

schaften mit unterdurchschnittlichem Einkommen eine Art von „sozialrechtlichem Einkommenssplitting“ erfolgt. Es bewirkt die sozialrechtliche Inpflichtnahme aller Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft. Das sozialrechtliche Einkommenssplitting ist für Partnerschaften mit Niedrigverdienst außerdem die Grundlage für die fiktive Hilfebedürftigkeit Erwerbstätiger.

Der Zugang zu aktivierenden Leistungen des SGB III und zu Eingliederungsleistungen des SGB II sollte entsprechend dem geltenden Unterhaltsrecht unabhängig davon ermöglicht werden, ob wegen des Partnereinkommens Hilfebedürftigkeit im Sinne des SGB II besteht. Frauen sollen nicht faktisch als „Versorgte“ aus der aktiven Arbeitsförderung herausfallen können.

Es ist für Kinder wichtig, die Widersprüche von sozialrechtlichen und unterhaltsrechtlichen Pflichten aufzulösen. Wenn kein Unterhaltsrechtsverhältnis zum Kind besteht, widerspricht die Anrechnung nicht gesicherter finanzieller Ansprüche dem Kindesinteresse. Nicht zu begründen ist außerdem, bei einem besonderen Bedarf Kinder abhängig davon unterschiedlich zu behandeln, ob ihre Eltern im SGB II- oder im SGB XII-Bezug sind.

Die Grundsicherung für Arbeitssuchende ist außerdem nicht der richtige Ort, um das Problem ausstehender oder mangels Unterhaltsfähigkeit nicht vorhandener Barunterhaltsansprüche von Kindern zu lösen. Wenn Kinder Barunterhaltsansprüche gegen Väter nicht realisieren können, ist es eine staatliche Aufgabe, sie dabei zu unterstützen und gegebenenfalls mit ergänzenden Leistungen aus der Unterhaltsvorschusskasse einzutreten, die zu einem Drittel vom Bund und im Übrigen von den Ländern finanziert wird.²¹ Dieser Weg könnte dazu beitragen, dass Kinder nicht wegen offener Barunterhaltsansprüche hilfebedürftig im Sinne des SGB II werden und neue Partner für offene finanzielle Unterhaltsansprüche anderer eintreten müssen.

21 Die Möglichkeit nach § 48 SGB I, bei Verletzung der Unterhaltspflicht das Kindergeld an die Kinder auszuzahlen, würde das Problem nur ansatzweise und bei fehlenden Unterhaltsansprüchen mangels Unterhaltsfähigkeit des zur Leistung von Barunterhalt Verpflichteten überhaupt nicht lösen können.

Die Qual der Wahl – der neue Kinderzuschlag nach § 6a BKKG

**Prof. Dr.
Susanne Dern**

Mitglied der Kommission Recht der sozialen Sicherung, Familienlastenausgleich des djb; Hochschule Esslingen

Zum 1. Oktober 2008 erfolgte eine Novellierung des Kinderzuschlages nach § 6a BKKG, die auf den ersten Blick einen begrüßenswerten Zuwachs an Autonomie insbesondere für Alleinerziehende im SGB II-Bezug beinhaltet. Auf den zweiten Blick verbergen sich in ihr jedoch gerade für diese Gruppe, die zu 96 Prozent aus Frauen besteht, kaum abschätzbare Risiken. Die Möglichkeit, vom SGB II-Bezug in den Kinderzuschlag (KiZ) zu wechseln, wenn dadurch Hilfebedürftigkeit nach dem SGB II vermieden wird, ist per se nicht neu. Der Kinderzuschlag soll Familien mit nicht bedarfsdeckenden Einkommen erreichen, die sich scheuen, SGB II-Anträge zu stellen. Der Kinderzuschlag von maximal 140 Euro pro Kind¹ wird gewährt, wenn die Summe aus Kinderzuschlag und Wohngeld die Leistungen zum Lebensunterhalt inklusive der Kosten der Unterkunft (§§ 19, 22 SGB II) übersteigt und somit Hilfebedürftigkeit i.S.d. SGB II nicht mehr besteht. Im Herbst 2008 wurde nun neben klarstellenden Korrekturen² auch ein sogenanntes „kleines Wahlrecht“ in § 6a Abs. 1 Nr. 4 BKKG eingefügt, das es den Berechtigten „ermöglicht“, auf Leistungen nach SGB II zu verzichten und den Kinderzuschlag zu wählen, wenn ihre Hilfebedürftigkeit nur unter Außerachtlassung von Mehrbe-

