

Vorlage Bundespressekonferenz

Kurzexpertise DIW ECON GmbH für die Diakonie Deutschland: „Kosten (keiner) Kindergrundsicherung – Folgekosten von Kinderarmut“

Diakonie Deutschland
Evangelisches Werk für Diakonie
und Entwicklung e. V.

Zentrum Kommunikation
Pressestelle

Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
T +49 30 65211-1780
F +49 30 65211-3598
pressestelle@diakonie.de
www.diakonie.de

Berlin, 18. August 2023

Hintergrundinformationen

Dieser Vermerk fasst wesentliche Informationen und Hintergründe zu Kinderarmut und familienbezogenen Leistungen zusammen. Einkommensarmut liegt vor, wenn weniger als 60 % des mittleren Einkommens erreicht werden. Hinzu kommen weitere Kriterien in Bezug auf soziale Benachteiligung und verfestigte Armut, die ein differenzierteres Bild liefern.

1. Armut von Kindern und Jugendlichen

In Deutschland ist jedes vierte Kind von Armut oder sozialem Ausgrenzung betroffen¹. Schon vor dem Anstieg der Inflation war mehr als jedes fünfte Kind in Deutschland armutsgefährdet. Die Einkommensarmut von Alleinerziehenden und von Haushalten mit drei und mehr Kindern ist durchgängig mehr als doppelt so hoch wie im gesellschaftlichen Durchschnitt.

Die Einkommenssituation von Haushalten mit mehreren Personen wird durch die Berechnung des Äquivalenzeinkommens abgebildet. Dies definiert das Statistische Bundesamt wie folgt: „Das Äquivalenzeinkommen ist ein Wert, der sich aus dem Gesamteinkommen eines Haushalts und der Anzahl und dem Alter der von diesem Einkommen lebenden Personen ergibt. Das Äquivalenzeinkommen wird vor allem für die Berechnung von Einkommensverteilung, Einkommensungleichheit und Armut verwendet. Mithilfe einer Äquivalenzskala werden die Einkommen nach Haushaltsgröße und -zusammensetzung gewichtet. Dadurch werden die Einkommen von Personen, die in unterschiedlich großen Haushalten leben vergleichbar, da in größeren Haushalten Einspareffekte (Economies of Scale) auftreten (z. B. durch gemeinsame Nutzung von Wohnraum oder Haushaltsgeräten).“²

Alleinerziehendenhaushalte und Haushalte mit drei oder mehr Kindern weisen die niedrigsten Äquivalenzeinkommen auf. Während Paare mit einem Kind das höchste durchschnittliche Äquivalenzeinkommen verzeichnen (29.317 €), geht das mittlere Äquivalenzeinkommen mit zunehmender Kinderzahl zurück. So haben Paare mit mindestens zwei Kindern nur noch 27.418 € zur Verfügung; bei drei oder mehr Kindern im Haushalt liegt das Äquivalenzeinkommen mit 22.849 €

¹ https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/07/PD23_N045_63.html

² <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Glossar/aequivalenzeinkommen.html>

rund 22 Prozent tiefer als bei Paaren mit einem Kind. Das niedrigste Äquivalenzeinkommen haben Alleinerziehendenhaushalte mit 18.574 € – über ein Drittel weniger als Paare mit einem Kind. Zum Vergleich: Haushalte ohne Kinder haben ein durchschnittliches Äquivalenzeinkommen von 27.171 €.

Knapp 2 Mio. (1,9 Mio.) Kinder unter 18 Jahren leben nach der Statistik der Bundesagentur für Arbeit in Bedarfsgemeinschaften mit Bürgergeld-Bezug, davon mehr als die Hälfte in Haushalten von Alleinerziehenden (zu 95 Prozent Frauen)³.

Trotz Erwerbstätigkeit müssen Alleinerziehende überdurchschnittlich häufig Grundsicherungsleistungen (Bürgergeld) beziehen, mit rund 40 Prozent sind überdurchschnittlich viele Alleinerziehende Aufstocker:innen, bei den Paaren mit Kindern sind es 32 Prozent⁴.

