinfachung der Antragstellung und -prüfung

Diesen Zielen dienen als zentralen Bestandteile des erweiterten Kinderzuschlags der Verzicht auf die Mindesteinkommensgrenze und die Höchsteinkommensgrenze sowie eine angemessene Reduzierung der Transferentzugsrate.

Verzicht auf Mindest- und Höchsteinkommensgrenzen

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

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

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

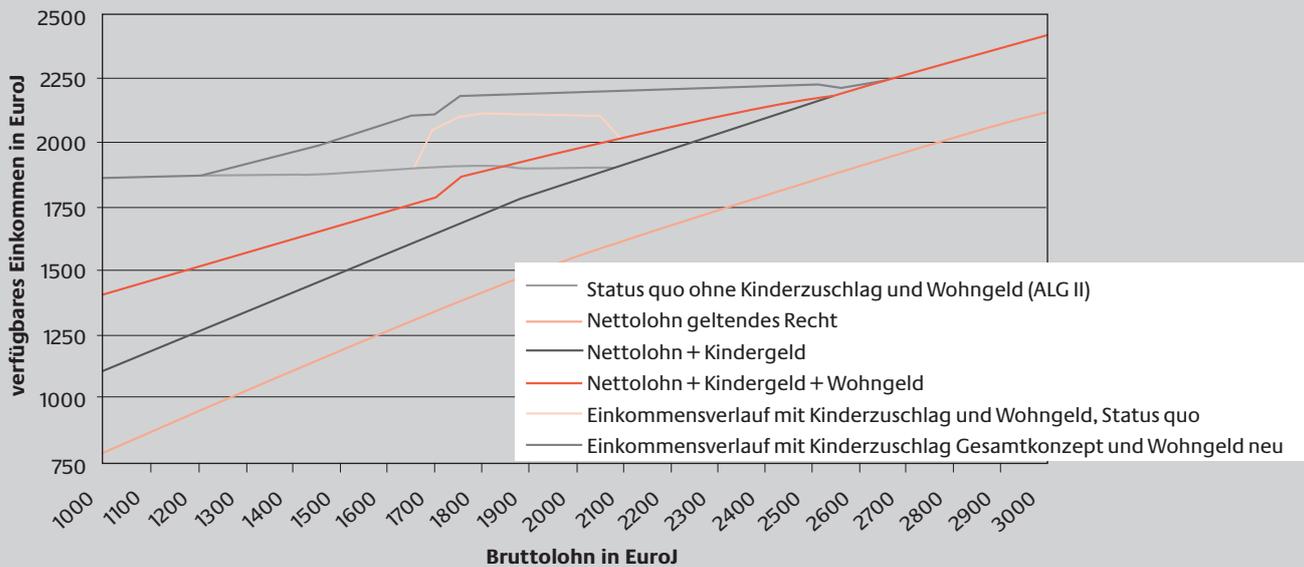
Verringerung der Abschmelzrate

Um stetige Einkommensverläufe zu ermöglichen und gleichzeitig weitere Anreize zur Steigerung des eigenen Einkommens zu setzen, muss flankierend zur Lockerung der Einkommensgrenzen die Transferenzzugsrate reduziert werden. Der Vorschlag sieht vor, diese Abschmelzrate von heute 70 auf 50 Prozent zu reduzieren. Damit ist auch unter Berücksichtigung der Abschmelzung des Wohngeldes gewährleistet, dass steigende Bruttoeinkommen stets zu steigenden verfügbaren Einkommen führen. Einkommensplateaus wie im Status quo werden vermieden.

Durch den erweiterten Kinderzuschlag werden deutlich mehr Kinder erreicht, die Arbeitsanreize werden durch stetige Einkommensverläufe verbessert und keine Familie gegenüber dem Status quo schlechter gestellt (Abbildung 4-1, exemplarisch für ein Ehepaar mit zwei Kindern). Mit diesem umfassenden Reformmodell würden nach Schätzungen des Fraunhofer-Instituts für Angewandte Informationstechnik durch den Kinderzuschlag zusätzlich 560 000 Kinder (derzeit 100.000 Kinder) erreicht. Die fiskalischen Mehrbelastungen für Bund, Länder und Gemeinden belaufen sich auf zusätzlich 474 Mio Euro netto (im Einzelnen vgl. Tabelle 6-1).

