



INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND
BERUFSFORSCHUNG

Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

Kindergrundsicherung statt Kinderzuschlag oder Bürgergeld: Mögliche Auswirkungen auf Leistungs- berechtigte und die Inanspruchnahme

„(Wie) kann eine Kindergrundsicherung helfen, Kinderarmut zu bekämpfen?“

Jahrestagung der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt e.V. in Kooperation mit

der Evangelischen Akademie Loccum

Loccum, 16.11.2023

Dr. Kerstin Bruckmeier



KINDERGRUNDSICHERUNG

- Kindergrundsicherungskonzepte
 - Leistung an einkommensschwache Haushalte zur Vermeidung von Kinderarmut
 - Kindergrundsicherung ist für das Kind existenzsichernd, sodass Kinder aus der Grundsicherung herausgelöst werden
 - Einkommensabhängiger Betrag wird mit steigendem Einkommen der Eltern auf einen Sockelbetrag abgeschmolzen
 - Einheitliche Leistung für Kinder in Familien mit existenzsicherndem Einkommen
- Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung
 - „Mit der Einführung der Kindergrundsicherung sollen bessere Chancen für Kinder und Jugendliche geschaffen, mehr Familien und ihre Kinder mit Unterstützungsbedarf erreicht sowie Kinderarmut wirksam bekämpft werden; insbesondere durch verbesserte Zugänge zu den existenzsichernden Leistungen für Familien bzw. zu Information und Beratung.“

ÜBERSICHT

- Wie lässt sich das Ziel begründen?
- Was erklärt die Nicht-Inanspruchnahme und welche Maßnahmen könnten sie reduzieren?
- Was bringt die Kindergrundsicherung?
- Was bringt eine Erhöhung der Inanspruchnahme für die Armutsreduzierung?

Nicht-Inanspruchnahme von Sozialleistungen – eine relevantes Problem?

INANSPRUCHNAHME VON GRUNDSICHERUNGSLEISTUNGEN

Höhe der Nicht-Inanspruchnahme: Ergebnisse von Simulationsanalysen

	Bruckmeier et al. 2021	Harnisch 2019	Buslei et al. 2019	Bruckmeier et al. 2013	Becker 2012	Bruckmeier und Wiemers 2012
Leistung(en)	SGB II	SGB II	SGB XII	SGB II/ SGB XII	SGB II/ SGB XII	SGB II/ SGB XII
Daten	PASS	SOEP	SOEP	EVS	SOEP	SOEP
Untersuchte Jahre	2008-2013	2005-2014	2010-2015	2008	2007	2005-2007
Quote der Nicht-Inanspruchnahme	35%-40%	42%-71%	52%-70%	34%-43%	33%-68%	42%-58%

Anmerkung: Die Nicht-Inanspruchnahmequote gibt den Anteil der Haushalte mit einem Anspruch auf Leistungen ohne Leistungsbezug an allen leistungsberechtigten Haushalten an.

Angaben zum Leistungsbezug

- Unterberichten des SGB-II-Bezug im PASS (Bruckmeier et al. 2021)
 - Knapp 8 Prozent der Haushalte mit simuliertem Grundsicherungsanspruch und registriertem Bezug (Prozessdaten) berichten keine Leistungen in der Befragung (Unterberichten)
 - Korrektur des Unterberichtens reduziert die Quote der Nicht-Inanspruchnahme (QNI) von 40 auf 35 Prozent.
 - Variation über Subgruppen:

	QNI vor Korrektur (%)	QNI nach Korrektur (%)	Differenz (Prozentpunkte)
HV mit Migrationshintergrund	35	28	-7,1
HV mit höherem Schulabschluss	49	43	-6,7
Familie mit Kindern	60	53	-6,5
HV mit Behinderung	41	37	-3,5
HV älter als 54 Jahre	37	34	-3,6

Anmerkung: HV = Haushaltsvorstand. Quelle: Bruckmeier et al. 2021, S. 1580.

Angaben zum Leistungsbezug

Nichtinanspruchnahme Grundsicherung im Alter 2010-2015 nach Art der Bezugsprüfung

	Rate in Prozent	Anzahl Haushalte pro Jahr in Tsd.
Prüfung gegen den beobachteten Bezug von		
Grundsicherung und ALGII und Wohngeld (Basisszenario)	61,8	545
Grundsicherung und ALGII	71,8	634
Grundsicherung	75,8	670

