

Gutachten

# Familienförderung: Sachleistungen

Endbericht

Erstellt vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)

## Autoren:

Maximilian Blömer

Dr. Holger Stichnoth

## Auftraggeber:

Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion

z. Hd. Dr. Eva-Maria Mädje

Referentin für Sozialpolitik

Platz der Republik 1

11011 Berlin

Mannheim, 26. Juli 2016

# ZEW

Zentrum für Europäische  
Wirtschaftsforschung GmbH

Ansprechpartner:  
Dr. Holger Stichnoth

L 7, 1 · 68161 Mannheim

Postfach 10 34 43  
68034 Mannheim

E-Mail [stichnoth@zew.de](mailto:stichnoth@zew.de)  
Telefon +49 621-1235-362  
Telefax +49 621-1235-4220

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Untersuchungsgegenstand</b>	<b>4</b>
2.1	Sachleistungen und Kostenparameter . . . . .	4
2.2	Empfänger der Leistungen . . . . .	5
2.3	Zielgrößen . . . . .	7
<b>3</b>	<b>Methodisches Vorgehen</b>	<b>7</b>
3.1	Datenbasis . . . . .	7
3.2	ZEW-Mikrosimulationsmodell . . . . .	9
<b>4</b>	<b>Einrichtungsbesuch und Anspruch auf Sachleistungen</b>	<b>10</b>
<b>5</b>	<b>Kosten für die Sachleistungen</b>	<b>14</b>
5.1	Vergleich der Szenarien . . . . .	14
5.2	Detaillierte Darstellung nach Szenario . . . . .	16

## Abbildungsverzeichnis

1	Einrichtungsbesuch nach Alter, Anteil (%) . . . . .	11
2	Kinder (Tsd.) mit Anspruch nach Altersgruppen und Szenarien	13
3	Einrichtungsbesuch nach Altersgruppen, Anteil (%) – SQ .	13
4	Summe der Kosten (Mrd. €) nach Szenarien . . . . .	14
5	Kosten (Mrd. €) nach Altersgruppen und Szenarien . . . . .	15

## Tabellenverzeichnis

1	Gegenüberstellung Datengrundlage, Anzahl Kinder (Tsd.) nach Einrichtung . . . . .	9
2	Kinder mit Transferbezug nach Altersgruppen und Einrichtung	11
3	Kosten der Sachleistungen nach Alter und Einrichtung - SQ	17
4	Kosten der Sachleistungen nach Alter und Einrichtung - B .	18
5	Kosten der Sachleistungen nach Alter und Einrichtung - B1	18
6	Kosten der Sachleistungen nach Alter und Einrichtung - B3b	19
7	Kosten der Sachleistungen nach Alter und Einrichtung - W3a 0% . . . . .	20

8 Kosten der Sachleistungen nach Alter und Einrichtung - Alle 21

# 1 Einleitung

Die Bundestagsfraktion der Grünen hat im Dezember 2015 das ZEW beauftragt, mithilfe von Simulationsrechnungen Reformoptionen für eine verbesserte materielle Absicherung von Kindern zu untersuchen (Blömer et al., 2016).

Nach diesem Blick auf die Geldleistungen wird im vorliegenden Gutachten abgeschätzt, welche Kosten es verursachen würde, bestimmte Sachleistungen, die derzeit über den Regelbedarf und das Bildungs- und Teilhabepaket abgesichert werden, direkt bereitzustellen. Konkret geht es um den persönlichen Schulbedarf, die Lernförderung, das Mittagessen an Kitas, Schulen und in der Kindertagespflege und Angebote aus dem Bereich Freizeit/Kultur/Vereine. Annahmegemäß werden die Sachleistungen an den von den Kindern besuchten Einrichtungen erbracht. Dadurch sollen der Zugang erleichtert und Kostenvorteile erschlossen werden.

Wie bereits im Geldleistungs-Projekt beruhen die Analysen auf dem ZEW-Mikrosimulationsmodell (Rechtsstand 2016) und den Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP). Das Ergebnismodul des Modells wurde erweitert, um bei den Empfängerzahlen nach dem Alter der Kinder und der von ihnen besuchten Einrichtung (Krippe, Kindergarten, Schule) unterscheiden zu können.

Zur Berechnung der fiskalischen Kosten werden die mit dem ZEW-Modell simulierten Empfängerzahlen mit von der Auftraggeberin vorgegebenen Kostenparametern verknüpft. Dabei wird berücksichtigt, dass sich durch Reformen bei den Geldleistungen auch die Zahl der Kinder in der Grundsicherung oder in Haushalten, die Wohngeld und/oder Kinderzuschlag erhalten, und damit der Kreis der Empfänger der Sachleistungen, verändern.

## 2 Untersuchungsgegenstand

### 2.1 Sachleistungen und Kostenparameter

Untersucht werden vier Gruppen von Sachleistungen, die derzeit über den Regelbedarf und das Bildungs- und Teilhabepaket abgesichert werden:

1. Persönlicher Schulbedarf in drei Varianten,

2. Lernförderung,
3. Mittagessen an Kitas, Schulen und in der Kindertagespflege,
4. Freizeit/Kultur/Vereine.

Die verwendeten Kostenparameter lauten wie folgt:

**1. Persönlicher Schulbedarf:** Für Schulkinder in folgenden Varianten:

- Variante 1: 111 € (100 € pro Jahr + Ausgleich der Teuerungsrate seit 2008: 11,3%)
- Variante 2: 132 € (Vorschlag 1 Diakonie Niedersachsen)
- Variante 3: 153 € (Vorschlag 2 Diakonie Niedersachsen)

**2. Lernförderung:** Für Schulkinder unter 10 Jahren wird unterstellt, dass jedes 20. Kind Lernförderung benötigt; also pro Kopf im entsprechenden Lebensalter 4,35 € pro Monat. Für Schulkinder ab 10 Jahren wird unterstellt, dass jedes fünfte Kind Lernförderung benötigt; also pro Kopf im entsprechenden Lebensalter 17,40 € pro Monat.

**3. Mittagessen:** Fünf Euro pro Mahlzeit. Die Zahl der Mahlzeiten ist annahmegemäß gleich der Anzahl der Schultage pro Jahr. Dieses Gutachten geht von 190 Schultagen pro Jahr aus, an denen Mittagessen gewährt wird und kalkuliert damit ein Betrag von 950 € pro Jahr. Bei Kindergärten und U3-Betreuungseinrichtungen wird dieser Jahresbetrag ebenfalls verwendet. Von den fünf Euro wird kein Elternbeitrag abgezogen.

**4. Freizeit/Kultur/Vereine:** 34 € pro Monat. Der Wert ergibt sich aus folgender Überschlagsrechnung: 40 € pro Jahr für die Mitgliedschaft in einem Sportverein, 22,20 € pro Monat für den Musikschulunterricht in der Gruppe und 8 € pro Monat für die Leihgebühr eines Instruments. Es wird von einer 100%igen Inanspruchnahme aller drei Angebote ausgegangen. Bei den simulierten Kosten handelt es sich deswegen um eine Kostenobergrenze.

## 2.2 Empfänger der Leistungen

Dieses Gutachten schätzt die Kosten für die öffentliche Hand ab, die bei einer Bereitstellung der Sachleistungen zu den genannten Kosten entstehen

würden. Dabei werden verschiedene Reformszenarien für eine verbesserte materielle Absicherung von Kindern betrachtet, die einen Einfluss auf die Größe der potentiellen Empfängergruppe haben.

