

Der Ordnungspolitische Kommentar

Nr. 12/2007

4. Dezember 2007

Abschaffen, nicht ausweiten! Der Kinderzuschlag ist kein geeignetes Mittel gegen Kinderarmut

Von Vera Bünnagel und Johann Eekhoff

Die Große Koalition will den Kinderzuschlag ausweiten. Nachdem sie kürzlich die Bezugsdauer verlängert hat, soll nun der Empfängerkreis vergrößert werden, um Kinderarmut zu bekämpfen. Der Kinderschutzbund setzt sich darüber hinaus für eine Erhöhung des Zuschlags ein. Doch was verbirgt sich überhaupt hinter dieser erst vor zwei Jahren eingeführten staatlichen Zahlung?

Der Kinderzuschlag von bis zu 140 Euro monatlich wird auf Antrag an Eltern gezahlt, die berechtigt wären, ergänzendes Arbeitslosengeld II zu beziehen. Ihr Einkommen muss ausreichen, ihren eigenen Lebensunterhalt zu decken, nicht jedoch den ihrer Kinder. Der Kinderzuschlag soll nun diese Familien vor dem Bezug von Arbeitslosengeld II „bewahren“: Stattdessen erhalten sie den ebenfalls aus Steuern finanzierten Kinderzuschlag. Wie beim AIG II wird die Bedürftigkeit geprüft. Die Unterstützung wird lediglich umbenannt, nicht vermieden. Als politisch angenehmer Nebeneffekt werden die Kinder und Familien allerdings nicht mehr in den einschlägigen Armutsstatistiken erfasst: Sie sind zwar unverändert auf gesellschaftliche Unterstützung angewiesen, um ihren Lebensunterhalt zu decken. Statistisch gesehen aber leben weniger Kinder von Hartz IV.

Ginge es nur um eine Umbenennung der Unterstützung, würde das Instrument nicht weiter schaden. Aber es verursacht zusätzliche Bürokratie und konterkariert damit ein Ziel der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Zugleich stigmatisiert es die Bezieher von Arbeitslosengeld II, weil offen erklärt wird, man wolle diese Familien vor Hartz IV schützen. Dass die Familien von einem neuen Transfersystem abhängig werden, wird nicht offen gesagt oder als Verbesserung verkauft. Damit schafft man schon dem Namen nach zwei Klassen solidarisch unterstützter Bürger.

Der Haupteinwand gegen den Kinderzuschlag: Es gilt nicht mehr das gleiche Grundsicherungsniveau für alle Bedürftigen, sondern einer kleinen Gruppe der Begünstigten werden höhere Zahlungen gewährt. Sie werden aus der Armutsstatistik herausgekauft. Dabei sollte ge-

rade die unbefriedigende Ungleichbehandlung Bedürftiger mit der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe vermieden werden.

Die Bezugsvoraussetzungen beim Kinderzuschlag und beim Arbeitslosengeld II weichen in verschiedenen Punkten voneinander ab. Das Einkommen der Eltern wird zwar in beiden Fällen angerechnet, aber die Freibeträge beim Kinderzuschlag gehen über die des AIG II hinaus. Zugleich dürfen die Kinder für den Kinderzuschlag keine oder nur sehr geringe Einkünfte haben. Beim Arbeitslosengeld II hingegen kommt es ausschließlich auf das Familieneinkommen an, d. h. die Kinder können etwas höhere Einkommen haben, wenn die Eltern ein geringes oder kein Einkommen erzielen. Außerdem haben Bezieher des Kinderzuschlags Anspruch auf Wohngeld – dessen Höhe anders gestaffelt ist als die Erstattung der Wohnkosten beim Arbeitslosengeld II. Und sie erhalten zusätzlich Kindergeld – während das Kindergeld auf das AIG II vollständig angerechnet wird.

Bürokratisches Monster

Welche Transferkombination im konkreten Einzelfall die attraktivere ist, wird auf den ersten Blick nicht klar. Auch in den Behörden gilt der Kinderzuschlag als schwer überschaubares bürokratisches Monster mit erheblichen Verwaltungskosten. 20 % der Gesamtkosten kommen nicht den Familien zu Gute, sondern fließen in die Bürokratie. Da alternativ stets Arbeitslosengeld II bezogen werden kann, ist sichergestellt, dass alle tatsächlichen Bezieher des Kinderzuschlags besser da stehen: Nur wenn die neue Transferkombination die Regelsätze des Arbeitslosengelds II überschreitet, wird der Zuschlag gewährt. Daher stellen die Behörden viele Anträge einfach auf Verdacht: Im vergangenen Jahr wurden nur 38.000 von 242.000 geprüften Anträgen bewilligt, d. h. 5 von 6 Anträgen wurden abgelehnt.

Abgelehnt wird nicht nur wegen einer Überschreitung von Einkommensgrenzen, sondern auch wegen Unterschreiten der Mindesteinkommensgrenze: Anders als beim Arbeitslosengeld II gibt es für den Kinderzuschlag eine Einkommensgrenze nach unten. Wenn die Eltern nicht so viel verdienen, dass sie selbst – ohne Kinder – davon leben könnten, bekommt die Familie die höhere Unterstützung nicht. Mit dem Instrument gegen Kinderarmut werden Kinder in bedürftigeren Familien weniger

unterstützt als Kinder, deren Eltern ein höheres Einkommen erwirtschaften. Diese Ungleichbehandlung der Kinder durch den Staat ist durch nichts gerechtfertigt.