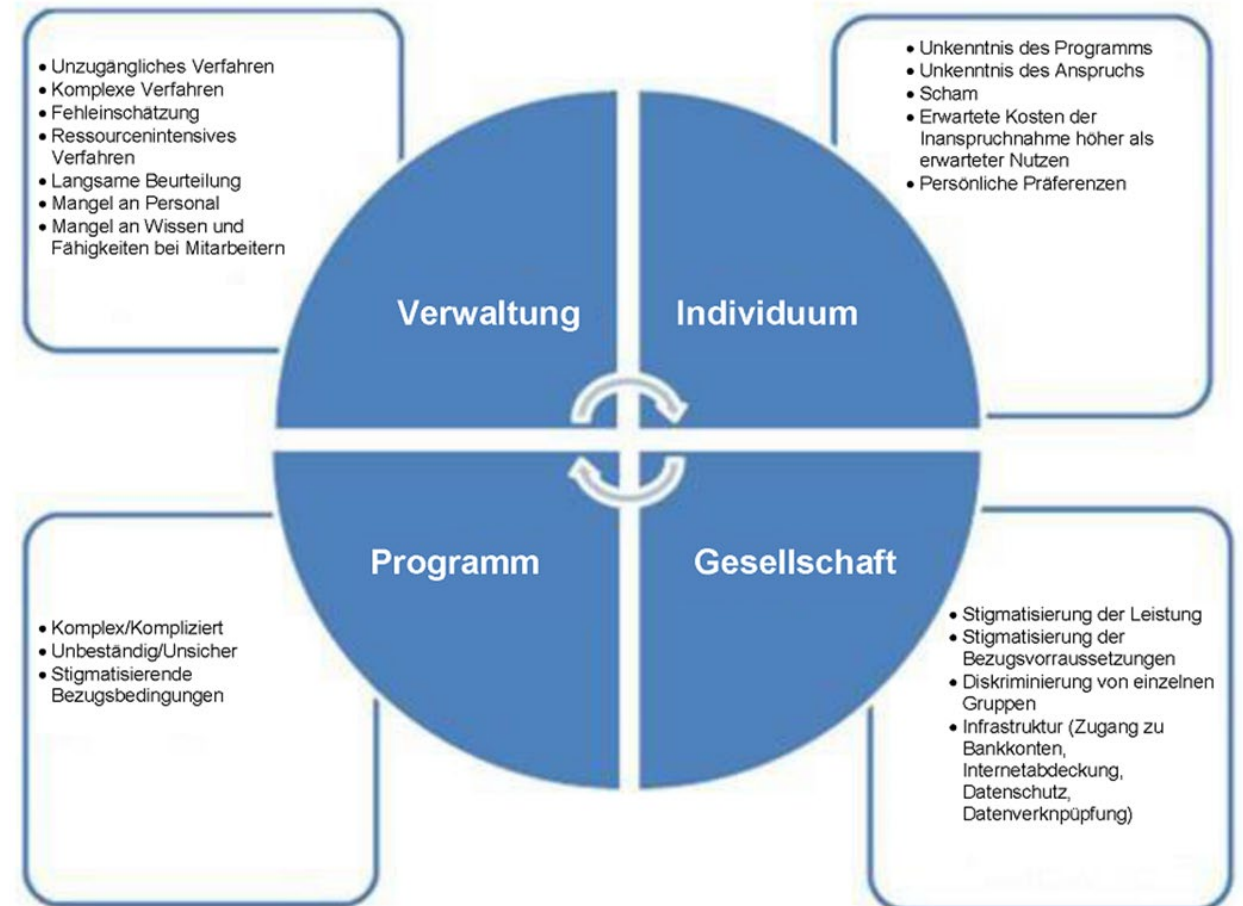
Anmerkungen: Alle Werte wurden gewichtet. Gezeigt werden die Nichtinanspruchnahmeraten bei unterschiedlichen Annahmen zur Bestimmung der Inanspruchnahme. Im Basisszenario wird auch von einer Inanspruchnahme ausgegangen, wenn die Haushalte einen Bezug von ALG II oder Wohngeld angeben. In der zweiten Variante werden nur Grundsicherung und ALG II als Inanspruchnahme gezählt. In der letzten Zeile nur die Angaben von Grundsicherungsbezug. Die dritte Spalte gibt die jeweils hochgerechnete durchschnittliche Zahl der Haushalte an.

Quelle: SOEPv33, eigene Berechnungen.