**Status quo:** Ein erstes Szenario beruht auf der Zahl der Anspruchsberechtigten im Rechtsstand 2016: Mit welchen Kosten für die öffentliche Hand wäre zu rechnen, wenn die vier oben genannten Leistungen kostenfrei allen Kindern zur Verfügung gestellt würden, die heute bereits Anspruch auf Leistungen für Bildung und Teilhabe haben, und tatsächlich alle Kinder diese Leistungen in Anspruch nehmen würden? Es wird also die Gesamtzahl der Kinder in ALG II-, Wohngeld- oder Kinderzuschlags-Haushalten ermittelt, nicht die Zahl der Kinder, die derzeit Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket in Anspruch nehmen.

In kontrafaktischen Szenarien werden Reformen bei den Geldleistungen betrachtet. Dadurch verändert sich auch die Zahl der Kinder, die Anspruch auf die Sachleistungen haben. Die kontrafaktischen Szenarien stammen aus dem Vorgängerprojekt „Evaluation von Reformoptionen für eine verbesserte materielle Absicherung von Kindern“ (Blömer et al., 2016); die Kürzel für die Szenarien wurden von dort übernommen.

**Szenario B:** Automatische Auszahlung des Kinderzuschlags über das Finanzamt, Abschaffung der Mindesteinkommensgrenze, Anpassung der Bemessungsgrenze an das Unterhaltsrecht.

**Szenario B1:** Zusätzlich Abschaffung der Höchsteinkommensgrenze.

**Szenario B3b:** Zusätzlich Anpassung des Höchstbetrags beim Kinderzuschlag, gestaffelt nach dem Alter des Kindes: 160 € für Kinder unter sechs Jahren, 194 € für Kinder zwischen 6 und 11 Jahren, 259 € für Kinder ab 12 Jahren.

**Szenario W3a 0%:** zusätzlich 95 € Kinderzuschlag je Kind für Alleinerziehende, Wegfall der Minderung über der Bemessungsgrenze bei Alleinerziehenden.

**Szenario Alle:** In diesem dritten Block werden die Kosten für den Fall berechnet, dass alle Kinder und Jugendlichen, die eine Einrichtung besuchen, Anspruch auf die Sachleistungen erhalten und die Leistungen auch tatsächlich nutzen.

Durch die Bereitstellung der Sachleistungen würden die Ausgaben für das Bildungs- und Teilhabepaket zurückgehen. Dieser Wirkungskanal ist jedoch nicht im Modell abgebildet. Bei den simulierten Kosten handelt es sich daher

um Obergrenzen.

## 2.3 Zielgrößen

Dieses Gutachten weist zwei Zielgrößen aus: die Zahl der Kinder und Jugendlichen, die die Sachleistungen nutzen würden (Abschnitt 4), und die Kosten für die Bereitstellung der Sachleistungen (Abschnitt 5). Letztere ergeben sich aus der Multiplikation der Zahl der Kinder und Jugendlichen mit den von der Fraktion vorgegebenen Kostenparametern (Abschnitt 2.1). Die Zielgrößen werden für verschiedene Anspruchsgruppen getrennt ausgewiesen:

- Kinder in einer U3-Betreuungseinrichtung,
- Kinder in einem Kindergarten,
- Kinder/Jugendliche, die zur Schule gehen.

Die Zahl der Kinder, die *keine* Einrichtung besuchen, aber ansonsten theoretisch anspruchsberechtigt wären, wird separat ausgewiesen. Dadurch soll aufgezeigt werden, wie viele Kinder man auf dem genannten Weg nicht erreichen könnte und wie hoch die Kosten wären, die auf sie entfallen würden, wenn man (zusätzlich) einen anderen Weg eröffnen würde.

## 3 Methodisches Vorgehen

### 3.1 Datenbasis

Datengrundlage der Untersuchung ist das Sozio-oekonomische Panel (SOEP). Das SOEP ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung privater Haushalte in Deutschland, die erstmals 1984 durchgeführt wurde (Wagner et al., 2007). Der Datensatz enthält detaillierte Angaben zu den Lebensbedingungen auf Personen- und Haushaltsebene sowie Informationen zum Einrichtungsbesuch (U3-Betreuung, Kindergarten, Schule) der Haushaltsmitglieder. Die Beobachtungen lassen sich mit bereitgestellten Gewichten auf die Grundgesamtheit der Bevölkerung in Deutschland hochrechnen. Die verwendeten Daten sind der SOEP-Welle v30 entnommen; die Haushaltsbefragungen, auf denen die Daten beruhen, fanden im Jahr 2013 statt; die Einkünfte wurden retrospektiv erhoben und beziehen sich auf das Jahr 2012.

Nach Ausscheiden von Fällen mit fehlenden oder inkonsistenten Angaben und von Personen, die nicht in Privathaushalten, sondern in Gemeinschaftsunterkünften leben, verbleibt als Grundlage für die Berechnungen eine Arbeitsstichprobe von 13.232 Tsd. Haushalten. Dieser Wert liegt etwa 6% unter der Zahl der Privathaushalte in der SOEP-Ausgangsstichprobe. Die Gewichtungsfaktoren wurden entsprechend angepasst, um trotz der Stichprobenselektion die hochgerechneten 39.933 Tsd. Privathaushalte wieder zu erreichen.

Die Stichprobe umfasst 8.612 Kinder im Alter von unter 25 Jahren. Nach Hochrechnung ergibt sich eine Zahl von 17.642 Tsd. Kindern. Dies sind etwa 91% der in der amtlichen Statistik ausgewiesenen 19.476 Tsd. Kinder in dieser Altersklasse.<sup>1</sup> Die hier verwendete SOEP-Stichprobe unterschätzt also die Zahl der Kinder etwas.

Im SOEP machen bis zum Alter von 16 Jahren die Eltern Angaben über den Einrichtungsbesuch ihrer Kinder. Ab dem Alter 17 werden die Kinder selbst dazu befragt. Für die Einrichtungsarten U3-Betreuung und Kindergarten werden Kinder, die eine Kinderkrippe, einen Kindergarten oder einen Hort besuchen, berücksichtigt. Kinder unter drei Jahren werden dabei der Kategorie U3-Betreuung zugewiesen. Für den Schulbesuch werden Kinder berücksichtigt, die eine Grundschule inkl. Förderstufe, eine Hauptschule, eine Realschule, ein Gymnasium, eine Gesamtschule, eine Berufsschule, oder eine sonstige Schule besuchen. Bei den 17 bis inkl. 24-jährigen Kindern wird zusätzlich der Besuch in einer Abendschule und einer Fachoberschule berücksichtigt. Für manche Kinder wird im SOEP mehr als eine Einrichtung angegeben; in diesen Fällen weisen wir dem Schulbesuch die höchste Priorität zu. Da die Einrichtungsarten Kinderkrippe, Kindergarten, Kindertageseinrichtung und Hort nicht getrennt abgefragt werden, ist eine Unterscheidung innerhalb der Kategorie „Kindergarten“ nicht möglich.

