

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht über die Auswirkungen des § 6a des Bundeskindergeldgesetzes (Kinderzuschlag) sowie über die gegebenenfalls notwendige Weiterentwicklung dieser Vorschrift

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Einführung	3
1.1 Ausgangslage und Zielsetzung	3
1.2 Derzeitige Regelung des Kinderzuschlags	3
1.2.1 Anspruchsberechtigte	3
1.2.2 Höchsteinkommens- und Mindesteinkommensgrenze	4
1.2.3 Vermeidung von Hilfebedürftigkeit	5
1.2.4 Höhe von Kinderzuschlag und Gesamtkinderzuschlag	5
1.2.5 Bezugsdauer	5
1.2.6 Verhältnis zum SGB II	5
1.2.7 Vollzug des Kinderzuschlags	5
1.3 Gesetzliche Änderungen zum Kinderzuschlag seit seiner Einführung	6
2 Erfahrungen mit dem Kinderzuschlag	6
2.1 Inanspruchnahme des Kinderzuschlags: Anträge, Bewilligungen, Ablehnungsgründe	6
2.2 Berechtigte und Höhe der Leistungen	8
2.3 Kinderzuschlag und Wohngeld	10
2.4 Zufriedenheit mit dem Kinderzuschlag und Informationsstand	11
2.5 Zusammenfassung	12
3 Schlussbetrachtung und Ausblick	12
4 Literatur	13

	Seite
Abbildung	
Abbildung: Verteilung fallbezogener Ablehnungsgründe	8
Tabellen	
Tabelle 1: Aufteilung der Wohnkosten	4
Tabelle 2: Gestellte, erledigte und bewilligte Anträge auf Kinderzuschlag	6
Tabelle 3: Verteilung der Ablehnungsgründe	7
Tabelle 4: Kindergeld(KiG)-Beziehende und Kinderzuschlag (KiZ)- Beziehende nach Regionaldirektion	8
Tabelle 5: Höhe des Gesamtkinderzuschlags für laufende Fälle	10
Tabelle 6: Verteilung der Kinderzahl im Kinderzuschlag und im Kindergeld im Jahr 2006	10
Tabelle 7: Bevorzugter Sozialtransfer	12

1 Einführung

1.1 Ausgangslage und Zielsetzung

Der Kinderzuschlag 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 ist damit als Kombileistung für den Niedriglohnssektor ausgestaltet und mit der Verankerung im Bundeskindergeldgesetz eine Familienleistung.

Der vorliegende Bericht der Bundesregierung fasst die Entwicklungen und Erfahrungen zum Kinderzuschlag zusammen und bietet damit eine Grundlage zur Weiterentwicklung des Instruments, um diesen zielgenauer, wirkungsvoller und weniger verwaltungsaufwändig zu gestalten. Die Bundesregierung kommt hiermit ihrer Berichtspflicht des § 22 des Bundeskindergeldgesetzes (BKGG) nach.

Der Kinderzuschlag leistet einen Beitrag, Armutsrisiken von Familien zu vermeiden. Die Ursachen von Armut sind so vielschichtig wie ihre Erscheinungsformen. Einkommensarmut ist dabei nur ein, wenn auch zentraler, Aspekt. Sie geht häufig mit einer unterdurchschnittlichen Ressourcenausstattung in anderen Bereichen einhergeht (vgl. 7. Familienbericht, Bundestagsdrucksache 16/1360, Kapitel VI). Dabei ist an Ressourcen zu denken, die beispielsweise den Bereich der Bildung, der Gesundheit, der Wohnsituation, der Zeit oder auch der Region betreffen.

Insbesondere die Armuts- und Reichtumsberichte der Bundesregierung (2001 und 2005) haben deutlich gemacht, dass vorwiegend Alleinerziehende und Familien mit vielen Kindern von Armut betroffen sind und ihr Armutsrisiko ebenso wie das der Gesamtbevölkerung angestiegen ist. Auf Basis der Definition der EU, wonach Kinder in Haushalten, die über weniger als 60 Prozent des landesweiten Medianeinkommens verfügen, als armutsgefährdet zu bezeichnen sind, betrug die Armutsrisikoquote bei Kindern unter 18 Jahren im Jahr 2004 rund 14 Prozent. Die Situation von Kindern ist somit deutlich besser als etwa in Großbritannien (22 Prozent), Irland (23 Prozent), Italien (24 Prozent) und Portugal (24 Prozent) und Spanien (24 Prozent) (vgl. dazu Europäische Kommission 2007: Joint Report on Social Protection and Social Inclusion – Supporting document 2007). Mit einer Quote von 10 Prozent oder niedriger sind dagegen Kinder in den skandinavischen Ländern (Dänemark, Finnland und Schweden) einem deutlich niedrigeren Armutsrisiko ausgesetzt.

Wie auch im 7. Familienbericht aufgezeigt, können öffentliche Transfers erheblich dazu beitragen, das Armutsrisiko von Familien mit Kindern signifikant zu reduzieren (Bundestagsdrucksache 16/1360, Kapitel II). Ohne diese öffentlich finanzierten Transfers würde die Armutsrisikoquote von Kindern – insbesondere in den skandinavischen Ländern – höher ausfallen. Dies verdeutlicht die Bedeutung von öffentlichen Transfers bei der Reduktion des Armutsrisikos.

Andererseits zeigt sich in der gestiegenen Inanspruchnahme von Leistungen der Mindestsicherung das Ausmaß,

in dem Teile der Bevölkerung den gesellschaftlichen Mindeststandard nur mit Unterstützung des Systems der sozialen Sicherung erreichen. Dies ist unter anderem auf unzureichende Beschäftigungsmöglichkeiten, insbesondere im Niedriglohnssektor, zurückzuführen. Mit der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) zum 1. Januar 2005 (vgl. Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BGBl. I 2003 S. 2954) ist die Anzahl hilfebedürftiger Kinder in Deutschland transparent geworden: Derzeit leben gut 2,1 Millionen minderjährige Kinder in Familien mit Arbeitslosengeld-II-Bezug (vgl. SGB II-Statistik der Bundesagentur für Arbeit). Betroffen sind nicht nur Familien ohne Erwerbseinkommen, sondern in zunehmendem Maße auch Eltern mit einem zur Deckung des gesamten Familienbedarfs nicht ausreichenden 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. Um dieser Gruppe Anreize für eine Beschäftigung zu geben, hat die damalige Bundesregierung im Zuge der Reformen zur Modernisierung des Arbeitsmarktes im Sinne des Prinzips „Fördern und Fordern“ zur Erwerbsunterstützung und zur Verminderung von Kinderarmut den Kinderzuschlag eingeführt.

1.2 Derzeitige Regelung des Kinderzuschlags

Der Kinderzuschlag nach § 6a BKGG gilt in der Fassung der Bekanntmachung der Neufassung vom 22. Februar 2005 (BGBl. I S. 458), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2915).