Gründe und Maßnahmen zur Reduzierung der Nicht-Inanspruchnahme

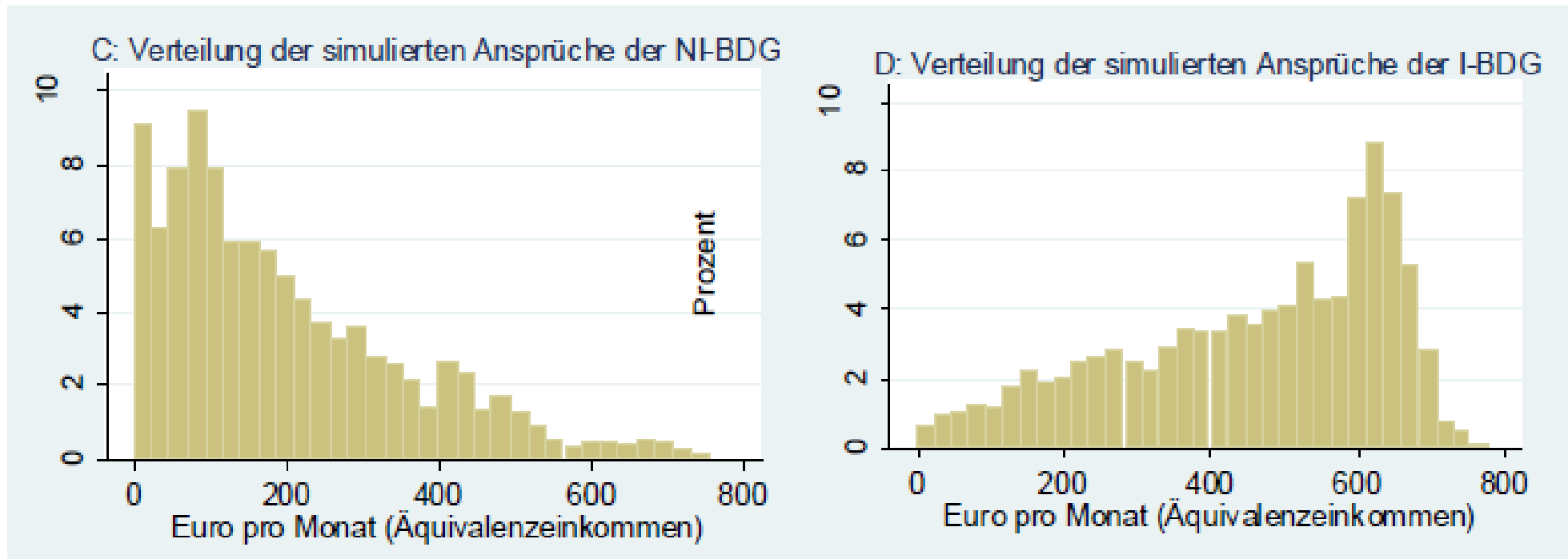
Ursachen: Theoretische Analysen

- Individuelle rationale Entscheidung
- Einfluss von Stigma
- Soziale Einbettung
- Informationsprobleme



ANSPRUCHSHÖHE

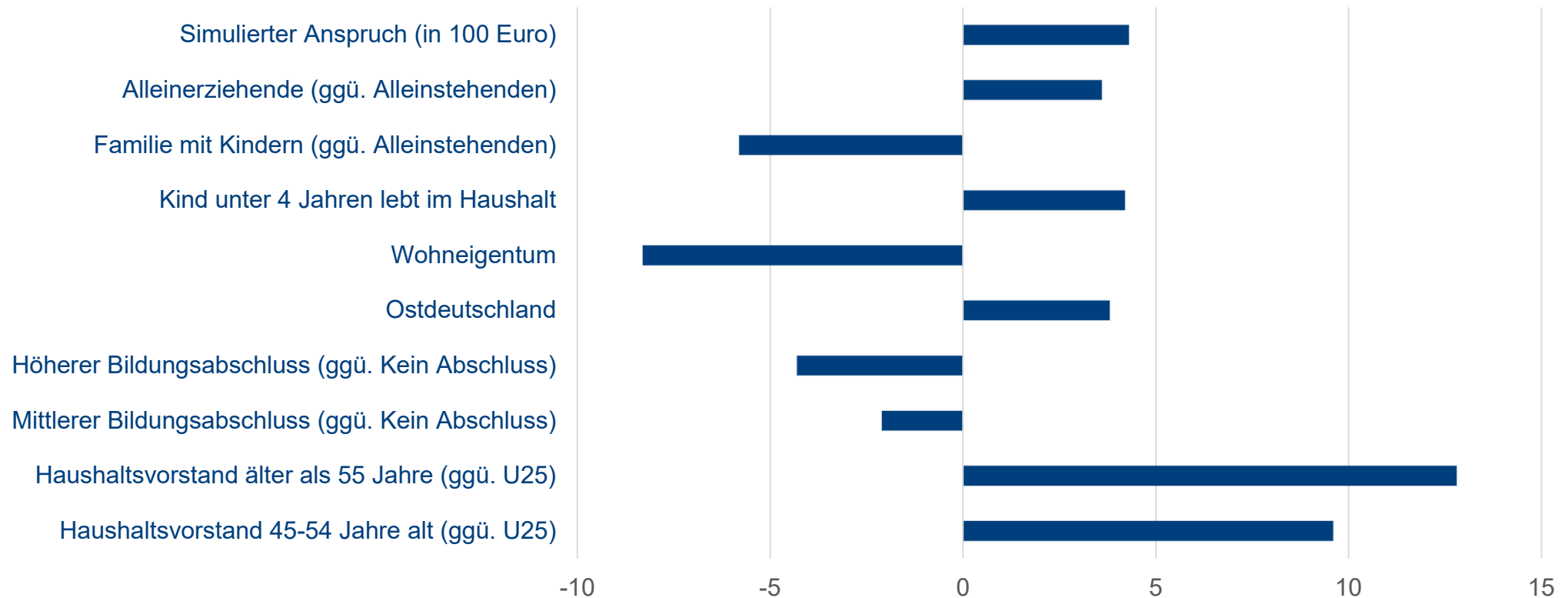
Anspruchshöhe: Beobachtete und simulierte ALG-II-Ansprüche (Haushaltsäquivalenzansprüche in Euro pro Monat, EVS 2008)



Quelle: Bruckmeier et al. 2013, S. 96

ERGEBNISSE AUS REGRESSIONSANALYSEN

Effekte auf die Inanspruchnahmewahrscheinlichkeit (Grundsicherung SGB II)



