

WORKING PAPER

Fachgruppe Soziologie und Arbeitsmarktpolitik
Hochschule der Bundesagentur für Arbeit

Nr. 3

Januar 2023

Strukturelle Hürden bei der Inanspruchnahme des Kinderzuschlags

Begleitforschung zum Projekt „KiZ+“

Deborah Jackwerth-Rice

Working Paper der Fachgruppe Soziologie und Arbeitsmarktpolitik der HdBA

Mit dieser Working-Paper-Reihe stellt die Fachgruppe Soziologie und Arbeitsmarktpolitik der HdBA arbeitsmarktpolitisch, beratungs- und BA-relevante Zwischenergebnisse und Forschungsbefunde aus Projekten von Fachgruppenangehörigen zur Verfügung.

Es kann sich hierbei um erste Zwischenergebnisse oder endgültige Forschungsbefunde, Thesenpapiere, methodische oder inhaltliche Erörterungen mit Bezug zu den Forschungsthemen und zum Lehrangebot der Fachgruppe und ihrer Mitglieder handeln.

Die Veröffentlichungen der Fachgruppe stehen unter Verantwortung der jeweiligen Autorinnen und Autoren. Die Autorenschaft steht Mitgliedern der Fachgruppe, Projektmitarbeitenden, Kooperationspartnern bzw. Kooperationspartnerinnen und weiteren Forschenden an der HdBA offen. Die Publikation in dieser Reihe basiert auf Vorschlägen von Mitgliedern der Fachgruppe und einem internen Review-Prozess.

Impressum

Herausgeber: Fachgruppe Soziologie und Arbeitsmarktpolitik der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit (HdBA)

Fachgruppensprecher: Prof. Dr. Sebastian Brandl

Campus Mannheim

Seckenheimer Landstraße 16
68163 Mannheim
Tel. (0621) 42090

Campus Schwerin

Wismarsche Str. 405
19055 Schwerin
Tel. (0385) 54083

Zur Autorin

Deborah Jackwerth-Rice ist Professorin für Soziologie mit dem Schwerpunkt Arbeit und Sozialstruktur an der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit, Mannheim.

E-Mail: deborah.jackwerth-rice@arbeitsagentur.de

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
2. Der Kinderzuschlag: Zielsetzung und Bezugsbedingungen.....	2
3. Mögliche Zugangshürden beim Kinderzuschlag	4
4. Hilfe beim Hürdenlauf: Das Projekt „KiZ+“	5
5. Methodik der Begleitforschung zum Projekt „KiZ+“	6
6. Ergebnisse der Begleitforschung zum Projekt „KiZ+“	7
6.1. Zentrale Erkenntnisse aus dem Fragebogen	7
6.2. Ergebnisse der Interviews.....	8
6.2.1. Administrative Komplexität als Hürde bei der Antragstellung	9
6.2.2. Verzögerte Leistungsbewilligung durch interdependente Sozialleistungen	10
6.2.3. Faktische Wartezeit nach einem Grundsicherungsbezug.....	12
6.2.4. Mehrwert einer individuellen Leistungsberatung	14
7. Fazit	16
Literatur.....	18

Abstract

Der Kinderzuschlag (KiZ) ist eine familienbezogene Leistung, die zusammen mit dem Wohngeld bezogen werden kann, um ein geringes Haushaltseinkommen über das Grundsicherungsniveau zu heben und damit eine Hilfebedürftigkeit nach § 9 SGB II zu vermeiden. Hierzu wird neben einer finanziellen Zuwendung auch eine KiTa-Gebührenbefreiung und ein Zugang zu Leistungen für Bildung und Teilhabe gewährt. Allerdings wissen Familien mit geringem Einkommen oft nicht von ihrem KiZ-Anspruch oder sind mit der Antragstellung überfordert. Dies hat nicht nur individuelle Ursachen, sondern wird auch durch ein komplexes Leistungssystem begünstigt, das für Familien ‚undurchdringlich‘ sein kann. Dieses Arbeitspapier geht näher auf strukturelle Hürden bei der Inanspruchnahme des Kinderzuschlags ein. Dabei wird insbesondere auf die Antragstellung, Wechselwirkungen mit anderen Sozialleistungen, erschwerte Zugangsbedingungen nach Beendigung eines Bürgergeldbezugs und den Mangel an Anlaufstellen für eine rechtskreisübergreifende Leistungsberatung eingegangen. Das Arbeitspapier basiert auf den Ergebnissen einer Begleitforschung zum Projekt „KiZ+“ (2020-2022) der PHOENIX Beschäftigung und Bildung e.G. in Zusammenarbeit mit der Familienkasse Baden-Württemberg Ost und West.

1. Einleitung

Der Kinderzuschlag (KiZ) wurde 2005 im Zuge der Reformen zur Modernisierung des Arbeitsmarktes („Hartz-Reformen“) eingeführt und hat zum Ziel, Familien mit niedrigem Einkommen unabhängig vom Bürgergeld (bis 2022 Arbeitslosengeld II oder ALG II) zu machen und die Lebenschancen von Kindern aus einkommensschwachen Familien zu verbessern. Hierzu erhalten Beziehende des Kinderzuschlags nicht nur einen kindbezogenen Ergänzungsbetrag zu ihrem Einkommen, sondern auch weitere Vergünstigungen wie die Übernahme von Kinderbetreuungskosten oder Leistungen für Bildung und Teilhabe (BuT), die beispielsweise Schulbedarfe, Schulmittagessen oder Lernförderung abdecken. Im November 2022 nahmen etwa 304.000 Familien Kinderzuschlag für etwa 788.500 Kinder in Anspruch (Statistik der BA 2022) – gegenüber nur knapp 121.500 Familien im Startjahr 2005 (Böhmer & Steiner 2008: 9). Allerdings vollzog sich ein nachhaltiger Anstieg der Zahl der KiZ-Beziehenden erst im Verlauf des Jahres 2020, von circa 104.000 im Januar auf knapp 342.500 im Dezember (Statistik der BA 2020). Bei dieser Entwicklung mag die crossmediale Informationskampagne „Lautstark für den Kinderzuschlag“ (2019-2021) des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ),¹ die sich zum Ziel gesetzt hatte, den bis dato eher niedrigen Bekanntheitsgrad des Kinderzuschlags zu erhöhen, eine gewisse Rolle gespielt haben (vgl. IfD Allensbach 2012: 9). Vor allem aber führte die zu Beginn der Corona-Pandemie im Rahmen des ersten Sozialschutz-Pakets eingeführte vereinfachte Beantragung und Bewilligung des Kinderzuschlags – verbunden mit erheblichen Einkommenseinbußen vieler Familien während der Pandemie – dazu, dass mehr Familien den KiZ beantragten.

Ungeachtet dieser Zahlen legen wissenschaftliche Studien nahe, dass die Nichtinanspruchnahme des Kinderzuschlags – wie auch anderer Sozialleistungen – weiterhin hoch ist (siehe zum Beispiel Becker und Hauser (2005) und Bruckmeier und Wiemers (2018) für die Grundversicherung oder Jackwerth-Rice und Simon (2022a, 2022b) für das Kurzarbeitergeld). So geht der aktuelle Armutsbericht des Paritätischen Gesamtverbandes (2022) von etwa 2,88 Millionen² Kindern und Jugendlichen in Haushalten aus, deren bedarfsgewichtetes Einkommen unter der Armutsrisikoschwelle liegt – bei gleichzeitig ‚nur‘ 1,76 Millionen Kindern und Jugendlichen in Bedarfsgemeinschaften des Rechtskreises SGB II (Sozialgesetzbuch II; vgl. Statistik der BA 2021). Der Familienreport 2017 des BMFSFJ (2017: 61) beziffert die Nichtinanspruchnahme des Kinderzuschlags dementsprechend auf „60 bis 70 Prozent der Berechtigten“. Da Kinder, die in Armut aufwachsen, nicht nur von ‚vererbtem‘ materiellem Mangel und Verzicht (vgl. Böhnke, Fischer-Neumann & Zölch 2022), sondern auch häufiger als andere Gleichaltrige von

¹ Siehe [Kampagnenwebseite "Lautstark für den Kinderzuschlag"](#) [letzter Zugriff am 03.01.2023].