1.2.1 Anspruchsberechtigte

Den Kinderzuschlag erhalten Personen (Eltern, gegebenenfalls auch Pflegeeltern, Großeltern oder Stiefeltern) für in ihrem Haushalt lebende unverheiratete Kinder, die noch nicht das 25. Lebensjahr vollendet haben, wenn

- sie für diese Kinder nach dem Bundeskindergeldgesetz oder nach dem Einkommensteuergesetz Anspruch auf Kindergeld haben,
- sie mit Ausnahme des Wohngeldes über Einkommen oder Vermögen im Sinne der §§ 11 und 12 SGB II mindestens in Höhe des nach § 6a Abs. 4 Satz 1 BKGG für sie maßgebenden Betrages und höchstens in Höhe der Summe aus diesem Betrag und dem Gesamtkinderzuschlag nach § 6a Abs. 2 BKGG verfügen und
- durch den Kinderzuschlag Hilfebedürftigkeit nach § 9 SGB II vermieden wird.

Da nur eine Person das Kindergeld und den Kinderzuschlag erhalten kann, ist eine Anspruchskonkurrenz bezüglich des Kindergeldes und somit auch des Kinderzuschlags zwischen zwei grundsätzlich berechtigten Personen möglich. Lebt ein Kind in dem gemeinsamen Haushalt von Eltern, einem Elternteil und dessen Ehegatt-

ten, von Pflegeeltern oder Großeltern, bestimmen diese untereinander den Berechtigten. Wird eine derartige Bestimmung nicht einvernehmlich getroffen, bestimmt das Vormundschaftsgericht auf Antrag den Berechtigten. Antragsberechtigt ist, wer ein berechtigtes Interesse an der Leistung des Kindergeldes hat. Lebt ein Kind im gemeinsamen Haushalt von Eltern und Großeltern, werden das Kindergeld und der Kinderzuschlag vorrangig einem Elternteil gezahlt; sie werden an einen Großelternteil gezahlt, wenn der Elternteil gegenüber der zuständigen Stelle auf seinen Vorrang schriftlich verzichtet hat.

1.2.2 Höchsteinkommens- und Mindesteinkommensgrenze

Der Kinderzuschlag setzt voraus, dass der Elternteil/die Eltern über ein bestimmtes Mindesteinkommen verfügen (Mindesteinkommensgrenze). Dieses Einkommen grundsätzlich ohne Wohn- und Kindergeld) muss so hoch sein, dass es ausreicht, den eigenen Bedarf ohne den Bedarf der Kinder zu decken. Denn es ist das Ziel, aufbauend auf diesem Einkommen den Bedarf der Kinder durch den Kinderzuschlag, das Kindergeld und das Wohngeld zu decken. Reicht das Einkommen nicht aus, um den Bedarf des Elternteils/der Eltern zu decken, besteht kein Anspruch auf Kinderzuschlag. Wird die Mindesteinkommensgrenze zwar erreicht, überschreitet das zu berücksichtigende Einkommen jedoch eine bestimmte Höhe (Höchsteinkommensgrenze), 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 einem Betrag in Höhe des ohne Berücksichtigung von Kindern jeweils maßgebenden Arbeitslosengeldes II nach § 19 Satz 1 Nr. 1 SGB II oder des Sozialgeldes nach § 28 Abs. 1 SGB II. Die Kosten für Unterkunft und Heizung sind in dem Verhältnis aufzuteilen, das sich aus den im jeweils letzten Bericht der Bundesregierung über die Höhe des Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern (Existenzminimumbericht) festgestellten entsprechenden Kosten für Alleinstehende,

Ehepaare und Kinder ergibt. Die Mindesteinkommensgrenze entspricht damit der Summe der Regelleistungen, der anteiligen Wohnkosten und des typisierten Mehrbedarfs. Im Einzelnen:

- Regelleistungen (RL) nach § 20 SGB II: Diese sind die pauschalierten Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts. Sie betragen seit 1. Juli 2006 für das gesamte Bundesgebiet:

Alleinstehende Elternteile	Elternpaare	Kinder ab Beginn des 15. bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres	Kinder bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres
(100 % der RL)	(2 x 90 % der RL)	(80 % der RL)	(je 60 % der RL)
345 Euro	622 Euro	je 276 Euro	je 207 Euro

- Anteilige Wohnkosten (Kosten der Unterkunft und Heizung) nach § 22 SGB II: Die Wohnkosten werden in Anlehnung an die entsprechenden Aufteilungsschlüssel im jeweils letzten Existenzminimumbericht der Bundesregierung aufgeteilt. Nach dem letzten Existenzminimumbericht für das Jahr 2008 (Bundestagsdrucksache 16/3265) betragen die zu berücksichtigenden jährlichen Wohnkosten bei Alleinstehenden 3 000 Euro, bei Elternpaaren 4 812 Euro und bei Kindern je 972 Euro. Aus diesen Werten ergeben sich die in Tabelle 1 dargestellten Anteile der Eltern bzw. des Elternteils.
- Typisierte Mehrbedarfe nach § 21 SGB II: Sie werden für besondere Umstände der Hilfesuchenden gewährt, die nicht von der Regelleistung gedeckt werden. Dazu gehören Mehrbedarfe für:
 - werdende Mütter nach der zwölften Schwangerschaftswoche,
 - Personen, die mit einem oder mehreren Kindern zusammen leben und allein für deren Pflege und Erziehung sorgen,

Tabelle 1

Aufteilung der Wohnkosten

Allein stehende Elternteile mit	Wohnkosten in Euro	Anteil des Elternteils in Prozent	Elternpaar mit	Wohnkosten in Euro	Anteil der Eltern in Prozent
1 Kind	3.972	75,53	1 Kind	5.784	83,20
2 Kindern	4.944	60,68	2 Kindern	6.756	71,23
3 Kindern	5.916	50,71	3 Kindern	7.728	62,27
4 Kindern	6.888	43,55	4 Kindern	8.700	55,31
5 Kindern	7.860	38,17	5 Kindern	9.672	49,75
6 Kindern	8.832	33,97	6 Kindern	10.644	45,21

Quelle: Bundestagsdrucksache 16/3265, eigene Aufarbeitung

- behinderte Hilfebedürftige, die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben gemäß § 33 SGB IX sowie sonstige Hilfen zur Erlangung eines geeigneten Arbeitsplatzes oder Hilfe zur Ausbildung für eine sonstige angemessene Tätigkeit erhalten sowie
- Hilfebedürftige, die aus medizinischen Gründen eine kostenaufwändige Ernährung benötigen.

Die Höchsteinkommengrenze ergibt sich aus dem Betrag der Mindesteinkommengrenze zuzüglich des Gesamtkinderzuschlags. Der Gesamtkinderzuschlag wird aus der Summe der gegebenenfalls um Kindesvermögen oder Kindesvermögen geminderten Kinderzuschläge gebildet.

1.2.3 Vermeidung von Hilfebedürftigkeit

Durch die Zahlung des Kinderzuschlags muss 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.

Hilfebedürftigkeit nach § 9 SGB II liegt bei Personen vor, die ihren Lebensunterhalt, ihre Eingliederung in Arbeit und den Lebensunterhalt der mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln, vor allem nicht durch Aufnahme einer zumutbaren Arbeit oder aus dem zu berücksichtigenden Einkommen oder Vermögen, sichern können und die erforderliche Hilfe nicht von anderen, insbesondere von Angehörigen oder von Trägern anderer Sozialleistungen erhalten.

