
Kindergrundsicherung: Kein Selbstläufer

Eine Kindergrundsicherung kann Armutsrisiken reduzieren und Chancen für Kinder verbessern. Damit das gelingt, sollten verschiedene Wirkungsmechanismen und die Bezüge zu weiteren Familienleistungen berücksichtigt werden.

Stand: 28.03.2022



Quelle: © Adobestock - dusanpetkovic1

© Prognos 2022

Was über die angekündigte Kindergrundsicherung bekannt ist

Die Bundesregierung hat sich in ihrem Koalitionsvertrag das Ziel gesetzt, Familien zu stärken und Kinder besser vor Armutsrisiken zu schützen. Ihr zentrales Instrument ist die Einführung einer Kindergrundsicherung, für deren Einführung das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) nun den Startschuss gegeben hat. Wie die Grundsicherung im Detail ausgestaltet werden soll, ist Thema kommender ressortübergreifenden Beratungen.

Laut Koalitionsvertrag soll die Kindergrundsicherung alle bisherigen finanziellen Unterstützungen – vom Kindergeld über Leistungen aus SGB II/XII für Kinder, Teilen des Bildungs- und Teilhabepakets bis zum Kinderzuschlag – bündeln und unbürokratisch zugänglich sein.

Konzeptionell ist eine Kombination von Garantiebtrag und Zusatzbetrag vorgesehen.

Der Garantiebtrag wird allen Familien in gleicher Höhe gezahlt. Der Zusatzbetrag hängt vom Erwerbseinkommen ab, seine Höhe ist gestaffelt. Durch die Kombination von Garantiebtrag und Zusatzbetrag sollen die Vorteile bestehender Familienleistungen zusammengebracht werden: Eine hohe Bekanntheit und breite Wirkung, wie es beim Kindergeld der Fall ist, mit der spezifischen Ausrichtung auf Familien mit kleinen Einkommen, analog zum bisherigen Kinderzuschlag.

Als erste Maßnahme auf dem Weg zur Kindergrundsicherung tritt am 1. Juli 2022 der Kindersozialzuschlag in Kraft. Er richtet sich explizit an Kinder, die schon jetzt besondere Unterstützungsleistungen beziehen.

Wenn die neue Kindergrundsicherung ihre Ziele bestmöglich erreichen soll, sind bei ihrer Ausgestaltung aus unserer familienpolitischen Expertise verschiedene Faktoren zu berücksichtigen, die im vorliegenden Papier zusammengefasst sind.

Die Armutsgefährdung von Kindern hängt von Familientyp und Kinderzahl ab

Die Armutsrisikoquote von Kindern unterscheidet sich deutlich zwischen Familientyp und der Anzahl der Kinder. Besonders häufig von Armut bedroht sind Alleinerziehende und Mehrkinderfamilien. Kinder aus Paarfamilien sind vergleichsweise selten von Armut bedroht.

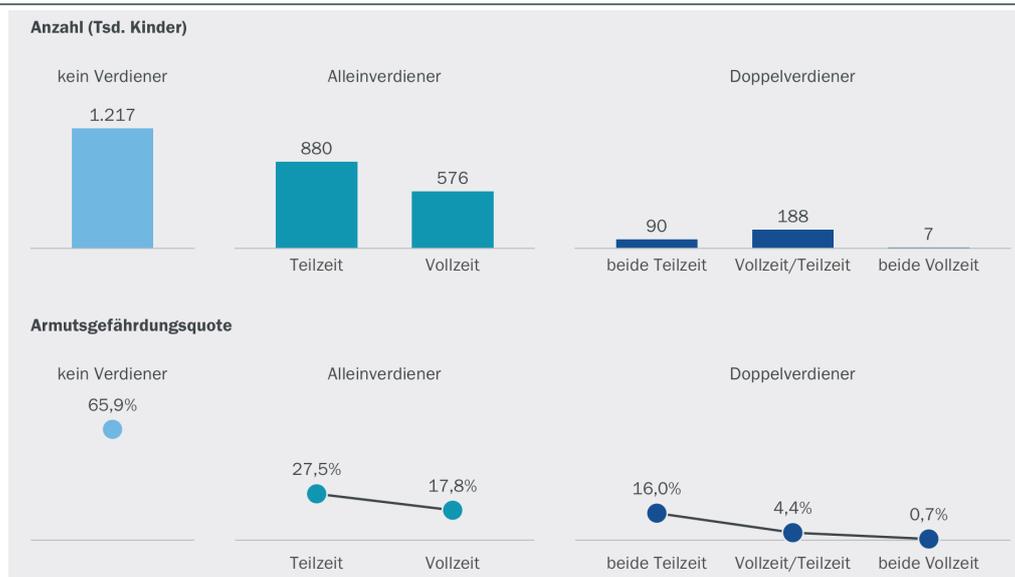
Entscheidend für die Vermeidung eines Armutsrisikos ist die Erwerbstätigkeit der Eltern

