

Barrieren der Inanspruchnahme monetärer Leistungen für Familien: Abschlussbericht

Baisch, Benjamin; Müller, Dagmar; Zollner, Corinna; Castiglioni, Laura; Boll, Christina

Veröffentlichungsversion / Published Version

Abschlussbericht / final report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Baisch, B., Müller, D., Zollner, C., Castiglioni, L., & Boll, C. (2023). *Barrieren der Inanspruchnahme monetärer Leistungen für Familien: Abschlussbericht*. München: Deutsches Jugendinstitut e.V.. <https://doi.org/10.36189/DJI202305>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

Gefördert vom:



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend



Deutsches
Jugendinstitut

Abschlussbericht

Benjamin Baisch, Dagmar Müller, Corinna Zollner,
Laura Castiglioni und Christina Boll

Barrieren der Inanspruchnahme monetärer Leistungen für Familien

Forschung zu Kindern, Jugendlichen und Familien an der Schnittstelle von Wissenschaft, Politik und Fachpraxis

Das Deutsche Jugendinstitut e.V. (DJI) ist eines der größten sozialwissenschaftlichen Forschungsinstitute Europas. Seit fast 60 Jahren erforscht es die Lebenslagen von Kindern, Jugendlichen und Familien, berät Bund, Länder und Gemeinden und liefert wichtige Impulse für die Fachpraxis.

Aktuell sind an den beiden Standorten München und Halle (Saale) etwa 470 Beschäftigte tätig, darunter rund 280 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler.

Finanziert wird das DJI überwiegend aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und den Bundesländern. Weitere Zuwendungen erhält es im Rahmen von Projektförderungen u.a. vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), der Europäischen Kommission, Stiftungen und anderen Institutionen der Wissenschaftsförderung.

Impressum

© 2023 Deutsches Jugendinstitut e.V.

Deutsches Jugendinstitut
Nockherstraße 2
81541 München

Datum der Veröffentlichung April 2023
ISBN: 978-3-86379-457-6
DOI: 10.36189/DJI202305

Deutsches Jugendinstitut
Außenstelle Halle
Franckeplatz 1, Haus 12/13
06110 Halle

Ansprechpartnerin:
Dagmar Müller
Telefon +49 89 62306-176
E-Mail dmueller@dji.de

Inhalt

Zusammenfassung	5
1 Einleitung	6
2 Forschungsstand zum Umfang der Nichtinanspruchnahme monetärer Leistungen	10
2.1 Zum Konzept der Nichtinanspruchnahme	10
2.2 Politische Relevanz der Nichtinanspruchnahme	12
2.3 Messkonzepte zur Erfassung der Nichtinanspruchnahme	13
2.4 Leistungsansprüche von Personen und Familien mit Migrationshintergrund	17
2.5 Umfang der Nichtinanspruchnahme	21
3 Gründe der Nichtinanspruchnahme von Transferleistungen	29
3.1 Theoretische Modelle der Nichtinanspruchnahme	29
3.2 Gründe der Nichtinanspruchnahme	35
3.2.1 Ebene der Individuen und Haushalte	36
3.2.2 Ebene der Verwaltung	45
3.3 Migrationspezifische Barrieren der Inanspruchnahme?	50
4 Ansätze zur Steigerung der Inanspruchnahme	52
5 Potenzial von Surveydaten zur Analyse der Nichtinanspruchnahme monetärer Leistungen	59
5.1 Anforderungen an die Qualität der Daten	59
5.1.1 Repräsentativität der Ergebnisse	60
5.1.2 Zuverlässigkeit der Antworten	62
5.1.3 Relevanz der Inhalte	64
5.1.4 Wiederholte Befragung	65
5.2 Überblick über vorliegende Datensätze	66
5.2.1 Mikrozensus	66
5.2.2 Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC)	69
5.2.3 Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS)	69
5.2.4 Sozio-oekonomisches Panel (SOEP)	70
5.2.5 Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS)	70
5.2.6 Aufwachsen in Deutschland: Alltagswelten (AID:A)	71
5.3 Zwischenfazit	71
6 Auswertungen zum Leistungsbezug von Familien mit Migrationshintergrund	73
6.1 Mikrozensus	74
6.1.1 Überwiegender Lebensunterhalt	74

6.1.2	Bezug von Leistungen	76
6.2	Sozio-oekonomisches Panel (SOEP)	79
6.2.1	Bedarfsabhängigkeit des Leistungsbezugs	79
6.2.2	Leistungsbezug und Sprachkenntnisse	81
6.2.3	Sonderauswertung: Gründe der Nichtinanspruchnahme	81
6.3	Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS)	84
6.3.1	Anspruch, Bezug und Inanspruchnahme beim BuT	84
6.3.2	Gründe der Nichtinanspruchnahme des BuT	85
7	Fazit und Ausblick	87
8	Literaturverzeichnis	92
9	Abbildungsverzeichnis	104
10	Tabellenverzeichnis	105
11	Abkürzungen	106

Zusammenfassung

Ein bis zwei Drittel der Haushalte, die in Deutschland zum Bezug von Grundsicherungsleistungen berechtigt sind, nehmen diese nicht in Anspruch. Auch familienpolitische Leistungen erreichen häufig nicht die Zielgruppen, für die sie gedacht sind. Die Nichtinanspruchnahme monetärer Leistungen ist ein politisches Problem, weil die mit den Leistungen verbundenen Ziele, etwa die Bekämpfung von Armut oder der Ausgleich familienbedingter Lasten, schwerer erreicht werden. Daher ist es wichtig, die Gründe zu verstehen, die zur Nichtinanspruchnahme führen, um darauf aufbauend Strategien zu entwickeln, die Menschen die Verwirklichung ihrer sozialen Rechte erlauben.

Das Projekt, dessen Ergebnisse im vorliegenden Bericht dargestellt werden, hat sich vor diesem Hintergrund eingehend mit der Literatur zur Nichtinanspruchnahme monetärer Leistungen befasst und dabei insbesondere die Barrieren der Inanspruchnahme für Migrantinnen und Migranten in den Blick genommen. Diese liegen teils schon im rechtlichen Ausschluss von bestimmten Leistungen, der Fokus im Projekt lag jedoch auf der Nichtinanspruchnahme von Leistungen trotz Anspruchsberechtigung. Hauptziel der Studie war es, den Forschungsstand zu (migrationsspezifischen) Barrieren der Inanspruchnahme zu sichten, das Potenzial vorhandener Surveys für weitergehende Analysen zu prüfen und Ideen für anschlussfähige Forschungen zu entwickeln.

Aus der Literatur lässt sich ableiten, dass es vor allem bürokratische Hürden sind, die Menschen an der Inanspruchnahme von Leistungen hindern, z.B. komplexe Antragsverfahren, zu erbringende Nachweise oder die unzureichende Abstimmung zwischen den einzelnen Leistungssystemen. Hinzu kommen Unkenntnis und mangelnde Information über Rechtsansprüche, Sprachbarrieren, Schamgefühle sowie stigmatisierende und diskriminierende Erfahrungen der Antragstellenden. Teilweise wird auch kein Bedarf gesehen, etwa, weil die Leistungshöhe im Vergleich zum Beantragungsaufwand zu gering erscheint. Die Gründe für die Nichtinanspruchnahme monetärer Leistungen sind allerdings noch nicht hinreichend erforscht. Beispielsweise ist unklar, wie die einzelnen Einflussfaktoren zusammenwirken. Auch über regionale und gruppenspezifische Unterschiede der (Nicht-)Inanspruchnahme ist wenig bekannt. Die Auswertung vorhandener Bevölkerungssurveys führt nur bedingt weiter, weil relevante Informationen teils gar nicht erhoben werden und die Repräsentativität und Aussagekraft der Daten begrenzt ist. Sinnvoll wären, je nach Fragestellung, auch qualitative und experimentelle Studien. Insgesamt empfiehlt sich daher ein Mixed Methods-Ansatz, der die Seite der Anspruchsberechtigten ebenso wie die der Verwaltung in den Blick nimmt.

1 Einleitung

Studien zur Inanspruchnahme familienbezogener und anderer sozialstaatlicher Leistungen verweisen auf einen hohen Prozentsatz von Personen, die diese Leistungen, obwohl sie dazu berechtigt wären, nicht in Anspruch nehmen (Calahorano/Stöwhase 2021; Buslei u.a. 2019a; Harnisch 2019; Bruckmeier/Wiemers 2018, 2016; Eurofound 2015). Dies gilt für steuerliche und monetäre Leistungen (z.B. Grundsicherung, Kinderzuschlag) ebenso wie für zeitpolitische (z.B. Elternzeit) und infrastrukturelle (z.B. Kindertagesbetreuung) Leistungen. Die Nichtinanspruchnahme staatlicher Transferleistungen kann die Wirksamkeit, Effizienz und Gerechtigkeit familien- und sozialpolitischer Maßnahmen untergraben (Goedemé/Janssens 2020; van Oorschot 1991). Dies gilt umso mehr, wenn die Gruppen, die am bedürftigsten und verwundbarsten sind, nicht oder nur unterproportional erreicht werden.

Was Familien mit Migrationshintergrund betrifft, ist vielfach belegt, dass sie trotz häufig erhöhter psychosozialer Belastungen nur eingeschränkt Zugang zu sozialen und gesundheitlichen Diensten und Infrastrukturen haben. Dies betrifft u.a. die Gesundheitsversorgung (Biddle u.a. 2019; Klein/Knesebeck 2018; Rommel/Hintzpetter/Urbanski 2018; Schmidtke u.a. 2018; Razum u.a. 2008), insbesondere die Inanspruchnahme von Vorsorgeuntersuchungen (Starker/Hövene/Rommel 2021; Krause u.a. 2020; Holler/Kistler/Wiegel 2015), die Kindertagesbetreuung (van Lancker/Pavolini 2023; Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung 2022; Bujard u.a. 2020; Jessen u.a. 2020, 2018), primärpräventive Angebote der Frühen Hilfen (Boll 2021; Fullerton/Sann/Eickhorst 2018), Angebote der Familienbildung (Juncke u.a. 2021), erzieherische Hilfen (Fendrich/Tabel 2022; van Santen 2019) sowie die Asyl- und Migrationsberatung (Scheible/Böhm 2018).

Dagegen beziehen Familien mit Migrationshintergrund aufgrund ihres erhöhten Armutsriskos und Unterstützungsbedarfs zum Teil, prozentual betrachtet, häufiger monetäre Leistungen als Familien ohne Migrationshintergrund (Bundesagentur für Arbeit 2020; Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2016). Das schließt jedoch nicht aus, dass es (migrations-)spezifische Barrieren der Inanspruchnahme gibt und nicht alle Migrantinnen und Migranten Zugang zu den Leistungen finden, die ihnen zustehen und die ihre soziale Situation und gesellschaftliche Integration verbessern könnten.

Zusätzliche politische Relevanz erlangt die Inanspruchnahme von Geldleistungen im Kontext aktueller Reformvorhaben der Bundesregierung zur Armutsprävention sowie zur Digitalisierung von Familienleistungen. Mit der Bündelung kindbezogener Leistungen zu einer bedarfsgerechten Kindergrundsicherung und mit digitalen Antragswegen z.B. beim Elterngeld sollen die Zugänge von Familien zu monetären Leistungen vereinfacht werden. Die Kenntnis allgemeiner und zielgruppenspezifischer Barrieren der Inanspruchnahme kann hier helfen, die Leistungen so zu gestalten, dass sie ihre Zielgruppen wie gewünscht erreichen. Außerdem tragen Erkenntnisse zum Inanspruchnahmeverhalten dazu bei, die möglichen fiskalischen Kosten der Maßnahmen besser einzuschätzen.

Vor diesem Hintergrund befasst sich die vorliegende Studie mit Ausmaß und Gründen der Nichtinanspruchnahme bedarfsgeprüfter Geldleistungen durch Familien mit und ohne Migrationshintergrund. Sie beinhaltet zwei Module (vgl. Abb. 1): eine Auswertung der Forschungsliteratur zu Umfang und Gründen der Nichtinanspruchnahme sowie möglichen Maßnahmen zur Steigerung der Inanspruchnahme (Modul I) und eine Sichtung und deskriptive Auswertung von Surveydaten zum Leistungsbezug von Familien mit Migrationshintergrund (Modul II). Dabei konzentrieren wir uns auf bedarfsgeprüfte Leistungen, die der Grundsicherung und Armutsvermeidung dienen und von denen kindbezogene Teile (u.a. Sozialgeld, Kinderzuschlag, Leistungen für Bildung- und Teilhabe) in die Kindergrundsicherung einfließen sollen.

Abb. 1: Projektsteckbrief¹

Förderung: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)

Laufzeit: 01.10.2021 – 31.12.2022

Modul I: Empirische Evidenz und Wissenslücken (Literaturstudie)

- Umfang und migrationspezifische Selektivität der Nichtinanspruchnahme bedarfsgeprüfter Geldleistungen
- Gründe der Nichtinanspruchnahme – Barrieren auf Seiten der Adressatinnen und Adressaten und der Leistungsgestaltung
- Maßnahmen zur Steigerung der Inanspruchnahme

Modul II: Sichtung und deskriptive Auswertung von Surveydaten

- Ausschöpfungspotenzial repräsentativer Surveys
- Eigene Auswertungen zum Leistungsbezug von Familien mit Migrationshintergrund

Projektleitung: Dr. Laura Castiglioni und PD Dr. habil. Christina Boll

Durchführung (1 VZÄ): Benjamin Baisch, Dagmar Müller, Corinna Zollner

Diese Ausrichtung weicht in mehrfacher Hinsicht von dem im Projektantrag formulierten Konzept ab. Ursprüngliches Ziel der Studie war es, die migrationspezifische Selektivität bei der Inanspruchnahme familienbezogener Geldleistungen zu untersuchen und ein hierauf bezogenes methodisches Konzept für eine modular

¹ Die vorliegende Studie ist das zweite Teilprojekt des vom BMFSFJ geförderten Projekts „Familien mit Migrationshintergrund (migfam)“. Im ersten Teilprojekt wurden die Erfolgsbedingungen einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik für Mütter mit Migrationshintergrund untersucht. Dazu wurden die im Rahmen des Bundesprogramms „Stark im Beruf“ erhobenen Daten zu den durch die Teilnehmerinnen erzielten Programmerfolge ausgewertet. Die Ergebnisse sind in einem gesonderten Band (Boll u.a. 2022) veröffentlicht.

aufgebaute Hauptstudie zu entwickeln (Projektantrag vom 10.08.2021, S. 8). Zu dieser Thematik liegen allerdings nur spärliche Befunde vor. Dies ist vor allem auf die großen methodischen Herausforderungen zurückzuführen, die mit der Messung von Nichtinanspruchnahmequoten monetärer Leistungen verbunden sind (vgl. Kap. 2.3). So lässt sich die Anspruchsberechtigung vieler Leistungen in Umfragedaten nur schwer nachbilden. Zudem weisen viele Surveys eine begrenzte Repräsentativität auf. Migrantinnen und Migranten sowie Haushalte im unteren Einkommensbereich beteiligen sich nicht nur allgemein weniger häufig an Umfragen. Es kann auch davon ausgegangen werden, dass innerhalb dieser Gruppen die Teilnahmebereitschaft an Befragungen mit den Gründen der Nichtinanspruchnahme korreliert (vgl. Kap. 5). Entsprechend liegen, zumindest für Deutschland, relativ wenige empirische Untersuchungen zur Inanspruchnahme von Geldleistungen durch migrantische oder ausländische Haushalte vor (vgl. Kap. 2.5). Vor diesem Hintergrund wurde der inhaltliche Fokus der Literaturstudie von Familienleistungen auf Sozialleistungen erweitert. Die deskriptive Auswertung von Sekundärdaten diente dazu, differenziertere Daten zumindest zum Leistungsbezug von Familien mit Migrationshintergrund zu ermitteln, da speziell für diese Familien nur wenige Informationen vorliegen. Die Konzeption einer Hauptstudie wurde dafür vorerst zurückgestellt (vgl. Änderungsantrag vom 08.08.2022).

Wenn wir im Folgenden von Familien mit Migrationshintergrund sprechen, ist uns bewusst, dass die Kategorie „Migrationshintergrund“ eine Zuschreibung ist, die der Heterogenität von zugewanderten Familien und ihren Nachkommen nicht gerecht wird (vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2021, S. 109ff.). Nach der Definition des Statistischen Bundesamtes haben in Deutschland aktuell (2021) 41 Prozent der Familien mit Kindern unter 18 Jahren einen Migrationshintergrund, d.h. mindestens ein Familienmitglied oder dessen Elternteil ist nicht mit deutscher Staatsangehörigkeit geboren (Statistisches Bundesamt 2022f).² In empirischen Untersuchungen und Surveys wird der Migrationshintergrund unterschiedlich definiert. Für den Bezug respektive die Inanspruchnahme monetärer Leistungen ist die Kategorie Migrationshintergrund weniger relevant, weil sich die Anspruchsberechtigungen von Migrantinnen und Migranten vorrangig an ausländischer- und aufenthaltsrechtlichen Kategorien orientieren (vgl. Kap. 2.4).

Im vorliegenden Bericht gehen wir zunächst auf den Forschungsstand zum Umfang (Kap. 2) und zu den Gründen (Kap. 3) der Nichtinanspruchnahme monetärer Leistungen ein. Im Anschluss werden Erkenntnisse aus der internationalen Literatur zur Steigerung der Inanspruchnahme berichtet (Kap. 4). Es folgt eine Übersicht über

² Auf Empfehlung der Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit (2021, S. 218ff.) hat das Statistische Bundesamt im März 2023 erstmals Ergebnisse zum Konzept der Eingewanderten und ihren Nachkommen vorgelegt. Menschen mit Einwanderungsgeschichte sind nach dieser Definition Personen, die entweder selbst oder deren beide Elternteile seit dem Jahr 1950 auf das heutige Staatsgebiet Deutschlands eingewandert sind. Für Familien(mitglieder) liegen jedoch noch keine Daten nach dieser neuen Definition vor (Statistisches Bundesamt 2023a, 2023b).

Vor- und Nachteile verschiedener Surveys im Hinblick auf Analysen zur Inanspruchnahme (Kap. 5). Daran schließen sich eigene deskriptive Auswertungen zum Leistungsbezug von Familien mit Migrationshintergrund an (Kap. 6). Die Hauptergebnisse der Studie werden abschließend kurz zusammengefasst (Kap. 7).

2 Forschungsstand zum Umfang der Nichtinanspruchnahme monetärer Leistungen

2.1 Zum Konzept der Nichtinanspruchnahme

Die internationale Forschung zur Nichtinanspruchnahme monetärer Leistungen entstand im Kontext der Armuts- und Sozialpolitikforschung und reicht bis in die 1970er Jahre zurück (Townsend 1979; MacDonald 1975). In Deutschland sind die Anfänge vor allem mit den empirischen Arbeiten zur „Dunkelziffer der Armut“ verknüpft (Becker/Hauser 2003; Hartmann 1981; Hauser/Cremer-Schäfer/Nouvertné 1981; Bujard/Lange 1978). Ein zentraler Bezugspunkt ist die Frage, inwieweit selektive bedarfs- und einkommensabhängige Sozialprogramme, im Unterschied zu universellen Programmen, Armut bekämpfen und die sozialen Rechte der Bürgerinnen und Bürger verwirklichen können (van Oorschot 1998). Im Fokus stehen entsprechend bedarfsgeprüfte Sozialleistungen (engl. Means-tested Benefits), vor allem Mindestsicherungsleistungen wie in Deutschland die Sozialhilfe und die Grundsicherung für Arbeitsuchende (Arbeitslosengeld II). Die Nichtinanspruchnahme ist jedoch auch bei universellen Programmen, Sozialversicherungen, Sach- und Dienstleistungen zu beobachten (Boll 2021; Bonin u.a. 2018b; Bennett/Sutherland 2011; Currie 2004) und wird daher heute in einem breiteren Kontext verstanden (Lucas/Bonvin/Hümbelin 2021).³

Begrifflich-konzeptionell ist zwischen dem **Leistungsbezug** (Benefit Receipt) und der **Inanspruchnahme** von Leistungen (Take-up of Benefits) zu unterscheiden. Daten zum Leistungsbezug geben Auskunft über die Zahl der Empfängerinnen und Empfänger einer Leistung und werden anteilig auf verschiedene Referenzgruppen in der Bevölkerung bezogen (z.B. SGB II-Quoten, Väterquote beim Elterngeld). Daten zur Inanspruchnahme beziehen sich hingegen auf den Kreis der Anspruchsberechtigten. Das Problem bei Bezugsquoten ist, dass sie nicht verlässlich interpretierbar sind. Beispielsweise zeigen die Statistiken der Bundesagentur für Arbeit, dass Ausländer zu höheren Anteilen Grundsicherungsleistungen für Arbeitsuchende beziehen (2021: 17,2 %) als Deutsche (5,2 %).⁴ Dabei bleibt jedoch offen, ob Ausländer häufiger die Anspruchsvoraussetzungen erfüllen, also in höherem Maße bedürftig sind als Deutsche, oder ob sie die Leistungen, bei gleichen Anspruchsvorausset-

³ Unter Aspekten der Kostendämpfung richtet sich das öffentliche Interesse andererseits auch auf die übermäßige Inanspruchnahme von Leistungen, beispielsweise im Bereich der Krankenversicherung (Braun u.a. 2006). Hier wie dort geht es im Kern aber um die Frage der Zielgenauigkeit und Bedarfsgerechtigkeit von Leistungen.

⁴ ELB-Quoten für erwerbsfähige Leistungsberechtigte, Jahreszahlen (Bundesagentur für Arbeit 2022a). Staatenlose und Personen ohne Angabe zur Staatsangehörigkeit werden seit September 2021 zu den Ausländern gezählt.

zungen, häufiger beantragen und/oder erhalten (Bruckmeier/Wiemers 2016). Ähnlich lassen sich auch zeitliche Veränderungen in den Bezugsquoten schwer interpretieren (Engels 2002). Zum Beispiel kann ein Anstieg der SGB II-Quote an wachsendem Unterstützungsbedarf, veränderter sozialer Zusammensetzung der Leistungsempfänger, einer Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten oder höheren Inanspruchnahmeraten liegen. Reine Bezugsquoten von Mindestsicherungsleistungen sind daher auch kein zuverlässiger Indikator für Deprivation (Bradshaw/Richardson 2007).

Wim van Oorschot führte in den 1990er Jahren die Unterscheidung zwischen primärer Nichtinanspruchnahme – eine Person ist berechtigt, aber stellt keinen Antrag – und sekundärer Nichtinanspruchnahme – eine Person stellt einen Antrag, aber erhält keine (vollumfängliche) Leistung – ein (van Oorschot 1995) (vgl. Tab. 1). Damit machte er deutlich, dass die Gründe für die Nichtinanspruchnahme von Leistungen nicht nur auf Ebene der Adressatinnen und Adressaten, sondern auch auf den Ebenen der Verwaltung und der Ausgestaltung der Leistung liegen (vgl. Kap. 3.1).⁵ Natascha van Mechelen und Julie Janssens ergänzten (2017) das Konzept der tertiären Nichtinanspruchnahme: Eine Person ist schutzbedürftig, kann aber die Anspruchsvoraussetzungen nicht erfüllen (z.B. Mietnachweis, Nachweis eines festen Wohnsitzes, Beschäftigungsfähigkeit) und erlangt daher keinen (vollständigen) Zugang zur Leistung. Wie die Autorinnen selbst anmerken, handelt es sich streng genommen um keine Form der Nichtinanspruchnahme, da die Menschen von bestimmten sozialen Rechten ausgeschlossen sind. Gleichwohl kann der formelle Ausschluss ein Grund sein, warum Maßnahmen ihr Ziel nicht erreichen. Dies ist bei zugewanderten Ausländerinnen und Ausländern besonders relevant, da sie häufig die Einkommensvoraussetzungen erfüllen, um staatliche Transferleistungen zu erhalten, aber aufgrund ihres Aufenthaltstitels (z.B. als Asylsuchende), ausländerrechtlicher Sonderregelungen oder der Schwierigkeiten, Nachweisbelege aus dem Ausland zu beschaffen, vom Erhalt ausgeschlossen sind (Lucas/Bonvin/Hümbelin 2021).

Pierre Mazet (2014) und Philippe Warin (2016) ergänzen als weiteren Typus eine Nichtinanspruchnahme, die aus der fehlenden Unterstützung durch intermediäre Akteure im Gesundheits- und Sozialbereich heraus entsteht. Dies ist vor allem der Situation in Frankreich geschuldet, in der die Sozialarbeit eine herausragende Bedeutung für den Zugang zu Sozialleistungen hat.⁶ Mazet (2014) und Warin (2016)

⁵ Wim van Oorschot nimmt (1995), wie vor ihm unter anderem schon Helmut Hartmann (1985), weitere Unterscheidungen vor: volle, teilweise, dauerhafte, temporäre, verzögerte, friktionelle und kumulative Nichtinanspruchnahme. Er macht darauf aufmerksam, dass es sich bei der Nichtinanspruchnahme um einen komplexen zeitlichen Prozess handelt, von dem die Forschung bisher nur einen kleinen Ausschnitt beleuchtet.

⁶ „In the French welfare system, social workers often represent the compulsory gateway claimants have to go through to access benefits: it is indeed very rare for potential claimants to find out about and make a claim by themselves, without some sort of intervention by an intermediary, whether they are a member of staff working for the service provider (social security organisation, public employment service, etc.) or a social worker; going through a social worker is even compulsory for all optional or extra-legal benefits.” (Mazet 2014, S. 10)

unterscheiden daraufhin vier Typen der Nichtinanspruchnahme: Unkenntnis der Leistung und der eigenen Anspruchsberechtigung (lack of awareness), Verzicht auf die Antragstellung (decision not to claim), kein Erhalt der Leistung (non reception), kein passendes Leistungsangebot seitens intermediärer Akteure (non proposition).

Tab. 1: Typen der Nichtinanspruchnahme

	van Oorschot 1991, 1995	van Mechelen/ Janssens 2017	Mazet 2014, Warin 2016
Person hat keine Kenntnis der Leistung			lack of awareness
Berechtigte Person stellt keinen Antrag	primary non take-up	primary non take-up	decision not to claim
Berechtigte Person stellt Antrag, aber erhält keine (volle) Leistung	secondary non take-up	secondary non take-up	non reception
Person hat Bedarf, ist aber nicht anspruchsberechtigt	–	tertiary non take-up	–
Person erhält kein Leistungsangebot seitens intermediärer Akteure	–	–	non proposition

Eigene Darstellung

2.2 Politische Relevanz der Nichtinanspruchnahme

Die Nichtinanspruchnahme von Leistungen stellt anerkanntermaßen ein Problem für die Legitimität und Leistungsfähigkeit des Sozialstaats dar. Sie ist zunächst einmal ein Indiz für die teilweise Unwirksamkeit der Leistung oder ihrer Umsetzung (van Oorschot 1998, 1995). Dies scheint ein generelles Problem zielgerichteter Maßnahmen zu sein, da die politisch definierte Zielgruppe, d.h. die Referenzpopulation, die mit der Maßnahme adressiert werden soll (z.B. armutsgefährdete Kinder) nicht mit dem Kreis der Berechtigten (z.B. Haushalte unterhalb bestimmter Einkommensschwelen) identisch ist und die Anspruchsberechtigten wiederum nicht mit den tatsächlich Begünstigten übereinstimmen (Nelson/Nieuwenhuis 2021; Goe-demé/Janssens 2020; van Oorschot 2001) – ganz unabhängig von der Frage, ob die Maßnahme bedarfsgerecht ist und ihr Ziel, z.B. die Gewährleistung von Teilhabe, erreicht. Der Versuch, die Zielgenauigkeit und damit auch Kosteneffizienz der Maßnahme durch komplexere Zugangsregeln zu verbessern, erhöht die Hürden für die Inanspruchnahme (Konle-Seidl 2021; Kleven/Kopczuk 2011). Außerdem zeigt sich, dass Maßnahmen, die selektiv einzelne Ziel- und Risikogruppen ansprechen, zu Stigmatisierung führen können. Das oft schlecht aufeinander abgestimmte Nebeneinander spezifischer Sozial- und Familienleistungen, die damit verbundene Schnittstellenproblematik (vgl. u.a. Henger/Niehues 2019; Ott/Schürmann/Werding 2014), der hohe Verwaltungsaufwand zur Prüfung der Anspruchsberechtigungen und die teils geringen Inanspruchnahmeraten haben in den letzten zwei Jahrzehnten nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen europäischen Ländern Reformvorhaben angestoßen, die auf eine Zusammenlegung und Vereinfachung

von Sozialleistungen abzielen (Warin/Lucas 2020).⁷ Hier reihen sich auch die aktuellen Arbeiten an der Kindergrundsicherung ein.

Sofern die Nichtinanspruchnahme nicht vollkommen freiwillig ist, stellt sie darüber hinaus eine „grundlegende Ungerechtigkeit“ („fundamental injustice“, van Oorschot 1998, S. 103) dar. Wenn manche Menschen ihren Leistungsanspruch realisieren können und andere trotz vergleichbarer Bedarfslagen nicht, kann dies das Vertrauen in den Sozialstaat untergraben (De Schutter 2022). Die selektive Inanspruchnahme kann zudem soziale Ungleichheiten vergrößern, vergleichbar dem aus der Sozialen Arbeit bekannten „Präventionsdilemma“ (Bauer 2005). „For example, if only the better informed clients gain access to welfare, this may lead to marginalisation of those groups that would benefit the most from participation.“ (Hernanz/Malherbert/Pellizzari 2004, Abs. 13)

Schließlich kann die Nichtinanspruchnahme bestehende Notlagen verschärfen und die monetären und nicht-monetären Folgekosten für die Betroffenen erhöhen. Beispielsweise zeigt eine qualitative Studie aus Genf in der Schweiz, dass Mütter und Väter, die die ihnen zustehenden finanziellen Sozialleistungen nicht oder verspätet in Anspruch nahmen, vermehrt mit gesundheitlichen Problemen zu kämpfen hatten (Lucas/Ludwig 2019). Insbesondere psychische Probleme, z.B. Angstzustände und Depressionen, und chronische Erkrankungen wurden von den Befragten häufiger berichtet als im Durchschnitt der Genfer Bevölkerung.⁸ Gleichwohl verzichteten viele auch auf Gesundheitsleistungen, aus finanziellen Gründen oder aus Sorge vor Arbeitsplatzverlust. Für den Staat und das Gesundheitssystem bedeutet die Nichtinanspruchnahme kurzfristig eine Kostenersparnis, langfristig aber höhere Ausgaben für das Auffangen unerwünschter Folgen.

2.3 Messkonzepte zur Erfassung der Nichtinanspruchnahme

Das Ausmaß der Nichtinanspruchnahme monetärer Leistungen wird in der Regel auf Basis von Umfragedaten ermittelt. Dies können eigens konzipierte Erhebungen sein (z.B. Hartmann 1981), meist handelt es sich jedoch um Surveys, die nicht speziell zu diesem Zweck erhoben wurden (z.B. Sozio-oekonomisches Panel (SOEP),

⁷ Vereinfachung bedeutet nicht notwendig den Abbau von Zugangshürden, wie die im Kontext der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik vorgenommene Zusammenlegungen von Mindestsicherungsleistungen im SGB II (2005) in Deutschland oder im Universal Credit (seit 2012) im Vereinigten Königreich zeigen. Mikrosimulationsstudien deuten allerdings darauf hin, dass sich das Ausmaß der Nichtinanspruchnahme der Grundsicherungsleistungen in Deutschland seit der Hartz IV-Reform verringert hat (Bruckmeier/Wiemers 2011; Riphahn/Wunder 2013).

⁸ Die Studie stützt sich hier auf teilstandardisierte Interviews, in die der von der EuroQuol Gruppe entwickelte Fragebogen zur gesundheitsbezogenen Lebensqualität integriert wurde. Die Ergebnisse wurden mit Referenzdaten der Genfer Bevölkerung verglichen.

Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS)). Die Quote der Nichtinanspruchnahme (QNI) beschreibt dabei den Anteil der Anspruchsberechtigten, die eine Leistung nicht beziehen, an allen Anspruchsberechtigten dieser Leistung.⁹

Administrative Daten sind eine weitere Quelle für Analysen, allerdings enthalten sie nur Informationen über die Leistungsbeziehenden, nicht über die Personen, die die Leistung nicht in Anspruch nehmen. Außerdem werden soziodemografische Merkmale der Leistungsbeziehenden, die für die Forschung interessant wären (z.B. Migrationshintergrund beim Elterngeld), aus datenschutzrechtlichen Gründen teils nicht erhoben oder sie stehen für Forschungszwecke nicht zur Verfügung. Da Umfragedaten häufig verzerrte Schätzungen liefern, ist es sinnvoll, sie mit administrativen Daten zu verknüpfen, um eine realistischeres Bild der Nichtinanspruchnahme zu gewinnen (vgl. weiter unten).

Die Anspruchsvoraussetzungen für Transferleistungen sind in der Regel komplex und in repräsentativen Surveys nicht in Gänze oder zeitlich passend verfügbar. Beispielsweise sind die Untersuchungseinheiten in Surveys (Privathaushalte) in der Regel nicht mit sozialrechtlichen Kategorien (z.B. Bedarfsgemeinschaften) identisch. Einkommensangaben von Befragten beziehen sich oft auf andere Zeiträume als sie zur Bemessung von Leistungsansprüchen herangezogen werden. Auch machen Befragte aus Unkenntnis oder fehlerhafter Erinnerung heraus falsche Angaben zu persönlichen Verhältnissen oder sie verweigern die Antwort auf sensible Fragen. Die Identifikation der Anspruchsberechtigung auf Basis von Selbstauskünften ist daher allenfalls als grobe Annäherung möglich und geht mit vielen Unsicherheiten einher (vgl. ausführlich Kap. 5). In der Literatur werden aus diesem Grund mithilfe komplexer Mikrosimulationsmodelle verfügbare Einkommen und Leistungsansprüche für jeden Haushalt geschätzt. Dabei handelt es sich um den Versuch, sich der Anspruchsberechtigung mittels individueller und haushaltsbezogener Angaben zu sozioökonomischen Merkmalen valider anzunähern als dies über Selbstauskünfte möglich ist (vgl. exemplarisch Bruckmeier/Wiemers 2011, Appendix B). Gleichwohl sind auch diese Ergebnisse aufgrund von Repräsentativitätsproblemen und Messfehlern mit Umsicht zu interpretieren. So zeigen Studien, die Surveydaten mit administrativen Daten zum Leistungsbezug verknüpfen, dass die Inanspruchnahme regelmäßig höher ist als von den Befragten angegeben (z.B. Bruckmeier/Riphahn/Wiemers 2021; Buslei u.a. 2019b; Bargain/Immervoll/Viitamäki 2012).

Beispielsweise verknüpften Kerstin Bruckmeier, Regina T. Riphahn und Jürgen Wiemers (2021) die Angaben aus dem IAB-Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS) für die Jahre 2007 bis 2013 mit der Leistungshistorik der Bundesagentur für Arbeit zum Arbeitslosengeld II (ALG II). Demnach kamen auf 11.106 Befragte im PASS, die gemäß Simulation anspruchsberechtigt waren und korrekt angaben, dass sie im Monat des Interviews ALG II bezogen, 851 Befragte, die einen

⁹ Der in der Forschung auch häufig berichtete Deckungsgrad (Coverage Rate) einer Leistung bezieht sich demgegenüber auf den Anteil der Leistungsbeziehenden an der Zielpopulation der Leistung (z.B. Anteil der Haushalte, die Grundsicherungsleistungen beziehen, an den armutsgefährdeten Haushalten) (vgl. Figari/Matsaganis/Sutherland 2013; Almeida/Poli/Hernández 2022).

Bezug verneinten, obwohl sie gemäß der Leistungsstatistik ALG II erhielten. Das entspricht einer Untererfassungsrate von knapp 8 Prozent (gewichtete Daten). Familien mit kleinen Kindern (bis unter vier Jahre) und Zuwanderer der ersten Generation tendierten häufiger zum Unterberichten als andere Haushalte. Andererseits gaben insgesamt 330 anspruchsberechtigte Befragte an, dass sie im Interviewmonat ALG II erhielten, während die Statistik keinen Bezug auswies.¹⁰ Die auf Basis der PASS-Daten errechnete Nichtinanspruchnahmequote des ALG II in Höhe von 40 Prozent wäre demnach um 3 Prozentpunkte geringer, wenn man sie um die Abweichungen gegenüber den amtlichen Daten (Unter- und Übererfassung) korrigieren würde.¹¹ Dies ist den Autorinnen und dem Autor zufolge eine konservative Schätzung. Zu berücksichtigen ist, dass die PASS-Befragung aus zwei etwa gleich großen Teilstichproben besteht, von denen eine SGB II-Leistungsempfänger umfasst. Außerdem werden die Befragten im Panel von den Interviewenden an ihre Antworten aus dem Vorjahr erinnert (abhängige Befragung). Falschangaben zum Leistungsbezug sollten daher seltener auftreten als in anderen Surveys (Bruckmeier/Riphahn/Wiemers 2021, S. 1573ff.). Vergleichbare Studien aus den USA, die Survey- und Registerdaten verknüpfen (z.B. (Celhay/Meyer/Mittag 2022, 2021; Meyer/Mittag/Goerge 2022; Meyer/Mittag 2019), kommen auf höhere Untererfassungsraten von 30 bis 63 Prozent und Übererfassungsraten von 1 bis 8 Prozent für verschiedene Sozialleistungen.¹² Die Diskrepanzen sind in erster Linie auf Antwortverzerrungen, aber auch auf die Imputation fehlender Daten in den Surveys zurückzuführen (Celhay/Meyer/Mittag 2022). Zudem sind mögliche Fehler in den administrativen Daten sowie fehlerhafte Entscheidungen der zuständigen Verwaltungen in Rechnung zu stellen (Leistungsgewährung trotz fehlender Berechtigung oder umgekehrt Leistungsversagung trotz Berechtigung) (Ko/Moffitt 2022; Duclos 1995). Auch stimmen Leistungsstatistik und lebensweltliche Erfahrung nicht notwendig überein. Werden z.B. Leistungen verspätet ausbezahlt, nehmen Betroffene den vorhergehenden Zeitraum möglicherweise als Nichtbezug wahr. In der Statistik wird der Zeitraum dagegen ab Bewilligungsdatum als Leistungszeitraum gezählt. Insgesamt aber dürften aufgrund der Untererfassung des Leistungsbezugs die Einkom-

¹⁰ Das entspricht einer Übererfassungsrate von 3 Prozent (eigene Berechnung). Zu berücksichtigen ist darüber hinaus der sog. Beta-Fehler, der auftritt, wenn Haushalte, die in einem Survey als nicht anspruchsberechtigt simuliert wurden, nach eigenen Angaben Leistungen beziehen. Im Anhang ihrer Studie berichten Bruckmeier, Riphahn und Wiemers (2021) einen Beta-Fehler von 3,8 % (gewichtet) bzw. 4,6 % (ungewichtet) für ihre Simulation. In anderen Untersuchungen werden größere Beta-Fehler von 12,6 % (Frick/Groh-Samberg 2007), 14,9 bis 18,6 % (Bruckmeier u.a. 2013) und 22 % (Buslei u.a. 2019a) berichtet.

