

Der neue Kinderzuschlag: Einige Verbesserungen – aber jetzt noch größerer Einkommensverlust an der oberen Einkommensgrenze

6

Wolfgang Meister

Am 1. Oktober 2008 trat das »Gesetz zur Änderung des Bundeskindergeldgesetzes« in Kraft (vgl. Bundesgesetzblatt 2008, 1854). Inhalt ist die Verbesserung des Kinderzuschlags. Die Bundesregierung erhofft sich, dass durch die Neugestaltung mehr als doppelt so viele Kinder und Familien erreicht werden wie bisher. In diesem Beitrag werden die Regelungen für den Bezug dieser Sozialleistung beschrieben und kommentiert sowie die Auswirkungen auf das Nettoeinkommen für einige Familientypen in Abhängigkeit vom Bruttolohn untersucht.

Zugleich mit der Einführung von Arbeitslosengeld II und Sozialgeld als Grundsicherung für Arbeitsuchende und ihre Familienangehörigen wurde zum 1. Januar 2005 der Kinderzuschlag als eine neue Sozialleistung für bedürftige Familien eingeführt. Ziel war es, Eltern zu unterstützen, die zwar über ausreichendes Einkommen für den eigenen Bedarf verfügen, allein wegen der zusätzlichen Aufwendungen für ihr(e) Kind(er) aber dennoch auf Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld angewiesen wären. Die Bundesregierung erwartete sich damals von der Maßnahme, 150 000 Kinder und ihre Eltern dem Armutsrisiko zu entziehen (vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2004a). Bis einschließlich 31. Dezember 2007 wurden insgesamt 994 000 Anträge auf Kinderzuschlag gestellt, von denen nur 122 000 bewilligt wurden (vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2008, 9), mehr als 87% der Anträge wurden also negativ beschieden. Der häufigste Grund für eine Ablehnung war die Unterschreitung der Mindesteinkommensgrenze (vgl. Deutscher Bundestag 2007, 7). Die Ausgaben für den Kinderzuschlag beliefen sich auf 103,5 Mill. € (2005), 138,6 Mill. € (2006) und 108,8 Mill. € (2007), wobei im Jahr 2007 in 36 000 Haushalten 100 000 Kinder gefördert wurden (vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2008, 10). Wenn sich die Erwartungen aus dem Gesetzentwurf, dass nach der Neuregelung 120 000 Kinder und 50 000 Familien zusätzlich vom Kinderzuschlag erreicht werden (vgl. Deutscher Bundestag 2008a, 1), erfüllen, bedeutet das mehr als eine Verdoppelung des bisherigen Niveaus.

Bisherige Regelung

Im Jahr 2006 wurden die alten Regelungen in einem Aufsatz vorgestellt und kom-

mentiert (vgl. Meister 2006, 12–20). Die Kernpunkte sollen noch einmal genannt werden:

Der Kinderzuschlag beträgt für jedes zu berücksichtigende Kind bis zu 140 € monatlich, im Falle mehrerer Kinder wird vom »Gesamtkinderzuschlag« als Summe der einzelnen Kinderzuschläge gesprochen. Um Kinderzuschlag zu erhalten, muss das Einkommen der Eltern bestimmte Anforderungen erfüllen. So gibt es eine Mindest- und eine Höchsteinkommensgrenze, und auch wenn diese eingehalten werden, kann es durchaus passieren, dass kein Anspruch auf Kinderzuschlag besteht. Denn als zusätzliche Bedingung wird verlangt, dass durch die Zahlung des Kinderzuschlags Hilfebedürftigkeit nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Regelungen zur Grundsicherung für Erwerbsfähige, insbesondere Arbeitslosengeld II) vermieden wird. Das heißt, dass weder zusätzlich »aufstockendes« Arbeitslosengeld II bezogen werden kann, noch ist der Bezug von Kinderzuschlag möglich, wenn zwar die Höchsteinkommensgrenze für den Kinderzuschlag eingehalten wird, gleichzeitig aber das Einkommen für einen Anspruch auf Grundsicherungsleistungen zu hoch ist. Das Mindest- bzw. Höchsteinkommen wird hierbei im Sinne des »zu berücksichtigenden Einkommens« (SGB II, § 11) unter Beachtung der Freibeträge bei Erwerbstätigkeit (SGB II, § 30) berechnet. Demnach sind vom Bruttoverdienst zunächst die entrichteten Steuern und Sozialbeiträge abzusetzen, vom Rest ist ferner abzuziehen:

- ein Grundfreibetrag von 100 € monatlich,
- für den Teil des Bruttomonatseinkommens, das 100 € übersteigt und nicht mehr als 800 € beträgt, 20%,

- für den Teil des Bruttomonatseinkommens, das 800 € übersteigt und nicht mehr als 1 200 € (für Kinderlose) bzw. 1 500 € (Hilfebedürftige mit mindestens einem Kind) beträgt, 10%.