2. Indirekte Kosten von Kinderarmut

Besondere Armutsrisiken der Eltern und Erwerbslosigkeit führen zu Kinderarmut. In Armut lebenden Kindern fehlt es an Dingen, die für andere Kinder selbstverständlich sind: von Kleidung über gesunde Ernährung bis hin zu Medienzugang und Schulausstattung. Auch die Teilhabe am gesellschaftlichen und kulturellen Leben ist häufig stark eingeschränkt. Gesundheitliche Benachteiligungen und ein schlechterer Bildungszugang prägen ihre Situation.

Bei der Diskussion um die Kindergrundsicherung dürfen nicht nur die Kosten für den Bundeshaushalt Maßstab sein. Vielmehr müssen auch die insgesamt mit Kinderarmut verbundenen gesamtgesellschaftlichen Kosten berücksichtigt werden. Sie drücken sich unter anderem in den sozialen, bildungsbezogenen und gesundheitlichen Dimensionen der Lebenslagen der Menschen und den damit verbundenen langfristigen Mehrkosten für die staatlichen Sozialsysteme aus. Insbesondere lassen sich zwei Folgekosten von Kinderarmut feststellen: erstens erhöhte öffentlichen Ausgaben für Gesundheitsversorgung sowie höhere Auszahlungen in den Sozialversicherungssystemen; zweitens: der Wert der entgangenen wirtschaftlichen Aktivität und der geringeren Produktivität.

Die DIW-Kurzexpertise skizziert die individuellen und gesellschaftlichen Folgekosten von Kinderarmut in den drei Bereichen Gesundheit, Bildung und soziale Teilhabe. Das Risiko einer mehrfachen Benachteiligung ist in einkommensarmen Haushalten deutlich erhöht. Die in der Studie herausgestellten Zusammenhänge zwischen Kinderarmut und Benachteiligungen bei Gesundheit, Bildung und sozialer Teilhabe lassen darauf schließen, dass die Kosten für den Staat in den sozialen Sicherungssystemen erheblich sind.

Diese gesamtgesellschaftlichen Folgekosten müssen bei der Beurteilung politischer Maßnahmen und ihrer Kosten daher immer mitgedacht werden. Investitionen in Kinder, in die Gesundheitsversorgung, Bildung und ihre soziale Unterstützung, zahlen sich langfristig aus und mindern gesellschaftliche Folgekosten. Gesunde und gut ausgebildete Kinder haben deutlich bessere Chancen auf ein selbstbestimmtes Leben mit höherem Einkommen und einer geringeren Abhängigkeit von staatlicher Unterstützung.

In der DIW-Studie werden verschiedene Szenarien der Kindergrundsicherung auf ihre Einkommenseffekte untersucht. Von der Einführung einer Kindergrundsicherung profitieren die

³ <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Themen-im-Fokus/Familien-Kinder/Familien-und-Kinder-Nav.html>

⁴ https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Familie_und_Bildung/IN_WB_PolicyBrief_Aufstocker-Familien_in_Deutschland_12_2021.pdf

besonders von Armut betroffenen Alleinerziehendenhaushalte und Paare mit mindestens drei Kindern am stärksten – dabei umso mehr, je stärker der Fokus auf einer Erhöhung des Existenzminimums liegt und nicht nur auf einer reinen Verwaltungsvereinfachung.

3. Zu den Argumenten im aktuellen Diskurs

Laut Regelsatzgutachten der Verteilungsforscherin Dr. Irene Becker für die Diakonie Deutschland von 2020 sind die Regelsätze für Kinder in der bestehenden Grundsicherung / dem Bürgergeld um 70 Euro zu niedrig⁵. Durch die Inflation ist dieser fehlende Betrag weitergewachsen und liegt bei bis zu 150 Euro. Diese Lücke ist relevant, wenn Kinderarmut effektiv bekämpft werden soll.

