



Einführung einer Kindergrundsicherung: Forschungsdaten und Evaluation

Silke Anger, Kerstin Bruckmeier, Hans Dietrich, Andreas Filser, Dana Müller, Philipp Ramos Lobato, Ulrich Thomsen, Joachim Wolff // 23. August 2023

Hintergrund

Die Bundesregierung hat sich in ihrem Koalitionsvertrag auf die Einführung einer Kindergrundsicherung ab dem Jahr 2025 verständigt, um „bessere Chancen für Kinder und Jugendliche [zu] schaffen“ (SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP 2021, S. 74). In einem Anfang 2023 vorgelegten Papier hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend die Eckpunkte der anvisierten Reform formuliert (BMSFSJ 2023). Ein wesentlicher Regelungsbestandteil ist dabei, dass Kinder und Jugendliche, die selbst beziehungsweise deren Eltern bislang Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende bezogen haben, mit Einführung der Kindergrundsicherung „weitgehend aus dem Bezug von SGB II bzw. SGB XII herausgelöst werden“ (ebd., S. 7) sollen. Damit fallen die betreffenden Kinder und Jugendliche auch nicht länger in den Zuständigkeitsbereich der Jobcenter, auch wenn ihre Eltern weiterhin auf Bürgergeld angewiesen sind. Stattdessen werden der Garantiebtrag sowie der einkommensabhängige Zusatzbetrag mit Einführung der Kindergrundsicherung bei einer anderen Verwaltungsbehörde beantragt. Das Eckpunktepapier wird in der Frage der behördlichen Zuständigkeit nicht konkreter, laut einer Pressemitteilung der Bundesregierung haben sich BMSFSJ und die Bundesagentur für Arbeit (BA) jedoch darauf geeinigt, dass die Familienkassen der BA die Administration der Kindergrundsicherung übernehmen sollen (Bundesregierung 2023). Ein Gesetzentwurf über die Einführung einer Kindergrundsicherung liegt bislang nicht vor.

Eine unbeabsichtigte Nebenwirkung der administrativen Neuordnung an der Schnittstelle zwischen Grundsicherung für Arbeitsuchende und Kindergrundsicherung könnte sein, dass dadurch keine verknüpfte Prozessdaten von Eltern im Bürgergeldbezug und deren – dann Leistungen der Kindergrundsicherung beziehenden – Kindern bereitstehen. Dies wäre mit erheblichen Einschränkungen für die SGB-II-Forschung verbunden, die das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) im gesetzlichen Auftrag (§55 Abs. 1 SGB II) durchführt. Vor diesem Hintergrund skizziert die vorliegende Unterlage die möglichen thematischen Einschnitte für die Wirkungsforschung und benennt die datentechnischen Anforderungen, um Daten der Familienkasse mit denen der Statistik der Bundesagentur für Arbeit zu verknüpfen und so auch zukünftig die SGB-II-Wirkungsforschung in ihrer bisherigen thematischen Breite durchführen zu können.

Derzeit stehen in den prozessdatenbasierten Forschungsdatenprodukten des IAB Informationen zum Haushaltskontext von Bürgergeld-Berechtigten zur Verfügung

Aktuell stehen dem IAB Informationen zu allen erwerbsfähigen und nicht-erwerbsfähigen Mitgliedern einer Bedarfsgemeinschaft zur Verfügung. Zu diesen Informationen gehört auch das Geburtsdatum der einzelnen Mitglieder. Mit Hilfe dieser Angaben kann zum einen der Haushaltskontext detailliert erfasst und damit Unterscheidungen nach verschiedenen Typen von Bedarfsgemeinschaften getroffen werden, z.B. Alleinerziehende und Paare mit Kindern. Zum anderen kann anhand der Altersangabe unterschieden werden, ob es sich bei den nicht-erwerbsfähigen Mitgliedern um betreuungsbedürftige Kinder handelt und in welcher Bildungsphase sich diese befinden (Krippe bzw. Kindergartenalter, Grundschulalter, weiterführende Schule). Auch die Anzahl der Kinder und deren Geschlecht ist dadurch bekannt. Zudem kann auf Basis der vorhandenen Informationen derzeit nachvollzogen werden, ob und in welcher Bedarfsgemeinschaft Kinder und Jugendliche leben.