Abbildung 4-1: Kinderzuschlag im Status quo und Gesamtkonzept, Wirkungen auf die Einkommensverläufe

Ehepaar, 2 Kinder unter 14 Jahre, Warmmiete 559 Euro!



Quelle: BMFSFJ

Mit diesem Vorschlag liegt ein umfassendes wirkungsorientiertes Konzept vor, mit dem die Problemlagen des bestehenden Kinderzuschlags allerdings unter Einsatz deutlich höherer Haushaltsmittel in allen Punkten überwindbar erscheinen.

V.

Gesetzentwurf der Bundesregierung

◀ Inhalt

◀ zurück

weiter ▶

Mittlerweile liegt der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Weiterentwicklung des Kinderzuschlags vor. Danach wird die Mindesteinkommensgrenze auf einheitliche Beträge von 900 Euro brutto für Paare und 600 Euro brutto für Alleinerziehende festgesetzt und die Abschmelzrate für Erwerbseinkommen von 70 auf 50 Prozent abgesenkt. Damit wird erreicht, dass Familien, für die der Bezug des Kinderzuschlags günstiger ist als Arbeitslosengeld II, obwohl sie die bisherige Mindesteinkommensgrenze nicht erreichen, künftig Anspruch auf den Kinderzuschlag haben.

Zugleich wird mit der neuen Untergrenze sichergestellt, dass nur Familien den Kinderzuschlag erhalten, die selbst einen deutlichen Beitrag zu ihrem verfügbaren Einkommen aufbringen.

Für den dargestellten Kurvenverlauf bedeutet dies, dass das verfügbare Einkommen von Ehepaaren mit 2 Kindern im Beispiel ab Bruttolöhnen von rund 1300 Euro im Monat nunmehr kontinuierlich ansteigt; sie erhalten statt Arbeitslosengeld II nunmehr Wohngeld und Kinderzuschlag. Der Einkommensanstieg stärkt die Erwerbsanreize in diesen Einkommensbereichen. Die gleichzeitige Absenkung der Abschmelzrate sichert auch in den höheren Einkommensbereichen einen durchgehenden Arbeitsanreiz.

Durch die geplante Erhöhung des Wohngeldes zum 1. Januar 2009 wird die positive Wirkung für Geringverdiener verstärkt. Für das Wohngeld sind Verbesserungen durch die Anhebung der Tabellen-Werte um 8 Prozent und der Miethöchstbeträge um 10 Prozent sowie die Einführung einer zu berücksichtigenden Heizkostenkomponente von 50 Cent pro qm normierter Wohnfläche vorgesehen.

Durch die Weiterentwicklung des Kinderzuschlags im Zusammenspiel mit den Wohngeldverbesserungen ergeben sich folgende Mehrkosten:

Tabelle 5-1: Regelleistungen und Kosten der Unterkunft

	Bund	Länder	Gemeinden	Zusammen
Mehrausgaben Kinderzuschlag	+252			+252
Mehrausgaben Wohngeld	+77,5	+77,5		+155
Minderausgaben ALG II	-110		-196	-306
Zusammen	+219,5	+77,5	-196	+101

(Angaben in Mio. Euro)

Insgesamt werden mit einem auf diese Weise verbesserten Kinderzuschlag rund 250.000 Kinder und über 100.000 Haushalte erreicht. Das bedeutet eine Steigerung bei den Haushalten gegenüber dem Status quo um ca. 200 %.

