



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Sekretariat des Ausschusses
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Ausschussdrucksache 20(13)79c

unangeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 13. November 2023

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
„Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung“
(BT-Drs. 20/...)

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB)



13.11.2023 // Anhörung im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

STELLUNGNAHME ZUM ENTWURF EINES GESETZES ZUR EINFÜHRUNG EINER KINDERGRUNDSICHERUNG

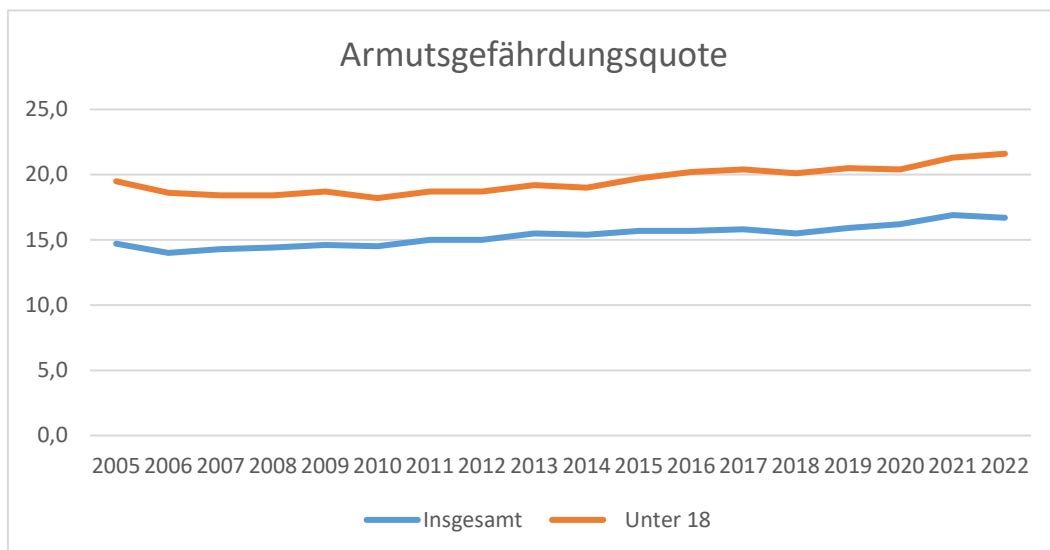
Kerstin Bruckmeier, Torsten Lietzmann, Malte Sandner, Claudia Wenzig, Jürgen Wiemers

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 z. B. 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 und 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



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 auch die Unterversorgungslagen bei den Familien mit Kindern ausfallen.

Inwieweit die Kindergrundsicherung dazu in der Lage ist, die Armutsgefährdung von Kindern zu reduzieren, dürfte vor allem von der Höhe der Leistung abhängen. Während sich zu Beginn der geplanten Einführung der Kindergrundsicherung im Jahr 2025 aufgrund des finanziellen Rahmens keine deutliche Verbesserung abzeichnet, ist dies abhängig von der weiteren Entwicklung der Regelbedarfe im SGB II bzw. XII möglich. Durch eine Anhebung der Regelbedarfe hätten Kinder und Jugendliche jedoch auch im Bürgergeldbezug profitiert.

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 Kinderzusatzbetrag (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 Zusatzbetrag zielgenauer Armut reduzieren als ein höherer Garantiebtrag, da er den Familien mit niedrigem Einkommen zu Gute kommt 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.

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 substanzieller 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. 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. Da die Kindergrundsicherung mit dem in ihr integrierten Kindergeld deutlich mehr Bevölkerungsschichten erreicht, könnte der Bezug als weniger stigmatisierend wahrgenommen 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 bzw. 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 Leistungsanspruchnahme 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 und Manoli, 2015). Abzuwarten bleibt hier allerdings die Zustimmungsbereitschaft zur Ansprache durch die Behörden unter den potenziellen 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.

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.