Ist der Antragsteller Mitglied einer Bedarfsgemeinschaft, die Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld bezieht, muss durch die Zahlung des Kinderzuschlags der Bezug der entsprechenden Leistung entfallen. Andernfalls wird der eigene Bedarf nicht durch Einkommen oder Vermögen selbst gedeckt und somit nicht Hilfebedürftigkeit nach dem SGB II vermieden.

Zur Bedarfsgemeinschaft gehören nach § 7 Abs. 3 SGB II erstens die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, zweitens die im Haushalt lebenden Eltern oder der im Haushalt lebende Elternteil eines unverheirateten erwerbsfähigen Kindes, welches das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, und der im Haushalt lebende Partner dieses Elternteils, drittens die Partner der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und viertens die dem Haushalt angehörenden unverheirateten Kinder, wenn sie das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, soweit sie die Leistungen zur Sicherung ihres Lebensunterhalts nicht aus eigenem Einkommen oder Vermögen beschaffen können.

1.2.4 Höhe von Kinderzuschlag und Gesamtkinderzuschlag

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

Er wird um Einkommen und Vermögen eines Kindes im Sinne der §§ 11 und 12 SGB II voll gemindert. Kindergeld und Wohngeld werden dabei nicht als Einkommen

berücksichtigt. Der verbleibende positive Betrag ist der Kinderzuschlag. Ein Anspruch auf Zahlung des Kinderzuschlags für ein Kind besteht allerdings nicht für Zeiträume, in denen zumutbare Anstrengungen unterlassen wurden, Einkommen des Kindes zu erzielen, insbesondere Unterhaltsansprüche oder einen Anspruch auf Unterhaltsvorschuss geltend zu machen.

Die Summe der Kinderzuschläge bildet den Gesamtkinderzuschlag. Dieser Betrag wird in voller Höhe gezahlt, wenn das nach den §§ 11 und 12 SGB II mit Ausnahme des Wohngeldes zu berücksichtigende elterliche Einkommen der Mindesteinkommengrenze entspricht. Der Gesamtkinderzuschlag wird um das zu berücksichtigende Einkommen und Vermögen der Eltern gemindert, soweit die Mindesteinkommengrenze überschritten wird. 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 auf Grund eines Einkommens aus Erwerbstätigkeit.

Als elterliches Einkommen oder Vermögen gilt dabei dasjenige des mit dem Kind im gemeinsamen Haushalt lebenden allein erziehenden Elternteils, Ehepartners oder als eingetragene Lebenspartner oder in einer eheähnlichen Gemeinschaft zusammenlebenden Paares.

1.2.5 Bezugsdauer

Der Gesamtkinderzuschlag wird längstens für insgesamt 36 Monate gezahlt. Er soll jeweils für sechs Monate bewilligt werden. Kinderzuschlag wird vom Beginn des Monats an gewährt, in dem die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind, jedoch nicht für Zeiten vor der Antragstellung.

1.2.6 Verhältnis zum SGB II

Der gleichzeitige Bezug von Arbeitslosengeld II/Sozialgeld und Kinderzuschlag ist ausgeschlossen. Während das Arbeitslosengeld II im Einkommensbereich unterhalb der jeweiligen Mindesteinkommengrenze im Sinne des § 6a BKGG gezahlt wird, greift der Kinderzuschlag erst bei Erreichen dieser Grenze. Es gilt jedoch, dass ein Anspruch auf den Kinderzuschlag ausnahmsweise dann entfällt, wenn die berechtigte Person erklärt, ihn für einen bestimmten Zeitraum wegen eines damit verbundenen Verlustes von anderen höheren Ansprüchen nicht geltend machen zu wollen. Hiermit sollen Schlechterstellungen durch den Anspruch auf Kinderzuschlag ausgeschlossen werden. So besteht insbesondere für den Fall, dass die berechtigte Person Anspruch auf den befristeten Zuschlag zum Arbeitslosengeld II hat, ein Wahlrecht zwischen Arbeitslosengeld II und befristetem Zuschlag einerseits sowie dem Kinderzuschlag andererseits.

1.2.7 Vollzug des Kinderzuschlags

Die Bundesagentur für Arbeit ist für die Durchführung des Kinderzuschlags zuständig. Die Aufwendungen der Bundesagentur trägt der Bund in einem Pauschalbetrag,

der zwischen der Bundesregierung und der Bundesagentur vereinbart wird.

1.3 Gesetzliche Änderungen zum Kinderzuschlag seit seiner Einführung

Die Vorschrift des § 6a BKGG, in der der Kinderzuschlag entsprechend den Ausführungen unter 1.2. geregelt ist, wurde seit ihrer Einführung durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003, BGBl. I S. 2954, 2994 f., und nach Inkrafttreten am 1. Januar 2005 mehrmals ergänzt und geändert.

Mit Artikel 14a des kommunalen Optionsgesetzes vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 2014, 2026) wurde insbesondere die bereits beschriebene Regelung zur Aufteilung der anteiligen Wohnkosten bei der Ermittlung der Mindesteinkommensgrenze eingefügt.

Durch das Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 24. März 2006 (BGBl. I S. 558) wurde die Erweiterung der Bedarfsgemeinschaft im SGB II mit Wirkung ab 1. Juli 2006 geregelt. Sie umfasst – wie dargestellt – nach der Neuregelung nicht wie bisher nur die unverheirateten minderjährigen Kinder, sondern seit dem 1. Juli 2006 auch die unverheirateten Kinder, die das 25. Lebensjahr nicht vollendet haben, wenn sie im elterlichen Haushalt leben. Auch für diese Kinder kann seit diesem Zeitpunkt ein Kinderzuschlag bezogen werden.

Das Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitssuchende vom 20. Juli 2006 (BGBl. I S. 1706, 1719), das im Wesentlichen am 1. August 2006 in Kraft getreten ist, enthielt zum Kinderzuschlag folgende Änderungen:

- Der Kinderzuschlag soll jeweils für sechs Monate bewilligt werden. Er wird nicht für Zeiten vor der Antragstellung erbracht.
- Ein Anspruch auf Zahlung des Kinderzuschlags für ein Kind besteht seitdem nicht mehr für Zeiträume, in denen zumutbare Anstrengungen unterlassen wurden, Einkommen des Kindes zu erzielen.

- Eingeführt wurde auch das bereits erläuterte Wahlrecht zwischen dem Arbeitslosengeld II zuzüglich des befristeten Zuschlags und dem Kinderzuschlag.

Nach dem Gesetz zur Anspruchsberechtigung von Ausländern wegen Kindergeld, Erziehungsgeld und Unterhaltsvorschuss vom 13. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2915), ist der Antrag auf Kinderzuschlag unverzüglich nach Ablauf des Monats, in dem die Ablehnung oder Erstattung einer anderen Leistung bindend geworden ist, nachzuholen, damit eine rückwirkende Leistung des Kinderzuschlags jedenfalls nur für einen überschaubaren Zeitraum erfolgt.

2 Erfahrungen mit dem Kinderzuschlag

Empirische Erkenntnisse zur Inanspruchnahme und den Auswirkungen des Kinderzuschlags ergeben sich aus den Statistiken der Bundesagentur für Arbeit, die für die Durchführung des Kinderzuschlags zuständig ist. Die Bewertungen des Kinderzuschlags aus Sicht der Antragstellenden waren Gegenstand einer Evaluationsstudie, die im Sommer 2005 im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) von forsa durchgeführt wurde (vgl. Meurer und Wenzel 2005 – forsa). Im Rahmen dieser Studie wurden 2 000 Personen, die den Kinderzuschlag beantragt haben, telefonisch befragt. Die repräsentative Stichprobe wurde aus einer Datenbank der für den Kinderzuschlag zuständigen Familienkasse bei der Bundesagentur gezogen; befragt wurden jeweils rund 1 000 Personen, deren Antrag bewilligt bzw. abgelehnt wurde.

