

Bruckmeier, Kerstin; Lietzmann, Torsten; Sandner, Malte; Wenzig, Claudia; Wiemers, Jürgen

Research Report

Zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung

IAB-Stellungnahme, No. 10/2023

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Bruckmeier, Kerstin; Lietzmann, Torsten; Sandner, Malte; Wenzig, Claudia; Wiemers, Jürgen (2023) : Zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung, IAB-Stellungnahme, No. 10/2023, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, <https://doi.org/10.48720/IAB.SN.2310>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/298672>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>



INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND
BERUFSFORSCHUNG
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

IAB-STELLUNGNAHME

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

10|2023 Zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung

Kerstin Bruckmeier, Torsten Lietzmann, Malte Sandner, Claudia Wenzig, Jürgen Wiemers

Stellungnahme des IAB zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Familie, Senioren,
Frauen und Jugend des Deutschen Bundestags am 13.11.2023

Zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung

Kerstin Bruckmeier

Torsten Lietzmann

Malte Sandner

Claudia Wenzig

Jürgen Wiemers

Mit der Publikation von Stellungnahmen zu öffentlichen Anhörungen der parlamentarischen Gremien des Bundes und der Länder oder zu aktuellen, zentralen Themen der Arbeitsmarktpolitik will das IAB der Fachöffentlichkeit und der externen Wissenschaft einen Einblick in seine wissenschaftliche Politikberatung geben.

IAB intends to give professional circles and external researchers an insight into its scientific policy advisory services by publishing comments on the public hearings of parliamentary committees of the Federal Government and the Federal States and on current central topics of labour market policy.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
Abstract	4
1 Vorbemerkung	5
2 Armutsreduzierung	5
3 Leistungsanspruchnahme	7
4 Arbeitsanreize	9
Literatur	15

Zusammenfassung

In seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einführung einer Kindergrundsicherung geht das IAB auf die angestrebten Ziele und deren Erreichbarkeit unter folgenden Aspekten ein: Reduzierung von Kinderarmut, Erhöhung der Inanspruchnahme der den Kindern zustehenden Leistungen und Verbesserung von monetären Arbeitsanreizen.

Abstract

In its statement on the draft law on the introduction of basic child income, the IAB addresses the goals of the new benefit and its achievability under the following aspects: reducing child poverty, increasing the take up of means-tested child benefits and improving monetary work incentives.

1 Vorbemerkung

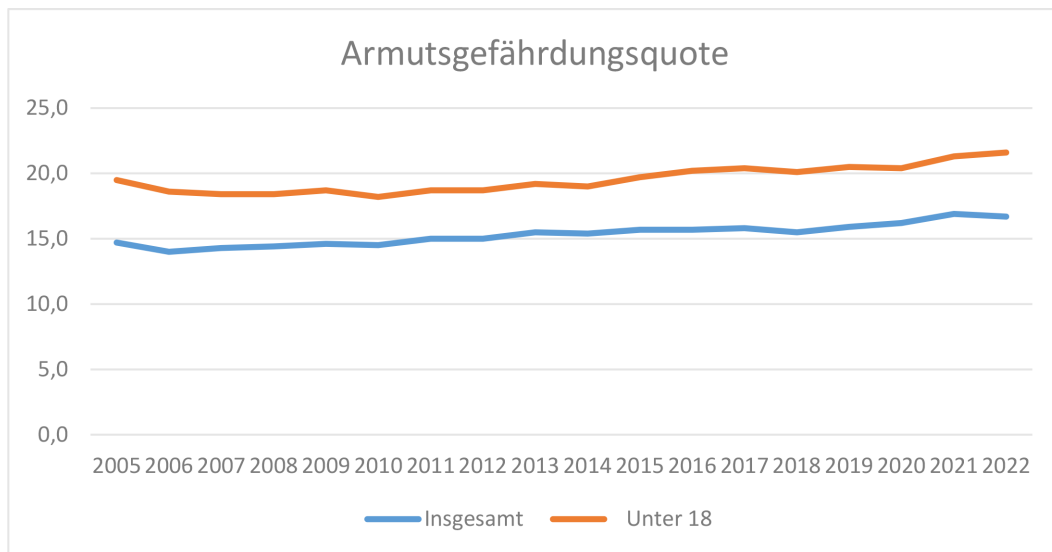
Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einführung einer Kindergrundsicherung (Bundestag Drucksache 20/9092) war Gegenstand der Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im Deutschen Bundestag am 13. November 2023. Seine Grundidee ist es, die bisherigen familienpolitischen Leistungen (wie Kindergeld, kindbezogene Leistungen im Bürgergeld, Sozialhilfe, Kinderzuschlag und die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets) zusammenzuführen und dadurch leichter zugänglich zu machen. Das IAB hat hierzu folgende Stellungnahme abgegeben.

2 Armutsreduzierung

Ein zentrales Ziel der geplanten Kindergrundsicherung ist laut Koalitionsvertrag und Gesetzentwurf, die Armutsgefährdung von Kindern zu bekämpfen. Hier reagiert man auf den einheitlichen Befund der Armutsforschung, dass die Armutsgefährdung bei Kindern und Jugendlichen in den vergangenen zehn Jahren auf einem hohen Niveau weitgehend konstant geblieben ist und über der Betroffenheit in der Gesamtbevölkerung liegt. So sind in den letzten Jahren gut 18 bis knapp 22 Prozent der Kinder unter 18 Jahren von Einkommensarmut gefährdet, während der vergleichbare Anteil in der Gesamtbevölkerung bei etwa 15 bis 17 Prozent liegt (Abbildung 1). Kinder und Jugendliche haben in Deutschland also ein besonders hohes Armutsgefährdungsrisiko, das es deutlich abzubauen gilt. Empirische Studien zeigen seit Jahren, dass Armut sich auf das Leben von Kindern in besonderer Weise auswirkt (Laubstein et al. 2016). So sind armutsgefährdete Kinder zum Beispiel häufiger von gesundheitlichen Problemen betroffen, berichten von einem geringeren psychischen Wohlbefinden und weisen geringe Teilhabechancen auf.

