

Arbeitsmarkt aktuell

**Deutscher
Gewerkschaftsbund**

Bundesvorstand

**Bereich
Arbeitsmarktpolitik**

01/2007

Juni 2007



**Reformierter Kinderzuschlag
kann Kinderarmut und
Hartz IV-Bedürftigkeit von
Familien vermeiden**



Herausgeber:
DGB-Bundesvorstand
Postfach 11 03 73
10833 Berlin

Verantwortlich:
Annelie Buntenbach

Rückfragen an:
Dr. Wilhelm Adamy
Johannes Jakob
Ingo Kolf

Telefon 030/240 60 754
Telefax 030/240 60 771

Immer mehr Kinder in Deutschland sind arm. Gleichzeitig ist Erwerbstätigkeit in zunehmendem Maße kein ausreichender Schutz vor Armut mehr. Das Phänomen der Working Poor ist endgültig in Deutschland angekommen.

Diese Befunde lassen sich aus der Armutsberichterstattung und aus den aktuellen Daten zur Entwicklung der Bedarfsgemeinschaften im SGB II-System (Hartz IV) ableiten. In den letzten Jahren ist sowohl das Armutsrisiko von Kindern gestiegen als auch die Zahl der sog. Aufstocker, Erwerbstätige die ergänzend zu ihrem Lohn noch auf Arbeitslosengeld II angewiesen sind.

Die sozialpolitisch systematisch richtige Antwort auf das Problem Kinderarmut ist eine eigenständige Kindergrundsicherung unabhängig vom SGB II. Die Lösung der Working Poor-Problematik ist hingegen ohne Mindestlöhne nicht zu erreichen.

Dieser Beitrag nimmt die Schnittmenge der beiden Gruppen in den Blick: arbeitende Arme mit Kindern. Der DGB macht im Sinne eines ersten Schritts zu einer eigenständigen Grundsicherung für Kinder Vorschläge, wie der (bereits bestehende) Kinderzuschlag und das Wohngeld ausgebaut werden können, um Geringverdienerhaushalte mit Kindern unabhängig von Hartz IV-Fürsorgeleistungen zu machen.

1. Zur Armut von Kindern

Am Jahresende 2006 waren 1,9 Mio. Kinder unter 15 Jahre auf Sozialgeld (Hartz IV) angewiesen. Betrachtet man die aktuellen BA-Daten (Feb. 2007) im Vorjahresvergleich fällt auf, dass die Zahl der Bedarfsgemeinschaften um 5,4 % zurückgegangen ist¹, bei Singles sogar um 14,2%. Die Zahl der hilfebedürftigen Familien ist hingegen um knapp 4 % gestiegen. Bei insgesamt leicht steigender Zahl von Hartz IV-Bedürftigen hat eine Verlagerung der Hilfebedürftigkeit zu Lasten von Familien mit Kindern stattgefunden.

Die Zahl der Bedarfsgemeinschaften mit Kindern ist gegen den Trend und trotz des Kinderzuschlags gestiegen. Besonders armutsanfällig sind dabei Alleinerziehende. Inzwischen leben 636.000 auf Hartz IV-Niveau.

¹ Hierbei ist zu berücksichtigen, dass Jugendliche bis 25 Jahren, die im Haushalt ihrer Eltern leben, seit 2006 wieder zur Bedarfsgemeinschaft der Eltern zählen.

Tabelle 1: Bedarfsgemeinschaften im SGB II (Februar 2007)

		<i>Veränderung zum Vorjahresmonat</i>	
		<i>absolut</i>	<i>relativ (%)</i>
Insgesamt	3.644.254	-207.504	-5,4
darunter: Singles	1.895.917	-314.570	-14,2
2 Personen	796.536	5.820	0,7
darunter: mit 1 Kind	645.066	24.053	3,9
mit 2 Kindern	340.886	12.569	3,8
mit 3 Kindern	107.967	3.998	3,8
4 und mehr Kinder	42.183	1.335	3,3
darunter: Alleinerziehende	635.968	103.906	19,5
Kinder unter 15 Jahren	1.835.917	64.238	3,6
nachrichtlich: Personen insgesamt in Bedarfsgemeinschaften	7.071.027	105.869	1,5

Quelle: BA, Statistik der Grundsicherung, Februar 2007. Die Daten für 2007 sind noch vorläufig, die revidierten Daten liegen erfahrungsgemäß etwas höher. Bei Alleinerziehenden ist infolge einer neuen Auswertungsbasis ein Vorjahresvergleich nur eingeschränkt möglich.