Die Ermittlung des Bedarfs der Eltern (bzw. des Elternteils), die für die Festlegung der Einkommensgrenzen nötig ist, erfordert eine Aufteilung der Wohn- und Heizkosten auf die einzelnen Familienmitglieder, was mit Hilfe von Anteilen geschieht, die aus dem Existenzminimumbericht der Bundesregierung errechnet werden (§6a, Bundeskindergeldgesetz). Damit die Eltern (bzw. der Elternteil) den eigenen Lebensunterhalt aus dem Einkommen bestreiten können (kann), muss dieses mindestens so groß sein – so ist die Grenze im Kindergeldgesetz definiert – wie die Summe aus Regelleistung(en) des Arbeitslosengelds II einschließlich Mehrbedarfs (z.B. für Alleinerziehende mit kleinen Kindern) und den anteiligen Kosten für Unterkunft und Heizung. Miet- und Heizkosten werden dabei in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen angesetzt, sofern sie angemessen sind. Kein Anspruch auf Kinderzuschlag besteht, wenn das Einkommen der Eltern größer ist als die Summe aus Mindesteinkommen und ungemindertem Kinderzuschlag für alle Kinder (= Höchsteinkommen), weil dann das Elterneinkommen den gesamten Familienbedarf einschließlich des Kinderbedarfs deckt (vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2004b, 5 und Bundeskindergeldgesetz, § 6a).

Wie bei vielen Transferleistungen üblich, wird mit steigender Einkommenshöhe auch der Kinderzuschlag vermindert. Übertrifft das »bereinigte Einkommen« das Mindesteinkommen, so wird der Kinderzuschlag (oder Gesamtkinderzuschlag) gekürzt. Für jede 10 €, um die das Mindesteinkommen übertroffen wird, wird die Transferleistung um 7 € gekürzt.

Anders als für Empfänger von Arbeitslosengeld II ist es für Empfänger von Kinderzuschlag möglich, zusätzlich Wohngeld zu beziehen, in den allermeisten Fällen haben Haushalte mit Anspruch auf Kinderzuschlag auch Anspruch auf Wohngeld.

Mehrere Schwachpunkte der alten Regelungen zum Kinderzuschlag wurden identifiziert (vgl. Meister 2006, 19, siehe auch Deutscher Bundestag 2007, 13):

- Sowohl die Untergrenze als auch die Obergrenze für das Einkommen führen zu sprunghaften Einkommensverläufen.
- Das kumulative Zusammentreffen der einkommensabhängigen Transferkürzungen beim Kinderzuschlag einerseits und beim Wohngeld andererseits führen zu Grenzbelastungen von überwiegend über 100%.
- Die Wirkung des Kinderzuschlags ist vom Alter des Kindes abhängig.

- Die Wirkung des Kinderzuschlags ist davon abhängig, ob das Kind (bzw. die Kinder) von nur einem oder von beiden Elternteilen aufgezogen wird (werden).

Neuregelung

Im Koalitionsvertrag vom November 2005 hatten sich die Parteien der Bundesregierung schon auf eine Weiterentwicklung des Kinderzuschlags verständigt. Konkrete Vorschläge für eine Reform kamen beispielsweise vom Deutschen Gewerkschaftsbund (2007, 6 f.) und zuletzt vom Bundesfamilienministerium (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2008, 17 ff.). Die Bundesregierung legte im Frühjahr einen Gesetzentwurf vor, im Juni stimmte der Bundestag zu, und seit 1. Oktober sind die Neuregelungen in Kraft.

Wesentliche Änderungen sind eine Neugestaltung der Mindesteinkommensgrenze und eine Verringerung der Transferzugrate. Konkret wird nun als Mindesteinkommen ein (Brutto-)Einkommen von 600 € (Alleinerziehende) bzw. 900 € (Elternpaare) monatlich gefordert. Die Kürzung des Kinderzuschlags beträgt nun bei Überschreitung des »maßgebenden Betrags« (= Bedarf der Eltern, s.o.) je volle 10 € nur noch 5 € statt vorher 7 €.

Berechnungsmethode für das Haushaltseinkommen

Welche Haushalte von Familien mit Kindern profitieren nun von diesen Verbesserungen, und wie viel macht das aus? Um dieser Frage nachzugehen, wurden für eine Reihe von Haushaltstypen Modellrechnungen durchgeführt. Der zeitliche Bezugspunkt der Rechenergebnisse ist das vierte Quartal 2008. Um die Arbeits- und Transfereinkommen bestimmen zu können, müssen zunächst einige allgemeine Festlegungen und Annahmen getroffen werden. Diese sind insbesondere:

- In jedem Haushalt gibt es einen Erwerbstätigen, der eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausübt; außer Kindergeld und gegebenenfalls Wohngeld und Kinderzuschlag hat der Haushalt keine weiteren Einnahmen.
- Alleinerziehende Eltern haben Anspruch auf Mehrbedarf beim Lebensunterhalt im Rahmen der Grundsicherung¹, ein sonstiger Anspruch auf Mehrbedarf (als werdende Mutter, wegen Behinderung oder wegen einer medizinisch notwendigen kostenaufwendigen Ernährung) besteht nicht.
- Das Alter des Kindes bzw. der Kinder wird von Fall zu Fall gewählt, um den unterschiedlichen altersabhängigen Bestimmungen nach dem Wohngeldrecht und der Grundsicherung für Erwerbsfähige gerecht zu werden; für Kin-

¹ In Höhe von 36% der Regelleistung, vgl. § 21 SGB II.