Dabei ist die Armutsgefährdung von Kindern und Familien häufig auch ein Dauerzustand (Tophoven et al. 2017): Zwei Drittel der Kinder, die einmal von Armut betroffen sind, leben in einem Fünf-Jahres-Zeitraum dauerhaft oder wiederkehrend in einer Armutslage. Es lassen sich Merkmale der Familie und des Haushalts identifizieren, die die Wahrscheinlichkeit erhöhen, in einer Armutslage, auch dauerhaft, aufzuwachsen (Tophoven et al. 2017). Zentrale Merkmale sind hierbei das Aufwachsen in einem Alleinerziehenden-Haushalt oder mit mehr als zwei Geschwistern, ein Migrationshintergrund sowie ein geringes Qualifikationsniveau und damit häufig einhergehend eine geringe Erwerbsintegration der Eltern.

Abbildung 1
Armutsgefährdungsquote¹⁾ der Jahre 2005 bis 2022 für die Gesamtbevölkerung und Personen unter 18 Jahren



Anmerkung: ¹⁾ Anteil der Personen mit einem Äquivalenzeinkommen von weniger als 60 % des Medians der Äquivalenzeinkommen der Bevölkerung in Hauptwohnsitzhaushalten. Das Äquivalenzeinkommen wird auf Basis der neuen OECD-Skala berechnet. Zur Berechnung des Äquivalenzeinkommens eines Haushalts wird die Summe aller Einkünfte durch eine gewichtete Summe der Mitglieder des Haushalts geteilt. Die neue OECD-Skala sieht für die erste Person im Haushalt ein Gewicht von 1,0 vor. Weitere Personen erhalten ein Gewicht von 0,5, wenn sie 14 Jahre und älter sind, ansonsten ein Gewicht von 0,3.
Quelle: Mikrozensus (<https://www.statistikportal.de/de/sbe/ergebnisse/einkommen-armutsgefaehrung-und-soziale-lebensbedingungen/armutsgefaehrung-und-4>).

Außerdem zeigen mehrere Studien, dass Kinder im unteren Einkommensbereich hinsichtlich ihrer materiellen Lebensbedingungen mit vielerlei Einschränkungen konfrontiert sind (z. B. Lietzmann/Wenzig 2020). Kindern im unteren Einkommensbereich stehen im Haushalt zwar Güter des Grundbedarfs wie warme Winterkleidung, eine warme Mahlzeit am Tag oder eine Waschmaschine weitestgehend zur Verfügung, und auch die pünktliche Zahlung der Miete ist in der Regel gegeben. Jedoch fehlen Familien mit Kindern, die sich im unteren Einkommensbereich bewegen, überdurchschnittlich häufig aus finanziellen Gründen höherwertige Konsumgüter, wie ein Computer mit Internetanschluss oder ein Auto. Des Weiteren zeigen die Daten die finanzielle Knappheit für diese Gruppe besonders deutlich: Fast zwei Drittel der Haushalte mit Kindern im unteren Einkommensbereich können keine finanziellen Rücklagen bilden. Die deutlichsten Differenzen sind bei den Gütern aus dem Bereich der sozialen und kulturellen Teilhabe zu beobachten. Darunter fallen zum Beispiel eine einwöchige Urlaubsreise, der Besuch von kulturellen Veranstaltungen oder das Einladen von Freunden. Untersuchungen für einen längeren Zeitraum zeigen, dass je länger und prekärer die finanzielle Situation ist, desto deutlicher fallen auch die Unterversorgungslagen bei den Familien mit Kindern aus.

Inwieweit die Kindergrundsicherung dazu in der Lage ist, die Armutsgefährdung von Kindern zu reduzieren, dürfte vor allem von der Höhe der Leistung abhängen. Während zu Beginn der geplanten Einführung der Kindergrundsicherung im Jahr 2025 aufgrund des finanziellen Rahmens keine Erhöhungen vorgesehen sind, wird die weitere Entwicklung der Regelbedarfe im SGB II beziehungsweise XII entscheidend sein. Jedoch würden Kinder und Jugendliche mit

Bürgergeldbezug auch im bestehenden System von einer Anhebung dieser Regelbedarfe profitieren.

Bei der Umsetzung der Kindergrundsicherung – wie auch seinerzeit im Zuge der Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets im Jahr 2011 – wird auch immer wieder die Frage diskutiert, ob erhöhte Geldleistungen bei den Kindern überhaupt ankommen oder nicht eher anderweitig verwendet werden. Nach dem derzeitigen Stand der Forschung gibt es keine empirische Evidenz dafür, dass Geldleistungen für Kinder von den Eltern zweckentfremdet werden (Stichnoth et al. 2018). Vielmehr verzichten Eltern in einer schwierigen finanziellen Lage häufig zunächst zugunsten ihrer Kinder, um negative Armutsfolgen für die Kinder zu vermeiden (Andresen/Galic 2015; Hock et al. 2017).

Dem Gesetzentwurf zufolge dürfte die Reduzierung der Anrechnung von Unterhaltsleistungen beim Kinderzuschlag (anders als beim Bürgergeld) zu einer höheren Leistung für Alleinerziehende führen. In Anbetracht der hohen Einkommensarmutsgefährdung von Alleinerziehenden ist dies sinnvoll. Insgesamt dürfte ein höherer Zuschlag zielgenauer Armut reduzieren als ein höherer Garantiebtrag, da er den Familien mit niedrigem Einkommen zugutekommt und eine Reduktion von Armut zu geringeren fiskalischen Kosten erreicht (Bruckmeier et al. 2022).

Zusätzlich dürfte auch die angestrebte verbesserte Inanspruchnahme der den Kindern zustehenden Leistungen – in begrenztem Umfang – dazu beitragen, dass sich bei mehr Familien mit Kindern die Einkommenssituation verbessert.