Für die Wirkungsforschung zur Grundsicherung für Arbeitsuchende ist der Haushaltskontext eine zentrale Untersuchungsdimension. Dies gilt sowohl im Hinblick auf Arbeitsmarktintegration und Hilfebedürftigkeit als Untersuchungsgegenstände, als auch für das Zusammenwirken von Leistungsbezug und Erwerbsintegration. Sollten mit der Einführung einer Kindergrundsicherung die Informationen zum Haushalt der Leistungsberechtigten nicht mehr zur Verfügung stehen, ließe sich der Einfluss des Haushaltskontextes auf verschiedene Zielgrößen nicht mehr angemessen analysieren. Beeinträchtigt wären aber auch Untersuchungen zu anderen Personen-, Haushalts- oder Beschäftigungsmerkmalen, die eine Erfassung des Haushaltskontextes benötigen, um verlässliche Aussagen zu treffen.

Die Wirkungsforschung nach § 55 Abs. 1 SGB II ist thematisch im Grenzbereich von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitikforschung angesiedelt. Fehlende Informationen zum Haushaltskontext in den Prozessdaten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit hätten daher weitreichende Folgen für die Sicherstellung der Umsetzung des gesetzlichen Auftrags nach § 55 Abs. 1 SGB II durch das IAB. Aufgrund der hohen analytischen Relevanz des Haushaltskontextes stünde zu befürchten, dass der auf Prozessdaten basierende Teil der SGB-II-Wirkungsforschung nicht mehr im bisherigen Umfang fortgesetzt werden kann und damit zu zentralen Fragestellungen keine bzw. in Reichweite und Qualität nur eingeschränkte evidenzbasierte Politikberatung mehr möglich wäre.

Ohne Angaben zum Haushaltskontext aus den Prozessdaten der Statistik der BA können zentrale Forschungsthemen nicht mehr bearbeitet werden

Mit dem Wegfall der Angaben zu den Kindern von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten können verschiedene, für die bisherige Forschung des IAB einschlägige Themenkomplexe nicht mehr beforscht werden. Dazu gehören insbesondere die folgenden Aspekte:

- Berechnung von Transferentzugsraten und Steuer- und Abgabenbelastungen bei Arbeitsaufnahmen der Eltern;
- Einfluss von Kindern unterschiedlichen Alters auf die Arbeitsmarktintegration der Eltern; das betrifft auch Kinder von geflüchteten Personen aus der Ukraine und anderen Herkunftsstaaten, die Bürgergeld beziehen;

- Einfluss des Leistungsbezugs und der arbeitsmarktbezogenen Förderung der Eltern auf den beruflichen Werdegang und den Erwerbsverlauf der Kinder; zur Ermittlung solcher intergenerationalen Effekte werden Angaben über Zeiten im Grundsicherungsbezug während der Jugend bzw. Kindheit benötigt. Hierfür müssten die Kinder weiterhin als Bedarfsgemeinschaftsmitglieder erfasst mit einer eindeutigen Personenummer gekennzeichnet werden;
- Analysen zu benachteiligten Gruppen, wie Personen, die während ihrer Kindheit oder Jugend bereits (länger) in einem Haushalt gelebt haben, der auf bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistungen angewiesen war. Mit Blick auf diesen Personenkreis kann u.a. dann nicht mehr untersucht werden, inwieweit arbeitsmarktpolitische Fördermaßnahmen erfolgreich herkunftsbedingte Nachteile ausgleichen können und inwieweit solche Nachteile auch bereits den Zugang in erfolgversprechende Förderungen erschweren. Auch die für solche Analysen erforderlichen Vergleichsgruppen können nicht gebildet werden, wenn Kinder und Jugendliche nicht mehr als Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft von Leistungsberechtigten des SGB II erfasst und mit einer eindeutigen Personenummer gekennzeichnet würden.
- Beeinträchtigt wären auch Forschungsfragen zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Grundsicherung für Arbeitsuchende, etwa hinsichtlich der Zugangschancen von Mütter mit Kindern unterschiedlichen Alters in die verschiedenen Fördermaßnahmen des SGB II im Vergleich zu denen von Vätern oder kinderlosen Männer und Frauen.

Weiterhin würden fehlende Angaben zum Haushaltskontext von SGB-II-Leistungsberechtigten in den Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit alle Analysen beeinträchtigen, für welche das Geburtsdatum eines Kindes in Bezug auf einen bestimmten Stichtag relevant ist, z.B. die Wirkung von Reformen, die für Kinder ab einem bestimmten Geburtsdatum in Kraft treten; Gesetze, die für Kinder ab einem bestimmten Alter gelten (etwa Rechtsanspruch auf Kindertagesbetreuung für Kinder ab Vollendung des ersten Lebensjahres oder die in den Bundesländern unterschiedlich geregelten Stichtage für die Einschulung von Kindern).