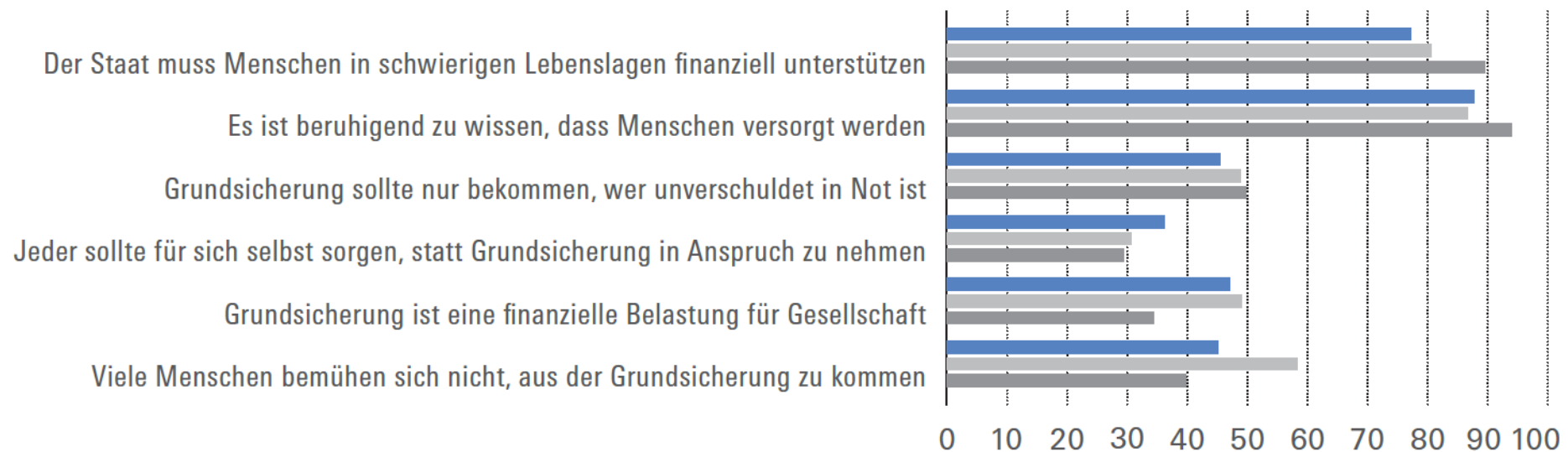
BEFUNDE AUS BEFRAGUNGSDATEN: SOEP INNOVATIONSSSTICHPROBE 2020/2021

- Fragemodul zur Nicht-Inanspruchnahme in der SOEP-Innovationsstichprobe (Akremi und Wilke 2020)
- Befragung von 1.066 Personen zwischen September 2020 und Februar 2021
- Fragen nur Neigung zur Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen, zu Einstellungen zur Grundsicherung und zu möglichen Gründen der Nicht-Inanspruchnahme
- Betrachtung von Personen in Niedrigeinkommenshaushalten (≤ 75 Prozent des Medians des Äquivalenzeinkommens ohne Grundsicherungsleistungen)

EINSTELLUNGEN ZUM GRUNDSICHERUNGSSYSTEM

Anteil der Befragten mit hoher Zustimmung in Prozent

■ gesicherte Lage ■ Niedrigeinkommen ■ Grundsicherung

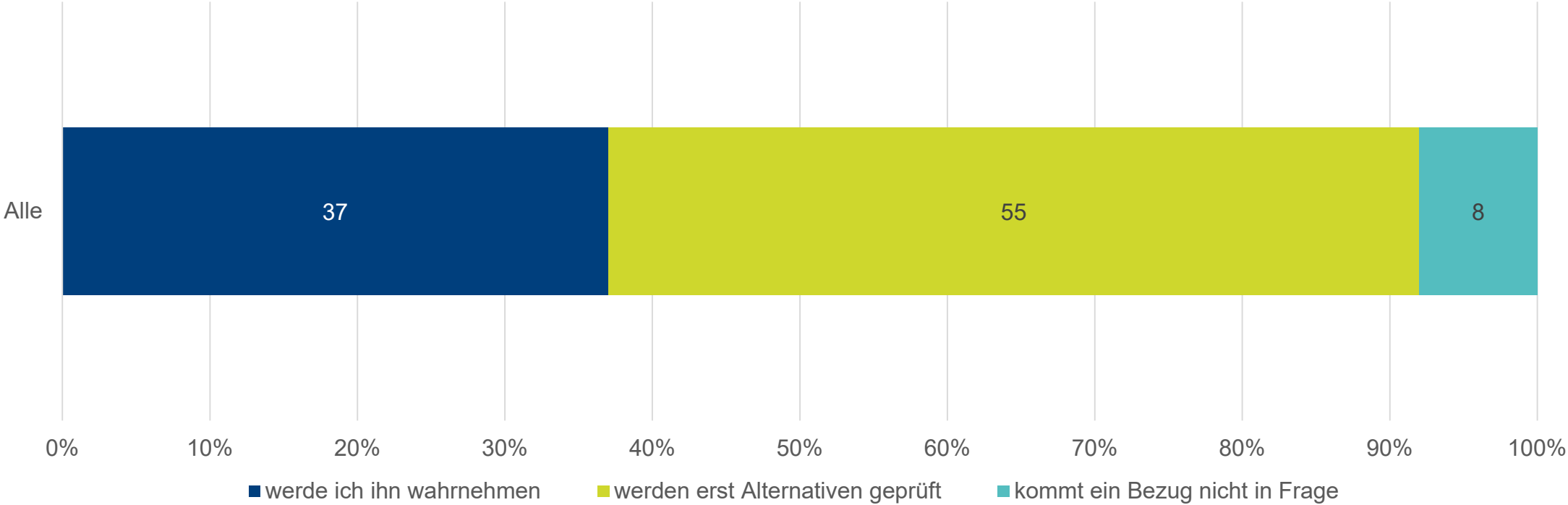


Anmerkungen: Personen im Niedrigeinkommensbereich: Haushaltsäquivalenzeinkommen (ohne Grundsicherungsleistungen) \leq 75 % des Medians. N=1.022, gewichtete Werte.