3 Leistungsinanspruchnahme

Ein Ziel der Kindergrundsicherung ist es, die Inanspruchnahme von einkommensgeprüften Leistungen im Vergleich zu den bestehenden bedarfsgeprüften Leistungen Bürgergeld und Kinderzuschlag zu erhöhen. Dadurch sollen mehr Familien aus dem unteren Einkommensbereich finanziell bessergestellt werden. Das Ziel lässt sich aus der vorliegenden Evidenz zur Nicht-Inanspruchnahme bedarfsgeprüfter Leistungen begründen. Diese zeigt, dass ein substantieller Teil von potenziell anspruchsberechtigten Personen einen Leistungsanspruch nicht wahrnimmt. Bruckmeier et al. (2021) simulieren für die Grundsicherung nach SGB II, dass ca. 35 bis 40 Prozent der anspruchsberechtigten Haushalte keine Leistungen beziehen. Dieser Wert bewegt sich dabei am unteren Rand der in der Literatur berichteten Höhe der Nicht-Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen.

Eine Grundidee der Kindergrundsicherung ist es, durch das Herauslösen der Ansprüche für die Kinder aus dem Bürgergeld die Inanspruchnahme der den Kindern zustehenden Leistungen zu erhöhen. Dies soll sich dadurch begründen, dass die Kindergrundsicherung im Vergleich zum Bürgergeld als weniger stigmatisierend empfunden wird. Zumal die Kindergrundsicherung mit dem in ihr integrierten Kindergeld deutlich mehr Bevölkerungsschichten erreicht. Tatsächlich gibt es Hinweise darauf, dass auch unter Niedrigeinkommensbeziehenden Vorbehalte gegenüber dem Grundsicherungssystem und Leistungsbeziehenden weit verbreitet sind (Wilke und Sielaff 2023). Inwieweit die Kindergrundsicherung tatsächlich zu einer höheren

Inanspruchnahme von Leistungen als beim Bürgergeld oder dem Kinderzuschlag führen wird, kann derzeit nicht abgeschätzt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass viele Eltern von Beziehenden der einkommensgeprüften Komponente der Kindergrundsicherung weiterhin im Bürgergeld verbleiben. Auch könnte die bereits in Kraft getretene Reform der Grundsicherung vom Arbeitslosengeld II zum Bürgergeld die Inanspruchnahme von Bürgergeldleistungen bereits verändert haben, was derzeit jedoch noch nicht untersucht werden kann. Ebenfalls noch nicht erkennbar ist, wie mit Eltern verfahren wird, die über einen Bürgergeldanspruch verfügen, jedoch nur beim Familienservice Leistungen beantragen. Eine Zusammenarbeit beziehungsweise Verweis zum Jobcenter könnte dazu führen, dass Eltern auch ihren Bürgergeldanspruch realisieren. Andererseits könnten Eltern dadurch auch abgeschreckt werden und auf die Inanspruchnahme der bedarfsgeprüften Komponente verzichten. Dies ist umso unwahrscheinlicher, je höher der Bürgergeldanspruch ist. Da die Kindergrundsicherung nicht das Existenzminimum des Haushalts und im Einzelfall bei höheren Wohnkosten oder Sonderbedarfen auch nicht das Existenzminimum des Kindes abdeckt, sollte sichergestellt werden, dass ergänzende Bürgergeldansprüche wahrgenommen werden. Dies erscheint auch aus der Arbeitsmarktperspektive sinnvoll, da Eltern so weiter im Fokus von Unterstützungsangeboten seitens der Jobcenter bleiben.

Neben der grundsätzlichen Neuaufstellung der Leistungssysteme gibt es noch weitere Einzelmaßnahmen in der Kindergrundsicherung, die die Leistungsinanspruchnahme beeinflussen können. Dazu zählen etwa die angestrebte Möglichkeit der digitalen Beantragung und der Abruf von Gehaltsnachweisen. Dies reduziert den Aufwand der Beantragung und lässt eine erhöhte Inanspruchnahme erwarten (Lucas et al. 2021). Gleiches gilt für den vorgesehenen „Kindergrundsicherungs-Check“ für potenziell Anspruchsberechtigte, der Personen auf einen möglichen Leistungsanspruch aufmerksam machen kann (Bhargava/Manoli 2015). Abzuwarten bleibt hier allerdings die Zustimmungsbereitschaft zur Ansprache durch die Behörden unter den potenziell Betroffenen und die Verlässlichkeit der Auskunft. Positiv zu sehen ist, dass anders als beim Kinderzuschlag Leistungen für den Schulbedarf im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets nicht mehr extra beantragt werden müssen.

Offen bleibt zum jetzigen Zeitpunkt, ob einzelne Ausgestaltungselemente und ihre Umsetzung sich auch möglicherweise negativ auf die Inanspruchnahme von Leistungen auswirken. So könnte der Aufwand bei der Beantragung von Leistungen insbesondere für bisherige Bürgergeldbeziehende steigen, da für die Leistungen der Kinder ein neues Leistungssystem geschaffen wird und Schnittstellen zu regeln sind. Dies betrifft beispielsweise die Frage, wie die Beantragung von ergänzenden Leistungen für in der Kindergrundsicherung nicht berücksichtigte Mehrbedarfe erfolgt. Ebenso bleibt offen, wie sich der Bemessungszeitraum von sechs Monaten vor Beginn der Bewilligung beim Kinderzuschlag auf die Inanspruchnahme von Leistungen auswirkt.

Außerdem müssen bestimmte Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets, beispielsweise Nachhilfe oder Musikunterricht, im Gegensatz zu Leistungen für den Schulbedarf weiterhin extra beantragt und genehmigt werden. Auswertungen des IAB zeigen, dass anspruchsberechtigte Haushalte eher Nachhilfeleistungen in Anspruch nehmen, wenn auf die Möglichkeit der Nachhilfeleistung hingewiesen wird und der Zugang niederschwellig ermöglicht wird (Anger et al. 2023). Da die Auswertungen auch zeigen, dass diese Nachhilfeleistungen wirksam sind,

wäre eine solche niederschwellige Bereitstellung im Rahmen der Kindergrundsicherung wünschenswert. Zudem zeigen Untersuchungen des IAB, dass Realleistungen, beispielsweise das Angebot von E-Readern in Ergänzung zu einem kostenfreien Bibliothekszugang, an Kinder in Haushalten mit Bürgergeldbezug die Leseleistungen der Kinder erhöhen (Anger et al. 2023) und dass aufsuchende Hilfen das Arbeitsangebot und die Entwicklung der Kinder nachhaltig positiv beeinflussen können (Kliem/Sandner 2021; Sandner 2018). Die Kindergrundsicherung könnte um wirksame Realleistungen dieser Art ergänzt werden.