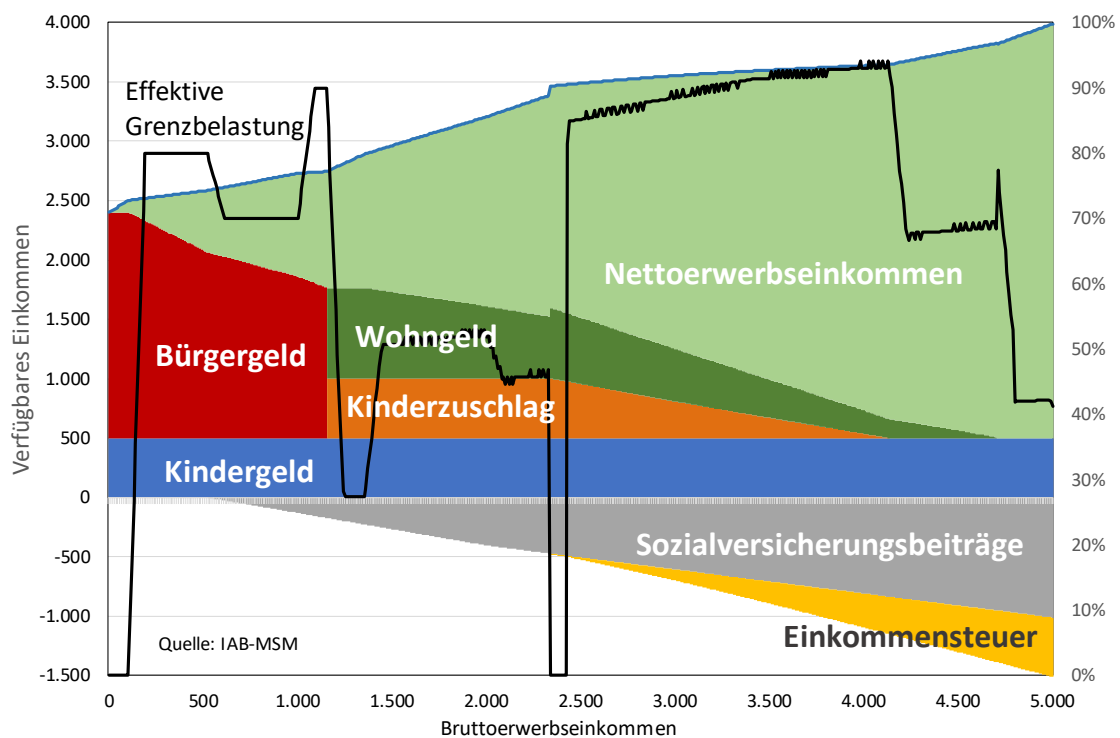
Abbildung 2 zeigt den Verlauf des verfügbaren Einkommens in Abhängigkeit vom Bruttolohn für einen Beispielhaushalt. Betrachtet wird ein Paarhaushalt, für den angenommen wird, dass nur einer der Partner erwerbstätig ist. Weiter werden zwei Kinder im Vorschulalter und eine Warmmiete von 822 Euro angenommen. Die Warmmiete entspricht den durchschnittlichen anerkannten Kosten der Unterkunft für diesen Haushaltstyp im Mai 2023 gemäß Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Die Darstellung verwendet das 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 sonstigen Einkommen aus Nichterwerbstätigkeit. Oberhalb der Bedürftigkeitsschwelle ergibt sich für den Beispielshaushalt 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 z.B. die Arbeitsanreize für identische 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



Anmerkungen: Die Abbildung zeigt das verfügbare Einkommen für einem 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/iiia7/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 Um die längerfristigen Auswirkungen der Kindergrundsicherung auf die Arbeitsanreize zu verdeutlichen, wird die vorgesehene Übergangsregelung des Schlechterstellungsausgleichs (§ 56 Abs. 1 BKG) im