¹¹ Die Auswirkungen auf Regressionsanalysen sind deutlich größer. In den Analysen von Bruckmeier, Riphahn und Wiemers wichen die marginalen Effekte von Merkmalen, die mit der Inanspruchnahme von Leistungen in Verbindung stehen, nach Korrektur der Abweichungen häufig um mehr als 30 Prozent ab (Bruckmeier/Riphahn/Wiemers 2021, S. 1570 und S. 1581ff.).

¹² Die Untersuchungen beziehen sich auf Illinois und Maryland (Meyer/Mittag 2019) sowie New York State (Meyer/Mittag/Goerge 2022; Celhay/Meyer/Mittag 2022, 2021). Untersucht wurde die Inanspruchnahme von Lebensmittelmarken (Food Stamps bzw. Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP)), Sozialhilfeprogrammen für Familien (Temporary Assistance for Needy Families (TANF)) und Erwachsene ohne Kinder (General Assistance) sowie Wohnbeihilfen (Housing Assistance).

men vieler Haushalte im unteren Einkommensbereich höher liegen und die staatlichen Leistungen in höherem Maße armutsmindernd wirken als auf Basis von Umfragedaten ermittelt (Meyer/Mittag 2019; Parolin 2019; Brewer/Etheridge/O’Dea 2017).

Die Gründe für die Nichtinanspruchnahme monetärer Leistungen, auf die später (in Kap. 3) noch näher eingegangen wird, werden meist nicht bzw. nicht direkt erfasst. Ökonometrische Analysen nutzen daher sozialstrukturelle Merkmale als Proxy, d.h. als Näherungswert zur Überprüfung von Hypothesen über mögliche Gründe bzw. Präferenzen auf Seiten der Adressatinnen und Adressaten. Die Entscheidung zur Inanspruchnahme von Leistungen wird hierbei als Kosten-Nutzen-Abwägung modelliert (vgl. Kap. 3.1). Beispielsweise wird angenommen, dass die Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen höher ist, wenn der finanzielle Engpass auf absehbare Zeit andauert, weil sich die Menschen dann einen größeren Nutzen von der Inanspruchnahme erwarten können. Als Proxy für die erwartete Dauer des Bedarfs dient unter anderem das Bildungsniveau, da es die längerfristigen Arbeitsmarktchancen und das Einkommenspotenzial beeinflusst. Ein niedriges Bildungsniveau sollte demnach die Wahrscheinlichkeit eines Transferbezugs erhöhen (vgl. z.B. Riphahn 2001). Andererseits wird das Bildungsniveau auch als Proxy für die mit der Inanspruchnahme verbundenen Informationskosten interpretiert (vgl. z.B. Kayser/Frick 2000). Menschen mit höherem Bildungsniveau sollte es leichter fallen, sich der eigenen Ansprüche zu vergewissern, Formulare auszufüllen oder mit den Sozialbehörden zu kommunizieren (Frick/Groh-Samberg 2007). Ein niedriges Bildungsniveau sollte demnach die Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme verringern. Verschiedene Studien gehen daher von gegenteiligen Effekten aus (z.B. Bruckmeier/Wiemers 2011; Frick/Groh-Samberg 2007). Dass solche Plausibilitätsüberlegungen in gewisser Weise arbiträr sind, zeigt das Beispiel Migrationshintergrund. Der Migrations- oder Ausländerstatus wird in vielen Analysen als Proxy für höhere Kosten der Antragstellung verwendet, die der Theorie nach die Inanspruchnahme von Sozialleistungen verringern sollten. So wird angenommen, dass Migrantinnen und Migranten aufgrund geringerer Sprachkenntnisse und geringerer Vertrautheit mit dem deutschen Sozialsystem einen höheren finanziellen und zeitlichen Aufwand für die Beschaffung von Informationen und den Antragsprozess haben (höhere Informations- und/oder Transaktionskosten) oder in höherem Maße Stigmatisierung ausgesetzt sind als die einheimische Bevölkerung (höhere Stigmakosten)¹³ (vgl. z.B. Harnisch 2019; Frick/Groh-Samberg 2007; Wilde/Kubis 2005; Kayser/Frick 2000). Empirisch zeigt sich jedoch häufig das Gegenteil, eine höhere Inanspruchnahme durch Migrantinnen und Migranten (vgl. Kap. 2.5). Das Problem ist, dass Proxys unterschiedlich interpretiert werden können und die eigentlichen Gründe der Nichtinanspruchnahme unbeobachtet bleiben (van Oorschoot 1995, S. 61; Becker/Hauser 2003, S. 149f. und S. 166). Auch verdeckte Kategorien wie „niedriges

¹³ Die Zuordnung ist dabei nicht einheitlich. Zum Beispiel interpretieren Regina T. Riphahn (2001) und Joachim Wilde und Alexander Kubis (2005) den Migrationshintergrund als Proxy für Transaktionskosten, Joachim R. Frick und Olaf Groh-Samberg (2007) dagegen als Proxy für Informations- und Stigmakosten.

Bildungsniveau“ oder „Migrationshintergrund“ eine große Heterogenität der Lebenslagen innerhalb dieser Kategorien.

Kritisch zu beurteilen ist zudem, dass, der klassischen Haushaltsökonomie folgend, Haushalte als Einheit betrachtet werden und meist nur die Merkmale der Auskunftsperson bzw. des Haushaltsvorstands¹⁴ in die empirische Analyse eingehen. Beim Bildungsniveau oder Migrationshintergrund wird so implizit Homogamie in Partnerschaften unterstellt. Dagegen zeigt die Untersuchung von Edward J. Castronova, Hilke Kayser, Joachim R. Frick und Gert G. Wagner (2001), die bei Paarhaushalten mit Migrationshintergrund das Geburtsland beider Partner berücksichtigen, dass durch die Beschränkung auf den Haushaltsvorstand möglicherweise relevante Unterschiede und Einflussfaktoren der Inanspruchnahme überdeckt werden. Nach ihren Ergebnissen weisen Haushalte, in denen der Haushaltsvorstand im Ausland geboren wurde, der Partner bzw. die Partnerin dagegen nicht, eine deutlich höhere Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe auf als Haushalte, in denen der Haushaltsvorstand aus Deutschland und der Partner bzw. die Partnerin aus dem Ausland stammt (vgl. Tab. 2). Allerdings erweist sich der Einfluss der Haushaltszusammensetzung auf die Inanspruchnahme unter Kontrolle anderer Merkmale als statistisch nicht signifikant. Kaum untersucht ist bislang auch die Frage, wie sich Paare administrative Aufgaben teilen und wer in Haushalten für die Beantragung von Leistungen und den Kontakt zu Ämtern und Behörden zuständig ist (vgl. u.a. Beblo/Becker/Grotlüschen 2023; Griffiths u.a. 2020; Siblot 2006).

Angesichts dieser methodischen Beschränkungen werden die Gründe für die Nichtinanspruchnahme monetärer Leistungen vermehrt auch experimentell (z.B. Friedrichsen/Schmacker 2019) und qualitativ (z.B. Eckhardt 2023, 2021; Ratzmann 2019) erforscht. Außerdem gibt es Bestrebungen, neue Fragemodule (Akremi/Wilke 2020) und psychometrische Skalen (Janssens/Goedemé/Ponnet 2021) zu den Gründen der Inanspruchnahme für die Surveyforschung zu entwickeln.

2.4 Leistungsansprüche von Personen und Familien mit Migrationshintergrund

Die Komplexität der Anspruchsvoraussetzungen familienbezogener und sozialstaatlicher Leistungen wird durch ausländerrechtliche Sonderregelungen erhöht. Für viele Gruppen ausländischer Staatsangehöriger bestehen besondere, den Anspruch beschränkende oder ausschließende Voraussetzungen für den Leistungsbezug (vgl.

¹⁴ In Umfragen wird in der Regel eine Person gesucht, die am besten Auskunft über allgemeine Belange des Haushalts, z.B. die Wohnsituation, verschiedene Einkommensquellen oder die Kinderbetreuung geben kann. Diese Auskunftsperson wird als Haushaltsvorstand oder in jüngerer Zeit auch als Bezugsperson bezeichnet. Im Zeitverlauf ist hier ein Wandel der Geschlechterrollen erkennbar. Nimmt man als Beispiel das SOEP, so waren 1990 noch zwei Drittel der Auskunftspersonen Männer und ein Drittel Frauen. 2019 waren Männer und Frauen etwa gleich stark vertreten. In Haushalten mit nichtdeutschem Haushaltsvorstand geben aber nach wie vor mehr Männer als Frauen (58 vs. 42 Prozent) Auskunft über den gesamten Haushalt (Auswertungen des DJI).

u.a. Blank 2022; Voigt 2021; Schnabel 2020; Frings u.a. 2018). Die Leistungsansprüche differieren vor allem nach Aufenthaltstitel, Aufenthaltsdauer, Staatsangehörigkeit und Erwerbsintegration. Das Sozialrecht für Zuwanderer dient dabei auch migrationspolitischen Zielen der Begrenzung und Steuerung der Zuwanderung. Gleichzeitig wird es zunehmend von europa- und völkerrechtlichen Normen beeinflusst (Frings u.a. 2018). Die Regelungen unterliegen dabei einem vergleichsweise raschen Wandel, was die Übersichtlichkeit für Betroffene und Beratende (und Forschende) erschwert.

Staatsangehörige aus der Europäischen Union (EU) und dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) (EU-Staaten sowie Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz), die ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben, haben grundsätzlich den gleichen Anspruch auf Familienleistungen (Kindergeld, Kinderzuschlag, Unterhaltsvorschuss, Elterngeld) wie deutsche Staatsangehörige. Ein Kindergeldanspruch kann auch für im Ausland lebende Kinder bestehen. Die 2019 im Rahmen des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch eingeführte Regelung, nach der Unionsbürgerinnen und -bürger erst nach dreimonatigem Aufenthalt in Deutschland Anspruch auf Kindergeld haben, sofern sie über keine inländischen Einkünfte aus einer Erwerbstätigkeit verfügen (§ 62 Abs. 1a EStG), wurde kürzlich vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) in einem Vorabentscheidungsverfahren als europarechtswidrig verworfen.¹⁵ Das Gericht stellte klar, dass auch wirtschaftlich nicht aktive Unionsbürgerinnen und -bürger, die von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machen, in Bezug auf **Familienleistungen** mit deutschen Staatsbürgerinnen und -bürgern gleich zu behandeln sind. Der zeitweise Ausschluss von bedürftigkeitsgeprüften **Sozialleistungen** ist dagegen weiterhin zulässig (siehe unten).¹⁶ Allerdings müssen Antragstellende auf Kindergeld im Dreimonatszeitraum nachweisen, dass sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt tatsächlich und dauerhaft nach Deutschland verlegen, was in der Praxis oftmals schwierig sein dürfte. In grenzüberschreitenden Fällen entscheidet je nach Konstellation die Erwerbstätigkeit der Eltern, der Wohnort der Eltern oder der Wohnsitz des Kindes, welcher Staat vorrangig für Familienleistungen zuständig ist. Die Auflösung konkurrierender Ansprüche führt dabei häufig zu (über)langen Bearbeitungszeiten von Kindergeldanträgen von sechs und mehr Monaten (Tießler-Marenda/Bugaj-Wolfram/Voigt 2021; Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband 2014). Der vorrangige Staat hat Kindergeld in voller Höhe zu leisten. Gegebenen-

¹⁵ EuGH, Rechtssache C411-20, ECLI:EU:C:2022:602, Urteil des Gerichtshofs vom 01.08.2022

¹⁶ Dies ergibt sich aus Art. 24 Abs. 2 der Freizügigkeitsrichtlinie RL 2004/38, wonach Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sind, „anderen Personen als Arbeitnehmern oder Selbstständigen (...) und ihren Familienangehörigen während der ersten drei Monate des Aufenthalts (...) einen Anspruch auf Sozialhilfe oder vor Erwerb des Rechts auf Daueraufenthalt Studienbeihilfen (...) zu gewähren“. Der Leistungsausschluss wurde mehrfach vom EuGH bestätigt, lässt aber im Einzelfall Ausnahmen zu (Deutscher Bundestag 2020). Zur juristischen Kritik siehe u.a. Baas 2019 und Janda 2022, 2020.

falls wird Kindergeld vom nachrangigen Staat angerechnet oder kommt als Differenzbetrag hinzu (Voigt 2021; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 2020).

Auch Drittstaatsangehörige mit gültiger Niederlassungs- oder Aufenthaltserlaubnis sowie unanfechtbar anerkannte Flüchtlinge (anerkannte Asylberechtigte und Konventionsflüchtlinge) haben den gleichen Anspruch auf Familienleistungen wie deutsche oder europäische Staatsangehörige (Territorialprinzip). Spezielle Voraussetzungen gelten für Ausländerinnen und Ausländer, die sich zu Studien- und Ausbildungszwecken oder zur Arbeitssuche in Deutschland aufhalten. Sie müssen erwerbstätig sein, Elternzeit nehmen oder Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld I, Mutterschaftsgeld, Krankengeld) beziehen, um kindergeldberechtigt zu sein (Bundeszentralamt für Steuern 2022). Nicht berechtigt sind Asylsuchende mit einer Aufenthaltsgestattung oder Duldung, es sei denn, sie verfügen über eine Beschäftigungsduldung.

Seit März 2020 haben auch Ausländerinnen und Ausländer mit humanitärer Aufenthaltserlaubnis Anspruch auf Familienleistungen, sofern sie bereits 15 Monate in Deutschland leben oder berechtigt erwerbstätig sind. Zuvor, von 2006 bis 2020, war der Zugang stark beschränkt. Ausländerinnen und Ausländer mit humanitären Aufenthaltstiteln konnten nur dann Kindergeld oder Elterngeld beanspruchen, wenn sie sich seit mindestens drei Jahren rechtmäßig, gestattet oder geduldet im Bundesgebiet aufhielten und zusätzlich bestimmte Merkmale der Arbeitsmarktintegration erfüllten, das heißt, erwerbstätig waren, Lohnersatzleistungen bezogen oder Elternzeit nahmen. Diese Regelung wurde in zwei Entscheidungen 2012 und 2022 vom Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig eingestuft¹⁷ und im Zuge der Umsetzung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (2020) geändert.

Sonderregelungen bestehen für Ausländerinnen und Ausländer aus Staaten, mit denen Sozialversicherungsabkommen bestehen (Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Marokko, Montenegro, Serbien, Türkei, Tunesien). Ansprüche auf Kindergeld resultieren hier aus dem Arbeitnehmerstatus unabhängig vom Aufenthaltstitel oder Voraufenthalt (Voigt 2021). Die Sätze für im Heimatland lebende Kinder sind dabei stark abgesenkt (5,11 Euro für das erste Kind, 12,78 Euro für das zweite und dritte Kind, höhere Beträge je nach Land und Kinderzahl unterschiedlich) (Voit/Daumoser 2022). Türkische Staatsbürgerinnen und -bürger erwerben aufgrund europäischer Abkommen auch ohne Erwerbstätigkeit nach sechs Monaten einen Kindergeldanspruch. Das gilt auch für türkische Asylsuchende in Gemeinschaftsunterkünften.¹⁸

Die Anspruchsvoraussetzungen für Zugewanderte im SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) und SGB XII (Sozialhilfe) sind restriktiver. Unionsbürgerinnen und -bürger, die nicht als Arbeitnehmer oder Selbstständige erwerbstätig sind oder

¹⁷ BVerfGE 132, 72-99 und BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 28. Juni 2022 - 2 BvL 9/14 -, Rn. 1-116

¹⁸ BFH-Urteil vom 17.06.2010, III R 42/09

keine Freizügigkeitsberechtigung aufgrund vorübergehender Erwerbsminderung, unfreiwilliger Arbeitslosigkeit oder Aufnahme einer Berufsausbildung gemäß § 2 Abs. 3 FreizügG/EU besitzen, sind in den ersten drei Monaten ihres Aufenthalts in Deutschland von der Grundsicherung und Sozialhilfe ausgeschlossen. Gleiches gilt für aufenthaltsberechtigte nicht erwerbstätige Drittstaatsangehörige und ihre Familien (§ 7 Abs. 1 Satz 2 SGB II und § 23 Abs. 3 Nr. 1 SGB XII). Ein Recht auf Aufenthalt über die drei Monate hinaus ist für Unionsbürgerinnen und -bürger an bestimmte Bedingungen wie Erwerbstätigkeit oder eine erfolversprechende Arbeitsplatzsuche¹⁹ geknüpft. Nichterwerbstätige sowie Studierende und Auszubildende müssen nachweisen, dass sie über ausreichende Existenzmittel und einen Krankenversicherungsschutz verfügen (§ 4 FreizügG/EU). Auch Drittstaatsangehörige und ihre Familienangehörigen unterliegen der Pflicht zur Lebensunterhaltssicherung. Der Bezug ergänzender Sozialleistungen, z.B. als Aufstocker im SGB II, kann sich hier „schädlich“ auf das Recht auf Aufenthalt auswirken. Sozialversicherungs- und Familienleistungen sind dagegen „unschädlich“ (Voigt 2022). Ausnahmen von der Pflicht zur Lebensunterhaltssicherung bestehen für bestimmte Aufenthaltstitel aus humanitären und familiären Gründen (ebd.). So können etwa Wanderarbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz verlieren, nach einem Urteil des EuGH ein aus der Sorge für ihre in Deutschland lebenden schulpflichtigen Kinder abgeleitetes Aufenthaltsrecht erlangen. Damit steht ihnen ein Anspruch auf Grundsicherungsleistungen zu.²⁰

Ausländerinnen und Ausländer, die kein Aufenthaltsrecht haben oder deren Aufenthaltsrecht sich allein aus dem Zweck der Arbeitssuche ergibt, sind mit ihren Familienangehörigen gänzlich von der Grundsicherung (Arbeitslosengeld II) und Sozialhilfe ausgeschlossen (§ 7 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 SGB II und § 23 Abs. 3 Nr. 2 SGB XII). Erst nach fünf Jahren gewöhnlichem Aufenthalt im Bundesgebiet können sie einen Anspruch im jeweiligen Leistungssystem geltend machen, sofern sie die allgemeinen Anspruchsvoraussetzungen²¹ erfüllen. Sozialhilfe erhält auch nicht, wer eigens zu diesem Zweck eingereist ist (§ 23 Abs. 3 Nr. 3 SGB XII).

Ausgeschlossen sind schließlich Asylsuchende, für die vor 30 Jahren mit dem Asylbewerberleistungsgesetz ein eigenes abgesenktes Leistungssystem geschaffen wurde, das bis heute unter massiver Kritik steht (vgl. u.a. Classen 2022). Da der

¹⁹ Unionsbürgerinnen und -bürger, die nach weniger als zwölf Monaten Erwerbstätigkeit unfreiwillig arbeitslos werden, dürfen sich bis zu sechs Monate zum Zweck der Arbeitssuche in Deutschland aufhalten. Für einen längeren Aufenthalt müssen sie nachweisen, dass sie weiterhin Arbeit suchen und begründete Aussicht haben, eingestellt zu werden (§ 2 Abs. 2 Nr. 1a FreizügG/EU).

²⁰ EuGH, Rechtssache C-181/19, ECLI:EU:C:2020:794, Urteil vom 6. Oktober 2020

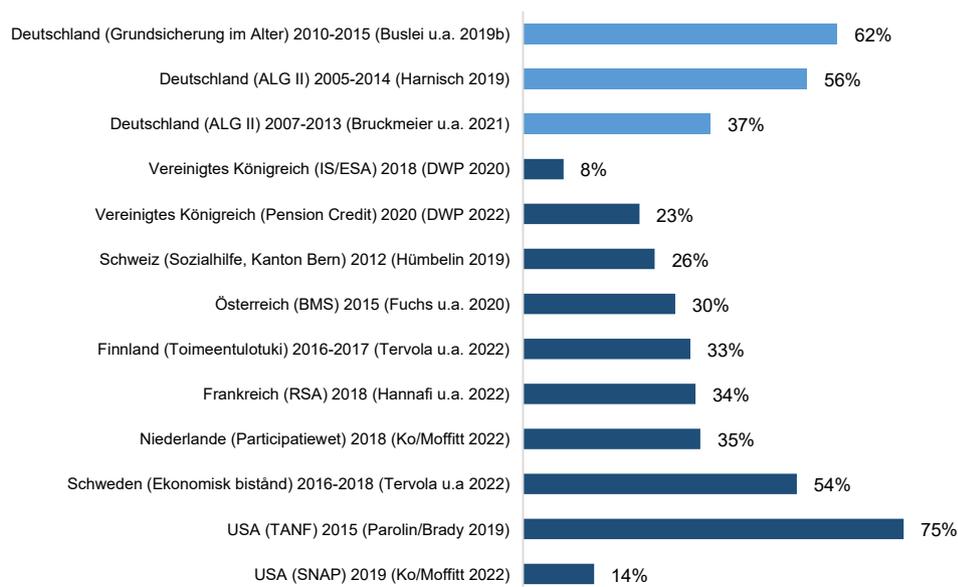
²¹ Grundsätzlich leistungsberechtigt im SGB II sind alle Personen, die das 15. Lebensjahr vollendet und die Regelaltersgrenze noch nicht erreicht haben, erwerbsfähig und hilfebedürftig sind und ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben (§ 7 Abs. 1 SGB II). Nach SGB XII haben Ausländerinnen und Ausländer, die sich tatsächlich im Inland aufhalten, Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt, Hilfe bei Krankheit, Hilfe bei Schwangerschaft und Mutterschaft sowie Hilfe zur Pflege (§ 23 Abs. 1 SGB XII). Ausreisepflichtigen Ausländerinnen und Ausländern werden bis zu einem Monat Überbrückungsleistungen bis zur Ausreise gewährt (§ 23 Abs. 3 Satz 2ff. SGB XII).

Fokus in diesem Bericht auf Familien in anderen Leistungsbereichen liegt, gehen wir darauf nicht näher ein.

2.5 Umfang der Nichtinanspruchnahme

Die Nichtinanspruchnahme bedarfsgeprüfter Leistungen ist weltweit zu beobachten und kein marginales Phänomen (De Schutter 2022; Ko/Moffitt 2022). Abbildung 2 vermittelt exemplarisch einen Überblick über die in aktuellen Studien ermittelten Nichtinanspruchnahmequoten von Grundsicherungsleistungen in Europa und den USA. Deutschland liegt hier, bezogen auf die Nichtinanspruchnahme von Arbeitslosengeld II, mit Quoten von 37 bis zu 56 Prozent etwas oberhalb der Nachbarländer.²² Die betrachteten Leistungen sowie die jeweiligen Berechnungsgrundlagen in den Ländern sind allerdings schwer vergleichbar, was die Aussagekraft der Daten beschränkt.

Abb. 2: Quoten der Nichtinanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen in Europa und den USA



ALG II = Arbeitslosengeld II, IS/ESA = Income Support/ Income-related Employment and Support Allowance, BMS = Bedarforientierte Mindestsicherung, RSA = Revenu de solidarité active, TANF = Temporary Assistance for Needy Families, SNAP = Supplemental Nutrition Assistance Program
 Quellen: Department for Work and Pensions 2022; Hannafi u.a. 2022; Ko/Moffitt 2022; Tervola/Mesiäislehto/Ollonqvist 2022; Bruckmeier/Riphahn/Wiemers 2021; Department for Work and Pensions 2020; Buslei u.a. 2019a; Fuchs u.a. 2020; Harnisch 2019; Hübelin 2019; Parolin/Brady 2019

Länderübergreifende Analysen lassen vermuten, dass ein Zusammenhang zwischen dem nationalen Leistungsniveau und der Inanspruchnahme besteht: Bei geringerem

²² Die unterschiedlichen Werte in den beiden zitierten Studien (Harnisch 2019; Bruckmeier/Riphahn/Wiemers 2021) resultieren aus Unterschieden in der Datenbasis und im methodischen Vorgehen.

Leistungsniveau scheint die Inanspruchnahme höher und bei höherem Leistungsniveau geringer zu sein (Kurita/Hori/Katafuchi 2022; Tervola/Mesiäislehto/Olilonqvist 2022). Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass der Zugang zu größeren wohlfahrtsstaatlichen Leistungen stärker reguliert wird, z.B. durch strengere Nachweispflichten der Bedürftigkeit und Sanktionsmechanismen. Missbrauch wird zudem bei höherem Leistungsniveau stärker stigmatisiert. Dies erhöht die Hürden sowohl für die Inanspruchnahme als auch für den Missbrauch (Kurita/Hori/Katafuchi 2022).

Die bis in die späten 1970er Jahre zurückreichenden Studien zur Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe bzw. (seit 2005) Arbeitslosengeld II in Deutschland weisen je nach Datenbasis und methodischem Vorgehen Nichtinanspruchnahmequoten zwischen 34 und 67 Prozent aus (vgl. die Überblicke bei Riphahn 2001 und Harnisch 2019). Das heißt, auf jede Hilfeempfangerin bzw. jeden Hilfeempfänger kommen zwei bis drei berechnete Personen, die die Hilfe nicht erhalten („Dunkelziffer der Armut“). Anders ausgedrückt: Würden alle Berechtigten ihren Anspruch geltend machen, wären die Bezugsquoten mindestens ein Drittel bis zu zwei Dritteln höher als beobachtet. Dies verdeutlicht die enorme Größenordnung und auch fiskalische Bedeutung der Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen.²³ Die in der öffentlichen Diskussion sehr viel häufiger problematisierte über- und unrechtmäßige Inanspruchnahme, der sog. „Sozialleistungsmissbrauch“, nimmt sich demgegenüber bescheiden aus. So registrierte die Bundesagentur für Arbeit aus ihren gemeinsamen Einrichtungen mit kommunalen Trägern in den letzten Jahren (2015 bis 2021) zwischen rund 107.000 und 135.000 Fällen pro Jahr, in denen eine unrechtmäßige Inanspruchnahme von SGB II-Leistungen vorlag (Bundesagentur für Arbeit 2022c; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 2022). Dies entspricht zwischen 1,8 und 2,6 Prozent der über fünf Millionen Regelleistungsberechtigten im jeweiligen Jahr (eigene Berechnung). Allerdings ist auch beim Missbrauch von einer Dunkelziffer in unbekannter Höhe auszugehen.

Tabelle 2 vermittelt einen Überblick über die Studien zum Ausmaß der Nichtinanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen in Deutschland, bei denen nach Migrationshintergrund oder Staatsangehörigkeit differenziert wurde. Es zeigt sich, dass unabhängig von der Datenbasis, der betrachteten Leistung, dem Zeitraum und der Operationalisierung des Migrationshintergrunds (siehe letzte Spalte) Migrantinnen und Migranten im Vergleich zur einheimischen bzw. deutschen Bevölkerung durchweg eine geringere Quote der Nichtinanspruchnahme aufweisen. Einzige Ausnahme ist die „Dunkelziffer“-Studie von Irene Becker und Richard Hauser (2003), die eine höhere Nichtinanspruchnahmequote von Haushalten mit ausländischem Haushaltsvorstand bei der früheren Hilfe zum Lebensunterhalt ermittelt hat.

²³ Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Leistungsansprüche derjenigen, die sie nicht geltend machen, in der Regel geringer sind als die der Beziehenden. Daher bietet es sich an, neben der fallbezogenen Quote auch eine ausgabenbezogene Quote der Nichtinanspruchnahme zu ermitteln (van Oorschot 1995), wie dies z.B. Irene Becker und Richard Hauser (2003) oder Hermann Buslei, Johannes Geyer, Peter Haan und Michelle Harnisch (2019b) in ihren Untersuchungen tun.

Tab. 2: Quoten der Nichtinanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen in Deutschland – Übersicht über Studien, die Quoten für Haushalte mit Migrationshintergrund ausweisen

Studie	Datenbasis	Zeitraum	Leistung	Quoten der Nichtinanspruchnahme (in %)			Definition MH
				HH gesamt	ohne MH	mit MH ^{a)}	
Kayser/Frick 2000	SOEP	1996	Sozialhilfe (HLLU)	63	k. A.	54 (Deutsche) 52 (Ausländer/innen)	Haushaltsvorstand im Ausland geboren
Castronova/Kayser/ Frick/Wagner 2001	SOEP	1996	Sozialhilfe (HLLU)	60	65	40 (Ausland/Ausland) 50 (Deutschland/Ausland) 78 (Ausland/Deutschland)	Haushaltsvorstand und/oder Partnerin im Ausland geboren
Becker/Hauser 2003	SOEP	1998	Sozialhilfe (HLLU)	39 / 56 ^{b)}	34 / 55*	55 / 61 ^{b)}	Bezugsperson mit ausländischer Staatsangehörigkeit
Bruckmeier/Wiemers 2016	SOEP	2005-2011	Grundsicherungsleistungen (SGB II und SGB XII)	43	43	37 (Deutsche) 39 (Drittstaatsangehörige) 50 (EU/EFTA-Bürger/innen)	Bezugsperson mit ausländischer Staatsangehörigkeit
Buslei/Geyer/Haas/ Harnisch 2019a	SOEP	2005-2015	Grundsicherung im Alter (SGB XII)	67	73	55	Bezugsperson (Ü65) oder deren Eltern (teil) im Ausland geboren
Bruckmeier/Riphahn/ Wiemers 2021	PASS und administrative Daten	2008-2013	Grundsicherung für Arbeit-suchende (SGB II)	37 ^{c)}	39 ^{c)}	29 ^{c)} (1. Generation) 33 ^{c)} (2. Generation)	Bezugsperson oder deren Eltern (teil) im Ausland geboren

a) MH = Migrationshintergrund. Die Angaben „Deutsche“ und „Ausländer/innen“ beziehen sich auf die Staatsangehörigkeit, die Angaben „Ausland“ und „Deutschland“ auf das Geburtsland.

b) Becker und Hauser (2003) haben zwei Varianten der Nichtinanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen berechnet. Die erste Ziffer gibt das Ergebnis der Basisimulation wieder, die zweite Ziffer das Ergebnis der sog. spezifischen Simulation, bei der zusätzlich bestimmte Mindestbedarfszuschläge und anzurechnendes Vermögen berücksichtigt wurden.

c) Angegeben sind die jeweils um Über- und Untererfassung korrigierten Quoten der Nichtinanspruchnahme (Bruckmeier/Riphahn/Wiemers 2021).

Längsschnittstudien deuten darauf hin, dass sich die Inanspruchnahme der Grundsicherung seit der Umsetzung der Hartz IV-Reformen insgesamt erhöht hat (Bruckmeier/Wiemers 2011), wobei der Niveauunterschied zwischen den im Ausland und den im Inland Geborenen weitgehend stabil blieb (Riphahn/Wunder 2013).

Wie aus Tabelle 2 hervorgeht, zeichnen sich innerhalb der Gruppe der Migrantinnen und Migranten diverse Unterschiede in der Inanspruchnahme von Sozialleistungen nach Einwanderungsgeneration (Bruckmeier/Riphahn/Wiemers 2021), Geburtsland beider Partner (Castronova u.a. 2001) und Staatsangehörigkeit des Haushaltsvorstands (Bruckmeier/Wiemers 2016; Kayser/Frick 2000) ab.²⁴ Kerstin Bruckmeier und Jürgen Wiemers (2016) zufolge haben Haushalte, in denen der Haushaltsvorstand Bürgerin bzw. -bürger eines EU- oder EFTA²⁵-Staates ist, eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit der Nichtinanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen (50 %) als Haushalte von Drittstaatsangehörigen (39 %) oder Haushalte mit deutschem Haushaltsvorstand (43 %). Werden allerdings individuelle und haushaltsstrukturelle Merkmale (einschl. unbeobachtete Heterogenität) kontrolliert, zeigen sich keine signifikanten Unterschiede in der Inanspruchnahme. Bruckmeier und Wiemers folgern, dass die höhere Inanspruchnahme respektive geringere Nichtinanspruchnahme ausländischer Haushalte nicht auf den Migrationsstatus per se, sondern auf andere Faktoren zurückzuführen ist. Dazu zählen beispielsweise die Alters-, Qualifikations- und Erwerbsstruktur ausländischer Haushalte, die sich von derjenigen deutscher Haushalte unterscheidet, oder der höhere Anteil von Mehr-

²⁴ Weitere Untersuchungen befassen sich mit der Wahrscheinlichkeit des Leistungsbezugs von Personen mit Migrationshintergrund, ohne Simulation der Anspruchsberechtigung. Sie zeigen unter anderem, dass die Wahrscheinlichkeit des Bezugs von Sozialhilfe (Riphahn 2004) bzw. ALG II (Frank 2022) mit dem Alter bei Zuwanderung steigt. Christoph Wunder und Regina T. Riphahn (2014) haben in dynamischer Perspektive Ein- und Austritte von Erwachsenen (25-65 Jahre) beim ALG II in den Jahren 2005 bis 2009 untersucht. Die Analysen ergaben, dass Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger, von denen die meisten aus der Türkei und den Nachfolgestaaten Jugoslawiens stammten, von allen Gruppen (Natives, EU citizens, Non-EU citizens, Immigrants with German citizenship) die größte Wahrscheinlichkeit hatten, den ALG II-Bezug zu beginnen und darin zu verbleiben und die geringste Wahrscheinlichkeit, ihn wieder zu verlassen. Die Autorin und der Autor führen dies in erster Linie auf die instabile Erwerbssituation dieser Gruppe zurück. In einer kürzlich veröffentlichten Studie, die auf einer reinen Migrationsstichprobe des SOEP (2013-2019) beruht, fand Emily Frank (2022), dass, unter Kontrolle anderer Merkmale, Zugewanderte aus Drittstaaten eine um 5 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit haben, ALG II zu beziehen, als Zugewanderte aus EU-Staaten. Geflüchtete hatten sogar eine fast 31 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit des Leistungsbezugs. Die Autorin vermutet, dass Migrantinnen und Migranten aus der EU auf dem deutschen Arbeitsmarkt höhere Renditen für ihre Bildungsabschlüsse erreichen können und deshalb am seltensten auf staatliche Unterstützung angewiesen sind. Zu berücksichtigen, dass die Stichprobe auf selbst zugewanderte Haushaltsvorstände (18-65 Jahre) beschränkt war, die ihren höchsten Bildungsabschluss im Ausland erworben haben (ohne Asylsuchende). EU-Bürgerinnen und -bürger, die weniger als fünf Jahre in Deutschland gelebt und nicht mindestens ein Jahr Vollzeit gearbeitet haben, wurde aufgrund fehlender Anspruchsberechtigung ausgeschlossen. Das ist insofern nicht nachvollziehbar, als auch Gruppen von Drittstaatsangehörigen von Sozialleistungen ausgeschlossen sind (vgl. Kap. 2.4), aber in der Stichprobe verblieben.

²⁵ Die Europäische Freihandelsassoziation EFTA umfasst die Staaten Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz.

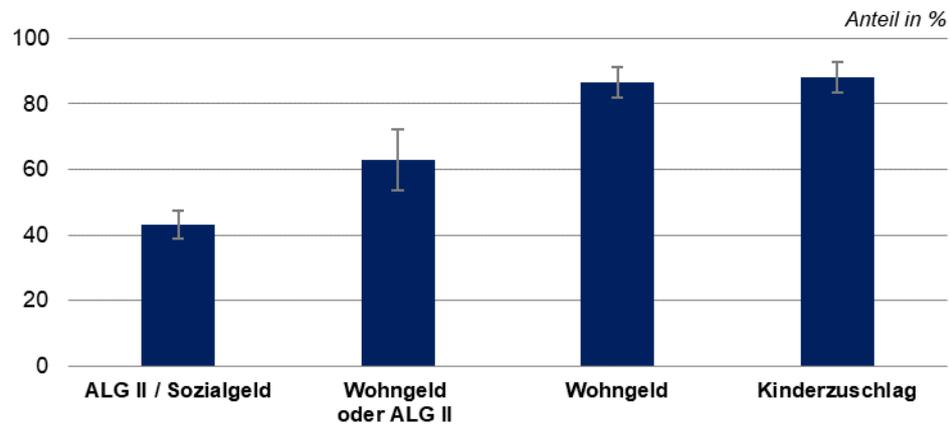
Kindfamilien unter den Familien mit Migrationshintergrund. Aufgrund dieser Merkmale haben Migrantinnen und Migranten nicht nur ein höheres Armutsrisiko und damit einen erhöhten Bedarf an Sozialleistungen. Der höhere Bedarf geht auch mit einer höheren Inanspruchnahme einher (vgl. Kap. 3.2.1). Wären die Merkmale von migrantischen und nicht-migrantischen Haushalten rein hypothetisch gleich, gäbe es keine Unterschiede im Inanspruchnahmeverhalten, wie Bruckmeier und Wiemers (2016, S. 15) resümieren: „After controlling for other factors, immigrants are no more likely to claim benefit than natives are. This result holds for all subgroups of immigrants we considered.“ Dies bestätigen auch andere Untersuchungen (Riphahn/Wunder 2013; Castronova u.a. 2001; Kayser/Frick 2000).

Leider wird in den vorliegenden Untersuchungen nicht zwischen Einzelleistungen unterschieden. Auch liegen nach unserer Kenntnis, zumindest für Deutschland, keine Mikrosimulationsstudien zur Inanspruchnahme von Familienleistungen vor, die nach Migrationshintergrund differenzieren.²⁶ Ein Hindernis ist sicherlich, dass Migrantinnen und Migranten in den meisten Surveys unterrepräsentiert sind (vgl. Kap. 5). Bei Leistungen, die nur eine geringe Reichweite haben, reichen häufig die Fallzahlen nicht für tiefergehende Analysen aus.

Eine Unterscheidung nach Art der Leistung wäre aber sinnvoll, wie eine weitere Untersuchung von Kerstin Bruckmeier und Jürgen Wiemers (2018) zeigt. Nach ihren Schätzungen nahmen 2013 beim Wohngeld und Kinderzuschlag über 80 Prozent der Leistungsberechtigten diese Leistungen nicht in Anspruch (vgl. Abb. 3). Eine Differenzierung nach Migrationshintergrund liegt hierzu nicht vor.