4 Arbeitsanreize

Die monetären Anreize zur Aufnahme und Ausweitung einer Erwerbstätigkeit für ein Haushaltsmitglied hängen im aktuell bestehenden System der bedarfsgeprüften Transfers (Bürgergeld, Wohngeld, Kinderzuschlag) im Wesentlichen von der Haushaltskonstellation (Zahl der Personen im Haushalt, Alter der Kinder), den Wohnkosten, den Erwerbseinkommen anderer Haushaltsmitglieder und sonstigen Nicht-Erwerbseinkommen für den Haushalt ab.

Das aktuelle System der bedarfsgeprüften Transferleistungen ist im Allgemeinen geprägt durch hohe effektive Grenzbelastungen in breiten Bruttoeinkommensintervallen. Die effektive Grenzbelastung gibt an, welcher Anteil eines zusätzlich verdienten Euros Bruttoeinkommen dem Haushalt über das Steuer- und Transfersystem entzogen wird, entweder durch mit dem Bruttoeinkommen steigende Steuern und Sozialversicherungsbeiträge oder durch sinkende Transferleistungen. In den Bruttoeinkommensintervallen mit hoher Grenzbelastung bestehen daher nur geringe Anreize zur Ausweitung des Arbeitsangebots. Im Bürgergeldbezug liegen die Grenzbelastungen gemäß der Hinzuverdienstregelung im SGB II oberhalb des Grundfreibetrags von monatlich 100 Euro zwischen 70 und 100 Prozent und sind damit als hoch einzuschätzen. Aber auch bei Bezug der vorrangigen Leistungen Wohngeld und Kinderzuschlag können sich breite Einkommensintervalle mit effektiven Grenzbelastungen nahe 100 Prozent ergeben.

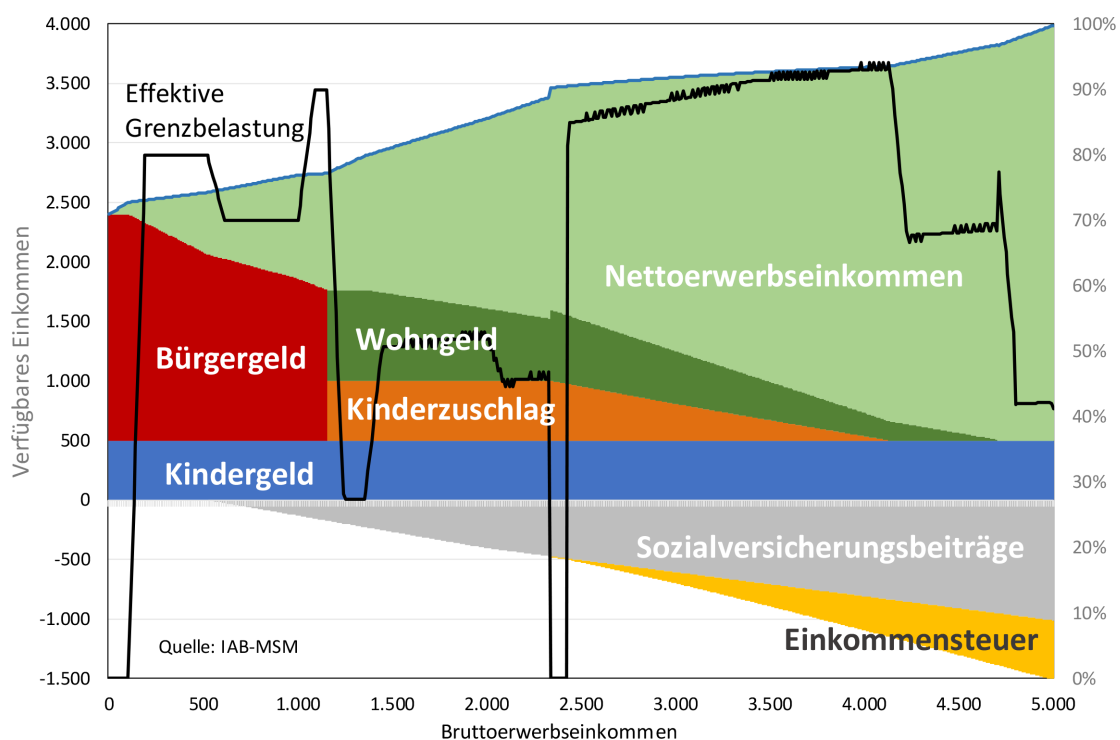
Abbildung 2 zeigt den Verlauf des verfügbaren Einkommens in Abhängigkeit vom Bruttolohn für einen Beispielhaushalt. Betrachtet wird ein Paarhaushalt, für den angenommen wird, dass nur einer der Partner erwerbstätig ist. Weiter werden zwei Kinder im Vorschulalter und eine Warmmiete von 822 Euro angenommen. Die Warmmiete entspricht den durchschnittlichen anerkannten Kosten der Unterkunft für diesen Haushaltstyp im Mai 2023 gemäß Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Die Darstellung basiert auf Berechnungen mit dem IAB-Mikrosimulationsmodell (IAB-MSM) unter Verwendung des Rechtsstands zum 1. Juli 2023. Die geglättete effektive Grenzbelastung (schwarze Kurve) ist in Prozent auf der rechten Achse abgetragen.

