

Stellungnahme zu

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend
Ausschussdrucksache
19(13)36i

07.03.2019

I Z A Institute
of Labor Economics
Initiated by Deutsche Post Foundation

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur zielgenauen Stärkung von Familien und ihren Kindern durch die Neugestaltung des Kinderzuschlags und die Verbesserung der Leistungen für Bildung und Teilhabe
(Starke-Familien-Gesetz – StaFamG)

BT-Drucksache 19/7504

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Kinderzuschlag automatisch auszahlen – Verdeckte Armut überwinden

BT-Drucksache 19/1854

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Teilhabe für alle Kinder sicherstellen. Bürokratie abbauen

BT-Drucksache 19/7451

Prof. Dr. Holger Bonin
Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn, und Universität Kassel

11. März 2019

1. Ausgangslage

Trotz des anhaltenden Wirtschaftswachstums und immer neuer Höchststände bei der Beschäftigung sind die Familien in Deutschland nach wie vor besonders von Armut bedroht. Gemäß den Ergebnissen des Mikrozensus hatte im Jahr 2015 fast jeder fünfte Haushalt mit Kindern oder Jugendlichen unter 18 Jahren weniger als 60 Prozent des mittleren bedarfsgewichteten Haushaltseinkommens in der Bevölkerung zur Verfügung. Rund 2,8 Millionen Minderjährige waren demnach einem Armutsrisko ausgesetzt. Die Armutsriskoquoten unterscheiden sich dabei ganz erheblich zwischen den Familientypen. Von den Familien mit zwei Erwachsenen und einem oder zwei Kindern lebte 2015 nur etwa jede zehnte von einem Einkommen unterhalb der Armutgefährdungsschwelle. Von den Familien mit drei und mehr Kindern tat dies dagegen jede Vierte. Bei den Alleinerziehenden erreichte die Armutgefährdungsquote im Jahr 2015 sogar 44 Prozent. Sie lag damit sieben Prozentpunkte höher als zehn Jahre davor und war viermal höher als bei den kleineren Paarfamilien.

Die besondere Armutgefährdung der Familien speist sich systematisch aus zwei Quellen. Erstens wächst mit jedem Kind der Einkommensbedarf, um die Familie zu versorgen und abzusichern. Zweitens wird der wachsende Bedarf derzeit nur zum Teil durch die familienbezogenen staatlichen Leistungen ausgeglichen. Zugleich stoßen die Möglichkeiten der Eltern, den Bedarf ihrer Kinder durch die eigene Erwerbstätigkeit auszugleichen, selbst dann an Grenzen, wenn eine verlässliche Betreuung der Kinder während der Arbeit organisiert werden kann. Diese Problematik zeigt sich dort besonders scharf, wo sich die Eltern in einer schwachen Position am Arbeitsmarkt befinden. Dies gilt für viele alleinerziehende Mütter, die es in Folge einer Konzentration auf die Sorgearbeit während der Ehe nach Scheidung oder Verlust des Partners in Deutschland häufig nicht mehr schaffen, eine ihren Fähigkeiten entsprechende berufliche Karriere zu machen. Besonders häufig betroffen sind aber auch viele Eltern mit mehr als zwei Kindern, die überdurchschnittlich oft geringqualifiziert sind oder einen Migrationshintergrund haben.

Die markant höhere Armutgefährdung von Haushalten, in denen Kinder und Jugendliche leben, steht in einem unmittelbaren Widerspruch zu gleich mehreren erklärten Zielen der deutschen Familienpolitik, wie sie im Vorfeld der vor gut einem Jahrzehnt angestoßenen Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen formuliert wurden. Zu diesen Zielen gehören die Gewährleistung der wirtschaftlichen Stabilität und der sozialen Teilhabe von Familien, der Nachteilsausgleich gegenüber den Kinderlosen sowie das Wohlergehen und die Förderung von Kindern.

Auch wenn die Armut von Kindern und Jugendlichen vielfach an der relativen Einkommensarmut der Familie oder der Inanspruchnahme von Leistungen der sozialen Grundsicherung festgemacht wird, geht es um weit mehr als einen Mangel an Geld. Vor allem Kindern und Jugendlichen, die über längere Zeit von Armut betroffen sind, fehlt es häufig auch an gleichberechtigten Zugängen zu Bildung und sozialer Teilhabe. Sie erleben soziale Ausgrenzung und vielfältige strukturelle Benachteiligungen, etwa im Hinblick auf die Menge und Güte der sozialen Kontakte, die physische und psychische Gesundheit oder die allgemeine und altersgemäße Bildung. Darum kann Armut als prekäre Lebenslage zu einem zentralen Risikofaktor für das Kindeswohl und ein gelingendes Heranwachsen werden. Kinderarmut hinterlässt nicht selten biografische Narben, sodass Betroffene in ihrem gesamten weiteren Entwicklungsverlauf erhöhten wirtschaftlichen und sozialen Risiken ausgesetzt bleiben.

In Deutschland gibt der Staat im internationalen Vergleich gesehen viel Geld für die Familien aus. Darum ist es kaum überraschend, dass die Familienleistungen alles in allem auch spürbar armtsvermeidend wirken. Sie sorgen gemäß Berechnungen, die für den Fünften Armut- und Reichtumsbericht der Bundesregierung vorgenommen wurden, in immerhin fast der Hälfte aller Fälle dafür, dass Familien mit ihrem Einkommen über die Armutsriskoschwelle kommen. Allerdings sind die vorhandenen Leistungen im Hinblick auf das Ziel der Armutsvorbeugung von Kindern ganz unterschiedlich gut wirksam. So hat etwa die Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen herausgearbeitet, dass das Kindergeld Familien zwar in großer Zahl aus der sozialen Grundsicherung bringt, jedoch ihr Armutsrisko wegen der Einkommensanrechnung im Endeffekt kaum verringert. Im Vergleich dazu ist der Kinderzuschlag für erwerbstätige Eltern mit geringem Einkommen als spezifische Familienleistung recht effizient. Er trägt in hohem Maß – vor allem bei Familien mit mehreren und jungen Kindern – zur Vermeidung von Armutsrisiken bei, auch wegen der mit der Leistung prinzipiell verbundenen Stärkung der Erwerbsanreize.