²⁶ Die 2010 im Rahmen der Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen durchgeführte Bevölkerungsbefragung durch das Institut für Demoskopie Allensbach („Akzeptanzanalyse I“) gibt immerhin Hinweise auf den selbstberichteten Bezug von Familienleistungen. Demnach beziehen (deutschsprachige) Familien mit Migrationshintergrund etwas häufiger Transferzahlungen als Familien ohne Migrationshintergrund. Dafür profitieren sie etwas seltener von steuerlichen Entlastungen (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2016, S. 33; Institut für Demoskopie Allensbach 2012, Schaubild A5 auf S. 280). Die Aussagekraft dieser Ergebnisse ist allerdings stark eingeschränkt. Erstens sind Familien mit Migrationshintergrund in der Stichprobe unterrepräsentiert: 9 Prozent der befragten Eltern besitzen eine ausländische Staatsangehörigkeit im Vergleich zu 14 Prozent im Mikrozensus (Institut für Demoskopie Allensbach 2012, S. 329). Zweitens ist unsicher, wie valide die Angaben zum Leistungsbezug sind. Zwischen 21 Prozent (Kindergeld) und 66 Prozent (ermäßigter Beitrag zur Pflegeversicherung) der Befragten, die bestätigen, eine bestimmte Leistung zu beziehen, geben an, dass sie die jeweilige Leistung nur ungefähr oder dem Namen nach kennen (ebd., S. 12). Drittens beruhen manche Angaben auf relativ kleinen Fallzahlen, was statistisch die Fehlerspanne erhöht. Zum Beispiel gaben nur 66 Familien mit Migrationshintergrund an, den Kinderzuschlag zu erhalten (eigene Berechnung auf Basis der für das Schaubild A5 angegebenen Fallzahlen; Institut für Demoskopie Allensbach 2012, S. 321).

Abb. 3: Quoten der Nichtinanspruchnahme von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag 2013 (Bruckmeier/Wiemers 2018)



Quelle: Bruckmeier/Wiemers 2018; eigene Darstellung

Irene Becker und Richard Hauser (2012) ermittelten für 2010 ähnlich hohe Nichtinanspruchnahmequoten des Kinderzuschlags bei Haushalten mit einem Kind (87 %) und zwei Kindern (70 %), während Haushalte mit drei Kindern (42 %) oder vier und mehr Kindern (44 %) seltener auf den Kinderzuschlag verzichteten. Holger Bonin, Eric Sommer, Holger Stichnoth und Florian Buhlmann (2018a) gehen aktuell davon aus, dass der Kinderzuschlag 60 bis 70 Prozent der anspruchsberechtigten Haushalte nicht erreicht. Zwar ist die Zahl der Familien, die Kinderzuschlag erhalten, seit Inkrafttreten des „Starke-Familien-Gesetzes“ (StaFamG) stark gestiegen, von 87.358 Familien (2018) auf 292.844 Familien (2021) (Familienkasse Direktion 2022). Die Zahl der erreichten Kinder hat sich im selben Zeitraum nahezu verdreifacht, von 248.172 Kinder (2018) auf 727.843 Kinder (2021) (ebd.). Allerdings kann nicht differenziert werden, wie weit dieser Anstieg auf Erleichterungen beim Kinderzuschlag im Zusammenhang mit dem StaFamG, auf die Einführung des „Notfall-KiZ“ im Rahmen der Corona-Hilfen (Bonin u.a. 2021) oder auf die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns (Ehrentraut u.a. 2020) zurückzuführen ist.

Beim Wohngeld gehen Ralph Henger und Judith Niehues (2019, S. 803) prospektiv für die Jahre 2020 bis 2023 von einer Nichtinanspruchnahmequote von 47 bis 54 Prozent aus. Allgemein ist festzuhalten, dass die Nichtinanspruchnahme bei ergänzenden Leistungen wie Wohngeld und Kinderzuschlag besonders groß ist. Dies liegt unter anderem daran, dass Wohngeld und Kinderzuschlag in einem vergleichsweise eng begrenzten Einkommensbereich gewährt werden und beim Kinderzuschlag zusätzliche Erwerbseinkünfte zu hohen Transferentzugsraten führen (Bruckmeier/Wiemers 2022; Henger/Niehues 2019; Blömer/Bonin/Stichnoth 2016). Allerdings treten in Simulationsmodellen bei diesen Leistungen auch besonders große Fehlermargen auf, weil mehrere Ansprüche gleichzeitig simuliert werden müssen und weil auf Seiten der Befragten größere Unkenntnis der Leistungen oder Verwechslungsgefahr z.B. zwischen dem Wohngeld und den nach SGB II erstatteten Kosten der Unterkunft bestehen (Henger/Niehues 2019).

Belastbare Daten zur Inanspruchnahme von Bildungs- und Teilhabeleistungen (BuT) liegen aktuell nicht vor. BuT-Leistungen werden in fünf verschiedenen Rechtskreisen gewährt²⁷ und trotz zahlreicher Vereinfachungen und Wegfall des Antragserfordernisses²⁸ durch das 2019 in Kraft getretene „Starke-Familien-Gesetz“ (StaFamG) bleiben die Anspruchsvoraussetzungen im Detail komplex (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2020). Weder in der amtlichen Statistik (Deutscher Bundestag 2021) noch in aktuellen Surveys werden die Leistungen vollständig und übergreifend erfasst.

Auf Basis älterer PASS-Daten ermittelten Juliane Achatz und Claudia Wenzig für den Zeitraum 2011 bis 2014, dass mehr als die Hälfte der grundsätzlich leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen²⁹ mindestens eine Bildungs- und Teilhabeleistung beantragt (57 %) und genutzt (52 %) haben (Bartelheimer u.a. 2016, S. 59ff.). Dabei differierte die Inanspruchnahme stark nach Leistungsarten: 43 Prozent der grundsätzlich Leistungsberechtigten nutzten im betrachteten Zeitraum die Förderung für eine gemeinschaftliche Mittagsverpflegung, jeweils 29 Prozent die Förderung für ein- oder mehrtägige Kita- und Schulausflüge, jeweils 21 Prozent nahmen Leistungen für soziokulturelle Teilhabe oder die Schülerbeförderung in Anspruch und 8 Prozent die Leistungen für eine Lernförderung (ebd., S. 63).

Die Leistungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit (2022b) weist für den Bereich des SGB II für das Jahr 2021 knapp 2,76 Millionen Personen im Alter von unter 25 Jahren aus, die Anspruch auf eine oder mehrere Leistungen des SGB II hatten (sog. Anwesenheitsgesamtheit). Von diesen haben rund 1,51 Millionen Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene mindestens eine Leistung für Bildung und Teilhabe erhalten. Das entspricht einem Anteil von 55 Prozent. Von denen, die mindestens eine BuT-Leistung erhielten, haben 78 Prozent mindestens einmal im Betrachtungszeitraum Mittel zur Deckung des Schulbedarfs erhalten. 45 Prozent erhielten die Leistungsart Mittagsverpflegung, 17 Prozent Leistungen zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben und 14 Prozent Lernförderung (vgl. Abb. 4). Leistungen für Ausflüge, mehrtägige Klassenfahrten und die Schülerbeförderung wurden wie

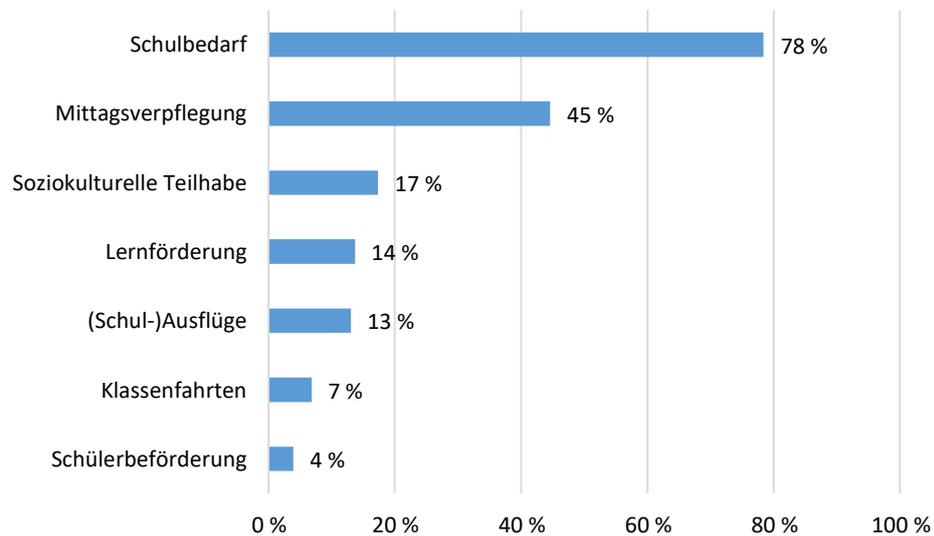
²⁷ Grundsätzlich leistungsberechtigt sind Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene bis unter 25 Jahre, deren Eltern Kinderzuschlag und/oder Wohngeld beziehen (§ 6b BKG) oder die selbst Grundsicherung für Arbeitsuchende bzw. neu Bürgergeld (§ 28 SGB II), Sozialhilfe nach Kapitel 3 (Hilfe zum Lebensunterhalt) oder Kapitel 4 (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) des SGB XII (§ 34 SGB XII), Ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundesversorgungsgesetz (§ 27a BVG) oder Asylbewerberleistungen (§ 3 Abs. 4 AsylbLG) erhalten. Ein Leistungsanspruch nach SGB II, SGB XII oder BVG kann auch dann bestehen, wenn das Kind bzw. die Familie zwar keine Sozialleistungen beziehen, die spezifischen Bildungs- und Teilhabebedarfe des Kindes jedoch nicht decken kann (Fälle der sog. Bedarfsauslösung) (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2023). In den einzelnen Rechtskreisen sind verschiedene Altersgrenzen und Ausschlusskriterien für die einzelnen Leistungsarten definiert (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2020).

²⁸ Mit Ausnahme der Lernförderung, die weiter gesondert beantragt werden muss, erfolgt die Beantragung konkludent mit dem Antrag auf Grundsicherungsleistungen.

²⁹ Als grundsätzlich leistungsberechtigt wurden Kinder und Jugendliche bzw. Schülerinnen und Schüler bis unter 25 Jahren in Haushalten mit Bezug von Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe, Wohngeld oder Kinderzuschlag betrachtet.

schon 2020 aufgrund der coronabedingten Schulschließungen seltener gewährt als in den Vorjahren.

Abb. 4: Leistungsberechtigte im SGB II unter 25 Jahren, die 2021 mindestens einmal eine Leistung für Bildung und Teilhabe erhalten haben, nach Leistungsarten



Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2022b; eigene Berechnungen

Zu berücksichtigen ist, dass die amtliche Statistik nicht eindeutig identifizieren kann, ob eine BuT-Leistung tatsächlich in Anspruch genommen wurde. Es wird lediglich erfasst, ob eine Leistung gewährt wurde. Beispielsweise stellt sich bei der Ausgabe von Gutscheinen oder Bildungskarten erst zu einem späteren Zeitpunkt heraus, ob die Leistung tatsächlich beansprucht wurde oder nicht. Auch können Leistungen nachträglich abgerechnet werden. Zeitpunkt der Gewährung und statistischen Zählung einer Leistung und Zeitpunkt der tatsächlichen Inanspruchnahme fallen daher in vielen Fällen auseinander. Aufgrund unterschiedlicher Zuständigkeiten und Verfahrensweisen in den Kommunen kommt es zudem zu Datenausfällen. Die Bundesagentur für Arbeit weist zwar auch Ergebnisse nach Altersgruppen und regionaler Gliederung aus. Auf dieser Grundlage lassen sich jedoch keine Inanspruchnahmequoten berechnen. Unter anderem kommt es bei unterjährigen Wechseln der Altersgruppe oder des Wohnorts zu Mehrfachzählungen (Bundesagentur für Arbeit 2021b). Zu berücksichtigen sind zudem die unterschiedlichen Angebotsstrukturen vor Ort.

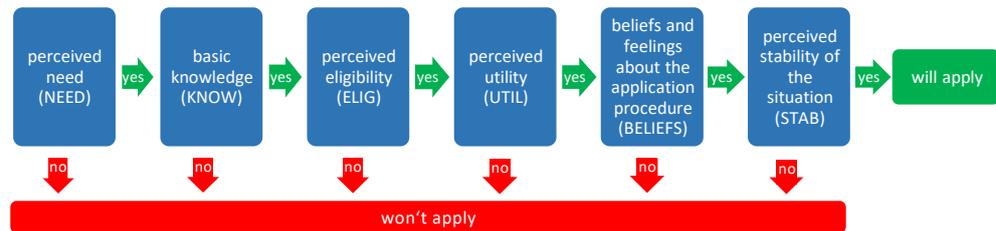
3 Gründe der Nichtinanspruchnahme von Transferleistungen

3.1 Theoretische Modelle der Nichtinanspruchnahme

Theoretische Modelle, die die Nichtinanspruchnahme von Transferleistungen zu erklären versuchen, reichen bis in die 1980er Jahre zurück. Im Fokus stand zunächst die individuelle bzw. haushaltliche Entscheidung für oder gegen die Inanspruchnahme. Hierbei dominierten Rational-Choice-Modelle. Entsprechend wurde die Nichtinanspruchnahme primär auf Präferenzen und Verhalten der Adressatinnen und Adressaten zurückgeführt. Heute richtet sich der Blick stärker auf soziale, politische und institutionelle Inanspruchnahmebarrieren und die Interaktion zwischen potenziellen Kundinnen und Kunden und der öffentlichen Verwaltung. Des Weiteren wurden die ursprünglich statischen Entscheidungsmodelle in zeitlicher Hinsicht dynamisiert, d.h. es wird auch der über die Antragstellung hinausreichende Prozess (z.B. verzögerte Bewilligung, Abbruch, Wiederaufnahme) mit einbezogen. Allerdings ist – auch empirisch – weiterhin unklar, wie die verschiedenen Einflussfaktoren, die sich in der Forschung als relevant erwiesen haben, konkret zusammenwirken.

Zu den frühen Ansätzen, die ausschließlich die Adressatenebene im Blick haben, gehört das kognitiv-psychologische Schwellenmodell der Nichtinanspruchnahme von Scott A. Kerr (1982a, 1982b). Kerr entwickelte das Modell Anfang der 1980er Jahre im Rahmen einer prospektiven Interviewstudie mit schottischen Seniorinnen und Senioren, die Anspruch auf eine staatliche Zusatzrente hatten, diese aber bis dato nicht abgerufen hatten. Kerr zufolge müssen Anspruchsberechtigte nacheinander sechs kognitive Schwellen („thresholds“) überwinden, um sich für einen Antrag auf Leistungen zu entscheiden (vgl. Abb. 5): Sie müssen 1. einen persönlichen Bedarf wahrnehmen (NEED), 2. über eine basale Kenntnis der Leistung verfügen (KNOW), 3. Kenntnis von ihrer Berechtigung erlangen (ELIG), 4. die Nützlichkeit der Leistung wahrnehmen (UTIL), 5. eine positive Einstellung zum Antragsprozess und seinen erwarteten Folgen entwickeln (BELIEFS) und 6. ihre Situation als stabil annehmen (STAB). Die BELIEFS-Komponente bildet für Kerr den Kern seines an der Wert-Erwartungstheorie orientierten Modells. Demnach hängt die Entscheidung für oder gegen einen Antrag in dieser Entscheidungsphase davon ab, wie stark der Akteur davon überzeugt ist, dass seine Handlung mit bestimmten Konsequenzen verbunden ist (z.B. mit der notwendigen Offenlegung der finanziellen Verhältnisse), und welche Gefühle er gegenüber diesen Konsequenzen hegt (z.B. Angst vor Stigmatisierung, Sorge um die Belastung von Angehörigen). Das Modell beschreibt zwar wichtige Aspekte, die bei der individuellen Entscheidungsfindung eine Rolle spielen. Die Annahme, die kognitiven Schwellen müssten vollständig und in einer sequentiellen Abfolge überwunden werden, bevor es zur Antragstellung kommt, ist aber zu restriktiv und empirisch widerlegt. Zudem werden alle vor- und nachgelagerten Prozesse sowie relevante Einflussfaktoren auf die subjektive Wahrnehmung von Bedarfen, Berechtigung, Nutzen und Einstellungen im Modell nicht berücksichtigt (van Oorschot 1995, S. 77ff.).

Abb. 5: Kognitiv-psychologisches Schwellenmodell der Nichtinanspruchnahme von Scott A. Kerr (1982a, 1982b)



Eigene Darstellung auf Basis von Kerr 1982a, S. 512

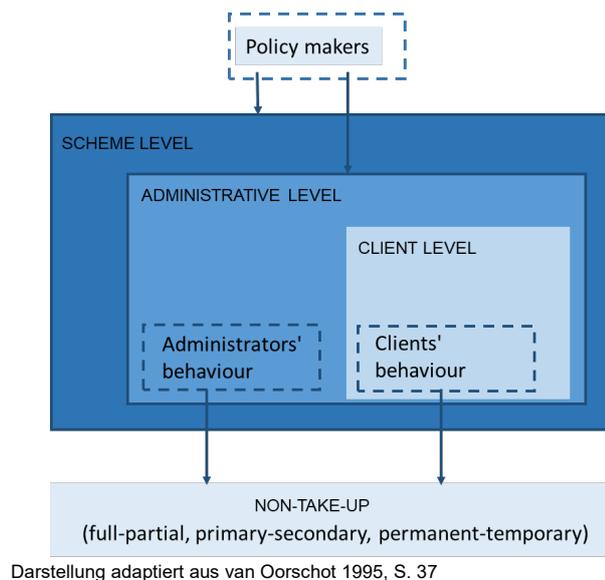
In mikroökonomischen Ansätzen wird die (Nicht-)Inanspruchnahme monetärer Leistungen als diskrete Wahlentscheidung eines Haushalts modelliert und mittels einer Nutzenfunktion abgebildet (vgl. z.B. Bruckmeier/Wiemers 2016, 2011; Frick/Groh-Samberg 2007; Riphahn 2001; Blank/Ruggles 1993; Blundell/Fry/Walker 1988). Dabei wird angenommen, dass der Haushalt eine Leistung beantragt, wenn der erwartete Nutzen die erwarteten Kosten übersteigt. Überwiegen dagegen die Kosten, wird auf den Antrag verzichtet. Auch die Nichtinanspruchnahme zustehender Leistungen wird demnach als Ergebnis eines rationalen Kosten-Nutzen-Kalküls interpretiert (Moffitt 1983). Als relevante Nutzen werden in der Literatur zumeist die Höhe der Leistung (ggf. nach Steuern) und die erwartete Dauer des Bezugs betrachtet. Auf der Kostenseite wird zwischen direkten und indirekten Kosten unterschieden (Blank/Ruggles 1993). Die direkten Kosten umfassen den monetären und zeitlichen Aufwand für die Beantragung und Inanspruchnahme der Leistung (z.B. Informationsbeschaffung zu den Anspruchsvoraussetzungen, Ausfüllen von Formularen, Wartezeiten beim Amt, Erfüllen von Mitwirkungspflichten).³⁰ Zu den indirekten Kosten zählen soziale und psychologische Faktoren wie Stigma, Scham, Sorge um Angehörige oder moralische Überzeugungen (sog. Stigmakosten, Moffitt 1983). Angesichts der Kritik an Rational-Choice-Modellen, z.B. der Annahme der Nutzenmaximierung bei vollständiger Information des Haushalts (vgl. z.B. Reijnders 2020, S. 34ff.), beziehen neuere Ansätze verhaltensökonomische Erkenntnisse zu Framing-Effekten und kognitiven Verzerrungen mit ein (Bertrand/Mullainathan/Shafir 2006). Auch werden zum Teil Elemente der Leistungsgewährung als (exogene) Einflussfaktoren in das Modell integriert (Ko/Moffitt 2022; Kleven/Kopczuk 2011). Allerdings bleibt in ökonometrischen Analysen das Problem, dass Kosten und Nutzen nicht direkt erhoben, sondern lediglich mittels Proxy-Variablen identifiziert werden (vgl. Kap. 2.3). Da alle möglichen Einflussfaktoren als Kosten oder Nutzen modelliert werden können, birgt dies die Gefahr, dass sich die Theorie gegenüber empirischer Falsifizierung immunisiert (Wilke 2021, S. 184). Au-

³⁰ Die direkten Kosten werden in der Literatur unterschiedlich bezeichnet, als Information Costs (z.B. Bruckmeier/Wiemers 2016; Frick/Groh-Samberg 2007), Transaction Costs (z.B. Whelan 2010; Bargain/Immervoll/Vitämäki 2012), Process Costs (z.B. Wilke 2021) oder Application Costs (z.B. Riphahn 2001). Einige Autorinnen und Autoren unterscheiden auch zwischen Information Costs und Process Costs (z.B. Janssens/van Mechelen 2022).

ßerdem bleibt der Fokus auf rationalen Entscheidungen des Haushalts. Der Umstand, dass Wissenslücken und Verhaltensbarrieren von vornherein eine rationale Abwägung verhindern, wird ausgeblendet (Becker/Hauser 2003, S. 141f.).

Aufbauend auf der Kritik an Kerrs Schwellenmodell und Rational Choice-Ansätzen entwickelte Wim van Oorschot (1991, 1995, 1998) ein komplexeres Erklärungsmodell der (Nicht-)Inanspruchnahme, das gleichwohl Elemente beider Ansätze verbindet. Besonders hervorzuheben ist, dass er die Verantwortung für die Nichtinanspruchnahme von Leistungen auch bei der Verwaltung und den politischen Entscheidungsträgern sieht statt sie allein den Kundinnen und Kunden zuzuschreiben. Die Gründe für die Nichtinanspruchnahme von Leistungen lassen sich seines Erachtens am ehesten als „mix of multi-level factors“ (van Oorschot 1998, S. 112) begreifen. In seinem Drei-Ebenen-Modell möglicher Einflussfaktoren (vgl. Abb. 6) bildet die Ebene des Leistungssystems (Scheme Level) den rechtlichen und organisationalen Kontext, in dem Verwaltung und Kundinnen und Kunden (inter)agieren. Die politischen Entscheidungsträger nehmen sowohl Einfluss auf die Ausgestaltung der Leistung (Art und Höhe der Leistung, Zielgruppen, Zugangsregeln etc.) als auch auf die Verwaltung (Budget, Personalausstattung, technische Infrastruktur etc.). Die Ebene der Verwaltung (Administrative Level) bildet wiederum den Kontext für das Handeln der Kundinnen und Kunden (Client Level). Deren Wissen, Wahrnehmung, Einstellungen, Erfahrungen und Verhalten werden, wie van Oorschot (1998, S. 114) ausführt, von Merkmalen der Verwaltungsebene beeinflusst, „like e.g. the amount and quality of information and advice given, the barriers raised in the practical procedures, the location of offices, and their treatment by administrators“. Dabei können gute oder schlechte Erfahrungen die Inanspruchnahme weiterer Leistungen beeinflussen (Rückkoppelungseffekt).

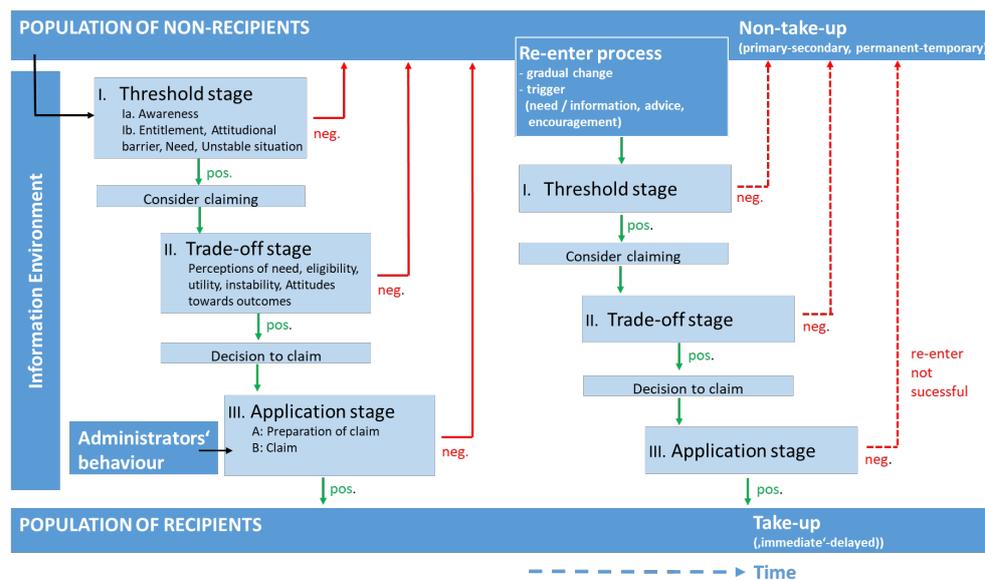
Abb. 6: Drei-Ebenen-Modell der Einflussfaktoren auf die Nichtinanspruchnahme von Wim van Oorschot (1995)



Auf Ebene der Kundinnen und Kunden (Client Level) identifiziert Wim van Oorschot verschiedene Wege, wie es zu einer Nichtinanspruchnahme von Leistungen –

oder auch „verspäteter“ Inanspruchnahme – kommen kann. Sein in zeitlicher Hinsicht dynamisiertes Entscheidungsmodell umfasst drei Phasen, die eine Person durchlaufen muss, um eine Leistung zu erhalten (vgl. Abb. 7). In der ersten Phase, der „Schwellenphase“ („Threshold stage“), muss zunächst einmal ein Bewusstsein oder Grundwissen entstehen, dass es eine Leistung gibt, auf die man potenziell Anspruch hat und die einen eigenen Bedarf decken könnte. Wim van Oorschot misst hierbei dem Informationsumfeld („Information environment“) besondere Bedeutung zu. Inhalt, Quelle, Qualität und Zeitpunkt von Informationen haben seines Erachtens großen Einfluss auf die subjektive Wahrnehmung und spielen über den gesamten Entscheidungsprozess hinweg eine wichtige Rolle (van Oorschot 1995, S. 78). Andererseits gibt es bereits in der Schwellenphase verschiedene Faktoren, die eine Informationsoffenheit oder die weitere Auseinandersetzung mit dem Leistungsangebot verhindern. Dazu zählt van Oorschot (1995, S. 81) eine grundsätzlich ablehnende Haltung gegenüber Sozialleistungen bzw. der Abhängigkeit vom Staat, die alle anderen Erwägungen überlagert. Wird die Schwellenphase überwunden, erfolgt in der zweiten „Abwägungsphase“ („Trade-off stage“) eine intensivere Auseinandersetzung mit den Faktoren, die für oder gegen eine Antragstellung sprechen. Dies lässt sich auch als Kosten-Nutzen-Abwägung verstehen. Erneut kann das Ergebnis negativ sein und in die Nichtinanspruchnahme führen. Kommt es zur dritten „Antragsphase“ („Application stage“), hängt der weitere Verlauf maßgeblich von der Interaktion zwischen Verwaltung und den Antragstellenden ab. Diese können ihren Antrag noch zurückziehen, z.B. weil sie den Aufwand überschätzt haben, geforderte Nachweise nicht beibringen können oder sich als entwürdigend behandelt fühlen. Die Verwaltungsbeamten können zusätzliche Anforderungen stellen, nur Teilleistungen bewilligen oder den Antrag – ob richtig oder falsch – ablehnen (van Oorschot 1995, S. 86). Nur, wenn auch diese Phase überwunden wird, kommt es zur vollen Inanspruchnahme der Leistung.

Abb. 7: Dynamisches Modell der Nichtinanspruchnahme von Wim van Oorschot (1995)



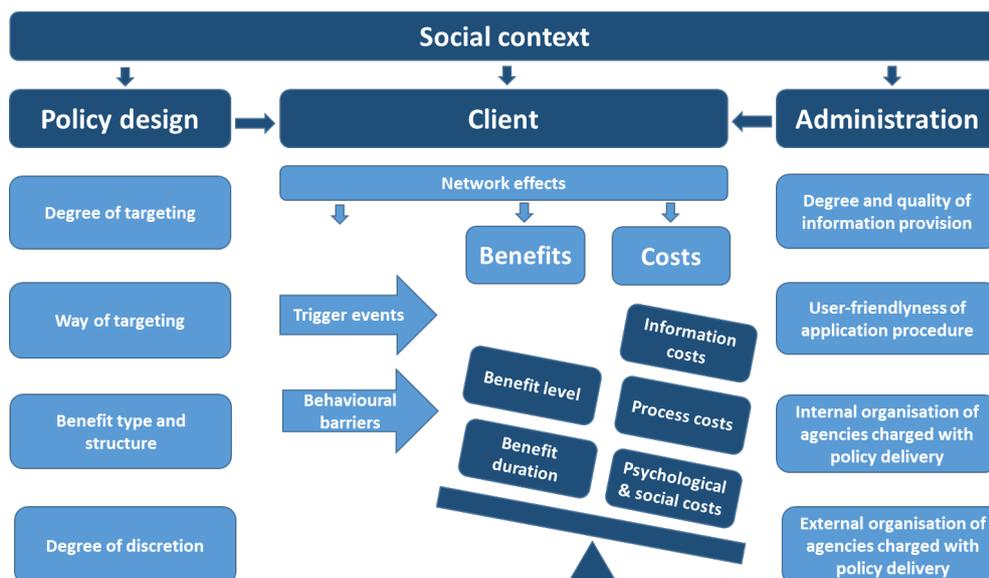
Darstellung adaptiert aus van Oorschot 1995, S. 89

Wim van Oorschot macht allerdings darauf aufmerksam, dass es jederzeit zu einer Wiederaufnahme des Prozesses kommen kann. Dies kann zum einen infolge gradueller Veränderungen in den Lebensumständen geschehen. Zum anderen können bestimmte Ereignisse – „Trigger events“ – eine abrupte Veränderung auslösen. Neben Lebensereignissen, die einen akuten finanziellen Bedarf mit sich bringen, zum Beispiel Geburt eines Kindes, Tod des Partners oder Arbeitslosigkeit, verweist van Oorschot (1995, S. 53f.) auf Informations- und Beratungsangebote, die zur Inanspruchnahme einer Leistung ermutigen.

Teile des Modells sind in der Literatur auch als „tree-t-model (threshold–trade-off–trigger)“ (van Oorschot 1991, S. 25) bekannt. Einige ökonometrische Studien auf Basis von Haushaltsbefragungen nutzen das Modell zur Hypothesenbildung und Entwicklung eines Regressionsmodells, verbleiben aber im Rahmen des mikroökonomischen Kosten-Nutzen-Ansatzes (z.B. Fuchs u.a. 2020; Harnisch 2019; Frick/Groh-Samberg 2007).

In einer aktuellen Übersichtsarbeit systematisieren Julie Janssens und Natascha van Mechelen (2022) die verschiedenen, in der Literatur diskutierten Einflussfaktoren auf die Nichtinanspruchnahme monetärer Leistungen (vgl. Abb. 8). In diesem Zusammenhang erweitern sie van Oorschots Drei-Ebenen-Modell um den breiteren sozialen und rechtlichen Kontext, in den die beteiligten Akteure eingebettet sind (vgl. auch Eurofound 2015 sowie weit früher schon Wirth 1982). Darunter verstehen sie „the prevailing institutional and policy background, market conditions, the media landscape and profile of the population in need of support“ (Janssens/van Mechelen 2022, S. 109). Auf Kundenebene ergänzen sie zudem Verhaltensbarrieren sowie die Bedeutung von sozialen Netzwerken für die Verbreitung von Informationen und die wechselseitige Unterstützung im Antragsprozess.

Abb. 8: Vier-Ebenen-Modell der Einflussfaktoren auf die Nichtinanspruchnahme von Julie Janssens und Natascha van Mechelen (2022)

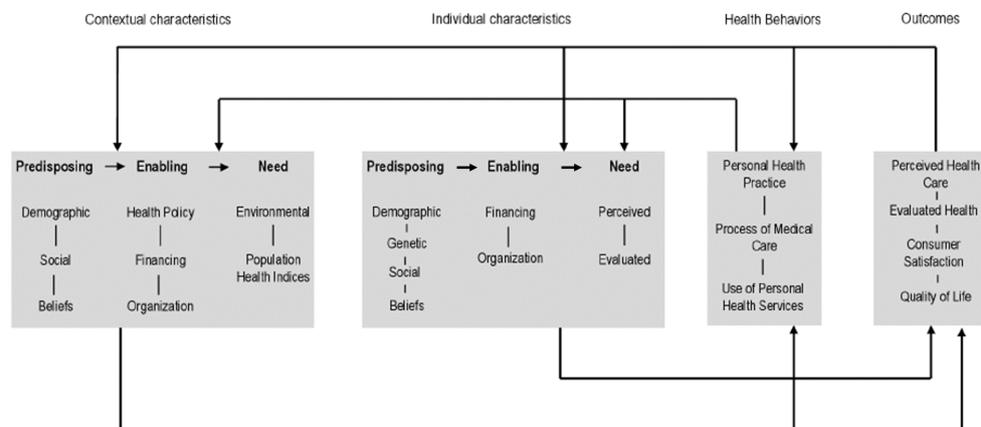


Darstellung adaptiert aus einzelnen Abbildungen aus Janssens/van Mechelen 2022

Neben den skizzierten Ansätzen, die sich explizit auf die Nichtinanspruchnahme monetärer, bedarfsgeprüfter Leistungen beziehen, existieren diverse andere Ansätze, die die selektive (Nicht-)Inanspruchnahme von sozialen und gesundheitsbezogenen Dienstleistungen zu erklären oder zu verstehen suchen. Beispielsweise haben Jean-Frederic Levesque, Mark F. Harris und Grant Russel (2013) ein Rahmenkonzept des Zugangs zur Gesundheitsversorgung erarbeitet, das inzwischen auch auf den Zugang zu frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung angewendet wird (Archambault/Côté/Raynault 2020). Levesque, Harris und Russel verstehen unter Zugang („access“) nicht, wie üblich, die tatsächliche, sondern die mögliche Nutzung geeigneter Gesundheitsdienste bei wahrgenommenen Versorgungsbedarf. Der Zugang ergibt sich aus der Passung zwischen Gelegenheitsstrukturen auf der Angebotsseite – die Autoren nennen hier die Zugänglichkeit („approachability“), Annehmbarkeit („acceptability“), Verfügbarkeit („availability and accommodation“), Bezahlbarkeit („affordability“) und Angemessenheit („appropriateness“) der Angebote – und den Fähigkeiten der Personen auf der Nachfrageseite, diese Gelegenheitsstrukturen adäquat zu nutzen, z.B. aufgrund ihrer Gesundheitskompetenz, ihrer Gesundheitsüberzeugungen, ihrer Lebensumstände und Umweltbedingungen oder der empfangenen Unterstützung (Levesque/Harris/Russell 2013, S. 4f.).

Zu den international bekanntesten und gebräuchlichsten Theorien im Bereich der Versorgungsforschung gehört das Verhaltensmodell der Inanspruchnahme gesundheitsbezogener Versorgung („Behavioral Model of Health Services Use“) von Ronald M. Andersen und anderen (Andersen/Davidson 2007; Andersen 1995). Es ist auch in Deutschland verbreitet (z.B. Janssen/Swart/Lengerke 2014) und wird seit 2001 in der Gesundheitsberichterstattung des Bundes verwendet (z.B. Prütz u.a. 2021). Andersen hat das Modell bereits 1968 entwickelt, seither gab es mehrfach inhaltliche und methodische Erweiterungen, was eine Vergleichbarkeit der vorliegenden Studien erschwert (Lederle/Tempes/Bitzer 2021; Babitsch/Gohl/Lengerke 2012). Abbildung 8 zeigt die aktuellste Version des Modells (Andersen/Davidson/Baumeister 2014).

Abb. 9: Verhaltensmodell der Inanspruchnahme gesundheitsbezogener Versorgung von Ronald M. Andersen



Quelle: Andersen/Davidson/Baumeister 2014, übernommen aus Lederle/Tempes/Bitzer 2021, S. 2

Das Verhaltensmodell von Andersen unterscheidet sowohl auf kontextueller als auch auf individueller Ebene prädisponierende („Predisposing“), ermöglichende („Enabling“) und bedarfsbezogene („Need“) Einflussfaktoren auf das individuelle Gesundheitsverhalten und die Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen. Prädisponierende Faktoren, die eine Inanspruchnahme begünstigen oder behindern, können auf individueller Ebene z.B. demografische und soziale Merkmale wie Geschlecht, Alter, Familienstand, Migrationsstatus oder Bildung sein. Auf kontextueller Ebene wäre analog die Bevölkerungs- und Sozialstruktur eines Wohngebiets ein prädisponierender Faktor, weil sie die Verfügbarkeit von Versorgungsstrukturen beeinflusst.

Auf individueller Ebene werden des Weiteren genetische Veranlagungen und Gesundheitsüberzeugungen als prädisponierende Faktoren identifiziert. Zu den ermöglichenden Faktoren zählen z.B. das Einkommen, die Art der Krankenversicherung oder der Zugang zu einer hausärztlichen Praxis. Beim Bedarf wird zwischen dem subjektiv wahrgenommenen und dem ärztlich bestätigten Gesundheitszustand unterschieden. Sind eher die prädisponierenden und ermöglichenden Faktoren ausschlaggebend für die Inanspruchnahme als der Bedarf, so eine Annahme des Modells, entsteht eine sozial ungleiche Versorgungssituation (Prütz u.a. 2021).

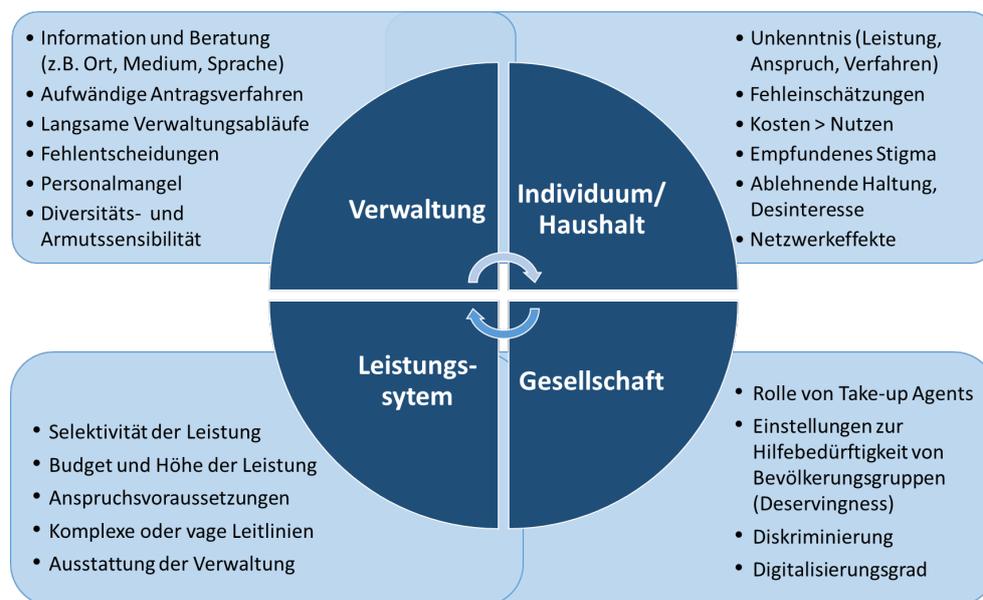
Das Modell ist nicht direkt auf die Nichtinanspruchnahme monetärer Leistungen übertragbar, erweitert aber den Blick auf die Outcomes, die durch die Nutzung oder Nichtnutzung einer Leistung entstehen. Ob und wie das Inanspruchnahmeverhalten dazu beiträgt, den jeweiligen materiellen oder immateriellen Bedarf zu decken und das Wohlergehen der Betroffenen zu verbessern, bedarf auf jeden Fall weiterer Forschung.