Die Simulationsrechnungen des DIW bilden drei Szenarien ab:

- vollständige Aufhebung des Kindeszuschlags und Zusammenlegung mit den Kinderregelsätzen und anderen Leistungen als reine Verwaltungsvereinfachung
- erhöhter Transfer je Kind für Haushalt in Einkommensarmut um je 50 Euro
- Transfererhöhung um 100 €

Die Erhöhung der existenzsichernden Leistungen wäre das effektivste Mittel zur Reduzierung von Einkommensarmut (Abbildung 6). Konkret würde die Einkommensarmut in Alleinerziehendenhaushalten im günstigsten Szenario von 38,7 % auf 32,7 % sinken bzw. die Armutsquote auf 15,5 % (Abbildung 11). Kinderarmut kann also wirksam bekämpft und verhindert werden, wenn die damit verbundenen Leistungen eine ausreichende Höhe haben.

Im Kabinettsbeschluss zum Bundeshaushalts sind 2 Mrd. Euro globale Mehrausgaben vorgesehen, die weit hinter den von Familienministerin Paus veranschlagten 12 Mrd. Euro liegen. Das „Bündnis Kindergrundsicherung“, in dem die Diakonie Deutschland mit vielen weiteren Verbänden zusammengeschlossen ist, rechnet mit gut 20 Mrd. Euro Mehrkosten für einen existenzsichernden Ansatz.

Dazu müsste der Pauschalbetrag 746 Euro betragen, was dem im Steuerrecht festgelegten soziokulturellen Existenzminimum entspricht. Eine Anpassung an die Inflationsrate ist laufend nötig. Um die Kindergrundsicherung sozial gerecht bzw. der finanziellen Leistungsfähigkeit der Eltern entsprechend zu gestalten, soll sie mit steigenden Einkommen langsam abgeschmolzen werden. Der Mindestbetrag liegt laut Bündniskonzept bei 354 Euro. Dies entspricht der maximalen Entlastung durch die derzeitigen Kinderfreibeträge.

Statt die Leistungen zur Existenzsicherung auszubauen, will die FDP lediglich ein Kinderchancengeld einführen, das im Wesentlichen eine Verwaltungsvereinfachung bedeutet. Vom Kinderchancengeld mit avisierten Kosten von bis zu 4 Mrd. Euro würden nach einem Gutachten von Dr. Philipp Jäger, RWI Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung vor allem Familien mit mittlerem und niedrigem Einkommen profitieren.

4. Überblick: Kindergeld, Kinderfreibetrag, Kinderzuschlag, Kinder-Regelsatz (Bürgergeld)

Die bestehenden kinderbezogenen Leistungen stellen sich derzeit wie folgt dar:

Kindergeld und Kinderzuschlag:

⁵ <https://www.diakonie.de/pressemitteilungen/hartz-iv-saetze-lebensnah-berechnen-diakonie-stellt-alternativ-modell-vor>

Die Auszahlungen der Familienkasse beliefen sich im Jahr 2022 auf 47,9 Mrd. Euro für Kindergeld (250 Euro pro Kind) und 1,3 Mrd. Euro für den Kinderzuschlag bei geringen Einkommen⁶. Der Auszahlungsbetrag in Höhe von insgesamt 49,2 Mrd. Euro entspricht einem Anteil von 10,2 % des gesamten Bundeshaushalts⁷.

Je nach Einkommenssituation kann pro Kind bis zu 250 € monatlich an Kinderzuschlag gezahlt werden. Die Mindestverdienstgrenze liegt bei 900 Euro für Paare und bei 600 Euro für Alleinerziehende. Je nach Einkommenssituation hat ein Haushalt entweder Anspruch auf Bürgergeld oder auf den Kinderzuschlag. Bei Bezug des Kinderzuschlages kommt dieser zum Kindergeld dazu. Mit dem KiZ wurden im Dezember 2022 rund 800 000 Kinder erreicht⁸. Dabei wird von einer Inanspruchnahme durch rund 35 Prozent der Anspruchsberechtigten ausgegangen.