Die Armutsberichterstattung der Bundesregierung wird erst im kommenden 3. Armuts- und Reichtumsbericht (ARB, geplant für 1. Halbjahr 2008) die Entwicklung nach Einführung von Hartz IV zum Jahresanfang 2005 aufzeigen. Aber bereits der 2. ARB zeigt das Armutsrisiko

von Kindern auf. Die Armut hat insgesamt zugenommen, Kinder und insbesondere ältere Kinder ab 15 Jahre sind aber besonders betroffen. Mehr als jedes siebte Kind unter 15 Jahren gilt danach als arm; bei den unter 25-Jährigen sogar fast jedes fünfte.

Tabelle 2: Übersicht zentrale Befunde aus dem Zweiten Armuts- und Reichtumsbericht

	1998	2003
Armutsrisikogrenze in Euro (Single)	825 Euro	938 Euro
Armutsrisikoquote Gesamt	12,1%	13,5%
Kinder bis 15 Jahre	13,8%	15%
Jugendliche 16 bis 24 Jahre	14,9%	19,1%
Allein Lebende	22,4%	22,8%
Alleinerziehende	35,4%	35,4%
Migranten	19,6%	24%
Dauerhaft arm	6,8%	9,3%
Armutsrisikoquote bei Arbeitslosen	33,1%	40,9%
Verschuldete Haushalte	2,7 Mio.	3,1 Mio.

Quelle: 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, 2005. Inzwischen ist aufgrund neuer Berechnungen des Statistischen Bundesamtes auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe die Armutsrisikogrenze auf 1.000 Euro angehoben worden.

Die Armutsrisikogrenze im ARB entspricht der auf EU-Ebene vereinbarten Armutsrisikodefinition. Einkommensarm sind danach Menschen, die weniger als 60% des Medians des bedarfsgewichteten Äquivalenzeinkommens haben.

Es handelt sich um relative Einkommensarmut bezogen auf das Durchschnittseinkommen und gewichtet nach der Zahl der Haushaltsangehörigen.

Diese (relative) Armutsgrenze entspricht nicht dem sozio-kulturellen Existenzminimum, das von der Bundesregierung über die Regelsatzverordnung für die Sozialhilfe und das ALG II/Sozialgeld festgelegt wird. Hinzu kommen die Kosten für eine angemessene Unterkunft und ggf. Mehrbedarfe. Danach hat ein Single einen Bedarf von rund 670 Euro (hiervon entfallen 345 Euro auf den Regelsatz). Der ARB nimmt somit einen relativen Armutsbegriff in den Blick, wohingegen die Bedürftigkeit nach Hartz IV (SGB II) das Nichterreichen eines (fixen) Existenzminimums meint.

2. Zahl arbeitender Armer nimmt zu

Auch die Zahl der sog. Aufstocker im SGB II, die trotz Erwerbstätigkeit ergänzend zu ihrem Lohn auf Fürsorgeleistungen angewiesen sind, wächst und dies viel stärker als die Zahl der sonstigen Hilfebedürftigen. Von August 2005 bis August 2006 stieg die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten

im Hartz IV-Bezug um knapp 46 % (bei Vollzeitarbeit sogar um knapp 48%, bei Mini-Jobs „nur“ um 28,4%). Im gleichen Zeitraum ist die Zahl aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen jedoch nur um 5,6 % gestiegen.

Im August 2006 gab es knapp 1,1 Mio. arbeitende Arme im SGB II-System, Selbstständige noch gar nicht mitgezählt. Das ist mehr als ein Fünftel aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Zum Start von Hartz IV im Januar 2005 waren es „nur“ gut 660.000 (14,7% der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen). Armut in Form von Hartz IV-Bedürftigkeit trifft also zunehmend Erwerbstätige, deren Lohn das Existenzminimum nicht erreicht.

Hinzu kommen noch die verdeckt Armen, die ihren Hartz IV-Anspruch nicht realisieren. Nach einer Studie² von Irene Becker für die Hans-Böckler-Stiftung auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels sind dies nochmals bis zu 1,9 Millionen Geringverdiener.