Betroffen wären überdies auch solche Analysen zu Kindern und Jugendlichen, die auf Befragungen basieren, für die jedoch eine gezielte altersspezifische Stichprobe aus der Population aller Bedarfsgemeinschaften gezogen wird. Zum Beispiel untersucht eine aktuelle Studie für Kinder und Jugendliche im SGB II Fragen der Bildungsbeteiligung und schulischer Leistung, sozialer Teilhabe, physischer und mentaler Gesundheit, Übertritt auf die weiterführende Schule, Berufsorientierung und Übergänge in Ausbildung und in den Arbeitsmarkt von Jugendlichen und verknüpft hierbei Befragungsdaten von Kindern, Jugendlichen und ihren Eltern mit administrativen Daten (z.B. zu den Leistungen im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets);

Die Fortführung der Wirkungsforschung in der etablierten thematischen Breite erfordert die Verknüpfung von Daten der für die Kindergrundsicherung zuständigen Behörde mit den Prozessdaten der BA-Statistik

Angesichts der starken inhaltlichen Bezüge der Forschungsbedarfe zur Kindergrundsicherung und der vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung nach §280 und §282 SGB III sowie §55 Abs. 1 SGB II durchgeführten Forschung ist eine Verknüpfung der im Bereich der Familienkasse zu entwickelnden Forschungsdaten mit den für Forschungszwecke verwendeten

Geschäftsdaten zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung notwendig. Ohne eine Verknüpfung mit den Daten der Familienkasse oder einer anderen für die Administration der Kindergrundsicherung zuständigen Behörde können im Rahmen der Wirkungsforschung nach §55 Abs. 1 SGB II derzeit noch mögliche Forschungsprojekte zu Leistungsbeziehenden mit Kindern nicht mehr durchgeführt werden. Diese stellen derzeit ca. ein Drittel aller Leistungsbeziehenden.

Zur Fortführung der entsprechenden Forschungsarbeiten im Rahmen der Wirkungsforschung nach §55 Abs. 1 SGB II benötigt das IAB daher die folgenden Angaben aus den Datenbeständen der Familienkasse: Die Kinder müssen mittels einer eindeutigen Personenummer den Erziehungsberechtigten in einer Bedarfsgemeinschaft zugeordnet werden können. Benötigt werden fernerhin das Geburtsdatum sowie Angaben zum Geschlecht der Kinder.

Bis zur Umsetzung der Datenverknüpfung könnte temporär mit monatlichen Angaben über die Kinder nach Alter und Geschlecht (auch in der Interaktion von Alter und Geschlecht, also die Anzahl der Jungen in einem bestimmten Alter und die Anzahl der Mädchen in einem bestimmten Alter) behelfsmäßig weitergearbeitet werden. Diese Angaben müssten von den Jobcentern erfasst werden. Damit wäre es allerdings nicht möglich, spezifisch Kinder und Kinder in einem bestimmten Alter in einer Bedarfsgemeinschaft zu identifizieren und zu adressieren. Angaben lediglich zum Alter würden es allerdings auch nicht mehr ermöglichen, die Wirkung von Reformen und Gesetzen zu analysieren, für die Stichtagsregelungen gelten. Hierfür bedarf es des Geburtsdatums.

Die Verknüpfung könnte entweder über einen für alle Personen in den Forschungsdaten sowie in den Daten der Familienkasse vorhandenen Identifikator sowohl für Eltern als auch für Kinder erfolgen oder über einen Namensabgleich, für den der Familienname, der Vorname, das Geschlecht und das Geburtsdatum von Eltern und Kindern benötigt werden. Darüber hinaus bedarf es einer Adressinformation, um eine korrekte Zuordnung der Kinder/des Kindes zum Haushalt (Bedarfsgemeinschaft), z.B. bei getrenntlebenden Eltern, zu ermöglichen.

Der Abgleich über einen Identifikator wird bezüglich Datenqualität bessere Ergebnisse in der Verknüpfung erbringen als ein Namensabgleich. Allerdings müsste es ein Identifikator sein, der für alle potenziellen Grundsicherungsbeziehenden, sowohl in der Kindergrundsicherung als auch in der Grundsicherung für Arbeitsuchende in allen Jobcentern (gemeinsame Einrichtungen und zugelassene kommunale Träger) einheitlich zur Verfügung steht. Dies kann nach aktuellem Sachstand nur die Steueridentifikationsnummer sein.

Eine Identifikation der Personen über die Merkmale Familienname, Vorname, Geschlecht, Geburtsdatum und Adresse sollte in allen Grundsicherungssystemen und in allen Organisationsformen möglich sein, denn diese Informationen werden überall erfasst. Allerdings wird es hier erfahrungsgemäß zu einer Fehlermarge im Prozentbereich kommen, umso wichtiger ist die Verknüpfung über diese Variablen mit höchstmöglicher Präzision.