Nach den im SOEP vorliegenden Informationen besuchen im Jahr 2012 11.456 Tsd. Kinder unter 25 Jahren eine der Einrichtungen, die für die Bereitstellung der Sachleistungen infrage kommen. Das Statistische Bundesamt<sup>2</sup> nennt für den Einrichtungsbesuch von Kindern in dieser Altersgruppe im Schuljahr 2012/13 (bzw. zum Stichtag 01.03.2013 bei Kindergartenbesuch) eine Zahl von 11.260 Tsd. Kindern. Beim Einrichtungsbesuch liegen die Stichprobe und die amtliche Statistik also sehr nah beieinander (Tabelle 1).

<sup>1</sup>Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2016: Bevölkerung: Deutschland, Stichtag, Altersjahre. Ergebnisse auf Grundlage des Zensus 2011. Fortschreibung des Bevölkerungsstandes zum Stichtag 31.12.2012.

<sup>2</sup>Statistisches Bundesamt (2013) Fachserie 11 Reihe 1: Allgemeinbildende Schulen Schuljahr 2012/2013; Statistisches Bundesamt (2013): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe.

Tabelle 1: Gegenüberstellung Datengrundlage, Anzahl Kinder (Tsd.) nach Einrichtung

	U3-Betreuung	Kindergarten	Schule	Gesamt
SOEP	234	2.432	8.790	11.456
Destatis	504	2.248	8.508	11.260

Quellen: SOEP v30. Kinder unter 25 Jahren; Statistisches Bundesamt (2013) Fachserie 11 Reihe 1: Allgemeinbildende Schulen Schuljahr 2012/2013; Statistisches Bundesamt (2013): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe

Lediglich bei der U3-Betreuung tritt eine größere prozentuale Abweichung auf: Kinder in U3-Betreuung sind in der hier verwendeten SOEP-Stichprobe gegenüber der amtlichen Statistik unterrepräsentiert. Mögliche Gründe für die Abweichung sind die teilweise unterschiedlichen Definitionskonzepte der jeweiligen Einrichtungen sowie die im SOEP typischerweise auf das Frühjahr konzentrierten Erhebungszeitpunkte im Verbund mit der nur jahres- und nicht monatsgenauen Altersberechnung. Für die U3-Betreuung fallen die tatsächlichen Kosten der Sachleistungen dementsprechend höher aus als die hier simulierten Werte. Die absolute Abweichung ist aber vergleichsweise gering, da auch in der amtlichen Statistik nur etwa 500 Tsd. Kinder in U3-Betreuung gemeldet sind, bei einer Gesamtzahl von 11.260 Kindern in den hier untersuchten Einrichtungen.

### 3.2 ZEW-Mikrosimulationsmodell

Die Zahl der Kinder, die in den verschiedenen Szenarien Anspruch auf die Sachleistungen haben, wird mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell ermittelt. Das Modell beruht auf den oben beschriebenen Haushaltsdaten der SOEP-Welle 30.

Die kontrafaktischen Szenarien werden ausgehend vom Rechtsstand 2016 simuliert. Beim Kinderzuschlag wird der ab dem 1. Juli 2016 gültige Höchstbetrag von 160 € pro Kind und Monat zugrunde gelegt. Das Modell ist im Endbericht des Geldleistungsprojekts genauer beschrieben (Blömer et al., 2016).

Für das Szenario „Alle“ können die Empfängerzahlen direkt aus dem SOEP ermittelt werden. In diesem Szenario wird nur die Zahl der Kinder und Jugendlichen in den verschiedenen Altersgruppen benötigt, differenziert nach der besuchten Einrichtung. In den übrigen Szenarien beschränkt sich der Empfängerkreis auf die Kinder, die entweder Leistungen der Grundsicherung oder Wohngeld und/oder Kinderzuschlag erhalten. Die Zahl dieser Kinder

wird für jedes Szenario mit dem ZEW-Mikrosimulationsmodell ermittelt. Das Ergebnismodul des Modells wurde erweitert, um nach dem Alter der Kinder und der von ihnen besuchten Einrichtung (Krippe, Kindergarten, Schule) differenzieren zu können.

## 4 Einrichtungsbesuch und Anspruch auf Sachleistungen

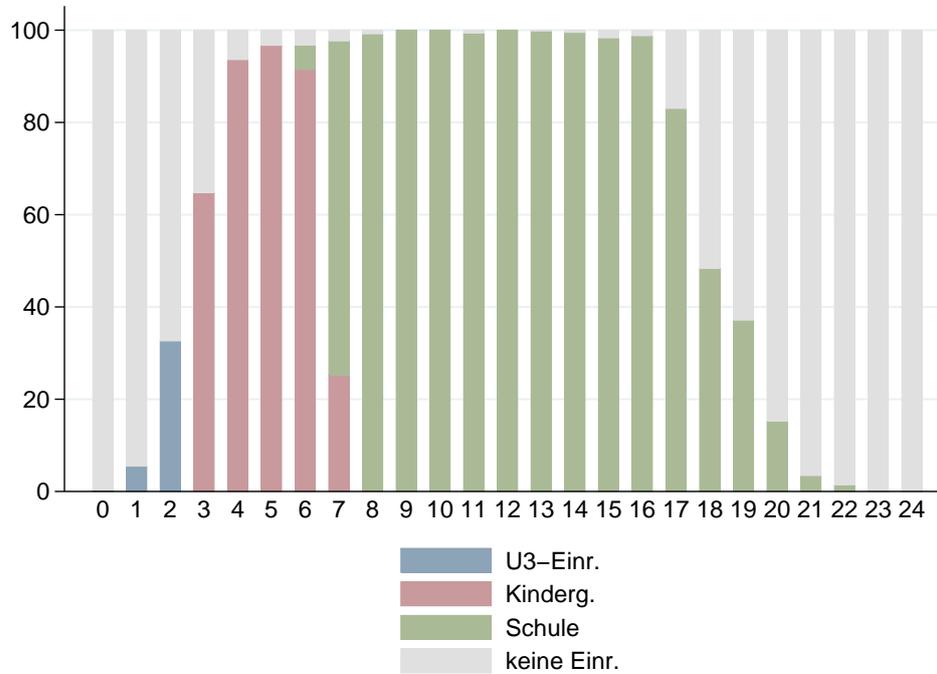
Da Sachleistungen in allen Szenarien an Einrichtungen bereitgestellt werden sollen, ist zunächst zu untersuchen, ob und in welcher Altersgruppe Kinder überhaupt eine Einrichtung besuchen (die erste Zielgröße dieses Berichts).

Abbildung 1 stellt den Einrichtungsbesuch (U3, Kindergarten, Schule, keine Einrichtung) nach dem Alter des Kindes dar. Fast alle Kinder im Alter von 4 bis unter 17 Jahren können potentiell durch die Bereitstellung der Sachleistungen an Einrichtungen erreicht werden können; in dieser Altersgruppe besuchen zwischen 95 und 99% der Kinder eine Einrichtung. Während im Alter von vier Jahren mehr als 60% der Kinder einen Kindergarten besuchen, fällt der Anteil in jüngeren Jahren noch deutlich geringer aus. Im Alter 17 Jahren besuchen noch mehr als 80% der Kinder eine Schule. Der Anteil der Kinder, die noch eine Schule besuchen, nimmt ab dem Alter von 18 Jahren deutlich ab und spielt ab dem Alter von 21 Jahren fast keine Rolle mehr. Ältere Kinder können also durch Sachleistungen in der Schule nicht gut erreicht werden.