² Irene Becker, Armut in Deutschland. Bevölkerungsgruppen unterhalb der ALG II-Grenze, Forschungsbericht im Auftrag der HBS, Sept. 2006 (www.boecklerimpuls.de).

Tabelle 3: Erwerbstätige Hilfebedürftige im SGB II-System

	<i>absolut</i>	<i>in % aller erwerbsfähigen Hilfebedürftigen</i>	<i>sozialversicherungspfl. Beschäftigte</i>	<i>darunter vollzeitbeschäftigt</i>
Januar 2005	661.171	14,7	286.975	201.688
August 2005	794.975	15,5	393.218	283.922
Januar 2006	871.729	16,5	418.975	294.630
August 2006	1.089.500	20,2	573.577	419.535

Quelle: BA-Statistik, Beschäftigung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, August 2006

Von den 1,1 Mio. Erwerbstätigen arbeiten 420.000 vollzeitig, knapp 154.000 haben eine sozialversicherungspflichtige Teilzeitarbeit und 516.000 eine geringfügige Beschäftigung. Die Zahl der vollzeiterwerbstätigen Hartz IV-Empfänger wächst dabei am schnellsten.

3. Bisheriger Kinderzuschlag: Gut gemeint, aber viel Bürokratie mit wenig Wirkung

Im Zuge von Hartz IV wurde Anfang 2005 der sog. Kinderzuschlag im Bundeskindergeldgesetz eingeführt. Er kommt nur Eltern zugute, die ihren Bedarf (nach SGB II-Maßstab Regelsätze plus Unterkunftskosten) durch eigenes Einkommen decken können, nicht aber den ihrer Kinder. Wenn Eltern weniger Einkommen erzielen, als ihr eigener Bedarf ausmacht, erhalten sie den Kinderzuschlag nicht (untere Einkommensgrenze). Keine Leistung erhalten sie aber auch, wenn sie mit ihrem Einkommen den eigenen und den Bedarf ihrer Kinder nach SGB II-Maßstäben decken können (obere

Einkommensgrenze). Der Kinderzuschlag von max. 140 Euro pro Kind muss die Familie über die Hartz IV-Bedürftigkeitsschwelle bringen, sonst gibt es ihn nicht. Parallel zum ALG II bzw. Sozialgeld wird er nicht gezahlt. Den Kinderzuschlag erhalten somit nur Eltern in einem schmalen Einkommenskorridor. Den maximalen Kinderzuschlag erhalten nur Eltern, deren Erwerbseinkommen (nach Abzug eines Freibetrags von 30 %) um exakt 140 Euro (bei einem Kind) unter dem ALG II-Bedarf liegt. Im Großteil der Förderfälle ist der Anspruch geringer.

Bis Juli 2006 wurde der Kinderzuschlag nur für Minderjährige gewährt; seit August letzten Jahres gilt eine Altersgrenze von 25 Jahren.

Der enge Einkommenskorridor und rigide Anrechnungsbestimmungen beim Elterneinkommen halten die Wirkung gering. Im vergangenen Jahr wurden rund 209.000 Anträge gestellt nach 571.000 Anträgen im Jahr der Einführung 2005. Der Abfall der Anträge erklärt sich aus der

Ersteführung und der maximalen Förderdauer von drei Jahren. Rund 78% der Anträge wurden abgelehnt (2005: 83%) nachdem jeweils eine umfangreiche Einkommensprüfung durchgeführt wurde. Hauptgrund für die Ablehnung der Anträge ist, dass das Einkommen der Eltern zu gering ist, um zumindest den eigenen Bedarf zu decken. Zum Vergleich: beim Kindergeld muss die Familienkasse nur zwischen 5 und 7% der Anträge ablehnen.

Im Dezember 2006 erhielten nur 16.411 Eltern mit 42.254 Kindern den Kinderzuschlag (2005: 16.372 Eltern mit 40.861 Kinder)³. Im Jahr 2006 wurden insgesamt knapp 139 Mio. Euro Kinderzuschlag (2005: 103 Mio.) gezahlt. Der Anteil des Kinderzuschlags an den Aufwendungen des Familienlastenausgleichs ist im Vergleich zum Kindergeld (über 29 Mrd. Euro in 2005) mit rund 0,35% aber verschwindend gering.