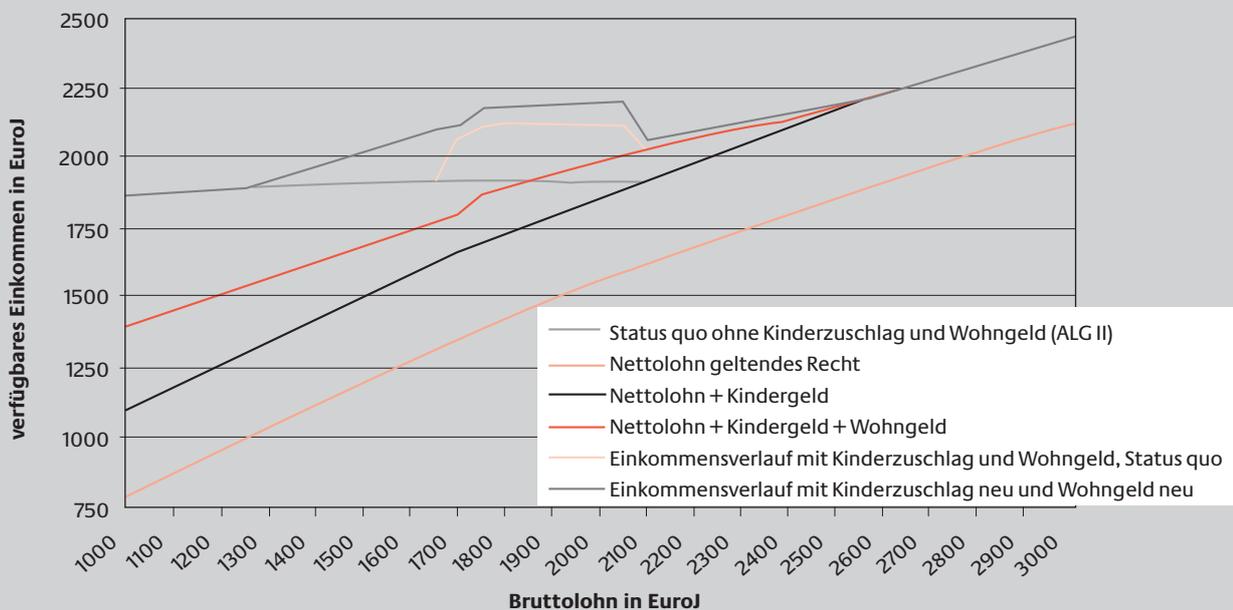
Nach dem Gesetzentwurf einschließlich der geplanten Verbesserungen beim Wohngeld ergibt sich für den Familientyp Ehepaar (Alleinverdiener) mit 2 Kindern unter 14 Jahren (bei einer Warmmiete von 559 Euro) im Einkommensbereich von rund 1300 Euro bis rund 2050 Euro ein spürbarer und kontinuierlicher Anstieg des verfügbaren Einkommens bei steigendem Bruttoeinkommen. Zugleich wird in großen Einkommensbereichen ein durchgehender Erwerbsanreiz sichergestellt (Kurvenverlauf unten in Abbildung 5-1).

Die neue Mindesteinkommensgrenze bei gleichzeitiger Verbesserung des Wohngeldes führt im Beispiel eines Ehepaares mit 2 Kindern unter 14 Jahren, einer Warmmiete von 559 € und einem Bruttoeinkommen von 1600 € im Monat zu einer Erhöhung des verfügbaren Einkommens um 150 Euro. Derzeit hat das Paar mit Arbeitslosengeld II ein verfügbares Einkommen von 1909 € (1274 € netto/Kindergeld/327 € ALG II/kein Kinderzuschlag). Nach der Änderung beträgt das verfügbare Einkommen mit Wohngeld und dem ungekürzten Kinderzuschlag 2059 € (1274 € netto/Kindergeld/197 € Wohngeld neu/280 € Kinderzuschlag).

Die Abschmelzrate für Erwerbseinkommen von noch 50 Prozent bei gleichzeitiger Verbesserung des Wohngeldes führt im Beispiel eines Ehepaares mit 2 Kindern unter 14 Jahren, einer Warmmiete von 559 € und einem Bruttoeinkommen von 2000 € im Monat zu einer Erhöhung des verfügbaren Einkommens um 74 Euro. Derzeit hat das Paar mit einem Kinderzuschlag von 126 € ein verfügbares Einkommen in Höhe von 2110 € (1554 € netto/Kindergeld/122 € Wohngeld/126 € Kinderzuschlag). Nach den Änderungen steigen Kinderzuschlag und Wohngeld und damit das verfügbare Einkommen um 74 € an; das verfügbare Einkommen beträgt dann 2184 € (netto/Kindergeld/166 € Wohngeld neu, 152 € Kinderzuschlag).

Abbildung 5-1: Kinderzuschlag im Status quo und Änderungen im Gesetzentwurf im Zusammenspiel mit den geplanten Verbesserungen beim Wohngeld, Wirkungen auf die Einkommensverläufe

Ehepaar, 2 Kinder unter 14 Jahre, Warmmiete 559 Euro!