3.2 Gründe der Nichtinanspruchnahme

Im Folgenden berichten wir Erkenntnisse aus empirischen Untersuchungen zu den Gründen bzw. Einflussfaktoren der Nichtinanspruchnahme monetärer Leistungen. Migrationsspezifische Aspekte werden, soweit Informationen dazu vorliegen, mit einbezogen.

Im Anschluss an Wim van Oorschot (1995) und die aktuellen Übersichtsarbeiten von Eurofound (2015) und Julie Janssens und Natascha van Mechelen (2022) lassen sich die Gründe für die Nichtinanspruchnahme auf vier Ebenen systematisieren (vgl. Abb. 10): auf der Ebene (1) der Individuen und Haushalte, (2) der Verwaltung, (3) der (politischen) Ausgestaltung des Leistungssystems und (4) der Gesellschaft. Im Folgenden beschränken wir uns auf die ersten beiden Ebenen, da hierzu die meisten empirischen Erkenntnisse vorliegen. Aspekte des Leistungssystems und des gesellschaftlichen Kontextes fließen jedoch an geeigneter Stelle mit ein (vgl. auch Kap. 4). Zu berücksichtigen ist, dass sich die vorliegenden Studien nicht nur methodisch und in ihrer Datenbasis unterscheiden, sondern auch auf unterschiedliche Leistungen, Zeitpunkte, Orte oder Bevölkerungsgruppen bezogen sind. Die Ergebnisse sind daher nur bedingt vergleichbar oder verallgemeinerbar.

Abb. 10: Gründe der Nichtinanspruchnahme auf vier Ebenen



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Eurofound 2015, S. 25

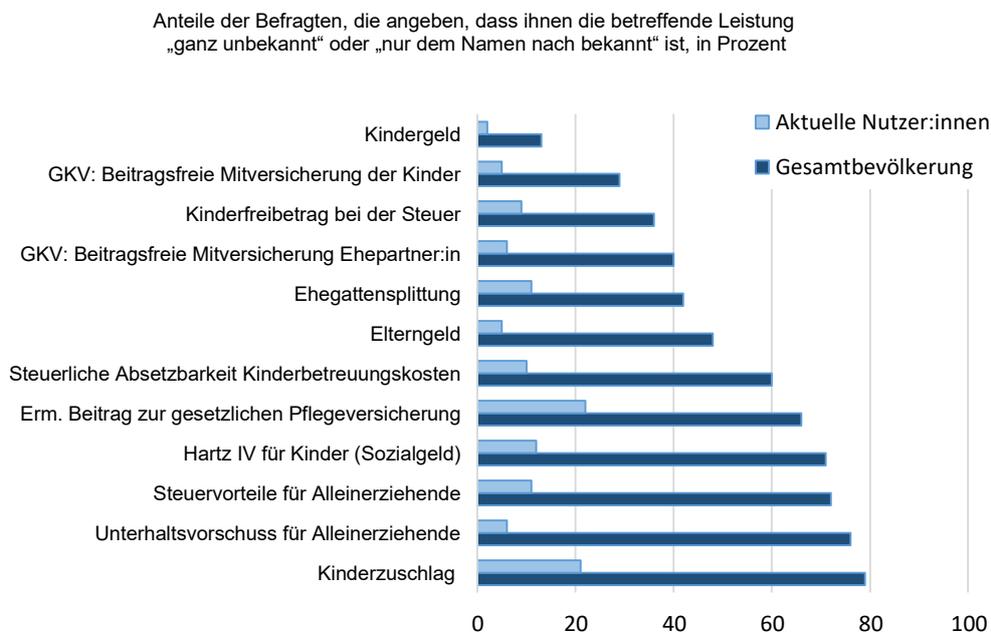
3.2.1 Ebene der Individuen und Haushalte

Fehlendes oder unzureichendes Wissen über das bestehende Leistungsangebot, eigene Ansprüche und Rechte, das Antragsverfahren und Zugänge zu Leistungen und Unterstützungsmöglichkeiten werden in vielen Untersuchungen als ein Haupthindernis der Inanspruchnahme von Sozialleistungen benannt (Behrendt/Fabińczyk/Kraußlach 2020; Ratzmann 2019; Eurofound 2015).

In welchem Ausmaß Anspruchsberechtigte aufgrund geringer Kenntnis der Leistung auf die Inanspruchnahme verzichten, ist nicht bekannt. Die 2010 vom Institut für Demoskopie Allensbach durchgeführte Befragung zur Akzeptanz von Familienleistungen zeigt jedoch, dass viele Familien- und Sozialleistungen in der Bevölkerung nicht oder nur oberflächlich bekannt sind (vgl. Abb. 11). Zwischen 13 Prozent (beim Kindergeld) und 79 Prozent (beim Kinderzuschlag) der Befragten geben an, dass ihnen die betreffende Leistung „ganz unbekannt“ oder „nur dem Namen nach bekannt“ sei. Leistungen, die größere Kreise der Bevölkerung über einen längeren Zeitraum hinweg beziehen, vor allem das Kindergeld, weisen dabei einen höheren Bekanntheitsgrad auf als Leistungen für kleinere Zielgruppen in besonderen Lebenslagen (Institut für Demoskopie Allensbach 2012, S. 8). Besonders bemerkenswert ist, dass selbst unter denjenigen, die angeben, dass sie selbst oder andere Haushaltsmitglieder aktuell eine bestimmte Leistung nutzen, bis zu einem Fünftel der Befragten einräumen, die Leistung „nur dem Namen nach“ zu kennen. Weitere 19 Prozent (Kindergeld) bis 44 Prozent (ermäßigter Beitrag zur gesetzlichen Pflegeversicherung für Eltern) der Nutzerinnen und Nutzer schätzen ihren Kenntnisstand als „ungefähr“ ein (nicht abgebildet), trauen sich also keine genaueren Kenntnisse zu. Dies betrifft vor allem Abgaben- oder Steuerermäßigungen (z.B. Ehegattensplitting, steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten) sowie das erhöhte Wohngeld für Geringverdiener mit Kindern (ebd., S. 11f.). Nutzerinnen und Nutzer mit mittlerer und höherer Schulbildung schätzen ihre Kenntnisse insgesamt

höher ein als Nutzerinnen und Nutzer mit einfacher Schulbildung (ebd., S. 14). Dass auch bei Nutzung Wissenslücken bestehen, führen die Forschenden unter anderem darauf zurück, dass das konkrete Interesse, sich mit der Leistung zu befassen, erst entsteht, wenn eine Antragstellung erwogen wird und nach Erhalt der Leistung wieder abflaut (ebd., S. 10).

Abb. 11: Unkenntnis von Familienleistungen in Deutschland 2010



Basis: Bundesrepublik Deutschland. Bevölkerung ab 18 Jahre.

Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 5276 (2010).

Anmerkung: Die Abbildung enthält nur eine Auswahl der erhobenen Leistungen. Weitere Antwortkategorien, die in der Abbildung nicht berücksichtigt sind, waren „Darüber weiß ich gut Bescheid“ und „ungefähr“. Bei den aktuellen Nutzerinnen und Nutzern entfiel in der Befragung die Antwortkategorie „ganz unbekannt“.

Eigene Darstellung auf Basis von Institut für Demoskopie Allensbach 2012, S. 9 und S. 12

Was den Kinderzuschlag betrifft, scheint der Bekanntheitsgrad der Leistung im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Kinderzuschlags im „Starke-Familien-Gesetz“ zumindest unter Eltern mit minderjährigen Kindern gestiegen zu sein. In einer 2019 durchgeführten Erhebung des Instituts für Demoskopie Allensbach gaben doppelt so viele befragte Eltern wie 2010 an, dass sie den Kinderzuschlag „ungefähr“ (39 % im Vergleich zu 18 %) oder „ganz gut“ (14 % im Vergleich zu 8 %) kennen (Institut für Demoskopie Allensbach 2019, S. 43).³¹

³¹ Zu berücksichtigen ist die seinerzeit stärkere Präsenz der Leistung in den Medien. Der Anstieg in den Zustimmungswerten könnte zudem aus methodischen Gründen überschätzt sein, wie das Institut für Demoskopie Allensbach (2019, S. 43) selbst in einer Fußnote andeutet. 2019 wurde die Bekanntheit des Kinderzuschlags einzeln und nicht wie 2010 gemeinsam mit anderen Leistungen erhoben. Außerdem enthielt die Frageformulierung in 2019 bereits eine Definition des Kinderzuschlags. All dies begünstigt die Tendenz zur Zustimmung bzw. erschwert es den Befragten, Unwissenheit einzugestehen.

Andererseits berichten aktuell Fachkräfte aus den Beratungsstellen der Familienkassen, dass vielen Familien der Kinderzuschlag vor der Beratung eher oder vollständig unbekannt war (Statistisches Bundesamt 2022c, S. 57). Dies deckt sich mit einer Befragung von Familien, die seit 2020 am Projekt „KiZ+ Kinder im Zentrum“ in fünf baden-württembergischen Stadt- und Landkreisen teilgenommen haben (Jackwerth-Rice 2022, 2023).³² 133 der 314 befragten Mütter und Väter, das entspricht 42 Prozent der Befragten, gaben an, dass sie den Kinderzuschlag vor der Beratung nicht gekannt haben. Die übrigen Familien gaben an, dass sie den Kinderzuschlag bisher nicht beantragt haben, weil sie davon ausgingen, keinen Anspruch zu haben (20 %), die Antragstellung als zu komplex empfanden (18 %) oder nicht wussten, wo man den Antrag stellen könnte (17 %). Vier von zehn Befragten nannten jedoch auch keine Gründe für die Nichtinanspruchnahme (Jackwerth-Rice 2023).

Unkenntnis und Fehleinschätzungen – etwa über Rückzahlungspflichten oder den Sozialhilferegress gegenüber Angehörigen (Becker/Hauser 2003, S. 202) – führen zu Unsicherheit über die eigene Anspruchsberechtigung. Das Problem wird vor allem im unteren Einkommensbereich dadurch verschärft, dass sich Interessierte mit konkurrierenden, teils unzulänglich aufeinander abgestimmten Leistungen auseinandersetzen müssen. Kerstin Bruckmeier, Jannek Mühlhan und Jürgen Wiemers (2018, S. 17) führen dazu aus: „So müssen von den potentiell Anspruchsberechtigten die möglichen Ansprüche aus verschiedenen Leistungssystemen überblickt werden und ggf. bei verschiedenen Einrichtungen (Jobcenter, Wohngeldamt, Familienkasse) geprüft werden. Insgesamt führt dies zu hohem Aufwand und Kosten der Inanspruchnahme für Betroffene und Verwaltung.“ Bruckmeier, Mühlhan und Wiemers beziehen sich hier auf den sogenannten „Drehtüreffekt“³³ (Henger/Niehues 2019) zwischen Wohngeld/Kinderzuschlag und Grundsicherung, der mit den aktuellen Reformen, der Einführung des Bürgergelds und der Wohngeldreform, behoben werden soll.

Eine randomisierte kontrollierte Feldstudie im Rahmen der Steuergutschrift für Geringverdienende (Earned Income Tax Credit – EITC) in den USA zeigt, dass sich viele potenziell Anspruchsberechtigte allein schon durch die Komplexität der Information, die ihnen über die Leistung zur Verfügung steht, davon abhalten lassen,

³² Das Projekt „KiZ+ Kinder im Zentrum“ ist ein Modellprojekt, das auf die Verbesserung der Lebensbedingungen von Familien in verdeckter Armut zielt. Es wird von der PHOENIX Beschäftigung und Bildung e.G. in Kooperation mit der Familienkasse durchgeführt und im Rahmen des Modellprogramms „Akti(F) - Aktiv für Familien und ihre Kinder“ durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und den Europäischen Sozialfonds gefördert (siehe <https://www.phoenix-geno.de/kizplus/>). Die genannte Befragung ist Teil der wissenschaftlichen Begleitforschung zum Projekt durch Prof. Dr. Deborah Jackwerth-Rice.

³³ Aufgrund der Nichtanpassung des Wohngelds an die Regelsätze der Grundsicherung wechselten in der Vergangenheit viele Haushalte im Niedrigeinkommensbereich vom Wohngeld in die Grundsicherung. Nach Anhebung des Wohngelds wechselten sie wieder zurück. Ralph Henger und Judith Niehues (2019) bezeichnen dies als Drehtüreffekt. Generell besteht im Niedrigeinkommensbereich das Problem, dass auch kleine Veränderungen im Einkommen oder in der Haushaltsstruktur Systemwechsel zwischen Grundsicherung und Wohngeld sowie Kinderzuschlag auslösen können.

sich mit aufwändigen Formularen oder der Unsicherheit bezüglich des eigenen Anspruchs auseinanderzusetzen (Bhargava/Manoli 2015). Verhaltensökonominnen und -ökonominnen sprechen hier von „Hassle Costs“, d.h. Ärgerniskosten, die zu Aufschub, Verdrängung oder Vermeidung von Entscheidungen führen (Bertrand/Mullainathan/Shafir 2006). In der von Saurabh Bhargava und Dayanand Manoli (2015) in Kalifornien durchgeführten Feldstudie erhielten 35.050 Steuerpflichtige, die ihre EITC-Gutschrift für das Steuerjahr 2009 trotz vermuteter Anspruchsberechtigung und des Erhalts eines ersten Erinnerungsschreibens nicht beantragt hatten, ein zweites Schreiben der Steuerbehörde, bei dem sowohl Informationen über die Leistung als auch Umfang und Layout systematisch variiert wurden.³⁴ 22 Prozent der Probandinnen und Probanden entschieden sich daraufhin zur Antragstellung. Die größten positiven Effekte auf die Inanspruchnahme hatten die vereinfachte Darstellung der Förderfähigkeit³⁵ und die Nennung der maximal zu erwartenden Leistungshöhe. Hinweise auf den geringen oder hohen Zeitaufwand für die Prüfung der eigenen Anspruchsberechtigung zeigten dagegen keine Wirkung (ebd., S. 18ff.). Außerdem ergab die Studie, dass die Vereinfachung überproportional häufig gering verdienenden Familien und den Frauen unter den alleinstehenden Steuerpflichtigen zugutekam (ebd., S. 27f.).

Eine britische Online-Befragung von fast 2.800 Personen, die nach eigenen Angaben Anspruch auf staatliche Coronahilfen hatten, diesen aber nicht geltend gemacht haben, kam zu dem Ergebnis, dass Ärgerniskosten das verbreitetste Motiv waren, auf die Inanspruchnahme der Hilfen zu verzichten. 59 Prozent der Befragten stimmten entsprechenden Aussagen zu, z.B. dass ein Antrag „den Ärger nicht wert“ („not worth the hassle“) sei (41 % Zustimmung zu diesem Item). Weitere Gründe, die genannt wurden, bezogen sich auf soziales Stigma und die wahrgenommene Hilfebedürftigkeit anderer Menschen (zusammen 42 %) sowie den eigenen geringeren Bedarf (34 %) (Geiger u.a. 2021, S. 11).

Ökonometrische Analysen zu Kosten und Nutzen der Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen kommen übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass die Inanspruchnahme maßgeblich von Höhe und erwarteter Bezugsdauer der Leistung beeinflusst wird. Auch den Transaktionskosten wird große Bedeutung beigemessen. Was die Anspruchshöhe betrifft, ist vor allem die Bedarfslücke eines Haushalts zur Überwindung der Armutsschwelle, die relative Armutslücke, entscheidend: Je größer die Lücke, desto wahrscheinlicher wird die Inanspruchnahme (Buslei u.a. 2019a; Wiemers 2015; Frick/Groh-Samberg 2007; Riphahn 2001). Ein höherer Bedarf geht also auch mit höherer Inanspruchnahme einher. Dies sollte jedoch nicht darüber

³⁴ Jedes Schreiben enthielt eine Benachrichtigung der Steuerbehörde, ein Formular, in dem der bzw. die Steuerpflichtige nach Kriterien gefragt wird, die einen Anspruch auf den EITC ausschließen, und einen Rücksendeumschlag. Es wurden insgesamt neun Interventionen getestet. Außerdem wurden psychometrische Tests mit einem Teil der Probandinnen und Probanden und eine schriftliche Baseline-Befragung zum Kenntnisstand von Nichtteilnehmenden durchgeführt.

³⁵ Die Originalvorlagen der Steuerbehörde wurden wie folgt vereinfacht: Kürzung der Benachrichtigung und des Formulars von jeweils zwei Seiten auf je eine Seite, Verzicht auf inhaltliche Wiederholungen zur Anspruchsberechtigung, größeres und besser lesbares (serifenloses) Schriftbild, hervorgehobene Überschriften.

hinwegtäuschen, dass bis zu 20 Prozent der anspruchsberechtigten Haushalte trotz hohem Bedarf auf Grundsicherungsleistungen verzichten (Becker/Hauser 2003, S. 159 (HLU); Riphahn 2001, S. 392 (ALG II); Buslei u.a. 2019a, S. 915 (SGB XII)). Andererseits können, wie Hermann Buslei, Johannes Geyer, Peter Haan und Michelle Harnisch (2019b, S. 916) am Beispiel der Grundsicherung im Alter feststellen, „auch kleinere Geldbeträge erhebliche Verbesserungen bedeuten“, zumal weitere Vergünstigungen wie z.B. die Befreiung von Rundfunkgebühren oder Ermäßigungen im öffentlichen Nahverkehr oder bei Freizeitangeboten an den Leistungsbezug geknüpft sind (ebd.). Bei jüngeren Beziehenden von Grundsicherung wären dies die BuT-Leistungen.

Zu berücksichtigen ist, dass der finanzielle Bedarf teilweise auch durch private Transfers zwischen den Generationen, Ex-Partnerinnen und -partnern oder anderen Familienangehörigen gedeckt werden kann. Edwin Fourier-Nicolai (2020) kommt auf Basis des SOEP zu dem Ergebnis, dass rund 20 Prozent der Nichtinanspruchnahme von ALG II-Leistungen zwischen 2009 und 2011 auf private Transfers zurückzuführen ist. Private Transfers waren aber weit weniger in der Lage, die Zahl der armutsgefährdeten Haushalte und die Armutslücke zu verringern als wenn die betreffenden Haushalte ALG II bezogen hätten.

Die Ergebnisse ökonometrischer Analysen zu den sog. Stigmakosten der Inanspruchnahme von Sozialleistungen sind gemischt, was wohl auch darauf zurückzuführen ist, dass es sich häufig um eine Restkategorie handelt (Ko/Moffitt 2022). Zudem sind, wie Janet Currie (2004, S. 11) anmerkt, Transaktions- und Stigmakosten konzeptionell schwer zu unterscheiden: „For example, a person who is required to fill in a 30 page application form that asks about a great deal of personal and seemingly irrelevant information, may well feel stigmatized.“ Dass die Angst vor stigmatisierenden Zuschreibungen Menschen von der Inanspruchnahme einer finanziell für sie vorteilhaften Leistung abhalten kann, wurde kürzlich in einem Laborexperiment bestätigt (Friedrichsen/Schmacker 2019). In dem Experiment verzichteten Teilnehmende signifikant häufiger auf eine Transferzahlung, wenn diese für andere Teilnehmende sichtbar war. Jana Friedrichsen und Renke Schmacker machen dafür zwei Arten von Stigma verantwortlich: ein Leistungsstigma, bei dem Menschen fürchten, im Transferbezug als weniger leistungsfähig zu gelten, und ein moralisches Stigma, bei dem sie fürchten, als „Trittbrettfahrerinnen“ bzw. „Trittbrettfahrer“ wahrgenommen zu werden (ebd.). Inwieweit das Stigma von anderen Faktoren, beispielsweise dem Deckungsgrad der Leistung oder der Inanspruchnahme durch andere Mitglieder der Peer-Gruppe beeinflusst wird, bleibt dabei offen. Zu vermuten ist, dass Erfahrungen von Scham und Stigmatisierung eher im lokalen Kontext relevant sind (Simonse u.a. 2022).

Untersuchungen zur Rolle von Netzwerken belegen einen Zusammenhang zwischen dem individuellen Bezug von Sozialleistungen und dem Anteil von Leistungsbeziehenden in der Nachbarschaft (Kristiansen 2021) sowie deren Anteil in der eigenen Ethnie oder Sprachgruppe (Kristiansen 2021; Anne/Chareyron 2017; Bertrand/Luttmer/Mullainathan 2000). Wenn viele andere Leistungsbeziehende in der Nachbarschaft leben, zu denen eine soziokulturelle Verbindung besteht, erhöht dies demnach die Wahrscheinlichkeit des individuellen Bezugs. Zwei Faktoren werden für diesen Zusammenhang verantwortlich gemacht. Zum einen wird vermutet, dass

sich Informationen über finanzielle Hilfen und Zugangswege in ethnisch, sprachlich oder nachbarschaftlich verbundenen Gemeinschaften schneller und leichter verbreiten. Dies gilt allerdings auch für Gerüchte und Fehlinformationen (Lucas u.a. 2019). Zum anderen wird auf die geringere Stigmatisierung des Leistungsbezugs sowie auf Normen und sozialen Druck der Eigengruppe verwiesen (Bertrand/Luttmer/Mullainathan 2000). Netzwerke können andererseits auch zur Überwindung der Abhängigkeit von Sozialleistungen beitragen, indem Sozialkapital und gemeinsame Ressourcen für bessere Arbeitsmarktchancen mobilisiert werden (Kalter/Kogan 2014).

Da Netzwerkkontakte und -interaktionen in der Regel nicht direkt gemessen werden, bleibt jedoch unklar, worauf der Zusammenhang zwischen individuellem und nachbarschaftlichen Leistungsbezug letztlich beruht. Möglicherweise handelt es sich auch um Effekte der Selbst-Selektion (man bevorzugt die Nähe zu Menschen in ähnlicher Lebenssituation), der gleichen Behandlung durch Dritte (z.B. Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt, Konzentration von Hilfsangeboten in sozial benachteiligten Stadtteilen) oder des ähnlichen Verhaltens aufgrund ähnlicher äußerer Bedingungen (Currie 2004). Auf jeden Fall kann die räumliche Konzentration ethnisch und sozial homogener Gruppen auch zu unerwünschten Folgen sozialer Segregation führen (Alich 2018).

Qualitative Studien geben einen tieferen Einblick in die Lebenswelten der Menschen, die ihnen zustehende Leistungen nicht in Anspruch nehmen. Dabei wird deutlich, wie „voraussetzungsvoll“ (Sielaff/Wilke 2022b) die Inanspruchnahme sozialer Rechte ist und wie sehr die Nichtinanspruchnahme von biografischen Erfahrungen, Selbstbildern, Bewältigungsstrategien der eigenen Lebenssituation und der Auseinandersetzung mit institutionellen Normalitätsvorstellungen und Verhaltenserwartungen geprägt wird. Im deutschsprachigen Raum liegen bislang leider nur wenige qualitative Studien zur Nichtinanspruchnahme bedarfsgeprüfter Sozialleistungen vor (Sielaff/Wilke 2022b; Eckhardt 2021; Hümbelin u.a. 2021; Kohli/Koukal/Laimbacher 2012). Im französischsprachigen Raum nimmt die Genfer Studie von Barbara Lucas, Catherine Ludwig, Jérôme Chapuis, Jenny Maggi und Eric Crettaz (2019) explizit Familien in den Blick.³⁶ In der von 2016 bis 2018 in der Stadt Genf durchgeführten Studie wurden, neben anderen Erhebungen, teilstandardisierte Interviews mit 39 Müttern und Vätern in prekären Lebenslagen durchgeführt, darunter 21 Mütter und Väter ohne Schweizer Staatsbürgerschaft. Die Auswertung ergab drei Hauptgründe für die Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen: Erstens den Mangel an Information, verbunden mit Verständnis- und Orientierungsschwierigkeiten im Sozialsystem, zweitens eine Art „erlittene“ Nichtinanspruchnahme, geprägt durch die Angst vor Stigmatisierung und durch Erfahrungen einge-

³⁶ Die beiden deutschen Studien haben Alleinstehende (Eckhardt 2021) und Personen im Rentenalter (Sielaff/Wilke 2022) befragt. Qualitative Studien zum Inanspruchnahmeverhalten von Familien beziehen sich hierzulande eher auf soziale Dienste (z.B. Kohlscheen 2016; van Staa/Renner 2020). Manche Studien differenzieren auch nicht nach dem Vorhandensein von Kindern (z.B. Oelerich u.a. 2019).

schränkter Autonomie, mangelnden Respekts und der „Unwirtlichkeit“ der zuständigen Behörden, und drittens der „absichtliche“ Verzicht auf Sozialleistungen als eine Form der Selbstbehauptung eigener Werte bis hin zur widerständigen Kritik an vorherrschenden sozialen Normen (Lucas u.a. 2019, S. 180ff.).

Informationsbarrieren wurden in über der Hälfte der Interviews thematisiert, vor allen anderen Gründen (ebd.). Insbesondere Eltern mit ausländischer Staatsangehörigkeit problematisierten den schwierigen Zugang zu Informationen über finanzielle Unterstützungsmöglichkeiten. Dabei ging es nicht nur um die Kenntnis formaler Regeln und Zuständigkeiten, sondern wesentlich auch um das Bedürfnis nach sozialer Integration. So wurde vielfach eine Ansprechpartnerin bzw. ein Ansprechpartner vermisst, die bzw. der zwischen den rechtlichen und bürokratischen Vorgaben und der eigenen Lebenssituation vermittelt und die Familien in ihren Anliegen unterstützt (Lucas u.a. 2019; S. 75f.).

Hinsichtlich der „erlittenen“ Nichtinanspruchnahme machten die Autorinnen und Autoren der Studie einen bedeutsamen Geschlechterunterschied aus (ebd., S. 117ff.): Die Norm des männlichen Ernährers bewirkt demnach bei Männern, dass sie den Leistungsbezug stärker als soziale Disqualifizierung und sozialen Abstieg erleben und so lange wie möglich zu vermeiden suchen. Frauen thematisieren stärker den Wunsch nach beruflicher Qualifizierung, personaler Autonomie und die Sorge für ihre Kinder und sehen ihre Bedürfnisse durch die sozialstaatlichen Institutionen nicht erfüllt. Sie nehmen eine Diskrepanz zwischen ihren Erwartungen und den ihnen angebotenen Leistungen, die sie als unangemessen empfinden, wahr. Für beide Geschlechter, Männer wie Frauen, ist die Nichtinanspruchnahme eine Möglichkeit, die mit Scham und Stigma besetzte Abhängigkeit von staatlichen Leistungen zu vermeiden, auch wenn dies eine große finanzielle, moralische und gesundheitliche Bürde für sie bedeutet (ebd., S. 104ff.). Gleichzeitig ist bei vielen Befragten eine starke Abgrenzung gegenüber Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern zu beobachten, die von negativen gesellschaftlichen und medialen Stereotypen geprägt ist und die eigene Respektabilität bekräftigen soll (ebd., S. 108ff.).

Die von Barbara Lucas und Kolleg:innen befragten Eltern mit ausländischer Staatsangehörigkeit nannten ausnahmslos die Angst vor dem Verlust ihrer Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis als Grund für die Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen. Hauptmotiv war hier nicht die eigene rechtliche Stabilisierung, sondern das Risiko für das Bleiberecht ihrer Kinder (ebd., S. 81). Ein Verlust der Aufenthaltserlaubnis, die auch in der Schweiz an die Voraussetzung einer eigenständigen Existenzsicherung geknüpft ist, würde die teils langjährigen Integrationsbemühungen zunichtemachen. Aus dieser Sorge heraus zeigten die ausländischen Familien eine starke Zurückhaltung gegenüber der Sozialverwaltung, bis hin zur Angst, Fragen zu stellen oder deren Entscheidung anzuzweifeln (ebd., S. 83).

Zwei weitere Inanspruchnahmebarrieren, die häufig als migrationsspezifisch wahrgenommen werden, sind sprachliche und kulturelle Barrieren. Kulturelle Barrieren können zum Beispiel darin bestehen, dass Migrantinnen und Migranten herkunftsbedingt eine geringere Vertrautheit mit dem Sozialstaat aufweisen und den Staat weniger in der Verantwortung für die finanzielle Absicherung bedürftiger Mitbürgerinnen und Mitbürger sehen. Hierzu liegen uns aktuell keine Studien vor. Gegen

die Annahme spricht allerdings, dass es Migrantinnen und Migranten aus den EU-Staaten, d.h. aus entwickelten Sozialstaaten sind, die die höchsten Nichtinanspruchnahmeraten von Sozialleistungen aufweisen (vgl. Kap. 2.5). Kulturelle Barrieren bestehen hier eher im fehlenden impliziten Wissen über bürokratische Abläufe und Verhaltensregeln in Deutschland (Ratzmann 2019). Zudem scheinen positive wie negative Vorerfahrungen mit den Sozialbehörden in den Herkunftsländern, beispielsweise im Kontext hoher Arbeitslosigkeit, die Erwartungshaltung von Unionsbürgerinnen und -bürgern gegenüber der Arbeitsvermittlung und den zuständigen Behörden in Deutschland zu prägen (Behrendt/Fabiańczyk/Kraußlach 2020). Für Geflüchtete wird berichtet, dass sie zum Teil aufgrund der Erfahrungen mit Korruption, Misshandlung oder Gewalt in ihren Herkunftsländern große Ängste und Zurückhaltung im Kontakt mit deutschen Sozialbehörden zeigen (Huke 2020).

Sprachliche Barrieren und damit verbundene Verständigungsprobleme werden sowohl von Migrantinnen und Migranten als auch von Fachkräften als häufig auftretende Probleme benannt. Beispielsweise gaben in einer 2007/08 durchgeführten Kundenbefragung der erwerbsfähigen ALG II-Beziehenden rund 34 Prozent der Personen mit Migrationshintergrund an, dass ihnen die mündliche Verständigung in deutscher Sprache „eher schwer“ oder „sehr schwer“ falle. Für 55 Prozent galt dies auch für das Schreiben eines deutschen Briefes (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2009, S. 120). In einer Verwaltungsbefragung des Statistischen Bundesamtes (2022c) nannten Mitarbeitende von Jobcentern, Sozialämtern, kommunalen Verwaltungen und Familienkassen sprachliche Probleme, „Behördendeutsch“, Verständnisprobleme sowie falsch oder unvollständig ausgefüllte Anträge als häufigste Schwierigkeiten bei der Beantragung von ALG II-Leistungen, Kinderzuschlag und den Leistungen für Bildung und Teilhabe.³⁷ Dies kann dazu führen, dass sich Bewilligungsverfahren zeitlich hinziehen oder Anträge irrtümlich abgelehnt werden, was die Betroffenen in existenzielle Not bringen kann.

Das bedeutet nicht, dass Migrantinnen und Migranten generell über schlechte Deutschkenntnisse verfügen, im Gegenteil: Nach Daten des SOEP (2018) schätzen rund drei Viertel der Erwachsenen mit Migrationshintergrund ihre deutschen Sprech- und Lesefähigkeiten als „gut“ oder „sehr gut“ ein. In Bezug auf die Schreibfähigkeit sind es zwei Drittel (Metzing 2021, S. 291f.). Darüber hinaus sind sprachliche Barrieren nicht auf Menschen mit Migrationshintergrund beschränkt. Geringe Schreib- und Lesekompetenzen und Schwierigkeiten mit der Verwaltungssprache haben auch viele Menschen ohne Migrationshintergrund (Statistisches Bundesamt 2022c; Lucas u.a. 2019). Außerdem darf man es als Webfehler der Sozialleistung werten, wenn vorrangig diejenigen, die über gute sprachliche und kommunikative Fähigkeiten verfügen, Zugang erhalten (Riphahn/Wunder 2013).

Die 2018 durchgeführte LEO-Studie ergab, dass in Deutschland 12 Prozent der Erwachsenen – das sind 6,2 Millionen Menschen – gering literalisiert sind, d.h. dass

³⁷ Da wenige Personen befragt wurden (36 Personen zum ALG II, 14 Personen zum Kinderzuschlag und 57 Personen zu BuT-Leistungen) und deren Nennungen nicht direkt vergleichbar sind, berichten wir hier keine Verteilungen.

sie die deutsche Sprache allenfalls bis zur Ebene einfacher Sätze lesen und schreiben können (Grotlüschen u.a. 2020). Differenziert nach Herkunftssprachen waren 7 Prozent der Erwachsenen mit deutscher und 43 Prozent der Erwachsenen mit anderen Herkunftssprachen deutschsprachig gering literalisiert (ebd., S. 28). Von letzteren waren aber über drei Viertel nach eigener Einschätzung in der Lage, anspruchsvolle Texte in ihrer Muttersprache zu lesen (ebd., S. 24). Zugewanderte, die kein Deutsch sprechen³⁸, sowie Geflüchtete in Gemeinschaftsunterkünften sind allerdings in der Studie nicht erfasst.

Die geringe deutschsprachige Literalität geht mit geringeren digitalen Kompetenzen (Buddeberg/Grotlüschen 2020) und geringerem Zutrauen in die eigenen finanziellen Kompetenzen (Buddeberg 2020) einher und schränkt die gesellschaftliche Teilhabe in vielen Lebensbereichen ein (Stammer/Buddeberg 2020). Was die schriftsprachliche Kompetenz betrifft, gaben zum Beispiel rund 28 Prozent der gering und 18 Prozent der höher literalisierten Befragten der LEO-Studie an, dass sie in den letzten zwölf Monaten vor der Befragung Anträge bei Sozialbehörden gestellt haben. Knapp die Hälfte der gering literalisierten Antragstellerinnen und Antragsteller (46 %) haben den Antrag nach eigenen Angaben selbstständig ausgefüllt, etwas mehr als die Hälfte (54 %) nahm Unterstützung in Anspruch. Von den höher literalisierten Personen haben drei Viertel (77 %) den Antrag selbstständig ausgefüllt, ein Viertel (23 %) erhielt Unterstützung. Die Autoren Christopher Stammer und Klaus Buddeberg (2020, S. 157f.) folgern, „dass gering literalisierte Erwachsene zwar grundsätzlich auch anspruchsvolle Antragsverfahren übernehmen, dass für die vollständige Durchführung in vielen Fällen flankierende Unterstützung erforderlich ist, die entweder aus dem privaten Umfeld oder aber durch Mitarbeitende in den Fachbehörden oder in Beratungsstellen geleistet wird.“

Unter Erwachsenen mit einem Haupt- oder Volksschulabschluss ist der Anteil gering literalisierter Personen deutlich höher (22 %) als unter Erwachsenen mit mittlerem (7 %) oder hohem (6 %) Bildungsabschluss. Von den Erwachsenen ohne (anerkannten) Schulabschluss weisen über die Hälfte (55 %) geringe deutsche Schreib- und Lesekompetenzen auf (Grotlüschen u.a. 2020, S. 29). Die Kompetenzunterschiede zwischen den Herkunftssprachgruppen werden aber durch Bildungsunterschiede nur teilweise erklärt, wie auch die 2012 durchgeführte PIACC-Studie belegt. Demnach weisen Erwachsene mit nichtdeutschen Herkunftssprachen auch unter Kontrolle von Alter, Geschlecht, Bildung, sozialer Herkunft, sozioökonomischem Status und Computernutzung geringere Lese- und alltagsmathematische Kompetenzen auf als Erwachsene mit deutscher Herkunftssprache (Maehler/Masing/Rammstedt 2014, S. 81f.).³⁹

³⁸ Die Teilnahme an der LEO-Studie setzte voraus, dass die Personen ausreichend gut Deutsch sprechen, um einer etwa einstündigen Befragung folgen zu können.

³⁹ Ein Grund mag sein, dass Bildungsabschlüsse aufgrund der Heterogenität von Bildungssystemen auch bei Verwendung harmonisierter Klassifikationen nur bedingt länderübergreifend vergleichbar sind.

In der bereits angesprochenen qualitativen Studie von Barbara Lucas und anderen (2019) wurde deutlich, dass geringe Kenntnisse der Landessprache weniger ein Hindernis für den Zugang zu Informationen über Sozialleistungen als vielmehr für die Arbeitsmarktintegration und den Kontakt mit den Behörden sind. Migrantinnen und Migranten, die die Landessprache nicht oder wenig beherrschen, äußern vielfach Scham, sich schlecht ausdrücken zu können oder amtliche Dokumente nicht ohne fremde Hilfe verstehen zu können. Auch bestehen Ängste, die eigene Lebenssituation nicht hinreichend erklären zu können, um den Anspruch auf Leistungen zu wahren. Eltern greifen hier zum Teil auf die Unterstützung durch ihre Kinder oder durch Fachkräfte, die dieselbe Herkunftssprache sprechen, zurück (Lucas u.a. 2019, S. 71ff.).

3.2.2 Ebene der Verwaltung

Gründe der Nichtinanspruchnahme auf Ebene der Verwaltung betreffen vor allem institutionelle Barrieren, die zu einem Abbruch des Antragsverfahrens oder ungerechtfertigtem Leistungsausschluss führen können („sekundäre“ Nichtinanspruchnahme, vgl. Kap. 2.1). Dazu zählen beispielsweise mangelnde Information und Beratung der Antragstellenden, komplexe Antragsformulare, Sprach- und Kommunikationsbarrieren, langsame Verwaltungsabläufe mit entsprechenden Wartezeiten für die Betroffenen, stigmatisierende und diskriminierende Prüfungen des Leistungsanspruchs bis hin zu Fehlentscheidungen der zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter (Janssens/van Mechelen 2022; Eurofound 2015). Wie häufig solche Probleme in Deutschland auftreten, ist aufgrund der unzureichenden Datenlage nicht bekannt. Empirische Untersuchungen im Bereich der Arbeitsvermittlung belegen jedoch, dass Schwierigkeiten beim Zugang zu Sozialleistungen auf informelle und institutionelle Diskriminierungsrisiken zurückzuführen sind, die über den Einzelfall hinausreichen (Brussig/Frings/Kirsch 2019; Ratzmann 2019). Außerdem wird deutlich, dass Migrantinnen und Migranten aus EU-Staaten, insbesondere den mittel- und osteuropäischen EU-Staaten, erhöhten Diskriminierungsrisiken ausgesetzt sind, etwa, indem ihnen im Antragsprozess zusätzliche bürokratische Hürden auferlegt werden oder sie stereotypen und rassifizierenden Zuschreibungen ausgesetzt sind (Neuburger/Hinrichs 2022; Ratzmann 2022a, 2022c, 2021, 2019, 2018; Behrendt/Fabiańczyk/Kraußlach 2020). Dies deckt sich mit Erfahrungen aus der Beratungspraxis der Wohlfahrtsverbände (Tießler-Marenda/Bugaj-Wolfram/Voigt 2021; Amaro Foro e.V. 2019). Ähnliche Hindernisse und Diskriminierungsrisiken bei Ämtern und Behörden werden für Geflüchtete berichtet (Menke/Rumpel 2022; Huke 2020; Diekmann/Fereidooni 2019; Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2016). Zu Drittstaatsangehörigen liegen aktuell nach unserer Kenntnis keine Untersuchungen vor.