2.1 Inanspruchnahme des Kinderzuschlags: Anträge, Bewilligungen, Ablehnungsgründe

Seit der Einführung des Kinderzuschlags im Jahr 2005 wurden bis Ende 2006 830 060 Anträge auf Kinderzuschlag gestellt (siehe Tabelle 2). Davon sind bisher insgesamt 92,1 Prozent bearbeitet worden. Von den bereits erledigten wurden 91 579 Anträge bewilligt, das entspricht einer Bewilligungsquote von 12 Prozent. Die jährliche Bewilligungsquote ist seit Einführung des Kinderzuschlags deutlich angestiegen, auch wenn sie nach wie vor mit 15,7 Prozent auf eher niedrigem Niveau verharrt.

Tabelle 2

Gestellte, erledigte und bewilligte Anträge auf Kinderzuschlag

	2004 ¹	2005	2006	Gesamt
gestellte Anträge	50.516	570.730	208.814	830.060
erledigte Anträge	18.686	504.197	241.976	764.859
Anteil erledigte an gestellten Anträgen				92,1 %
bewilligte Anträge	815	52.755	38.009	91.579
Anteil bewilligte an erledigten Anträgen	4,4 %	10,5 %	15,7 %	12,0 %

¹ Bereits im Jahr 2004 gestellte Anträge betrafen ebenfalls Zeiträume ab dem Inkrafttreten am 1. Januar 2005.

Quelle: Daten der Bundesagentur für Arbeit, eigene Aufarbeitung.

Die Zahl der Anträge war in den ersten Monaten nach Einführung des Kinderzuschlags am größten und hat seit März 2005 kontinuierlich abgenommen. Im Jahr 2006 lagen die eingehenden Anträge bei gut 17 000 pro Monat. Aufgrund der verfügbaren Daten des Verwaltungsvollzugs ist es nicht möglich, Aussagen darüber zu machen, wie lange ein Antrag im Durchschnitt bearbeitet wird. Seit Mai 2005 reduziert sich die Differenz zwischen eingegangenen und bearbeiteten Anträgen stetig, auch wenn nach wie vor eine Anzahl von gut 65 000 nicht erledigten Anträgen zu konstatieren ist.

Die Gründe für die Ablehnung des Antrags 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 (siehe Tabelle 3). Hintergrund dürfte vor allem sein, dass im System der deutschen Sozialleistungen nicht erwartet wird, dass der Anspruch auf eine bedürftigkeitsabhängige Leistung an dem Unterschreiten einer Einkommengrenze scheitert.

Eine Ablehnung aus Gründen, die sich auf das Kind beziehen, traf insgesamt bis Ende September 2006 auf nur knapp 12 Prozent aller abgelehnten Anträge zu. In diesen Fällen handelte es sich fast ausschließlich um Kinder, deren Einkommen über dem Kinderzuschlag liegt (z. B. Waisenrente oder Unterhaltszahlungen).

Der Anteil der Anträge, die aufgrund einer Überschreitung der Höchsteinkommengrenze abgelehnt wurden, ist drastisch zurückgegangen (siehe nachfolgende Abbildung). Dies dürfte die zunehmende Kenntnis über die gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen in der Bevölkerung widerspiegeln, aufgrund derer weniger Personen einen Antrag auf Kinderzuschlag gestellt haben, deren Einkommen über der Höchstgrenze liegt. Dagegen bleibt bei einer

Tabelle 3

Verteilung der Ablehnungsgründe

	2004 ¹	2005	2006
Fallbezogene Ablehnungsgründe			
Mindestgrenze wird unterschritten	48,4 %	46,8 %	35,5 %
Höchstgrenze wird überschritten	25,1 %	12,8 %	3,9 %
Hilfebedürftigkeit wird nicht vermieden	14,8 %	4,4 %	2,5 %
Gesamtbedarf ist durch eigenes Einkommen gedeckt	–	11,5 %	18,4 %
sonstige Gründe*	11,8 %	24,6 %	39,7 %
Gesamtzahlen absolut	14.612	371.689	181.282
Kindbezogene Ablehnungsgründe			
Einkommen höher als Kinderzuschlag	88,2 %	91,8 %	94,3 %
Vermögen höher als Kinderzuschlag	0,3 %	0,2 %	0,2 %
Einkommen und Vermögen höher als Kinderzuschlag	0,2 %	0,0 %	0 %
keine Haushaltsaufnahme	0,9 %	0,9 %	0,8 %
Altersgrenze	5,2 %	4,0 %	2,1 %
Kind ist Pflegekind	1,4 %	0,8 %	0,5 %
Kind ist Enkelkind	2,4 %	1,4 %	1,0 %
sonstige Gründe*	1,3 %	0,9 %	1,0 %
Gesamtzahlen absolut	3.587	49.313	13.592

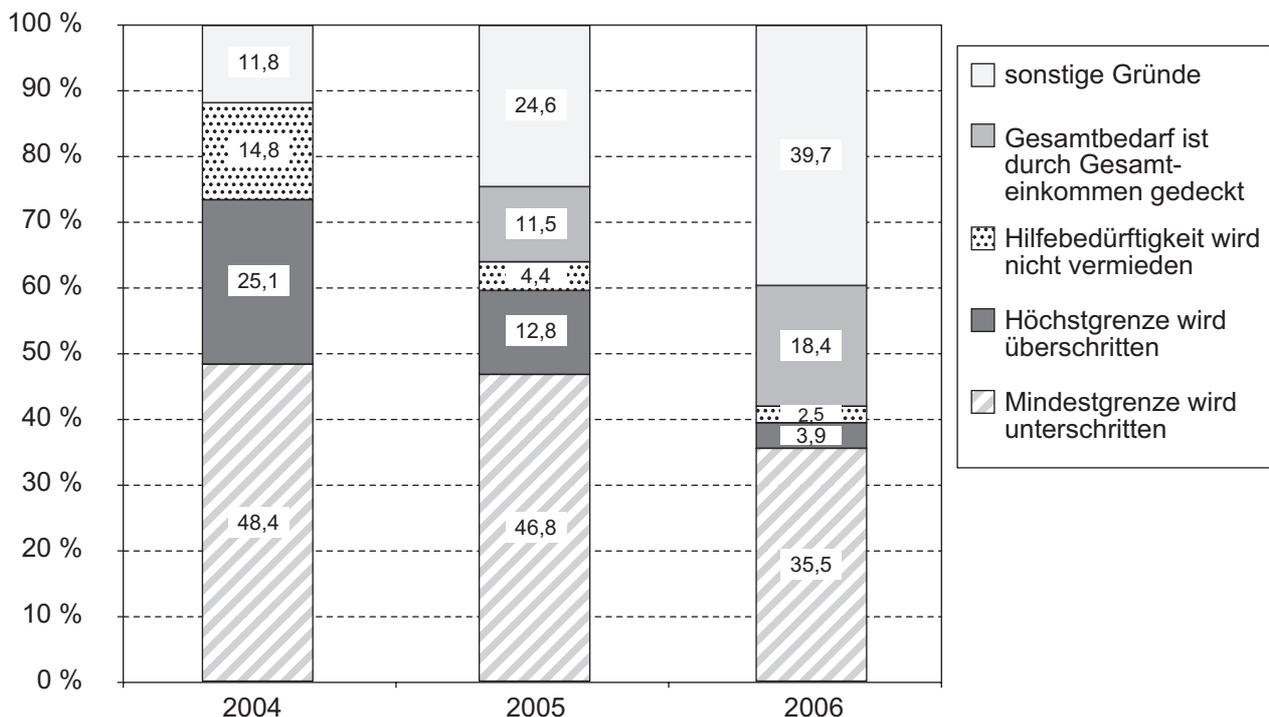
¹ Bereits im Jahr 2004 gestellte Anträge betrafen ebenfalls Zeiträume ab dem Inkrafttreten am 1. Januar 2005.