Allerdings ist der Kinderzuschlag derzeit durch komplexe Zugangsvoraussetzungen und ein administrativ kompliziertes Antrags- und Bewilligungsverfahren gekennzeichnet. Für viele Betroffene ist die vorzunehmende Abwägung zwischen Ansprüchen der Familie auf Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) oder Ansprüchen auf Kinderzuschlag in Kombination mit dem Wohngeld ebenso schwer zu durchschauen wie die bei der Feststellung zu berücksichtigenden Einkommensgrenzen. Damit verbunden ist das Problem, das unter den derzeitigen Bedingungen geschätzt nur etwa 30 Prozent der Familien, die Anspruch auf den Kinderzuschlag hätten, diesen tatsächlich auch beanspruchen; zugleich wird ein hoher Anteil der gestellten Anträge auf Kinderzuschlag nicht positiv beschieden, weil die Anspruchsvoraussetzungen nicht erfüllt sind.

2. Zum Entwurf für ein Starke-Familien-Gesetz

2.1. Neugestaltung des Kinderzuschlags

Die im Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Starke-Familien-Gesetz geplanten Maßnahmen zur Neugestaltung des Kinderzuschlags adressieren drei Ansatzpunkte, die jeweils zu einer Verringerung von offener oder versteckter Kinderarmut beitragen können: 1) direkte materielle Verbesserungen durch höhere Leistungen für die Zielgruppen, 2) die Stärkung der Erwerbsanreize bei Leistungsbezug durch eine günstigere Behandlung von zusätzlichem Elterneinkommen, und 3) die Absenkung von Zugangshürden durch einfachere administrative Prozesse. Die verschiedenen dazu im Gesetzentwurf vorgesehenen Instrumente werden im Folgenden kommentiert und bewertet.

a. Materielle Verbesserungen der Familieneinkommens

Die geplanten Neuregelungen zum Kinderzuschlag umfassen zwei unterschiedliche Maßnahmen, die dafür sorgen können, dass Familien künftig im Vergleich zum Status quo besser gestellt werden. Zum einen wird der Höchstbetrag angehoben, den der Kinderzuschlag erreichen kann, in einem ersten Schritt von 170 Euro auf 183 Euro pro Monat und Kind. Zusammen mit dem Kindergeld nähern sich die laufenden Geldleistungen, die Eltern mit niedrigem Erwerbseinkommen außerhalb der Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) erhalten können, damit dem steuerfrei zu stellenden sächlichen Existenzminimum von Kindern in Höhe von aktuell 415 Euro pro Monat und Kind an, allerdings ohne den vollständigen Betrag für notwendige Bildung und Teilhabe. Entsprechend ist es konsequent, den Höchstbetrag des Kinderzuschlags künftig gekoppelt an den Kinderfreibetrag zu dynamisieren.

Zum anderen kommt es zumindest für einen Teil der Familien zu einer finanziellen Besserstellung, wenn Kinder über ein nach den §§ 11 bis 12 SGB II zu berücksichtigendes Einkommen verfügen. Künftig werden Kindeseinkommen bis zu einer Grenze von 180 Euro pro Monat nur noch zu 45 Prozent auf den Kinderzuschlag angerechnet. Erst bei darüber hinaus gehenden Kindeseinkommen kommt eine Anrechnungsrate von 100 Prozent zur Anwendung, wie sie im Status quo auf das gesamte Kindeseinkommen greift. Außerdem ist noch eine Verdopplung des Freibetrags für Vermögen von Kindern geplant. Im Ergebnis wirken sich im Bereich des Kinderzuschlags Einkommen und Vermögen der Kinder spürbar weniger leistungsmindernd aus als im Bereich der Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II), in dem etwa vom Kindeseinkommen nur 100 Euro Kindeseinkommen anrechnungsfrei und darüber hinaus gehende Beträge zu 80 Prozent angerechnet werden.

Somit können erwerbstätige Eltern, soweit sie mit ihrem Erwerbseinkommens die Mindesteinkommensgrenze für den Kinderzuschlag überschreiten und auch die übrigen Voraussetzungen für die Gewährung des Kinderzuschlag erfüllen, eine noch größere finanzielle Besserstellung erreichen als im Status quo. Damit ist zu erwarten, dass sich auch die bisher mit dem Kinderzuschlag verbundenen Wirkungen verstärken werden. Es ist also bei einer Umsetzung des Gesetzesentwurfs damit zu rechnen, dass bedürftige Familien ihre Bemühungen verstärken, ein mehr als geringfügiges Erwerbseinkommen zu erzielen, und dass sowohl die Anzahl der Haushalte mit Kindern, die auf SGB II-Leistungen angewiesen sind, als auch die Armutsriskokoquote von Familien zurückgehen. Dabei stehen die bei diesen arbeitsmarkt-, familien- und sozialpolitischen Zielen zu erreichenden Verbesserungen vermutlich in einer relativ günstigen Relation zum mit der Neugestaltung des Kinderzuschlags verbundenen finanziellen Aufwand für die öffentliche Hand.

Es gilt jedoch auf zwei Implikationen der geplanten Neugestaltung des Kinderzuschlags hinzuweisen, die in verteilungspolitischer Hinsicht zumindest diskussionswürdig sind.