darfen nach § 21 SGB II vermieden wird. Mit dieser fiktiven Annahme der fehlenden Hilfebedürftigkeit haben nun unter anderem Alleinerziehende³ die Wahl, sich gegen (höhere) ALG II-Leistungen zu entscheiden, um mit dem Kinderzuschlag das fordernde, mit Sanktionsdrohungen verbundene Grundsicherungssystem zu verlassen. Dieser vermeintliche Zuwachs an Autonomie führt jedoch nicht nur zu aktuellen finanziellen Einbußen, sondern kann auch langfristig schwerwiegende, kaum mehr korrigierbare Nachteile zur Folge haben.

Zur jüngsten Geschichte des KiZ ist hier anzumerken, dass dieses Wahlrecht zunächst seitens der Arbeitsgemeinschaften als Grundsicherungsträger ignoriert bzw. konterkariert wurde. Diese sahen sich durch die Gesetzänderung veranlasst, laufende SGB II-Leistungen unter Verweis auf die zukünftig mögliche Beantragung des vermeintlich vorrangigen KiZ einzustellen, wodurch sie der Entscheidung der Betroffenen faktisch vorgriffen und diese

1 Unter 25 Jahre.

2 Zudem wurden klare Mindesteinkommensgrenzen (600 Euro für Alleinerziehende, 900 Euro für Partner) eingeführt und die Abschmelzungen für Einkommen aus Erwerbstätigkeit abgesenkt.

3 Behinderungsbedingter Mehrbedarf (§ 21 Abs. 4 SGB II) wird ebenfalls erfasst.

aus dem SGB II-Bezug ausgliederten.⁴ Die Begründung der Agenturen, mit der Leistungseinstellung ermögliche man den Leistungsbezieherinnen und -bezieher erst eine Inanspruchnahme des Wohngeldes und damit des KiZ, greift spätestens seit der Neufassung des § 7 I Nr. 2b WoGG ins Leere. Denn diese eröffnet einen nahtlosen Übergang aus dem SGB II-Bezug in den Wohngeldbezug und verweist die Träger auf interne Erstattungsansprüche. Da die Grundsicherungsträger inzwischen die Rechtswidrigkeit dieser Einstellungspraxen erkannten und auch die zugehörigen Dienstanweisungen der Bundesagentur für Arbeit (BA) korrigiert sind, bleibt aktuell die Frage, welche Konsequenzen aus einer Entscheidung für den KiZ folgen.

Konsequenzen des Wechsels in den Kinderzuschlag – aktuelle Einbußen

Ansprüche nach dem SGB II

Da ein Wahlrecht allein für den Fall besteht, dass die Hilfebedürftigkeit nur fiktiv, d.h. unter Außerachtlassung der Mehrbedarfe vermieden wird, geht die Entscheidung für den Kinderzuschlag in jedem Fall mit einer Reduktion der laufenden Leistungen für Alleinerziehende im Vergleich zum vorherigen SGB II-Bezug einher. Denn der ALG II-Anspruch übersteigt in diesen Fällen bei Einbezug des Mehrbedarfs nach § 21 SGB II das Einkommen aus KiZ und Wohngeld.

Im Bereich der einmaligen Leistungen soll sich der Kinderzuschlag nach dem gesetzgeberischen Willen demgegenüber nicht nachteilig auswirken. Dies gilt zunächst für den jährlichen Schulbedarf der Kinder. Noch rechtzeitig zum August 2009 greift mit § 6a Abs. 4a BKGG eine Änderung, die auch Bezieherinnen und Bezieher des Kinderzuschlages einen Anspruch auf das Schulstartpaket in Höhe von 100 Euro sichert.⁵ Diese Leistung, die den akuten Bedarf von Schülerinnen und Schülern zu Beginn des Schuljahres an Heften, Schreibmaterial etc. abdecken soll, steht bisher nach § 24a SGB II nur Bezieherinnen und Bezieher von SGB II-Leistungen offen.