Die Sachleistungen sollen Leistungen, die derzeit über den Regelbedarf und das Bildungs- und Teilhabepaket abgesichert werden, direkt bereitstellen. Neben dem Einrichtungsbesuch wird also die Gesamtzahl der Kinder in ALG II-, Wohngeld- oder Kinderzuschlags-Haushalten ermittelt. Wegen der unterschiedlichen Ausgestaltung des Kinderzuschlages in den Reformszenarien zur verbesserten materiellen Absicherung von Kindern variiert die Anzahl der Kinder, die einen Anspruch auf Sachleistungen haben, je nach Szenario (Tabelle 2).

Die erste Zeile der Tabelle weist die Gesamtzahl der Kinder in den fünf untersuchten Altersgruppen aus. Diejenigen Kinder, die davon eine Einrichtung besuchen, würden im Szenario „Alle“, in dem die Sachleistungen unabhängig von Transferbezug gewährt werden, zu den Leistungsempfängern zählen. Das sind 234 Tsd. Kinder in der U3-Betreuung, etwa 1,6 Mio. Kinder von 3 bis unter 6 Jahren (alle im Kindergarten), gut 4 Mio. Kinder von 6 bis unter 12

Abbildung 1: Einrichtungsbesuch nach Alter, Anteil (%)



Quelle: Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30.

Tabelle 2: Kinder mit Transferbezug nach Altersgruppen und Einrichtung

	0 bis unter 3		3 bis unter 6		6 bis unter 12			12 bis unter 18		18 bis unter 25	
	U3-Betr.	keine	Kinderg.	keine	Kinderg.	Schule	keine	Schule	keine	Schule	keine
Kinder (Tsd.) im Alter bis 24:	234	1.113	1.633	276	799	3.384	48	4.643	165	763	4.591
davon mit Transferbezug:											
SQ:	54	326	554	91	259	1.106	25	1.273	73	175	1.381
B:	54	329	561	104	266	1.116	25	1.307	74	186	1.410
B1:	57	339	578	107	281	1.179	25	1.416	80	194	1.473
B3b:	57	340	584	108	302	1.275	25	1.636	84	232	1.585
W3a 0:	57	346	603	108	321	1.316	25	1.796	91	281	1.726

Quelle: SOEP v30.

Jahren (die meisten davon in der Schule), 4,6 Mio. Schulkinder von 12 bis unter 18 Jahren und 763 Tsd. volljährige Schulkinder.

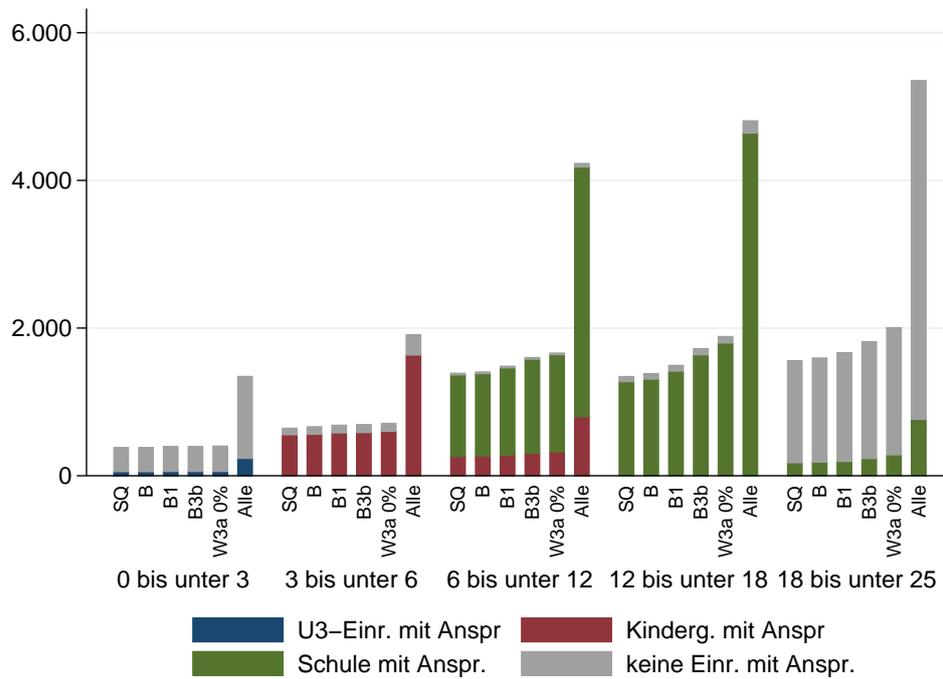
In den weiteren Zeilen der Tabelle wird die Zahl der Kinder in Haushalten mit Haushalten mit Transferbezug, der einen Anspruch auf Sachleistungen begründet (Arbeitslosengeld II, Wohngeld oder Kinderzuschlag), ausgewiesen. Die gleichen Zahlen sind in Abbildung 2 grafisch dargestellt.

Im Status quo haben 54 Tsd. Kinder unter drei Jahren einen Anspruch auf Sachleistungen in den Betreuungseinrichtungen, die sie besuchen. Dies sind aber nur 4% der Kinder in dieser Altersgruppe (dunkelblauer Bereich in Abbildung 3). 326 Tsd. Kinder unter drei Jahren hätten im Status quo ebenfalls Anspruch auf Sachleistungen, besuchen aber keine Betreuungseinrichtung. Das sind 24% aller Kinder in dieser Altersgruppe (dunkelgrauer Bereich). Im Alter von 3 bis 18 Jahren lassen sich dann, wie erwähnt, die meisten Kinder aus den Transferempfänger-Haushalten über die Einrichtungen erreichen. Erst bei den volljährigen Kindern sinkt der Abdeckungsgrad wieder. Insgesamt besuchen 3,4 Mio. Kinder im Status quo eine Einrichtung und haben Anspruch auf Sachleistungen.

In den Reformszenarien steigt die Zahl der Kinder, die Anspruch auf Sachleistungen haben. Am geringsten fällt der Anstieg im Szenario B aus, am stärksten im Szenario W3a 0%. Dort liegt die Zahl der Kinder in Transferhaushalten, die auch eine Einrichtung besuchen, bei 4,4 Mio., also fast 30% über dem Status quo.