² Diese Zahl ergibt sich aus der Hochrechnung der für diese Altersgruppe ausgewiesenen Armutsquote von 20,8 % auf die minderjährige Bevölkerung gemäß Destatis (2021).

sozialer Isolation, Gesundheitsproblemen und „problembehaftete[n] Bildungsbiographien“ betroffen sind (Laubstein, Holz & Seddig 2016: 14), ist es von höchster sozialpolitischer Bedeutung, die Inanspruchnahme des Kinderzuschlags weiter zu erhöhen und damit die Bildungs- und Lebenschancen von Kindern aus Familien mit geringem Einkommen zu verbessern.

Das Projekt „KiZ+“ (2020-2022), das von der PHOENIX Beschäftigung und Bildung e.G. in Kooperation mit der Familienkasse Baden-Württemberg Ost und West durchgeführt und vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) im Rahmen des Modellprogramms „Akti(F) – Aktiv für Familien und ihre Kinder“ des Europäischen Sozialfonds (ESF) für Deutschland finanziert wurde, stellt einen bislang einzigartigen Versuch dar, von Armut bedrohte Familien, die keine Kenntnis vom KiZ haben oder Hilfe bei der Antragstellung benötigen, zum Erhalt von Kinderzuschlag zu verhelfen. Hierfür wurden in Göppingen, Heidenheim, Stuttgart, im Landkreis Böblingen sowie im Enzkreis einschließlich der Stadt Pforzheim fünf Teilprojekte etabliert, die mittels aufwändiger Netzwerkarbeit potentiell anspruchsberechtigte Familien identifizierten und eine umfassende Unterstützung beim Zugang zum KiZ und anderen Hilfsangeboten für einkommensarme Familien leisteten. Insgesamt wurden während der Projektlaufzeit 950 Familien zum Kinderzuschlag und begleitend auch zu (Dienst-) Leistungen wie Wohngeld, Unterhaltsvorschuss, BuT-Leistungen oder der Befreiung von KiTa-(Kindertagesstätten-) Gebühren beraten. Dieses HdBA-Arbeitspapier präsentiert die wichtigsten Befunde der Begleitforschung zum Projekt „KiZ+“, die von der Autorin des Arbeitspapiers durchgeführt wurde. Der Fokus liegt dabei auf strukturellen, also überindividuellen Hürden bei der Inanspruchnahme von Kinderzuschlag, die vom Gesetzgeber über die bereits 2019 unternommenen Reformschritte hinaus zu adressieren wären, um den Zugang zum Kinderzuschlag zu vereinfachen. Hierzu werden im Schlussteil des Arbeitspapiers einige Handlungsoptionen diskutiert. Zunächst aber wird im folgenden Abschnitt ein kurzer Überblick über die Ausgestaltung und Beantragung des Kinderzuschlags gegeben, gefolgt von einem Ausblick auf mögliche Hindernisse bei der Inanspruchnahme des KiZ, die im Rahmen des Projekts „KiZ+“ soweit möglich adressiert wurden.

2. Der Kinderzuschlag: Zielsetzung und Bezugsbedingungen

Der Kinderzuschlag stellt eine staatliche Ergänzungsleistung zum Erwerbseinkommen von Familien mit geringem Einkommen dar. Er beträgt seit dem 01.01.2023 maximal 250 Euro pro Kind. Bedingung für den Erhalt von Kinderzuschlag ist, dass

- kindergeldberechtigte und unverheiratete Kinder unter 25 Jahren im Haushalt leben,
- das Bruttoeinkommen der Familie in den vorangegangenen sechs Monaten die Mindesteinkommensgrenze von 900 Euro (bzw. 600 Euro bei Alleinerziehenden) erreichte und

- ohne Wohngeld und Kinderzuschlag eine Hilfebedürftigkeit nach § 9 SGB II vorliegt, die zum Erhalt ergänzender (im allgemeinen Sprachgebrauch: „aufstockender“) SGB-II-Leistungen qualifiziert.

Zu beantragen ist der Kinderzuschlag bei der Familienkasse. Die Bewilligung von KiZ erfolgt seit 2019 jeweils für sechs Monate – ungeachtet möglicher Veränderungen im Familieneinkommen, die während dieses Zeitraums auftreten. Eine rückwirkende Antragstellung ist nicht möglich. Zur Verlängerung des Bezugszeitraums kann einmalig ein kürzerer Folgeantrag eingereicht werden, wonach erneut ein Vollantrag fällig wird. Familien, die zum ersten Mal Bürgergeld beantragen oder einen Weiterbewilligungsantrag einreichen, sind von den Jobcentern auf eine mögliche KiZ-Berechtigung hin zu überprüfen, wodurch ein Bürgergeldbezug vermieden werden soll (allerdings scheint dies in der Praxis nicht immer lückenlos zu funktionieren, wie einige der im Projekt „KiZ+“ bearbeiteten Fälle zeigten). Beim Übergang von der Grundsicherung in eine Erwerbsarbeit ist hingegen keine persönliche Leistungsberatung vorgeschrieben, sodass Familien, die den Bürgergeldbezug verlassen, zum Teil nicht über einen möglichen KiZ-Anspruch unterrichtet sind. Zu Beginn der Corona-Pandemie wurde die Beantragung und Bewilligung des KiZ durch das erste Sozialschutz-Paket vorübergehend vereinfacht, indem bis zum 30.09.2020 zur Ermittlung von Leistungsansprüchen lediglich das letzte Monatseinkommen herangezogen wurde. Außerdem bekamen Eltern, die den höchstmöglichen Kinderzuschlag bezogen, automatisch sechs weitere Bezugsmonate bewilligt. Nach wie vor in Kraft ist eine erleichterte Vermögensprüfung, wobei nur „erhebliches“ Vermögen ab 55.000 Euro bei einem Zweipersonenhaushalt in die Bedarfsermittlung einbezogen wird.

Für einkommensarme Familien gestaltet sich die Beantragung des KiZ nicht nur deshalb komplex, weil dem Antrag mit seinen diversen Anlagen eine Vielzahl an Nachweisen beizufügen ist, sondern auch dadurch, dass zu diversen anderen Sozialleistungen Wechselwirkungen bestehen. So ist zum Beispiel ein Wohngeldanspruch oder ein Anspruch auf Unterhaltsvorschuss bei der Überprüfung einer vorhandenen Hilfebedürftigkeit mit zu berücksichtigen, was in der Praxis dazu führt, dass Verzögerungen bei der Bearbeitung von Wohngeldanträgen oder bei der Bewilligung von Unterhaltsvorschuss auch Verzögerungen bei der Bearbeitung von KiZ-Anträgen nach sich ziehen können. Außerdem führen unterschiedliche Entzugsraten, also die Auswirkungen zusätzlichen Bruttoeinkommens auf die Leistungshöhe und damit auf das netto verfügbare Haushaltseinkommen, beim Kinderzuschlag (seit 2019 pauschal 45 %), beim Wohngeld und bei der Einkommensteuer dazu, dass die finanziellen Folgen einer Ausweitung der Erwerbstätigkeit für betroffene Elternteile nur schwer kalkulierbar sind. In manchen Einkommensklassen muss selbst ein Leistungsentzug in Höhe des zusätzlich verdienten Nettolohns oder sogar ein effektiver Einkommensverlust hingenommen werden (Bonin et al. 2018: 13 f.; Bruckmeier, Mühlhan & Peichl 2018; Bruckmeier, Mühlhan & Wiemers 2018). Hieran

wird bereits ersichtlich, dass die Nichtinanspruchnahme des KiZ neben individuellen Faktoren wie Unkenntnis oder Sprachschwierigkeiten auch durch strukturelle Faktoren begünstigt wird. Letztere lassen sich nach Van Oorschot (1991) weiter in administrative und regulatorische Faktoren aufgliedern, wie im Folgenden näher erläutert wird.