Mit der Aufstockung des Kinderzuschlages um das Schulstartpaket geht allerdings ein systemfremder Wechsel der Leistungsberechtigung einher, der in der Konzeption des Zuschlages begründet liegt: Während der Anspruch nach § 24a SGB II zutreffend den Personen zugeordnet ist, bei denen der Bedarf an Schulmaterial entsteht (nämlich den Schülerinnen und Schülern), wird er über § 6a BKGG zu einem Anspruch des Elternteils.

Bei den einmaligen Leistungen nach § 23 SGB II schlägt der Gesetzgeber demgegenüber einen anderen Weg ein. Hier kann ein (Teil)Anspruch auf Erstausrüstung bei Geburt und Schwangerschaft, Klassenfahrten etc. trotz des Bezuges des KiZ bestehen bleiben, da dieser Anspruch auch dann besteht, wenn der Bedarf für diese Leistungen nicht (voll) gedeckt werden kann.

Eine echte Lücke besteht jedoch beim Kranken- und Pflegeversicherungsschutz der KiZ-Bezieherinnen und -Bezieher und

bei der Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung. Denn mit dem Wechsel in den Kinderzuschlag endet die über den SGB II-Bezug vermittelte Pflichtversicherung. Da der Kinderzuschlag ein Mindesteinkommen von 600 Euro voraussetzt, kann dies zwar für einen Teil der KiZ-Bezieherinnen und -Bezieher über ihre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgefangen werden. Alleinerziehende, deren Einkommen allein aus Unterhaltszahlungen ohne Vorsorgeunterhalt resultiert, fallen jedoch ebenso wie versicherungsfreie Minijobberinnen oder Minijobber mit niedrigen Unterhaltsansprüchen aus dem Versicherungsschutz heraus. Zwar können KiZ-Bezieherinnen und -Bezieher nach § 26 SGB II beantragen, dass die Grundsicherungsträger einen bestimmten Teil der Beiträge zu einer lediglich freiwilligen Kranken- und Pflegeversicherung übernehmen. Das Ziel des Kinderzuschlages, eine attraktive Alternative zum SGB II-Bezug zu bieten, wird damit für die Krankenversicherung allerdings nur partiell erreicht, für die Rentenversicherung gar nicht. Hier zeigt sich das unzulängliche Verständnis einer „zu vermeidenden Hilfebedürftigkeit“, welche zu eng ausgestaltet ist und den grundlegenden Bedarf an Sozialversicherungsschutz nicht mitdenkt. Eher abschreckend dürfte auch die Aussicht wirken, aus der Alleinständigkeit des Grundsicherungsträgers in eine Parallelzuständigkeit verschiedener Träger zu wechseln.

Kommunale Vergünstigungen und Sozialtarife privater Anbieter

Bei einer Gegenüberstellung von KiZ- und Grundsicherung sollten auch Vergünstigungen Dritter nicht aus dem Blick geraten, die an den ALG II-Bezug gekoppelt sind. Dies betrifft zunächst die Befreiung von GEZ-Gebühren oder Sozialtarife von diversen Strom- und Telefonanbietern. Deutlich spürbar wird zudem der Verlust kommunaler Vergünstigungen beim Wechsel in den KiZ. In nicht wenigen Kommunen sind Familienpässe, reduzierte Eintrittspreise für kulturelle oder Sportveranstaltungen, Schwimmbäder oder ermäßigte Bibliotheksgebühren an die Vorlage eines ALG II-Bescheides gebunden. Gleiches gilt für die kostenlose Teilnahme an Schullernen oder den Einkauf in Sozialwarenhäusern. In Kommunen, die eine breite Palette derartiger Vergünstigungen anbieten, wäre so im Falle einer Entscheidung für den Kinderzuschlag eine potentielle monatliche Ersparnis von möglicherweise bis zu 100 Euro zu kompensieren. Diese indirekten Auswirkungen eines Ausstiegs aus dem Grundsicherungssystem wurden wohl bei der Konzeption des kleinen Wahlrechts