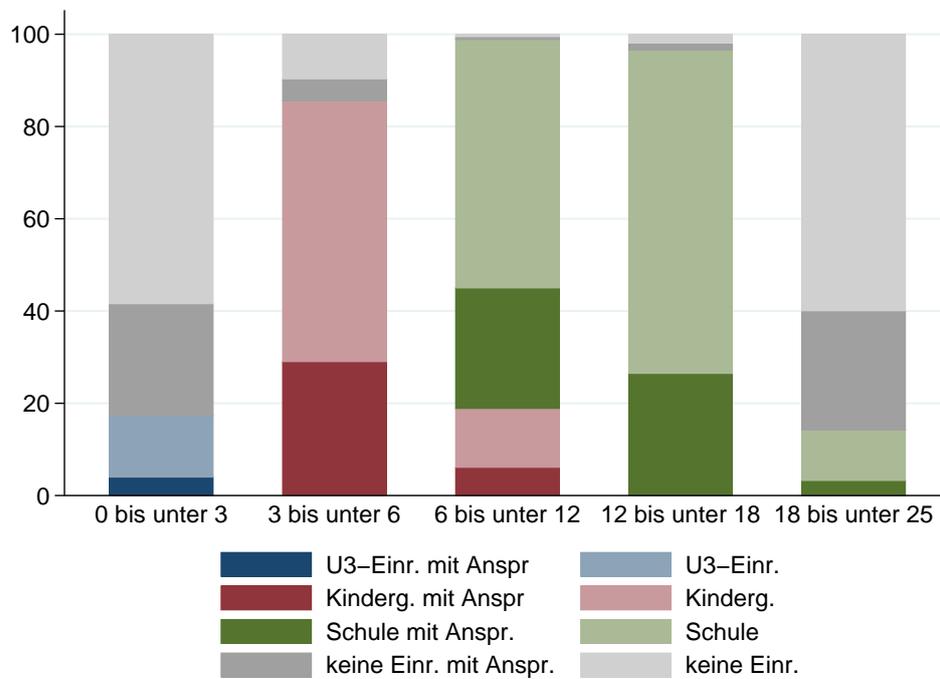
Die Zahl der Kinder mit Anspruch steigt über die Szenarien nicht in allen Altersklassen bzw. Einrichtungen gleichförmig an: Die Zahl der Anspruchsberechtigten in U3-Betreuung steigt nur knapp von 54 Tsd. auf 57 Tsd. Kinder. Im Alter von drei bis unter sechs Jahren beträgt der Anstieg ebenfalls weniger als 10%: von 554 Tsd. Kindern im Status quo auf 603 Tsd. Kinder in W3a 0%. Bei den Schulkindern steigt die Zahl der Kinder, die Sachleistungen erhalten würden, deutlich stärker: Im Alter von 6 bis unter 12 Jahren von 1,1 Mio. Kindern im Status quo auf gut 1,3 Mio. Kinder in Szenario W3a 0% (ein Anstieg von 19%) und im Alter von 12 bis unter 18 Jahren von 1,27 Mio. auf knapp 1,8 Mio. Kinder (plus 41%). In der Gruppe der Kinder, die im höheren Alter (18 und älter) noch zur Schule gehen, ist der Anstieg der Kinder in Transferempfängerhaushalten im Szenario W3a 0% noch einmal deutlich ausgeprägter (60%): von 175 Tsd. auf 281 Tsd. Kinder mit Anspruch.

Abbildung 2: Kinder (Tsd.) mit Anspruch nach Altersgruppen und Szenarien



Quelle: Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30.

Abbildung 3: Einrichtungsbesuch nach Altersgruppen, Anteil (%) – SQ



Quelle: Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30.

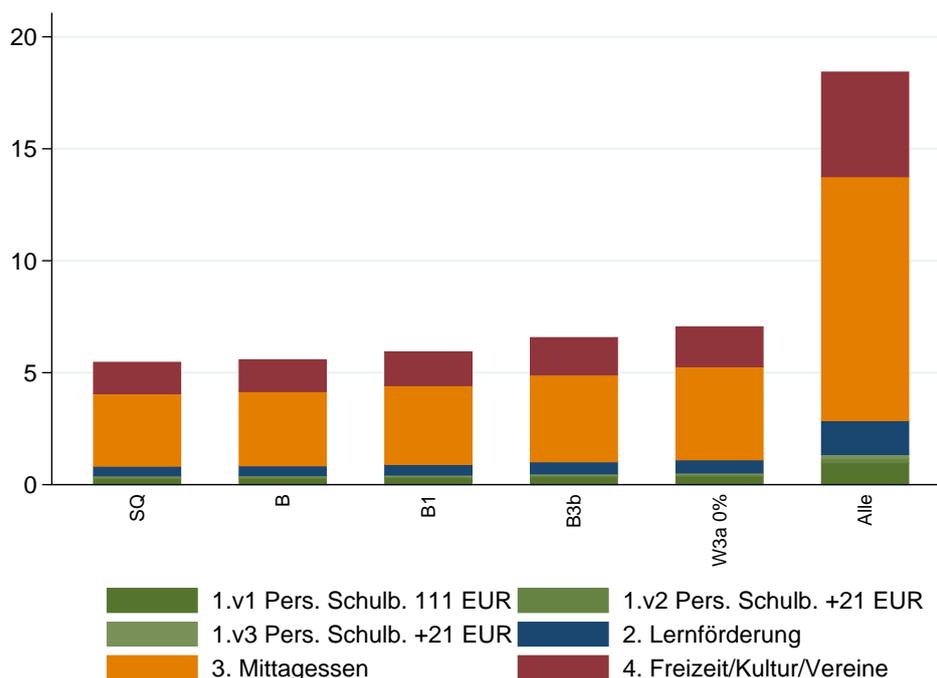
## 5 Kosten für die Sachleistungen

In diesem Abschnitt werden die Kosten für die öffentliche Hand abgeschätzt, die bei einer Bereitstellung der Sachleistungen entstehen würden (zweite Zielgröße dieses Berichts). Die Kosten ergeben sich aus der Multiplikation der Zahl der Kinder, die im jeweiligen Szenario Anspruch haben (siehe vorheriger Abschnitt 4) mit den für die Alters- und Einrichtungsgruppe vorgegebenen Kostenparametern.

Im Folgenden werden zunächst die Gesamtkosten für die untersuchten Szenarien ausgewiesen (Abschnitt 5.1). Darauf folgt eine detaillierte tabellarische Darstellung der Kosten in allen sechs Szenarien (Abschnitt 5.2).

### 5.1 Vergleich der Szenarien

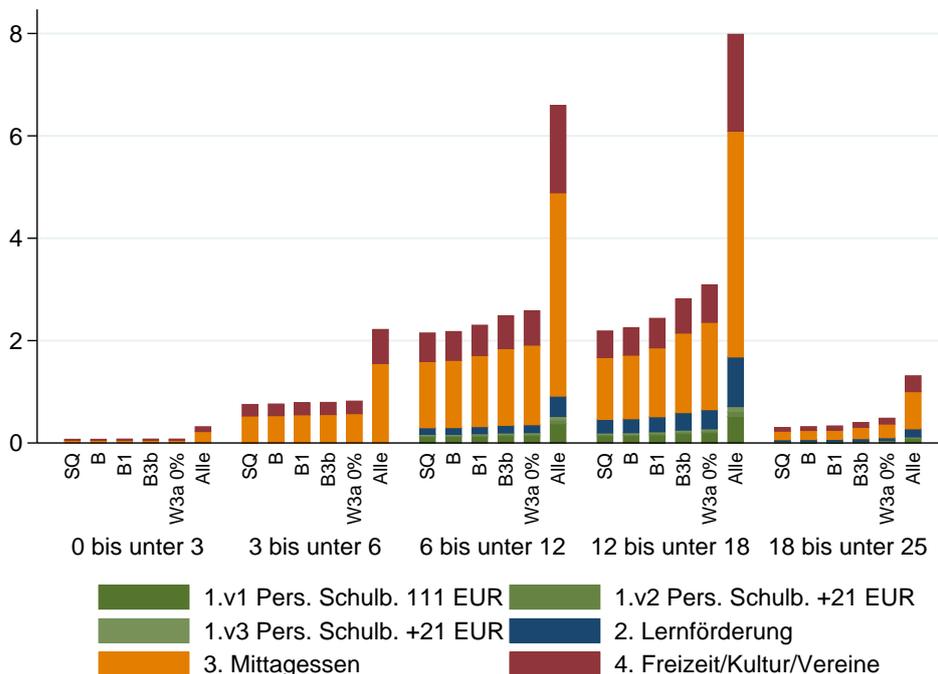
Abbildung 4: Summe der Kosten (Mrd. €) nach Szenarien



Kosten in Mrd. € pro Jahr. Kosten für Sachleistungen bei tatsächlichem Einrichtungsbesuch. Bei den Varianten 2 und 3 der Position „persönlicher Schulbedarf“ werden die Mehrkosten gegenüber Variante 1 ausgegeben. Quelle: Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30.