3. Mögliche Zugangshürden beim Kinderzuschlag

Bis in die 1990er Jahre hinein konzentrierte sich die Forschung zur Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen auf individuelle Faktoren. Zu diesen gehören zuallererst Kenntnisse über relevante Sozialleistungen und deren Zugangsvoraussetzungen wie auch die Fähigkeit, relevante Informationen bzw. Unterlagen zu beschaffen und Antragsformulare korrekt auszufüllen. Aber auch innere Werthaltungen, Ängste (zum Beispiel vor Stigmatisierung) und rationale Aufwandsabwägungen beeinflussen die Entscheidung, staatliche Unterstützungsleistungen zu beantragen oder davon abzusehen (Van Oorschot 1991: 20).

Der belgische Sozialpolitikforscher Wim van Oorschot argumentierte 1991 in einem wegweisenden Artikel, dass neben individuellen Faktoren auch strukturelle und genauer, administrative und regulatorische Hürden die Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen begünstigen. So kann der Leistungsbezug auf der Ebene der Verwaltung erschwert werden, wenn Formulare oder Nachweispflichten äußerst detailliert, individuelle Beratungsmöglichkeiten kaum gegeben oder Verfahrenswege zwischen Behörden nicht synchronisiert sind (Van Oorschot 1991: 16, 20). Aber auch die Gesetzgebung kann – in beabsichtigter oder unbeabsichtigter Weise – die Inanspruchnahme von Sozialleistungen einschränken, indem zum Beispiel keine automatische Überprüfung von Leistungsansprüchen erfolgt oder ein ‚Regeldickicht‘ die Beurteilung erschwert, ob überhaupt ein Leistungsanspruch vorliegt und wenn ja, in welcher Höhe (siehe hierzu beispielsweise die Evaluation der Inanspruchnahme des Bildungs- und Teilhabepakets in Baden-Württemberg von Kull & Wolff, 2021).

Im Falle des Kinderzuschlags ist davon auszugehen, dass die Nicht-Nutzung der Leistung trotz vorhandener Leistungsansprüche auf ein Konglomerat aus individuellen und strukturellen Faktoren zurückgeht. Allerdings ist die regulatorische und administrative Ausgestaltung des Kinderzuschlags auch im Vergleich zu anderen Sozialleistungen als komplex zu bewerten (vgl. BMFSFJ 2017: 61), sodass strukturelle Hürden eine durchaus bedeutende Rolle bei der Nichtinanspruchnahme des Kinderzuschlags einnehmen. Beispielsweise prüft zwar das Jobcenter einen möglichen KiZ-Anspruch, nicht aber das Finanzamt im Falle niedriger Familieneinkommen (vgl. Blömer, Bonin & Stichnoth 2016). Die Berechnung der Leistungshöhe erfolgt nicht anhand von Pauschalen, sondern anhand einer Vielzahl realer Einnahme- und Ausgabeposten, für die detaillierte Nachweise beizubringen sind. Ein Leistungsanspruch besteht erst nach Erreichen der Mindesteinkommensgrenze im Sechs-Monatsdurchschnitt, was insbesondere bei einer

Beschäftigungsaufnahme nach einem Grundsicherungsbezug nicht selten dazu führt, dass KiZ-Anträge negativ beschieden werden müssen, wenn sie zu ‚früh‘ eingereicht werden. Nicht zuletzt sind bei der Ermittlung der Hilfebedürftigkeit nach § 9 SGB II auch andere Sozialleistungen wie Wohngeld oder Unterhaltsvorschuss zu berücksichtigen, die teils noch aufwändiger in der Antragstellung sind, was zu Schnittstellenproblemen und Verzögerungen bei der KiZ-Antragsbearbeitung führen kann. Um benachteiligte Familien, die an diesen strukturellen Hürden scheitern und/oder vom Kinderzuschlag nicht einmal wissen, bei der Beantragung von KiZ zu unterstützen, wurde 2020 das Projekt „KiZ+“ ins Leben gerufen.

4. Hilfe beim Hürdenlauf: Das Projekt „KiZ+“

Die Laufzeit des Projekts „KiZ+“ war von Juni 2020 bis Dezember 2022. Trägerin des Projekts war die PHOENIX Beschäftigung und Bildung e.G. Heidenheim, gefördert vom BMAS unter der Förderlinie „Akti(F) – Aktiv für Familien und ihre Kinder“ des Europäischen Sozialfonds für Deutschland. Kern des Projekts war zum einen die Etablierung sogenannter „KiZ+“-Beraterinnen/Berater in Böblingen, Göppingen, Heidenheim, Stuttgart, Pforzheim und im Enzkreis, die potentiell antragsberechtigte Familien außerhalb des Grundsicherungsbezugs rekrutierten und umfassend beim Zugang zum KiZ und anderen lokal verfügbaren Leistungen unterstützten. Zum anderen fußte das Projekt auf einer engen Kooperation mit der Familienkasse Baden-Württemberg Ost und West, wodurch spezifische Anliegen zu einzelnen Anträgen schnell geklärt und auf beiden Seiten Lerneffekte erzielt werden konnten. Die teilnehmenden Familien sollten durch das Projekt „neue Fördermöglichkeiten kennenlernen und bei der Entwicklung neuer beruflicher Perspektiven und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf unterstützt werden“, um eine nachhaltige Verbesserung der Lebenssituation“ der Familien zu erreichen.³

Um Kontakt zu einkommensschwachen Familien herzustellen, die keine Kenntnis vom KiZ besaßen oder bislang an der Antragstellung gescheitert waren, verfolgten die fünf Teilprojekte unterschiedliche Strategien. Im Enzkreis wurde beispielsweise eine Top-down-Strategie verfolgt, indem zunächst Bürgermeister/Bürgermeisterinnen kontaktiert und über diese bzw. über die öffentliche Verwaltung dann einschlägige Einrichtungen und Initiativen im Landkreis gebeten wurden, als Multiplikatoren zu fungieren. In Heidenheim wurde eher auf horizontale Netzwerke mit trägerinternen Einrichtungen wie der Schwangerenberatung gesetzt, und auch die professionellen Netzwerke einer Mitarbeiterin, die zuvor in der Migrationsberatung tätig gewesen war, konnten genutzt werden. In Stuttgart wiederum wurde ein Bottom-up-Ansatz gewählt, indem zunächst über private Kontakte Familien rekrutiert wurden, woraufhin sich die Werbung für das Projekt „KiZ+“ per Mundpropaganda verselbstständigte. Erfolgreich waren letztlich alle diese Ansätze, sodass im ersten Projektjahr über die fünf Teilprojekte hinweg

³ Siehe [Webseite des Projekts "KiZ+"](#) [letzter Zugriff am 03.01.2023].

292 Familien zum Kinderzuschlag und zu verwandten Leistungen beraten werden konnten. Im zweiten Projektjahr hatte der Zulauf interessierter Familien soweit an Fahrt aufgenommen, dass sich der Projektschwerpunkt ausschließlich auf die Beratung armutsbedrohter Familien verlagerte. Insgesamt wurden im Projekt „KiZ+“ 950 Familien betreut und 887 erfolgreiche KiZ-Anträge gestellt. Daneben wurden zusätzlich 923 andere Leistungen mit Erfolg beantragt und 187 Teilnehmende in eine neue oder erweiterte Erwerbstätigkeit begleitet. Das Projekt „KiZ+“ endete im Dezember 2022 mit dem Auslaufen des Modellprogramms Akti(F) und soll nach Möglichkeit ab Sommer 2023 unter dem Programm „Akti(F) Plus“ eine Neuauflage finden.

5. Methodik der Begleitforschung zum Projekt „KiZ+“

Eine Begleitforschung zum Projekt „KiZ+“ wurde von der Autorin dieses Arbeitspapiers durchgeführt. Die Begleitforschung bestand aus zwei Teilen und bediente sich einer Mixed-Methods-Methodik. Zunächst wurde von Februar 2021 bis Januar 2022, das heißt für die Dauer eines Jahres, während aller Beratungsgespräche ein standardisierter Fragebogen ausgegeben, der von 314 (d.h. 47 %) der insgesamt 674 Projektteilnehmenden dieses Zeitraums beantwortet wurde. Des Weiteren fanden im März und April 2022 leitfadengestützte Online-Interviews mit 5 „KiZ+“-Beraterinnen/Beratern und 7 Projektteilnehmerinnen statt, die jeweils aufgezeichnet, transkribiert und mittels der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2022) ausgewertet wurden.