Zu den wiederholt berichteten Hindernissen für (neu) Zugewanderte bei der Durchsetzung von Leistungsansprüchen im SGB II, SGB XII und beim Kindergeld gehören:

Ungeprüfte Zurückweisung: Nach Angaben von Beratungsfachkräften und Betroffenen werden Zugewanderte aus EU-Staaten zum Teil bereits im Eingangsbe-

reich von Jobcentern und Arbeitsagenturen als nicht antragsberechtigt zurückgewiesen (Neuburger/Hinrichs 2022; Tießler-Marenda/Bugaj-Wolfram/Voigt 2021; Ratzmann 2019). Dabei darf erst nach Prüfung eines Antrags über die Leistungsbeziehung entschieden werden (Brussig/Frings/Kirsch 2019).⁴⁰

Erreichbarkeit und räumliche Gegebenheiten: Bemängelt werden zum Teil unklare Zuständigkeiten und die schlechte Erreichbarkeit der Behörden für Hilfesuchende und Beratungsfachkräfte, insbesondere während der Coronapandemie (Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege 2022). Martin Brussig, Dorothee Frings und Johannes Kirch (2019, S. 27) verweisen in diesem Zusammenhang auf bauliche Gegebenheiten, „die daran beteiligt sind, dass Unfreundlichkeit und Intransparenz entstehen: Beispiele hierfür sind unübersichtliche Eingangszonen, schwer auffindbare Beschwerdebriefkästen und fehlende Unterstellmöglichkeiten zum Schutz vor Wind und Wetter für Wartende, die sich bereits vor der Öffnungszeit eingefunden haben.“ Peter Neuenschwander und Rosmarie Ruder (2013, S. 373) berichten von Antragstellenden in der Schweiz, die sich angesichts der umfangreichen Sicherheitsvorkehrungen im Sozialamt an einen „Hochsicherheitstrakt“ erinnert fühlen. Die räumliche Gestaltung insbesondere des Eingangsbereichs kann Misstrauen, Bevormundung, Offenheit oder Entgegenkommen signalisieren und drückt insofern auch unterschiedliche Organisationskulturen aus (Maeder/Nadai 2004).

Informations- und Beratungsdefizite: Zum Teil werden Antragstellenden in Jobcentern relevante Informationen nur auf Nachfrage erteilt und es wird nicht auf subsidiäre oder ergänzende Ansprüche und Angebote verwiesen. Eine 2015 bei deutschen Jobcentern durchgeführte experimentelle Studie ergab, dass vermeintliche Nichtdeutsche – Menschen mit türkischen oder rumänischen Namen – qualitativ schlechtere, d.h. unzureichende und weniger detaillierte Antworten auf eine E-Mail-Anfrage zu erforderlichen Unterlagen für einen Leistungsantrag erhielten als Menschen mit deutschen Namen (Hemker/Rink 2017). Während hier meist unbewusste Stereotype wirken, erfolgt in manchen Fällen auch eine bewusste „Falschberatung von Zugewanderten mit dem Ziel des Leistungsausschlusses“ (Brussig/Frings/Kirsch 2019, S. 283; vgl. Neuburger/Hinrichs 2022).

Erhöhte und umgekehrte Beweislast: Im Sozialrecht (§§ 60-67 SGB I) und Steuerrecht (§ 90 AO) sind Antragstellende grundsätzlich zur Mitwirkung an der Aufklärung ihres Leistungsanspruchs verpflichtet. Beim Kindergeld gelten erhöhte Mitwirkungspflichten, wenn Auslandssachverhalte betroffen sind (§ 90 Abs. 2 AO). Dies führt in der Praxis zu erhöhten Beweislasten (vermutlich nicht nur) für EU-Bürgerinnen und -Bürger, was den Nachweis ihres gewöhnlichen Aufenthalts und Erwerbsstatus in Deutschland anbetrifft. Dabei werden zum Teil Beweismittel gefordert, die nach Einschätzung von Expertinnen und Experten für die Anspruchs-

⁴⁰ Vgl. § 20 Abs. 2 SGB X: „Die Behörde darf die Entgegennahme von Erklärungen oder Anträgen, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, nicht deshalb verweigern, weil sie die Erklärung oder den Antrag in der Sache für unzulässig oder unbegründet hält.“

prüfung irrelevant oder inexistent sind oder deren Beschaffung Aufgabe der zuständigen Jobcenter bzw. Familienkassen wäre (z.B. Bestätigung der Ausländerbehörde über das Vorliegen oder den Verlust der Freizügigkeitsberechtigung) (Tießler-Marenda/Bugaj-Wolfram/Voigt 2021; Ratzmann 2019).

Amtssprache Deutsch: Aufgrund des Gleichbehandlungsgebots gemäß der Verordnung (EG) Nr. 883/2004⁴¹ dürfen EU-Bürgerinnen und -Bürger, die über unzureichende Deutschkenntnisse verfügen, bei der Beantragung von Sozialleistungen und Kindergeld nicht benachteiligt werden. Daher sollten bereits beim Erstkontakt notwendige Übersetzungen und Dolmetscherdienste veranlasst werden (Bundesagentur für Arbeit 2021a).⁴² In der Praxis fehlt jedoch zum Teil die Bereitschaft, sich auf Kundinnen und Kunden mit geringen Deutschkenntnissen einzulassen (Behrendt/Fabiańczyk/Kraußlach 2020; Brussig/Frings/Kirsch 2019; Ratzmann 2019). Beispielsweise werden Beratungsgespräche zu kurz angesetzt, zum Teil Dolmetscherdienste verwehrt oder deutsche Übersetzungen fremdsprachiger Dokumente auf Kosten der Antragstellenden verlangt. In seiner 2022 veröffentlichten Dienstanweisung zum Kindergeld hat das Bundeszentralamt für Steuern klargestellt, dass in Fällen der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 keine Übersetzungen verlangt werden dürfen (Bundeszentralamt für Steuern 2022, V 6.2 Abs. 2 Satz 2). Für nicht freizügigkeitsberechtigte Unionsbürgerinnen und -bürger und Drittstaatsangehörige gilt das freilich nicht. Von ihnen können weiterhin „grundsätzlich“ (beim Kindergeld, vgl. ebd., V 6.2 Abs. 2 Satz 1) bzw. „in angemessenem Umfang“ (beim SGB II, vgl. Bundesagentur für Arbeit 2021a, 1.2.1) Übersetzungen auf eigene Kosten verlangt werden.

Intransparente und fehlerhafte Entscheidungen: Die Kriterien, nach denen über sozialrechtliche Ansprüche entschieden wird, scheinen nicht immer klar zu sein und werden von den Mitarbeitenden der zuständigen Behörden unterschiedlich ausgelegt. Kritisiert wird unter anderem die restriktive Anerkennung der Arbeitnehmereigenschaft, insbesondere bei geringfügigen Beschäftigungen und im Niedriglohnbereich (Tießler-Marenda/Bugaj-Wolfram/Voigt 2021; Ratzmann 2019). Dies führt in der Folge zu Fehlentscheidungen, bei denen Leistungen trotz berechtigtem

⁴¹ Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, ABl. L 166 S. 1, ber. ABl. L 2004 S. 1 und ABl. 2007 L 204 S. 30.

⁴² Im Geltungsbereich der Bundesagentur für Arbeit erfolgt der Einsatz gemäß dem Handbuch für den Internen Dienstbetrieb gestuft: „Kundinnen und Kunden mit unzureichenden Deutschkenntnissen sollen zur Vermeidung von Verständnisschwierigkeiten in erster Linie eine Person mit entsprechenden Sprachkenntnissen mitbringen. Ist dies nicht möglich, werden für Übersetzungen und Dolmetscherdienste Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit entsprechenden Sprachkenntnissen betraut. Sofern dies ebenfalls nicht möglich ist, sollen soziale Verbände bzw. ehrenamtliche Einrichtungen und Ähnliche (...) hierfür gewonnen werden. (...) Stehen diese Möglichkeiten insgesamt nicht zur Verfügung, ist die BA verpflichtet, für den Personenkreis der EU-Staatsangehörigen und der Staatsangehörigen aus Drittstaaten, die ihren rechtmäßigen Wohnsitz in der EU haben und sich in einer grenzüberschreitenden Situation befinden, Übersetzungen vorzunehmen und Dolmetscherdienste anzubieten“ (Bundesagentur für Arbeit 2021a, 1.2.1)

Anspruch verweigert werden.⁴³ Die Abhängigkeit vom Ermessen und Wohlwollen der zuständigen Verwaltungskraft kann den Eindruck von Willkür und Ausgeliefertsein bei den Betroffenen erzeugen (Janssens/van Mechelen 2022).

Mangelnde Diversitätssensibilität: Sowohl EU-Bürgerinnen und -Bürger als auch Geflüchtete berichten in Interviews von zum Teil unfreundlichen Behandlungen durch Mitarbeitende der Behörden, die vom Mangel an Empathie über abwertende Äußerungen bis hin zu rassistischen Anfeindungen reichen (Menke/Rumpel 2022; Neuburger/Hinrichs 2022; Behrendt/Fabiańczyk/Kraußlach 2020; Huke 2020; Scheu/Schmidtke/Volkert 2020). „Mitunter fühlen sich die Neuzugewanderten einem Generalverdacht ausgesetzt, nämlich der Unterstellung, sie hätten gar keine Motivation, eine Arbeit zu finden und würden sich Leistungen erschleichen wollen“ (Behrendt/Fabiańczyk/Kraußlach 2020, S. 116) Dies wird durch öffentliche Debatten über die vermeintliche „Armutszuwanderung“ aus Mittel- und Osteuropa oder Nordafrika und die Signalwirkung gesetzgeberischer und administrativer Vorgaben zur Begrenzung der Migration und zur Bekämpfung des „Sozialleistungsmissbrauchs“ befördert. Speziell gegenüber EU-Zugewanderten aus Bulgarien und Rumänien werden hierbei stark antiziganistische Haltungen und Diskriminierungen deutlich (Neuburger/Hinrichs 2022). Auf der anderen Seite kann auch die in vielen Verwaltungen vorherrschende „Maxime formaler Gleichbehandlung“ (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2009, S. 19) zu Diskriminierungen führen, indem keine Sensibilität für die individuellen Bedarfslagen, soziokulturelle Barrieren oder die Spezifika von Flucht und Migration vorhanden ist (Huke 2020).

Defizite beim Rechtsschutz: Das Sozialrecht enthält eigene Benachteiligungsverbote, die sich auf unterschiedliche Diskriminierungskategorien und Leistungsarten beziehen (Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2017).⁴⁴ Ein Anspruch auf bestimmte Leistungen kann daraus nicht abgeleitet werden. Bei Verstößen sind zudem keine Sanktionen vorgesehen. Geschädigte können den Leistungsträger im Rahmen der Amtshaftung zur Rechenschaft ziehen, was aber hohe Hürden beinhaltet (Brusig/Frings/Kirsch 2019, S. 284). In der Rechtspraxis spielen die sozialrechtlichen Benachteiligungsverbote eine untergeordnete Rolle, sie sind aber unter anderem relevant für die Ermessensausübung bei der Leistungsgewährung (Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2017, S. 145). Im SGB II wurde der Diskriminierungsschutz

⁴³ Vgl. als Beispiel zwei Urteile des Bundessozialgerichts vom 9.3.2022, zum einen zur Fortdauer des Arbeitnehmerinnenstatus während der Elternzeit (B 7/14 AS 91/20 R) und zum anderen zur zeitlich unbegrenzten Fortwirkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit nach Beschäftigung von genau einem Jahr (B 7/14 AS 79/20 R, vgl. Öndül 2022).

⁴⁴ § 33c SGB I verbietet Diskriminierungen „aus Gründen der Rasse, wegen der ethnischen Herkunft oder einer Behinderung“ und erstreckt sich auf alle möglichen Leistungsarten des Sozialrechts. § 19 SGB IV enthält ein Benachteiligungsverbot auch für alle weiteren, im Antidiskriminierungsgesetz genannten Merkmale (Geschlecht, Alter, sexuelle Orientierung, Religion und Weltanschauung) und bezieht sich auf Leistungen der Berufsberatung und beruflichen Bildung. „19a SGB IV gilt auch für die Berufsberatung und Berufsbildung im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), nicht aber für die Sozialhilfe (SGB XII) und das BAföG.“ (Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2017, S. 143)

kürzlich mit der Einführung des Bürgergelds gestärkt, da die Leitlinie des Antidiskriminierungsgesetzes nun in § 1 Abs. 2 Satz 4 SGB II verankert ist (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2023).

Hinsichtlich der tieferliegenden Gründe für Inanspruchnahmebarrieren auf Ebene der Verwaltung ist auf die besondere Situation der sog. „Street-Level Bureaucrats“ (Lipsky 1980) einzugehen, d.h. der öffentlich Bediensteten, die im operativen Geschäft ihrer Einrichtung im unmittelbaren und massenhaften Kundenkontakt stehen. Hierzu zählen neben Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Sozial- und Arbeitsverwaltung beispielsweise auch Personal im Bildungsbereich sowie bei Justiz und Polizei. Diese Street-Level Bureaucrats (SLB) „verfügen trotz Verfahrensvorschriften stets über ein hohes Maß an Autonomie in Form diskretionärer Handlungsspielräume. Sie sind das „Gesicht“ der öffentlichen Verwaltung und entscheiden (mit), welche Leistungen welchen Kunden in welcher Art und Weise zugesprochen werden“, wie Christopher Osiander und Joß Steinke (2011, S. 10) am Beispiel der Arbeitsvermittlerinnen und -vermittler ausführen. Sie sind daher auch relevante Akteure bei der Umsetzung politischer Reformen (ebd.). Allerdings ist ihre Arbeitssituation durch chronisch knappe Ressourcen, anspruchsvolle Kundinnen und Kunden und Rollenkonflikte zwischen politischen, organisationalen und individuellen Zielen gekennzeichnet. SLB entwickeln daher kognitive und verhaltensmäßige Strategien, um die unterschiedlichen Anforderungen zu bewältigen (Tummers u.a. 2015). Was den Umgang mit den Kundinnen und Kunden betrifft, haben Lars L. G. Tummers, Victor Bekkers, Evelien Vink und Michael Musheno (2015) auf Basis einer systematischen Literaturübersicht drei Hauptstrategien von SLB identifiziert: 1. das Zugehen auf die Kunden und ihre Bedarfe, etwa indem Regeln großzügig ausgelegt und gebogen oder auch gebrochen werden. Dies ist die am häufigsten berichtete Strategie, was auf das professionelle Selbstverständnis der SLB verweist. 2. die Distanzierung von den Kunden durch Routinisierung der Arbeitsabläufe oder durch Rationierung der Leistungen. Dazu gehören z.B. verkürzte Sprechzeiten, das Dämpfen von Erwartungen der Kunden oder die Konzentration auf Fälle, die bei begrenztem Arbeitsaufwand größtmöglichen Erfolg versprechen („Creaming“, vgl. Winter/Mikkelsen/Skov 2022; Senghaas 2021). 3. das Arbeiten gegen die Kunden durch rigide Regelbefolgung, geringe Flexibilität und aggressives Verhalten in der Interaktion (Tummers u.a. 2015, S. 1107ff.; vgl. Ratzmann 2022b). Die Bewältigungsstrategien hängen dabei sowohl von organisationalen Merkmalen (z.B. Arbeitsorganisation, Zielsteuerung, Diversitätspolitik) als auch von individuellen Merkmalen (z.B. Berufsethos, Selbstwirksamkeit, Berufserfahrung) ab.

Empirische Untersuchungen und Vignettenstudien zeigen, dass ethnisch diskriminierende Praktiken gegenüber Migrantinnen und Migranten wahrscheinlicher sind, wenn die SLB unter einer hohen Arbeitsbelastung und Zeitdruck leiden (Adam u.a. 2021; Gundacker/Kosyakova/Schneider 2021; Schütze/Johansson 2020; Andersen/Guul 2019), geringe Erfahrungen mit ihrem Kundenkreis haben (Huke 2020), mit rechtlich komplexen, mehrdeutigen und ständigem Wechsel unterworfenen Vorschriften konfrontiert sind (Martinsen u.a. 2019; Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2009) oder negative Einstellungen zur Migration haben, wobei die Berufserfahrung (Pedersen/Stritch/Thuesen 2018) und der wahrgenommene Ermessensspielraum (Schütze/Johansson 2020) moderierend bzw. abmildernd wirken.

Nora Ratzmann, die im Rahmen ihrer Dissertation umfangreiche Interviews und ethnografische Beobachtungen in drei Berliner Jobcentern durchgeführt hat, führt das Abwehren von Sozialleistungen für Zugewanderte auch auf identitätsbasierte Vorstellungen von „Deservingness“ zurück (Ratzmann 2021, 2019; Ratzmann/Sahraoui 2021). Demnach wird von EU-Migrantinnen und Migranten erwartet, dass sie nicht nur ihre Bedürftigkeit, sondern auch ihre kulturelle Zugehörigkeit und Verbundenheit mit Deutschland nachweisen, um sich ihren Leistungsanspruch zu „verdienen“.

Ein Aspekt, der in der Forschung stark unterbelichtet ist, sind regionale Unterschiede der Leistungsgewährung. Es ist davon auszugehen, dass sich die Verwaltungspraxen regional unterscheiden und weitere Faktoren wie z.B. kommunale Unterstützungsangebote und Infrastrukturen die Inanspruchnahme beeinflussen. Peter Neuenschwander, Oliver Hümbelin, Marc Kalbermatter und Rosmarie Ruder (2012) haben für die Schweiz gezeigt, wie sich unterschiedliche Aufnahmeverfahren bei der Sozialhilfe auf das Erleben der Kundinnen und Kunden und die Inanspruchnahme der Leistungen auswirken. Beim sog. Flaschenhalsverfahren müssen Antragstellende erst alle erforderlichen Unterlagen einreichen, bevor sie ggf. Wochen oder Monate später einen Termin für ein Aufnahmegespräch vereinbaren können. Dies wird als hohe bürokratische Hürde wahrgenommen, erhöht aber für diejenigen, die diese Hürde überwinden, die Chancen auf einen positiven Bescheid. Beim sog. Trichterverfahren erhalten Ratsuchende beim Sozialdienst einen niederschweligen Zugang zu einem Beratungsgespräch, bei dem nicht nur der Anspruch auf Sozialhilfe, sondern auch andere Unterstützungsangebote Thema sein können. Da Leistungsanträge bei den zuständigen Wohnsitzgemeinden gestellt werden müssen, kommt es jedoch in der Folge zu Verfahrensverzögerungen und längeren Wartezeiten für die Betroffenen. Dies führt dazu, „dass viele Antragstellende vorzeitig den Kontakt zu den für ihre Anliegen zuständigen Behörden abbrechen“ (Neuenschwander/Ruder 2013, S. 374).

Oliver Hümbelin (2019) fand auf Basis von Registerdaten des schweizerischen Kantons Bern, dass die Quote der Nichtinanspruchnahme (QNI) von Sozialhilfe in städtischen Agglomerationen geringer ist als in ländlichen Gemeinden. Unter Kontrolle wirtschaftsstruktureller Faktoren zeigt sich ein Zusammenhang mit Unterschieden nach Sprachregionen (geringere QNI im französischsprachigen Teil) und dem politischen Wählerspektrum (geringere QNI bei Mehrheit für Mitte-Links-Parteien), die Hümbelin als Hinweis auf Einflüsse sozialer Normen und wohlfahrtsstaatlicher Einstellungen in der Bevölkerung interpretiert.

3.3 Migrationsspezifische Barrieren der Inanspruchnahme?

Dieser sicher nicht erschöpfende Überblick zeigt, dass es sich um eine komplexe Gemengelage von Faktoren auf unterschiedlichen Ebenen handelt, die zur Nichtinanspruchnahme monetärer Sozial- und Familienleistungen führen. Als Hauptgründe der Nichtinanspruchnahme sind Unkenntnis, geringe finanzielle Vorteile, Sprach-

und Verständigungsprobleme, Scham, geringes Vertrauen in den Staat, hohe bürokratische Hürden, die Komplexität des Sozialsystems, unzulängliche Verwaltungsabläufe und institutionelle Diskriminierungen zu nennen. Sie werden in unterschiedlichen Phasen des Inanspruchnahmeprozesses wirksam (vgl. Kap. 3.1). Es ist davon auszugehen, dass nicht alle Gründe für alle Leistungen und alle Personengruppen in gleicher Weise relevant sind. Hierzu liegen jedoch nur wenige belastbare Erkenntnisse vor.

Gibt es Barrieren, die migrationspezifisch sind, die also ausschließlich oder in besonderer Weise Migrantinnen und Migranten betreffen? Hierzu ist zunächst festzuhalten, dass sich die Forschung überwiegend auf Unterschiede der Inanspruchnahme bedarfsgeprüfter Sozialleistungen zwischen deutschen und ausländischen Staatsangehörigen bezieht. Es geht also eher indirekt um Effekte der Migration und direkter um Effekte der Staatsangehörigkeit. Hier gibt es in der Tat spezifische rechtliche Barrieren, die Asylsuchende und bestimmte (nicht erwerbstätige) Gruppen von EU- und Drittstaatsangehörigen von Sozialleistungen ausschließen, da das Sozialrecht eng mit dem Ausländer- und Aufenthaltsrecht verknüpft ist. Zudem gibt es Anzeichen, dass ein Teil der EU-Bürgerinnen und -Bürger trotz rechtlichen Anspruchs auf Grundsicherung oder Kindergeld von institutionellen und informellen Diskriminierungen seitens der Leistungsverwaltung betroffen ist. Die zahlreichen ausländerrechtlichen Sonderregelungen erschweren den Überblick über individuelle Leistungsansprüche und stellen so auch für anspruchsberechtigte ausländische Staatsangehörige eine Hürde dar. Schließlich stehen Migrantinnen und Migranten häufig vor hohen Sprachbarrieren, die ihnen den Zugang zu Sozialleistungen erschweren. Bei anderen Gründen der Nichtinanspruchnahme scheinen die Differenzen zwischen migrantischer und nicht-migrantischer Bevölkerung eher gradueller Natur zu sein. Faktoren wie z.B. eine geringe administrative Kompetenz dürften eher vom Bildungsniveau als von der Migrationserfahrung der Anspruchsberechtigten abhängen.

Empirische Hinweise, dass Personen mit Migrationshintergrund häufiger auf die Beantragung von Sozial- oder Familienleistungen verzichten als Personen ohne Migrationshintergrund, gibt es bislang nicht. Die vorliegenden Studien deuten dagegen auf größere Schwierigkeiten von Migrantinnen und Migranten bei der Durchsetzung ihrer rechtlichen Ansprüche gegenüber der Verwaltung hin. Migrationspezifische Barrieren scheinen demnach eher die sekundäre (und tertiäre) Nichtinanspruchnahme als die primäre Nichtinanspruchnahme zu betreffen (vgl. Kap. 2.1). Allerdings besteht insbesondere zu den Gründen der Nichtinanspruchnahme durch Personen und Familien mit Migrationshintergrund noch erheblicher Forschungsbedarf.

4 Ansätze zur Steigerung der Inanspruchnahme

Wie lässt sich die Inanspruchnahme monetärer Familien- und Sozialleistungen steigern? Zunächst einmal ist klarzustellen, dass es hierbei nicht darum geht, mehr Menschen in die Sozialsysteme zu führen und deren fiskalische Kosten zu erhöhen. Ziel ist es, verdeckte Armut zu bekämpfen, Menschen zu ihrem Recht zu verhelfen und Eltern und Kinder zu einem selbstbestimmten Leben zu befähigen. Dies stärkt auch das Gemeinwohl und entlastet mittel- und langfristig die Staatskassen.

Längsschnittstudien und experimentelle Studien aus den USA, Kanada und Europa belegen, dass sich kindbezogene Geldleistungen positiv auf die kognitive und soziale Entwicklung der Kinder und ihren Bildungserfolg auswirken (Cooper/Stewart 2021, 2013). Dies gilt vor allem für Kinder, die in Familien mit niedrigen Einkommen aufwachsen (ebd.). Zum einen ermöglicht der finanzielle Transfer den Eltern, mehr Geld in die Bildung, Ernährung, Gesundheit und soziokulturelle Teilhabe der Kinder zu investieren (Gennetian u.a. 2022; Stichnoth u.a. 2018; Raschke 2016). Zum anderen trägt er durch die Verringerung von finanziell bedingtem Stress und familiären Konflikten dazu bei, die psychische Gesundheit der Eltern zu stärken (Thomson u.a. 2022) und den Kindern ein entwicklungsförderliches Umfeld zu schaffen (Jones/Milligan/Stabile 2019; Dearing/Taylor 2007; Yeung/Linver/Brooks-Gunn 2002). Die über bessere Bildung vermittelten Einkommensvorteile der Kinder im Erwachsenenalter können langfristig so groß sein, dass sich Steuersubventionen für Kinder von Geringverdienenden im ersten Jahr nach der Geburt durch spätere Erhöhungen der Einkommensteuereinnahmen des Bundes selbst bezahlt machen, wie Andrew Barr, Jonathan Eggleston und Alexander A. Smith (2022) am Beispiel des Earned Income Tax Credit (EITC) für die USA zeigen. Außerdem können finanzielle Transfers, ganz abgesehen von anderen Maßnahmen, Entwicklungsrisiken von Kindern und andere problematische Begleiterscheinungen von arbeitsbedingtem Stress reduzieren, sodass gegebenenfalls weniger familienersetzende Jugendhilfemaßnahmen nötig werden (Wood u.a. 2022; vgl. u.a. Chassé 2017; Mühlmann 2017). Damit könnten Mittel für präventive Maßnahmen frei werden.

Die geplante Einführung einer Kindergrundsicherung ist vor diesem Hintergrund ein wichtiger Schritt zur Vermeidung von Armut und zur Verbesserung der Lebenschancen von Kindern. Wichtig ist, dass die Leistung existenzsichernd und den tatsächlichen altersgerechten Bedarfen von Kindern und Jugendlichen angepasst ist (Bertelsmann Stiftung 2023). Die geplante Kombination aus einem einkommensunabhängigen Garantiebetrug und einem einkommensabhängigen Zusatzbetrag ist nach dem, was man aus der Forschungsliteratur über Programmdesigns weiß, sinnvoll, da sie universelle und selektive Elemente verknüpft. Universelle Leistungen für alle Mitglieder einer Zielgruppe, in diesem Fall Kinder, haben den Vorteil, dass sie nicht stigmatisieren und auf größere Akzeptanz in der Bevölkerung stoßen (van Oorschoot/Roosma 2017). Zudem kann die Leistung einfacher und transparenter gestaltet werden, was Verwaltungskosten spart und die Inanspruchnahme tendenziell erhöht. Universelle Leistungen erlauben jedoch keine Umverteilung zu Gunsten arbeitsgefährdeter Kinder, zumal die Höhe der Leistung aus fiskalischen Gründen

begrenzt ist. Selektive, bedarfsgeprüfte Leistungen können gezielt armutsgefährdete Kinder und Familien adressieren, bergen aber die Gefahr der Stigmatisierung und Überregulierung der Anspruchsvoraussetzungen mit der Folge, dass manche Kinder, die Unterstützung benötigen, keinen Zugang zu den Maßnahmen erhalten. Die entscheidenden Stellschrauben der Kindergrundsicherung – Minimal- und Maximalhöhe des Betrags, Abschmelzgrenze und Transferentzugsrate bei steigenden (Erwerbs-)Einkommen der Eltern – sind bekannt und sollen an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt werden (Blömer 2022; Bruckmeier/d'Andria/Wiemers 2022; Blömer/Litsche/Peichl 2021; Bonin 2020; Werding/Pehle 2019). Aus der Perspektive der Inanspruchnahme ist lediglich anzumerken, dass vor allem die Abstimmung mit anderen weiterbestehenden Leistungen (Bürgergeld der Eltern, Wohngeld, Unterhaltsvorschuss etc.) relevant ist, um Transparenz zu schaffen. Familien benötigen ein verlässlich vorhersehbares Einkommen, wenn sich die o.g. positiven Wirkungen der Unterstützung der Kinder entfalten sollen (Gennetian u.a. 2021). Daher ist zu verhindern, dass kurzfristige Einkommensschwankungen zum vorübergehenden Verlust des Leistungsanspruchs führen oder dass die effektive Grenzbelastung im Steuer- und Transfersystem bei steigenden Einkommen so hoch ist, dass sich Erwerbsarbeit für die Eltern nicht oder kaum noch lohnt.⁴⁵ Dies würde auch dem Ziel der Armutsbekämpfung zuwiderlaufen (Bonin 2020).

Nicht nur in Bezug auf die Kindergrundsicherung, sondern auch auf andere bedarfsgeprüfte Leistungen lassen sich aus der Literatur verschiedene Ansätze zur Steigerung der Inanspruchnahme ableiten. Sie zielen vor allem auf den Abbau bürokratischer Lasten, bessere Information und Beratung der Anspruchsberechtigten und einen nicht stigmatisierenden oder diskriminierenden Zugang zu den Leistungen.

Digitale und automatisierte Antrags- und Bewilligungsverfahren: Eine Vereinfachung der bisweilen sehr aufwändigen Beantragung von Familien- und Sozialleistungen kann auf verschiedene Weise erreicht werden: durch verkürzte und in einfacher Sprache formulierte Antragsformulare, durch Online-Anträge und durch (digitale) Kombianträge, wie sie bereits bei der Geburt von Kindern Anwendung finden.⁴⁶ In Zukunft sollen mit der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen „nachweisfreie“ Leistungen möglich sein. Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen, die Leistungen beantragen, sollen demnach die erforderlichen Daten und Dokumente nur noch einmal übermitteln müssen (Once-Only-Prinzip). Nachweise sollen schrittweise durch Registerabfragen und den sicheren und datenschutzrechtlich

⁴⁵ Eine Möglichkeit wäre, die Abschmelzgrenze so hoch anzusetzen, dass andere Transferleistungen nicht mehr potenziell in Anspruch genommen werden können (Werdning/Pehle 2019). Dadurch würde die Leistung aber bis in mittlere Einkommensbereiche hineinreichen und dort negative Erwerbsanreize setzen (Bonin 2020).

⁴⁶ Vgl. die Serviceangebote „Kinderleicht zum Kindergeld“ in Hamburg (<https://www.hamburg.de/kinderleicht-zum-kindergeld/>) und „ELFE – Einfach Leistungen für Eltern“ in Bremen (<https://www.finanzen.bremen.de/digitalisierung/nachnutzbare-ozg-services/elfe-102932>), die im Rahmen der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes zur bundesweiten Nutzung bereitgestellt werden sollen. Beide Kombianträge vereinen Geburtsanzeige, Namensbestimmung und den Antrag auf Kindergeld. In Hamburg wird zusätzlich eine Steuer-ID für das neugeborene Kind beantragt, in Bremen umfasst der Kombiantrag auch den Antrag auf Elterngeld.

unbedenklichen Datenaustausch zwischen den Behörden ersetzt werden. Damit werden die Voraussetzungen für eine weitergehende Integration und Automatisierung der Leistungen geschaffen. Ziel ist es, die administrative Belastung für Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen zu reduzieren und die Effizienz der Verwaltung zu steigern (CIO Bund 2023). Bis dahin sind allerdings noch zahlreiche rechtliche, technische und organisatorische Hürden zu überwinden. De facto hängt Deutschland bei der Digitalisierung hinterher und auch Vorzeigeprojekte des Once-Only-Prinzips wie „ELFE – Einfach Leistungen für Eltern“ (vgl. Fußnote 45) sind bisher nur einem kleinen Nutzerkreis vorbehalten (Bogumil u.a. 2022). Ausländische Staatsangehörige sind aufgrund rechtlicher Probleme (z.B. unterschiedliche Anwendungen des Namensrechts) bei ELFE nicht einbezogen. Auch bei anderen Leistungen, die Auslandssachverhalte betreffen, dürfte es auf absehbare Zeit rechtliche Probleme sowie Hindernisse beim grenzüberschreitenden Datenaustausch geben. Hier besteht die Gefahr, dass Migrantinnen und Migranten dauerhaft von bestimmten digitalen Verwaltungsleistungen ausgeschlossen werden.

Die Folgen der Digitalisierung und Automatisierung für die Arbeitsprozesse in der Verwaltung und die Interaktion mit den Kundinnen und Kunden sind ambivalent und erst in Ansätzen erforscht (Döring/Löbel 2020). Nach der „Enablement“-These (Buffat 2015) werden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung durch die Automatisierung von Routinetätigkeiten entlastet, sodass ihnen mehr Zeit für die Bearbeitung beratungs- und prüfintensiver Fälle zur Verfügung steht. Computergestützte Prüf- und Entscheidungssysteme können Fehlerquoten senken und den Gleichheitsgrundsatz stärken (Döring/Löbel 2020), sind aber auch ein Einfallstor für algorithmische und mittelbare Diskriminierung (van Bekkum/Zuiderveen Borgesius 2021; van Lancker/van Hoyweghen 2021). Die Wirkung hängt in erster Linie von der Organisationsstruktur (und –kultur) ab (Schwartzing/Ulbricht 2022). Auf der anderen Seite geht die „Curtaiment“-These (Buffat 2015) davon aus, dass automatisierte Prozesse den Ermessensspielraum der Street-Level-Bureaucrats (SLB) einschränken. Dies kann ebenfalls vorteilhaft sein, da informelle Absprachen und ungerechtfertigte Ungleichbehandlungen systematisch erschwert werden. „Andererseits können gerade solche Entscheidungsspielräume und informelle Übereinkünfte die Effizienz und Legitimität von Verfahren erhöhen – und nicht selten die Akzeptanz einer ganzen Organisation sicherstellen“, wie Matthias Döring und Stephan Löbel (2020, S. 625) schreiben.

Für potenziell Leistungsberechtigte bietet die Online-Beantragung den Vorteil, dass sie zeit- und ortsunabhängig erfolgen kann und öffentlich „nicht sichtbar“ ist, was Stigmatisierungsrisiken mindert und die Inanspruchnahme tendenziell erhöht (Friedrichsen/Schmacker 2019). Durch den Einsatz von intelligenten Sprachassistenten und Chatbots können Sprach- und Verständigungsbarrieren abgebaut werden. Sie können allerdings keine menschliche Kommunikation ersetzen. Als eine Gefahr digitaler Antragswege wird gesehen, dass Antragstellende nicht mehr oder in weit geringerem Maße als bisher die Möglichkeit haben, ihre Lebenssituation und Beweggründe zu erläutern (Lucas u.a. 2019; Revil/Warin 2019). Den SLB fehlen damit auch relevante Kontextinformationen, um korrekt entscheiden und bedarfsgerecht Unterstützung anbieten zu können (Döring/Löbel 2020). Bei automatisierten Entscheidungssystemen sind Fehlentscheidungen nicht mehr zurechenbar und

die Gründe, warum eine Leistung gewährt wurde oder nicht, erscheinen den Betroffenen ebenso wenig transparent wie bei reinen Ermessensentscheidungen (van Lancker/van Hoyweghen 2021). Dies kann das Vertrauen in die Verwaltung untergraben.

Hinzu kommt, dass digitale Antragswege auch digitale Kompetenzen der Antragstellenden voraussetzen, die sozial ungleich verteilt sind (Bachmann u.a. 2021). Erfahrungen aus den skandinavischen Ländern, die einen höherem Digitalisierungsgrad aufweisen als Deutschland, zeigen, dass es beim Zugang zu Sozialleistungen zu neuen Formen digitaler Ausgrenzung kommt, die z.B. Menschen ohne Internetzugang oder Menschen in komplexen Lebenslagen benachteiligen (Schou/Pors 2019; Hansen/Lundberg/Syltevik 2018).

Helena Blomberg und Christian Kroll (2020) berichten aus Finnland, dass die Übertragung der Administration der finnischen Sozialhilfe von der lokalen Ebene, wo sie zumeist in der Verantwortung von Sozialarbeiterinnen und -arbeitern lag, auf die finnische Versicherungsanstalt (Kela) zu unerwünschten Nebenwirkungen kam. Die Inanspruchnahme der Sozialhilfe wurde zwar wie gewünscht erhöht, aber davon haben wohl vor allem ressourcenstärkere Bevölkerungsgruppen profitiert. Für die Sozialarbeit vor Ort ist es nun viel schwieriger, Bevölkerungsgruppen zu erreichen, die neben finanzieller Unterstützung ggf. befristet weitere soziale Unterstützung benötigen. Die verbleibenden Klientinnen und Klienten sind dagegen mehrfach belastet und fallen teilweise aus der Sozialhilfe heraus. Die Entkoppelung von finanzieller Hilfe (cash) und sozialen Maßnahmen (care) trägt hier also zu einer sozialen Polarisierung bei und erschwert die Zugänge zu manchen vulnerablen Gruppen.

In Bezug auf die Digitalisierung von Familien- und Sozialleistungen lässt sich vorerst resümieren, 1. dass es hierzu dringender weiterer Forschung bedarf, insbesondere zur Nutzung von Online-Anträgen und zur Interaktion zwischen Antragstellenden und Verwaltung, 2. dass digitale Angebote zwecks Nutzerfreundlichkeit und größerer Akzeptanz partizipativ, unter Beteiligung der jeweiligen Zielgruppen entwickelt werden sollten (vgl. Hampel/Spitaleri 2022; Lehmann u.a. 2021), und 3. dass es insbesondere bei vulnerablen Gruppen unverzichtbar ist, digitale Antragsverfahren mit persönlicher Beratung und Unterstützung zu verbinden, um Ausgrenzungen zu vermeiden.