Quelle: Wilke und Sielaff 2023, SOEP-Innovationsstichprobe (SOEP-IS) 2020/2021.

HYPOTHETISCHE INANSPRUCHNAHME

Bei einem Anspruch auf Grundsicherungsleistungen...

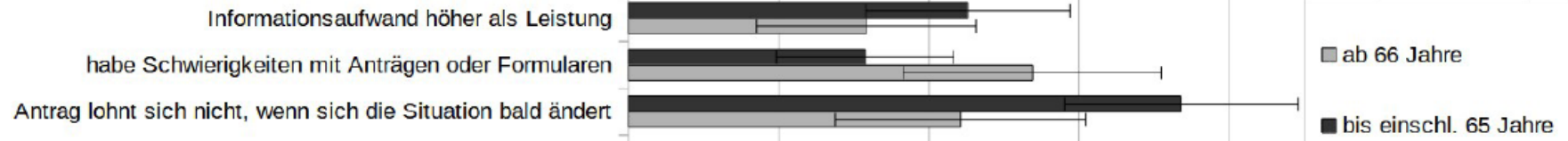


Anmerkung: Personen ab 18 Jahren im Niedrigeinkommensbereich ohne Grundsicherungsbezug.
Quelle: Wilke 2023, Abb. 1. SOEP-Innovationsstichprobe 2020/2021. N=192.

URSACHEN DER NICHT-INANSPRUCHNAHME

Anteile mit hohen Zustimmungswerten

Kosten der Antragstellung



Stigma



Soziales Umfeld



Weitere Faktoren



ZWISCHENFAZIT

- Viele Haushalte im Niedrigeinkommensbereich ohne Leistungsbezug
- Wenige Erkenntnisse zu den Gründen der Nicht-Inanspruchnahme
- Keine Hinweise darauf, dass bestimmte Ursachen überwiegen
- Einfluss von Faktoren auf unterschiedlichen Ebenen: Informationsdefizite, Intransparenz, aufwändige Beantragung, Stigma, anderweitige Unterstützung
- Komplexes System bedarfsgeprüfter Leistungen

Welche Maßnahmen reduzieren die Nicht-Inanspruchnahme?

EXPERIMENTE

- Feldexperimente zur Ansprache von potentiellen Empfängern („Info-Treatment“)
 - Earned Income Tax Credit (Bhargava und Manoli 2015): Zusätzliche Inanspruchnahme nach zweiter Erinnerungspost (+23 Prozentpunkte). Komplexe Anschreiben/Informationsblätter reduzieren (4-5 Prozentpunkte), Mitteilung über Höhe der potentiellen Leistung erhöht (+8 Prozentpunkte) die Inanspruchnahme. Kein Effekt für Versuche, Stigmakosten zu reduzieren.
 - Nothilfeprogramm für Mieter (Lasky-Fink und Linos 2022): Entstigmatisierende Kontaktaufnahme erhöht die Bezugswahrscheinlichkeit im Vergleich zur Kontaktaufnahme ohne Intervention um 11 Prozent.
 - Zuzahlungen zu Gesundheitsausgaben (Van Gestel et al. 2023): Positiver Effekt der proaktiven Kontaktaufnahme mit potentiellen Empfängern durch Briefe und Flyer (10-15 Prozentpunkte), aber: Trade-off zwischen Interventionsreichweite und abgelehnten Anträgen.