Der Fragebogen bestand aus 22 Items zu den Variablenkategorien Personenmerkmale, Lebenssituation, Projektteilnahme und Wissen zu Sozialleistungen. Aus den mehrheitlichen Abgaben zur Person und zur Lebenssituation ergab sich, dass die typische Projektteilnehmerin weiblich (62,5 %), im jungen Erwachsenenalter (40,5 %: 24-34 Jahre), Mutter junger Kinder (61 %: Kinder bis 3 Jahre) und verheiratet (58 %) war – alleinerziehend war etwa ein Fünftel der Projektteilnehmenden. Außerdem hatten 77,5 % der Projektteilnehmenden einen Migrationshintergrund und 59 % hatten keinen berufsbildenden oder höheren Abschluss. Die männlichen Projektteilnehmer arbeiteten mehrheitlich in Vollzeit (73 %), während die weiblichen Projektteilnehmerinnen zumeist in Teilzeit beschäftigt (26 %), nicht erwerbstätig (25 %) oder in Elternzeit (17,5 %) und nur zu 14 % in Vollzeit beschäftigt waren.

In den Interviews wurden insbesondere die Gründe für die bisherige Nichtinanspruchnahme des Kinderzuschlags vertieft und Anregungen erörtert, wie einkommensschwachen Familien die Beantragung des KiZ leichter gemacht werden könnte. Hierbei bestätigte sich die Annahme, dass strukturelle Hürden eine gewichtige Rolle bei der Nichtinanspruchnahme des KiZ spielen. Deshalb wird in der folgenden Ergebnisdarstellung ein Fokus auf die strukturellen Ursachen der Nichtinanspruchnahme des KiZ gelegt.

6. Ergebnisse der Begleitforschung zum Projekt „KiZ+“

Wie oben dargestellt, basierte die Begleitforschung zum Projekt „KiZ+“ auf einem Mixed-Methods-Ansatz, der einen standardisierten Fragebogen sowie teilstrukturierte Interviews umfasste. Im Folgenden werden zunächst ausgewählte zentrale Erkenntnisse aus der standardisierten Befragung aufgearbeitet, bevor anhand der Interviews näher beleuchtet wird, welche Schwierigkeiten Familien mit niedrigem Einkommen beim Zugang zum Kinderzuschlag erfahren und wie diese Hürden beseitigt werden könnten.

6.1. Zentrale Erkenntnisse aus dem Fragebogen

Der standardisierte Fragebogen sollte einen groben Überblick darüber geben, aus welchen Gründen der Kinderzuschlag von den Projektteilnehmenden vor ihrem ersten Kontakt mit den „KiZ+“-Beraterinnen/Beratern nicht in Anspruch genommen wurde. Hierzu wurde zunächst erhoben, welcher Anteil der Teilnehmenden den Kinderzuschlag vor der Projektberatung bereits kannte. Dies traf auf eine knappe Mehrheit von 173 oder 55 % der Teilnehmenden zu, während eine knappe Minderheit von 133 oder 42 % der Teilnehmenden angab, vor der Projektteilnahme keine Kenntnis vom KiZ gehabt zu haben (8 oder 2,5 % der Teilnehmenden machten zu diesem Item keine Angabe). Von denjenigen Teilnehmenden, die den KiZ zwar kannten, ihn aber bislang nicht beantragt hatten (146 bzw. 46,5 % der Teilnehmenden), wurden die in Tabelle 1 aufgeführten individuellen Gründe für die Nichtinanspruchnahme genannt.

Tabelle 1: Individuelle Gründe für die Nicht-Beantragung von KiZ

Warum haben Sie bisher keinen KiZ beantragt?*	n	%
Keine Angabe	56	38
Ich dachte, dass ich sowieso keinen Anspruch auf KiZ habe.	29	20
Die Antragstellung war mir zu komplex.	26	18
Ich wusste nicht, wo man KiZ beantragt.	25	17
Ich kam gar nicht auf die Idee, KiZ zu beantragen.	14	10
Sonstige Gründe (z.B. kein Bedarf)	14	10

* Mehrfachnennung möglich

Wie Tabelle 1 zeigt, spielten die in der wissenschaftlichen Literatur diskutierten individuellen Gründe für die Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen auch bei den Projektteilnehmenden von „KiZ+“ eine Rolle, insbesondere eine mangelnde Kenntnis der Zugangskriterien bzw. des Beantragungsprozesses sowie eine Überforderung mit der Antragstellung. Allerdings fällt auf, dass 38 % der Teilnehmenden zu diesem Item keine Angabe machten, was vermuten lässt, dass die wahre Bandbreite der vorliegenden Ursachen für die Nichtinanspruchnahme von KiZ

von diesem Fragebogen-Item nur unzureichend erfasst wurde. Ergänzend kann hierzu ein weiteres Item herangezogen werden, bei dem unpersönlich gefragt wurde, wo allgemein die wichtigsten Gründe für die Nicht-Nutzung von KiZ vermutet werden. Hieraus ergibt sich der Eindruck, dass neben individuellen Gründen wie Unwissenheit auch administrative und regulatorische Faktoren für die Nichtinanspruchnahme des KiZ verantwortlich sind. Hierzu gehört vor allem die Komplexität der Antragstellung und die geringe Verfügbarkeit individueller Beratungsmöglichkeiten, neben den für Laien teils schwer durchdringlichen Zugangskriterien zum KiZ (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Vermutete allgemeine Gründe für die Nicht-Beantragung von KiZ

Woran könnte es liegen, dass berechnigte Familien keinen KiZ beantragen?*	n	%
Viele kennen den KiZ gar nicht.	243	77
Die Antragstellung ist zu aufwändig.	112	36
Es gibt zu wenig Beratung zur KiZ-Antragstellung.	108	34
Die vorhandenen Informationen zum KiZ sind schwer zu verstehen.	82	26
Viele schämen sich, staatliche Hilfe in Anspruch zu nehmen.	71	23
Der KiZ ist zu niedrig, die Antragstellung lohnt sich nicht.	19	6
Sonstige Gründe	15	5
Keine Angabe	12	4

* Mehrfachnennung möglich

Insgesamt bestätigen die Ergebnisse des standardisierten Fragebogens die Annahme, dass die Nichtinanspruchnahme des Kinderzuschlags aus einem Konglomerat an individuellen, administrativen und regulatorischen Faktoren resultiert. Im Folgenden soll anhand der Interviews mit den „KiZ+“-Beraterinnen/Beratern und Projektteilnehmerinnen nachgezeichnet werden, inwiefern Familien die Beantragung von KiZ als schwierig erfahren und welche Maßnahmen ergriffen werden könnten, um diese Hürden aus dem Weg zu räumen und die Inanspruchnahme des KiZ weiter zu erhöhen. Dies würde insbesondere Kindern aus einkommensschwachen Familien zu Gute kommen, deren gesellschaftliche Teilhabe und Lebenschancen durch die Einkommensarmut ihrer Eltern beeinträchtigt sind.

6.2. Ergebnisse der Interviews

Die Interviews mit den „KiZ+“-Beraterinnen/Beratern und Projektteilnehmerinnen zeigten, dass administrative und regulatorische, d.h. strukturelle Hürden die Inanspruchnahme von KiZ in mehreren Stadien des Beantragungsprozesses erschweren. So kann eine juristisch geprägte Sprache in der schriftlichen Kommunikation mit Familien sowie die Erfordernis zahlreicher, dem KiZ-Antrag beizufügender Nachweise Familien überfordern, sodass sie keinen KiZ-Antrag stellen. Aber auch langwierige Beantragungsprozesse können eine demotivierende Wirkung

entfalten – vor allem, wenn parallellaufende Leistungsanträge die Leistungsbewilligung verzögern oder nach dem Ende eines Bürgergeldbezugs eine Wartezeit entsteht, bis arbeitende Familien KiZ-berechtigt werden. Diese zunächst abstrakten Erkenntnisse aus den Interviews mit den „KiZ+“-Beraterinnen/Beratern und betroffenen Familien sollen nun anhand von Interviewziten anschaulich gemacht werden.