Übersicht**Transferzahlungen für Kinder****Gegenüberstellung Grundsicherung und Kinderzuschlag**

	Grundsicherung	Kinderzuschlag
Regelleistung pro Kind monatlich (einschließlich Kindergeld, in €)		
Kind unter 14 Jahren (Sozialgeld)	211	
Kind mit 14 bis 24 Jahren (Sozialgeld bzw. Arbeitslosengeld II)	281	
Kindergeld pro Kind monatlich (in €)	154 ^{a)}	154 ^{a)}
	wird mit der Regelleistung verrechnet	
Kinderzuschlag pro Kind monatlich (in €)		bis zu 140
Kosten für Unterkunft und Heizung (Anteil an den gesamten Kosten für Unterkunft und Heizung in %)		
Alleinstehend mit 1 Kind	24,47	
Alleinstehend mit 2 Kindern	39,32	
Ehepaar mit 1 Kind	16,80	
Ehepaar mit 2 Kindern	28,77	
Ehepaar mit 3 Kindern	37,73	
Wohngeld	kein Anspruch	individuell

^{a)} Für die ersten drei Kinder, für das vierte und jedes weitere Kind 179 €.

Quelle: Zusammenstellung des ifo Instituts.

der ab 15 Jahren ist unterstellt, dass sie noch zur Schule gehen.

- Die Steuerabzüge vom Lohn erfolgen für Ehepaare nach Lohnsteuerklasse III, für Alleinerziehende nach Lohnsteuerklasse II; außerdem werden Kinderfreibeträge nach der Anzahl der Kinder berücksichtigt und Kirchensteuer entsprechend dem bayerischen Kirchensteuersatz (8%) abgeführt.
- Die Beiträge zur Sozialversicherung richten sich nach den gegenwärtigen Beitragssätzen in der gesetzlichen Rentenversicherung (Arbeitnehmeranteil 9,95%), der sozialen Pflegeversicherung (0,975%), der Arbeitslosenversicherung (1,65%) und dem durchschnittlichen Satz in der gesetzlichen Krankenversicherung (7,93% im Oktober 2008).
- Die Haushalte haben jeweils typische Aufwendungen für Wohn- und Heizbedarf. Als Referenzgröße werden hier die durchschnittlichen Ausgaben für Kaltmiete und für Heizkosten von Sozialhilfeempfängerhaushalten angesetzt, wie sie im dritten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung genannt sind.²
- Die Kaltmiete liegt jeweils unter den örtlichen Höchstbeträgen nach den Wohngeldtabellen.³ Das Wohngeld wird nach den derzeit geltenden Bestimmungen errechnet. Das Vorziehen der Wohngelderhöhung vom Januar 2009 auf den Oktober 2008 in Form einer Einmalzahlung⁴ wird in den Berechnungen nicht berücksichtigt.

² Vgl. Deutscher Bundestag (2008b, 202). Die dort zum Stand Januar 2008 ausgewiesenen Werte wurden bis zum Stand September 2008 fortgeschrieben mit der Preisentwicklung von Wohnungsmieten bzw. von Strom, Gas und anderen Brennstoffen aus der Verbraucherpreisstatistik (Statistisches Bundesamt 2008, 21 und 23).

³ Nach der ortsüblichen Miethöhe werden im Wohngeldgesetz die Gemeinden in sechs Stufen eingeteilt, außerdem ist die zuschussfähige Miete davon abhängig, wann der Wohnraum bezugsfertig wurde.

⁴ Vgl. Bundesregierung (2008). Auch wenn die Zahlung de facto für das vierte Vierteljahr 2008 gelten soll, so wird sie doch erst im Jahr 2009 erfolgen. Zudem sind noch nicht alle Details bekannt und darüber hinaus eine Zustimmung des Bundesrats nötig.

Die Berechnungen zielen auf das Monatseinkommen ab, das Bruttoarbeitseinkommen wird jeweils mit einer Schrittweite von 50 € dargestellt.

Rechenergebnisse für unterschiedliche Haushaltstypen

Da der Kinderzuschlag grundsätzlich als Alternative zur Abhängigkeit von Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB II gedacht ist, wird bei den Berechnungen das Haushaltseinkommen mit Kinderzuschlag verglichen mit dem Haushaltseinkommen bei Bezug von Grundsicherungsleistungen (Arbeitslosengeld II und Sozialgeld). Zusätzlich wird noch ein Vergleich mit den bis September 2008 geltenden Regelungen zum Kinderzuschlag angestellt. Einen ersten Überblick über die einzelnen monatlichen kinderbezogenen bzw. haushaltsrelevanten Transferleistungen im Rahmen der Grundsicherung bzw. des Kinderzuschlags gibt die Übersicht.

Für die Aufteilung der Kosten für Unterkunft und Heizung auf Eltern und Kinder eines Haushalts sind hierbei die Anteile aus dem sechsten Existenzminimumbericht der Bundesregierung entnommen. Aus der Übersicht wird deutlich, dass die Regelleistung für Kinder deutlich höher ist als der Kindergeldbetrag und darüber hinaus noch altersabhängig ist. Zu errechnen ist auch, dass der Kinderzuschlag für Familien dann wirkungsvoller ist, wenn die Miete und/oder die Heizkosten niedrig sind. Belaufen sich z.B. diese Aufwendungen im Haushalt eines Ehepaares mit einem achtjährigen Kind auf 445 € monatlich, so ergibt die Gegenüberstellung im Falle der Grundsicherung 285,76 € (16,80% von 445 € sind 74,76 €, hinzu kommen 211 € an Grundbedarf für das Kind) an Transfers, im Falle des ungekürzten Kinderzuschlages sind es hingegen 294 €, also erhält diese Fa-

milie schon ohne Wohngeld eine Einkommensaufbesserung um 8,24 €. Beträgt die Warmmiete aber 602 €, dann ergibt sich folgendes Bild: 312,14 € für die Grundsicherung (211 € Regelleistung plus 101,14 € Anteil des Kindes an der Warmmiete) stehen 294 € für den Kinderzuschlag gegenüber, also 18,14 € weniger. Ohne Wohngeld wäre die Familie also weiterhin auf die Grundsicherung mit Arbeitslosengeld II und Sozialgeld angewiesen (die durchschnittliche Warmmiete für diesen Haushaltstyp liegt übrigens mit 524 € genau in der Mitte dieser Spanne). Allerdings ist bei niedrigerer Miete auch der Wohngeldanspruch geringer, was dann im Gesamtergebnis die Unterschiede verringert (siehe unten).