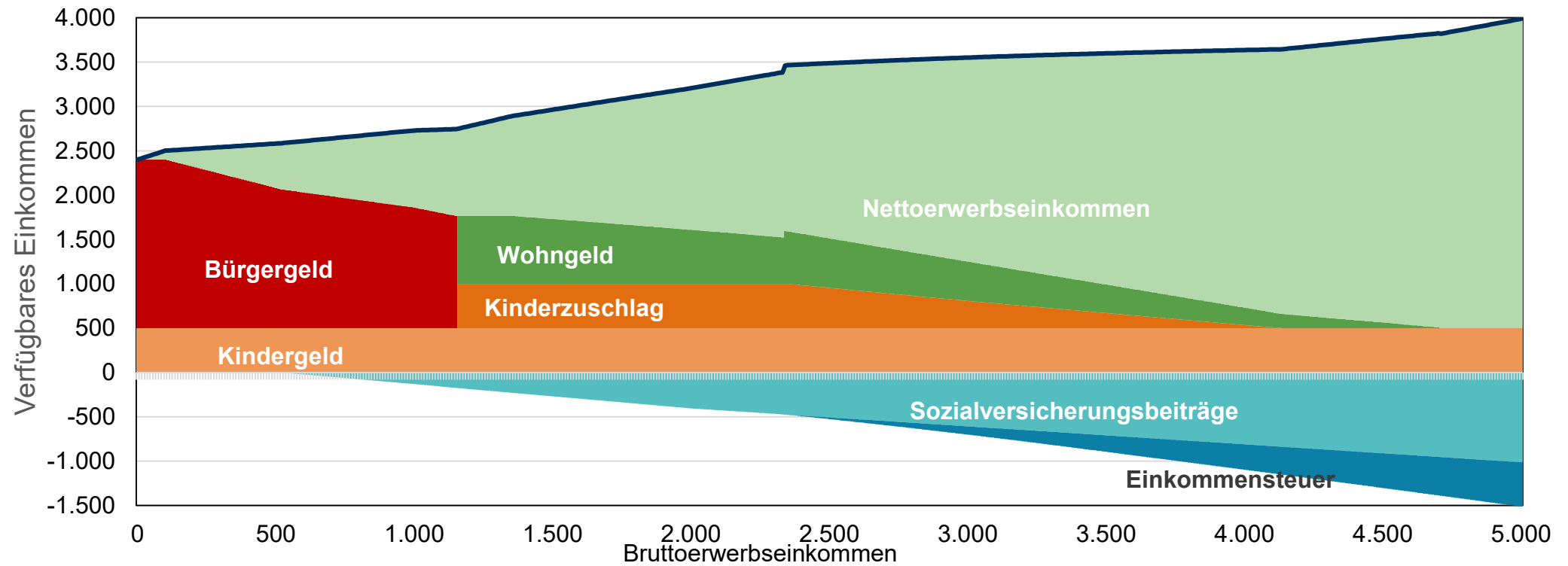
Was bringt die Kindergrundsicherung?

SYSTEMWECHSEL

- Durch das Herauslösen der Ansprüche für die Kinder aus dem Bürgergeld soll die Inanspruchnahme von Kinderleistungen erhöht werden
- Annahme: Bezug von Kindergrundsicherung wird als weniger stigmatisierend empfunden als der Bezug von Bürgergeld
 - Vorbehalte unter Personen aus Niedrigeinkommenshaushalten gegen die Grundsicherung
 - Andere Zielgruppe, nur passive Leistung
 - Einfluss von Stigmatisierung unklar
- Bürgergeld bleibt häufig auch für Beziehende der Kindergrundsicherung relevant
- System an Unterstützungsleistungen weiterhin komplex

SYSTEMWECHSEL

Status quo

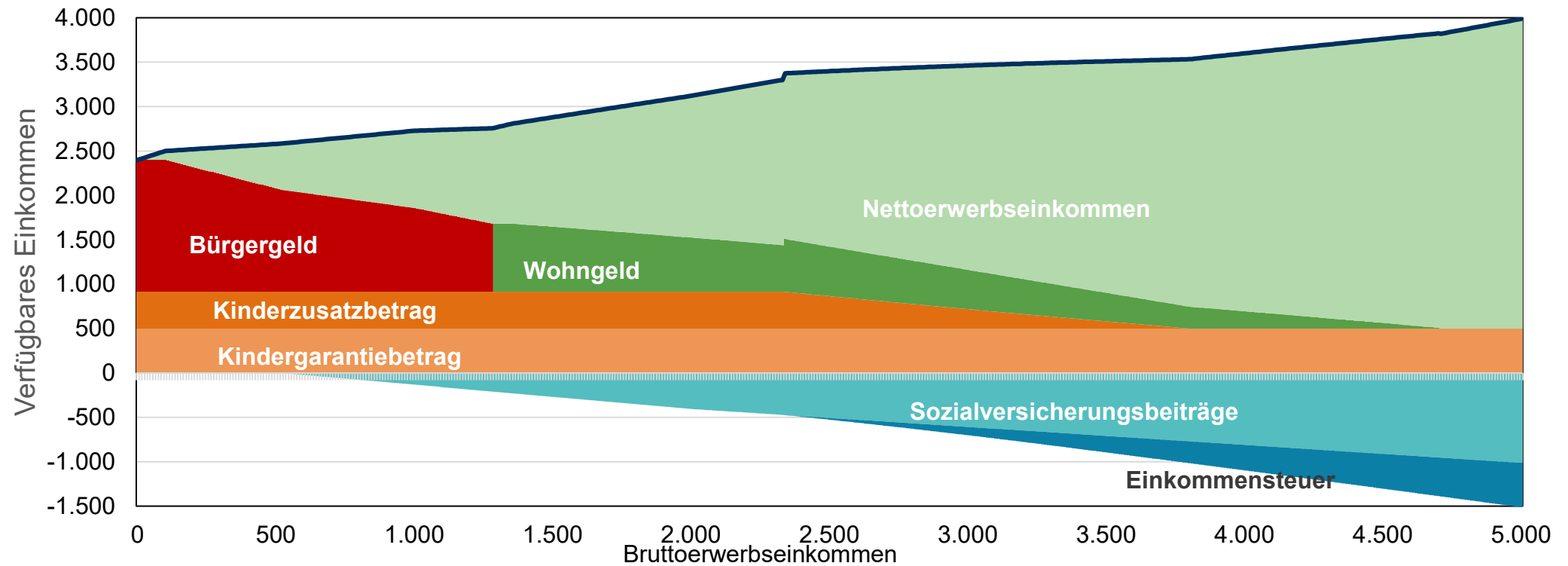


Anmerkung: Schematische Darstellung für einen Paarhaushalt mit zwei Kindern.