6.2.1. Administrative Komplexität als Hürde bei der Antragstellung

Wie bereits aus dem Fragebogen ersichtlich wurde, erfahren viele Familien die Beantragung des Kinderzuschlags als komplex. Die betrifft zum einen die deutsche Amtssprache (vgl. Blaha 2017), die insbesondere für neu zugezogene Familien schwer verständlich sein kann, wie eine Person aus dem „KiZ+“-Beraterteam anmerkte:

Also, (...) von der Familienkasse schicken sie dann eine Liste, was alles fehlt – sie [die Familien] verstehen die Liste nicht. Und dann gehen sie zur Beratungsstelle, die wollen sich damit nicht befassen, schicken sie zu uns [zu „KiZ+“]. Und wir übersetzen dann, was eigentlich mit den einzelnen Begrifflichkeiten gemeint ist, in einfacher Sprache.

Neben sprachlichen Hürden werden auch die mit einem KiZ-Antrag verbundenen umfangreichen Nachweispflichten von den Familien als herausfordernd erfahren. Wie die Interviewpartnerinnen und -partner berichteten, kann die Vielzahl und Detailliertheit der dem Antrag beizufügenden Unterlagen mitunter dazu führen, dass Familien, die ohnehin am ‚Limit‘ sind, den mit der KiZ-Beantragung verbundenen administrativen Aufwand nicht zu stemmen vermögen und deshalb von der Beantragung absehen. Wie eine Mutter es formulierte:

Es ist halt immer nur, ja, ein bisschen schwierig, wenn man halt alleine mit dem Baby ist, immer das ganze Zeug rauszukopieren und ich hab manchmal halt so den Eindruck, die Anträge werden auch so gemacht, dass man überfordert ist und dass man aufgibt.

Eine andere Mutter erzählte von der Problematik, dass nachgeforderte Unterlagen zum Teil ein Neuausfüllen der Antragsformulare erforderlich machen können, wenn sich die zugrundeliegenden Verhältnisse im Laufe des Beantragungsprozesses geändert haben:

Dann fehlte immer was und dann schleppte sich das so durch und wir haben den [KiZ-Antrag], glaube ich, jetzt nochmal neu gestellt, weil es hat sich bei mir auch viel verändert, das große Kind ist ausgezogen und dann hat sich die Betreuung verändert. Dann musste man warten, bis die Beantragung da ist, dass man die Betreuungskosten für mich übernimmt (...) Und dann mussten wir halt ganz lange warten, bis da irgendwelche Bescheide sind und alles Mögliche. Und wir haben ihn [den KiZ-Antrag] jetzt grad nochmal gemacht und da müssten wir jetzt wahrscheinlich auch erst nochmal Wohngeld beantragen. Aber da ändert sich ja auch ständig was mit den ganzen Kosten. Mal sehen.

Die hier teilweise durchscheinende individuelle Überforderung mit der Antragstellung ist also letztlich strukturell bedingt, weil das gesamte deutsche Sozialsystem von dem Leitgedanken durchzogen ist, die Bedarfe von Leistungsberechtigten möglichst genau abbilden zu wollen, um eine gerechte Verteilung öffentlicher Mittel sicherzustellen. So werden beim Kinderzuschlag neben verschiedenen Einnahmearten auch diverse Ausgabeposten wie Wohnkosten einschließlich Heizkosten und Betriebskosten, Werbungskosten, Versicherungsbeiträge (beispielsweise für eine Kfz-Haftpflichtversicherung, eine private Krankenversicherung oder eine Riester-Rente) und Unterhaltszahlungen berücksichtigt. Auf diese Weise wird allerdings nicht nur für die Antragstellenden, sondern auch für die öffentliche Verwaltung ein erheblicher administrativer Aufwand generiert, der Zeit und Mittel bindet. Eine aus der Begleitforschung zum Projekt „KiZ+“ abgeleitete Handlungsempfehlung bezieht sich daher neben der Verwendung einer leicht verständlichen Schriftsprache auf eine Reduzierung der Nachweispflichten. Letztere könnte beispielsweise erreicht werden, indem auf der Ausgabenseite deutlich mehr Kostenarten pauschal berücksichtigt werden. Ein weiterer möglicher Schritt hin zur Reduzierung der administrativen Belastung von Antragstellenden und öffentlicher Verwaltung wäre die Einführung eines Kombi-Antrags für familienbezogene Leistungen, wie er im Rahmen des Onlinezugangsgesetzes (OZG) vorgesehen, aber noch nicht realisiert ist. Ein solcher Kombi-Antrag würde leistungsberechtigte Familien von der Notwendigkeit entlasten, Nachweise mehrmalig einzureichen. Außerdem bzw. alternativ könnte eine verbesserte digitale Behördeninfrastruktur es Familien ermöglichen, Behörden zum Abruf erforderlicher Daten von anderen Behörden zu ermächtigen, ohne dass von den Familien Einzelnachweise herausgesucht, kopiert bzw. eingescannt bzw. ausgedruckt und versandt werden müssten. Letzteres setzt nicht zuletzt eine technische Ausstattung voraus, die viele Familien nicht besitzen. Eine alleinerziehende Mutter, die im Rahmen der Begleitforschung zum Projekt „KiZ+“ interviewt wurde, brachte die für sie frustrierenden Auswirkungen des aktuell mangelnden Datenaustauschs zwischen Behörden wie folgt auf den Punkt:

Dann reicht es nicht aus, dass man (...) als alleinerziehend gilt, das steht ja auf der Gehaltsabrechnung drauf, dass ich Steuerklasse 2 hab. Dann wollen die doch wieder ein extra Bestätigung vom Rathaus und ne erweiterte Meldebescheinigung und das sind erstens Kosten und zweitens (...) empfinde ich [das] dann halt immer als Schikane (...), weil eigentlich schon alles auf dem Tisch liegt.

6.2.2. Verzögerte Leistungsbewilligung durch interdependente Sozialleistungen

Eine weitere administrative Hürde bei der Beantragung von KiZ, die in den Interviews zur Sprache kam, betrifft die wechselseitige Abhängigkeit verschiedener Sozialleistungen voneinander und damit die häufig auftretende Notwendigkeit, mehrere Leistungsanträge parallel zu stellen – was aufwändig ist, aber auch die Dauer bis zur Bewilligung von KiZ erheblich in die Länge

ziehen kann. So bilden beispielsweise das Wohngeld und der KiZ vorrangige Leistungen vor (auch ergänzendem) Bürgergeld. Somit ist neben einem KiZ-Antrag in vielen Fällen auch ein Wohngeld-Antrag zu stellen, bevor darüber entschieden werden kann, ob mittels der beiden Sozialleistungen eine Hilfebedürftigkeit im Sinne des SGB II vermieden werden kann. Außerdem werden bei der Ermittlung des Haushaltseinkommens auch Unterhaltszahlungen berücksichtigt – werden diese von einem getrennt lebenden Elternteil nicht gezahlt, ist unter Umständen ein Antrag auf Unterhaltsvorschuss beim Jugendamt zu stellen, bevor ein KiZ-Bescheid ergehen kann. Ebenso kann für frischgebackene Eltern Kindergeld (als Grundvoraussetzung für den KiZ-Bezug) oder aber für in Ausbildung befindliche Kinder BAföG zu beantragen sein, bevor feststellbar ist, ob ein familiärer Bedarf besteht, der durch den Kinderzuschlag und gegebenenfalls Wohngeld gedeckt werden kann. Hierzu ein Zitat aus dem Kreis der interviewten „KiZ+“-Beraterinnen/Berater:

Also, das Jobcenter schickt Menschen zu uns und sagt: ‚Also bitte KiZ und Wohngeld beantragen‘. Also hängt Wohngeld eigentlich auch da dran. So, und dann stellen Sie einen Kinderzuschlagsantrag, dann sagt die Familienkasse: ‚(...) Gibt es einen Unterhalt für die Kinder?‘, wenn es eine alleinerziehende Person ist. Wenn nein, müssen Sie belegen, wieso und warum. Oder Sie müssen den Unterhaltsvorschuss beantragen (...). Dann gibt es Abfragen (...), wenn jemand zum Beispiel in der Ausbildung ist oder wir haben Kinder in der Familie, die in Ausbildung sein könnten oder die studieren könnten, dann ist der Nachweis notwendig von der Familienkasse aus, dass ein BAföG-Antrag gestellt wurde (...). Und dann haben Sie schon einen ganzen Strauß.