Erstens knüpft der Kinderzuschlag auch nach der geplanten Neugestaltung zuvörderst an das Ziel an, Hilfebedürftigkeit im Sinne des SGB II infolge von Unterhaltsverpflichtungen gegenüber im Haushalt lebenden Kindern zu vermeiden. Hieraus leitet sich die Vorgabe einer dem Sozialversicherungssystem eigentlich fremden Mindesteinkommensgrenze ab, und der Kinderzuschlag ist dadurch streng genommen kein Element des allgemeinen Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs. Im Ergebnis erhalten Kinder und Jugendliche, obwohl sie eigentlich denselben oder zumindest vergleichbare materielle Bedarfe haben, finanzielle staatliche Leistungen in unterschiedlicher Höhe, je nachdem, ob ihre Eltern in der Lage oder willens sind, die Mindesteinkommensverpflichtung zu erfüllen, die den Kinderzuschlag von den Leistungen nach SGB II trennt. Diese Ungleichheit nimmt natürlich mit jedem materiellen Ausbau des Kinderzuschlagsystems zu.

Zweitens stellt die geplante großzügigere Anrechnung von Kindeseinkommen im Bereich des Kinderzuschlags im Vergleich zum Status quo zwar niemand absolut schlechter. Relativ gesehen werden aber nicht nur die Kinder schlechter gestellt, die auch nach der geplanten Reform im Bereich der SGB II-Leistungen verbleiben. Da Unterhaltszahlungen und der Unterhaltsvorschuss als Kindeseinkommen in die Anrechnung einzubeziehen sind, können sich für Alleinerziehende komplizierte Tarifverläufe ergeben. Insbesondere kann der Kinderzuschlag mit zunehmendem Alter des Kindes sinken oder ganz entfallen, weil die Unterhaltszahlungen oder Vorschussleistungen altersbedingt systematisch höher sind. Dem ließe sich etwa durch nach Alter gestaffelte Anrechnungsregeln oder die Zurechnung von Unterhalts- und unterhaltsähnlichen Zahlungen als Elterneinkommen begegnen. Entsprechende Lösungen würden das ohnehin komplexe System des Kinderzuschlags allerdings weiter verkomplizieren.

b. Stärkung der Erwerbsanreize

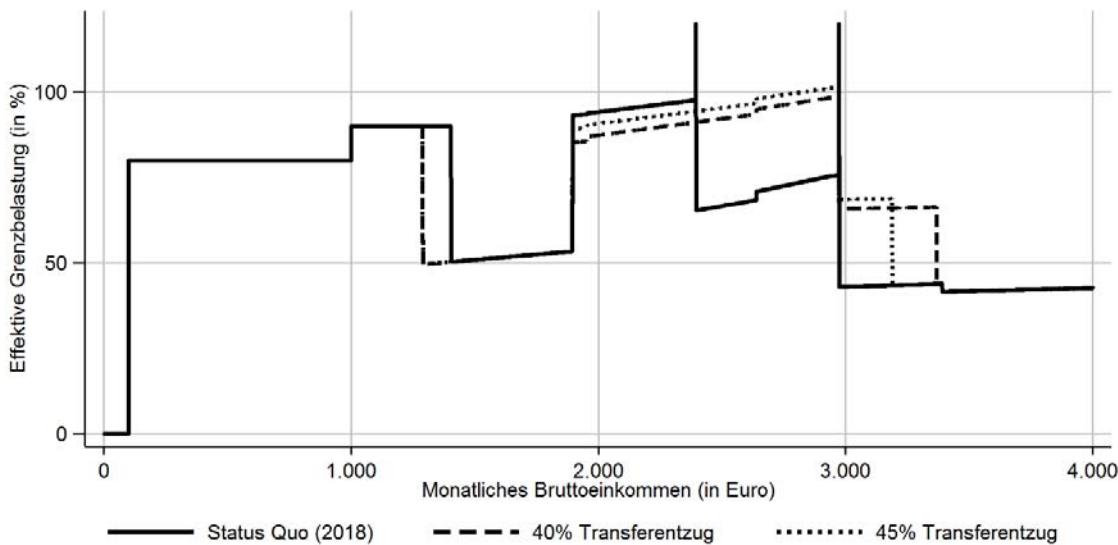
Im Status quo ist der Kinderzuschlag in der Kombination mit Ansprüchen auf Wohngeld durch hohe Transferenzugsraten charakterisiert. Die Gestaltung des Transferenzugs schwächt die Anreize für Kinderzuschlagsbeziehende, ein höheres Erwerbseinkommen zu erzielen, weil dann im Gegenzug die Transferzahlungen fast in der gleichen Höhe abnehmen. Darüber hinaus entsteht, weil der Kinderzuschlag nur an diejenigen Haushalte gezahlt wird, die unter einer bestimmten Einkommensgrenze bleiben, eine „Abbruchkante“, an der die Transferansprüche schlagartig entfallen. Damit verbunden ist das systematische Problem, dass Familien, deren Erwerbseinkommen soweit steigt, dass sie die Abbruchkante überschreiten, damit finanziell gesehen absolut schlechter gestellt werden. Anders ausgedrückt liegt der implizite Steuersatz, den der Staat auf einen zusätzlich verdienten Euro erhebt, im Zusammenspiel der Regelungen für den Kinderzuschlag und das Wohngeld bei über 100 Prozent. Diese Konstellation macht es äußerst unattraktiv, Anstrengungen zu unternehmen, sich durch Erwerbsarbeit etwas mehr dazu zu verdienen.

Deswegen erscheint es insbesondere sinnvoll, wie es der Entwurf für das Starke-Familien-Gesetz vorsieht, die Einkommensobergrenze bei der Feststellung des Kinderzuschlags aufzuheben und damit die Erwerbsanreize an der bisherigen Abbruchkante zu stärken. Auch der Plan, bei Inanspruchnahme des Kinderzuschlags jeden zusätzlich verdienten Euro der Eltern nur noch mit 45 statt wie bisher 50 Prozent anzurechnen setzt tendenziell positive Erwerbsanreize. Allerdings bringt die Kombination der Abschaffung der Höchsteinkommensgrenze und niedrigerer Transferenzugsraten komplexe Veränderungen der Arbeitsanreizstrukturen mit sich.