Abbildung 4 gibt eine Übersicht über die Kosten für alle sechs untersuchten Szenarien; Abbildung 5 differenziert zusätzlich nach den Altersgruppen. Bei den abgebildeten Kosten werden alle Kinder berücksichtigt, die eine Einrichtung besuchen und im jeweiligen Szenario Anspruch auf die Sachleistungen

Abbildung 5: Kosten (Mrd. €) nach Altersgruppen und Szenarien



Kosten in Mrd. € pro Jahr. Kosten für Sachleistungen bei tatsächlichem Einrichtungsbesuch. Bei den Varianten 2 und 3 der Position „persönlicher Schulbedarf“ werden die Mehrkosten gegenüber Variante 1 ausgegeben. Quelle: Berechnungen mit dem Steuer-Transfer-Modell des ZEW auf Basis des SOEP v30.

haben. Die Höhe der Balken gibt dabei die Summe der Kosten aller vier Sachleistungen an, die auf eine Altersgruppe entfallen. Die zusätzlichen Kosten für den persönlichen Schulbedarf in den zwei teureren Ausgestaltungen werden hierbei additiv abgetragen; das heißt die Höhe der Balken gibt die Kostensumme einer Altersgruppe bei maximaler Ausgestaltung (Variante 3) an.

Wie Abbildung 5 zeigt, betragen die Kosten für Mittagessen und Sachleistungen für Freizeit/Kultur/Vereine für Kinder in U3-Betreuung im SQ und in den Reformszenarien weniger als 100 Mio. €. Selbst wenn alle Kinder in U3-Betreuungseinrichtungen die Sachleistungen kostenlos erhalten (Szenario Alle), belaufen sich die Kosten nur auf etwas mehr als 300 Mio. €. Dies liegt daran, dass in dieser Altersgruppe nur wenige Kinder in Deutschland eine Einrichtung besuchen. Die Zahlen stammen jedoch aus dem Jahr 2013. Mittlerweile liegt die Zahl der Kinder in der U3-Betreuung bereits etwas höher.

Im vorherigen Abschnitt wurde gezeigt, dass in der Altersgruppe von drei bis unter 18 Jahren fast alle Kinder eine Einrichtung besuchen. In der Altersgruppe drei bis sechs Jahre entstehen Kosten für die Sachleistungen Mittagessen

und Freizeit/Kultur/Vereine. Im Status quo sowie in den Reformszenarien bleiben die Kosten für diese Altersgruppe deutlich unter einer Mrd. €. Erhalten alle Kindergartenkinder ab drei Jahren (unabhängig vom Transferbezug des Haushaltes) kostenlos Mittagessen und Sachleistungen für Freizeit/Kultur/Vereine, steigen die Kosten auf über 2 Mrd. €. Die Kosten für Mittagessen sowie Freizeit/Kultur/Vereine in den beiden Altersgruppen 6-11 und 12-17 sind etwas mehr als doppelt so hoch, da diese Altersgruppen jeweils sechs Jahrgänge umfassen und der Einrichtungsbezug noch umfassender ausfällt. Bei den Schulkindern kommen zudem Kosten für die Sachleistungen persönlicher Schulbedarf und Lernförderung hinzu. Bei Kindern ab zehn Jahren sind die Kosten für Lernförderung zudem etwas höher. Werden alle Leistungen in der maximalen Ausführung gewährt, belaufen sich die Kosten für alle Schulkinder im Alter 6 bis unter 18 im Status quo etwa 4 Mrd. €. Im Szenario mit den größten Empfängerzahlen (W3a 0%) betragen diese Kosten dann etwa 6 Mrd. €. Falls alle Schulkinder kostenlos die vier Sachleistungen erhalten, betragen die Kosten 6,6 Mrd. € für Schulkinder im Alter 6-11 sowie 8 Mrd. € im Alter 12-17 Jahren.

Insgesamt zeigt Abbildung 5, dass der Hauptteil der Kosten durch die Bereitstellung von Mittagessen entsteht. Bei Schulkindern in allen Szenarien macht dieser Posten mehr als die Hälfte der Kosten aus. Die zweit teuerste Position sind die Sachleistungen für Freizeit/Kultur/Vereine (Kostenanteil etwa ein Viertel). Die Kosten für Lernförderung betragen in der Altersgruppe 6-11 weniger als 10%. Bei Kindern ab zehn Jahren werden höhere Kosten für die Lernförderung berechnet, somit ist der Kostenanteil mit etwa 15% in allen Szenarien etwas höher. Den übrigen und kleinsten Kostenanteil machen Sachleistungen zum persönlichen Schulbedarf aus: je nach Variante etwa 7 bis 10%.

## 5.2 Detaillierte Darstellung nach Szenario

Im Folgenden werden die einzelnen Kostenpositionen für den Status quo (Tabelle 3), die drei Reformszenarien (Tabellen 4 bis 7) sowie das Szenario „Alle“ (Tabelle 8) nach Altersgruppe und Einrichtungsbesuch dargestellt und kurz besprochen. Kinder, die keine Einrichtung besuchen, können nicht direkt durch die Sachleistungen erreicht werden. Für die Berechnung der hypothetischen Kosten (Werte *kursiv* in den Tabellen) werden bei Kindern im Alter unter sechs Jahren die Kosten angenommen, die in der U3-Betreuung oder im Kindergarten anfallen würden. Für diese Altersgruppe sind also die Sachleistungen Mittagessen sowie Freizeit/Kultur/Vereine relevant. Bei Kindern, die älter als fünf Jahre sind und keine Schule (mehr) besuchen, werden die Kosten der Sachleistungen bei einem hypothetischen Schulbesuch berechnet.

Tabelle 3: Kosten der Sachleistungen nach Alter und Einrichtung - SQ

	0 bis unter 3		3 bis unter 6		6 bis unter 12			12 bis unter 18		18 bis unter 25	
	U3-Betr.	keine	Kinderg.	keine	Kinderg.	Schule	keine	Schule	keine	Schule	keine
Kinder (Tsd.) mit Anspruch:	54	326	554	91	259	1.106	25	1.273	73	175	1.381
Kosten je Sachleistung											
1. Persönlicher Schulbedarf											
Variante 1:						123	3	141	8	19	153
Variante 2:						146	3	168	10	23	182
Variante 3:						169	4	195	11	27	211
2. Lernförderung:											
3. Mittagessen:	51	310	526	86	246	1.050	24	1.209	69	166	1.312
4. Freizeit/Kultur/Vereine:	22	133	226	37	106	451	10	519	30	71	563

Quelle: SOEP v30. Kosten je Sachleistung in Mio. € pro Jahr. Kinder ohne Einrichtungsbesuch (Kategorie keine) können faktisch nicht erreicht werden; für sie werden hypothetische Kosten berechnet (Werte *kursiv*).

Aufgrund der Schulpflicht sind nur wenige Kinder im Alter 6-17 davon betroffen. Die hypothetischen Kosten werden auch für Kinder im Alter 17-24, die keine Schule mehr besuchen, berechnet. Es wird also berechnet, welche Kosten entstünden, wenn diesen Kindern Sachleistungen in gleicher Höhe wie den Schulkindern gewährt würden.