Proaktive Identifizierung und Information der Anspruchsberechtigten: Eine weitere Möglichkeit, die Inanspruchnahme zu erhöhen, ist die proaktive Information der Anspruchsberechtigten über ihren Leistungsanspruch durch die zuständigen Behörden, Sozial- und Gesundheitsdienste oder Beratungsstellen. Dies setzt in vielen Fällen ebenfalls den Rückgriff auf Registerdaten voraus. In groß angelegten Feldexperimenten in den USA, Frankreich, Belgien und Finnland wurden positive Erfahrungen mit Briefen oder Mailings gemacht, die z.B. von den Steuerbehörden oder Regierungsstellen gemeinsam mit vereinfachten Antragsformularen an die potenziell Anspruchsberechtigten monetärer und anderer Leistungen versendet wurden (Matikka/Paukkeri 2022; Chareyron/Gray/L'Horty 2018; Richburg-Hayes u.a. 2017; Bhargava/Manoli 2015). Diese Experimente beruhen auf Erkenntnissen der Verhaltensökonomie und gehen davon aus, dass „Nudges“ (Thaler/Sunstein 2022),

also kleine Anstupser, kognitive Verzerrungen und Belastungen bei den Zielpersonen lösen und zu höherer Antragsbereitschaft führen können. Die Effekte sind, gemessen am Anstieg von Inanspruchnahmeraten, überwiegend gering und die Mailings erreichen nicht alle Zielgruppen. Die Wirkung ist größer, wenn die Anspruchsberechtigten bereits in Kontakt mit dem Leistungssystem sind (Ko/Moffitt 2022) oder zusätzlich direkte Unterstützung bei der Antragstellung erhalten (Finkelstein/Notowidigdo 2019). Um Menschen, die außerhalb des Systems stehen, zu erreichen, bedarf es in jedem Fall aufsuchender Angebote und Strategien. Ein Vorteil der Mailings ist, dass es sich um eine vergleichsweise kostengünstige Maßnahme handelt.

Proaktive Information potenziell Anspruchsberechtigter ist auch auf anderen Wegen möglich. Hilfreich sind gezielte und gebündelte Informationen über Leistungsansprüche in konkreten Lebenslagen (Schwangerschaft/Geburt, Trennung/Scheidung, Behinderung, Zuwanderung etc.), wie sie bereits in acht verschiedenen Sprachen (plus Deutsch) im Familienportal des BMFSFJ⁴⁷ angeboten werden. Wünschenswert wäre eine bessere Verzahnung und Übersicht über lokale und regionale Angebote (Eurofound 2015). Zwar soll das digitale Verwaltungsportal des Bundes⁴⁸, das aktuell in einer Basisversion zur Verfügung steht, einmal alle Leistungen von Bund, Ländern und Kommunen auffindbar machen. Aufgrund der Vielzahl an Leistungen erscheint aber die Struktur noch unübersichtlich; Nutzerinnen und Nutzer müssen im Voraus wissen, welche spezifische Leistung sie suchen, um fündig zu werden.⁴⁹

Ein vielversprechender neuer Ansatz ist die aufsuchende Informations- und Beratungsarbeit in sozialen Medien („Digital Streetwork“), die das Minor-Projektzentrum für Bildung und Forschung in mehreren Projekten für unterschiedliche Zielgruppen von Migrantinnen und Migranten entwickelt hat.⁵⁰ Der Fokus liegt hierbei auf der sozialen und beruflichen Integration von Zugewanderten, in der Praxis werden jedoch auch Fragen zu Sozial- und Familienleistungen thematisiert (Pfeffer-Hoffmann u.a. 2022). Ausgangspunkt ist die Beobachtung, dass Neuzugewanderte überproportional häufig soziale Medien für die Erstinformation und den selbstorganisierten Austausch über Leben und Arbeiten in Deutschland nutzen (Stapf 2019). Die Informations- und Beratungsarbeit erfolgt in mehreren Sprachen und hat sich, gemessen an der Teilnehmerzahl und positiven Rückmeldungen aus den Communities, bisher bewährt.

Dass Informationen in sozialen Medien die Inanspruchnahme beeinflussen können, zeigen zwei randomisierte Online-Experimente der Universität Potsdam und der

⁴⁷ <https://familienportal.de/>

⁴⁸ <https://verwaltung.bund.de/portal/DE/>

⁴⁹ Ein Selbsttest ergab, dass z.B. beim Stichwort „Sozialhilfe“ 123 Treffer ausgegeben werden. Bei den Leistungen in der „Lebenslage #Einwanderung“ sind 1.030 Einträge vermerkt (Stand 29.01.2023).

⁵⁰ Siehe die Projekte „Neu in Berlin Plus“, „Migrationsberatung 4.0“ und „Fem.OS“ auf der Minor-Webseite: <https://minor-kontor.de/>

Internationalen Organisation für Migration (IOM), bei denen die Wirkungen einer Facebook-Kampagne zur Verbreitung von COVID-19-Impfstoffinformationen unter arabisch-, türkisch- und russischsprachigen Menschen in Deutschland untersucht wurden (Tjaden/Haarmann/Savaskan 2022). Nach Darstellung der Autorinnen und des Autors erreichte die Kampagne binnen 29 Tagen rund 890 Tausend Facebook-Nutzerinnen und -Nutzer. Zwar klickten nur knapp zwei Prozent auf die Anzeige, von diesen griffen aber über die Hälfte auf das beworbene COVID-19-Impftermin-Tool zu. Anzeigen in der jeweiligen Muttersprache sprachen mehr, vor allem arabisch- und russischsprachige Migrantinnen und Migranten an als Anzeigen in deutscher Sprache. Im Vergleich zu Anzeigen, die einen Arzt, ein religiöses Oberhaupt oder eine Familie als Überbringer der Botschaft zeigen, klickten arabisch- und russischsprachige Personen häufiger auf die Anzeige, die einen Regierungsvertreter darstellt. Türkischsprachige Personen reagierten dagegen häufiger auf einen religiösen Botschafter (ebd.). Die Kampagne ist ein weiteres Beispiel für den vergleichsweise kostengünstigen Einsatz von Nudges.

Weiterhin relevant bleibt die niederschwellige Information und Beratung an Orten, an denen sich Familien mit und ohne Migrationshintergrund ohnehin aufhalten, z.B. Familienzentren, Schulen, Gesundheitszentren, Migrationsberatungsstellen und Bürgerämter. One-Stop-Shops, die verschiedene Leistungen und Angebote unter einem Dach vereinen, sind ein Weg, der Versäulung der Leistungssysteme entgegenzuwirken. Sie können die Inanspruchnahme steigern, weil sie auch Menschen ansprechen, die als schwer erreichbar gelten und die andernfalls bei Nutzung eines spezialisierten Dienstes nicht mit anderen Leistungen in Berührung kämen (Ko/Moffitt 2022).

Eine herausragende Bedeutung kommt schließlich intermediären Akteuren zu, die als Kultur- und Sprachmittler fungieren, die Belange ihrer Klientinnen und Klienten in öffentliche Angelegenheiten übersetzen (Mcdermont 2013) und sie bei der Durchsetzung ihrer Rechte gegenüber der Verwaltung unterstützen. Dies können informelle Netzwerke, Selbsthilfeorganisationen oder kommerzielle Anbieter sein, effektiver sind jedoch professionelle Beraterinnen und Berater beispielweise in Sozial- und Migrationsberatungsstellen (Ratzmann 2022c; Ratzmann/Heindlmaier 2022). Dies liegt laut Nora Ratzmann (2022c) an ihrer Erfahrung, ihrem Wissen und ihrer Stellung im institutionellen Rahmen. Einer qualitativen israelischen Studie zufolge nehmen intermediäre „Take-up Agents“ (Holler/Benish 2020) sowohl Einfluss auf ihre Klientinnen und Klienten (z.B. Ermutigung zur Inanspruchnahme) als auch auf die Street-Level Bureaucrats (SLB) in der Verwaltung (z.B. Überzeugungsarbeit, Anbieten alternativer Interpretationen). Ihre Effektivität bei der Durchsetzung sozialer Rechte gründet sich demnach auf vier Faktoren: ihr prozedurales und strategisches Wissen, ihre Vernetzung innerhalb und außerhalb der Institution, ihr Einsatz von Emotionen und ihr Machtpotenzial.

Da viele potenzielle Leistungsberechtigte ihre Rechte nicht kennen, wäre zu überlegen, ob man nicht analog zum „Elternchance“-Programm Fachkräfte in Bildungs- und Beratungseinrichtungen qualifizieren könnte, Familien mit (und ohne) Migrationshintergrund zielgruppengerecht über ihre Leistungsansprüche aufzuklären, sie zur Inanspruchnahme zu ermutigen und bei Bedarf auf dem Antragsweg zu begleiten. Diese Take-up Agents sollten auch aufsuchend tätig werden. Wichtig ist die

Zusammenarbeit mit Migrant*innenorganisationen und anderen Multiplikator*innen und Multiplikatoren aus den migrantischen Communities, da diese für zugewanderte Familien einen Vertrauensvorteil gegenüber anderen Anlaufstellen haben. Erste Ergebnisse aus dem vom BMFSFJ geförderten Projekt „FGI – Familien gut informiert“, das seit Juli 2021 vom Bundeselternnetzwerk der Migrant*innenorganisationen für Bildung & Teilhabe (bbt) durchgeführt wird, bestätigen dies und zeigen, dass auch in Elternvereinen, Migrant*innenorganisationen und bei professionellen Beratungsfachkräften großer Informations- und Fortbildungsbedarf zu Familienleistungen besteht. Darüber hinaus wird deutlich, dass Familienfragen von Familien und Fachkräften ganzheitlich wahrgenommen werden, monetäre Leistungen daher nicht losgelöst von anderen Unterstützungsangeboten zu betrachten sind.⁵¹

Diversitätssensibilität der Verwaltung: Auf Ebene der Verwaltung hat sich gezeigt, dass verschiedene Faktoren wie z.B. eine hohe Arbeitsbelastung der SLB oder bestimmte Verfahrensregeln Diskriminierungen von Migrant*innen und Migranten beim Zugang zu Sozialleistungen begünstigen (vgl. Kap. 3.2.2). Diese gilt es zu eliminieren und die Bedingungen für eine inklusive, diversitätssensible Leistungsgewährung zu schaffen. Dazu zählen z.B. eine adäquate Personalausstattung und arbeitsorganisatorische Verbesserungen, die SLB mehr Zeit für beratungs- und prüfintensive Fälle erlauben, der Abbau von Sprachbarrieren durch vermehrten Einsatz von Dolmetscherdiensten und mehrsprachigem Material, die Sensibilisierung und Schulung der SLB, damit sie ein besseres Verständnis für Formen und Auswirkungen von Diskriminierung entwickeln, interkulturelle Trainings sowie die regelmäßige Überwachung und Überprüfung von Verfahrensregeln, um Diskriminierungen frühzeitig zu erkennen und zu beseitigen (vgl. u.a. Brussig/Frings/Kirsch 2019; Ratzmann 2019).

Sensibilisierung der Öffentlichkeit: Ein Ziel sollte sein, der öffentlichen Stigmatisierung von Menschen, die bedarfsgeprüfte Leistungen beziehen, entgegenzuwirken. Ein Mittel sind Informationskampagnen, die Vorurteile, Stereotypen und falsche mediale Bilder zu korrigieren suchen. Wirksamer wäre ein klares politisches Bekenntnis, dass eine höhere Inanspruchnahme von Familien- und Sozialleistungen gewünscht und als soziale Investition in die Zukunft zu begreifen ist. Vor diesem Hintergrund wäre es sinnvoll, Indikatoren zur (Nicht-)Inanspruchnahme von Leistungen in die Familien- und Sozialberichterstattung aufzunehmen. Ansätze und Vorbilder dazu finden sich u.a. im Vereinigten Königreich, den Niederlanden, Belgien und Frankreich (Marc u.a. 2022).

⁵¹ Vgl. <https://www.bundeselternnetzwerk.de/nachrichten/artikel/projekt-fgi-was-haben-wir-bisher-im-projekt-erreicht> (29.01.2023)

5 Potenzial von Surveydaten zur Analyse der Nichtinanspruchnahme monetärer Leistungen

Qualitativ hochwertige Surveydaten sind neben prozessproduzierten Daten der amtlichen Statistik das Mittel der Wahl, um möglichst aussagekräftige und repräsentative Zahlen über Merkmalsverteilungen in der Bevölkerung zu erlangen. Surveydaten bilden u.a. die Basis für Mikrosimulationsmodelle, die den Umfang der Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen schätzen (vgl. Kap. 2). Anders als die Daten der amtlichen Statistik bieten Surveydaten die Möglichkeit, interessierende Merkmale wie etwa Kenntnis oder Bezug bestimmter Sozial- und Familienleistungen mit weiteren Merkmalen wie Nationalität, Migrationshintergrund, Einkommen und Bildungsniveau zu verbinden. Mit der amtlichen Statistik ist dies aus unterschiedlichen Gründen, beispielsweise restriktiven (datenschutzrechtlichen) Vorgaben, nur sehr eingeschränkt möglich.

Im Folgenden sollen die für Deutschland vorliegenden Surveydaten im Hinblick auf ihr Potenzial zur Schätzung und vertieften Analyse der Nichtinanspruchnahme monetärer Leistungen durch Familien mit und ohne Migrationshintergrund dargestellt und bewertet werden. Die zu verwendenden Daten müssen dabei einer Vielzahl an Kriterien genügen, um ein möglichst aussagekräftiges Bild über die tatsächliche Situation zu erhalten.

5.1 Anforderungen an die Qualität der Daten

Für belastbare Ergebnisse werden von den richtigen Personen (5.1.1) die richtigen Antworten (5.1.2) auf die richtigen Fragen (5.1.3) benötigt. Das hört sich einfach an, funktioniert in der Praxis der Umfrageforschung jedoch nur bedingt, weshalb regelmäßig eine Reihe von Verzerrungen (Bias) auftreten.⁵² Die Wahl geeigneter Daten von hoher Qualität und die transparente Kommunikation von Limitierungen der Aussagekraft von Analysen sind daher von großer Bedeutung. Im Idealfall erfüllen die verwendeten Daten die genannten Kriterien nicht nur möglichst gut, sondern werden auch regelmäßig in ähnlicher Weise erhoben (5.1.4), um Entwicklungen aufzeigen zu können.

⁵² Fehler bzw. Verzerrungen, aufgrund eingeschränkter Repräsentativität durch das Fehlen von Befragten und solche durch die fehlerhafte Messung der interessierenden Variablen ergänzen und verstärken sich gegenseitig und können an unterschiedlichen Stellen während des gesamten Prozesses der Datenerhebung, -aufbereitung und -auswertung auftreten. Sie werden in ihrer Gesamtheit unter dem Begriff des Total Survey Error diskutiert (vgl. z.B. Faulbaum 2022; Groves u.a. 2009).

5.1.1 Repräsentativität der Ergebnisse

Die Grundgesamtheit, also derjenige Teil der Bevölkerung, über den Aussagen getroffen werden sollen, beschränkt sich in den meisten Surveys auf Privathaushalte (vgl. Tab. 3). Aussagen über Personen in Gemeinschaftsunterkünften sind somit nicht möglich. Auch aus der Grundgesamtheit werden jedoch nicht alle Personen befragt, sondern nur eine kleine Auswahl. Dadurch, dass nicht alle Personen bzw. Haushalte der Grundgesamtheit befragt werden, können verschiedene Ergebnisverzerrungen entstehen, die Rückschlüsse auf die Grundgesamtheit erschweren.

Stichprobenfehler: Surveys von hoher Qualität und mit Anspruch auf Repräsentativität liegt in der Regel eine Zufallsstichprobe zugrunde. Dies bedeutet, dass befragte Personen oder Haushalte der Grundgesamtheit zufällig ausgewählt werden. Die Auswahl, Stichprobe genannt, unterscheidet sich von der Grundgesamtheit in ihrer Zusammensetzung. Diese zufällig zu erwartenden Unterschiede lassen sich jedoch berechnen und die durch die Zufallsauswahl bedingten Unsicherheiten durch Konfidenzintervalle verdeutlichen. Bei Wahl des 95-Prozent-Konfidenzintervalls liegt der „wahre Wert“⁵³ mit 95-prozentiger Wahrscheinlichkeit im angegebenen Bereich, vorausgesetzt es treten keine weiteren Verzerrungen durch Messfehler (vgl. Kap. 5.1.2) oder Ausfälle von Befragten (Nonresponse) auf, was in der Praxis so gut wie nie der Fall sein dürfte. Die Größe des Stichprobenfehlers hängt entscheidend von der Anzahl der Befragten ab. Insbesondere für die Darstellung seltenerer Sozialleistungen wie Wohngeld und Kinderzuschlag oder für die Analyse kleinerer Befragtengruppen (oder Kombinationen aus beidem) sind daher sehr große Fallzahlen erforderlich.⁵⁴

Nonresponse Error: Die Aussagekraft einer Befragung reduziert sich dadurch, dass nicht alle für die Befragung ausgewählten Haushalte oder Personen an der Befragung teilnehmen. Ein solcher personeller Befragungsausfall (Unit-Nonresponse) geschieht in der Regel nicht zufällig, sondern hängt je nach Ursache mehr oder weniger stark mit den interessierenden Sachverhalten zusammen. Der Unit-Nonresponse Error kommt zu den Unsicherheiten aufgrund des Stichprobenfehlers hinzu, kann aber anders als dieser nicht berechnet oder anderweitig zuverlässig eingeschätzt werden.

Regelmäßig zeigt sich bei Befragten aus der Mittelschicht eine erhöhte Befragungsbereitschaft (Mittelschicht-Bias), bei Befragten mit Migrationshintergrund hingegen eine deutlich niedrigere. Ursachen für Unit-Nonresponse können z.B. knappe Zeitressourcen, schlechte Erreichbarkeit oder eine grundsätzliche Ablehnung von Befragungen sein. Im Hinblick auf das Themenfeld Bezug und Inanspruchnahme von

⁵³ Der „wahre Wert“ ist eine Idealvorstellung einer tatsächlich vorhandenen Ausprägung oder Merkmalsverteilung in der Gesellschaft, die es so gut wie möglich zu erreichen gilt. Insbesondere bei Einstellungsfragen ist die „tatsächliche“ Einstellung jedoch weder zeitkonstant noch überprüfbar.

⁵⁴ So beruhen die Auswertungen mit dem SOEP in Kapitel 6.2 zum Kinderzuschlag auf nur 97 beziehenden Haushalten. Entsprechend kleiner werden die Fallzahlen, wenn nach verschiedenen Merkmalen wie Migrationshintergrund oder Sprachkenntnissen unterschieden wird.

Geldleistungen durch Familien mit (und ohne) Migrationshintergrund ist zu erwarten, dass die in der Literatur diskutierten Gründe der Nichtinanspruchnahme wie z.B. Sprachbarrieren, administrative Kompetenzen und Kontaktängste eng mit einem Befragungsausfall zusammenhängen. Zumindest dem ersten Grund lässt sich begegnen, indem Fragebögen in zusätzlichen Sprachen bereitgestellt oder besonders geschulte mehrsprachige Interviewerinnen und Interviewer eingesetzt werden. Je nachdem, welche Sprachen angeboten werden, werden aber nur bestimmte Gruppen erreicht, die sich in vielerlei Hinsicht von anderen Migrantinnen und Migranten unterscheiden können.

Vergleichbare Wirkung wie ein Befragungsausfall einer Person hat das Nichtbeantworten einzelner Fragen (Item-Nonresponse) durch die Person, wobei die übrigen Fragen durch diese beantwortet werden. Insbesondere bei sensiblen Fragen wie der Frage nach dem Einkommen sind regelmäßig hohe Antwortausfälle zu beobachten (so etwa bei unseren Analysen mit dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) – vgl. Kap. 6.2 weiter unten).

Gewichtung: Um die durch Befragungsausfälle verursachten Verzerrungen und designbedingte Überrepräsentationen auszugleichen (z.B. werden in manchen Studien gezielt bestimmte Migrantengruppen vermehrt befragt), werden die Daten für die Analysen gewichtet, damit das Verhältnis bestimmter Gruppen wieder demjenigen in der Grundgesamtheit bzw. in der interessierenden Bevölkerungsgruppe entspricht. Dies führt zum einen dazu, dass manche Befragte einen deutlich größeren Einfluss auf die Analyseergebnisse bekommen als andere. Die reine Fallzahl sagt dann nur noch wenig aus, da die Ergebnisse trotzdem durch sehr wenige besonders einflussreiche Fälle bestimmt sein können. Zum anderen führt dies zu einer scheinbaren Repräsentativität, wenn z.B. Befragte mit Migrationshintergrund hochgewichtet werden. Auch wenn der Anteil an Personen oder Haushalten mit Migrationshintergrund dadurch demjenigen in der Grundgesamtheit entspricht, sind die Befragten mit Migrationshintergrund in den Daten möglicherweise in ihren Einstellungen und Verhaltensweisen deutlich verschieden, etwa, weil sie bessere Sprachkenntnisse und weniger Kontaktängste haben. Kurz: Personen mit oder ohne Migrationshintergrund, die an Befragungen teilnehmen, sind nicht unbedingt repräsentativ für diejenigen, die die ihnen zustehenden Leistungen nicht in Anspruch nehmen (können). Eine Gewichtung der verwendeten Daten ist also notwendig, um bestimmte Verzerrungen ausgleichen zu können. Die Verzerrungen, die durch selektive Befragungsausfälle entstehen, können damit jedoch nicht verhindert, sondern allenfalls reduziert werden.

Erhebungszeitraum: Surveydaten haben in der Regel einen Befragungszeitraum von einigen Monaten. Die Befragung findet also nicht gleichmäßig über das Jahr verteilt statt. Dies kann unter Umständen zu Verzerrungen führen. So sind etwa Leistungen im Falle von Arbeitslosigkeit von der Arbeitslosenquote abhängig, die zwar starke saisonale Schwankungen aufweist, welche aber nicht unbedingt für alle Berufs- und Bevölkerungsgruppen einheitlich sind.

Fazit: Folgende Dateneigenschaften erhöhen tendenziell die Repräsentativität der gewonnenen Ergebnisse für die Grundgesamtheit:

- Zufallsstichprobe
- Hohe Fallzahlen
- Geringe Nonresponse-Raten
- Zielstichprobenabgestimmte Befragungssprachen
- Befragung möglichst gleichmäßig über das Jahr verteilt
- Auskunftspflicht

5.1.2 Zuverlässigkeit der Antworten

Auch wenn man davon ausgeht, dass die Befragten nicht absichtlich falsche Antworten geben wollen, was nicht in jedem Fall ausgeschlossen werden kann, und alle Fragen ernsthaft beantwortet werden, können Messfehler auftreten, die dazu führen, dass die Antworten nicht dem „wahren Wert“ entsprechen. Dies führt dazu, dass das, was gemessen werden soll, nicht völlig mit dem übereinstimmt, was gemessen wird und führt dadurch zu einer geringeren Validität bzw. Gültigkeit der Messung (Faulbaum 2022). Aus kognitionspsychologischer Sicht ist der Weg von der Frage zur abgegebenen Antwort komplex und es können an den unterschiedlichsten Stellen Messfehler entstehen (vgl. z.B. Porst 2009, S. 17–29; Tourangeau/Rips/Rasinski 2000). Im Hinblick auf die Untersuchung von Bezug und Inanspruchnahme von Geldleistungen sind insbesondere folgende Punkte relevant:

Sprache und Begriffsverständnis: Mangelnde Sprachkenntnisse können nicht nur dazu führen, dass Befragte an einer Befragung nicht teilnehmen, sondern führen im Fall der Teilnahme auch zu Verständnisproblemen, was weder den Befragten selbst noch den Interviewenden bewusst sein muss. Um auch von Nichtmuttersprachlerinnen und Nichtmuttersprachlern zuverlässige Antworten zu erhalten, ist es daher von Vorteil, wenn Fragebögen und erläuternde Hinweise in möglichst vielen Sprachen angeboten werden bzw. die Interviewenden die entsprechenden Sprachen beherrschen.

Aber auch Muttersprachlerinnen und Muttersprachler können Probleme haben, wenn sie einen von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern entwickelten Fragebogen beantworten sollen, da Wörter nicht zwingend für jede soziale Gruppe und in jeder sozialen Situation die gleiche Bedeutung haben und die formal korrekte Definitionen im Alltagsgebrauch nicht entscheidend sind. Ein Beispiel sind die verschiedenen Begriffe für Sozialeleistungen, die rechtlich zwar klare Definitionen haben, im Alltagsgebrauch jedoch selten so gezielt Verwendung finden.⁵⁵

⁵⁵ Im Mikrozensus geben beispielsweise einige Personen oberhalb der Regelaltersgrenze an, dass sie „Hartz IV (ALG II, Sozialgeld)“ beziehen, was für diese Personen ausgeschlossen werden kann. Daher wird eine korrigierte Variable angeboten. Diese nachträgliche Korrektur funktioniert jedoch nur in Fällen, in denen die Anspruchsberechtigung klar ist, was nicht immer der Fall ist.

Wissen und Erinnern: Nicht immer wissen die Befragten die Antworten auf alle Fragen. Insbesondere Fragen, die sich auf einen Zeitpunkt oder Zeitraum in der Vergangenheit beziehen, die aus vielen Teilinformationen zusammengesetzt werden müssen (z.B. Einkommen bei mehreren Einkommensquellen), oder zu Themen, bei denen bei manchen Befragten eine innere Distanz besteht (auch hier können Einkommen und Leistungsbezug als Beispiel dienen), sind sehr fehleranfällig.⁵⁶ Bei Haushaltsbefragungen kommt noch hinzu, dass oft eine Person diese Fragen für die gesamte Familie mitbeantwortet.

Satisficing: Befragte neigen, abhängig von Motivation und thematischem Interesse, zu einem mehr oder weniger pragmatischen Vorgehen bei der Beantwortung von Fragen und dem Vermeiden längerer Nachdenkprozesse. Bei nachlassender Motivation oder einsetzender Ermüdung aufgrund von vielen und/oder komplizierten Fragen kann dieses Satisficing (von engl. „satisfying“ und „suffice“) verstärkt werden (Krosnick/Narayan/Smith 1996). Befragte geben sich dann mit weniger perfekten Antworten zufrieden, solange diese noch als richtig angesehen werden; also z.B. mit nur einem Teil von mehreren zutreffenden Optionen, einer ungefähren Einschätzung oder vermehrten „weiß nicht“-Angaben.

Soziale Erwünschtheit: Wie jede Kommunikation ist auch die eher künstliche Situation eines Interviews beeinflusst vom Wunsch nach Anerkennung und von Strategien der Selbstdarstellung. Insbesondere bei Fragen nach Einstellungen, Motivationen, Werten und Selbsteinschätzungen wird der (subjektive) „wahre Wert“ durch die interviewenden Personen und die Erwartungen an deren Erwartungen verzerrt (Bogner/Landrock 2015; Krumpal 2013). Aber auch die Erwartungen an andere Personen und insbesondere auch Erwartungen an sich selbst können zu Verzerrungen führen, sodass auch die Umgehung der Interview-Situation, beispielsweise durch eine Online-Befragung (CAWI – Computer Assisted Web Interview) das Problem nicht vollständig löst.

Vorteile des Interviewereinsatzes: Ein Teil der genannten Problemquellen kann durch den Einsatz speziell geschulter (mehrsprachiger) Interviewerinnen und Interviewer reduziert werden (Stocké 2022). Sie können komplizierte Fragen erklären, unbekannte Wörter übersetzen, merken, wo sich die Befragten unsicher sind, und können zum Antworten motivieren. Insbesondere bei einem umfangreichen Frageprogramm sind Websurveys, Papierfragebögen oder Telefonumfragen deutlich ermüdender und anfälliger für Satisficing. Zwar kann der Interviewereinsatz unter Umständen Verzerrungen durch soziale Erwünschtheit bei Fragen zu Einstellungen und Werten vergrößern, die Vorteile dürften die Nachteile aber deutlich überwiegen und es gibt geeignete Maßnahmen, dem entgegenzuwirken (z.B. integrierter selbst-administrierter Befragungsteil).

⁵⁶ Ein Vergleich von Daten des Panels „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ mit administrativen Daten der Bundesagentur für Arbeit zeigt für ALG II ein Underreporting von 7,1 Prozent (Bruckmeier/Riphahn/Wiemers 2021) (vgl. Kap. 2.3).

Fazit: Folgende Dateneigenschaften erhöhen tendenziell die Zuverlässigkeit der gegebenen Antworten:

- Verschiedene Befragungssprachen, die die Sprachherkunft der Zielpersonen abbilden
- Vorprüfung des Fragebogens (Pretest) an einer der Zielstichprobe möglichst ähnlichen Personengruppe
- Verwendung präziser und verständlicher Begrifflichkeiten
- Auf die Zielstichprobe abgestimmter Befragungsmodus

5.1.3 Relevanz der Inhalte

Für die Analyse von Bezug und (Nicht-)Inanspruchnahme von Geldleistungen für Familien und den dabei auftretenden migrationsspezifischen Barrieren sollten die verwendeten Surveys im Idealfall folgende Inhalte aufweisen:

Leistungsbezüge: Zentral ist die möglichst detaillierte Erfassung aller interessierenden sozialstaatlichen Leistungen einschließlich der vorrangigen Leistungen. Je nach Fragestellung sind neben dem aktuellen Bezug auch die Dauer des Bezugs und die Leistungshistorie auf Haushaltsebene (oder im Idealfall auf Ebene der Bedarfsgemeinschaft) von Interesse.

Migrationshintergrund: Der Migrationshintergrund sollte möglichst detailliert abgefragt werden. Zusätzlich zu Geburtsland, Aufenthaltsdauer in Deutschland und Staatsangehörigkeit werden bestenfalls auch Angaben zu den Eltern bzw. Großeltern erhoben, um auch die familiäre Migrationshistorie (Migrationsgeneration) abbilden zu können.

Anspruchsberechtigung: Während es für Analysen zum Leistungsbezug ausreicht, diesen zuverlässig zu erheben, werden für die Identifikation von Nichtinanspruchnahme deutlich mehr Informationen benötigt, um die Anspruchsberechtigung (annähernd) abbilden zu können. Neben der genauen Haushaltszusammensetzung braucht es für viele Leistungen detaillierte Angaben zu Einkommen, Vermögen und bestimmten Ausgaben aller Haushaltsmitglieder; beim Wohngeld zusätzlich Angaben zum Wohnort bzw. der entsprechenden Mietstufe.⁵⁷ Bei einem Teil der Leistungen wie etwa dem Elterngeld kann die Anspruchsberechtigung ohne Vermögensangaben konstruiert werden, bei einem anderen Teil aber nicht (z.B. SGB II).

⁵⁷ Für eine exakte Erfassung von (Nicht-)Inanspruchnahme auch bei Haushalten mit kürzeren, vorübergehenden Bezügen und Anspruchszeiten müssten eigentlich die detaillierten Einkommens- und Vermögensangaben auch für die zurückliegenden zwölf Monate vorliegen. So ist etwa für den Erhalt von Kinderzuschlag das Einkommen der Eltern in den letzten sechs Monaten vor Antragstellung entscheidend (Bemessungszeitraum). Bei Bewilligung kann der Kinderzuschlag für sechs Monate bezogen werden (Bewilligungszeitraum), auch wenn sich in diesem Zeitraum das Einkommen ändert (§ 6a Abs. 1 BKGG).

Des Weiteren hängt die Anspruchsberechtigung eng mit dem Aufenthaltsgrund bzw. dem Aufenthaltstitel zusammen. So haben etwa Personen aus Mitgliedsstaaten der EU bzw. dem EWR und der Schweiz in den ersten fünf Jahren ihres Aufenthalts deutlich eingeschränkte Möglichkeiten, ALG II, Kinderzuschlag oder Wohngeld zu beziehen (vgl. Kap. 2.4). Eine Berechtigung für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz schließt die entsprechenden Personen hingegen vollständig aus.

Bei Leistungen mit komplexen Anspruchsberechtigungskriterien, die eine Einzelfallprüfung notwendig machen, sind Surveys nicht imstande, die Anspruchsberechtigung valide zu konstruieren. Folglich ist die Frage der (Nicht-)Inanspruchnahmequote dieser Leistungen anhand von Surveydaten nur näherungsweise beantwortbar.

Kontextmerkmale: Für Analysen, die über die bloße Beschreibung von Bezug und (Nicht-)Inanspruchnahme in Abhängigkeit von Zugehörigkeiten zu bestimmten Migrantengruppen hinausgehen, sollten möglichst viele interessierende Merkmale abgefragt werden. Nur so können die aus der Literatur abgeleiteten Gründe für eine Nichtinanspruchnahme operationalisiert und geprüft oder zumindest plausibilisiert werden. Neben Einstellungen und Wertvorstellungen sind hier insbesondere auch der Bildungsstand und Sprachkompetenzen zu nennen.

Gründe der Nichtinanspruchnahme: Zielführender und aussagekräftiger als indirekte Rückschlüsse aus bestimmten Kontextmerkmalen sind spezifische Fragen zu den Gründen der Nichtinanspruchnahme, zu konkreten Einstellungen zum Leistungsbezug, zu Schwierigkeiten bei der Antragsstellung, zu Ressourcen, auf die zurückgegriffen werden kann, usw. (vgl. Kap. 3). Diese sind allerdings nur in wenigen spezialisierten Surveys vorhanden.

Fazit: Für aussagekräftige Analysen zu den migrationsspezifischen Barrieren der Inanspruchnahme von Geldleistungen für Familien sollte das Fragenprogramm möglichst detaillierte Informationen zu folgenden Aspekten umfassen:

- Sozialleistungsbezug
- Migrationshintergrund
- Einkommen, Ausgaben und Vermögen
- Aufenthaltsgründe und Aufenthaltstitel
- Kontextmerkmale
- Konkrete Fragen zum Themenbereich (Nicht-)Inanspruchnahme (Umfang, Gründe, Einstellungen)

5.1.4 Wiederholte Befragung

Wünschenswert wären darüber hinaus Längsschnittdaten (Trend- oder Panelstudien) um eine Vergleichbarkeit über die Zeit zu gewährleisten und so auch Auswirkungen rechtlicher Änderungen und Reformen aufzeigen zu können – insbesondere auch dann, wenn nicht bereits im Voraus eine ausführliche Evaluation geplant wurde. Panelstudien, also die wiederholte Befragung derselben Personen bzw. Haushalte, ermöglichen zudem die Analyse individueller Entwicklungsverläufe und erlauben den Einsatz kausalanalytischer Methoden.

5.2 Überblick über vorliegende Datensätze

Eine Auswahl der wichtigsten Eigenschaften von für Deutschland verfügbaren Datensätze findet sich in Tabelle 3. Schon auf den ersten Blick zeigt sich, dass es keinen Datensatz gibt, der in allen Bereichen nur Vorteile gegenüber anderen Datensätzen aufweist. Vielmehr hat jeder Datensatz unterschiedliche Vor- und Nachteile, die, je nach Fragestellung, unterschiedlich stark ins Gewicht fallen. Grundsätzlich infrage kommende Surveys, die nicht mehr aktuell und bereits abgeschlossen sind wie etwa das Niedrigeinkommenspanel (NIEP) des Staatsinstituts für Familienforschung Bamberg (1998-2002) bleiben im Folgenden unberücksichtigt.

5.2.1 Mikrozensus

Der Mikrozensus ist die mit Abstand größte Haushaltsbefragung in Deutschland und unterscheidet sich als Teil der amtlichen Statistik durch die gesetzliche Verankerung im Mikrozensusgesetz (MZG) von anderen Surveys. In diesem sind nicht nur die Inhalte, sondern auch die Auskunftspflicht geregelt. Aufgrund der großen Zahl von einem Prozent aller Haushalte, der Auskunftspflicht und der gleichmäßig über das Jahr stattfindenden Durchführung dürfte der Mikrozensus die mit Abstand repräsentativste Datenbasis sein. Unklar ist allerdings, wie sich die Auskunftspflicht auf die Zuverlässigkeit der Antworten auswirkt. Da die Befragungssprache Deutsch ist, kann es insbesondere bei Befragten mit Migrationshintergrund zu deutlichen Einschränkungen kommen. Hauptbefragungsmodus war bis 2019 das computergestützte persönliche Interview (CAPI). Wegen gesetzlicher Limitierungen und eines hohen Rechtfertigungsbedarfs aufgrund der Auskunftspflicht für die Erhebung sensibler Daten fehlen im Mikrozensus für die Analyse von Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen relevante Fragen nach Einstellungen und Werten. Der aktuelle Bezug der wichtigsten Leistungen wird jedoch bis 2019 erfasst. Seit dem Befragungsjahr 2020 sind eine Reihe an Neuregelungen in Kraft getreten (Hundenborn/Enderer 2019). Dazu gehören die Integration spezialisierter Erhebungsteile, der vermehrte Einsatz von computergestützten Telefon- und Web-Interviews (CATI/CAWI) und die Reduktion des Frageprogramms im Kernteil. Dieser Reduktion fiel auch die Erfassung des Sozialleistungsbezugs zum Opfer (§ 6 MZG), sodass der Mikrozensus zukünftig nicht mehr für eine möglichst repräsentative Darstellung des Leistungsbezuges herangezogen werden kann.