Was man nicht auf den ersten Blick erkennen kann, ist die Tatsache, dass – gleiche Zahl an Kindern vorausgesetzt – der maximale Einkommenszuwachs bei Alleinstehenden geringer als bei Ehepaaren ist. Das liegt darin begründet, dass Haushalte von Alleinerziehenden in der Grundsicherung implizit einen höheren Transfer für das Kind bzw. die Kinder erhalten als Ehepaare. Zur Verdeutlichung sollen folgende Beispiele dienen: Bei Haushalten mit einem Kind unter 14 Jahren und durchschnittlichen Miet- und Heizaufwendungen (das sind bei Alleinerziehenden 451 €, beim Ehepaar 524 €) beträgt der Grundsicherungstransfer für das Kind bei Alleinstehenden 321,36 € (211 € Sozialgeld plus 24,47% von 451 €, also 110,36 €), während es beim Ehepaar mit 299,03 € (211 € Sozialgeld plus 16,80% von 524 €, also 88,03 €) gut 20 € weniger sind. Für Haushalte mit zwei Kindern unter 14 Jahren ist das Ergebnis so: Bei Alleinerziehenden beläuft sich die Grundsicherungsleistung für die Kinder auf 628,04 € ($2 \cdot 211$ € plus 39,32% von 524 €, also 206,04 €), bei Ehepaaren auf 589,73 € ($2 \cdot 211$ € plus 28,77% von 583 €, also 167,73 €), somit auch wieder je Kind rund 20 € weniger.

Die Absenkung des erforderlichen Mindesteinkommens hat zur Folge, dass Anspruch auf Kinderzuschlag nun zum Teil schon bei einem spürbar niedrigeren Bruttoeinkommen eintritt als zuvor. Zum Beispiel konnten Ehepaare mit zwei Kindern (bis 14 Jahren) vorher erst mit einem Einkommen von monatlich 1 750 € brutto den Schwellenwert überspringen, während nun bereits 1 500 € brutto ausreichen (vgl. Abb. 4.1 oben, im Anhang). Bei Alleinerziehenden mit zwei Kindern (unter zwölf Jahren) ist es noch deutlicher: Ein Bruttomonats-einkommen von 1 150 € reicht nun aus, um von der Grundsicherung unabhängig zu sein, bis September wären 1 550 € nötig gewesen (vgl. Abb. 2.1 oben). Das Haushaltseinkommen erhöht sich hierdurch monatlich immerhin um rund 130 € (oder gut 6½%) bei Ehepaaren mit zwei Kindern unter 14 Jahren und 1 700 € Bruttolohn bzw. um mehr als 90 € (oder knapp 5½%) bei Alleinerziehenden mit zwei Kindern unter zwölf Jahren und einem Bruttoarbeitsverdienst von 1 500 € (vgl. Abb. 2.1 unten und 4.1 unten). Allerdings können Einkind-Familien von der reduzierten Mindesteinkommensgrenze kaum profitieren (vgl. Abb. 1 und 3).

Durch die verminderte Kürzung der Leistung bei Überschreiten des maßgebenden Einkommens gibt es nun in der Regel auch mit steigendem Bruttoeinkommen ein kontinuierlich wachsendes Nettoeinkommen. Zu konstatieren ist freilich, dass Alleinerziehende insgesamt eine höhere Grenzbelastung zu tragen haben als Ehepaare (siehe z.B. den Anstieg der roten Kurve in der Abb. 2.1 oben im Vergleich zur Abb. 4.1 oben), was allerdings am stärkeren Steuerabzug wegen der Lohnsteuerklasse (Splittingvorteil der Ehepaare) und nicht an den Bestimmungen des Kinderzuschlags liegt. Der geringere Transferentzug macht sich natürlich bei allen Familientypen bemerkbar, der maximale Zugewinn durch diese Komponente gegenüber dem alten Kinderzuschlag kann 20% des (Gesamt-)Kinderzuschlags betragen, also pro Kind 28 € monatlich.⁵ So kann das Ehepaar mit drei Kindern unter 14 Jahren und einem Bruttolohn von 2 350 € jetzt 82 € mehr an Kinderzuschlag erhalten als zuvor (vgl. Abb. 5 unten).