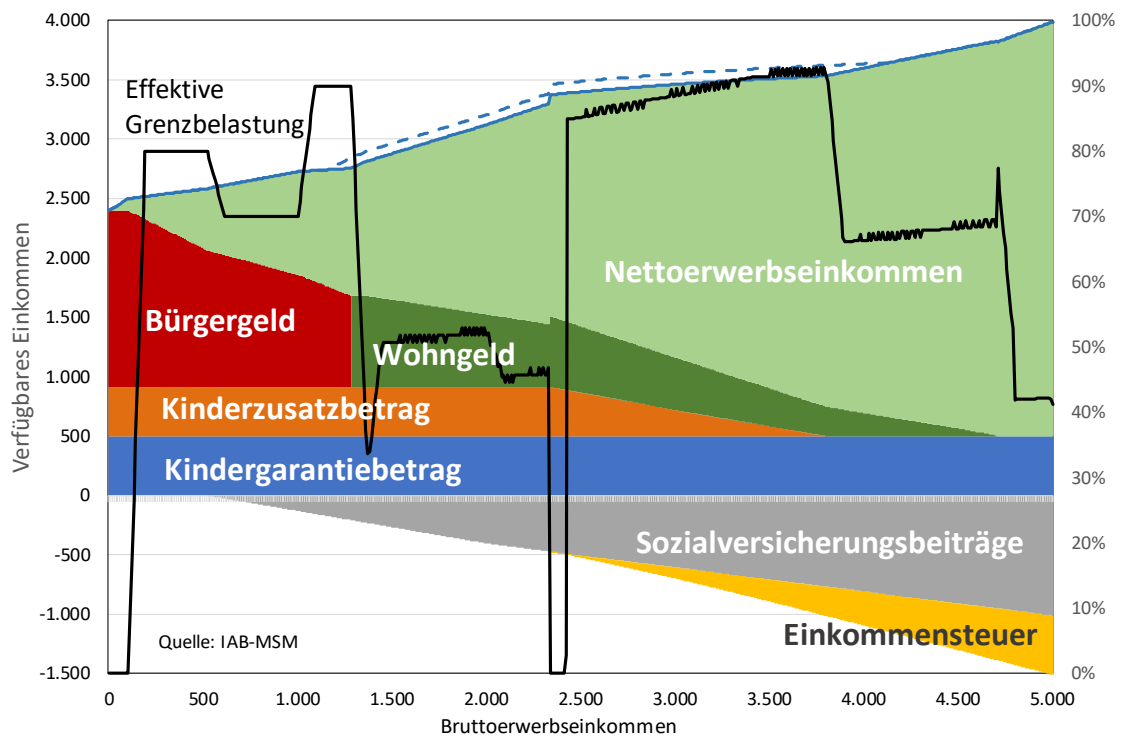
¹ Siehe <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/231252/03ba5526b535a176575fff2e39a1496e/befassung-bundeskabinett-data.pdf>.

kontrafaktischen Szenario nicht berücksichtigt.² Die durchgezogene blaue Kurve zeigt das verfügbare Einkommen des Haushalts im Kindergrundsicherung-Szenario, 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 Abb. 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. Dies bewirkt, dass das verfügbare Einkommen rechts von der Bedürftigkeitsschwelle für den Beispielhaushalt in Abb. 3 um gut 80 Euro im Vergleich zum Status quo sinkt. Bei sehr niedrigen Wohnkosten 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.

² Der Schlechterstellungsausgleich soll bei Inkrafttreten der Kindergrundsicherung Einkommensverluste bei Haushalten vermeiden, die im Status quo Kinderzuschlag beziehen.

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)



Anmerkungen: Die Abbildung zeigt das verfügbare Einkommen für einem 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/iiia7/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 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. Um die längerfristigen Auswirkungen der Kindergrundsicherung auf die Arbeitsanreize zu verdeutlichen, wird die Übergangsregelung des Schlechterstellungsausgleichs (§ 56 Abs. 1 BKG) im kontrafaktischen Szenario nicht berücksichtigt.
Quelle: IAB-MSM.