Armutsrisiken und Erwerbsbeteiligung stehen in einem direkten Zusammenhang. So liegt das Armutsrisiko von Kindern aus Familien, in denen kein Erwachsener ein Erwerbseinkommen hat, bei rund 66 Prozent. Davon betroffen sind gut 1,2 Millionen Kinder. Geht ein Elternteil zumindest einer Teilzeitbeschäftigung nach, ist das Armutsrisiko halb so hoch – rund 28 Prozent. Bei einer Vollzeitbeschäftigung mindestens eines Elternteils liegt das Armutsrisiko nochmals deutlich darunter – bei rund 18 Prozent aller Familienhaushalte mit minderjährigen Kindern.

Allerdings kann es auch in Familienhaushalten mit zwei Erwerbstätigen ein Armutsrisiko geben, auch wenn dies deutlich seltener der Fall ist. Betroffen sind vor allem Familien, in denen die Erwachsenen zu niedrigen Löhnen arbeiten oder in denen mehrere Kinder leben.

Neue Auswertungen der Prognos AG auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels zeigen die Verteilung von Armutsrisiken in Haushalten mit minderjährigen Kindern:

Abbildung 1: Armutsgefährdete Kinder nach Erwerbsbeteiligung und -umfang der Eltern
2019



Erhebungsjahr 2019, Einkommen aus dem Jahr 2018, einschließlich des Mietwerts von selbstgenutztem Wohneigentum

Quelle: SOEP v36, eigene Berechnungen Prognos AG

© Prognos 2022

Aus diesen Erkenntnissen ergeben sich aus familienpolitischer Expertise Faktoren, die bei der Ausgestaltung der Kindergrundsicherung berücksichtigt werden sollten:

1. Der konzeptionelle Ansatz ist richtig: Die Kombination aus Garantiebtrag und gestaffeltem Zusatzbetrag

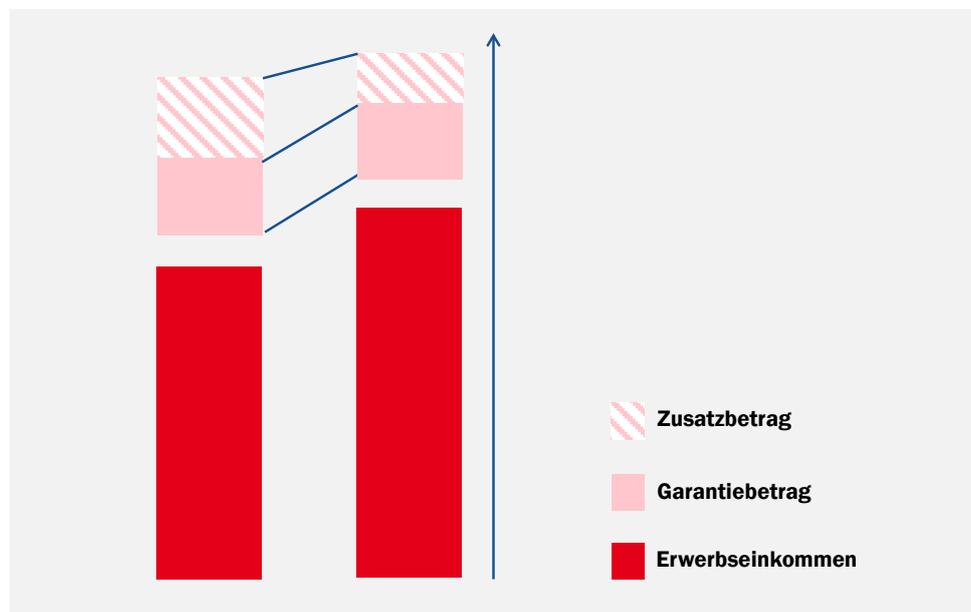
Die Kindergrundsicherung sollte Familien zielgenau unterstützen. Eine Förderung „mit der Gießkanne“, wonach alle Familien die Kindergrundsicherung in derselben Höhe erhalten würden, würde den unterschiedlichen sozio-ökonomischen Bedingungen in den Familien nicht gerecht. Die geplante Kombination von Garantiebtrag und Zusatzbetrag ist grundsätzlich geeignet, diese zielgenaue Unterstützung zu leisten.