* Bei den Ablehnungen aus sonstigen Gründen handelt es sich um Fälle, in denen der Bescheid nicht zentral ergeht, sondern von der Familienkasse vor Ort erstellt wird.

Quelle: Daten der Bundesagentur für Arbeit, eigene Aufarbeitung.

Abbildung

Verteilung fallbezogener Ablehnungsgründe



Quelle: Daten der Bundesagentur für Arbeit, eigene Aufarbeitung.

Tabelle 4

Kindergeld(KiG)-Beziehende und Kinderzuschlag(KiZ)-Beziehende nach Regionaldirektion

Regionaldirektion	Anzahl KiG-Beziehende 2005	Anteil KiZ-Anträge an KiG-Beziehenden ¹	Quote KiZ-Bewilligungen ²	Anteil KiZ- an KiG-Beziehenden ³
Berlin, Brandenburg	627.139	7,4 %	4,9 %	0,3 %
Bayern	1.374.453	5,1 %	10,5 %	0,5 %
Sachsen	466.207	9,0 %	6,5 %	0,5 %
Rheinland-Pfalz, Saarland	564.266	6,5 %	9,3 %	0,5 %
Schleswig-Holstein, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern	677.834	8,2 %	8,1 %	0,6 %
Hessen	673.429	6,9 %	10,2 %	0,6 %
Baden Württemberg	1.201.336	5,7 %	12,2 %	0,6 %
Niedersachsen, Bremen	953.392	6,7 %	11,2 %	0,6 %
Sachsen-Anhalt, Thüringen	547.942	8,8 %	7,9 %	0,6 %
Nordrhein-Westfalen	2.063.215	7,0 %	13,5 %	0,8 %
Bund	9.149.213	6,8 %	10,2 %	0,6 %

¹ Grundlage für die Berechnung sind alle bis Dezember 2005 eingegangenen Anträge auf Kinderzuschlag.² Grundlage für die Berechnung sind bewilligte und erledigte Anträge auf Kinderzuschlag bis Dezember 2005.³ Grundlage für die Berechnung sind alle bis Dezember 2005 bewilligten Anträge auf Kinderzuschlag.

Quelle: Daten der Bundesagentur für Arbeit, eigene Aufarbeitung.

Ablehnungsquote von insgesamt gut 84 Prozent im Jahr 2006 insbesondere der Anteil von 35,5 Prozent Ablehnungen wegen Unterschreitens der Mindesteinkommensgrenze unbefriedigend.

Im bundesdeutschen Durchschnitt haben bis Dezember 2005 6,8 Prozent aller Kindergeld-Beziehenden einen Antrag auf Kinderzuschlag gestellt, davon wurden 10,2 Prozent bewilligt (siehe Tabelle 4). Diese beiden Quoten spiegeln zum einen den Informationsstand zum Kinderzuschlag wider und zum anderen den Grad der von den Antragstellenden eingeschätzten Chancen auf Gewährung des Kinderzuschlags. Die Anteile an Anträgen auf Kinderzuschlag und an Bewilligungen an der Gesamtzahl der Kindergeld-Beziehenden unterscheiden sich je nach Regionaldirektion. In Bayern stellen 5,1 Prozent und in Sachsen 9,0 Prozent der Kindergeld-Beziehenden einen Antrag auf den Kinderzuschlag, die Bewilligungsquote ist in Bayern mit 10,5 Prozent jedoch fast doppelt so hoch wie in Sachsen (6,5 Prozent). Die niedrigste Bewilligungsquote beim Kinderzuschlag hat die Region Berlin-Brandenburg zu verzeichnen. Hier sind die Ablehnungen aufgrund der Unterschreitung der Mindesteinkommensgrenze überproportional hoch. Aus dem gleichen Grund scheint das Instrument in Ostdeutschland verhältnismäßig wenig zu greifen. Nordrhein-Westfalen steht mit einer Bewilligungsquote von 13,5 Prozent im regionalen Vergleich an der Spitze.

2.2 Berechtigte und Höhe der Leistungen

Die Zahlbeträge für den Kinderzuschlag betragen nach der Bestandsstatistik der Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2005 rund 103,5 Mio. Euro und im Jahr 2006 rund 138,6 Mio. Euro. Der Anstieg im Jahr 2006 lässt sich im Wesentlichen auf Anlaufschwierigkeiten bei Einführung des Kinderzuschlags im Jahr 2005 zurückführen.

Genauere Angaben darüber, wie viele Berechtigte es gibt, für wie viele Kinder der Kinderzuschlag insgesamt gewährt wurde oder ob und in welchem Umfang die Berechtigten erwerbstätig sind, können auf der Basis der statistischen Daten der Bundesagentur nicht erfolgen. Dies liegt darin begründet, dass die Bundesagentur ihre Daten teilweise für Fälle, in denen regelmäßig Kinderzuschlag gezahlt wird (sog. laufende Fälle), erfasst und teilweise die gesamten Zahlfälle ausweist. Nicht als laufende Fälle erfasst sind beispielsweise diejenigen, in denen sich das monatliche Einkommen ändert. Bei den Zahlfällen werden Überweisungen in dem betreffenden Monat berücksichtigt; die jeweiligen Zahlungen an die Berechtigten können in den nicht laufenden Fällen jedoch den Anspruch für einen oder mehrere Monate betreffen. Für das Jahr 2006 weist die Bundesagentur in ihrer Bestandsstatistik durchschnittlich 15 868 laufende Kinderzuschlagfälle bei einem Mittelwert von 28 922 Zahlfällen pro Monat aus. Nur zu den laufenden Fällen gibt es nähere Informationen über die Zahl der Kinder, für die der Kinderzuschlag gezahlt wird, über die Einkommensverhältnisse sowie die Zahlbeträge.

Mit der Festlegung einer Mindest- und Höchsteinkommensgrenze zielt der Kinderzuschlag auf geringverdienende El-

tern mit Kindern. Diese Zielgruppe wird weitestgehend erreicht. 83 Prozent der Kinderzuschlag-Beziehenden erzielen Einkommen aus nichtselbstständiger und 4 Prozent erzielen Einkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit (Meurer und Wenzel 2005 – forsa, S. 26). Dieser Befund der forsa-Studie bestätigt weitgehend die Daten der Bundesagentur, nach denen von den laufenden Fällen im Jahr 2005 gut 80 Prozent erwerbstätig waren und im Jahr 2006 knapp 78 Prozent.