Der Beispielhaushalt erreicht bei ca. 1.200 Euro Bruttoeinkommen die sogenannte Bedürftigkeitsschwelle, oberhalb derer er das Bürgergeld verlassen und in die vorrangigen Leistungen Wohngeld und Kinderzuschlag wechseln muss. Die Bedürftigkeitsschwelle variiert ebenfalls in Abhängigkeit von der Zahl der Haushaltsmitglieder, dem Alter der Kinder, den Wohnkosten und dem sonstigen Einkommen aus Nichterwerbstätigkeit. Oberhalb der Bedürftigkeitsschwelle ergibt sich für den Beispielhaushalt ein Intervall zwischen etwa

1.200 Euro und 2.500 Euro Bruttoeinkommen mit vergleichsweise niedrigen effektiven Grenzbelastungen und damit relativ hohen Anreizen zur Ausweitung der Erwerbstätigkeit. Oberhalb von ca. 2.500 Euro steigt die effektive Grenzbelastung aber wieder sprunghaft auf 85 Prozent an und steigert sich bis ca. 4.200 Euro bis auf 95 Prozent. Dieses sehr breite Einkommensintervall mit hohen Grenzbelastungen entsteht, weil der Haushalt hier mehrfach belastet wird, einerseits durch die Sozialversicherungsbeiträge und die einsetzende Einkommenssteuer, andererseits durch das parallele Abschmelzen von Wohngeld und Kinderzuschlag.

Die Konkurrenz des Bürgergelds zu den vorrangigen Leistungen Wohngeld und Kinderzuschlag bewirkt, dass das Gesamtsystem der bedarfsgeprüften Leistungen für die Betroffenen in hohem Maße intransparent ist. Weiter erzeugt das System eine Ungleichbehandlung von bedürftigen Haushalten, weil sich zum Beispiel die Arbeitsanreize für Haushalte, die sich lediglich in ihren Wohnkosten unterscheiden, deutlich unterscheiden können.

Abbildung 2
Verfügbares Einkommen in Abhängigkeit vom Bruttoerwerbseinkommen für den Fall eines Paarhaushalts mit zwei Kindern im Vorschulalter, ein erwerbstätiger Partner, Warmmiete 822 Euro, Rechtsstand 1. Juli 2023



Anmerkung: Die Abbildung zeigt das verfügbare Einkommen für einen Paarhaushalt in Abhängigkeit vom Bruttoerwerbseinkommen, wobei angenommen wird, dass nur einer der Partner erwerbstätig ist. Weiter werden zwei Kinder im Vorschulalter und eine Warmmiete von 822 Euro angenommen. Für die Wohnkosten werden die mittleren anerkannten Kosten der Unterkunft für diesen Haushaltstyp vom Mai 2023 gemäß Statistik der Bundesagentur für Arbeit unterstellt, s. https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202305/iiii7/kdu-kdu/kdu-d-0-202305-xlsx.xlsx?__blob=publicationFile&v=1. Die geglättete effektive Grenzbelastung (schwarze Kurve) ist in Prozent auf der rechten Achse abgetragen. Die effektive Grenzbelastung gibt an, welcher Anteil eines zusätzlich verdienten Euros Bruttoeinkommen dem Haushalt über das Steuer- und Transfersystem entzogen wird, entweder durch steigende Steuern und Sozialversicherungsbeiträge oder durch sinkende Transferleistungen. Die Einkommensverläufe bilden den Rechtsstand zum 1. Juli 2023 ab.

Quelle: IAB-MSM.

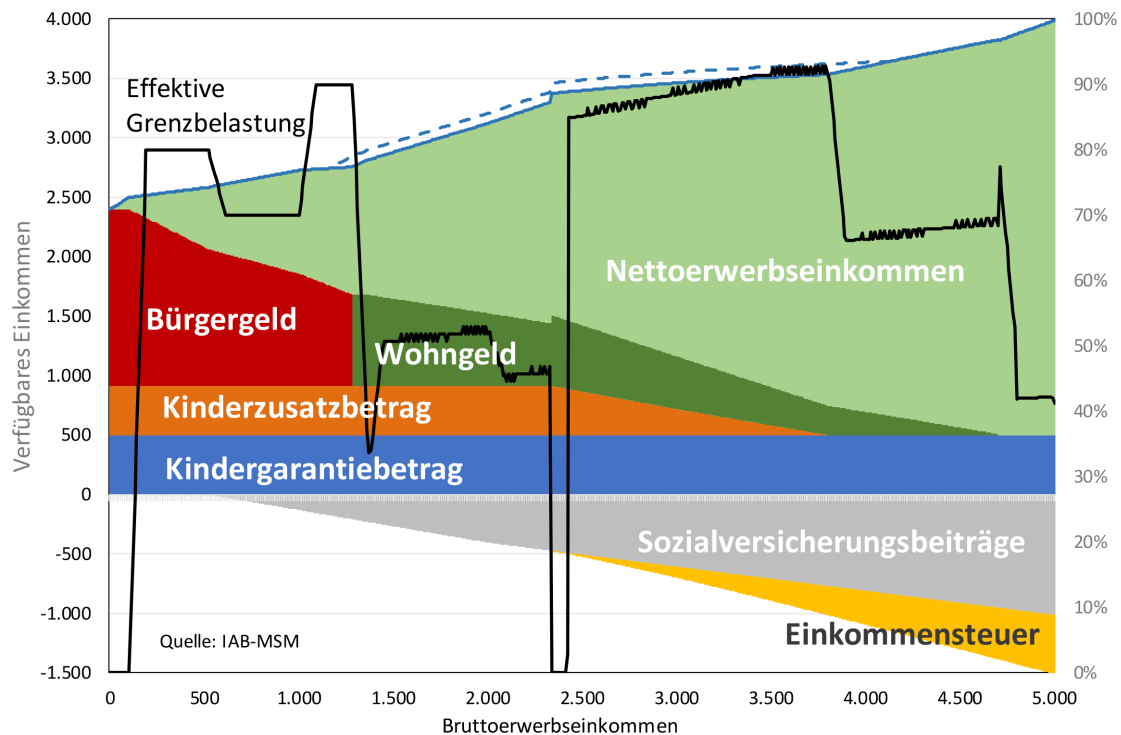
Die Einführung der Kindergrundsicherung wird voraussichtlich an dieser Gesamteinschätzung des Systems der bedarfsgeprüften Transferleistungen, insbesondere bezüglich der insgesamt eher geringen Anreize zur Aufnahme und Ausweitung von Erwerbstätigkeit, nur wenig ändern. Um dies zu verdeutlichen, zeigt Abbildung 3 den Effekt einer kontrafaktischen Einführung der Kindergrundsicherung für den in Abbildung 2 beschriebenen Beispielhaushalt bei ansonsten identischem Rechtsstand (1. Juli 2023). Die Implementierung des kontrafaktischen Szenarios im IAB-MSM folgt dem aktuellen Gesetzentwurf zur Kindergrundsicherung.¹ Die durchgezogene blaue Kurve zeigt das verfügbare Einkommen des Haushalts im Kindergrundsicherung-Szenario ohne Berücksichtigung der Anwendungsvorschrift (§ 56 BKG) zur Vermeidung einer Schlechterstellung von Haushalten im Vergleich zum Status quo, während die gestrichelte blaue Kurve das verfügbare Einkommen im Status quo beschreibt.