Jedoch sollten bei ihrer Ausgestaltung weitere Merkmale zum Tragen kommen, damit sie die gewünschten Ziele tatsächlich erreichen kann:

2. Auf den Transferentzug bei steigendem Einkommen kommt es an: Die Aufnahme oder Ausweitung von Erwerbsarbeit soll sich lohnen

Die Zahlen aus dem Sozio-oekonomischen Panel zeigen, dass die Erwerbstätigkeit der Eltern in einem auskömmlichen Umfang entscheidend ist, um Armutsrisiken zu verringern. Wer mehr Einkommen selbst erzielt, braucht weniger Unterstützung über den Zusatzbetrag. Der Zusatzbetrag sollte also mit zunehmenden Einkommen aus eigener Erwerbstätigkeit abgeschmolzen werden.

Abbildung 2: Zusammenwirken von höherem Erwerbseinkommen, Garantiebtrag und Zusatzbetrag
(schematische Darstellung)



© Prognos 2022

Bei der Abschmelzung (Transferentzug) ist zu berücksichtigen, dass sich der Zusatzbetrag langsamer verringert, als das Erwerbseinkommen steigt. So kann sichergestellt werden, dass sich eine Ausweitung der Arbeit und ein höheres Einkommen lohnen.

So baut die Kindergrundsicherung eine Brücke aus dem Bezug von Sozialleistungen und fördert den sozialen Aufstieg durch Erwerbstätigkeit.

3. Das System der Leistungen kann vereinfacht, Akzeptanzprobleme können gelöst werden: Die Kindergrundsicherung sollte bekannt, verständlich und unbürokratisch sein

Bekanntheit, Verständlichkeit und unbürokratische Zugänglichkeit sind wichtige Voraussetzungen dafür, dass Familien die ihnen zustehenden Leistungen auch nutzen. Damit die Unterstützung wirkt, dürfen Konstruktionsfehler aus der Vergangenheit nicht wiederholt werden. Bei der Ausgestaltung der Kindergrundsicherung sollte folglich darauf geachtet werden, dass sie genauso bekannt und einfach zu beziehen sein wird wie aktuell das Kindergeld.

Denn bereits existierende Leistungen, und ganz konkret der bereits bestehende Kinderzuschlag, werden häufig nicht in Anspruch genommen, weil sie nicht verständlich sind oder der Aufwand für ihre Beantragung als zu hoch angesehen wird. Familien sollten daher wissen, dass es im Rahmen der Kindergrundsicherung neben dem Garantiebtrag, den alle Familien ähnlich wie das Kindergeld automatisch erhalten, auch einen gestaffelten Zusatzbetrag gibt, den sie in spezifischen Lebenssituationen erhalten können. Die Beantragung des Zusatzbetrags sollte bei einer einzigen zuständigen Behörde erfolgen – bestenfalls auf digitalem Weg – oder weitgehend automatisiert bei der Kindergeldkasse.

4. Geld + Zeit + Infrastruktur: Die Kindergrundsicherung ist ein Pfeiler wirksamer Familienpolitik

Die Kindergrundsicherung kann nur ein Pfeiler wirksamer Familienpolitik sein. Gerade mit Blick auf die hohe Bedeutung der Erwerbsarbeit für die Armutsvermeidung sollte die Unterstützung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch andere Maßnahmen weiter intensiviert werden.