Aus den Ergebnissen der forsa-Studie geht außerdem hervor, dass die Mehrheit der Kinderzuschlag-Beziehenden eine volle Erwerbstätigkeit ausübt. Alleinerziehende sind zu 47 Prozent vollzeiterwerbstätig und bei Antragstellern mit Partner ist in 78 Prozent der Fälle mindestens einer vollzeiterwerbstätig (Meurer und Wenzel (2005) – forsa, S. 13). 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. Diese Zahlen verdeutlichen unter anderem, dass in vielen Fällen selbst eine Vollzeiterwerbstätigkeit nicht (mehr) ausreicht, um den Bedarf der Familie zu decken, und der Kinderzuschlag vor allem solche Familien aus der Bedürftigkeit hebt.

Für alle Kinderzuschlag-Beziehenden, die den Kinderzuschlag laufend erhalten, liegen die Mittelwerte der Verteilung der Höhe der Zahlbeträge, also des Gesamtkinderzuschlags, für die Jahre 2005 und 2006 vor (Tabelle 6). Über 60 Prozent der Beziehenden erhalten demnach einen monatlichen Betrag zwischen 71 und 280 Euro.

Anhand dieser Daten ist es möglich, näherungsweise einen Durchschnittsbetrag pro Berechtigten und pro Kind auszuweisen. Zwar ist die Verteilung der Betragshöhe innerhalb der angegebenen Gruppen unbekannt; hier lässt sich aber für eine Schätzung jeweils der Mittelwert zugrunde legen. Danach ergibt sich für die laufenden Fälle im Jahr 2006 ein durchschnittlicher Zahlbetrag von 238 Euro. Dieser Betrag kann auch für die nicht laufenden Fälle angenommen werden.

Die durchschnittliche Zahl der Kinder, für die ein Gesamtkinderzuschlag bezogen wird, lässt sich daraus ableiten, dass im Jahr 2006 für etwas mehr als 40 490 Kinder der Kinderzuschlag laufend gezahlt wurde. Das entspricht bei den laufenden Fällen einem Durchschnitt von 2,55 Kindern pro Kinderzuschlag-Beziehenden. Dieser Durchschnitt ist gleichermaßen für alle Berechtigten anzunehmen. Im Vergleich zum Kindergeld, für das eine durchschnittliche Zahl der Kinder von 1,7 gilt (siehe Tabelle 6), zeigt sich, dass der Kinderzuschlag gezielt Mehrkindfamilien erreicht.

Bei einem Kinderzuschlag von 238 Euro und einer durchschnittlichen Kinderzahl von 2,55 Kindern pro Leistungsbeziehenden ergibt sich ein Zahlbetrag pro Kind von 93 Euro. Auch dieser Wert lässt sich für die Gesamtzahl der Fälle zugrunde legen.

Schließlich lassen sich aus der Summe der Zahlbeträge für das Jahr 2006 in Höhe von 138 619 474 Euro bei einem durchschnittlichen Anspruch pro Berechtigten und Monat

Tabelle 5

Höhe des Gesamtkinderzuschlags für laufende Fälle

	2005		2006	
	absolut ¹	Prozent	absolut ¹	Prozent
0 bis 70 Euro	836	5,5 %	799	5,0 %
71 bis 140 Euro	3.385	22,3 %	3.374	21,3 %
141 bis 210 Euro	3.108	20,4 %	3.118	19,6 %
211 bis 280 Euro	3.613	23,8 %	3.854	24,3 %
281 bis 350 Euro	1.482	9,7 %	1.646	10,4 %
351 bis 420 Euro	1.395	9,2 %	1.581	10,0 %
421 bis 490 Euro	475	3,1 %	524	3,3 %
491 bis 560 Euro	446	2,9 %	495	3,1 %
mehr als 560 Euro	473	3,1 %	477	3,0 %
gesamt	15.211	100,0 %	15.868	100,0 %

¹ Grundlage ist der Mittelwert der monatlichen Bestandszahlen.
Quelle: Daten der Bundesagentur für Arbeit, eigene Aufarbeitung.

Tabelle 6

Verteilung der Kinderzahl im Kinderzuschlag und im Kindergeld im Jahr 2006

	Kinderzuschlag ¹	Kindergeld
Fälle mit 1 Kind	17 %	51 %
Fälle mit 2 Kindern	39 %	37 %
Fälle mit 3 Kindern	27 %	10 %
Fälle mit 4 Kindern	11 %	2 %
Fälle mit 5 und mehr Kindern	6 %	1 %
Gewichteter Durchschnitt der Kinderzahl	2,5	1,7

¹ Grundlage für die Berechnung sind die laufenden Fälle im Jahr 2006.
Quelle: Daten der Bundesagentur für Arbeit, eigene Aufarbeitung.

von 238 Euro eine Berechtigenzahl von ca. 49 000 und eine Anzahl von Kinderzuschlag-Kindern von 124 000 ableiten. Diese Annahmen werden durch Schätzungen des Fraunhofer-Instituts für Angewandte Informationstechnik bestätigt.

2.3 Kinderzuschlag und Wohngeld

Der Anspruch auf Kinderzuschlag und der Anspruch auf Wohngeld bestehen in der Regel gleichzeitig. Wohngeld wird an Haushalte – die insbesondere kein Arbeitslosengeld II beziehen – zur wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens als Zuschuss

zu den Wohnkosten gezahlt (vgl. § 1 WoGG). Der Kinderzuschlag wird ab dem Punkt gezahlt, ab dem die Eltern ihren eigenen Arbeitslosengeld II-Bedarf aus Erwerbseinkommen decken können. Mit der Überschreitung der Mindesteinkommengrenze wird keine Arbeitslosengeld II mehr gezahlt, und es entsteht ein Anspruch auf Wohngeld. Der Kinderzuschlag soll in der Summe mit dem Kindergeld und dem nach der Haushaltsgröße gestaffelten Wohngeld den Bedarf des jeweiligen Kindes (Regelleistung und anteilige Wohnkosten) decken.

Wohngeld und Kinderzuschlag zusammen führen wegen unterschiedlicher Einkommensanrechnung zu unstetigen

Leistungsverläufen. So steigt das verfügbare Einkommen mit Überschreitung der Mindesteinkommensgrenze des Kinderzuschlags durch Gewährung von Kinderzuschlag und Wohngeld zunächst stark an (Einkommenssprung). Bei weiterem Hinzuverdienst werden der Kinderzuschlag mit einer Rate von 70 Prozent und das Wohngeld im Allgemeinen mit 30 bis 40 Prozent (abhängig von der jeweiligen Miethöhe) abgeschmolzen, so dass trotz Hinzuverdienst das verfügbare Einkommen unverändert bleibt und in einigen Bereichen sogar sinken kann. Dies ist im Hinblick auf Arbeitsanreize eher negativ zu bewerten (vgl. hierzu Meister 2006, der daneben die Höchsteinkommensgrenze unter Anreizgesichtspunkten kritisiert).