Für die antragstellenden Familien haben die oben beschriebenen Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Sozialleistungen bzw. Leistungsanträgen zur Folge, dass durch das Warten auf Bescheide anderer Behörden erhebliche Verzögerungen bei der Bewilligung von KiZ auftreten können. Dies wiederum resultiert in teils drastischen vorübergehenden finanziellen Engpässen, da häufig keine Rücklagen vorhanden sind, um die Zeit bis zur rückwirkenden Auszahlung des KiZ zu überbrücken. Hierzu die Schilderung einer Projektteilnehmerin...

Der [KiZ-Antrag] konnte bis jetzt noch nicht ausgeführt werden, weil das mit dem Wohngeld so lange gedauert hat. (...) Ja, das haben wir gleichzeitig im Juni letztes Jahr gestellt und (...) die Bestätigung vom Wohngeld hab ich erst dieses Jahr im Januar, Februar bekommen tatsächlich.

...und einer Person aus dem „KiZ+“-Beraterteam:

Wenn das Wohngeld nach einem Jahr endlich mal durch ist und sie bekommen die Summe auf einmal ausbezahlt, 3.000, 4.000 Euro, (...) dann sind die happy. Aber es dauert wirklich teilweise ein Jahr und das ist ein Kampf, ein Kampf ist das.

Besonders problematisch ist eine lange Bearbeitungsdauer von KiZ-Anträgen aufgrund langer Bearbeitungszeiten anderer Behörden auch deshalb, weil KiZ oder Wohngeld beziehende Familien seit dem „Gute-KiTa-Gesetz“ von 2019 die Befreiung von KiTa-Gebühren beantragen

können und weil ohne KiZ (oder Bürgergeld bzw. Sozialgeld, Sozialhilfe, Wohngeld oder Asylbewerberleistungen) kein Anspruch auf Leistungen für Bildung und Teilhabe besteht, die – trotz ihrer dokumentierten Schwächen (vgl. Dehmer, Puls & Rock 2016) – die finanzielle, soziale und kulturelle Benachteiligung von Kindern einkommensschwacher Eltern bis zu einem gewissen Grad abzumildern vermögen. Solange kein KiZ-Bescheid vorliegt, können diese Vorteile nicht genutzt werden, wie zwei Projektteilnehmerinnen schilderten:

[BuT-Leistungen] kann ich ja nicht [in Anspruch nehmen], weil ich dazu mindestens KiZ bekommen müsste oder irgendwas vom Jobcenter. Über das streiten sie sich ja noch, und daher musste ich jetzt auch den Schwimmkurs, den ich endlich gekriegt habe für mein Kind, auch selber bezahlen.

Weil ich habe meine Kinder beim Mittagessen und in der Musikschule und dann dreimal hat die Musikschule mir gesagt, „Wir brauchen Geld und das dauert zu viel Zeit“.

Wie die obigen Ausführungen zeigen, wäre eine Kindergrundsicherung wie die von der aktuellen Ampel-Koalition geplante ein sinnvolles Instrument, um die sozialen und kulturellen Teilhabechancen von Kindern aus einkommensarmen Familien zu erhöhen. Es bleibt zu hoffen, dass die Koalition in der Lage sein wird, ihr Gesetzesvorhaben, an dem fünf Ministerien mitwirken, zeitnah auf den Weg zu bringen.

6.2.3. Faktische Wartezeit nach einem Grundsicherungsbezug

Eine letzte administrative Hürde, die in den Interviews zur Sprache kam und die vor allem Personen betrifft, die aus dem Grundsicherungsbezug heraus eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, ist die Ermittlung des Haushaltseinkommens auf Basis der vorangegangenen sechs Monate, was nach einem Bürgergeldbezug mit einem rechnerischen Monatseinkommen von 0 Euro faktisch zu einer Wartezeit von oftmals 4-6 Monaten führt, bis KiZ bezogen werden kann. Zwar ist in dieser Übergangsphase der Bezug von ergänzendem Bürgergeld möglich, was allerdings mit einem weiteren Leistungsantrag verbunden und zudem nicht immer bekannt ist, da in den Jobcentern nach dem Austritt aus dem Bürgergeld keine standardmäßige Leistungsberatung erfolgt. Die hierdurch begünstigte Unkenntnis vorhandener Leistungsangebote erschwert einkommensschwachen arbeitenden Familien den Übergang von der Grundsicherung in eine existenzsichernde Erwerbstätigkeit erheblich, wie das Beispiel einer interviewten Alleinerziehenden sehr anschaulich verdeutlicht:

Also, wir haben den [KiZ-]Antrag gestellt und der wurde abgelehnt, weil, also man muss da irgendwie ein halbes Jahr vorher (...) nachweisen. Und ja, ich hatte gerade angefangen zu arbeiten und einen festen unbefristeten Vertrag bekommen und konnte das [den KiZ] aber nicht bekommen, weil ich im letzten halben Jahr Hartz IV bekommen hatte. Das heißt, um einen

neuen Antrag zu machen, (...) musste ich noch sechs Monate warten, (...) bevor die überhaupt mal geguckt haben, ob das berechenbar ist.

Nicht zuletzt macht die Berechnung des Haushaltseinkommens im Sechsmonatsdurchschnitt es antragstellenden Familien schwer, vorauszuberechnen, ab welchem Monat die Mindesteinkommensgrenze erreicht wird und ein KiZ-Anspruch eintritt. Um keinen möglichen Bezugsmonat verstreichen zu lassen, müssten manche Familien deshalb nach Beendigung eines Bürgergeldbezugs jeden Monat einen KiZ-Antrag stellen, bis die Bewilligung erfolgt. Dies scheint in der Praxis auch tatsächlich teilweise so gehandhabt zu werden, sofern die betroffenen Familien diesen Mechanismus überhaupt verstehen. Auf diese Weise wird ein erheblicher administrativer Aufwand generiert – nicht nur für die Familien, sondern auch für die Familienkasse. So berichtete eine „KiZ+“-Beraterin:

Also, ich bekam dann von der Familienkasse gesagt, „Ja also, wenn das der Fall ist, dann würde ich jeden Monat einen neuen Antrag stellen.“ (...) Das ist clever, dann wird der auch irgendwann bewilligt, aber das System ist halt Quatsch. Also welche Familie weiß schon, dass sie jetzt also jeden Monat einen neuen Antrag stellen muss, bis er dann endlich durchgeht?

Auch beim Austritt aus dem Grundsicherungsbezug hat die aus dem Sechsmonatsrahmen resultierende Wartezeit mitunter zur Folge, dass arbeitenden Familien kindbezogene Vergünstigungen wie der Erlass von KiTa-Gebühren oder BuT-Leistungen entgehen. Wie die oben zitierte „KiZ+“-Beraterin weiter ausführte:

Also, theoretisch müssten die weiterhin dann aufstocken mit Hartz IV und dann über das Hartz IV schauen, dass sie die KiTa übernommen bekommen oder so, aber (...) die werden dahingehend nicht beraten. Die Leute, die wissen das nicht.

Insgesamt führt der nach einem Grundsicherungsbezug erst mit Verzögerung eintretende KiZ-Anspruch also nicht selten dazu, dass Eltern, die den Leistungsbezug verlassen und eine Beschäftigung aufnehmen, weniger Einkommen zur Verfügung haben als zuvor. Hiervon berichteten in den Interviews mehrere – insbesondere alleinerziehende – Projektteilnehmerinnen, zum Beispiel:

Ich hatte tatsächlich verzweifelt schon überlegt, nicht mehr zu arbeiten, weil man plötzlich ganz viele Sachen nicht mehr hatte oder neu beantragen musste. (...) Und jetzt ich mit meinem Einkommen definitiv sogar noch ein bisschen unter dem Hartz-IV-Satz bin. Ich mit nem Kind. (...) Ich bin chronisch krank und habe dann für die Medikamentenbefreiung (...) die Kosten halt [geltend gemacht]. (...) Und dieser Selbstbehalt (...) liegt glaub' ich bei über 200 Euro, die ich jetzt plötzlich selber zahlen muss. Und dann frage ich mich, ja, warum gehe ich denn dann noch arbeiten? (...) Das kann's einfach nicht sein. Ich muss viel mehr zahlen als vorher, aber ich habe nicht mehr Geld.