Im Gegensatz zur unteren Einkommensgrenze wurde durch die Neuregelung die obere nicht korrigiert. Die meisten einkommensabhängigen Sozialleistungen werden mit steigendem Einkommen kontinuierlich vermindert, bis sie (nahezu) ganz abgebaut sind – beim Wohngeld und bei der Ausbildungsförderung gibt es z.B. eine Bagatellgrenze von 10 € monatlich.⁶ Demgegenüber ist beim Kinderzuschlag ein Höchsteinkommen festgelegt worden, wer dieses übertrifft, geht vollkommen leer aus. Die Einkommenshöchstgrenze ist festgesetzt als Summe aus elterlichem Bedarf und dem Gesamtkinderzuschlag. Da bei diesem Grenzwert aber immer noch Anspruch auf den halben (Gesamt-)Kinderzuschlag besteht, heißt das, dass bei Überschreiten des Betrages das Nettoeinkommen abrupt sinkt.⁷ Implizit bewirkt die Absenkung der Transferentzugsrate im Rahmen der Neuregelung hier sogar eine spürbare Verschlechterung. Denn bisher belief sich der Restanspruch bei Erreichen der Höchsteinkommensgrenze nur auf 30% des Kinderzuschlags, weil die Minderungsrate auf 70% festgesetzt war. Damit ist der Umkippeffekt bei dieser Einkommensschwelle noch viel größer geworden. Das Beispiel eines Ehepaares mit zwei Kindern unter 14 Jahren soll die Größenordnung dieses Problems verdeutlichen: Führt ein sozialversicherungspflichtiges Bruttomonats-einkommen von 2 100 € unter Berücksichtigung der gesetzlichen Lohnabzüge sowie der Transfers Kindergeld, Wohngeld und Kinderzuschlag zu einem verfügbaren Haushaltseinkommen von 2 178,06 €, so sind es bei 2 150 €

⁵ Nach der alten Regelung wurde bei Erreichen des Höchsteinkommens der (Gesamt-)Kinderzuschlag um 70% gekürzt, jetzt sind es noch 50%.

⁶ Vgl. Wohngeldgesetz, Anlage 3 bis 7 und Bundesausbildungsförderungsgesetz, § 51.

⁷ Für ein Kind beträgt der Kinderzuschlag maximal 140 €, die Höchsteinkommensgrenze ist also um 140 € größer als das maßgebliche Einkommen. Je volle 10 €, die das zu berücksichtigende Einkommen das maßgebliche Einkommen übertrifft, vermindert sich der Kinderzuschlag um 5 €. Wird also das maßgebliche Einkommen um exakt 140,00 € übertroffen, so beträgt die Kürzung $14 \cdot 5 = 70$ €, der Kinderzuschlag beläuft sich also noch auf 70 €. Wird das maßgebliche Einkommen aber um 140,01 € überschritten, entfällt der Kinderzuschlag ganz, der Familie geht mit einem Mehrverdienst von nur einem Cent somit 70 € an Nettoverdienst verloren.

brutto nur noch 2 041,48 €, also 6,3% weniger, weil der Kinderzuschlag nun entfällt. Selbst wenn der Alleinverdiener sein Einkommen von 2 100 auf 2 500 steigert – immerhin um 19% – ist das Haushaltseinkommen netto um 4,85 € monatlich niedriger als zuvor (vgl. Abb. 4.1 oben).

In zwei Beispielfällen – Alleinerziehende mit zwei Kindern und Ehepaare mit zwei Kindern – wurde auch der Einfluss des Alters der Kinder untersucht (vgl. die Unterschiede in den Abb. 2.1 und 2.2 bzw. 4.1 und 4.2). Um den Anspruch auf Mehrbedarf im Fall der alleinerziehenden Person zu bewahren, ist in diesem Fall das Alter des älteren Kindes auf unter 16 Jahre begrenzt. Es zeigt sich, dass wie schon bei der alten Regelung Eltern von Kindern ab 14 Jahren weniger vom Kinderzuschlag profitieren können als Eltern kleinerer Kinder. Dies hat seine Ursache in der nach dem Alter gestaffelten Regelleistung des Sozialgeldes (siehe Übersicht), die älteren Kindern einen höheren Bedarf zumisst, während die Höhe des Kinderzuschlags (wie auch des Kindergeldes) nicht altersabhängig ist.⁸

Ergänzende Berechnungen mit Miet- und Heizkosten, die vom durchschnittlichen Wert um bis zu 30% nach unten oder oben abweichen, ergaben für alle betrachteten Haushaltstypen im Großen und Ganzen die gleichen Effekte wie in den Abbildungen dargestellt. Unterdurchschnittliche Kosten für Unterkunft und Heizung führen dazu, dass der Bedarf des Haushaltes geringer ist und dementsprechend auch die Grundsicherungsleistung niedriger. Dies hat zur Folge, dass der (Brutto-)Einkommensbereich, in dem der Kinderzuschlag greift, hin zu kleineren Einkommen verschoben ist. Umgekehrt wird bei überdurchschnittlichen Aufwendungen für die Warmmiete der Effekt auf der Einkommensskala nach rechts verschoben. Ein Teil der Kostendifferenz wird durch das Wohngeld ausgeglichen. So erhält ein Ehepaar mit zwei Kindern unter 14 Jahren und einer monatlichen Kaltmiete von 579 € (120% des Mittelwertes) bei einem Brutto-lohn von 1 950 € monatlich 175 € an Wohngeld, während es bei einer Miete von 386 € (80%) und gleichem Einkommen nur 83 € sind.