Die Kosten für die Bereitstellung der Sachleistungen, die sich bei derzeitigem Transferbezug (**Status quo**) ergeben würden, werden in Tabelle 3 gezeigt. Die Tabellen geben in der ersten Zeile für alle Szenarien erneut die Zahl der Kinder mit Anspruch aus, damit auch mit abweichenden Kostenparametern eigene Berechnungen durchgeführt werden können. Die Kosten für Sachleistungen errechnen sich exemplarisch anhand der Kindergartenkinder im Alter 3-5 wie folgt: 554 Tsd. Kinder mit Anspruch multipliziert mit 950 € pro Jahr<sup>3</sup> ergeben Kosten von 526 Mio. € pro Jahr für Mittagessen. Die Kosten in Höhe von 226 Mio. € pro Jahr für Freizeit/Kultur/Vereine ergeben sich aus 554 Tsd. Kindern multipliziert mit 34 € mal zwölf Monate. Diese Berechnungsweise ist bei der Lernförderung jedoch in der Altersgruppe 6 bis unter 12 nicht exakt, da in dieser unterschiedlichen Kosten nach Alter zugrunde liegen. Da nur weniger Kinder U3-Betreuungseinrichtungen besuchen (54 Tsd.), belaufen sich die Kosten insgesamt auf lediglich 73 Mio. € pro Jahr. 326 Tsd. Kinder in dem Alter besuchen keine Einrichtung. Würden sie ebenfalls Sachleistungen erhalten, entstünden Kosten in Höhe von 443 Mio. €. Insgesamt haben im Status quo etwas mehr als 2,5 Mio. Schulkinder Anspruch auf Sachleistungen. Der Großteil der Kosten wird in dieser Gruppe durch das Mittagessen verursacht. Aufgrund der höheren Kosten für die Lernförderung ab dem Alter von 10 Jahren ist diese Kostenposition etwa doppelt so hoch in der Altersgruppe 12-17 wie bei jüngeren Schulkindern. Im Status quo betragen die Gesamtkosten aller vier Leistungen (bei maximaler Ausgestaltung des persönlichen Schulbedarfes - Variante 3) für alle Kinder,

<sup>3</sup>5 € pro Mahlzeit an 190 Tagen.

Tabelle 4: Kosten der Sachleistungen nach Alter und Einrichtung - B

	0 bis unter 3		3 bis unter 6		6 bis unter 12			12 bis unter 18		18 bis unter 25	
	U3-Betr.	keine	Kinderg.	keine	Kinderg.	Schule	keine	Schule	keine	Schule	keine
Kinder (Tsd.) mit Anspruch:	54	329	561	104	266	1.116	25	1.307	74	186	1.410
Kosten je Sachleistung											
1. Persönlicher Schulbedarf											
Variante 1:						124	3	145	8	21	157
Variante 2:						147	3	173	10	25	186
Variante 3:						171	4	200	11	28	216
2. Lernförderung:											
3. Mittagessen:	51	313	533	99	252	1.061	24	1.242	70	177	1.340
4. Freizeit/Kultur/Vereine:	22	134	229	42	108	456	10	533	30	76	575

Quelle: SOEP v30. Kosten je Sachleistung in Mio. € pro Jahr. Kinder ohne Einrichtungsbesuch (Kategorie keine) können faktisch nicht erreicht werden; für sie werden hypothetische Kosten berechnet (Werte *kursiv*).

Tabelle 5: Kosten der Sachleistungen nach Alter und Einrichtung - B1

	0 bis unter 3		3 bis unter 6		6 bis unter 12			12 bis unter 18		18 bis unter 25	
	U3-Betr.	keine	Kinderg.	keine	Kinderg.	Schule	keine	Schule	keine	Schule	keine
Kinder (Tsd.) mit Anspruch:	57	339	578	107	281	1.179	25	1.416	80	194	1.473
Kosten je Sachleistung											
1. Persönlicher Schulbedarf											
Variante 1:						131	3	157	9	22	164
Variante 2:						156	3	187	11	26	194
Variante 3:						180	4	217	12	30	225
2. Lernförderung:											
3. Mittagessen:	54	322	550	102	267	1.120	24	1.345	76	184	1.399
4. Freizeit/Kultur/Vereine:	23	138	236	44	114	481	10	578	33	79	601

Quelle: SOEP v30. Kosten je Sachleistung in Mio. € pro Jahr. Kinder ohne Einrichtungsbesuch (Kategorie keine) können faktisch nicht erreicht werden; für sie werden hypothetische Kosten berechnet (Werte *kursiv*).

die eine Einrichtung besuchen, etwa 5,5 Mrd. € pro Jahr.

Die Kosten im **Szenario B** werden in Tabelle 4 gezeigt. In diesem Reform-szenario fällt die Gruppe der Haushalte mit Anspruch auf Sachleistungen tendenziell etwas größer als im Status quo aus, da der Kinderzuschlag automatisch über das Finanzamt ausgezahlt wird, die Mindesteinkommensgrenze abgeschafft wird sowie eine Anpassung der Bemessungsgrenze an das Unterhaltsrecht vorgenommen wird. In Szenario steigt die Zahl der Haushalte, die Kinderzuschlag erhalten, gegenüber dem Status quo um 512 Tsd. (siehe Blömer et al., 2016, Tab. 36). Für viele Haushalte ändert sich damit aber nichts für den Anspruch der Kinder auf Sachleistungen, da diese Haushalte vorher bereits Bezieher von Grundsicherung waren und bereits einen Anspruch auf die Leistungen hatten. In allen Altersgruppen und Einrichtungsarten gibt es in Szenario B entsprechend nur 1 bis 3% mehr Kinder mit Anspruch auf Sachleistungen, sodass auch die Kosten insgesamt nur leicht auf etwa 5,6 Mrd. € steigen.

Tabelle 6: Kosten der Sachleistungen nach Alter und Einrichtung - B3b

	0 bis unter 3		3 bis unter 6		6 bis unter 12			12 bis unter 18		18 bis unter 25	
	U3-Betr.	keine	Kinderg.	keine	Kinderg.	Schule	keine	Schule	keine	Schule	keine
Kinder (Tsd.) mit Anspruch:	57	340	584	108	302	1.275	25	1.636	84	232	1.585
Kosten je Sachleistung											
1. Persönlicher Schulbedarf											
Variante 1:						142	3	182	9	26	176
Variante 2:						168	3	216	11	31	209
Variante 3:						195	4	250	13	36	242
2. Lernförderung:											
3. Mittagessen:	54	323	555	103	287	1.211	24	1.554	80	221	1.505
4. Freizeit/Kultur/Vereine:	23	139	238	44	123	520	10	667	34	95	647

Quelle: SOEP v30. Kosten je Sachleistung in Mio. € pro Jahr. Kinder ohne Einrichtungsbesuch (Kategorie keine) können faktisch nicht erreicht werden; für sie werden hypothetische Kosten berechnet (Werte *kursiv*).

In **Szenario B1** wird zusätzlich die Höchstinkommensgrenze beim Kinderzuschlag abgeschafft. 985 Tsd. Haushalte mehr als im Status quo beziehen in diesem Reformszenario den Kinderzuschlag, während die Zahl der Haushalte in Grundsicherung kaum stärker als in Szenario B zurückgeht. Die Anzahl an Kinder mit Anspruch, begründet durch den häufigeren Bezug von Kinderzuschlag, steigt damit merklich und die Kosten der Sachleistungen (Tabelle 5) ebenfalls. Die Gesamtkosten aller Leistungen für alle Kinder, die eine Einrichtung besuchen, würde sich in diesem Reformszenario auf etwa 5,9 Mrd. € pro Jahr belaufen.