Die folgende Abbildung illustriert die Veränderungen der effektiven Grenzbelastungen von Erwerbseinkommen, die sich aus der Aufhebung der Einkommensobergrenze und die Absenkung der Transferenzugsraten beim Kinderzuschlag ergeben, am Beispiel eines Alleinverdiener-Paarhaushalt mit zwei Kindern im Alter von drei und acht Jahren. Es zeigt sich, dass die Reform die momentan vorhandene Grenzbelastungsspitze mit einem punktuellen Nettoeinkommensverlust an der Höchsteinkommensgrenze des Kinderzuschlags beseitigt und die Grenzbelastungen im darunter liegenden Einkommensbereich absenkt. Allerdings liegen die impliziten Steuersätze bei in diesem Bereich anfallenden Mehrverdiensten, die in Kombination der zu entrichtenden Sozialbeiträge und geringer werdenden Kinderzuschlags- und Wohngeldansprüchen wirksam werden, immer noch oberhalb von 80 Prozent.

Im Einkommensbereich oberhalb der bisherigen Abbruchkante sind die Grenzbelastungen im Zusammenwirken des Transferenzugs bei Kinderzuschlag und Wohngeld nach der Reform sogar höher als derzeit. Erst nach Auslaufen des Wohngeldanspruchs (erkennbar an der verbleibenden Grenzbelastungsspitze) fallen die effektiven marginalen Belastungen des Erwerbseinkommens deutlich. Nach Auslaufen des Wohngelds verschlechtern sich gegenüber dem Status quo die Erwerbsanreize gegenüber. Darin spiegelt sich die – durchaus intendierte – reformbedingte Verbreiterung des Kreises der Haushalte mit Anspruchs auf den Kinderzuschlag.

Effektive Grenzbelastungen nach Bruttoeinkommen pro Monat, Vergleich von Reformszenarien mit dem Status quo, Alleinverdiener-Ehepaar mit zwei Kindern im Alter von 3 und 8 Jahren, in %



Anmerkungen: Berechnungen des IZA mit dem IZAΨMOD-Modell. Die effektive Grenzbelastung gibt an, wieviel Prozent eines zusätzlich verdienten Euro dem Haushalt durch Steuern, Sozialabgaben und einen Entzug von Transferzahlungen insgesamt entgehen. Die Berechnung legt den aktuellen Rechtsstand zugrunde. Effektive Grenzbelastungen über 100 Prozent zeigen an, das der Haushalt bei einem Mehrverdienst von einem Euro mehr als einen Euro an verfügbarem Einkommen verliert. Die Grenzbelastung ist zur besseren Darstellung bei 120 Prozent abgeschnitten. Wohngeld und Kinderzuschlag werden auf 5 Euro gerundet ausgezahlt. Die sich hieraus ergebenden Sprungstellen sind in der Darstellung geglättet. Die unterstellte Warmmiete für den Paarhaushalt beträgt 600 €.

Quelle: Holger Bonin, Eric Sommer, Holger Stichnoth und Florian Buhlmann (2018), Arbeitsangebotseffekte einer Reform des Kinderzuschlags, Forschungsbericht im Auftrag der Geschäftsstelle des Kompetenbüros „Wirksame Familienpolitik“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, IZA Research Report Nr. 85, Bonn.

Die zum Vergleich ebenfalls dargestellten Resultate für ein Szenario, bei dem die Anrechnungsrate von Elterneinkommen auf 40 Prozent statt wie im Gesetzentwurf vorgesehen auf 45 Prozent reduziert wird, machen deutlich, dass sich auch mit einer noch großzügigeren Gestaltung kaum substanzellere Verbesserungen bei den Erwerbsanreizen ergeben würden. Zugleich würde der Kreis der Anspruchsberechtigten noch weiter bis in die mittleren Einkommensschichten ausgedehnt.

Im Auftrag des vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend unterhaltenen Kompetenbüros „Wirksame Familienpolitik“ haben das Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) und das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) die potenziellen Wirkungen einer Beseitigung der Abbruchkante beim Kinderzuschlag sowie einer Absenkung der Transferentzugsraten für Paarfamilien vorausschauend abgeschätzt. Die Ergebnisse zeigen zunächst, dass eine Beseitigung der Höchsteinkommensgrenze in Kombination mit niedrigeren Transferentzugsraten den Kreis der Anspruchsberechtigten gegenüber dem Status quo deutlich vergrößert. Bei den Paarfamilien scheint eine unmittelbare Zunahme der Kinderzuschlagsempfänger auf etwa 150.000 Haushalte möglich. Diese Rechnung geht allerdings davon aus, dass die Raten der Nichtinanspruchnahme des Kinderzuschlags auf dem heutigen Niveau bleiben, dass also – anders als

es der vorliegende Gesetzentwurf zum Starke-Familien-Gesetz vorsieht – keine gesonderten Maßnahmen ergriffen zur Absenkung von Zugangshürden ergriffen werden.

Betrachtet man allein die Aufhebung der Abbruchkante und die Lockerung der Hinzuerdienstregeln, spricht gegen einen Anstieg der Nutzungsrate, dass viele der neuen Anspruchsberichtigten nur einen Kinderzuschlag in geringfügiger Höhe beziehen können und daneben auch keine Ansprüche an das Wohngeld besitzen. Die häufig niedrigen Ansprüche bei Paarfamilien, die heute ein eigenes Einkommen oberhalb der Höchsteinkommensgrenze erwirtschaften, machen die Nutzung des Kinderzuschlags auch nach der Reform bei gegebenem Antragsaufwand eher unattraktiv.