Die Einführung der Kindergrundsicherung bewirkt im Wesentlichen eine Verschiebung eines Teils der Bürgergeldleistungen für Kinder – Regelbedarfe und die pauschalierten monatlichen Bedarfe der Kinder für Unterkunft und Heizung (§ 11 Abs. 1 BKG) – in den Kinderzusatzbetrag, der parallel zum Bürgergeld bezogen werden kann. Sofern die Pro-Kopf-Bedarfe für Unterkunft und Heizung die vorgesehenen pauschalen Bedarfe der Kinder gemäß BKG übersteigen, können die überschüssigen Wohnkosten der Kinder von den Eltern im Bürgergeld geltend gemacht werden. Da dies im Beispielhaushalt in Abbildung 3 der Fall ist, entspricht das verfügbare Einkommen dieses Haushalts im Kindergrundsicherung-Szenario exakt dem verfügbaren Einkommen im Status quo, solange der Haushalt Bürgergeld bezieht. Die Einführung der Kindergrundsicherung bewirkt für den Beispielhaushalt, dass sich die Bedürftigkeitsschwelle um ca. 100 Euro nach rechts verschiebt, sodass der Haushalt im Kindergrundsicherung-Szenario in einem etwas breiteren Einkommensintervall die relativ hohen effektiven Grenzbelastungen im Bürgergeldbezug tragen muss als im Status quo. Bei niedrigen Wohnkosten und älteren Kindern (Regelbedarfsstufen 3 und 4, was den Altersgruppen 14 bis 17 und 18 bis 24 Jahren entspricht) kann es auch zu einer Linksverschiebung der Bedürftigkeitsschwelle im Vergleich zum Status quo kommen, sodass das verfügbare Einkommen rechts von der neuen Bedürftigkeitsschwelle auch geringfügig im Vergleich zum Status quo steigen kann. Derzeit lässt sich nicht sicher abschätzen, ob die Bedürftigkeitsschwelle bei Einführung der Kindergrundsicherung im Jahr 2025 häufiger steigen oder fallen wird.

¹ Siehe <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/231252/03ba5526b535a176575fff2e39a1496e/befassung-bundeskabinett-data.pdf>.

Abbildung 3

Verfügbares Einkommen in Abhängigkeit vom Bruttoerwerbseinkommen für den Fall eines Paarhaushalts mit zwei Kindern im Vorschulalter, ein erwerbstätiger Partner, Warmmiete 822 Euro, Kindergrundsicherung (kontrafaktisches Szenario)



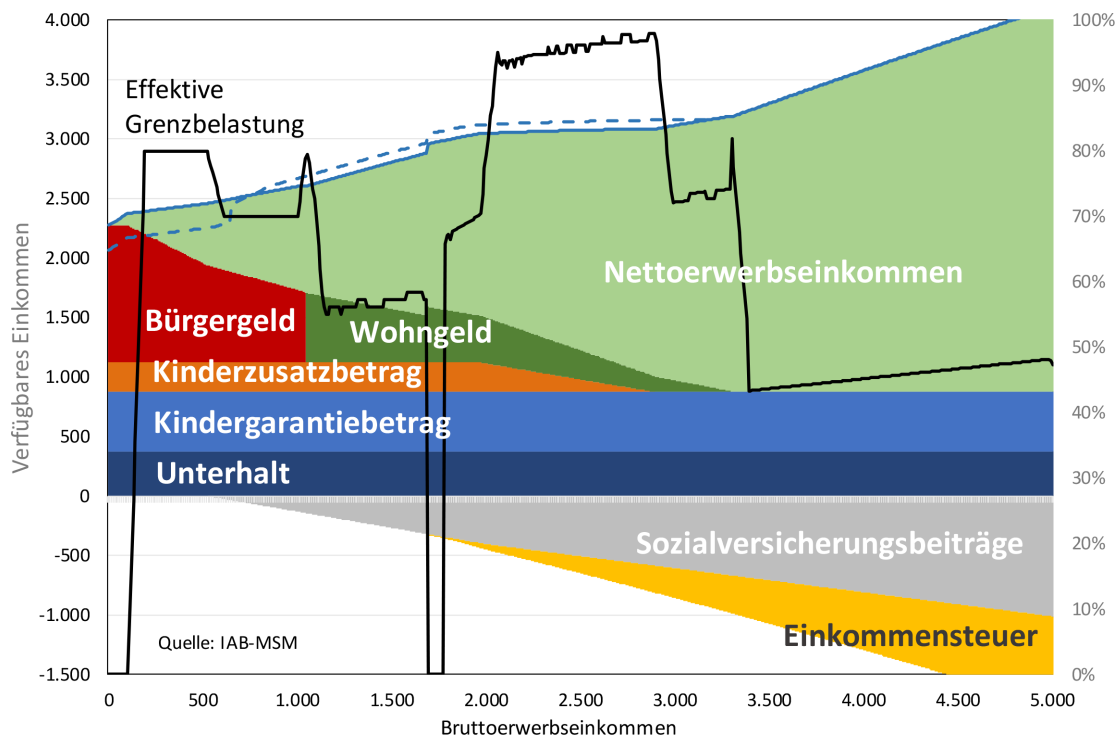
Anmerkung: : Die Abbildung zeigt das verfügbare Einkommen für einen Paarhaushalt in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen, wobei angenommen wird, dass nur einer der Partner erwerbstätig ist. Weiter werden zwei Kinder im Vorschulalter und eine Warmmiete von 822 Euro angenommen. Für die Wohnkosten werden die mittleren anerkannten Kosten der Unterkunft für diesen Haushaltstyp vom Mai 2023 gemäß Statistik der Bundesagentur für Arbeit unterstellt, s. https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202305/iii7/kdu-kdu/kdu-d-0-202305-xlsx.xlsx?__blob=publicationFile&v=1. Die geglättete effektive Grenzbelastung (schwarze Kurve) ist in Prozent auf der rechten Achse abgetragen. Die effektive Grenzbelastung gibt an, welcher Anteil eines zusätzlich verdienten Euros Bruttoeinkommen dem Haushalt über das Steuer- und Transfersystem entzogen wird, entweder durch steigende Steuern und Sozialversicherungsbeiträge oder durch sinkende Transferleistungen. Die Einkommensverläufe bilden ein kontrafaktisches Szenario ab, in dem die Kindergrundsicherung gemäß aktuellem Gesetzentwurf bereits zum 1. Juli 2023 ohne Berücksichtigung der Regelungen zur Vermeidung einer Schlechterstellung von Kindern, die bisher den Kinderzuschlag erhalten hätten (§ 56 BKG), eingeführt wurde. Darüber hinaus wird der Rechtsstand zum 1. Juli 2023 unverändert beibehalten. Die gestrichelte blaue Kurve zeigt das verfügbare Einkommen des Haushalts im Status quo. Quelle: IAB-MSM.