Im **Szenario B3b** wird zusätzlich der Höchstbetrag beim Kinderzuschlag angepasst. Die Anzahl der Kinder mit Leistungsbezug und die daraus resultierenden Kosten sind in Tabelle 6 dargestellt. Insgesamt beziehen im Szenario B3b etwa 1,4 Mio. mehr Haushalte den Kinderzuschlag (siehe Blömer et al., 2016, Tab. 37). Dieser ist im Reformszenario gestaffelt nach Alter des Kindes mit höheren Beträgen für ältere Kinder (160 € für Kinder unter sechs Jahren, 194 € für Kinder zwischen 6 und 11 Jahren, 259 € für Kinder ab 12 Jahren). Im Vergleich zum Reformszenario B1 sind damit in den Altersgruppen bis unter 6 Jahren nur wenig mehr Kinder mit Anspruch zu finden, da der Kinderzuschlag für Familien, die nur Kindern unter 6 Jahren haben, mit 160 € identisch ist. Dass in der Altersgruppe 0 bis unter 6 eine geringe Anzahl an Kindern mehr Anspruch auf Sachleistungen hat liegt an einem Interaktionseffekt mit den älteren Geschwistern innerhalb des Haushaltes: Dies sind also Haushalte, die allein durch den höheren Kinderzuschlag des älteren Kindes zu neuen Empfängerhaushalten des Kinderzuschlages werden. Damit profitiert indirekt auch das jüngere Kind, da hierdurch ein Anspruch auf Sachleistungen entsteht. Der größere Anstieg in der Kinderzahl mit Anspruch auf Sachleistungen ist damit bei den älteren Kindern zu finden. Die Gesamtkosten aller Leistungen für alle Kinder, die eine Einrichtung besuchen, würde sich in diesem Reformszenario des Kinderzuschlages auf etwa 6,6 Mrd. € pro

Tabelle 7: Kosten der Sachleistungen nach Alter und Einrichtung - W3a 0%

	0 bis unter 3		3 bis unter 6		6 bis unter 12			12 bis unter 18		18 bis unter 25	
	U3-Betr.	keine	Kinderg.	keine	Kinderg.	Schule	keine	Schule	keine	Schule	keine
Kinder (Tsd.) mit Anspruch:	57	346	603	108	321	1.316	25	1.796	91	281	1.726
Kosten je Sachleistung											
1. Persönlicher Schulbedarf											
Variante 1:						146	3	199	10	31	192
Variante 2:						174	3	237	12	37	228
Variante 3:						201	4	275	14	43	264
2. Lernförderung:											
3. Mittagessen:	54	329	572	103	305	1.251	24	1.706	86	267	1.639
4. Freizeit/Kultur/Vereine:	23	141	246	44	131	537	10	733	37	115	704

Quelle: SOEP v30. Kosten je Sachleistung in Mio. € pro Jahr. Kinder ohne Einrichtungsbesuch (Kategorie keine) können faktisch nicht erreicht werden; für sie werden hypothetische Kosten berechnet (Werte *kursiv*).

Jahr belaufen.

Im **Szenario W3a 0%** erhalten Alleinerziehende zusätzlich 95€ Kinderzuschlag je Kind und der Kinderzuschlag wird für sie nicht mehr ab der Bemessungsgrenze gemindert. Die Anzahl der Kinder mit Leistungsbezug und die daraus resultierenden Kosten sind in Tabelle 7 dargestellt. Zu erwarten wäre, dass Alleinerziehende mit kleinen Kindern diese häufiger in U3-Betreuungseinrichtungen und Kindergärten geben (müssen) und sich bei einer verstärkten Inanspruchnahme von Kinderzuschlag gerade diese Haushalte auch durch die kostenlose Bereitstellung von Sachleistungen besser stellen. Es zeigt sich jedoch, dass in der Altersgruppe der Schulkinder bis unter 18 Jahren überproportional mehr Kinder (7%) als in der Gruppe der Kindergartenkinder (4%) zusätzlich im Vergleich zu Szenario B3b einen Anspruch erhalten. Dies liegt daran, dass Alleinerziehende mit jüngeren Kindern bereits häufiger Anspruch auf Kinderzuschlag oder Grundsicherung haben als Alleinerziehende mit älteren Kindern. Die Gesamtkosten aller Sachleistungen für Kinder mit Einrichtungsbesuch belaufen sich im Szenario W3a 0% auf 7 Mrd. €.

In **Szenario „Alle“** werden die Kosten für den Fall berechnet, dass alle Kinder und Jugendlichen, die eine Einrichtung besuchen, Anspruch auf die Sachleistungen erhalten und die Leistungen auch tatsächlich nutzen. Der Anspruch ist damit unabhängig vom Bezug der Leistungen Kinderzuschlag, Wohngeld und Arbeitslosengeld II. Die Kosten hierfür werden in Tabelle 8 gezeigt. Die Gesamtkosten für eine Bereitstellung aller Sachleistungen an allen Einrichtungen für alle Kinder würde ca. 18,4 Mrd. € jährlich betragen.

Tabelle 8: Kosten der Sachleistungen nach Alter und Einrichtung - Alle

	0 bis unter 3		3 bis unter 6		6 bis unter 12			12 bis unter 18		18 bis unter 25	
	U3-Betr.	keine	Kinderg.	keine	Kinderg.	Schule	keine	Schule	keine	Schule	keine
Kinder (Tsd.) mit Anspruch:	234	<i>1.113</i>	1.633	<i>276</i>	799	3.384	<i>48</i>	4.643	<i>165</i>	763	<i>4.591</i>
Kosten je Sachleistung											
1. Persönlicher Schulbedarf											
Variante 1:						376	<i>5</i>	515	<i>18</i>	85	<i>510</i>
Variante 2:						447	<i>6</i>	613	<i>22</i>	101	<i>606</i>
Variante 3:						518	<i>7</i>	710	<i>25</i>	117	<i>702</i>
2. Lernförderung:						397	<i>3</i>	969	<i>35</i>	159	<i>959</i>
3. Mittagessen:	222	<i>1.057</i>	1.552	<i>262</i>	759	3.215	<i>46</i>	4.411	<i>157</i>	725	<i>4.361</i>
4. Freizeit/Kultur/Vereine:	95	<i>454</i>	666	<i>113</i>	326	1.381	<i>20</i>	1.894	<i>67</i>	311	<i>1.873</i>

Quelle: SOEP v30. Kosten je Sachleistung in Mio. € pro Jahr. Kinder ohne Einrichtungsbesuch (Kategorie keine) können faktisch nicht erreicht werden; für sie werden hypothetische Kosten berechnet (Werte *kursiv*).

## Literatur

Blömer, M., H. Bonin, and H. Stichnoth (2016). Evaluation von Reformoptionen für eine verbesserte materielle Absicherung von Kindern. Gutachten für die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

Wagner, G., J. Frick, and J. Schupp (2007). The German Socio-Economic Panel Study (SOEP) - scope, evolution and enhancements. *Schmollers Jahrbuch: Journal of Applied Social Science Studies* 127(1), 139–169.