Abbildung 4 zeigt den Effekt der kontrafaktischen Einführung der Kindergrundsicherung für einen weiteren Beispielhaushalt, 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 Kinderzuschatzbetrag 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

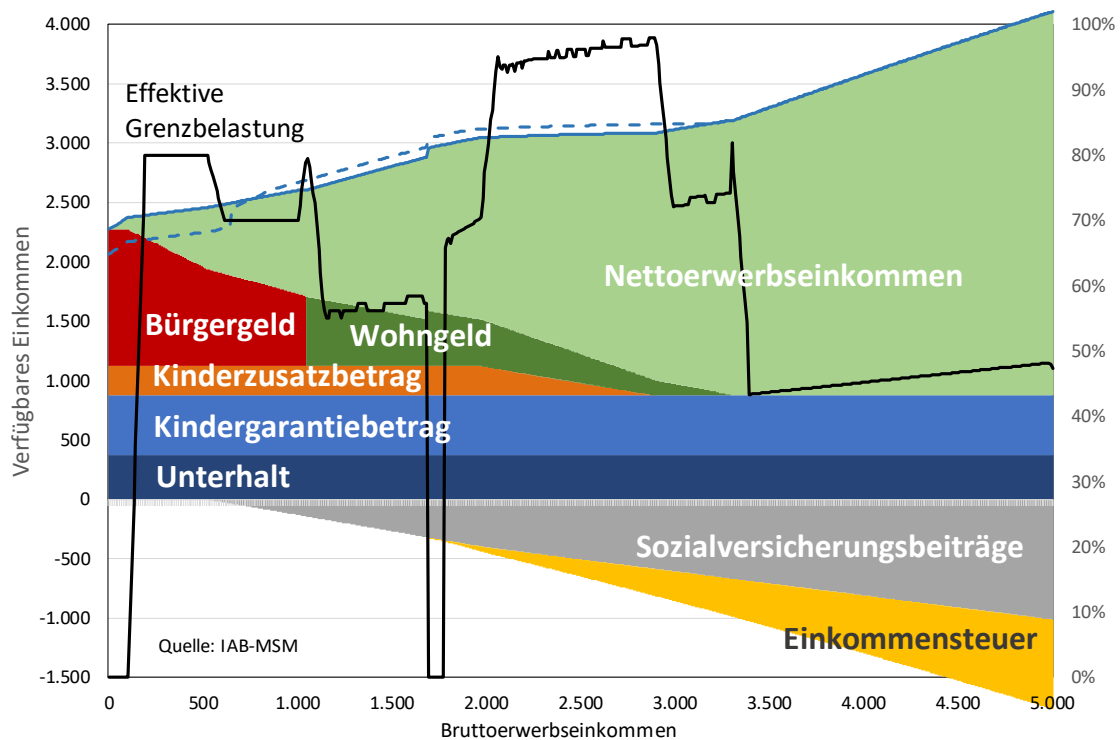
im Kindergrundsicherung-Szenario deutlich zurück. Zu beachten ist, dass dies nur gilt, solange Kinder im Vorschulalter sind. Ab dem vollendeten siebten Lebensjahr eines Kindes werden dessen Unterhaltsleistungen nur dann zu 45 Prozent auf den Kinderzusatzbetrag angerechnet, wenn die Alleinerziehenden 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 Kinderzusatzbetrag, die aktuell 120 Euro betragen würde, deutlich übersteigen. Dies bewirkt, dass das verfügbare Einkommen des Haushalts bei Bruttoeinkommen ab 1.050 Euro um gut 80 Euro im Vergleich zum Status quo zurückgeht, was die Arbeitsanreize zur Erzielung von Erwerbseinkommen oberhalb ca. 760 Euro (der Schnittpunkt der blauen Kurve für das verfügbare Einkommen im Kindergrundsicherung-Szenario mit dem Schnittpunkt der gestrichelten blauen Kurve für das verfügbare Einkommen im Status quo-Szenario) etwas reduzieren dürfte.

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.

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



Anmerkungen: Die Abbildung zeigt das verfügbare Einkommen für einem Alleinerziehendenhaushalt in Abhängigkeit vom Bruttoerwerbseinkommen. Weiter 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-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 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 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. Um die längerfristigen Auswirkungen der Kindergrundsicherung auf die Arbeitsanreize zu verdeutlichen, wird die Übergangsregelung des Schlechterstellungsausgleichs (§ 56 Abs. 1 BKG) im kontrafaktischen Szenario nicht berücksichtigt.

Quelle: IAB-MSM.

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 06/2022, 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.