4 Sofern mangels Mehrbedarf kein Wahlrecht besteht, etwa weil die Kinder die Altersgrenzen des § 21 Abs. 3 Nr. 1 SGB II überschritten haben, stellt der Kinderzuschlag nach der Konzeption des Gesetzes wohl eine vorrangige Leistung dar. Für diese Fälle sehen §§ 5 Abs. 2 SGB II, 12a SGB II ein Recht des Grundsicherungsträgers vor, an Stelle der Leistungsberechtigten einen Antrag auf Wohngeld/Kinderzuschlag zu stellen. Dieses Antragsrecht lässt es nicht zu, eine (vorläufige) ALG II-Leistung abzulehnen, da der Grundsicherungsträger für seine erbrachten Leistungen Erstattung von dem zuständigen Träger erhalten kann. Der Grundsicherungsträger ist nach § 43 SGB I als erstangegangener Träger zur Vorleistung verpflichtet.

5 S. BT-Drs. 16/1292.

nicht bedacht. Sicherlich ist denkbar, dass Kommunen auf die Gesetzesnovelle reagieren und zukünftig auch KiZ-Bezieherinnen und -Bezieher in den Kreis der Berechtigten aufnehmen oder dem Beispiel einzelner Kommunen (wie etwa Frankfurt am Main) folgen und derartige Vergünstigungen von Niedrigeinkünften statt von einem ALG II-Bezug abhängig machen. Aktuell wird von KiZ-Berechtigten jedoch eine Chancen- und Risikoanalyse erwartet, die aufgrund der wenig transparenten und sich stetig verändernden regionalen Praxen kaum zu leisten ist. Da man gerade in einer Familie mit Kindern schlecht abschätzen kann, wie sich die Bedarfe bezüglich Kultur/Sport/Freizeit zukünftig entwickeln werden, ist auch in dieser Hinsicht von der Inanspruchnahme des Kinderzuschlags eher abzuraten.

Konsequenzen des Wechsels in den Kinderzuschlag – Zukünftige Einbußen

Die schwerwiegendste Kritik an der derzeitigen Ausgestaltung des KiZ folgt jedoch aus der Betrachtung der langfristigen Auswirkungen eines Verzichts auf SGB II-Leistungen. Denn der Verlust der Pflichtversicherteneigenschaft in Kranken- und Rentenversicherung (§§ 5 I Nr. 2a SGB V und § 3 1 Nr. 3a SGB VI) bringt langfristige, kaum mehr korrigierbare Nachteile mit sich.

Kranken- und Rentenversicherung

Zunächst kann sich ein Herausfallen aus der gesetzlichen Krankenversicherung im Rentenalter nachteilig auswirken, da die Alleinerziehenden nicht die erforderliche Vorversicherungszeit für die Krankenversicherung der Rentner nach § 5 I Nr. 11 SGB V erreichen (so genannte 9/10-Belegung). In diesem Fall wären sie im Rentenalter darauf angewiesen, deutlich höhere Beiträge in eine private Krankenversicherung einzuzahlen, wenn eine Pflichtversicherung nach § 5 I Nr. 13 SGB V nicht greift. Mit dem Ausstieg aus dem SGB II-Bezug verlieren die KiZ-Bezieherinnen und -Bezieher ihre Versicherteneigenschaft in der Rentenversicherung, sodass auch hier keine „Beiträge“ mehr i.S.d. § 170 SGB VI abgeführt werden. Sofern Alleinerziehende also nicht über eine eigene sozialversicherungspflichtige Tätigkeit Rentenanwartschaften erwerben, erhöht sich ihre spätere Rente mangels fortlaufender Einzahlungen des Grundsicherungsträgers nicht mehr weiter. Denn § 26 SGB II sieht eine Bezuschussung der Rentenversicherungsbeiträge nicht vor. Zwar steht Alleinerziehenden die freiwillige Versicherung nach § 7 SGB VI offen, diese ist jedoch (unabhängig von der Frage, ob sie dies finanziell leisten kann) nicht äquivalent zur Versicherungspflicht. So fordert die Erwerbsminderungsrente neben der allgemeinen Wartezeit drei Jahre Pflichtbeiträge (hierzu zählen nach §§ 55 II Nr. 2, § 3 S. 1 Nr. 3a SGB VI auch Beiträge aufgrund ALG II-Bezug) in den letzten fünf Jahren. § 11 II SGB VI begrenzt zudem den erleichterten Zugang zur medizinischen Rehabilitation auf bestimmte Pflichtbeitragszeiten. Entstehen infolge des KiZ-Bezugs Lücken im rentenrechtlichen Versicherungsverlauf, können diese kaum mehr geschlossen werden.