Fokussiert man auf die Erwerbsanreize, lassen die Studienergebnisse in der Gesamtschau erwarten, dass die Maßnahmen zur Veränderung der Grenzbelastungen durch eine Neugestaltung des Kinderzuschlags, wie sie im Starke-Familien-Gesetz vorgesehen sind, leicht positive Beschäftigungseffekte entfalten werden. Je nach Rechenmodell nehmen geschätzt 4.400 bis 4.900 Eltern aus Paarfamilien zusätzlich am Arbeitsmarkt teil. Die vorausberechnete Ausweitung des Arbeitsangebots vollzieht sich hauptsächlich im Bereich der Vollzeit, weil die effektiven Belastungen zusätzlichen Erwerbseinkommens bei Teilzeitbeschäftigte bei den für Kinderzuschlagsbezieher typischen Stundenlöhnen auch nach der Neugestaltung des Kinderzuschlags vielfach hoch sind. Insgesamt könnte das Arbeitskräfteangebot im Bereich der Arbeitszeiten von 30 Stunden und mehr um 3.000 bis 4.000 Personen zunehmen. In dieser Größenordnung bewegt sich ungefähr auch die per Saldo simulierte Zunahme des Arbeitsvolumens in Vollzeitäquivalenten.

Gemessen an der Gesamtzahl der arbeitenden Eltern aus Paarfamilien sind die vorausberechneten Arbeitsangebotseffekte der Reformen sehr klein. Jedoch ist bei der Interpretation der Ergebnisse zu beachten, dass die Reform nur einen deutlich kleineren Kreis von Anspruchsberichtigten adressiert. In Relation zur vorausberechneten Zahl von etwa 150.000 Paarfamilien, die den Kinderzuschlag unmittelbar nach der Reform nutzen, erscheint die mit den im Starke-Familien-Gesetz vorgesehenen Maßnahmen zur Stärkung der Erwerbsanreize zu erreichende Verbesserungen beim Arbeitsangebot jedoch durchaus nennenswert.

c. Verringerung von Zugangshürden

Wie oben beschrieben, wird der Kinderzuschlag derzeit nur von einem Teil derjenigen, die darauf Anspruch eigentlich Anspruch hätten, auch tatsächlich in Anspruch genommen. Zwar ist davon auszugehen, dass die Nichtinanspruchnahme in Teilen auch damit zusammenhängt, dass die Betroffenen eine rasche Veränderung Ihrer Einkommenssituation absehen können, oder dass nur geringfügige Ansprüche bestehen, die den mit einer Antragstellung verbundenen Aufwand nicht aufwiegen können. Aus solchen Gründen heraus wird niemals eine hundertprozentige Inanspruchnahme erreicht werden. Trotzdem erscheint es nicht nur aus Gründen der horizontalen Verteilungsgerechtigkeit, sondern – in Anbetracht der zu erwartenden positiven Wirkungen auf die Beschäftigung und ein gelingendes Heranwachsen der Kinder außerhalb von Armut – auch aus volkswirtschaftlichen Effizienzgründen sinnvoll, Maßnahmen zu ergreifen, dass mehr Berechtigte den Kinderzuschlag auch beanspruchen.

Ein Weg dazu ist es, den Aufwand zu verringern, den die Betroffenen betreiben müssen, um den Kinderzuschlag zu erhalten. Hierzu kann die im Entwurf des Starke-Familien-Gesetzes angelegte Vereinfachung durch Einführung eines einheitlichen sechsmonatigen Bewilligungszeitraums der Leistung einen Beitrag

leisten. Jedenfalls entsteht mehr Transparenz und Statussicherheit, wenn im Entscheidungsprozess künftig keine Prognosegrößen mehr erforderlich sind, sondern feststehende Bezugsgrößen verwendet werden. Zwar haben diese vereinfachte Vorgehensweise und der Verzicht auf eine rückwirkende Überprüfung von Prognosefestlegungen zur Folge, dass eventuelle Änderungen in den relevanten Verhältnissen der Bedarfsgemeinschaft, nicht mehr berücksichtigt oder korrigiert werden. Ein damit eventuell verbundener Verlust an horizontaler Gerechtigkeit erscheint jedoch akzeptabel, wenn dafür im Gegenzug ein positiver Verteilungseffekt erreicht wird, weil der Kinderzuschlag durch die Maßnahme bei mehr Familien greift.

Als weiteres Instrument, um die Rate der Inanspruchnahme beim Kinderzuschlag zu erhöhen, sieht der Entwurf des Starke-Familien-Gesetzes vor, die Möglichkeit einzuräumen, den Kinderzuschlag auch dann zu erhalten, wenn der beantragende Haushalt mit der Summe aus eigenem Einkommen, Kinderzuschlag und gegebenenfalls Wohngeld bis zu 100 Euro unterhalb des Einkommens bleiben, dass zur Deckung des Regelbedarfs bzw. zur Vermeidung der Hilfebedürftigkeit nach dem SGB II erforderlich ist. Dieser sogenannte „erweiterte Zugang“ zum Kinderzuschlag soll dabei auf Zielpersonen beschränkt bleiben, die bisher kein Arbeitslosengeld II beziehen oder beantragt haben. Das Ziel dieser Regelung ist, verdeckte Armut zu vermeiden, die dadurch entsteht, dass Personen, die eigentlich Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II hätten, diese aus Furcht vor einer Stigmatisierung nicht beantragen. Die Vermutung, dass es eine entsprechende Zielgruppe gibt, speist sich unter anderem aus der Beobachtung, dass Haushalte, die den Kinderzuschlag beantragen und negativ beschieden werden, weil die Leistung der Höhe nach nicht ausreichen würde, um die Hilfebedürftigkeit nach dem SGB II zu überwinden, danach keinen entsprechenden Antrag auf SGB II-Leistungen stellen.