In den betrachteten Einkommensbereichen wiegt jeder Euro schwer. Berechnungen des Instituts für Wirtschaftspolitik und des Otto-Wolff-Instituts zeigen, dass die Unterschiede bei Familien mit gleichem Bedarf schnell zwei- oder sogar dreistellige Beträge annehmen können. Haben zwei Familien beispielsweise jeweils zwei kleine Kinder und monatliche Mietkosten von 538 € und liegen die Einkommen unter dem monatlichen Bedarf für den Lebensunterhalt, so benötigen beide ergänzende Transfers. Beide überschreiten im Beispiel die für das Arbeitslosengeld II geltenden Freibeträge für Hinzuverdienste. Ohne Kinderzuschlag wären die gesellschaftlich aufgestockten Einkommen daher identisch. Erreichen die Eltern in einer Familie die Mindesteinkommensgrenze, so haben sie einen Anspruch auf den Kinderzuschlag. Die andere Familie bekommt Arbeitslosengeld II – die Solidargemeinschaft der Steuerzahler stockt ihr Einkommen auf 1.884 € auf. Der ersten Familie gewährt sie mit Kinderzuschlag, Wohngeld und Kindergeld 2.205 €. Das sind 321 € mehr.

Trotz Änderungsplänen bleibt Ungleichbehandlung

Im Gespräch ist, die Mindesteinkommensgrenze zu senken oder abzuschaffen, so dass mehr Familien von dem höheren Transferviveau profitieren würden. Die ärmeren Familien, in denen die Eltern keinen Job haben oder wenig verdienen, so dass sich der Kinderzuschlag und die im Vergleich zum Arbeitslosengeld II großzügigeren Freibeträge nicht lohnen, gehen jedoch weiterhin leer aus. Eine Ungleichbehandlung bleibt. Darüber hinaus erwägt das Familienministerium, die Freibeträge weiter zu erhöhen – und statt 70 % nur noch 50 % des Einkommens auf den Zuschlag anzurechnen. Das würde die Ungleichbehandlung sogar noch verstärken: Die Höhe der aus Streuergeldern finanzierten Unterstützung bedürftiger Kinder und ihrer Eltern würde noch stärker variieren. Die Wirkung ist weitgehend identisch mit einer expliziten Erhöhung des Zuschlags. Den ärmsten Familien kommen die zusätzlichen Mittel in allen drei Fällen nicht zu Gute.

Im Jahr 2006 wurden 138 Mio. € als Kinderzuschlag ausgezahlt. Die Summe ist jedoch mit Vorsicht zu betrachten, weil andere Fördertöpfe teils angezapft, teils entlastet werden. Aus der Sicht der Politik scheint der

Nutzen der öffentlichkeitswirksamen Umschichtung die Kosten zu übersteigen. Doch die Einwände sind gewichtig. Zu Stigmatisierung, Ungleichbehandlung und Intransparenz kommen fragwürdige Arbeitsanreize des Kinderzuschlags hinzu. Die selbst erwirtschafteten Einkommen werden stufenweise auf den Kinderzuschlag angerechnet. Jede Überschreitung der Mindesteinkommensgrenze um volle zehn Euro reduziert den Zuschlag um sieben Euro. So können wenige Euro Hinzuverdienst, die zum Erreichen des nächsten vollen Zehners führen, das verfügbare Einkommen reduzieren. Besonders an der Sprungstelle, an der durch Zuverdienste die Einkommensobergrenze überschritten wird, kann eine Ausweitung des Lohneinkommens das Haushaltseinkommen empfindlich schmälern, da der zuvor nur auf 30 % – bzw. geplante 50 % – reduzierte Zuschlag komplett wegfällt.

Gelegentlich versucht man, den Kinderzuschlag als Instrument zur Abfederung einer „Sprungstelle“ beim Übergang vom Regelsatz des ALG II (208 bzw. 278 €) auf Kindergeld (154 €) zu legitimieren: Die 140 € sollen die Differenz ausgleichen. Diese Sprungstelle besteht jedoch überhaupt nicht. Das ALG II wird als subsidiäre Unterstützung gewährt und mit steigendem eigenen Einkommen abgeschmolzen. Kurz vor dem Übergang werden nicht 208 oder 278 € sondern nur noch ein geringer Transferbetrag gezahlt.

Wenn etwas gegen Kinderarmut getan werden soll, darf nicht der Kinderzuschlag ausgeweitet werden. Die zusätzlichen Mittel – zur Finanzierung der Ausweitung ist eine Erhöhung der Haushaltsmittel auf bis zu 750 Mio. Euro im Gespräch – müssten für die ärmeren Familien eingesetzt werden, nämlich für die Bezieher von Arbeitslosengeld II und Sozialgeld ohne nennenswerte Zuverdienste. Die Regelsätze für alle Kinder könnten angehoben werden.

Noch besser wäre es, nicht nur auf die Ausweitung zu verzichten, sondern den Kinderzuschlag wieder abzuschaffen, ggf. schrittweise in Form einer jährlichen Kürzung um 20 %. Auch die dann frei werdenden Mittel könnten entsprechend der Bedürftigkeit der Familien eingesetzt werden. Familien, die heute den Kinderzuschlag bekommen, würden dann wieder Arbeitslosengeld II beziehen. Auch sie würden jedoch von den höheren Regelsätzen profitieren – so wie alle anderen unterstützungsbedürftigen Kinder. 8933 Zeichen

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung des Autors, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik oder des Otto-Wolff-Instituts für Wirtschaftsordnung. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung des Autors zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an den Autor.

Prof. Dr. Johann Eekhoff ist Direktor und Dipl.-Volksw. Vera Bünnagel ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Otto-Wolff-Institut für Wirtschaftsordnung. **Kontakt:** Tel. 0221-470 5352 oder email: buennagel@wiso.uni-koeln.de