2.4 Zufriedenheit mit dem Kinderzuschlag und Informationsstand

Fast alle Kinderzuschlag-Beziehenden bewerten den Kinderzuschlag insgesamt als positiv – 90 Prozent sind mit dieser Leistung zufrieden bis sehr zufrieden (vgl. ebd. S. 38). Dabei gibt es marginale Unterschiede zwischen den Leistungsbeziehenden in Ost- und Westdeutschland. Während 33 Prozent der Kinderzuschlag-Beziehenden in Westdeutschland mit dieser Leistung sehr zufrieden sind, sind es in Ostdeutschland 28 Prozent. Alleinerziehende sind etwas weniger zufrieden mit dem Kinderzuschlag als Elternpaare.

Die subjektive Einschätzung der im Rahmen der forsa-Befragung interviewten Leistungsbeziehenden hinsichtlich der Veränderung ihrer finanziellen Lage durch den Kinderzuschlag ist in der Mehrheit positiv. Für zwei Drittel der Betroffenen hat sich die Situation verbessert. Dies betrifft vor allem Familien mit mehreren Kindern. Dagegen sehen 10 Prozent eine leichte bis starke Verschlechterung (vgl. Meurer und Wenzel 2005, S. 30).

Mit der Einführung einer Mindesteinkommensgrenze sollten Negativanreize zur Aufnahme einer Beschäftigung vermieden werden. Wie die forsa-Studie allerdings zeigte, haben vorhandene Anreize durch den Kinderzuschlag keinen nennenswerten Einfluss auf die Beschäftigung. Der Kinderzuschlag hat nicht zu mehr Beschäftigung geführt. Die Mehrheit der Leistungsempfänger, die derzeit nur teilzeitbeschäftigt ist, würde jedoch gerne den Umfang ihrer Erwerbstätigkeit ausweiten. Als Gründe, warum das nicht möglich ist, gaben die Befragten vorrangig die schlechte Arbeitsmarktlage, aber auch fehlende Betreuungsmöglichkeiten für ihre Kinder an.

Alle Kinderzuschlag-Beziehenden der forsa-Umfrage wurden gefragt, ob sie glauben, dass sie nach Beendigung der Bezugsdauer des Kinderzuschlags ihre Familie durch eigenes Einkommen versorgen können. Fast die Hälfte der Befragten (46 Prozent) hat diese Frage bejaht und 27 Prozent glauben, dass sie nach Auslaufen des Kinderzuschlags auf Arbeitslosengeld II angewiesen sein werden (vgl. Meurer und Wenzel 2005, S. 36). Das heißt, für die Hälfte der Kinderzuschlag-Beziehenden hat der Kinderzuschlag nach subjektiver Einschätzung eine Überbrückungsfunktion. Jedoch glauben 40 Prozent der Kinderzuschlag-Beziehenden in Ostdeutschland, nach Beendigung

der Bezugsdauer des Kinderzuschlags auf Arbeitslosengeld II angewiesen zu sein. Die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland machen deutlich, dass die Zukunftschancen aufgrund der schlechteren Arbeitsmarktlage in Ostdeutschland als weniger gut eingeschätzt werden. Auch Alleinerziehende (32 Prozent) glauben eher als Elternpaare (26 Prozent), dass sie die Hilfebedürftigkeit nach SGB II langfristig nicht vermeiden werden können. Dass der Kinderzuschlag dennoch dazu verhilft, Kinderarmut zu vermeiden, wird dadurch deutlich, dass er als Familienleistung anderen Leistungen vorgezogen wird.

Sowohl bei den Antragstellenden, deren Antrag abgelehnt wurde, als auch bei den Kinderzuschlag-Beziehenden zeigt sich eine eindeutige Präferenz für die Familienleistung „Kinderzuschlag“ im Vergleich zur Fürsorgeleistung „ALG II“ (siehe Tabelle 7). Dabei gibt es kaum Unterschiede zwischen Alleinerziehenden und Elternpaaren, jedoch eine etwas höhere Neigung ostdeutscher Antragsteller, das Arbeitslosengeld II vorzuziehen.

Dass erwerbstätige Mütter und Väter mit geringem Einkommen lieber eine Familienleistung, anstatt einer Fürsorgeleistung in Anspruch nehmen würden, wird auch dadurch deutlich, dass die Mehrheit der Antragstellenden, denen kein Kinderzuschlag gewährt werden konnte, keine Leistungen nach dem SGB II beantragt hat. Bei einer Ablehnung wegen Überschreitens der Höchsteinkommensgrenze ist eine Hilfebedürftigkeit im Sinne des SGB II in vielen Fällen (z. B. bei Wohngeldbezug) ausgeschlossen, aber bei Unterschreitung der Mindesteinkommensgrenze besteht Anspruch auf Arbeitslosengeld II/Sozialgeld für die Kinder. Dennoch haben auch in diesen Fällen 48 Prozent der Antragstellenden keinen Antrag auf Arbeitslosengeld II/Sozialgeld gestellt, was möglicherweise die „Scham“ oder die „Ernüchterung“ darüber ausdrücken könnte, dass das eigene Erwerbseinkommen nicht zur Deckung des Bedarfs der gesamten Familie ausreicht. Schließlich würden rund 35 Prozent aller Befragten den Kinderzuschlag sogar dann vorziehen, wenn dies etwas weniger Geld bedeuten würde als das Arbeitslosengeld II (vgl. Meurer und Wenzel 2005 – forsa, S. 41).

Den eigenen Informationsstand schätzt die Mehrheit (68 Prozent) aller Befragten der forsa-Untersuchung zu Sozial- und Familienleistungen als eher schlecht ein (Meurer und Wenzel, 2005, S. 44). Die Hälfte der Antragstellenden hat durch Freunde und Bekannte von dem Kinderzuschlag erfahren, mehr als ein Drittel durch Medien und Anzeigen. Nur 12 bis 17 Prozent haben durch die Agentur für Arbeit von dieser Leistung erfahren. Hinsichtlich der Informationsquellen gibt es kaum Unterschiede zwischen Antragstellenden, deren Antrag abgelehnt, und denen, deren Antrag bewilligt worden ist (ebd. S. 42). Das Urteil über die Beratungsqualität der Bundesagentur für Arbeit fällt hingegen zweigeteilt aus: bei Leistungsbeziehenden erwartungsgemäß etwas positiver (45 Prozent sind zufrieden bis sehr zufrieden) als bei Antragstellenden, deren Antrag abgelehnt wurde (nur 18 Prozent sind zufrieden bis sehr zufrieden) (ebd. S. 45).

Tabelle 7

Bevorzugter Sozialtransfer

	Wenn Sie frei wählen könnten, was würden Sie vorziehen?	
	Kinderzuschlag	ALG II
Antrag bewilligt:	59 %	12 %
Westdeutschland	61 %	7 %
Ostdeutschland	52 %	26 %
Alleinerziehende	61 %	12 %
Elternpaare	59 %	12 %
Antrag abgelehnt:	48 %	14 %
Westdeutschland	52 %	11 %
Ostdeutschland	38 %	22 %
Alleinerziehende	48 %	16 %
Elternpaare	48 %	14 %

Quelle: Meurer und Wenzel (2005) – forsa, S. 40, nicht dargestellte Kategorien (Differenz zu 100 Prozent): „egal“ und „weiß nicht“, eigene Aufarbeitung.