Im Endeffekt hab ich (...) ich glaube weniger Geld als zuvor und dann hat man auch ehrlich gesagt gar keine Lust mehr irgendwie, sich ja, (...) den Arsch aufzureißen und dann habe ich auch schon gesagt, wie wird es dann enden, wenn jetzt mein Zweiter irgendwann mal in die Schule kommt? Dann habe ich die doppelten Kosten, kann aber trotzdem nicht mehr arbeiten, weil ja trotzdem diese Kernzeitbetreuung nur bis 15:00 Uhr geht, obwohl ich sie länger bräuchte.

Finanziell habe ich eher das Gefühl, als hätte ich weniger Geld wie zu der Zeit, wo ich zu Hause gesessen habe, weil ich muss natürlich mehr tanken fahren, weil ich natürlich auch zur Arbeit fahren muss. Und dann hab ich ja die Kosten von der Tagesmutter – das Erste, was ich selbst zahlen muss. Dann habe ich die Grundschulbetreuung, die ich selbst bezahlen muss. (...) Aber dann wiederum kriegt man eigentlich so einen Schlag ins Gesicht von jeder Ecke: Das wird nicht bezahlt und das wird nicht bezahlt und das gehört nicht dazu. Und also, da fühle ich mich schon ehrlich gesagt ein bisschen im Stich gelassen.

Diese Eindrücke aus der Praxis der KiZ-Beratung verdeutlichen eindrücklich, dass gerade nach Beendigung eines Bürgergeldbezugs eine individuelle Beratung unabdingbar wäre, die arbeitende Eltern mit geringem Einkommen über weitere unterstützende Leistungen informiert und dadurch eine tatsächliche finanzielle Besserstellung gegenüber dem vorherigen Leistungsbezug sicherstellt. Außerdem wäre es wichtig, den ohnehin mit einer erheblichen persönlichen und familiären Umstellung verbundenen Übergang von der Grundsicherung in den Arbeitsmarkt unbürokratischer zu gestalten, indem der Kinderzuschlag – wie bereits während der Corona-Pandemie – lediglich auf Basis der letzten Gehaltsabrechnung oder gar eines neu abgeschlossenen Arbeitsvertrags gewährt wird und darauf aufbauende Leistungen wie BuT oder die Befreiung von KiTa-Gebühren zunächst ohne Neuantrag weitergeführt werden. Die gegenwärtige Situation, in der das Gegenteil der Fall ist, erfahren viele aus dem Grundsicherungsbezug ausscheidende Eltern als äußerst belastend, wie eine Projektteilnehmerin erzählte:

Der Kinderzuschlag, Kindergarten, Tagesmutter – also, ich muss eigentlich alles komplett neu wieder beantragen und ich finde, das ist schon einfach nur ein Papierkrieg und ich bin eigentlich auch ein Typ, der sein Zeug sehr, sehr schnell erledigt (...) aber ich bin ehrlich, seit ich mich da über jegliche Sachen aufregen muss, (...) also, ich bin einfach nur enttäuscht.

6.2.4. Mehrwert einer individuellen Leistungsberatung

Vor diesem Hintergrund wurde die durch „KiZ+“ bereitgestellte persönliche Leistungsberatung von den interviewten Projektteilnehmerinnen als wichtig und unterstützend erfahren, weil durch die Zusammenarbeit mit der Familienkasse ebenso wie durch die Verfahrenkenntnis dem „KiZ+“-Beraterteam offene Fragen schnell geklärt und die Wahrscheinlichkeit eines ablehnenden Bescheids reduziert werden konnte. In den Worten einer Projektteilnehmerin:

Hab ich das vergessen, nachzureichen. Das hat vier Monate gedauert und sie [von „KiZ+“] hat dann einfach ihren Kollegen da angerufen, wo sie kennt von der Kindergeldstelle und dann hat sie gesagt, „Ja, das ist schon alles in Bearbeitung, (...) die Unterlagen kriegst du nächste Woche.“ Ist ja wunderbar, dann muss sie einfach anrufen und es läuft.

Außerdem konnten die mit der KiZ-Antragstellung verbundenen administrativen Hürden für die teilnehmenden Familien durch Unterstützung beim Ausfüllen der Antragsformulare bzw. beim Beschaffen, Ordnen, Vervielfältigen und Versenden von Unterlagen deutlich herabgesetzt werden, wie aus der persönlichen Erfahrung einer Projektteilnehmerin hervorgeht:

Ich bin froh, dass es Hilfen gibt, also egal ob es die [„KiZ+“-Beraterin] oder auch von der Stiftung der Herr [xy ist], der mir da echt hilft, auch mit Anträgen oder gerade diese Widersprüche beim Jobcenter, die da gelaufen sind (...). Also ich glaube, wäre da jemand für mich nicht da gewesen, vor allem, weil ich halt in dem Punkt (...) in ein Loch gefallen bin, weil ich mich einfach im Stich gelassen gefühlt habe...

Nicht zuletzt erfuhren viele Familien im Rahmen des Projekts „KiZ+“ zum ersten Mal von familienbezogenen Leistungen, die speziell von arbeitenden Eltern bezogen werden können, ohne in den Rechtskreis SGB II zu geraten. Hierdurch verbesserte sich die finanzielle Situation und Lebensqualität der teilnehmenden Familien merklich. Laut einer internen statistischen Auswertung des Projekts „KiZ+“ erhielten 656 Familien durch die Projektteilnahme erstmalig eine Sozialleistung zusätzlich zu ihrem Einkommen, was insbesondere den Teilhabe- und Lebenschancen ihrer Kinder zu Gute kommt und als großer Projekterfolg bewertet werden kann. Insofern ist eine wesentliche Erkenntnis aus der hier dokumentierten Begleitforschung zum Projekt „KiZ+“, dass eine persönliche, auf individuelle Bedürfnisse zugeschnittene und rechtskreisübergreifende Leistungs- und Antragsberatung für Familien mit geringem Einkommen dauerhaft angeboten werden sollte. Einer der interviewten „KiZ+“-Berater schilderte diese Vision sehr plastisch:

Wenn man so Vermittlungsinstanzen schaffen würde, (...) dass man weiß, da gibt es so eine Stelle, das ist sowas wie eine Ausfüllhilfe und die tritt dann zum Beispiel aber auch mal in Kontakt mit einem Wohngeldamt oder mit einer Familienkasse oder so, dass man praktisch so eine Anlaufstelle hat, wo man sagt, „Okay, ich kann da hingehen, da kann man mir helfen bei meinen Unterlagen und von dort aus wird dann praktisch auch wieder so ein bisschen der Kontakt gepflegt zu den verschiedenen Stellen oder mal geschaut, ob die vielleicht sich untereinander dann nochmal... ‘Sowas, find’ ich, bräuchte man.

7. Fazit

In einer Zeit, in der etwa 9 Millionen oder ein Viertel aller Erwerbstätigen in Deutschland einen Niedriglohn⁴ verdienen (Grabka & Schröder 2019) und selbst eine Vollzeitbeschäftigung die Sicherstellung des Lebensunterhalts nicht immer garantiert, muss ein starkes gesellschaftliches Interesse daran bestehen, den Bekanntheitsgrad und die Inanspruchnahme existenzsichernder Sozialleistungen zu erhöhen. Ein besonderes Augenmerk sollte dabei familienbezogenen Leitungen gelten, da sich elterliche Armut häufig negativ auf die Bildungschancen, Gesundheit und soziale Teilhabe von Kindern auswirkt (Laubstein et al. 2016). Das Projekt „KiZ+“ (2020-2022) der PHOENIX Beschäftigung und Bildung e.G. in Zusammenarbeit mit der Familienkasse Baden-Württemberg Ost und West nahm sich der Herausforderung an, bedürftige Familien außerhalb des SGB-II-Leistungsbezugs ausfindig zu machen und umfassend zum Kinderzuschlag und verwandten Leistungen wie zum Beispiel Wohngeld, KiTa-Gebührenbefreiung, Leistungen für Bildung und Teilhabe oder Unterhaltsvorschuss zu beraten. Da man sich hierbei auf unbekanntes Terrain begab – wie kommt man eigentlich in Kontakt mit Familien, die bedürftig sind, aber noch keine Sozialleistungen beziehen? – kann die ‚Abschlussbilanz‘ von 950 teilnehmenden Familien, von denen 656 zum ersten Mal staatliche Hilfen erhielten, als großer Erfolg gewertet werden. Zu diesem Erfolg trug neben dem ausgeprägten persönlichen Engagement des „KiZ+“-Beraterteams und der Zusammenarbeit mit der Familienkasse auch die Einbindung lokaler Behörden, Einrichtungen und Initiativen als Multiplikatoren bei.