Abbildung 4 zeigt den Effekt der kontrafaktischen Einführung der Kindergrundsicherung für einen Alleinerziehendenhaushalt mit zwei Kindern im Vorschulalter. Für diesen Haushalt ergibt sich unter der Kindergrundsicherung für Bruttoeinkommen bis 600 Euro monatlich ein Anstieg des verfügbaren Einkommens um gut 200 Euro im Vergleich zum Status quo. Der Grund dafür liegt in der unterschiedlichen Behandlung des Unterhalts in den beiden Szenarien: Im Status quo wird der Unterhalt zu 100 Prozent auf das Bürgergeld angerechnet, während der Unterhalt im Kindergrundsicherung-Szenario nur zu 45 Prozent auf den Kinderzuschlag angerechnet wird, da im Beispiel beide Kinder im Vorschulalter sind. Der im Status quo bestehende Anreiz, eine Tätigkeit mit Einkommen bis 600 brutto aufzunehmen, geht somit im Kindergrundsicherung-Szenario deutlich zurück. Zu beachten ist, dass dies nur gilt, solange Kinder im Vorschulalter sind. Ab dem vollendeten siebten Lebensjahr eines Kindes werden dessen Unterhaltsleistungen nur dann zu 45 Prozent auf den Kinderzuschlag angerechnet,

wenn die Alleinerziehenden ein Erwerbseinkommen von mindestens 600 Euro monatlich erzielen. Dies stellt eine Verschärfung im Vergleich zur bisherigen Regelung im Kinderzuschlag dar, bei der erst für Kinder ab Vollendung des zwölften Lebensjahres ein Erwerbseinkommen von mindestens 600 Euro monatlich erforderlich war, um den reduzierten Anrechnungssatz von 45 Prozent zu erhalten. Für Alleinerziehendenhaushalte mit Kindern ab dem achten bis zur Vollendung des zwölften Lebensjahres entsteht so im Vergleich zum Status quo ein zusätzlicher Anreiz, Erwerbseinkommen von mindestens 600 Euro zu erzielen.

Für den Beispielhaushalt in Abbildung 4 verschiebt sich die Bedürftigkeitsschwelle durch die Einführung der Kindergrundsicherung von 600 Euro auf 1.050 Euro, da die Pro-Kopf-Wohnkosten von 237 Euro die Wohnkosten-Pauschale im Kinderzuschlagbetrag, die aktuell 120 Euro betragen würde, deutlich übersteigen.

Abbildung 4
Verfügbares Einkommen in Abhängigkeit vom Bruttoerwerbseinkommen für den Fall eines Alleinerziehendenhaushalts mit zwei Kindern im Vorschulalter, Warmmiete 711 Euro, Kindergrundsicherung (kontrafaktisches Szenario)



Anmerkung: Die Abbildung zeigt das verfügbare Einkommen für einen Alleinerziehendenhaushalt in Abhängigkeit vom Bruttoerwerbseinkommen. Es werden zwei Kinder im Vorschulalter und eine Warmmiete von 711 Euro angenommen. Für die Wohnkosten werden die mittleren anerkannten Kosten der Unterkunft für diesen Haushaltstyp vom Mai 2023 gemäß Statistik der Bundesagentur für Arbeit unterstellt, s. https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202305/iiia7/kdu-kdu/kdu-d-0-202305-xlsx.xlsx?__blob=publicationFile&v=1. Weiter wird angenommen, dass der Haushalt Unterhalt in Höhe des Unterhaltsvorschusses für beide Kinder erhält. Die geglättete effektive Grenzbelastung (schwarze Kurve) ist in Prozent auf der rechten Achse abgetragen. Die effektive Grenzbelastung gibt an, welcher Anteil eines zusätzlich verdienten Euros Bruttoerwerbseinkommen dem Haushalt über das Steuer- und Transfersystem entzogen wird, entweder durch steigende Steuern und Sozialversicherungsbeiträge oder durch sinkende Transferleistungen. Die Einkommensverläufe bilden ein kontrafaktisches Szenario ab, in dem die Kindergrundsicherung gemäß aktuellem Gesetzentwurf bereits zum 1. Juli 2023 ohne Berücksichtigung der Regelungen zur Vermeidung einer Schlechterstellung von Kindern, die bisher den Kinderzuschlag erhalten hätten (§ 56 BKG), eingeführt wurde. Darüber hinaus wird der Rechtsstand zum 1. Juli 2023 unverändert beibehalten. Die gestrichelte blaue Kurve zeigt das verfügbare Einkommen des Haushalts im Status quo.
 Quelle: IAB-MSM.