Die Daten der Familienkasse sind auch für die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags des IAB nach §282 SGB III von hoher Relevanz

Im Kontext der Forschung und Beratung für die BA zu Personen unter 25 bzw. unter 21 Jahren sind die aus dem Kindergeldprozess für die Jugendlichen zur Verfügung stehenden Bildungsinformationen für die Evaluationsforschung von besonderem Interesse. Sie können den

Bildungsverlauf der Jugendlichen biographisch früher und umfassender nachzeichnen als dies bislang mit BA-Daten möglich ist. Dadurch bieten sich auch Möglichkeiten zur Qualitätssicherung der BA-Daten.

Folgende Lücken könnten im Bereich der U21/U25 Forschung geschlossen werden: Die schulische Ausbildung, die ca. ein Drittel der Ausbildung in Deutschland ausmacht, wäre abbildbar. Passungen zwischen Schulbildung, Ausbildung, Hochschulabschluss und späterem Beruf wären analysierbar, weil die Familienkasse Daten zur Art der Ausbildung als Nachweise erhält. Intergenerationale Einflussfaktoren auf die Erwerbsverläufe der Kinder durch die Eltern könnten in die Forschung und Beratung aufgenommen werden.

Zudem könnten ausgewählte Daten der Familienkasse Untersuchungen von Erwerbsverläufen vertiefen und überhaupt erst ermöglichen. Die Erwerbsverläufe von Menschen sind von unterschiedlichen Einflussfaktoren abhängig. Ein erster entscheidender Einflussfaktor für den Erwerbsverlauf stellt die Familiengründung und -konstellation dar. Dabei betreffen familienbezogene Erwerbsunterbrechungen nicht mehr nur Mütter, sondern u.a. durch die Elterngeldeinführung in 2007 auch immer mehr Väter. In den Daten der BA lassen sich Mütter und Väter im Rechtskreis des SGB III nur über die Meldung der Sozialversicherung identifizieren und zwar über die Meldung einer Entgeltersatzleistung für Frauen und die Abmeldung in Elternzeit für Männer. Diese Art der Identifikation von Müttern und Vätern ist jedoch mit erheblichen Einschränkungen verbunden. So ist bei Müttern die Meldung einer Entgeltersatzleistung im Mutterschutz nur annäherungsweise von einer über 6 Wochen andauernden Krankheit zu unterscheiden, sodass wir bisher *erstens* nicht wissen, ob Frauen auch wirklich Mütter geworden sind. *Zweitens* wissen wir nicht, ob die Anzahl der Kinder stimmt, da eine Meldung nur erfolgt, wenn die Frauen auch sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind oder eine registrierte Arbeitslosigkeit vorliegt. *Drittens* bezogen auf Väter, kann hier nur der Elternstatus identifiziert werden, wenn eine Elternzeit genommen wird. Diese Unschärfen sind nicht nur für die unmittelbaren familienbezogenen Erwerbsunterbrechungen von Bedeutung, sondern auch für Analysen die Erwerbsverläufe späterer Lebensphasen, welche durch den Elternstatus geprägt werden. Nicht zu vernachlässigen ist *viertens*, dass mit den Daten der Familienkasse auch Angaben zu Geschwistern verfügbar würden, was Aufschluss über die zeitliche Abfolge von Geburten sowie die Bildungserfolge der Geschwister ermöglicht. Die Daten der Familienkassen würden somit eine umfassende Erweiterung des Analysepotenzials der BA-Daten bieten.

Ein weiterer Einflussfaktor auf den Erwerbsverlauf und die Arbeitsmarktpartizipation stellt die Haushaltssituation bzw. Paarkonstellation mit und ohne Kinder dar, was sich insbesondere in der hohen Teilzeitquote der Frauen belegen lässt. Der Blick allein auf Einzelpersonen, wie er durch die vorhandenen Daten aktuell nur möglich ist, ist daher unzureichend. Daran anschließend ist die Möglichkeit der intergenerationalen Forschung im Kontext der Untersuchung von Erwerbsverläufen zu nennen. Denn noch immer stellt die Herkunft der Familie die Weichen für die Zukunft der Kinder. Wenn die Möglichkeit besteht, die Daten der BA mit ausgewählten Daten der Familienkasse zu verknüpfen, können Erwerbsverlaufsmuster über Familien abgebildet und analysiert werden.

Literatur

Bundesregierung (2023): Kindergrundsicherung – „Das wird bald etwas werden“

[<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/kindergrundsicherung-2197266>]

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2023): Eckpunkte zur Ausgestaltung der Kindergrundsicherung. Berlin.

SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025. Berlin.