Quelle: IAB-MSM.

SYSTEMWECHSEL

Einheitliche einkommensabhängige Leistung für Kinder



Anmerkung: Schematische Darstellung für einen Paarhaushalt mit zwei Kindern.

Quelle: IAB-MSM.

WECHSELSEITIGE BEZIEHUNGEN ZUR GRUNDSICHERUNG

- Berücksichtigung von Mehrbedarfen der Kinder: „Von den rund 1,9 Mio. Kindern im Leistungsbezug Bürgergeld beziehen aktuell gut 388.000 Kinder Mehrbedarfsleistungen.“ (Stellungnahme der Bundesagentur für Arbeit zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung vom 7.11.2023)
- Berücksichtigung des pauschalen Wohnkostenanteil des Kindes bei dem Bedarf für Unterkunft und Heizung der Eltern
- Übergang von Unterhaltsansprüchen auf den Kindergrundsicherungsträger und Grundsicherungsträger
- Einkommensänderungen während des Bewilligungszeitraums/nach dem Bemessungszeitraum

EINZELMAßNAHMEN

- Digitale Beantragung und Abrufung von Gehaltsnachweisen, Präsenz in der Fläche
- Kinderchancenportal: Bereitstellung von Informationen und Möglichkeit der Beantragung
- Leistungen für Schulbedarf als pauschalisierte Leistung im Antrag auf Kindergrundsicherung integriert (Nachweis Schulbesuch)
- Kindergrundsicherungs-Check

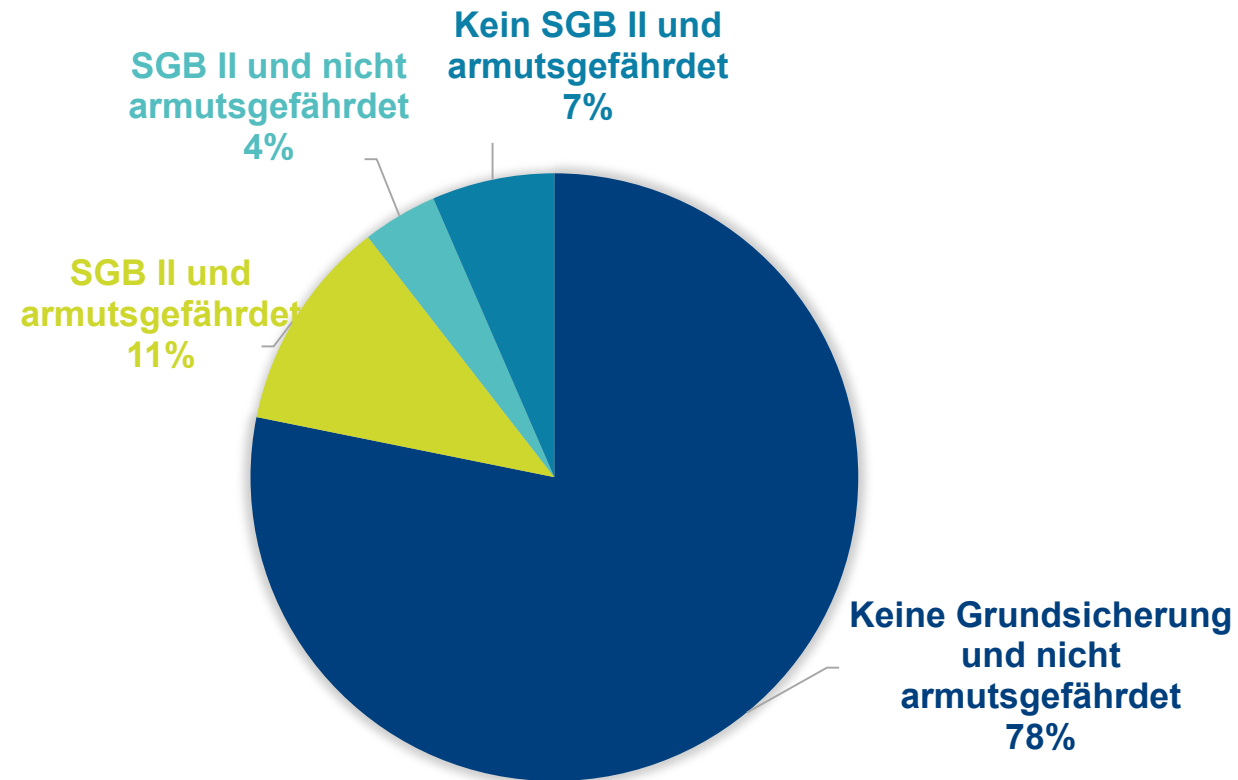
KINDERGRUNDSICHERUNGSCHECK

- „Mittels eines sogenannten „Kindergrundsicherungs-Checks“ sollen Daten, die in Behörden bereits in elektronischer Form vorliegen, für die Vorprüfung des Anspruchs auf den Kinderzuschussbetrag verwendet und potentielle Anspruchsberechtigte proaktiv zur Beantragung der Leistung angesprochen werden.“
- Effektivität hängt auch von der Ausgestaltung der Informationen ab
- Effizienz abhängig von Möglichkeiten, potenzielle Zielgruppe zu bestimmen
 - Umfang und zeitlicher Bezug der übermittelten Daten
- „Die aktuelle Ausgestaltung des KGS-Checks führt allerdings zu neuen bürokratischen Abläufen, die enorme zusätzliche Aufwände verursachen und nur mit erheblichem Aufwand digitalisiert werden können. Die zusätzlichen Aufwände ergeben sich hinsichtlich der Zustimmungsprozesse zum Datenabruf, der Speicherung der Zustimmungen und der Eröffnung einer Widerspruchsmöglichkeit gegen die Einwilligung, weil diese über mehrere Monate hinweg Gültigkeit behalten sollen.“ (Stellungnahme der Bundesagentur für Arbeit zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung vom 7.11.2023)