VI.

Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Kinderzuschlags

◀ Inhalt

◀ zurück

weiter ▶

Der vorliegende Gesetzentwurf ist ein wesentlicher Schritt zur Verwirklichung deutlicher Verbesserungen des Kinderzuschlags und tritt voraussichtlich am 1. Oktober 2008 in Kraft. Ab 1. Januar 2009 verstärken sich die Wirkungen durch die Verbesserungen im Wohngeldrecht (Schritt 2).

Auch die weiteren Modellvorstellungen des BMFSFJ eignen sich für eine schrittweise Umsetzung sowohl nach Maßgabe der politischen Prioritäten etwa im Zusammenspiel mit anderen Leistungen für den Niedrigeinkommensbereich als auch der verfügbaren Haushaltsmittel. Bei Umsetzung aller denkbaren Reformschritte bestünde das Potenzial, mit dem Kinderzuschlag insgesamt 660.000 Kinder zu erreichen. Dies hätte im Vergleich zur Regelung im Status Quo Mehrkosten für Bund, Länder und Gemeinden in Höhe von 474 Mio. Euro netto zur Folge.

Aus der nachfolgende Tabelle (Tabelle 6-1) lassen sich die Wirkungen der einzelnen Schritte entnehmen. Sie baut auf den Kosten des Kinderzuschlags im Status quo mit rund 110 Mio. Euro für den Bund bei 100.000 erreichten Kindern und 36.000 erreichten Familien auf.

Tabelle 6-1: Stufenmodell zur Reform des Kinderzuschlags

Schritt	Kinderzuschlagsregelung	Mehrkosten in Mio. Euro gegenüber Status quo	Erreichte Kinder/Familien insgesamt
1	Gesetzentwurf (Absenkung Mindesteinkommensgrenze auf 900/600 Euro und 50% Abschmelzrate, altes Wohngeld) in Kraft ab 1.10.2008	87 netto (Bund +182 Länder +46 Gemeinden -141)	220.000/86.000
2	Gesetzentwurf plus neues Wohngeld in Kraft ab 1.1.2009	101 netto (Bund +219,5 Länder +77,5 Gemeinden -196)	250.000/106.000
3	Schritt 1 + 2 plus Wahlrecht bzw. Wegfall der Voraussetzung der Vermeidung von Hilfebedürftigkeit	320 netto (Bund +447 Länder +84 Gemeinden -211)	410.000/190.000
4	Schritt 1 bis 3 plus vollständiger Wegfall Mindesteinkommensgrenze	401 netto (Bund +606 Länder +163 Gemeinden -368)	539.000/237.000
5	Schritt 1 bis 4 plus Wegfall Höchsteinkommensgrenze	474 netto (Bund +772 Länder +165 Gemeinden -371)	660.000/287.000

Auf den Gesetzentwurf und der Wohngelderhöhung aufbauend könnte durch Weiterentwicklung in der kommenden Legislaturperiode im dritten Schritt ein Wahlrecht zwischen Kinderzuschlag und ALG II eingeführt werden, um stärker Familien und Kinder aus der sog. „verdeckten Armut“ zu unterstützen. Wer einen erheblichen Beitrag zur Deckung seines Bedarfs leistet, sollte sich für den Kinderzuschlag entscheiden können, wenn er diesen gegenüber Leistungen nach dem SGB II bevorzugt.

Schließlich könnte je nach politischer Prioritätensetzung die Mindesteinkommensgrenze ganz entfallen (Schritt 4) und die Höchsteinkommensgrenze aufgegeben werden (Schritt 5).

Für den Verzicht auf die Mindesteinkommensgrenze sprechen neben Gründen der Verwaltungsvereinfachung die erhöhte Entscheidungsfreiheit der Berechtigten. Geprüft werden könnte auch, die Mindesteinkommensgrenze lediglich weiter abzusenken, aber durch die Festlegung eines Betrages etwa von 800 Euro brutto für Paare dennoch sicherzustellen, dass die Berechtigten einen erheblichen Beitrag zur Bedarfsdeckung durch Erwerbsarbeit leisten.