Fazit und Ausblick

Mit der Neufestlegung der Mindesteinkommensgrenze und einer Verminderung des Transferentzugs sind zwei Schwachpunkte der alten Kinderzuschlagsregelungen korrigiert worden. Allerdings gab es an anderer Stelle eine deutliche Verschlechterung: Bei Erreichen des Höchst-

⁸ Zusätzliche kleine Differenzen im Haushaltseinkommen von Alleinerziehenden resultieren aus dem Wohngeldanspruch, denn die Vorschriften zur Einkommensanrechnung sehen bei dieser Sozialleistung für Alleinerziehende einen Freibetrag von 50 € monatlich für jedes Kind unter zwölf Jahren vor. Dies führt zu einem monatlich um ca. 10 bis 15 € geringeren Wohngeld, sobald ein Kind das zwölfte Lebensjahr vollendet.

kommens sinkt nun das Haushaltseinkommen noch stärker ab als zuvor. Derartige Einkommensverläufe hemmen die Bereitschaft der Betroffenen, durch eigene Anstrengungen von Sozialtransfers unabhängig zu werden. In dieser Hinsicht ist also auch die Neuregelung des Kinderzuschlages fehlerhaft konstruiert.

Ein Kombilohnmodell, das die relevanten Sozialleistungen zusammenführt und durch eine Grenzbelastung von knapp über 70% auch spürbare Anreize zur Einkommenssteigerung setzt, hat das ifo Institut vorgelegt (vgl. Sinn et al. 2006, 6 ff.). Eckpfeiler dieses unter dem Stichwort »Aktivierende Sozialhilfe« vorgestellten Konzeptes sind:

- die Zahlung von Lohnzuschüssen im Niedriglohnbereich und eine deutlich verminderte Transferentzugsrate,
- die Bereitstellung von Beschäftigungsmöglichkeiten in den Kommunen, die ein existenzsicherndes Einkommen gewährleisten für alle diejenigen, die keinen Arbeitsplatz in der Privatwirtschaft finden können,
- eine Reduzierung der Regelleistungen der Grundsicherung für erwerbsfähige Personen, die keine Beschäftigung aufnehmen.

Im Jahr 2009 soll eine Reihe von Änderungen in Kraft treten, die sich auf das Einkommen von Familien auswirken (können). Zu erwähnen sind insbesondere die Anhebung des Kindergelds und des Kinderfreibetrags, die Wohngelderhöhung, die Festsetzung eines einheitlichen Beitragssatzes zur gesetzlichen Krankenversicherung und die Absenkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung. Einige dieser Maßnahmen sind bereits beschlossen, andere befinden sich noch im Gesetzgebungsverfahren. Außerdem wird in Kürze der siebente Existenzminimumbericht vorgelegt werden, der graduelle Veränderungen bei der Aufteilung des Haushaltsbedarfs auf Erwachsene und Kinder erbringen wird. Wie sich durch all dies das verfügbare Haushaltseinkommen verändert, wird dann an dieser Stelle wieder dargestellt und kommentiert.

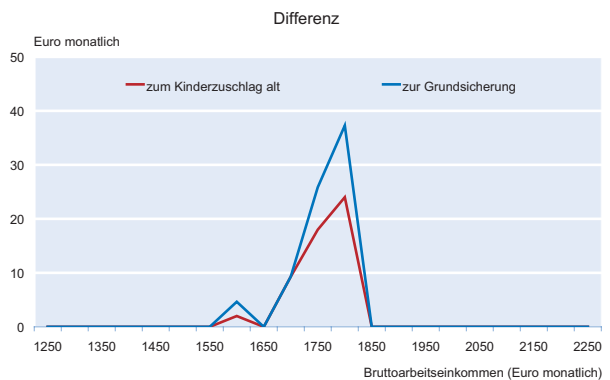
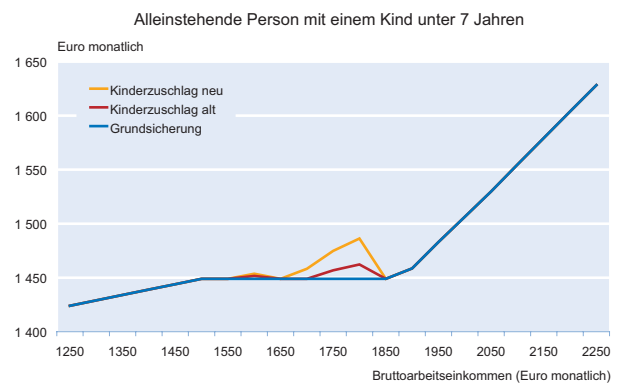
Literatur

- Bundesgesetzblatt (2008), Jahrgang 2008 Teil I, 30. September 2008, S. 1854.
 Bundesausbildungsförderungsgesetz,
http://www.gesetze-im-internet.de/baf_g/index.html.
 Bundeskindergeldgesetz,
http://www.gesetze-im-internet.de/bkkg_1996/index.html.
 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2004a), »Kinderzuschlag macht 150 000 Kinder unabhängig von Arbeitslosengeld II«, Pressemitteilung vom 9. August.
 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2004b), A bis Z zum Kinderzuschlag.
 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2008), Dossier Kinderzuschlag.
 Bundesministerium für Gesundheit (2008), Gesetzliche Krankenversicherung – Mitglieder, mitversicherte Angehörige, Beitragssätze und Krankenstand, Monatswerte Januar–Oktober 2008.
 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2008), Wohngeld 2008, Ratschläge und Hinweise.