Ging man anfangs noch von einer geringen Wirksamkeit des Instruments aufgrund seiner Unbekanntheit aus, so erweisen sich inzwischen Konstruktionsmängel und das komplizierte Antragsverfahren als Hauptprobleme.

4. Kinderzuschlag ausbauen, um Armut und Hartz IV-Bedürftigkeit von Geringverdienern mit Kindern zu vermeiden

Der DGB spricht sich bereits seit langem dafür aus, die Hartz IV vorgelagerten

Sozialversicherungs- und Sozialleistungen zu stärken, damit nicht ganze Bevölkerungsschichten auf die Fürsorgeleistung Hartz IV angewiesen sind. Wie die frühere Sozialhilfe sollte ALG II bzw. Sozialgeld vorrangig für atypische Lebenslagen den Lebensunterhalt im Sinne eines „letzten Netzes“ sicherstellen, nicht aber zum Lebensstil für breite Bevölkerungsgruppen werden.

Auf Familien bezogen bedeutet dies die Notwendigkeit einer von Hartz IV unabhängigen Kindergrundsicherung. Zwischen dem gesetzlichen Kindergeld (154 Euro) und dem Existenzminimum nach Hartz IV-Maßstäben (207 Euro für unter 14-Jährige bzw. 276 Euro ab 14 Jahre) klafft eine Lücke von 53 bzw. sogar 122 Euro. Bezieht man die anteiligen Unterkunftskosten der Kinder mit ein, vergrößert sich die Lücke im Sinne eines „Armutsteils“ noch erheblich.

Eine allgemeine Erhöhung des Kindergeldes auf ein existenzsicherndes Niveau ist angesichts der finanziellen Dimension unrealistisch. Eine Erhöhung des Kindergeldes nur für bedürftige Familien ist aber über ein Zuschlagsmodell zu erreichen.

Deshalb macht der DGB aktuell im Zuge der Beratungen der AG Arbeitsmarkt der Regierungskoalition **zwei Vorschläge**:

a) Kinderzuschlag ausbauen

Der Grund für rund jede zweite Ablehnung eines Antrags auf Kinderzuschlag ist das

³ Quelle: BA-Geschäftsbericht 2006, S. 23.

unzureichende Elterneinkommen. D.h. die Eltern erzielen zwar Einkommen, dieses reicht aber nicht, um den eigenen Lebensunterhalt (622 Euro) plus die auf sie entfallenden Kosten der Unterkunft (Mietanteil) komplett zu decken. Wegen des Nichterreichens dieses Mindesteinkommens gibt es keinen Kinderzuschlag und die Eltern sind auf Hartz IV verwiesen. Um diese Fälle einzugrenzen sollte auch dann Kinderzuschlag gewährt werden, wenn das Einkommen der Eltern ihren eigenen Lebensunterhalt weitgehend (z.B. zu 80%) abdeckt und das Einkommen aus einer Vollzeitarbeit (bei Ehepaaren) bzw. bei Alleinerziehenden aus einer Erwerbstätigkeit von mindestens 30 Wochenstunden stammt.

Außerdem sollten bei der Berechnung des Kinderzuschlags die Unterkunftskosten – wie beim ALG II – nach der Personenzahl im Haushalt gleichmäßig verteilt werden. Bisher wird ein Schlüssel angewandt, der z.B. bei Paaren mit einem Kind den Eltern 83% der Kosten zuordnet und bei zwei Kindern 71%. Die den Eltern zugerechneten höheren Kostenanteile tragen viel dazu bei, dass die Eltern derzeit nicht das notwendige Mindesteinkommen erreichen.

Eine weitere sinnvolle Änderung zum Ausbau des Kinderzuschlags bezieht sich auf die rigide Anrechnungsvorschrift beim Einkommen der Eltern. Stammt dieses aus Erwerbsarbeit, wird es zu 70% angerechnet auf die maximal 140 Euro/Kind Kinderzuschlag; bei anderen

Einkommensarten (z.B. Unterhalt) sogar zu 100 %. Hier schlägt der DGB eine Anrechnung von Erwerbseinkommen „nur“ zu 50% vor und eine Anhebung der oberen Einkommensgrenze (derzeit = Hartz IV-Bedarf für Eltern und Kinder).