Ganz grundsätzlich lässt sich am Ansatz des erweiterten Zugangs kritisieren, dass die öffentliche Hand damit vor tatsächlichen oder gefühlten Stigmatisierungen, die mit dem Bezug von SGB II-Leistungen einhergehen, teilweise „kapituliert“. Wirksamer gegen Stigmatisierungen vorzugehen, wäre die prinzipielle Handlungsalternative. Jenseits dieses fundamentalen Einwands erscheint der erweiterte Zugang zum Kinderzuschlag in der geplanten Form noch aus anderen Gründen nicht unproblematisch:

- Wenn man akzeptiert, dass der Bezug von Leistungen nach dem SGB II für Familien mit Stigmatisierungen verbunden ist, die ökonomisch betrachtet einen finanziellen Wert haben müssen, da es sonst im Status quo nicht zum Abdriften in verdeckte Armut käme, erscheint es inkonsequent, den erweiterten Zugang lediglich auf Haushalte zu beschränken, die sich bisher außerhalb des Systems der SGB II-Leistungen bewegen. Konsequenter und horizontal gerechter wäre es, die Wahlmöglichkeit, in der Summe auf bis zu 100 Euro monatlich an Haushaltseinkommen zu verzichten, um nicht länger unter die Regelungen des SGB II zu fallen, auch denjenigen Familien einzuräumen, die bisher SGB II-Leistungen beziehen oder beantragt haben.
- Bei der Wahl zwischen den beiden Leistungssystemen treffen die Familien möglicherweise nicht vollständig informierte oder kurzfristige Entscheidungen, die sich nachhaltig negativ auswirken können. So könnten die Haushalte übersehen, dass es Leistungen der kommunalen oder Länderebene gibt, deren Bezug daran geknüpft ist, dass der Haushalt SGB II-Leistungen bezieht, während der Kinderzuschlag nicht zur Inanspruchnahme berechtigt. Der Preis, die SGB II-Leistungen zu ver-

meiden, könnte also höher sein als der unmittelbare Verzicht auf bis zu 100 Euro monatlich. Gravierender noch könnte sein, dass Eltern in Familien, die Kinderzuschlag statt Leistungen nach dem SGB II beziehen, in der Tendenz einen schlechteren Zugang zu Maßnahmen der Aktivierung und Qualifizierung haben, was sich auf Dauer negativ auf ihre Erwerbschancen auswirken könnte. Dieser Einwand lässt sich zwar ganz generell gegen den Ansatz des Kinderzuschlags vorbringen, Familien aus dem Umfeld des Rechtskreises SGB II heraus zu bringen; ein erweitertes Wahlrecht könnte dieses Problem allerdings noch verstärken.

Vor diesem Hintergrund erscheint es wünschenswert, die Einführung des erweiterten Zugangs mit umfassender Information und Beratung zu flankieren und darüber hinaus auch weiter am Ziel eines niederschwelligen und nicht-stigmatisierenden Zugang zu SGB II-Leistungen zu arbeiten. Unabhängig davon erscheint es sehr sinnvoll, dass im Entwurf des Starke-Familien-Gesetzes vorgesehen ist, den erweiterten Zugang zum Kinderzuschlag zunächst auf drei Jahre zu befristen. In diesem Erprobungszeitraum sollten die mit der Maßnahme erreichten Verbesserungen im Hinblick auf das Ziel, die verdeckte Armut zu senken, genauso wissenschaftlich evaluiert werden wie denkbare unerwünschte Nebenwirkungen.

2.2. Verbesserung der Bildungs- und Teilhabeleistungen

Kinder, die in Haushalten mit geringen finanziellen Ressourcen heranwachsen, brauchen auch Unterstützung für einen adäquaten Zugang zu Bildung und sozialer Teilhabe. Um einheitliche Lebensverhältnisse für Familien und Kinder in den Ländern zu gewährleisten, und weil eine direkte Mitfinanzierungsmöglichkeit des Bundes für geldwerte Sach- und Dienstleistungen nicht gegeben ist, unterstützt der Bund Familien mit geringem Einkommen mit den Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets. Dieses Instrument leidet, wie etwa die Begleitevaluation im Auftrag des BMAS gezeigt hat, unter erheblichen Problemen. Vor allem gibt es Hinweise auf fehlende Klarheit und Transparenz der abgedeckten Leistungen sowie (auch administrativ) aufwändige Zugänge – im Ergebnis werden Leistungen von den Berechtigten vor Ort vielfach nicht abgerufen.

Der Entwurf des Starke-Familien-Gesetzes geht solche Probleme nicht grundlegend an, sondern umfasst vielmehr eine Reihe von sehr spezifischen Nachjustierungen im Bildungspaket. Diese erscheinen im Hinblick auf die Lebenswirklichkeit der Betroffenen und die vorhandenen Bedarfe gut begründet und vor allem realitätsnäher. Positiv zu bemerken ist darüber hinaus, dass mit den geplanten Maßnahmen Vereinfachungen in administrativer Hinsicht verbunden sind, was die Umsetzung des Bildungspakets vor Ort erleichtern und das Verhältnis von Förderbeträgen und Verwaltungskosten verbessern dürfte, wodurch mehr Kinder vom Bildungspaket profitieren könnten. Positiv hervorzuheben ist auch, dass die Leistungen – konkret die Unterstützung beim Schulbedarf – nun zum Teil dynamisiert werden, womit Preissteigerungen künftig zeitnäher aufgefangen werden dürften.

Innerhalb des durch den Gesetzentwurf abgesteckten engen Rahmens wären noch gewisse kleinere Verbesserungen denkbar. Sinnvoll erschiene mit Blick auf das Kindeswohl insbesondere

- die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung nicht nur in Kindertageseinrichtungen und Schulen durch eine Streichung von Eigenanteilen stärker zu unterstützen, sondern auch im Bereich der Horte;

- die Hilfen zur Lernförderung nicht nur unabhängig von einer Versetzungsgefährdung zu machen, sondern auch mit dem positiven Ziel eines Aufstiegs in höhere Schulformen zu verbinden.

Kritisch ließe sich anmerken, dass die geplanten Verbesserungen sich ausschließlich auf das Bildungspaket beziehen, obwohl viele betroffene Familien und Kinder auch mehr Unterstützung zur Verbesserung der sozialen und kulturellen Teilhabe bräuchten. Jedenfalls scheinen die dafür vorgesehenen Leistungen in Höhe von zehn Euro pro Monat und Kind als Durchschnittswert kaum bedarfs- und praxisgerecht, und auch eine Dynamisierung der Teilhabeleistungen müsste in Betracht gezogen werden. Bevor eine entsprechende Aufstockung des Teilhabepakets vorgenommen wird, wäre jedoch zunächst eine systematische Bedarfsfeststellung zu betreiben. Zudem sollte in diesem Zusammenhang auch die Alternative reflektiert werden, die Regelbedarfe im Bereich des SGB II beziehungsweise den Höchstbetrag für den Kinderzuschlag um den Wert der Teilhabeleistungen anzuheben.