Bundesregierung (2008), Wohngeldgesetz wird vorgezogen, Pressemitteilung vom 15. Oktober.
 Deutscher Bundestag (2006), Drucksache 16/3265.
 Deutscher Bundestag (2007), Drucksache 16/4670.
 Deutscher Bundestag (2008a), Drucksache 16/8867.
 Deutscher Bundestag (2008b), Drucksache 16/9915.
 Deutscher Gewerkschaftsbund (2007), Reformierter Kinderzuschlag kann Kinderarmut und Hartz IV-Bedürftigkeit von Familien vermeiden.
 Familienkasse (2008a), Merkblatt Kinderzuschlag.
 Familienkasse (2008b), Informationen zum Kinderzuschlag, Die wichtigsten Neuerungen ab 2008.
 Meister, W. (2006), »Der Kinderzuschlag für Geringverdiener – ein Beispiel für mangelhafte Abstimmung im deutschen Transfersystem«, *ifo Schnelldienst* 59(16), 12–20.
 Sinn, H.-W., C. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding (2006), »Aktivierende Sozialhilfe 2006: Das Kombilohnmodell des ifo Instituts«, *ifo Schnelldienst* 59(2), 6–27.
 Sozialgesetzbuch Zweites Buch
 (http://www.gesetze-im-internet.de/sgb_2/index.html).
 Statistisches Bundesamt (2008), Fachserie 17, Reihe 7 Preise, Verbraucherpreisindizes für Deutschland, September 2008.
 Wohngeldgesetz, http://www.gesetze-im-internet.de/wogg_2/index.html.

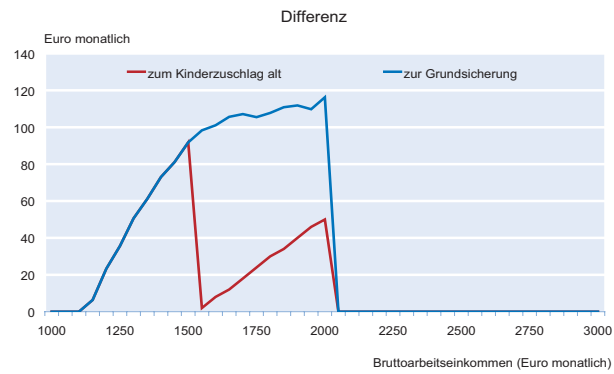
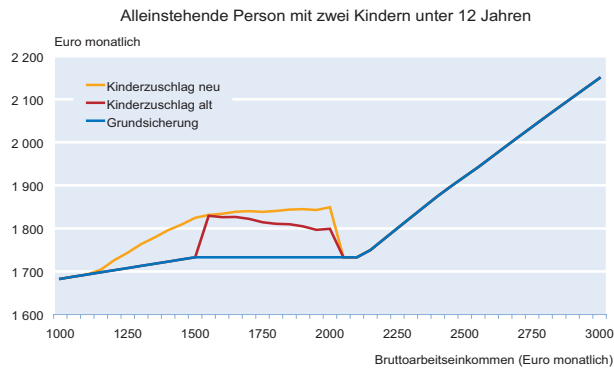
Anhang:
Der neue Kinderzuschlag

Abb. 1
Haushaltsnettoeinkommen



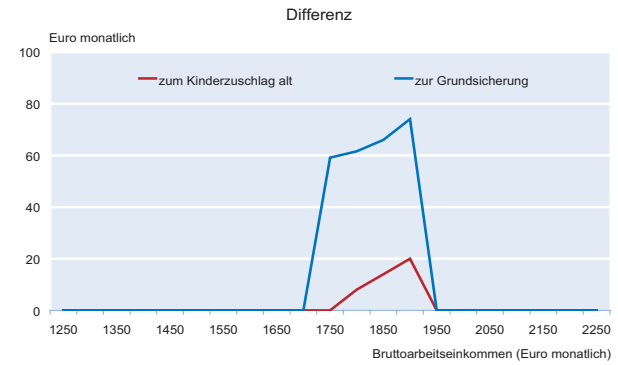
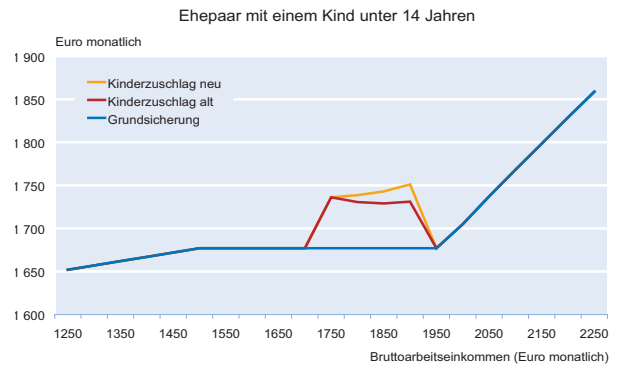
Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 2.1
Haushaltsnettoeinkommen



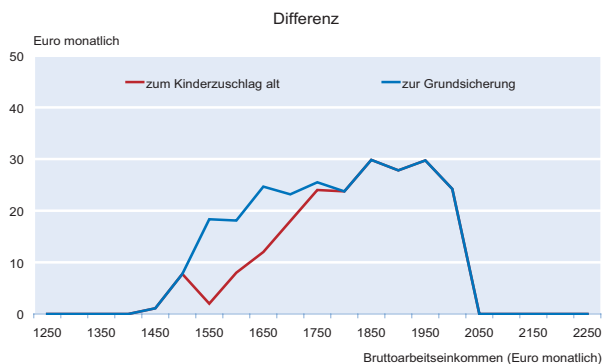
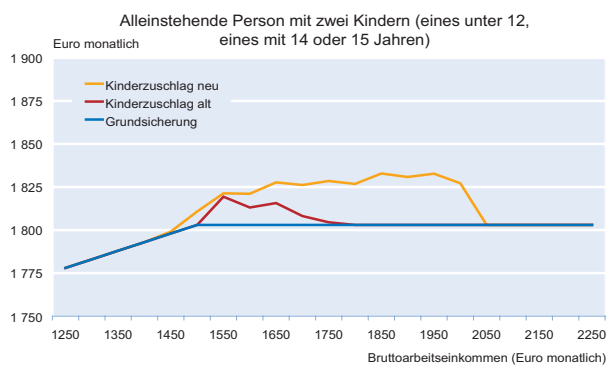
Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 3
Haushaltsnettoeinkommen