Tab. 3: Übersicht über Datensätze nach verschiedenen Kriterien

	Mikrozensus (MZ)	Einkommens- und Ver- brauchsstichprobe (EVS)	EU Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC)	Sozio-ökonomisches Panel (SOEP-Core)	Panel Arbeitsmarkt und so- ziale Sicherung (PASS)	Aufwachsen in Deutschland: Alltagswelten (AID:A)
Infos & Metadaten	<a href="https://www.forschungsdatenzeit-
um.de/themen/mikrozensus">https://www.forschungsdatenzeit- um.de/themen/mikrozensus	<a href="https://www.forschungsdatenzeit-
um.de/themen/evs">https://www.forschungsdatenzeit- um.de/themen/evs	<a href="https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/income-
and-living-conditions-overview">https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/income- and-living-conditions-overview	<a href="http://www.diw.de/diweop-
core/panel-soep-de/index.html">http://www.diw.de/diweop- core/panel-soep-de/index.html	<a href="https://tr.eab.de/panel-arbeitsmarkt-
und-soziale-sicherung/pass-version30921.v1/">https://tr.eab.de/panel-arbeitsmarkt- und-soziale-sicherung/pass-version30921.v1/	https://doi.org/10.17621/aid2021
Weitere Literatur	Hundenborn/Enderer 2019	Statistisches Bundesamt 2022c	Statistisches Bundesamt 2022a; Hundenborn/Enderer 2019	Rathje/Giemser 2021	Berg u.a. 2022	Braun u.a. 2021
Institution	Statistische Ämter des Bundes und der Länder	Statistische Ämter des Bundes und der Länder	Eurostat; Statistische Ämter des Bundes und der Länder (für D)	Deutsches Institut für Wirt- schaftsforschung (DIW)	Institut für Arbeitsmarkt- und Be- rufsforschung (IAB) der BA	Deutsches Jugendinstitut (DJI)
Aktuelle Version zur Nutzung*	2019	2018	2020	2020	2021	2019***
Erste Erhebung	1957 (West) / 1991 (Ost)	1962/63 (West) / 1993 (Ost)	2005	1984 (West) / 1990 (Ost)	2007	2009
Rhythmus	Jährlich	Alle 5 Jahre	Jährlich	Jährlich	Jährlich	Alle 4 Jahre (geplant)
Gleichmäßig übers Jahr	Ja	Ja / teils Stichtag 01.01.	Nein	Nein	Nein	Nein
Panel	Eingeschränkt	Nein	Ja	Ja	Ja	Eingeschränkt
Grund- gesamtheit	Partielle Rotation, 4 Teilnahmen, keine Nachverfolgung bei Umzug	Private Haushalte	Partielle Rotation, max. 4 Teilnah- men	Private Haushalte	Private Haushalte	Private Haushalte mit Personen unter 33
Stichproben- ziehung	Gesamte Wohnbevölkerung Keine Erfassung Obdachloser, we- nige Fragen in Gemeinschaftsun- terkünften	Private Haushalte	Private Haushalte	Private Haushalte	Private Haushalte	Zufallsstichprobe
Stichproben- größe (netto)	Zufallsstichprobe Geschichtete Klumpenstichprobe aus Daten des Zensus	keine Zufallsstichprobe Quotierte Auswahl anhand von Merkmale aus dem Mikrozensus	Zufallsstichprobe Unterstichprobe des Mikrozensus	Zufallsstichprobe Umfasst viele Teilstichproben die nur für bestimmte Gruppen zu ei- ner bestimmten Zeit repräsentativ sind.	Zufallsstichprobe Ein Teil bevölkerungsrepräsentativ und eine Auswahl an HH mit Leis- tungsbezug im Juli des Jahres (jährliche Auffrischung).	Zufallsstichprobe Personenstichprobe (< 33 Jahre) und Befragung aller HH-Mitglieder
	378 Tsd. HH / 754 Tsd. Pers. 1-%-Stichprobe der HH in D	53-60 Tsd. HH	26 Tsd. HH / 45 Tsd. Pers.	13 Tsd. HH / 22 Tsd. erw. Pers.	9 Tsd. HH / 11 Tsd. Pers.	6 Tsd. HH

* Die Angaben beziehen sich, wenn nicht anders angegeben, auf das hier genannte Jahr der aktuellen Version.
 ** Weitere Sprachen (Arabisch, Kurmandschi, Farsi/Dari, Urdu, Paschtu) bei der IAB-BAMF-SOEP-Befragung Geflüchteter (Brücker/Rot-her/Schupp 2018).
 *** Haupterhebung; zusätzlich Zwischenstudie (2021) und Ergänzungsstudien zu Corona (2020) und Migration (2020).

Antwortrate	94 % der HH	62 % der HH	82 % der HH	45 % der HH	21 % der HH
Befragungs- modi	Nicht relevant, da keine Zufalls- stichprobe	Coronasituation	Wert täuscht, da bei Erstbefragten nur 51 %; Verzerrungen erhöhen sich von Weile zu Weile	74 % Wiederbefragung, 18 % Neu- befragung; große Unterschiede zwischen Teilstichproben	
Erhebungs- sprachen	Schriftlich Ab 2023 auch App bzw. Web-App	CATI, CAWI, PAPI & schriftlich	CAPI & PAPI Teils CAWI & schriftlich	CAPI & CATI	CAPI Ersatzweise CATI
Besonder- heiten	Deutsch	Deutsch	Deutsch, Englisch, Russisch, Türkisch, Polnisch, Rumänisch**	Deutsch, Russisch, Türkisch (bis 2015), Arabisch (ab 2016)	Deutsch
Leistungs- bezug	Auskunftspflicht ALG I, ALG II/Sozialgeld, Wohn- geld, Kindergeld, Kinderzuschlag, Eterngeld, Leistungen der Pflege- versicherung, Sozialhilfe Aktueller Bezug (ja/nein): "Sozial- hilfe (nicht Hartz IV)" als sehr hete- rogene Kategorie (enthält auch Eingliederungshilfe in den Beispi- len)	Hohe Komplexität; Haushalts- buch über 3 Monate Alle Ein- und Ausgaben für 3 Mo- nate	Teilweise Auskunftspflicht, In- tegration in den Mikrozensus ALG I, ALG II/Sozialgeld, Wohn- geld, Kindergeld, Kinderzuschlag, Eterngeld, Leistungen der Pflege- versicherung, BuT, BABöG Angaben für das Vorjahr; genauer Betrag	Überrepräsentation von HH mit Bezug von SGB-II-Leistungen ALG I, ALG II/Sozialgeld, Wohn- geld, Kindergeld, Kinderzuschlag, Eterngeld, Leistungen der Pflege- versicherung, Sozialhilfe, BuT, Un- terhaltsvorschuss Genauer Betrag aktuell und Bezug in Vormonaten; teilweise im Perso- nenfragebogen erhoben, daher vermehrt Antwortausfälle	Fokus auf Familien Nur ALG II/Sozialgeld und Sozial- hilfe als gemeinsame Kategorie Aktueller Bezug (ja/nein)
Migrations- hintergrund	Nur Staatsangehörigkeit Deutsch / EU / andere	Geburtsland, Zugujah, Staatsangehörigkeit Angaben für Eltern der Befragten (bei STA deutsch/nicht deutsch)	Geburtsland, Zugujah, Staatsangehörigkeit Angaben auch für Eltern der Be- fragten	Geburtsland, Zugujah, Staatsangehörigkeit Geburtsland auch für Eltern der Befragten	Geburtsland, Staatsangehörig- keit Deutsch / EU / andere
Einkommen & Vermögen	Sehr detailliert	Etwas detaillierter als MZ	Sehr detailliert	Sehr detailliert	Nettoeinkommensgruppen (per- sönlich & HH)
Aufenthalts- gründe & -status	–	– Zuzugsgründe	Ja	Ja	– Befrist. Aufenthaltserf. (ja/nein)
Sprach- kenntnisse	–	Hauptsprache im HH	Ja	Ja	Ja
Spezifische Fragen	–	–	–	Wenige; 2012-2014 für BuT; für ALG II rechtliche Kriterien	–

5.2.2 Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC)

Die Statistik der Europäischen Union über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) wird in Deutschland wie der Mikrozensus von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder durchgeführt und ist seit 2020 in diesen integriert (Hundenborn/Enderer 2019). Ca. zwölf Prozent der Haushalte, die für den Mikrozensus ausgewählt wurden, bekommen zusätzlich die Fragen für EU-SILC. Auch für diese Fragen gilt (teilweise) die Auskunftspflicht. Trotz der deutlich kleineren Fallzahl gehört EU-SILC mit ca. 45.000 befragten Haushalten, die außerhalb von Pandemiezeiten zu erwarten sind, zu den großen und aufgrund der Auskunftspflicht besonders repräsentativen Erhebungen, auch wenn nicht gleichmäßig über das Jahr verteilt befragt wird. Anders als im Mikrozensus-Kernteil wird weiterhin sehr detailliert nach dem Bezug verschiedener Leistungen sowie dem Einkommen und Vermögen gefragt und es finden sich auch einige subjektive Einschätzungen zur Lebenssituation und dem Wohlbefinden. Da EU-SILC eine Panelerhebung ist, werden die Haushalte bis zu viermal befragt und dies, anders als beim Kernteil des Mikrozensus, möglichst auch dann, wenn sie den Wohnort wechseln (dann jedoch ohne Auskunftspflicht). Da es sich um eine EU-weite Erhebung handelt (an der sich auch einige Nicht-EU-Länder beteiligen), bietet EU-SILC auch großes Potenzial für internationale Vergleiche und ist die Hauptdatenquelle für die Messung von Armutgefährdung und Lebensbedingungen auf Bundesebene und in den Mitgliedstaaten der EU (Statistisches Bundesamt 2022d, 2022b).

5.2.3 Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS)

Auch die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) wird von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder durchgeführt. Sie bietet die wohl detaillierteste Erfassung von Einnahmen, Ausgaben und Vermögen privater Haushalte in Deutschland. Sie wird alle fünf Jahre durchgeführt und hat anders als die beiden vorhergehend beschriebenen Erhebungen keine eigene gesetzliche Grundlage und damit auch keine Auskunftspflicht. Aufgrund des sehr umfangreichen, komplexen und aufwändigen Frageprogramms, das u.a. aus dem Führen eines Haushaltsbuchs über drei Monate besteht, wäre die Antwortrate bei einer Zufallsstichprobe so gering, dass diese keine Vorteile bietet (Statistisches Bundesamt 2022e). Stattdessen werden gezielt Haushalte anhand bestimmter Merkmale angeworben. Für die Quotierung und Gewichtung werden Daten des Mikrozensus zugrunde gelegt. Ein Vergleich zeigt, dass sich die Haushalte der EVS hinsichtlich der nicht zur Quotierung herangezogenen Merkmale wie Staatsangehörigkeit oder Bildungsstand deutlich von den Haushalten des Mikrozensus unterscheiden (ebd.). Die EVS ist somit kaum repräsentativ. Im Hinblick auf Auswertungen zur Frage der Nichtinanspruchnahme von Leistungen kann davon ausgegangen werden, dass Haushalte mit (und ohne) Migrationshintergrund, die keinen Antrag stellen können oder wollen, sich nicht freiwillig melden, um über drei Monate hinweg ein komplexes Haushaltsbuch auf Deutsch zu führen. Die eingeschränkte Repräsentativität ist insbesondere aus dem

Grund sehr bedenklich, als dass die EVS als Grundlage für die Berechnung der Regelsätze der Grundsicherungsleistungen in SGB II & SGB XII dient.

5.2.4 Sozio-oekonomisches Panel (SOEP)

Das seit 1984 laufende Sozio-oekonomische Panel (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) ist die bekannteste und älteste Panelstudie Deutschlands und enthält Fragen zu den verschiedensten Themen wie Lebenszufriedenheit, Gesundheit, Einkommen, Berufstätigkeit, Familie, psychologische Skalen und vieles mehr (Goebel u.a. 2019). Neben dem Haushaltsfragebogen gibt es altersspezifische Fragen für alle Haushaltsmitglieder. Inzwischen besteht das SOEP aus vielen verschiedenen Teilstichproben, die alle unter dem Dach des SOEP-Core vereint sind. Die IAB-SOEP-Migrationsstichprobe (Brücker u.a. 2014), in Kooperation mit dem Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB), und die IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten (Brücker u.a. 2018), die zusätzlich in Kooperation mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) durchgeführt wird, sind dabei besonders hervorzuheben. Beide ermöglichen die Verknüpfung mit administrativen Daten des IAB zu Erwerbsbiografie und Leistungsbezug. Aufgrund der vielen heterogenen Teilstichproben und Befragungsausfällen eignet sich das SOEP im Vergleich zu Mikrozensus und EU-SILC weniger gut für eine repräsentative Darstellung von Leistungsbezug. Durch die detaillierte Erhebung des Bezugs und umfangreichen Angaben zu Einkommen, Ausgaben und Vermögen ist die Identifikation von Nichtinanspruchnahme dafür aber vergleichsweise gut möglich. Das SOEP wird daher häufig zur Schätzung von Nichtinanspruchnahmequoten unter Verwendung von Mikrosimulationsmodellen herangezogen (vgl. Kap. 2.5), obwohl dafür Unsicherheiten, was die Repräsentativität angeht, in Kauf genommen werden müssen. Wegen einer großen Zahl von Befragten mit Migrationshintergrund, verschiedenen Befragungssprachen und vielen spezifischen Fragen eignet sich das SOEP auch besonders für Analysen mit Migrationsbezug.

5.2.5 Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS)

Das Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS) des IAB (Trappmann u.a. 2010) läuft seit 2007 und hat seinen inhaltlichen Schwerpunkt auf den Themen Armutsforschung, soziale Sicherung, Arbeitsmarkt, Erwerbs- und Grundsicherungsbiografien (Berg u.a. 2022). Wie das SOEP ermöglicht es das Anspielen administrativer Daten des IAB, sofern die Befragten dem zustimmen. Die Stichprobe besteht aus zwei Teilstichproben mit jeweils kontinuierlichen Auffrischungen – eine Teilstichprobe mit Anspruch auf Repräsentativität für die Gesamtbevölkerung und eine zweite Teilstichprobe aus Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit mit Haushalten im ALG-II-Bezug. Durch die große Anzahl an Haushalten im Leistungsbezug, weiteren Befragungssprachen (Russisch, Arabisch) und der entsprechenden inhaltlichen Schwerpunktsetzung eignet sich das PASS grundsätzlich gut für Analysen zum Leistungsbezug von Haushalten mit Migrationshintergrund. Ein eigenes Modul zum Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) fragt direkt nach den Gründen einer Nichtinanspruchnahme (bis 2014) und ermöglicht Auswertungen nach Migrationshintergrund und Staatsangehörigkeit (vgl. Kap. 6.3). Die Vorteile des PASS liegen

weniger in der Möglichkeit repräsentativer Auswertungen als vielmehr in der detaillierten Betrachtung individueller Verläufe, die die Untersuchung sozialer Mechanismen und die Testung theoriegeleiteter Hypothesen ermöglichen können. Der hohe Anteil der Haushalte im Leistungsbezug ermöglicht eine differenzierte Analyse des Bezugsverhaltens dieser Haushalte, insbesondere der Nichtinanspruchnahme einzelner Leistungen (wie beispielsweise dem BuT), deren Dynamik im Zeitverlauf und möglichen Ursachen, bringt es aber zugleich mit sich, dass Haushalte mit vorhandenem Leistungsanspruch, aber ohne *jedlichen* Leistungsbezug weniger gut untersucht werden können. Bei der Stichprobenziehung für die erste Welle (2007) wurde zwar auch die Stichprobe für die Gesamtbevölkerung disproportional nach sozioökonomischem Status gezogen, um mehr Haushalte im unteren Einkommensbereich in die Stichprobe zu bekommen, bei den Auffrischungstichproben war dies jedoch nicht mehr der Fall (Trappmann u.a. 2010).

5.2.6 Aufwachsen in Deutschland: Alltagswelten (AID:A)

Das Deutsche Jugendinstitut (DJI) befragt seit 2009 mit dem Survey „Aufwachsen in Deutschland: Alltagswelten“ (AID:A) Kinder, Jugendliche, junge Erwachsene und deren Eltern zu verschiedenen Aspekten des Aufwachsens, zu Erziehung, sozialen Netzwerken, zur Betreuungssituation, Bildung, Freizeit und vielem mehr. Nach 2009 und 2014 fand die letzte Haupterhebung 2019 statt. Ergänzt werden die Hauptbefragungen von Zwischenbefragungen (2021), Zusatzmodulen (Corona, 2020) und Zusatzstichproben für Nordrhein-Westfalen (NRW+ 2019) und mit Befragten mit Migrationshintergrund (Mig+ 2019). Trotz des breiten inhaltlichen Spektrums und vielfältiger Auswertungspotenziale (vgl. z.B. Kuger/Walper/Rauschenbach 2021) eignet sich AID:A kaum zur Analyse der Nichtinanspruchnahme von Transferleistungen durch Familien mit und ohne Migrationshintergrund, da in AID:A nur zusammenfassend nach dem Bezug einer Grundsicherungsleistung und nicht nach weiteren Sozialleistungen gefragt wird.

5.3 Zwischenfazit

Die zentralen Einschränkungen, die bei der Verwendung von Surveydaten zur Schätzung und vertieften Analyse der Nichtinanspruchnahme von Transferleistungen durch Familien mit und ohne Migrationshintergrund vorliegen, sind die eingeschränkte Repräsentativität im Hinblick auf bestimmte Gruppen von Leistungsempfängern und Familien mit Migrationshintergrund, die Schwierigkeit, Anspruchsberechtigung zuverlässig abzubilden und damit Nichtinanspruchnahme bei bestehender Anspruchsberechtigung zu identifizieren, sowie das Fehlen von spezifischen Inhalten zur Nichtinanspruchnahme von Leistungen.

Welcher Datensatz am geeignetsten ist, hängt davon ab, welche Teilfragestellung untersucht werden soll. Für die reine Berechnung von Bezugsquoten, ohne die Identifikation von Anspruchsberechtigung, stellt der Mikrozensus aufgrund seiner hohen Repräsentativität und der hohen Fallzahl die geeignete und bevorzugte Datenbasis dar, auch wenn unklar ist, wie sich das Fehlen weiterer Befragungssprachen

und die gesetzliche Auskunftspflicht auf die Zuverlässigkeit der Antworten auswirkt.

Das SOEP bietet die meisten Angaben zur Identifikation von Anspruchsberechtigung. Auch in der EVS finden sich detaillierte Angaben zu Einkommen und Vermögen, wegen fehlender Angaben zum Migrationshintergrund und Aufenthaltstitel sowie der sehr selektiven Stichprobe ist die EVS jedoch nur bedingt geeignet, das Inanspruchnahmeverhalten (insbesondere von migrantischen Familien) abzubilden. Das SOEP ist demzufolge Grundlage für die meisten Studien, die versuchen, Nichtinanspruchnahme zu identifizieren (vgl. Tab. 2 in Kap. 2.5). Hierzu sind jedoch sehr komplexe statistische Prognosemodelle, sogenannte Mikrosimulationsmodelle, notwendig, die auf Basis der Haushaltsinformationen und jeweils aktueller Regelungen des deutschen Steuer- und Transfersystems unter anderem die Transferansprüche der Simulationshaushalte berechnen. Aufgrund von Datenunvollkommenheiten (Fehlen grundlegender Informationen, eingeschränkter Repräsentativität, Messfehler) kann das Inanspruchnahmeverhalten allerdings nur angenähert erfasst werden; auch können die Ergebnisse je nach Stichprobe, Verfahren und Zeitpunkt variieren (vgl. die unterschiedlichen Schätzungen der Nichtinanspruchnahmequoten in der Literatur in Kap. 2.5).

SOEP und PASS erlauben (teilweise) die Verknüpfung mit administrativen Daten des IAB und auch das PASS kann zur (näherungsweise) Identifikation von Anspruchsberechtigung verwendet werden. Eine Besonderheit des PASS ist ein Modul zum Bildungs- und Teilhabepaket (BuT), in dem bis 2014 direkt nach den Gründen der Nichtinanspruchnahme gefragt wurde.

6 Auswertungen zum Leistungsbezug von Familien mit Migrationshintergrund

Die Daten und Studienlage sowie der daraus resultierende Erkenntnisstand zu Leistungsbezug und Nichtinanspruchnahme von Transferleistungen durch Familien mit und ohne Migrationshintergrund stehen in einem Missverhältnis zur sozialpolitischen Relevanz des Themas. Neben den in Kapitel 2.4 beschriebenen Studien zur Schätzung von Nichtinanspruchnahmequoten finden sich in den regelmäßigen Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes (z.B. 2022a) auch Auswertungen zum überwiegenden Lebensunterhalt nach Migrationshintergrund mit den Kategorien ALG I, ALG II und „sonstige staatliche Unterstützung“. Diese Auswertungen werden jedoch auf Personen- und nicht auf Haushalts- oder Familienebene veröffentlicht.

Das Deutsche Jugendinstitut, profiliert in der Analyse der Angebote, Infrastrukturen und Hilfen im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe und nicht in der Analyse monetärer Leistungen, verfügt entsprechend seiner Ausrichtung über kein Steuer-Transfer-Mikrosimulationsmodell (zu diesem vgl. z.B. Bruckmeier/Wiemers 2016). Analysen zur Nichtinanspruchnahme, also des Nichtbezugs trotz Leistungsanspruch, können daher nicht angestellt werden. Ebenfalls in diesem Projektrahmen nicht möglich waren Analysen basierend auf einer Verknüpfung der Surveydaten mit administrativen Daten des IAB, in der Regel ist dafür ein Gastaufenthalt am Forschungsdatenzentrum in Nürnberg nötig.

Stattdessen werden im Folgenden Auswertungen zum Leistungsbezug von Familien mit und ohne Migrationshintergrund präsentiert. Für diese wurden diejenigen Datensätze herangezogen, die nach den in Kapitel 5 beschriebenen Kriterien als besonders geeignet angesehen werden. Der Mikrozensus dient dazu, den Leistungsbezug von Familien möglichst repräsentativ abzubilden, das SOEP bietet das Potenzial für einige weitergehende Analysen zu Einkommen und Sprachkompetenzen, und mit dem PASS kann schließlich für das Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) zum einen Nichtinanspruchnahme identifiziert werden, zum anderen wird konkret nach den Gründen einer Nichtinanspruchnahme gefragt.

Alle Auswertungen beziehen sich auf Familien in Privathaushalten mit mindestens einem Kind unter 18 Jahren.⁵⁸ Für die Kategorisierung nach Staatsangehörigkeit und Migrationshintergrund werden in Paarfamilien beide Partner im Haushalt betrachtet, unabhängig davon, ob es sich bei ihnen im juristischen Sinne um Eltern handelt.

⁵⁸ Streng genommen muss zwischen Familien und Haushalten unterschieden werden. Während im Mikrozensus Familien betrachtet werden, beziehen sich die Angaben in PASS und SOEP auf Haushalte. Ohne Berücksichtigung von Gemeinschaftsunterkünften gibt es jedoch in 98 Prozent der Fälle nur eine Lebensform (z.B. Familie mit Kindern) pro Haushalt (Quelle: MZ 2019), weshalb diese Unterscheidung vernachlässigbar erscheint.

Bei PASS-basierten Auswertungen werden hiervon abweichend alle erwachsenen Personen im Haushalt berücksichtigt. Für die Auswertungen mit Mikrozensus und SOEP werden Daten des Jahres 2019, dem letzten Erhebungsjahr vor Pandemiebeginn, und im Mikrozensus der aktuellste verfügbare Datensatz verwendet. Die PASS-basierten Auswertungen zu den Gründen der Nichtinanspruchnahme des BuT sind letztmalig für 2014 möglich.

6.1 Mikrozensus

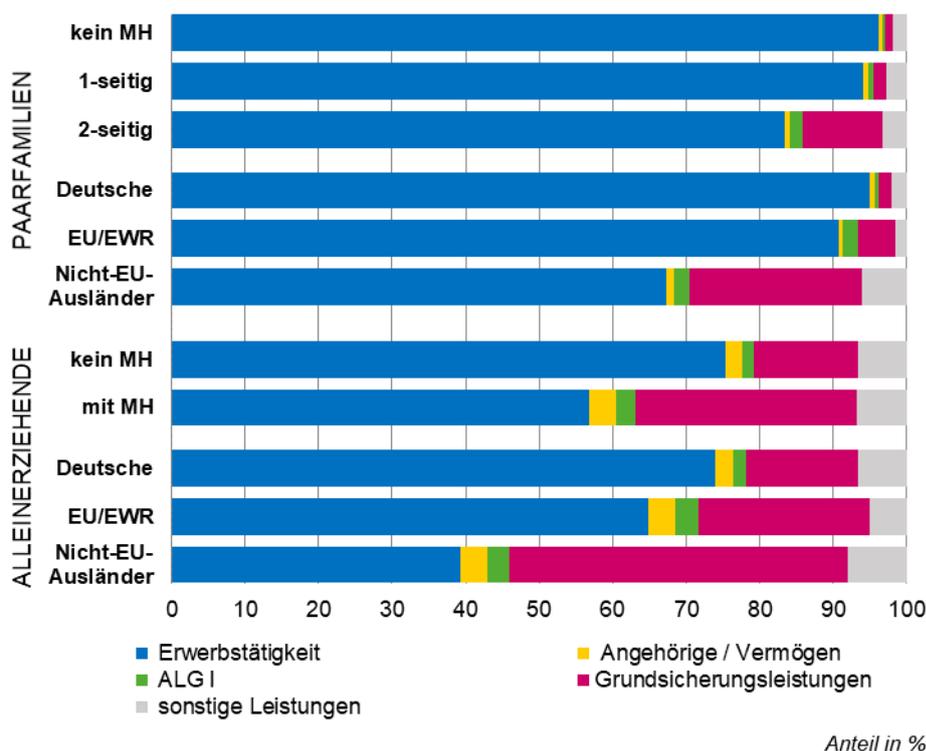
6.1.1 Überwiegender Lebensunterhalt

Für einen nicht unerheblichen Teil der Familien stellen staatliche Transferleistungen einen entscheidenden Beitrag zum Lebensunterhalt und damit zur Vermeidung von Armut und zur Verbesserung von Lebenschancen dar. Dies zeigen Analysen des Mikrozensus zu den Einkommensquellen, aus denen Familien den überwiegenden Lebensunterhalt bestreiten. Hierbei gibt es starke Unterschiede nach Migrationshintergrund, Staatsangehörigkeit und Familienform. Durch das Fehlen eines zweiten Einkommensbeziehenden und die Schwierigkeit, Berufstätigkeit und Kinderbetreuung miteinander zu vereinbaren, sind Alleinerziehende vermehrt auf Ressourcen des familialen Netzwerks und insbesondere auch auf staatliche Leistungen angewiesen. Abbildung 12 zeigt, dass die Wahrscheinlichkeit, dass der oder die Haupteinkommensbeziehende den überwiegenden Lebensunterhalt aus eigener Erwerbstätigkeit bezieht, in Alleinerziehendenfamilien⁵⁹ geringer ist als in Paarfamilien. Auch in Familien mit Migrationshintergrund bzw. ohne deutsche Staatsangehörigkeit wird der überwiegende Lebensunterhalt deutlich seltener durch die eigene Erwerbstätigkeit bestritten. Verschiedene Gründe für eine schlechtere Arbeitsmarktintegration (z.B. geringere Sprachkompetenzen, niedrigeres Humankapital, Nichtanerkennung von Abschlüssen und geringere soziale Einbettung) wurden im Bericht zum ersten migfam-Teilprojekt ausführlich dargestellt (Boll u.a. 2022). Diese Gründe können zu Benachteiligungen aufgrund des Alleinerziehendenstatus hinzukommen und sich wechselseitig verstärken. Weiterhin fällt auf, dass in Alleinerziehendenfamilien etwas häufiger auf Unterstützung durch Angehörige oder auf eigenes Vermögen zurückgegriffen wird, wobei beides zusammen auch bei Alleinerziehenden in weniger als 5 Prozent der Familien die Haupteinkommensquelle darstellt. Entscheidend sind vielmehr die Leistungen des Staates, insbesondere ALG II und andere Grundsicherungsleistungen, die in Alleinerziehendenfamilien deutlich häufiger bezogen werden. Bei Alleinerziehenden mit Staatsangehörigkeit eines Landes, das nicht zu den

⁵⁹ Auch wenn die Begrifflichkeit „Alleinerziehende“ seit einiger Zeit zu Recht in die Kritik geraten ist, weil der im Mikrozensus unter diesem Haushaltstyp abgebildete Ein-Erwachsenen-Haushalt mit mindestens einem Kind nichts über die Erziehungspraktiken der Eltern aussagt, wird in diesem Bericht an dieser Begrifflichkeit festgehalten, soweit Ergebnisse basierend auf Mikrozensusdaten oder basierend auf Daten, die ebenfalls die Definition der amtlichen Statistik für „alleinerziehend“ verwenden, berichtet werden.

EU/EWR-Staaten⁶⁰ gehört, stellt Grundsicherung mit 46 Prozent sogar häufiger das Haupteinkommen dar als die eigene Erwerbstätigkeit (39 %). Im Kontrast dazu liegt der Grundsicherungsanteil in Paarfamilien mit deutscher Staatsangehörigkeit beider Eltern bei gerade einmal 2 Prozent; in Familien ohne Migrationshintergrund sogar nur bei 1 Prozent.⁶¹ Die Kategorie „sonstige Leistungen“ ist sehr heterogen und kann daher nicht sinnvoll interpretiert werden.⁶²

Abb. 12: Überwiegender Lebensunterhalt des Haupteinkommensbeziehers nach Familienform, Migrationshintergrund und Staatsangehörigkeit 2019



Kategorien: „Ohne MH“ – (beide) Eltern ohne Migrationshintergrund, „Mit MH“ – mindestens ein Elternteil mit Migrationshintergrund, „Deutsch“ – mindestens ein Elternteil mit deutscher Staatsangehörigkeit, „EU/EWR+CH“ – mindestens ein Elternteil mit entsprechender Staatsangehörigkeit/kein Elternteil Deutsche/r, „Nicht EU/EWR“ – (beide) Eltern Ausländer/innen aber nicht EU/EWR+CH

Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus 2019; eigene Berechnungen

⁶⁰ Alle EU-Staaten, zusätzliche EWR-Staaten (Island, Liechtenstein, Norwegen) und Schweiz.

⁶¹ Die Rolle der Grundsicherungsleistungen in Paarfamilien könnte etwas unterschätzt sein, da der Haupteinkommensbezieher und andere Familienmitglieder zusätzlich Grundsicherungsleistungen beziehen können und somit der Anteil von Grundsicherungsleistungen am gesamten Familieneinkommen auch dann höher sein kann, wenn der Haupteinkommensbezieher selbst seinen Lebensunterhalt überwiegend aus Erwerbseinkommen bezieht.

⁶² BAföG, Asylbewerberleistungen, Krankengeld, Elterngeld, Rente, Leistungen der Pflegeversicherung, ...

6.1.2 Bezug von Leistungen

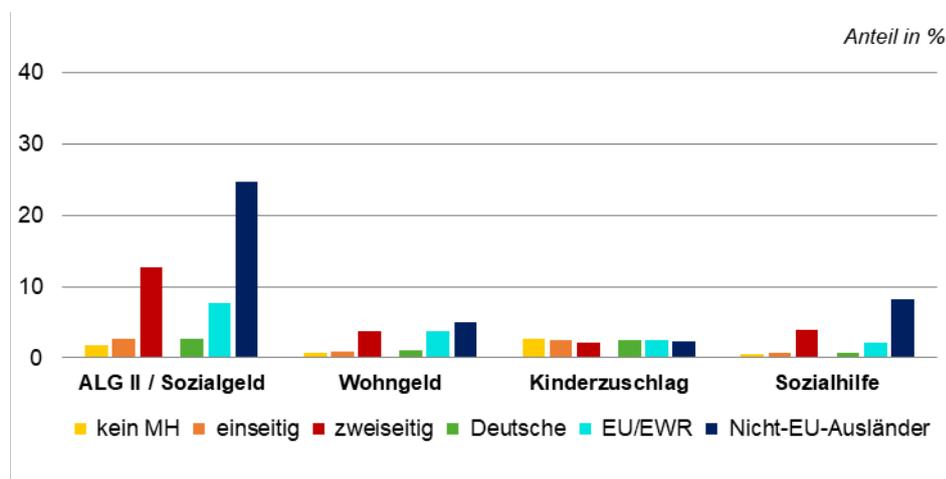
Die Ungleichheiten im Leistungsbezug zwischen Familien mit und ohne Migrationshintergrund sowie zwischen Alleinerziehenden- und Paarfamilien zeigen sich auch deutlich, wenn einzelne Leistungen betrachtet werden (Abb. 13; Abb. 14). Die Kategorie „ALG II / Sozialgeld“ spiegelt dabei in etwa die Größenverhältnisse der Grundsicherungsleistungen in Abbildung 12 wider. Für die deutlichen Unterschiede zwischen Familien aus EU/EWR- und Nicht-EU-Staaten gibt es eine Reihe von möglichen Gründen, deren jeweiliger Beitrag hier nicht überprüft werden kann: So sind ein Teil der Familien aus Drittstaaten Geflüchtete, die nicht wegen eines Stellenangebotes eingewandert sind, sich kürzer in Deutschland aufhalten, schlechte Sprachkompetenzen mitbringen, deren Abschlüsse in Deutschland zum Teil nicht anerkannt werden oder die noch keine Arbeitserlaubnis haben. Hinzu kommt, dass Familien aus der EU bzw. dem EWR in den ersten fünf Jahren etwas eingeschränkte Möglichkeiten haben, ALG II (und andere Sozialleistungen) zu erhalten. Tatsächlich zeigt sich bei einer Betrachtung nach Aufenthaltsdauer (vgl. Tab. 4), dass der prozentuale Abstand zwischen den Leistungsbezugsquoten von EU- und Nicht-EU-Familien bei einer Aufenthaltsdauer von über fünf Jahren deutlich geringer ist (und insgesamt in beiden Gruppen bei längerer Aufenthaltsdauer kleiner wird). Trotzdem bleiben die Unterschiede zwischen den Gruppen selbst dann beachtlich, wenn die Eltern in Deutschland geboren wurden. Diese Unterschiede lassen sich bei Familien mit niedriger und hoher Bildung sowie mit niedriger und hoher Erwerbsbeteiligung der Eltern finden.

Weniger eindeutig ist das Bild bei Wohngeld und Kinderzuschlag. Für Alleinerziehendenfamilien zeigen sich bezüglich der Leistungsbezugsquote weder deutliche Unterschiede nach Migrationshintergrund noch nach Staatsangehörigkeit; dasselbe gilt für den Kinderzuschlag in Paarfamilien. Da der Anspruch sowohl bei zu geringem als auch bei zu hohem Erwerbseinkommen nicht besteht, ist unklar, ob Familien mit Migrationshintergrund ähnlich häufig einen Anspruch haben oder ob sie bei bestehendem Anspruch die Leistung seltener beantragen. Auffällig ist jedoch der Unterschied im Hinblick auf den Wohngeldbezug in Paarfamilien. In Paarfamilien mit zweiseitigem Migrationshintergrund wird häufiger Wohngeldbezug angegeben als in Paarfamilien mit einseitigem oder ohne Migrationshintergrund. Entsprechend verhält es sich bei Betrachtung der Staatsangehörigkeit. Paarfamilien ohne ein Elternteil mit deutscher Staatsangehörigkeit, die ja auch in der Gruppe der Familien mit zweiseitigem Migrationshintergrund enthalten sind, beziehen häufiger Wohngeld als Paarfamilien mit mindestens einer deutschen Staatsangehörigkeit der Eltern. Warum sich hier ein völlig anderes Bild als beim Kinderzuschlag und in Alleinerziehendenfamilien zeigt, kann an dieser Stelle nicht plausibel erklärt werden; die Anspruchsvoraussetzungen sind grob ähnlich, im Detail jedoch kompliziert und kaum in den Daten abbildbar.⁶³

⁶³ Es muss jeweils ein Mindesteinkommen erzielt werden. Wo der Auszahlungsbetrag und das Mindesteinkommen höher sind, hängt von der Kinderzahl sowie der Wohnung und dem Wohnort ab.

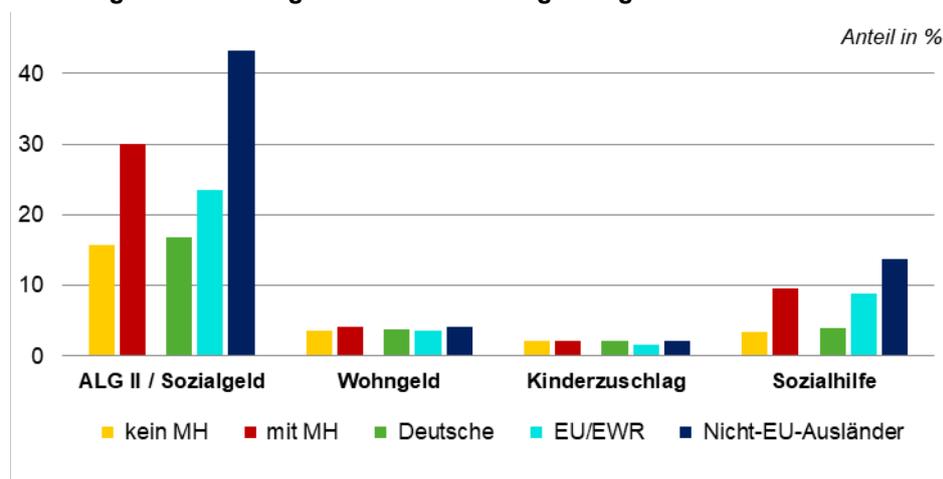
Die Kategorie „Sozialhilfe“ ist beim Mikrozensus nicht sinnvoll interpretierbar, da es sich um eine heterogene Kategorie handelt. Sie enthält im Fragebogen den Hinweis „nicht Hartz IV“ und nennt die Grundsicherungsleistungen des SGB XII als Beispiele. Allerdings wird dort zusätzlich auch „Eingliederungshilfe“ genannt, was als Begriff nach Art und Umfang sehr unterschiedliche Leistungen beinhalten kann. Obwohl auch in Familien mit mindestens einem Kind unter 18 Jahren Grundsicherung im Alter und bei Erwerbstätigkeit, Hilfe zum Lebensunterhalt und Hilfe zur Pflege bezogen werden kann, erscheinen die Prozentwerte für Paarfamilien mit Migrationshintergrund (4 %) und aus Drittstaaten (8 %) sehr hoch. Unklar ist auch, warum die Grundsicherung für nichterwerbsfähige Personen in Alleinerziehendenfamilien in allen Gruppen eine deutlich größere Rolle spielt als in Paarfamilien (vgl. Abb. 13 und Abb. 14). Es ist nicht ausgeschlossen, dass einige Befragte nicht ausreichend genau zwischen ALG II und Sozialhilfe unterscheiden konnten (vgl. Kap. 5.1.2). Unklar ist auch, in welchem Umfang hier verschiedene Leistungen der Eingliederungshilfe, die in der Regel nicht zur Existenzsicherung beitragen (z.B. medizinische Rehabilitation, Sachleistungen), das Ergebnis beeinflussen. Die Abfrage einer solchen heterogenen Kategorie im Mikrozensus ist ein Beispiel dafür, wie problematisch die darauf beruhende Auswertung ohne zusätzliche Angaben zur Plausibilisierung (z.B. genaue Beträge) ist und welche Vorteile die Möglichkeit des Verwendens administrativer Daten in SOEP und PASS bietet, insbesondere auch dann, wenn es um noch komplexere Angaben wie beispielsweise die Leistungshistorie geht.