3. Zu den Anträgen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

3.1. Zum Antrag „Kinderzuschlag automatisch auszahlen – Verdeckte Armut überwinden“

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zielt darauf ab, den bisherigen Kinderzuschlag abzulösen. Um von Armut gefährdete Kinder besser als bisher materiell abzusichern, sollen grundlegende Veränderungen am System der finanziellen Hilfen für Familien vorgenommen werden, die im Kern auf die Einführung einer umfassenden Kindergrundsicherung hinauslaufen. Der Gutachter ist wegen der kurzen Vorlaufzeit an dieser Stelle nicht in der Lage, eine umfassende Stellungnahme zu einer Kindergrundsicherung abzugeben, zumal es für deren adäquate Bewertung auf die genauen Parameter der Ausgestaltung ankommt. Die folgenden Ausführungen müssen sich auf wenige knappe Hinweise zu den im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN skizzierten Einzelpunkten beschränken:

- Grundsätzlich wäre es wünschenswert, eine quasi automatische Auszahlung finanzieller Leistungen für von Armut gefährdete Kinder zu erreichen, damit eine unter Verteilungs- und Effizienzgesichtspunkten unerwünschte Nichtinanspruchnahme von Leistungen etwa infolge von bedingt rationalem Verhalten oder unvollkommener Information vermieden wird. In der Praxis ist ein solches administrative System allerdings nur ganz schwer zu implementieren, vorausgesetzt, Leistungen der sozialen Grundsicherung für Kinder sollen auch künftig dem Grunde nach individuell bedarfsgeprüft ausgezahlt werden. Die für die Berechnung der Leistungshöhe benötigten komplexen Daten kommen nämlich nicht automatisch bei einer Stelle – etwas den Finanzämtern oder der Familienkasse – gesammelt zusammen; ohne Eigenerklärungen lässt sich eine Einzelfallgerechtigkeit kaum herstellen. Die im Antrag von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgeschlagene Pauschallösung, mit einem einfachen Selbstbehalt zu arbeiten, kann Probleme mit der vertikalen Gerechtigkeit mit sich bringen. Abgesehen von den erheblichen praktischen Schwierigkeiten, die für das Ziel einer quasi automatischen Auszahlung überwunden werden müssten, sollte bedacht werden, dass sich damit der Kontakt zu Behörden lockern würde, die mehr leisten als eine reine Auszahlung von Geld, indem sie etwas Aktivierung und Qualifizierung (von Eltern) betreiben.

- Da der Existenz sichernde Bedarf von Kindern altersabhängig ist, wäre es konsequent, den maximalen Auszahlungsbetrag einer zur Grundsicherung armutsgefährdeter Kinder dienenden Leistung nach Alter zu staffeln. Eine Verschwendungen von Ressourcen wäre dagegen, den Höchstbetrag einheitlich auf dem Existenz sichernden Bedarf für die Altersgruppe mit dem höchsten Bedarf festzulegen. Im Übrigen wird sich der Grundsicherungsbedarf immer am durchschnittlichen Bedarf orientieren. Von daher muss es im Gesamtsystem zusätzlich Möglichkeiten geben, um individuelle Sonderbedarfe abzudecken, etwa bei unverschuldet hohen Kosten der Unterkunft oder in Fällen von erhöhten Aufwänden bei Kindern mit einer Behinderung. Diese Notwendigkeit setzt einer pauschalisierten und völlig automatisierten Berechnung von Kindergrundsicherungsleistungen ebenfalls Grenzen.
- Der Entwurf des Starke-Familien-Gesetzes umfasst bereits die Maßnahme, die mit der Höchsteinkommensgrenze beim Kinderzuschlag verbundene Abbruchkante zu beseitigen. Der Vorschlag, darüber hinaus auch die Mindesteinkommensgrenze zu beseitigen, erscheint beachtenswert, unter anderem, um der mit dem bisherigen Kinderzuschlag verbundenen, dem Prinzip des allgemeinen Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs widersprechenden, ungleichen Behandlung von Kindern mit vergleichbaren materiellen Bedarfen entgegen zu wirken, je nachdem, ob ihre Eltern die Mindesteinkommensbedingung erfüllen. Jedoch verlangt eine Abschaffung der Mindesteinkommensgrenze die Bereitschaft, bei geringen eigenen Einkommen der Eltern hohe Transferenzugsraten anzusetzen. Andernfalls würden die Ansprüche von Familien auf einen Kinderzuschlag leicht bis weit in die Mitte der Einkommensverteilung oder gar darüber hinaus reichen. Das mit dem Kinderzuschlag verknüpfte Ziel, dass Familien nicht allein wegen nicht gedeckter Unterhaltsverpflichtungen gegenüber ihren Kindern auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind, würde aber auch bei Festlegung einer hohen Transferenzugsrate bei niedrigen Erwerbseinkommen erreicht.
- Die Gestaltung des Kinderzuschlags ist mit Blick auf die besonderen Belange von Alleinerziehenden tatsächlich weiter Verbesserungsbedürftig. Dies zeigt etwa die relative Schlechterstellung, beziehungsweise, die geringere Verbesserung gegenüber dem Status quo, für Alleinerziehende mit älteren Kindern, wie sie im Entwurf des Starke-Familien-Gesetzes angelegt ist. Eine finanzielle Besserstellung von Alleinerziehenden gegenüber Paarfamilien ließe sich mit dem strukturell bedingten extrem erhöhten Armutsrisiko dieser Zielgruppe rechtfertigen.