2.5 Zusammenfassung

Mit der Einführung des Kinderzuschlags wollte die damalige Bundesregierung verhindern, dass Familien allein wegen der Unterhaltsbelastung für ihre Kinder auf Arbeitslosengeld II angewiesen sind. Ergänzend hierzu wurde ein Arbeitsanreiz durch eine gezielte Förderung einkommensschwacher Familien bezweckt (vgl. Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bundesratsdrucksache 558/03).

Insgesamt wurden seit der Einführung des Kinderzuschlags 830 060 Anträge auf Kinderzuschlag gestellt. Bis Dezember 2006 wurden bundesweit nur ca. 12 Prozent der erledigten Anträge bewilligt. Die hohe Ablehnungsquote ist daher mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden. Der Kinderzuschlag erreicht zu rund 80 Prozent Berechtigte, die trotz einer Erwerbstätigkeit nicht imstande waren, den gesamten Bedarf ihrer Familien zu decken, obwohl in der Mehrzahl der Fälle sogar eine Vollzeiterwerbstätigkeit ausgeübt wird. Mit einer durchschnittlichen Zahl von 2,55 Kindern, für die ein Gesamtkinderzuschlag bezogen wird, erreicht die Leistung zielgenau Mehrkinderfamilien. Der Leistungszweck des Arbeitsanreizes ließ sich empirisch – trotz der Struktur der Leistung, den Berechtigten einen prozentualen Anteil ihres Hinzuverdienstes zu erhalten – nicht nachweisen. Insbesondere aufgrund der Höchsteinkommensgrenze und der unzureichenden Abstimmung mit dem Wohngeld, die dazu führen, dass kein durchgängig positiver Zusammenhang zwischen Bruttoverdienst und verfügbarem Einkommen besteht, werden Arbeitsanreize nicht immer gestärkt.

Schließlich sind 90 Prozent der Kinderzuschlag-Beziehenden mit der Leistung zufrieden und 35 Prozent aller Befragten würden diese Leistung sogar dann vorziehen, wenn sie damit etwas weniger Geld zur Verfügung hätten als mit Arbeitslosengeld II.

3 Schlussbetrachtung und Ausblick

Mit der Einführung des Kinderzuschlags wurde das Ziel verfolgt, einen Beitrag zur Reduzierung der Zahl von Kindern, die von Grundsicherungsleistungen abhängig sind, zu leisten und die Anreize zur Erwerbstätigkeit für Eltern zu erhöhen. Denn insbesondere Familien mit mehreren Kindern können häufig nur mit besonderen Anstrengungen ein Erwerbseinkommen erzielen, das oberhalb des existenzsichernden Arbeitslosengeld-II-Bedarfs der gesamten Familie liegt.

Das Ziel der Bundesregierung, für 150 000 Kinder die Hilfebedürftigkeit zu vermeiden, ist näherungsweise erreicht worden. Strukturell besteht ein Erwerbsanreiz unter anderem in einem deutlichen Einkommenssprung durch den Kinderzuschlag bei einem Einkommen, das den eigenen Bedarf der Eltern deckt. Durch diesen Einkommenssprung wird der eigenständige Einkommenserwerb im Vergleich zum Bezug von Arbeitslosengeld II honoriert. Wesentlich erscheint, dass Eltern, die mit ihrem Einkommen ihren eigenen Bedarf decken können, vom Arbeitslosengeld II unabhängig werden, dass sie von dem Einkommenssprung profitieren und auf diese Weise gezielt Erwerbsanreize gesetzt werden. Durch den Einkommenssprung wird das Risiko vermieden, dass der Kinderzuschlag lediglich als aufgewertetes Arbeitslosengeld II

empfunden wird. Die Betroffenen nehmen ihn als Erwerbsunterstützung und Familienleistung wahr.

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005 ist eine Weiterentwicklung des Kinderzuschlags vereinbart worden, um die Zielsetzung des Kinderzuschlags besser als bisher zu realisieren und den Kreis der Berechtigten auszuweiten.

Hierzu ist einerseits auf die insoweit bereits erfolgten Änderungen beim Kinderzuschlag durch das Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 24. März 2006 sowie das Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitssuchende vom 20. Juli 2006 hinzuweisen (vgl. Punkt 1.3). Andererseits kann eine darüber hinausgehende Weiterentwicklung des Kinderzuschlags entsprechend den Festlegungen des Koalitionsvertrages einen Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsanreize im Niedriglohnssektor leisten. Dazu erscheint eine zielgenaue Überprüfung des derzeitigen Kinderzuschlags ratsam, die stärker als bisher den Ansatz einer eigenständigen kindorientierten Familienleistung mit der Aufwertung von Niedrigeinkommen zu vereinbaren sucht.

Die Notwendigkeit, gezielt Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu setzen, besteht vor allem bei Mehrkindfamilien, weil es für sie besonders schwierig ist, ein bedarfsdeckendes Einkommen zu erzielen. Die Orientierung des Kinderzuschlags an einem verfügbaren Einkommen gewährleistet in diesem Teilbereich des Arbeitsmarktes zielgenau die Vereinbarung von positiven Erwerbsanreizen mit der Bekämpfung von Kinderarmut.

Bei einer Weiterentwicklung des Kinderzuschlags müssen Kritik und Änderungsvorschläge berücksichtigt werden, die zum Kinderzuschlag von unterschiedlicher Seite eingebracht worden sind. In der Kritik steht vorrangig die komplexe Einkommensabhängigkeit des Kinderzuschlags mit einer Mindest- und einer Höchsteinkommensgrenze und dem zusätzlichen Erfordernis der Vermeidung von

Hilfebedürftigkeit nach den Vorschriften des SGB II. Diese Komplexität erschwert nicht nur das Verständnis der Leistung, sondern führt auch zu einem hohen Verwaltungsaufwand. Kritisiert wird auch die Minderungsrate von 70 Prozent, die insbesondere beim Zusammenwirken mit einer parallelen Abschmelzung des Wohngeldes zu einer Transferentzugsrate von 100 Prozent und mehr führen kann. Auch die Beschränkung der Bezugsdauer auf drei Jahre wird in Frage gestellt.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wird zeitnah Vorschläge zur Fortentwicklung des Kinderzuschlags erarbeiten.

4 Literatur

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2006) (Hrsg.): Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit, Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik, Siebter Familienbericht, Bundestagsdrucksache 16/1360: Berlin.

Europäische Kommission 2007: Joint Report on Social Protection and Social Inclusion – Supporting document 2007Kievel, Winfried (2005): Der Kinderzuschlag nach § 6 a BKG – Zugleich ein Beitrag zur Berechnung von Ansprüchen auf Arbeitslosengeld II (ALG II) und Sozialgeld (SOG) nach dem SGB II. In: Zeitschrift für das Fürsorgewesen 5/2005, S. 97–106.

Meister, Wolfgang (2006): Der Kinderzuschlag für Geringverdiener – ein Beispiel für mangelhafte Abstimmung im deutschen Transfersystem. In: ifo Schnelldienst 16/2006.

Meurer, Dirk; Florian Wenzel (2005): Evaluation des Kinderzuschlags. Ergebnisbericht, forsa.

Statistisches Bundesamt (2005): Sozialleistungen. Statistik der Sozialhilfe. Fachserie 13. Reihe 2.1. Sozialhilfe – Hilfe zum Lebensunterhalt 2004. Wiesbaden.