Insgesamt bewirkt die Einführung der Kindergrundsicherung nur eine relativ geringe Veränderung der verfügbaren Einkommen und effektiven Grenzbelastungen im Vergleich zum Status quo, sodass von eher geringen Effekten der Kindergrundsicherung auf das Arbeitsangebot ausgegangen werden kann.

Die Einführung der Kindergrundsicherung löst auch keines der oben zu Beginn des Abschnitts zu Arbeitsanreizen genannten Probleme des aktuellen Gesamtsystems der bedarfsgeprüften Leistungen. Die Konkurrenz des Bürgergelds mit der vorrangigen Leistung Wohngeld bleibt bestehen, sodass Arbeitsanreize nach wie vor von der Höhe beispielsweise der Wohnkosten eines Haushalts abhängen. Ebenso gilt, dass der Kinderzusatzbetrag nicht entkoppelt vom Anspruch der Eltern auf Bürgergeld bestimmt werden kann, sodass Haushalte, die über einen Anspruch auf Bürgergeld verfügen, jedoch nur den Kinderzusatzbetrag beantragen wollen, möglicherweise auch einen Antrag auf Bürgergeld stellen müssen, um die Anspruchshöhe des Kinderzusatzbetrags zu klären. Auch nach Einführung der Kindergrundsicherung kann somit davon ausgegangen werden, dass das System der bedarfsgeprüften Leistungen für die Betroffenen weiterhin in hohem Maße intransparent bleibt.

Literatur

- Andresen, Sabine; Galic, Danijela (2015): Kinder. Armut. Familie. Alltagsbewältigung und Wege zu wirksamer Unterstützung. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Anger, Silke; Christoph, Bernhard; Galkiewicz, Agata; Margaryan, Shushanik; Peter, Frauke; Sandner, Malte; Siedler, Thomas (2023): Online Tutoring for disadvantaged households, mimeo.
- Anger, Silke; Christoph, Bernhard; Galkiewicz, Agata; Margaryan, Shushanik; Peter, Frauke; Sandner, Malte; Siedler, Thomas (2023): A Library in the Palm of your Hand? Inequalities in Reading Literacy and Educational Attainment.
- Bhargava, Saurabh; Manoli, Dayanand (2015): Psychological Frictions and the Incomplete Take-Up of Social Benefits: Evidence from an IRS Field Experiment. *American Economic Review* 105 (11), 3489–3529.
- Bruckmeier, Kerstin; Riphahn, Regina T.; Wiemers, Jürgen (2021): Misreporting of program take-up in survey data and its consequences for measuring non-take-up. New evidence from linked administrative and survey data, in: *Empirical economics*, Jg. 61, S. 1567–1616.
- Bruckmeier, Kerstin; d’Andria, Diego; Wiemers, Jürgen (2022): Universal, targeted or both: Effects of different child support policies on labour supply and poverty – A simulation study. [IAB-Discussion Paper 6/2022](#), Nürnberg.
- Hock, Beate; Holz, Gerda; Wüstendörfer, Werner (2017): Folgen familiärer Armut im frühen Kindesalter – Eine Annäherung anhand von Fallbeispielen. Dritter Zwischenbericht zu einer Studie im Auftrag des Bundesverbandes der Arbeiterwohlfahrt. 2. Auflage, ISS-Pontifex 1/2000, Frankfurt am Main.
- Kliem, Sören; Sandner, Malte (2021): Prenatal and Infancy Home Visiting in Germany: Results of a Randomized Controlled Trial on Child and Maternal Outcomes at Age 7, in: *Pediatrics*, August 2021, 148 (2) e2020049610.
- Laubstein, Claudia; Holz, Gerda; Sedding, Nadine (2016): Armutsfolgen für Kinder und Jugendliche. Erkenntnisse aus empirischen Studien in Deutschland. Gütersloh.
- Lietzmann, Torsten; Wenzig, Claudia (2020): Materielle Unterversorgung von Kindern. Gütersloh: Bertelsmann.
- Lucas, Barbara; Bonvin, Jean-Michel; Hümbelin, Oliver (2021): The Non-Take-Up of Health and Social Benefits: What Implications for Social Citizenship?, in: *Swiss Journal of Sociology* 47: 161–180.
- Sandner, Malte (2019): The Effects of Early Childhood Intervention on Fertility and Maternal Employment: Evidence from a Randomized Experiment, in: *Journal of Health Economics*, 63, 159–181. Literaturangaben.
- Stichnoth, Holger; Camero Garcia, Sebastian; Dörrenberg, Philipp; Neisser, Carina; Riedel, Lukas; Ungerer, Martin; Wehrdörfer, Nils (2018): Kommt das Geld bei den Kindern an? Gütersloh: Bertelsmann.
- Tophoven, Silke; Lietzmann, Torsten; Reiter, Sabrina; Wenzig, Claudia (2017): Armutsmuster in Kindheit und Jugend. Längsschnittbetrachtungen von Kinderarmut. Gütersloh: Bertelsmann.

Wilke, Felix; Sielaff, Mareike (2023): Wenn ein Rechtsanspruch nicht reicht –
Legitimitätsprobleme des Grundsicherungsbezugs. WSI Mitteilungen 76: 261–270.

Impressum

IAB-Stellungnahme 10|2023

Veröffentlichungsdatum

6. Dezember 2023

Weitere Informationen

Deutscher Bundestag 20. Wahlperiode, [Drucksache 20/9092](#): Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung“

Deutscher Bundestag, Ausschüsse, [Sachverständige üben deutliche Kritik an der Kindergrundsicherung](#): Tagesordnung, Sachverständigenliste, Stellungnahmen, weitere Informationen/Dokumente

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Straße 104
90478 Nürnberg

Redaktion

Martina Dorsch

Rechte

Diese Publikation ist unter folgender Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:
Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International (CC BY-SA 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Bezugsmöglichkeit dieser Stellungnahme

<https://doku.iab.de/stellungnahme/2023/sn1023.pdf>

Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Stellungnahme“

<https://iab.de/publikationen/iab-publikationsreihen/iab-stellungnahme/>

Webseite

<https://www.iab.de>

ISSN

2195-5980

DOI

10.48720/IAB.SN.2310