Dies geschieht zum einen durch den weiteren Ausbau von Kinderbetreuungsangeboten. Neben Betreuungsangeboten für junge Kinder unter sechs Jahren müssen die Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter weiter ausgebaut werden. Kinderbetreuung unterstützt nicht nur die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, sondern fördert als Instrument der frühen Bildung nachgewiesenermaßen auch das Wohlergehen der Kinder. Zum anderen sollten Maßnahmen, die die von vielen Paaren gewünschte partnerschaftliche Aufgabenteilung in Familie und Beruf unterstützen, ausgeweitet werden. Durch diese an den Wünschen vieler Eltern orientierten Aufgabenteilung können in mehr Familien Väter und Mütter existenzsichernde Einkommen erzielen, Armutsrisiken reduzieren und Zeit für die Familie haben. Die im Koalitionsvertrag genannten Weiterentwicklungen von Elternzeit und Elterngeld sind daher, wie die Kindergrundsicherung, bedeutsame familienpolitische Vorhaben und sollten in den nächsten Jahren umgesetzt werden.

Bei guter Ausgestaltung kann die Kindergrundsicherung ein wirksames Instrument gegen Armutsrisiken sein – ist aber kein Allheilmittel

Eine so gestaltete Kindergrundsicherung würde Armutsrisiken reduzieren und Chancen für Kinder verbessern. Sie wäre ein Meilenstein für die wirkungsorientierte Weiterentwicklung familienbezogener Leistungen. Das ist insbesondere auch deshalb so, weil bei der Konzeption der Kindergrundsicherung mehrere Bundesministerien (u.a. BMFSFJ, BMAS und BMF) beteiligt sind, um gemeinsam inhaltliche und administrative Lösungen zu finden. Denn gute Familienpolitik entsteht im Zusammenwirken mit Wirtschafts-, Steuer-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik.

Zugleich ist die Kindergrundsicherung nicht das Allheilmittel der Familienpolitik. Seit Jahren bekannte Herausforderungen bleiben bestehen, vor allem die negativen Anreize des Ehegattensplittings oder im Sozialversicherungssystem, auf die Prognos und viele andere Institute in der Vergangenheit ausführlich hingewiesen haben. Deren Reform wäre konsistent, hier kann die Ampelkoalition nachlegen.

Ihre Ansprechpersonen bei Prognos



Dr. David Juncke

Vize-Direktor | Leitung Familienpolitik

Telefon: +49 172 454 1955

E-Mail: david.juncke@prognos.com

Twitter: [@djuncke](https://twitter.com/djuncke)



Felizitas Janzen

Vize-Direktorin | Leitung Unternehmenskommunikation

Telefon: +49 30 58 70 89-118

Mobil: +49 172 57 57 916

E-Mail: presse@prognos.com

Über Uns

Die **Prognos AG** ist eines der ältesten Wirtschaftsforschungsunternehmen Europas. An der Universität Basel gegründet, forschen Prognos-Expertinnen und -Experten seit 1959 für verschiedenste Auftraggeber aus dem öffentlichen und privaten Sektor – politisch unabhängig, wissenschaftlich fundiert. Die bewährten Modelle der Prognos AG liefern die Basis für belastbare Prognosen und Szenarien. Mit rund 180 Expertinnen und Experten ist das Unternehmen an neun Standorten vertreten: Basel, Berlin, Bremen, Brüssel, Düsseldorf, Freiburg, Hamburg, München und Stuttgart. Die Projektteams arbeiten interdisziplinär, verbinden Theorie und Praxis, Wissenschaft, Wirtschaft und Politik.

Im **Bereich Familienpolitik** begleiten wir als wissenschaftlicher Partner u. a. das BMFSFJ sowie zahlreiche Landesministerien und Stiftungen seit vielen Jahren bei der Evaluation von Trends und Leistungen und der evidenzbasierten, familienpolitischen Strategieentwicklung. Mit unserer gesellschafts- und wirtschaftswissenschaftlichen Expertise stehen wir für den unideologischen Blick, wissenschaftliche Prinzipien, Neutralität und Unabhängigkeit. In unseren Projekten kooperieren wir mit Forschungspartnern wie dem Institut für Demoskopie Allensbach und sorgen für eine adressatengerechte Aufbereitung von wissenschaftlichen Erkenntnissen.