Arbeitsförderung

KiZ-Bezieherinnen und -Bezieher werden im Arbeitsförderungsrecht als Nichtleistungsbezieherinnen oder -bezieher geführt. Ein (finanzieller) Vermittlungsdruck des Grundsicherungsträgers fällt weg, er muss seine Eingliederungsstatistik nicht mehr verbessern. Zwar sind de jure die Arbeitsagenturen nach SGB III für die Vermittlung zuständig, aber hier geraten die Bezieherinnen und Bezieher des KiZ erst gar nicht in den Blick, wenn sie sich nicht arbeitslos melden und auch nicht auf die Notwendigkeit einer Meldung bei der Arbeitsagentur hingewiesen werden. Wie die Eingliederungsstatistiken der Bundesagentur belegen, verweilen Frauen, die mit über 60 Prozent den überwiegenden Anteil der Nichtleistungsbezieherinnen und -bezieher stellen, zudem länger in der Arbeitslosigkeit als Männer und stellen 74 Prozent der Langzeitarbeitslosen.⁶

Fazit

Alleinerziehenden ist damit in der Regel von einem Wechsel in den Kinderzuschlag abzuraten, insbesondere wenn sie keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ausüben. Einbußen in der aktuellen Bedarfsdeckung und kaum überschaubare Nachteile für die zukünftige Absicherung können das Armutsrisiko von Alleinerziehenden, das bereits bei fortlaufendem SGB II-Bezug zu einem der höchsten in der Bundesrepublik zählt, noch verschärfen.⁷ Die zu vermeidende Hilfebedürftigkeit in § 6a BKKG ist zu eng konstruiert und berücksichtigt nicht alle Bedarfe nach SGB II, sodass der Kinderzuschlag keine attraktive Alternative zur Existenzsicherung im Wege des ALG II bieten kann. Besonders zu kritisieren ist die Einführung eines Wahlrechts, welches einen Zuwachs an Autonomie suggeriert, jedoch durch intransparente, indirekte Auswirkungen das Risiko der Bedarfsunterdeckung individualisiert, obwohl die Existenzsicherung (auch) in sozialstaatlicher Verantwortung liegt. Es stellt sich die Frage, wie ein Recht, niedrigere Leistungen zu wählen, mit dem Ziel des Gesetzes, über den Kinderzuschlag die Existenzsicherung von bisher nicht erreichten Familien zu verbessern, in Deckung zu bringen sein soll. Denn in der derzeitigen Konzeption birgt § 6a BKKG eher die Gefahr, gerade Ein-Eltern-Familien aus der breiteren und verlässlicheren Existenzsicherung des SGB II auszugliedern.

Alleinerziehende, die sich dennoch gegen höhere Grundsicherungsleistungen entscheiden, entscheiden sich wohl gegen ein primär forderndes und wenig förderndes Grundsicherungssystem, welches keine hinreichenden Anstrengungen unternimmt, die Eingliederung in eine nachhaltig existenzsichernde Beschäftigung zu unterstützen. Statt der Novellierung des KiZ hätte sich eine Verbesserung der Situation innerhalb des Systems der Grundsicherung, etwa eine Erhöhung des Alleinerziehenden-Mehrbedarfs inklusive einer Höhergewichtung des Förderns zu Lasten des Forderns, angeboten.

⁶ Vgl. Bezelt, ZES 2008, 1 (8).

⁷ S.a. Lietzmann, Warum Alleinerziehende es besonders schwer haben, IAB-Kurzbericht 12/2009.