Aus der Begleitforschung zum Projekt „KiZ+“, die aus einer zwölf Monate währenden standardisierten Befragung nebst Interviews mit „KiZ+“-Beraterinnen/Beratern und Projektteilnehmerinnen bestand, ergab sich, dass die Gründe für die Nichtinanspruchnahme des Kinderzuschlags sowohl individueller als auch struktureller Natur sind. So wird der KiZ vordergründig vor allem deshalb nicht in Anspruch genommen, weil geringverdienende Familien ihn nicht kennen oder mit der Antragstellung überfordert sind. Bei näherem Hinsehen ist diese Unkenntnis und Überforderung aber auch zum Teil auf ein Sozialsystem zurückzuführen, in dem Leistungen nicht automatisch zuerkannt werden, die Behördensprache teils stark von der Alltagssprache abweicht, Bedarfe aufwändig anhand von Einzelnachweisen und komplexen Leistungsformeln ermittelt werden, ein Datenaustausch zwischen Behörden häufig an datenschutzrechtlichen Bestimmungen und mangelnder Digitalisierung scheitert, existenzsichernde Leistungen in eine Vielzahl interdependenter, aber unterschiedlich strukturierter Leistungsregime aufgegliedert sind und eine kostenlose, rechtskreisübergreifende Leistungsberatung, wie sie beispielsweise beim Austritt aus dem Bürgergeldbezug sinnvoll wäre, kaum institutionell verankert ist.

⁴ Als Niedriglohn gilt ein Bruttolohn von weniger als 2/3 des Medianlohns aller Beschäftigten.

Da die Nichtinanspruchnahme des KiZ und anderer familienbezogener Leistungen mutmaßlich Hunderttausende Kinder in der Armutsfalle verharren lässt, ist es von großer Dringlichkeit, die verfügbaren Hilfeleistungen für arme arbeitende Familien leichter zugänglich zu machen. Aus der in diesem Arbeitspapier dargestellten Begleitforschung zum Projekt „KiZ+“ ergaben sich hierzu fünf Handlungsansätze:

- Verwendung einer einfachen Sprache im Schriftverkehr,
- Reduzierung von Auskunfts- bzw. Nachweispflichten,
- Einführung einer Kombi-Leistung für Familien,
- Entbürokratisierung des Übergangs vom Bürgergeld in eine nicht existenzsichernde Beschäftigung,
- Institutionalisierung einer kostenlosen, rechtskreisübergreifenden Leistungsberatung, insbesondere beim Austritt aus dem Rechtskreis SGB II.

Bis zur Verwirklichung dieser Ansätze bleibt zu hoffen, dass die im Projekt „KiZ+“ erprobte und bewährte Beratung für Familien ab dem Sommer 2023 unter dem ESF-Programm „Akti(F) Plus“ unter neuen Vorzeichen fortgeführt werden kann.

Literatur

- Becker, I., & Hauser, R. (2005). Dunkelziffer der Armut: Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen. Berlin: Edition Sigma.
- Blaha, M. (2017). Nur für Eingeweihte? Das Amt und seine Sprache. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 14-15/2017, 29-35.
- Blömer, M., Bonin, H., & Stichnoth, H. (2016). Evaluation von Reformoptionen für eine verbesserte materielle Absicherung von Kindern: Endbericht (Gutachten für die Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion). Mannheim: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.
- BMFSFJ (2017). Familienreport 2017: Leistungen, Wirkungen, Trends. Berlin.
- Böhmer, M., & Steiner, M. (2008). Kinderzuschlag: Gesetzliche Regelung und Möglichkeiten zur Weiterentwicklung (Dossier der Prognos AG im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend). Berlin.
- Böhnke, P., Fischer-Neumann, M., & Zölch, J. (2022). Einmal arm, immer arm? Zur intergenerationalen Transmission von Armutsrisiken. In K. Marquardsen (Hrsg.), *Armutsforschung: Handbuch für Wissenschaft und Praxis* (S. 63-175). Baden-Baden: Nomos.
- Bonin, H., Sommer, E., Stichnoth, H., & Buhlmann, F. (2018). Expertise: Arbeitsangebotseffekte einer Reform des Kinderzuschlags (IZA Research Report 85). Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit.
- Bruckmeier, K., Mühlhan, J., & Peichl, A. (2018). Mehr Arbeitsanreize für einkommensschwache Familien schaffen (IAB-Forum 24. Januar 2018). <https://www.iab-forum.de> [04.01.2023].
- Bruckmeier, K., Mühlhan, J., & Wiemers, J. (2018). Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich stärken: Ansätze zur Reform von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag (IAB-Forschungsbericht 09/2018). Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Bruckmeier, K., & Wiemers, J. (2018). Benefit Take-Up and Labor Supply Incentives of Interdependent Means-Tested Benefit Programs for Low-Income Households. *Comparative Economic Studies*, 60(4), 583-604.
- Dehmer, M., Puls, J., & Rock, J. (2016). Das Bildungs- und Teilhabepaket: Eine Misserfolgsgeschichte – Bürokratische Hürden und fehlende Mittel reduzieren Bildungschancen. *Soziale Sicherheit*, 10-11/2016, 400-408.
- Der Paritätische Gesamtverband (2022). Zwischen Pandemie und Inflation: Paritätischer Armutsbericht 2022. Berlin.
- Destatis (2021). Tabelle „Bevölkerung: Deutschland, Stichtag, Altersjahre“, 31. Dezember 2021. <https://www.destatis.de> [04.01.2023].

- Grabka, M., & Schröder, C. (2019). Der Niedriglohnsektor in Deutschland ist größer als bislang angenommen (DIW Wochenbericht 14/2019). Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.
- IfD Allensbach (2012). Akzeptanzanalyse I: Staatliche Familienleistungen aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger – Kenntnis, Nutzung und Bewertung (Abschlussbericht). Allensbach.
- Jackwerth-Rice, D., & Simon, M. (2022a). Die Nichtinanspruchnahme von Kurzarbeitergeld während der Corona-Pandemie. *Sozialer Fortschritt*, 71(99), 1-19.
- Jackwerth-Rice, D., & Simon, M. (2022b). Hürden bei der Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld während der Corona-Pandemie (DIFIS-Impuls 2022/5). Duisburg/Bremen: Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung.
- Kull, J., & Wolff, M. (2021). Evaluation der Inanspruchnahme des Bildungs- und Teilhabepakets in Baden-Württemberg. Stuttgart: Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration Baden-Württemberg.
- Laubstein, C., Holz, G., & Seddig, N. (2016). Armutfolgen für Kinder und Jugendliche: Erkenntnisse aus empirischen Studien in Deutschland. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Mayring, Philipp (2022). Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken. Weinheim/Basel: Beltz.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2020). Tabelle „Kinderzuschlag: Bestand, Berechtigte und Kinder im Jahresverlauf“, Dezember 2020. <https://statistik.arbeitsagentur.de> [04.01.2023].
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2021). Tabelle „Kinder in Bedarfsgemeinschaften (Monatszahlen)“, Dezember 2021. <https://statistik.arbeitsagentur.de> [04.01.2023].
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2022). Tabelle „Kinderzuschlag: Bestand, Berechtigte und Kinder im Jahresverlauf“, November 2022. <https://statistik.arbeitsagentur.de> [04.01.2023].
- Van Oorschot, W. (1991). The Non-take-up of Social Security Benefits in Europe. *Journal of European Social Policy*, 1(1), 15-30.