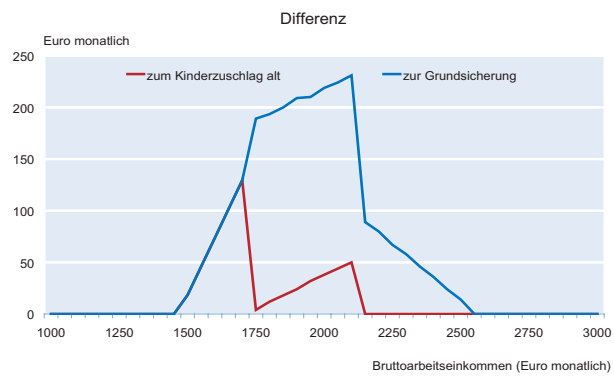
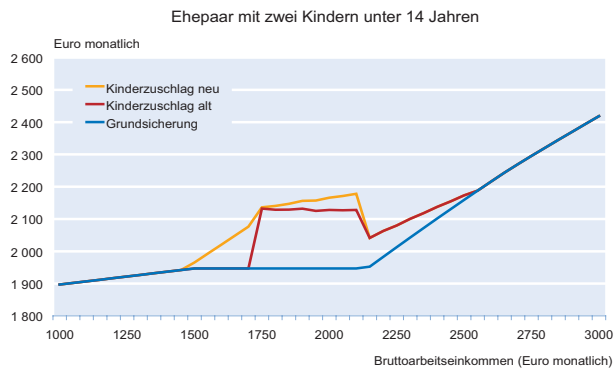
Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 2.2
Haushaltsnettoeinkommen



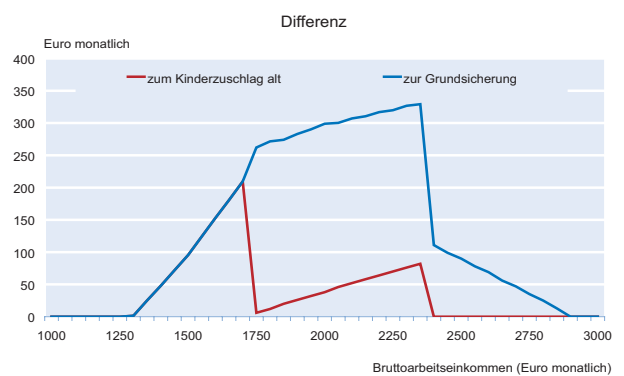
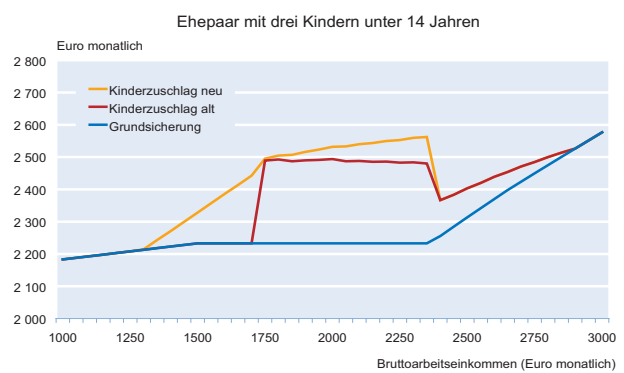
Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 4.1
Haushaltsnettoeinkommen



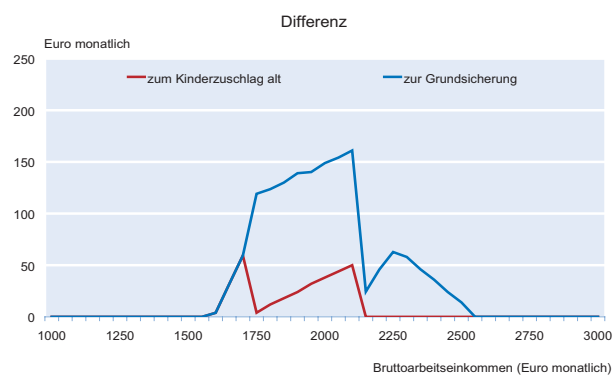
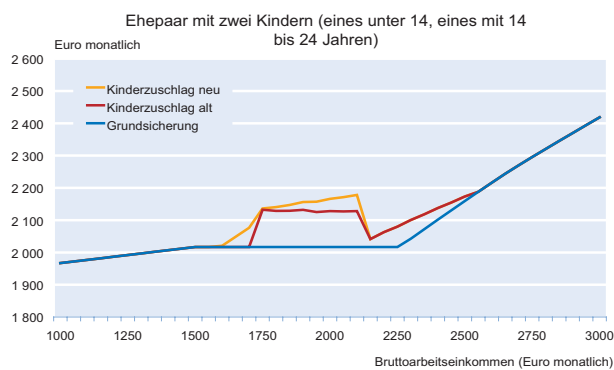
Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 5
Haushaltsnettoeinkommen



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Abb. 4.2
Haushaltsnettoeinkommen



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.