Für Kinder im Grundsicherungsbezug stehen 2023 die folgenden Kinderregelsätze als monetäre Leistungen zur Verfügung: Kinder zwischen 14 und 17 Jahren sowie Minderjährige mit volljährigen Partnern bekommen 420 Euro. Für Kinder zwischen sechs und 13 Jahren gibt es 348 Euro. Noch jüngere Kinder können 318 Euro Bürgergeld bekommen. Bei Leistungsbeziehenden im Bürgergeld wird das Kindergeld als Einkommen der Bedarfsgemeinschaft behandelt und angerechnet.

Kinderfreibetrag:

Der Kinderfreibetrag kann in Anspruch genommen werden, wenn aufgrund eines hohen Elterneinkommens seine Effekte die Höhe des Kindergeldes übersteigen. Er beträgt für das Jahr 2023 insgesamt 6.024 Euro (2024: 6.384 Euro), hinzu kommt ein Freibetrag von 2.928 Euro für den Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf. Die Höhe der maximalen Entlastungswirkung beträgt 354 Euro monatlich.

Bildungs- und Teilhabepaket:

Anspruch auf Leistungen nach dem Bildungs- und Teilhabe-Paket haben sowohl Leistungsbeziehende des Kinderzuschlages wie des Kinderregelsatzes. Das Paket beinhaltet Mitgliedsbeiträge in Vereinen, Musikschulen etc. in Höhe von 15 Euro monatlich. Für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf stehen 2023 insgesamt 175 EUR zur Verfügung. Nach einer Studie von Diakonie und Evangelischer Kirche in Niedersachsen liegen die tatsächlichen Kosten bei Einschulung und beim Übergang in eine weiterführende Schule nach der 5. Klasse ca. doppelt so hoch, in den anderen Jahrgängen mindestens 50 Prozent höher⁹.

Übernommen werden tatsächlich anfallende Kosten der Schulbusse oder sonstiger öffentlicher Verkehrsmittel, die für das Erreichen der nächstgelegenen Schule notwendig sind, sowie Mittagsverpflegung, ggf. Lernförderung und die Kosten von Klassenfahrten.

Eine tragfähige Gesamtstatistik zur Inanspruchnahme der Leistungen liegt nicht vor. Verschiedene Untersuchungen haben ergeben, dass vor allem die Leistungen für Mittagessen, Schulbedarf und Klassenfahrten beantragt werden, die Gewährung weiterer Hilfen aber entweder kompliziert oder aufgrund fehlender Angebote oder Abrechnungswege meist aussichtslos ist.

⁶ https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=20656&topic_f=famka-mz

⁷ https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202212/famka/famka-jz/famka-jz-d-0-202212-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=3

⁸ <https://dserver.bundestag.de/btd/20/056/2005673.pdf>

https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=20656&topic_f=famka-kiz-mz

⁹ <http://www.ekd.de/si/downloads/29037.html>

Kinder getrennt Erziehender:

Das bisherige Modell der temporären Bedarfsgemeinschaften in der Grundsicherung – je nach Verweildauer in einem Haushalt wird der Leistungsbetrag im anderen Haushalt tageweise gekürzt - führt in beiden Haushalten zu einer Unterdeckung. Die vermuteten tageweisen Einsparungen lassen sich empirisch nicht nachweisen. Je nach Aufteilung der Erziehungszeiten sollten nach einem Vorschlag der Diakonie Pauschalen gebildet werden, die in der Gesamtsumme höher sind als die Leistungen für Kinder, die nur in einem Haushalt leben¹⁰. Denn: Bett, Schrank, Kinderzimmer etc. lassen sich nicht tageweise aufteilen. Dieses Problem wird auch bei der Einführung der Kindergrundsicherung zu lösen sein.

¹⁰ <https://www.diakonie.de/pressemeldungen/neunter-familienbericht-unvollstaendig-trennungsfamilien-bei-hartz-iv-beruecksichtigen-umgangsmehrbedarf-einfuehren>