Die Aufgabe der Höchsteinkommensgrenze und damit eine Öffnung nach oben würde dem unter Anreizgesichtspunkten wichtigen Ziel eines durchgehenden Einkommensverlaufs Rechnung tragen. Die bisherige Abbruchkante würde vermieden, die Wirkung der Leistung entscheidend verbessert und eine Verwaltungsvereinfachung erreicht. Als Gegenargument wird genannt, dass durch die Öffnung nach oben auch Eltern, die mit ihrem Einkommen nicht nur den eigenen, sondern auch den Bedarf der Kinder decken können, durch eine bedarfsabhängige Leistung Kinderzuschlag unterstützt würden. Die positiven Effekte durch zusätzliche Erwerbsanreize überwiegen jedoch deutlich. Ziel von einer dem SGB II vorgelagerten Familienleistung wie dem Kinderzuschlag ist nicht nur die Armutsvermeidung. Vielmehr muss sich Erwerbstätigkeit auch für Eltern durchgehend lohnen. Eine Konzentration der Leistung auf den förderungswürdigen Einkommensbereich ist durch das Auslaufen der Leistung im Zuge der Einkommensanrechnung ohnehin gewährleistet.

VII.

Fazit

[◀ Inhalt](#)[◀ zurück](#)[weiter ▶](#)

Der Kinderzuschlag als familienbezogene Leistung erfüllt bereits im Status quo zu einem Gutteil die gesetzten Ziele:

- Rund 49.000 Haushalte mit rund 124.000 Kinder wurden im Jahr 2006 unabhängig vom Arbeitslosengeld II. Im Jahr 2007 sind es rund 36.000 Haushalte mit rund 100.000 Kindern.
- Der Kinderzuschlag trägt zu einer spürbaren Verbesserung des Haushaltseinkommens von durchschnittlich 238 Euro monatlich im Jahr 2006 und von 252 Euro monatlich im Jahr 2007 bei. Dies entspricht je nach individueller Situation der Familie in der Regel rund 10 bis 15 Prozent des monatlichen Haushaltsnettoeinkommens. Vor allem für die Haushalte mit mehreren Kindern hat der Kinderzuschlag häufig für eine deutliche Verbesserung der Einkommenssituation gesorgt.

Die Akzeptanz des Kinderzuschlages sowohl bei den Leistungsempfängern als auch in der Bevölkerung ist hoch. Dies erleichtert es, eine Weiterentwicklung zur Überwindung der bisherigen Mängel durchzusetzen. Gerade um mehr Familien in schwierigen Einkommenslagen zu erreichen – und damit auch dem Problem der Aufstockerfamilien effektiv zu begegnen – liegt mit dem Modell des BMFSFJ ein überzeugendes Konzept vor. Dieses setzt zudem wirksamere Arbeitsanreize für Familien, ist transparent ausgestaltet und wird aus diesen Gründen die öffentliche Akzeptanz des Kinderzuschlags weiter erhöhen.

Der aktuelle Gesetzentwurf führt die Senkung der Mindesteinkommensgrenzen sowie die Absenkung der Transferentzugsrate auf 50 Prozent ein. Gemeinsam mit der Wohngelderhöhung profitieren 150.000 Kinder zusätzlich – bei Mehrkosten der Leistungen in Höhe von 110 Mio. Euro netto für Bund, Länder und Gemeinden.

Darüber hinaus werden Schritte zur Weiterentwicklung des Kinderzuschlags empfohlen, die je nach Maßgabe der politischen Prioritätensetzung und im Rahmen dafür verfügbarer Haushaltsmittel umgesetzt werden könnten. Bei vollständiger Realisierung des Gesamtkonzepts könnten bei Mehrkosten von 474 Mio. Euro netto für Bund, Länder und Gemeinden insgesamt 660.000 Kinder vom Kinderzuschlag profitieren.

Dieses PDF ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung;
es wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

Herausgeber:

Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend
11018 Berlin
www.bmfsfj.de

Stand: April 2008

Gestaltung: KIWI GmbH, Osnabrück

Für weitere Fragen nutzen Sie unser
Servicetelefon: 018 01/90 70 50*
Fax: 03018/5 55 44 00
Montag–Donnerstag 9–18 Uhr
E-Mail: info@bmfsfj-service.bund.de

* nur Anrufe aus dem Festnetz, 3,9 Cent
pro angefangene Minute