Schließlich wäre eine unbefristete Gewährung des Kinderzuschlags systemgerecht, solange kein höheres Einkommen erzielt wird. Anreiz zu Mehrarbeit ist durch die degressiv in Abhängigkeit vom Einkommen gestaltete Förderhöhe gegeben. Bisher wird der Zuschlag für längstens drei Jahre gezahlt.

Übrigens: Ausweislich der durch das forsa-Institut im Auftrag der Bundesregierung durchgeführten Evaluation des Kinderzuschlags würden 37 % der befragten Familien selbst dann den Kinderzuschlag vorziehen, wenn dies in ihrem Fall etwas weniger Geld bedeuten würde als über Hartz IV⁴. Das zeigt, dass Geringverdiener Ehrgeiz haben, unabhängig von Hartz IV zu leben. Sie sind nicht einfach ökonomische Nutzenmaximierer, wie in vielen Simulationsrechnungen und von vielen Ökonomen einfach unterstellt wird.

⁴ Quelle: forsa, Evaluation des Kinderzuschlags, Studie im Auftrag des BMFSFJ, Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse, 26.8.2005, S. 3.

b) Einführung einer Kinderkomponente beim Wohngeld

Das Wohngeld verkommt nach Einführung von Hartz IV immer mehr zu einer Restgröße. Bezogen 2004 noch rund 3,5 Mio. Haushalte diese Leistung, so waren es zum Jahresende 2005 nur noch rund 780.000 (2,1% aller Privathaushalte), da sich Wohngeld und Hartz IV-Leistungen gegenseitig ausschließen. Neben dem Hauptgrund Hartz IV ist aber auch eine ausbleibende Wohngeldreform mit einer lange fälligen Anpassung von Einkommensobergrenzen und anerkannten Miethöhen hierfür verantwortlich. Bund und Länder wurden mit Hartz IV beim Wohngeld deutlich entlastet. Im Jahr 2005 sind die Gesamtausgaben beim Wohngeld gegenüber dem Vorjahr um 76 % auf 1,2 Mrd. Euro gesunken. Im Schnitt besteht nur ein Wohngeldanspruch von 95 € pro Monat⁵.

Fast die Hälfte aller Wohngeldempfänger lebt allein (49 %) Nur in gut einem Drittel der geförderten Haushalte (34,7 %) leben drei und mehr Personen.

Insbesondere für erwerbstätige Niedriglohnempfänger mit Kindern ist das Wohngeld viel zu niedrig. Obwohl das Wohngeld einkommensschwächeren Haushalten gewährt werden soll, damit diese die Wohnkosten für angemessenen und familiengerechten Wohnraum tragen können, ist mehr als eine halbe Million sozialversicherungspflichtig Beschäftigter

auf ALG II angewiesen, weil nur ein unzureichender Mietzuschuss übernommen würde.

Großzügigere Einkommensfreibeträge für Familien und/oder höhere Wohngeldsätze, wenn Kinder im Haushalt leben, würde für viele einkommensschwache Familien Hartz IV-Bedürftigkeit vermeiden. Das Wohngeldgesetz gewährt bereits jetzt Leistungen gestaffelt nach der Zahl der im Haushalt lebenden Familienmitglieder. Hier könnte ein Kinderzuschlag auf das Wohngeld mit geringem Verwaltungsaufwand umgesetzt werden. Da der Haushalt zuvor bereits ohnehin auf seine Bedürftigkeit geprüft wurde, ist dieser Vorschlag deutlich praktikabler als Überlegungen im Zusammenhang mit dem sog. Bofinger-Modell, das Finanzamt mit einer Bedürftigkeitsprüfung zu beauftragen und dann ggf. nachträglich einen Zuschuss zu den Sozialversicherungsbeiträgen zu gewähren.

Dieser Vorschlag lässt sich modifizieren im Sinne eines Zwischenschrittes, indem zunächst nur die Familien mit erwerbstätigen Eltern und einer zu definierenden Mindestarbeitszeit (z.B. mindest eine Vollzeittätigkeit bei Paaren, 30 Wochenarbeitsstunden bei Alleinerziehenden) erfasst werden.

⁵ Quelle: Wohngeldstatistik 2005, Pressemitteilung Statistisches Bundesamt, 25.10.2006.