3.2. Zum Antrag „Teilhabe für alle Kinder sicherstellen. Bürokratie abbauen“

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zielt zum einen darauf, die Regelsätze in der Grundsicherung der Kinder zu überprüfen, um das soziokulturelle Existenzminimum bedarfsdeckend festzulegen, das heißt, auch unter Berücksichtigung sachlich angemessener Bildungs- und Teilhabebedarfe. Tatsächlich könnten bei einer entsprechenden Ausgestaltung der Regelsätze für Kinder die Familien in der Grundsicherung auch Angebote finanzieren, wie sie derzeit durch das Bildungs- und Teilhabepaket abgedeckt sind. Ein Vorteil dieses Ansatzes gegenüber dem Status quo wäre, dass der relativ hohe Aufwand für die oft geringen und kleinteiligen Hilfen des Bildungs- und Teilhabepakets vermieden würde. Zudem würden Be-

troffene quasi automatisch mehr Möglichkeiten bekommen, mehr für Bildung und soziale Teilhabe auszugeben, während das Bildungs- und Teilhabepaket in vielen Fällen nicht abgerufen wird. Diesen Vorteilen stehen allerdings auch Nachteile gegenüber. Erstens werden manche individuelle Bedarfe, da sich die Regelbedarfe am Durchschnitt orientieren, eventuelle schlechter abgedeckt. Zweitens sind Transfers zur Abdeckung des Regelbedarfs nicht zweckgebunden. Selbst wenn kinderbezogene Transfers zu einem sehr hohen Anteil auch bei den Adressaten ankommen, wie es eine aktuelle Studie des ZEW im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung nahelegt, ist darum die Nutzung der Ressourcen für eine Förderung der Bildung und sozialen Teilhabe nicht gewährleistet. Drittens ginge die infrastrukturbildende Kraft verloren, die das Bildungs- und Teilhabepaket trotz aller offenkundigen Probleme im Vollzug vor Ort durchaus entfaltet hat. Darum erscheint die Fortführung des Bildungs- und Teilhabepakets durchaus eine valide Alternative – wobei bestehende Ineffizienzen durch bessere Information, vereinfachte Antragspraxis und niederschwellige Leistungsangebote deutlich reduziert und höhere Raten der Inanspruchnahme generiert werden sollten.

Zum anderen – und hauptsächlich – zielt der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf ein vermehrtes Engagement des Bundes, in Kooperation mit Ländern und Kommunen die Infrastrukturen auszubauen, die junge Menschen in prekären Lebenslagen zur umfassenden Verbesserung ihrer Teilhabe- und Verwirklichungschancen benötigen. Angesichts der überragenden Bedeutung des infrastrukturellen Umfelds, in dem sozial benachteiligte junge Kinder und Jugendliche aufwachsen, und der zugleich großen Unterschiede in den lokalen Infrastrukturen, die diese Zielgruppe vorfindet, erscheint dieses Anliegen gut begründet. Empirisch betrachtet sind die im Antrag hervorgehobenen konkreten Ansatzpunkte – Ausbau von Kindergartenbetreuung, Ganztagschulen und Schulsozialarbeit – als Instrumente zur nachhaltigen Verbesserung der Bildungs- und sozialen Teilhabechancen von durch Armut gefährdeten Heranwachsenden von erheblicher Bedeutung. Hierbei kommt es allerdings nicht nur auf die reine Verfügbarkeit entsprechender Angebote an, sondern vor allem deren hochwertige Qualität. Zentral ist darüber hinaus, dass die infrastrukturellen Bildungs- und Teilhabeangebote auch die Zielgruppe erreichen und nicht etwa bevorzugt Kinder und Jugendliche, die ohnehin über vergleichsweise gute individuelle Entwicklungschancen verfügen. Andernfalls könnte ein Ausbau dieser Angebote soziale Ungleichheiten sogar noch verstärken.

Allerdings ergeben sich durch das föderale System Deutschlands erhebliche Herausforderungen, bei den benannten Infrastrukturzielen voranzukommen. Möchte man erreichen, dass der Bund zur Wahrung gleicher Teilhabe- und Entwicklungschancen in von Armut betroffenen oder gefährdeten Familien den Ländern und Kommunen weitere Aufgaben zuweist oder höhere Qualitätsstandards festlegt, müssen Wege gefunden werden, wie eine Finanzierung durch die Bundesebene sichergestellt werden kann. Hierzu sind unterschiedliche Wege vorstellbar. Üblicherweise sichert der Bund den Ländern bei Vorgabe neuer gesetzlicher Leistungen einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer zu. Die Länder schöpfen die zusätzlichen Bundesmittel aber möglicherweise ab, statt sie an die Kommunen durchzureichen. Um dies zu verhindern, könnte man die grundgesetzlich vorgesehene Möglichkeit nutzen, dass ein bestimmter Anteil am Umsatzsteueraufkommen per Bundesgesetz direkt den Gemeinden zugeteilt wird. Für eine bedarfsgerechte Zuteilung der Bundesmittel müsste dann allerdings eine Verständigung über einen Schlüssel im Rahmen des Gemeindefinanzreformgesetzes erreicht werden, um Kommunen mit vielen armen oder armutsgefährdeten Familien stärker finanziell begünstigen zu können.

Ein anderer Hebel wäre, eine direkte Mitfinanzierungsmöglichkeit des Bundes für geldwerte Sach- und Dienstleistungen schaffen, wie sie derzeit nur bei Bundesgesetzen besteht, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden. Solche Geldleistungen darf der Bund ganz oder teilweise tragen. Übernimmt er mehr als die Hälfte der Ausgaben, erfolgt die Ausführung in Bundesauftragsverwaltung. Der Bund darf dann Vorschriften zur Ausführung erlassen, den ausführenden untergeordneten Behörden Weisungen erteilen, und die Zweckmäßigkeit der Ausführung beaufsichtigen. Um den Gültigkeitsbereich dieser Regelungen auf Sozialleistungsgesetze auszuweiten, die Sach- und Dienstleistungen vorsehen, wäre allerdings zunächst eine Grundgesetzänderung unumgänglich.