Was bringt eine Erhöhung der Inanspruchnahme für die Armutsreduzierung?

KINDERARMUT UND DIE ROLLE DER GRUNDSICHERUNG

GRUNDSICHERUNG UND ARMUTSGEFÄHRDUNG



Quellen: Lietzmann, Torsten & Claudia Wenzig (2020): Materielle Unterversorgung von Kindern. Gütersloh. Lietzmann and Wenzig 2020, Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS) 2018, Kinder unter 15 Jahre.

VERTEILUNGSWIRKUNGEN VOLLSTÄNDIGER INANSPRUCHNAHME

- Ergebnisse aus einer Simulationsstudie zur Anhebung der Kinderregelbedarfe (Bruckmeier et al. 2022)
 - Moderate Erhöhung der Kinderregelbedarfe
 - Effekt auf Armutsrisikoquote bei unterstellter Nicht-Inanspruchnahme: -0.77 Prozentpunkte (60%-ARQ), -0.53 Prozentpunkte (50%-ARQ)
 - Effekt auf Armutsgefährdungsquote bei unterstellter vollständiger Inanspruchnahme bedarfsgeprüfter Leistungen: -0.92 Prozentpunkte (60%-ARQ), -1.52 Prozentpunkte (50%-ARQ)

KONTAKT

Kerstin.Bruckmeier@iab.de

LITERATUR (I)

- Bhargava, S.; Manoli, D. (2015): Psychological Frictions and the Incomplete Take-Up of Social Benefits: Evidence from an IRS Field Experiment. *American Economic Review* 105 (11), 3489-3529.
- Becker, I. (2012): Finanzielle Mindestsicherung und Bedürftigkeit im Alter, *Zeitschrift für Sozialreform*, 58 (2), 137-141.
- Bruckmeier, Kerstin, Diego d'Andria & Jürgen Wiemers (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, 48 S. [DOI:10.48720/IAB.DP.2206](https://doi.org/10.48720/IAB.DP.2206).
- 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*, Vol. 61, S. 1567-1616.
- Bruckmeier, K.; Pauser, J.; Walwei, U.; Wiemers, J. (2013): Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung * Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008. IAB-Forschungsbericht, 05/2013.
- Bruckmeier, Kerstin & Jürgen Wiemers (2012): A new targeting - a new take-up? Non-take-up of social assistance in Germany after social policy reforms. In: *Empirical economics*, Jg. 43, H. 2, S. 565-580. DOI:10.1007/s00181-011-0505-9.
- Buslei, H.; Geyer, J.; Haan, P. Harnisch, M. (2019): Wer bezieht Grundsicherung im Alter? Eine empirische Analyse der Nicht-Inanspruchnahme. Abschlussbericht. DIW Berlin.

LITERATUR (II)

- Eckhardt, J. (2021): Lebenszusammenhänge der Nichtinanspruchnahme in Deutschland. *Swiss Journal of Sociology* 47(2), 261-282.
- Eurofound (2015): *Access to social benefits: Reducing non-take-up*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Friedrichsen, J.; Schmacker, R. (2019): Die Angst vor Stigmatisierung hindert Menschen daran, Transferleistungen in Anspruch zu nehmen, *DIW Wochenbericht* 26.
- Harnisch, M. (2019): *Non-Take-Up of Means-Tested Social Benefits in Germany*. DIW-Discussion Paper 1793.
- Lasky-Fink, J.; Linos, E. (2022): *It's Not Your Fault: Reducing Stigma Increases Take-up of Government Programs*, HKS Working Paper RWP22-022.
- Lietzmann, T.; Wenzig, C. (2020): *Materielle Unterversorgung von Kindern*. Gütersloh, 34 S.
- Van Gestel, R., Goedemé, T., Janssens, J., Lefevere, E., Lemkens, R. (2023). *Improving Take-Up by Reaching Out to Potential Beneficiaries. Insights from a Large-Scale Field Experiment in Belgium*. *Journal of Social Policy*, 52(4), 740-760. doi:10.1017/S004727942100088X.
- Van Oorschot, W. (1995): *Realizing rights: Multilevel approach to non-take-up of means-tested benefits*, Avebury, London.
- Wilke, Felix. 2023. *Der Verzicht auf Grundsicherungsleistungen: Kalkül, Stigma und soziale Einbettung*, *Sozialer Fortschritt Online First*: 1-23.
- Wilke, Felix und Mareike Sielaff. 2023. *Wenn ein Rechtsanspruch nicht reicht – Legitimitätsprobleme des Grundsicherungsbezugs*. *WSI Mitteilungen* 76: 261–270.