Abb. 13: Bezug bestimmter Sozialleistungen in Paarfamilien nach Migrationshintergrund und Staatsangehörigkeit 2019



Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus 2019; eigene Berechnungen

Abb. 14: Bezug bestimmter Sozialleistungen in Alleinerziehendenfamilien nach Migrationshintergrund und Staatsangehörigkeit 2019



Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus 2019; eigene Berechnungen

Tab. 4: Bezug bestimmter Sozialleistungen in Paarfamilien und Alleinerziehendenfamilien nach verschiedenen Merkmalen 2019 (Anteile in %)

Paarfamilien												
	ALG II / Sozialgeld			Wohngeld			Kinderzuschlag			Sozialhilfe		
	AUFENTHALT IN DEUTSCHLAND											
	Geburt	>5 Jahre	0-5 Jahre	Geburt	>5 Jahre	0-5 Jahre	Geburt	>5 Jahre	0-5 Jahre	Geburt	>5 Jahre	0-5 Jahre
Ohne MH	2	-	-	1	-	-	3	-	-	0,5	-	-
Mit MH	5	14	25	2	4	5	2	3	2	1	4	10
Deutsch	3*	-	-	1*	-	-	3*	-	-	1*	-	-
EU/EWR+CH	6	8	8	2	3	5	2	3	2	1	2	2
Nicht EU/EWR	12	18	37	3	5	5	2	2	2	3	5	14
	HÖCHSTE BILDUNG**											
	Niedrig	Hoch		Niedrig	Hoch		Niedrig	Hoch		Niedrig	Hoch	
Ohne MH	5	0,3	-	2	0,3	-	2	3	-	1	0,2	-
Mit MH	15	5	-	4	2	-	2	2	-	4	1	-
Deutsch	6	1	-	2	1	-	2	3	-	1	0	-
EU/EWR+CH	11	4	-	5	2	-	3	2	-	3	1	-
Nicht EU/EWR	28	19	-	6	4	-	2	2	-	9	6	-
	ERWERBSBETEILIGUNG***											
	< 50%	>50%		< 50%	> 50%		< 50%	> 50%		< 50%	> 50%	
Ohne MH	17	0,5	-	3	1	-	3	3	-	3	0,3	-
Mit MH	37	2	-	5	2	-	2	2	-	10	1	-
Deutsch	21	1	-	3	1	-	3	3	-	4	0,4	-
EU/EWR+CH	36	2	-	4	4	-	3	2	-	8	1	-
Nicht EU/EWR	49	5	-	5	5	-	2	2	-	16	2	-
Eielfamilien												
	ALG II / Sozialgeld			Wohngeld			Kinderzuschlag			Sozialhilfe		
	AUFENTHALT IN DEUTSCHLAND											
	Geburt	>5 Jahre	0-5 Jahre	Geburt	>5 Jahre	0-5 Jahre	Geburt	>5 Jahre	0-5 Jahre	Geburt	>5 Jahre	0-5 Jahre
Ohne MH	16	-	-	4	-	-	2	-	-	4	-	-
Mit MH	23	35	41	4	3	5	2	2	3	7	11	15
Deutsch	17*	-	-	4*	-	-	x	-	-	4*	-	-
EU/EWR+CH	19	24	25	4	2	6	x	x	x	7	9	9
Nicht EU/EWR	37	42	50	3	4	5	x	x	x	13	12	18
	HÖCHSTE BILDUNG**											
	Niedrig	Hoch		Niedrig	Hoch		Niedrig	Hoch		Niedrig	Hoch	
Ohne MH	23	4	-	4	2	-	2	3	-	5	1	-
Mit MH	35	17	-	4	4	-	2	3	-	12	5	-
Deutsch	24	5	-	5	3	-	2	3	-	6	2	-
EU/EWR+CH	27	16	-	3	4	-	2	1	-	11	4	-
Nicht EU/EWR	47	30	-	4	6	-	2	4	-	15	9	-
	ERWERBSBETEILIGUNG***											
	< 50%	>= 50%		< 50%	>= 50%		< 50%	>= 50%		< 50%	>= 50%	
Ohne MH	50	3	-	5	3	-	2	2	-	9	2	-
Mit MH	58	5	-	4	4	-	2	2	-	15	5	-
Deutsch	51	4	-	5	3	-	x	x	-	9	2	-
EU/EWR+CH	55	5	-	3	4	-	x	x	-	15	5	-
Nicht EU/EWR	62	9	-	4	4	-	x	x	-	17	7	-
	GESCHLECHT											
	Väter	Mütter		Väter	Mütter		Väter	Mütter		Väter	Mütter	
Ohne MH	9	17	-	1	4	-	2	2	-	2	4	-
Mit MH	20	31	-	2	4	-	1	2	-	7	10	-

Kategorien: „Ohne MH“ – (beide) Eltern ohne Migrationshintergrund, „Mit MH“ – mindestens ein Elternteil mit Migrationshintergrund, „Deutsch“ – mindestens ein Elternteil mit deutscher Staatsangehörigkeit, „EU/EWR+CH“ – mindestens ein Elternteil mit entsprechender Staatsangehörigkeit/kein Elternteil Deutsche/r, „Nicht EU/EWR“ – (beide) Eltern Ausländer/innen aber nicht EU/EWR+CH.

* Auch Deutsche, die im Ausland geboren wurden. ** Höchste Bildung der Eltern (ISCED 2011): „Niedrig“ – Stufen 0-3, „Hoch“ – Stufen 5-8. *** Erwerbsbeteiligung „<50%“ – Paarfamilien < 40 Stunden, Alleinerziehendenfamilien < 20 Stunden.

Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Mikrozensus 2019; eigene Berechnungen

6.2 Sozio-oekonomisches Panel (SOEP)

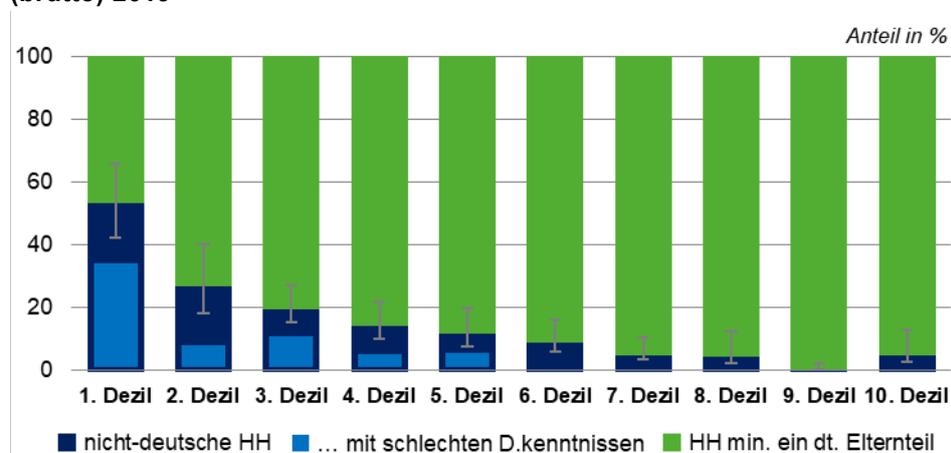
Das SOEP bietet den Vorteil, dass hier im Gegensatz zum Mikrozensus das verfügbare Haushaltseinkommen deutlich detaillierter abgefragt wird und auch als „Pre-Government-Income“, also vor Umverteilung durch den Staat durch Steuern, Abgaben und Transfers (brutto) vorliegt. Außerdem kann mit dem SOEP der Leistungsbezug in Abhängigkeit von erworbenen Deutschkenntnissen betrachtet werden. Die folgenden Auswertungen basieren auf den Daten des SOEP-Core für 2019.⁶⁴ Da für die Analysen Angaben aus dem Haushaltsfragebogen und, bei Paarfamilien, aus den Personenfragebögen beider Partner benötigt werden, kann knapp ein Drittel der Haushalte aufgrund von fehlenden Angaben nicht berücksichtigt werden, was zusätzlich zu den hohen Nonresponse-Raten der Haushalte (siehe Tab. 3) eine weitere Einschränkung der Repräsentativität der Auswertungen mit sich bringt.

6.2.1 Bedarfsabhängigkeit des Leistungsbezugs

Um ermessen zu können, inwieweit Familien mit Migrationshintergrund stärker als Familien ohne Migrationshintergrund auf Grundsicherungsleistungen angewiesen sind, betrachten wir im Folgenden die Einkommensverteilung. In Kapitel 2.4 wurden die unterschiedlichen Einkommenssituationen und Bedarfe als Grund für den unterschiedlichen Leistungsbezug diskutiert und darin auch die Erklärung für die deutlichen Unterschiede zwischen Familien mit und ohne Migrationshintergrund in Kapitel 6.1 gesehen. Mit den Daten des SOEP kann dies anschaulich dargestellt werden.

⁶⁴ Sozio-oekonomisches Panel (SOEP), Version 36 (SOEP-Core v36, EU-Edition). 2021. DOI: 10.5684/soep.core.v36eu inkl. der IAB-SOEP-Migrationsstichproben (M1, M2), DOI: 10.5684/soep.iab-soep-mig.2019 sowie der IAB-BAMF-SOEP-Befragung Geflüchteter (M3-M5), DOI: 10.5684/soep.iab-bamf-soep-mig.2019, Daten für das Jahr 2019.

Abb. 15: Familien nach Staatsangehörigkeit und Deutschkenntnissen der Eltern innerhalb der Dezile des bedarfsgewichteten Haushaltseinkommens (brutto) 2019



Quelle: SOEP-Core v36 EU-Edition; eigene Berechnungen, gewichtet, n=4530

Insgesamt hat den zugrundeliegenden Daten des SOEP zufolge in etwa 12 Prozent der Haushalte mit minderjährigen Kindern kein Elternteil die deutsche Staatsangehörigkeit. Betrachtet man den Anteil dieser nicht-deutschen Haushalte innerhalb der Dezile des bedarfsgewichteten⁶⁵ Haushaltseinkommens vor Steuern und Transfers, so zeigt sich ein deutliches Ungleichgewicht (vgl. Abb. 15). Innerhalb des ersten Dezils der Haushalte mit dem niedrigsten Einkommen (in diesem Fall: ganz ohne Einkommen) stellen die Familien ohne deutsche Staatsangehörigkeit die Mehrheit dar (54 %). Der Anteil der nichtdeutschen Haushalte nimmt von Dezil zu Dezil ab, bleibt aber bis einschließlich des fünften Dezils überdurchschnittlich hoch, das heißt, dass es in diesen Einkommensdezilen einen höheren Anteil nichtdeutscher Haushalte als in der Gesamtbevölkerung gibt. Dieser Befund weist auf eine deutliche Ungleichheit von Einkommen zu Ungunsten von ausländischen Familien hin. Erklären lässt sich dies zu einem gewissen Teil auch durch die schlechteren Sprachkompetenzen im Deutschen. Nichtdeutsche Familien ohne gute Deutschkenntnisse sind besonders häufig in den niedrigeren Einkommensdezilen vertreten.

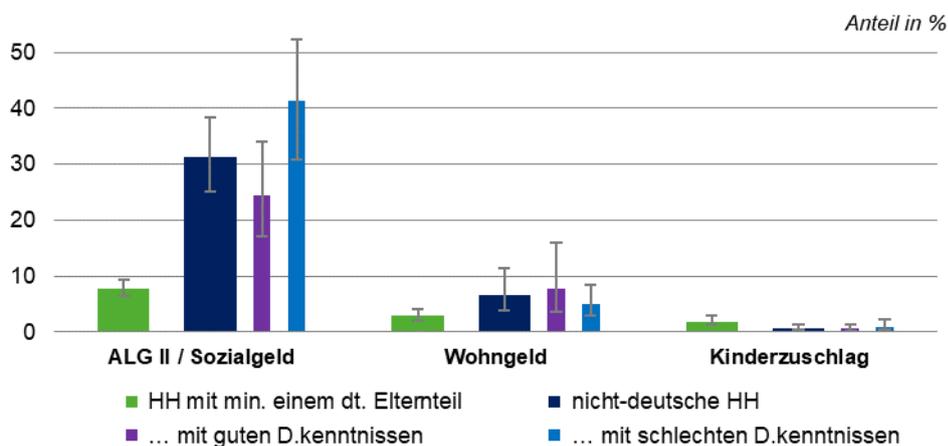
⁶⁵ Um das Einkommen zwischen unterschiedlich zusammengesetzten Haushalten vergleichen zu können, wird die modifizierte OECD-Skala angewandt (OECD 2013). Durch die gemeinsame Nutzung von Einrichtungsgegenständen und des Wohnraums werden Einsparungen erzielt, die dazu führen, dass für ein vergleichbares Wohlstandsniveau in größeren Haushalten ein geringerer Pro-Kopf-Bedarf besteht. Die Verwendung der modifizierten OECD-Skala zur Bedarfsgewichtung führt dazu, dass eine alleinstehende Person mit 1000 Euro Einkommen, eine alleinerziehende Person mit Kind und 1300 Euro Einkommen und eine Paarfamilie mit zwei Kindern und 2100 Euro Einkommen jeweils das gleiche Äquivalenzeinkommen haben. Normalerweise wird die Bedarfsgewichtung auf das Nettoeinkommen angewendet, um die Wohlstandsverteilung zu analysieren. Hier geht es jedoch um die Betrachtung der Ausgangslage vor staatlicher Umverteilung, die eine staatliche Einkommensumverteilung begründet.

6.2.2 Leistungsbezug und Sprachkenntnisse

Die Fragestellung zur Selbsteinschätzung der Sprachkompetenzen lautet „Wie gut können Sie die deutsche Sprache?“ und umfasst fünf Antwortkategorien von „sehr gut“ bis „gar nicht“. Als Familie mit (eher) schlechten Deutschkenntnissen zählen in den Auswertungen diejenigen Familien, in denen kein Elternteil im Sprechen, Schreiben und Lesen jeweils mindestens „gute“ Kenntnisse angibt.

Abbildung 16 zeigt, wie bereits die detaillierteren Auswertungen mit dem Mikrozensus, einen deutlich häufigeren Bezug von ALG II durch Familien (Alleinerziehenden- und Paarfamilien) ohne deutsche Staatsangehörigkeit der Eltern. Die oben gezeigte Ungleichheit des Haushaltseinkommens spiegelt sich hier wider. Gleiches gilt für die Unterschiede zwischen nichtdeutschen Haushalten mit guten und mit (eher) schlechten Deutschkenntnissen. Die Konfidenzintervalle indizieren dabei jedoch eine relativ große Unsicherheit der Ergebnisse. Beim Wohngeldbezug zeigt sich zwischen deutschen und ausländischen Familien ein ähnliches Bild. Betrachtet man ausländische Familien nach Sprachkompetenz, erhält man ein umgekehrtes Bild. Hier geben etwas mehr Familien mit guten Deutschkenntnissen an, dass sie Wohngeld beziehen. Dies kann u.a. daran liegen, dass sie eher das nötige Mindesteinkommen erreichen, das für den Wohngeldbezug vorausgesetzt wird, oder auch daran, dass sie die Leistung eher kennen und es ihnen leichter fällt, sie zu beantragen. Wie die Konfidenzintervalle zeigen, sind die Schätzungen, auch aufgrund der geringen Fallzahlen, mit so hohen Unsicherheiten behaftet, dass ein zufälliges Zustandekommen der Unterschiede nicht ausgeschlossen werden kann.

Abb. 16: Bezug bestimmter Sozialleistungen in Familien nach Staatsangehörigkeit und Deutschkenntnissen der Eltern 2019



Quelle: SOEP-Core v36 EU-Edition; eigene Berechnungen, gewichtet, n=3428/1102/514/588

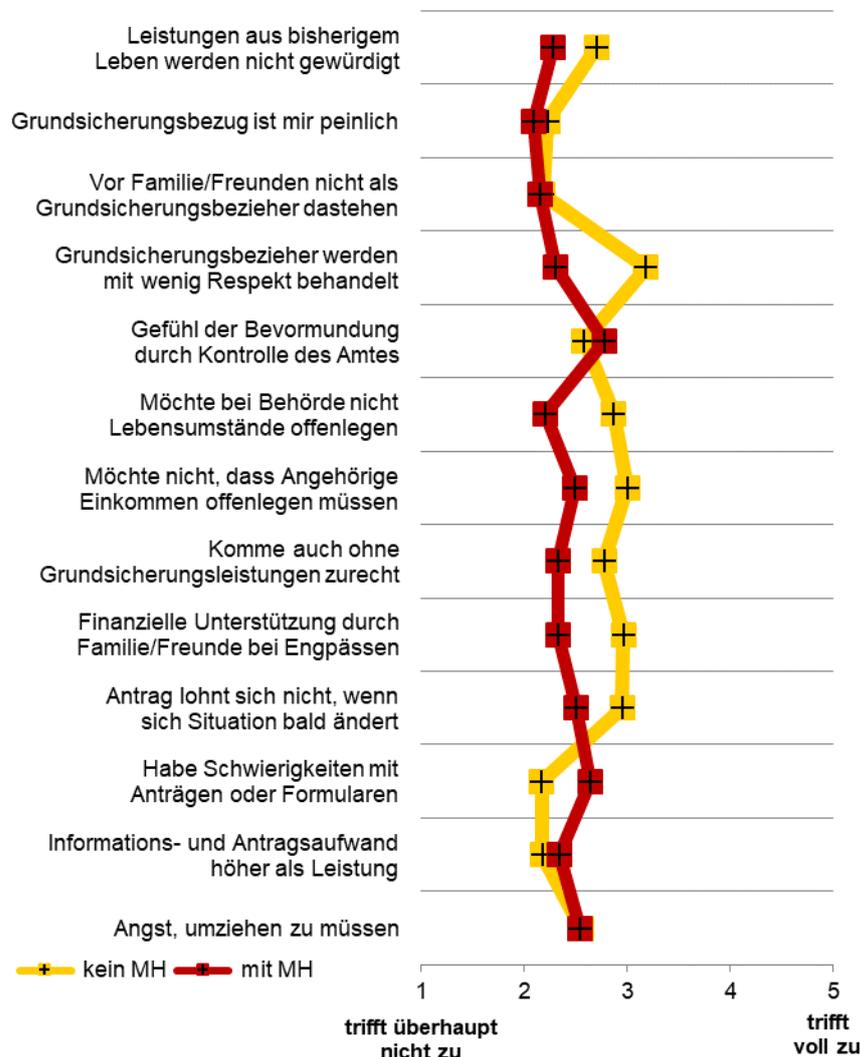
6.2.3 Sonderauswertung: Gründe der Nichtinanspruchnahme

Aufgrund des Mangels an quantitativen Daten zu den subjektiven Beweggründen für eine Nichtinanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen wurde von Leila Akremi und Felix Wilke (2020) ein Modul für die SOEP-Innovations-Stichprobe

(SOEP-IS)⁶⁶ entwickelt. Erste vorläufige Daten aus dem Befragungsjahr 2020 wurden im Rahmen des Projekts „Die Nichtinanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen. Welche Rolle spielt die soziale Einbettung?“ an der Ernst-Abbe-Hochschule Jena ausgewertet und veröffentlicht (Sielaff/Wilke 2022a). In diesem Modul wurden Niedrigeinkommensbeziehende mit einem Nettoäquivalenzeinkommens von bis zu 80 Prozent des Medianeinkommens u.a. gefragt, ob „es für Sie persönlich auch Gründe [gibt], die dagegensprechen, Grundsicherung in Anspruch zu nehmen?“ und sie konnten ihre Einschätzung zu verschiedenen Aussagen dazu auf einer Skala von 1 „Trifft überhaupt nicht zu“ bis 5 „Trifft voll zu“ abgeben. Es wurden sowohl Personen mit als auch ohne eigenen Grundsicherungsbezug befragt. Die Daten wurden auf Anfrage freundlicherweise von Prof. Dr. Felix Wilke nach Migrationshintergrund differenziert und uns zur Verfügung gestellt. Abbildung 17 zeigt die Mittelwerte der einzelnen Antwortkategorien.

⁶⁶ Die SOEP-IS (Richter/Schupp 2012) gehört nicht zum SOEP-Core, wird aber ähnlich und in Anlehnung an dieses erhoben. Hier können Experimente durchgeführt und nicht etablierte Fragemodule verwendet werden, ohne die strengeren Vorgaben des SOEP-Core an das Frageprogramm einzuhalten, die eine Vergleichbarkeit über die Zeit gewährleisten sollen.

Abb. 17: Subjektive Gründe für eine mögliche (fiktive) Nichtinanspruchnahme von Grundsicherung nach Migrationshintergrund 2020



Quelle: SOEP-IS; Berechnung Felix Wilke, n=210/70

Es zeigen sich im Mittel höhere Zustimmungswerte bei Befragten mit Migrationshintergrund zu Schwierigkeiten beim Stellen von Anträgen oder dem Ausfüllen von Formularen. Dieser Befund deutet auf sprachliche Barrieren hin. Im Verhältnis zu den allgemein niedrigeren Zustimmungswerten bei Befragten mit Migrationshintergrund ist der verhältnismäßig hohe Zustimmungswert zu einem (befürchteten) Bevormundungsgefühl durch die Kontrolle des Amtes auffällig. Fehlender Respekt (auch gegenüber der Lebensleistung), die Offenlegung der Lebensumstände und die Unterstützung durch die Familie als Alternative erhalten hingegen von Befragten ohne Migrationshintergrund höhere Zustimmungswerte.

6.3 Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS)

Mit dem Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS) lässt sich für das Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) die Anspruchsberechtigung (annähernd) identifizieren, was sonst bei kaum einer Leistung so gut möglich ist. Dies gelingt, da der Bezug bestimmter Sozialleistungen auch zur Beantragung von BuT-Leistungen berechtigt und der Bezug dieser Leistungen im PASS abgefragt wird. Bis 2014 (bzw. in reduziertem Umfang bis 2016) beinhaltete das PASS ein spezielles Modul zum BuT, in dem auch detailliert nach den Gründen für eine Nichtinanspruchnahme gefragt wurde. Das BuT ermöglicht es Haushalten, die ALG II, Sozialhilfe, Wohngeld, Kinderzuschlag oder Asylbewerberleistungen beziehen, zusätzliche Sach-, Dienst- oder Geldleistungen für ihre Kinder zu beantragen, die deren Teilhabemöglichkeiten und Bildungschancen verbessern sollen. Zu diesen Leistungen gehören das Mittagessen in Schule oder Kita, die Übernahme von Kosten für ein- und mehrtägige Kitaausflüge und Klassenfahrten, Schülerbeförderung, Vereinsmitgliedschaften, Schulmaterialien und Nachhilfe. Den folgenden Auswertungen liegen die Befragungsdaten aus 2014 zugrunde.⁶⁷ Es sollte bedacht werden, dass seitdem eine Reihe rechtlicher und administrativer Änderungen eingetreten sind, die das Ziel hatten, die Beantragung zu vereinfachen und damit die Leistung für mehr Kinder zu ermöglichen.

6.3.1 Anspruch, Bezug und Inanspruchnahme beim BuT

Die PASS-Daten zeigen, dass eine höhere Bezugsquote von Familien mit Migrationshintergrund⁶⁸ nicht auch eine höhere Inanspruchnahmequote bedeuten muss. Der Unterschied kann durch unterschiedliche Bedarfslagen und die damit einhergehenden Anspruchsberechtigungen erklärt werden. Abbildung 18 zeigt, dass in 2014 Haushalte ohne deutsche Staatsangehörigkeit mehr als dreimal so häufig für mindestens ein Kind mindestens eine BuT-Leistung bezogen haben als dies in Haushalten ohne Migrationshintergrund der Fall war (29 % vs. 9 %).⁶⁹ Dieses Verhältnis entspricht damit in etwa dem Verhältnis der Anteile an anspruchsberechtigten

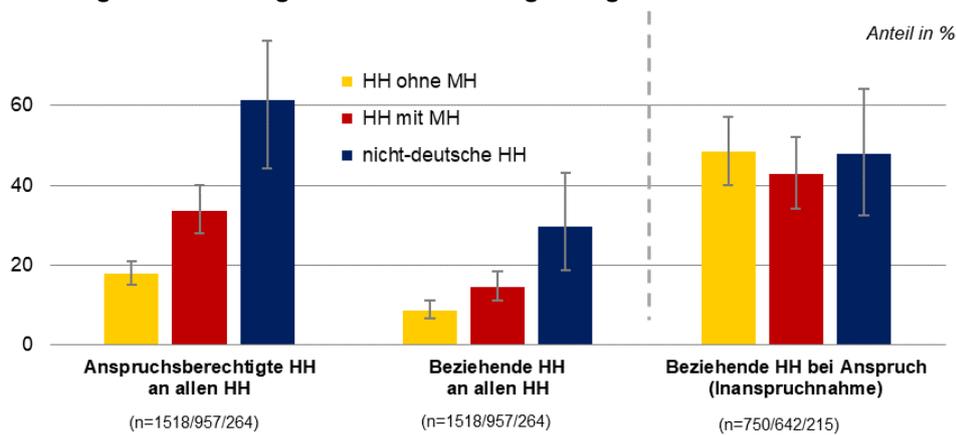
⁶⁷ Bähr, Sebastian/Beste, Jonas/Collischon, Matthias/Coban, Mustafa/Dummert, Sandra/Friedrich, Martin/Frodermann, Corinna/Gleiser, Patrick/Gundert, Stefanie/Malich, Sonja/Müller, Bettina/Schwarz, Stefan/Stegmaier, Jens/Teichler, Nils/Trappmann, Mark/Unger, Stefanie/Wenzig, Claudia/Berg, Marco/Cramer, Ralph/Dickmann, Christian/Gilberg, Reiner/Jesske, Birgit/Kleudgen, Martin: Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS) – Version 0620 v1. Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit (BA) im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). DOI: 10.5164/IAB.PASS-SUF0620.de.en.v1 – Der Datenzugang erfolgte über ein Scientific Use File, das über das Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zur Verfügung gestellt wurde.

⁶⁸ Wie in den vorhergehenden Kapiteln beschränken sich die Auswertungen auf Haushalte mit mindestens einem minderjährigen Kind. Familien mit Migrationshintergrund: mindestens ein erwachsenes Haushaltsmitglied mit Migrationshintergrund; nichtdeutsche Haushalte/Haushalte ohne deutsche Staatsangehörigkeit: kein erwachsenes Haushaltsmitglied besitzt eine deutsche Staatsangehörigkeit.

⁶⁹ Betrachtet wird der Zeitraum seit dem letzten Interview bzw. bei Neubefragten seit Januar 2013.

Haushalten zueinander (61 % vs. 18 %). Haushalte mit Migrationshintergrund insgesamt (mit und ohne deutsche Staatsangehörigkeit) liegen jeweils dazwischen (14 % Bezug; 34 % Anspruchsberechtigung). Entsprechend zeigt sich, was die Inanspruchnahmequoten angeht, kein signifikanter Unterschied zwischen Haushalten mit und ohne Migrationshintergrund sowie zwischen Haushalten ohne Migrationshintergrund und ohne deutsche Staatsangehörigkeit (Abb. 18, rechts).

Abb. 18: Anspruchsberechtigung, Bezug und Inanspruchnahme beim BuT nach Migrationshintergrund und Staatsangehörigkeit 2014



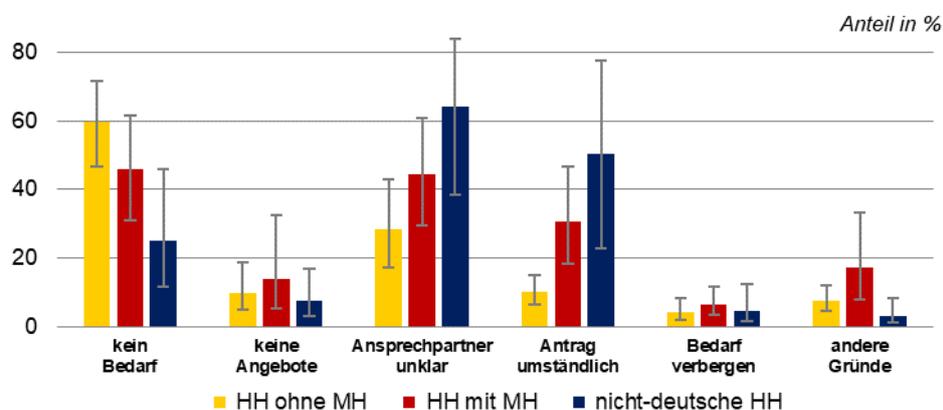
Quelle: FDZ IAB, Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS), Welle 8: 2014; eigene Berechnungen, gewichtet

6.3.2 Gründe der Nichtinanspruchnahme des BuT

Die im PASS als anspruchsberechtigt identifizierten Haushalte, die angaben, für kein Kind eine BuT-Leistung in Anspruch zu nehmen, wurden nach den Gründen hierfür gefragt. Es zeigen sich Unterschiede nach Migrationshintergrund, die jedoch nur für die Teilgruppe der Haushalte ohne deutsche Staatsangehörigkeit (knapp) signifikant sind. Die großen Konfidenzintervalle indizieren die große Unschärfe des Distinktionskriteriums Migrationshintergrund und die Unsicherheit der Schätzungen. Die Gruppenunterschiede sind aber insgesamt inhaltlich plausibel: Familien mit Migrationshintergrund erscheint das Antragsverfahren häufiger umständlich und es ist öfter unklar, an wen sie sich wenden müssen. Dies kann durch sprachliche Barrieren, geringere Behördenkompetenz und Unzulänglichkeiten auf Behörden-seite erklärt werden (vgl. Kap. 3.2.1). In Familien ohne Migrationshintergrund wird hingegen häufiger kein Bedarf für eine zusätzliche finanzielle Förderung gesehen. Der Wunsch, dass niemand erfahren soll, dass Hilfeleistungen des Staates bezogen werden, spielt demnach eine untergeordnete Rolle, ebenso das Fehlen förderfähiger Angebote. Zudem konnten die Befragten in einem offenen Antwortfeld weitere Gründe nennen. Zu den häufigsten Gründen, die nicht bereits vom Forschungsda-

tenzentrum des IAB den anderen Kategorien zugeordnet wurden, wurde am häufigsten genannt, dass das Angebot nicht bekannt oder das Kind noch zu jung für entsprechende Angebote sei.⁷⁰

Abb. 19: Gründe für die Nichtinanspruchnahme des BuT nach Migrationshintergrund und Staatsangehörigkeit 2014



Quelle: FDZ IAB, Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (PASS), Welle 8: 2014; eigene Berechnungen, gewichtet, n=294/291/98

Für eine detailliertere Auswertung des Moduls zum Bildungs- und Teilhabepaket im PASS sei auf den Evaluationsbericht zur Inanspruchnahme und Umsetzung des BuT im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) bzw. auf den Zwischenbericht verwiesen (Bartelheimer u.a. 2016; Bartelheimer u.a. 2015). Die Berichte befassen sich detailliert mit der Kenntnis des BuT und den Veränderungen über die Zeit sowie mit den einzelnen Teilleistungen, legen dabei jedoch keinen Schwerpunkt auf Auswertungen nach Migrationshintergrund.

Fazit

Insgesamt konnte in den Auswertungen mit den unterschiedlichen Datensätzen gezeigt werden, dass der unterschiedlich hohe Bezug von Sozialleistungen nach Migrationshintergrund je nach Leistung unterschiedlich ausfällt (Mikrozensus). Insbesondere bei den Grundsicherungsleistungen nach SGB II und SGB XII lässt sich ein deutlich höherer Bezug in Familien mit Migrationshintergrund feststellen. Bei anderen Leistungen wie Wohngeld oder Kinderzuschlag zeigt sich kein eindeutiges Bild. Erklärt werden können die unterschiedlichen Bezugsquoten durch eine unterschiedlich hohe Bedürftigkeit, zu der auch geringere sprachliche Kompetenzen beitragen können (SOEP). Ob bei gleicher Bedürftigkeit und gleichen rechtlichen Rahmenbedingungen auch noch eine unterschiedliche Inanspruchnahme zwischen Familien mit und ohne Migrationshintergrund vorliegt, kann durch die Auswertungen nicht geklärt werden. Die Auswertungen mit dem PASS liefern zumindest für das BuT keine Hinweise auf entsprechende Unterschiede.

⁷⁰ E-Mail-Auskunft des FDZ des IAB (Sandra Dummert) vom 7. Oktober 2022.

7 Fazit und Ausblick

Der vorliegende Bericht fasst die Ergebnisse einer Machbarkeitsstudie zusammen, mit der die Voraussetzungen für eine weitergehende Analyse migrationsspezifischer Barrieren der Inanspruchnahme monetärer Familienleistungen geprüft werden sollten. Das Projekt hatte das Ziel, den Literaturstand zu Umfang und Gründen der Nichtinanspruchnahme monetärer Leistungen durch Familien mit und ohne Migrationshintergrund zu sichten, das Potenzial bestehender Datensätze für weitere Analysen herauszuarbeiten sowie Ideen für anschlussfähige Studien zu entwickeln.

Das Thema ist politisch relevant, weil diejenigen, die Anspruch auf staatliche Leistungen haben, diese auch erhalten sollten. Das gebietet nicht nur die Gerechtigkeit. Wenn Menschen Leistungen, die ihnen zustehen, unfreiwillig nicht erhalten, gefährdet dies die Effizienz und Zielgenauigkeit der Familien- und Sozialpolitik. Die Nichtinanspruchnahme monetärer Leistungen stellt eine Herausforderung für den Sozialstaat dar, insbesondere wenn es um Ziele wie die Bekämpfung „verdeckter“ Armut und die Integration und Teilhabe zugewanderter Familien geht.

Die Sichtung der Literatur ergab, dass der **Wissensstand zur Forschungsfrage sehr begrenzt** ist: Die vorwiegend quantitativ ausgerichtete Forschung zur Nichtinanspruchnahme monetärer Leistungen konzentriert sich auf bedarfsgeprüfte Sozialleistungen und geht nur partiell auf Familienleistungen ein. Die Untersuchungseinheiten sind öfter Individuen oder Haushalte statt Familien und nur wenige Untersuchungen nehmen explizit Migrantinnen und Migranten in den Blick. Das Suchfeld für die Literatursuche wurde daher auf Forschungen zur Nichtinanspruchnahme bedarfsgeprüfter Sozialleistungen erweitert, einschließlich qualitativer und experimenteller Studien sowie theoretischer Modelle zur Erklärung der Nichtinanspruchnahme. Die so eingegrenzte Literatursuche, deren Ergebnisse in Kapitel 2 und 3 dargestellt wurden, ergab wichtige Hinweise auf Umfang und Gründe der Nichtinanspruchnahme monetärer Leistungen.

Ökonometrischen Analysen zufolge nehmen in Deutschland ein bis zwei Drittel der Menschen, die Anspruch auf Grundsicherungsleistungen (SGB II, SGB XII) haben, diese nicht in Anspruch. Bei Einzelleistungen wie z.B. dem Kinderzuschlag sind es bis zu 70 Prozent. Personen bzw. Haushalte mit Migrationshintergrund weisen mit Ausnahme von zugewanderten EU-Bürgerinnen und -Bürgern geringere Nichtinanspruchnahmeraten von Grundsicherungsleistungen auf als Personen bzw. Haushalte ohne Migrationshintergrund. Dies ist vor allem ihrer schlechteren Arbeitsmarktintegration (z.B. Verwertung ausländischer Qualifikationen, geringeres Lohnniveau, prekäre Beschäftigung) und ihrem entsprechend höheren Bedarf an (ggf. aufstockenden) existenzsichernden Leistungen geschuldet. Die überdurchschnittlich hohe Nichtinanspruchnahmerate von Bürgerinnen und Bürgern aus EU-Staaten, die Kerstin Bruckmeier und Jürgen Wiemers (2016) fanden, lässt sich der Autorin und dem Autor zufolge ebenfalls auf haushalts- und sozialstrukturelle Merkmale zurückführen. Sie ist demnach kein Indiz für einen häufigeren Verzicht auf Sozialleistungen. Wäre die Zusammensetzung migrantischer und nicht-migrantischer Haushalte rein hypothetisch gleich, gäbe es den vorliegenden Analysen zufolge keine Unterschiede der Inanspruchnahme. In vergleichbarer Lage nehmen also

Migrantinnen und Migranten nach bisherigen Erkenntnissen gleich häufig Sozialleistungen in Anspruch wie Personen ohne Migrationshintergrund. Allerdings sind die Analysen zum Umfang der Nichtinanspruchnahme aufgrund von Messfehlern mit Unsicherheiten behaftet. Zudem fehlen vertiefende Analysen für einzelne Migrantengruppen.

Die **Gründe für die Nichtinanspruchnahme monetärer Leistungen** sind komplex und lassen sich auf **vier Ebenen** verorten: auf der Ebene (1) der Individuen und Haushalte, (2) der Verwaltung, (3) der Leistungsgestaltung und (4) der Gesellschaft. Die Mehrzahl der Studien beschränkt sich auf eine der ersten beiden Ebenen. In ökonometrischen Studien werden die Determinanten des Leistungsbezugs auf der Individual- und Haushaltsebene untersucht; im Fokus steht die rationale Abwägung von Kosten und Nutzen der Inanspruchnahme. Ein Manko dabei ist, dass die Gründe der Nichtinanspruchnahme nicht direkt beobachtet, sondern mit Hilfe von Proxys ermittelt werden (vgl. Kap. 2.3). Qualitative Studien versuchen die lebensweltliche Logik der Nichtinanspruchnahme zu rekonstruieren oder nehmen ethnografisch oder multimethodisch die Hürden der Nichtinanspruchnahme auf Ebene der Verwaltung in den Blick (vgl. Kap. 3.2). Experimentelle Studien wiederum können Aufschluss über einzelne Wirkmechanismen von Interventionen geben (vgl. Kap. 4). Jedoch ist, ebenso wie bei qualitativen Studien, nicht immer klar, wie weit sich die Ergebnisse übertragen und verallgemeinern lassen. Daher erscheint es sinnvoll und wichtig, verschiedene Forschungsperspektiven miteinander zu verbinden (Mixed Methods).

Als Hauptgründe der Nichtinanspruchnahme monetärer Leistungen sind Unkenntnis, als gering erwartete finanzielle Vorteile, Sprach- und Verständigungsprobleme, Scham, geringes Vertrauen in den Staat, hohe bürokratische Hürden, die Komplexität des Sozialsystems, unzulängliche Verwaltungsabläufe und institutionelle Diskriminierungen zu nennen. Sie werden in unterschiedlichen Phasen des Inanspruchnahmeprozesses wirksam (vgl. Kap. 3.1). Es ist davon auszugehen, dass nicht alle Gründe für alle Leistungen und alle Personengruppen in gleicher Weise relevant sind. Hierzu liegen jedoch nur wenige belastbare Erkenntnisse vor. Ein weitgehend blinder Fleck sind regionale Unterschiede der Inanspruchnahme und Leistungsgewährung, die u.a. mit Unterschieden der kommunalen Verwaltungspraxis zusammenhängen. Theoretisch wäre es möglich, auf Basis von Surveydaten Regionalvariationen zu untersuchen. Faktisch ist hierfür jedoch die Datenqualität für die meisten Leistungen nicht ausreichend. Sinnvoller wäre hier die Kombination mit administrativen Daten.

Aus der internationalen Literatur lassen sich erste Hinweise auf **Ansätze zur Steigerung der Inanspruchnahme monetärer Leistungen** für Familien ableiten (vgl. Kap. 4). Erfolgversprechend erscheinen proaktive, digitale und automatisierte Antrags- und Bewilligungsverfahren. Allerdings bestehen auch hier gewisse Risiken, etwa, wenn individuelle Bedarfslagen nicht mehr hinreichend artikuliert werden können oder digitale Ausstattung und Kompetenzen sozial ungleich verteilt sind. Wichtig bleiben daher aufsuchende Beratung und Begleitung von Anspruchsberechtigten im Antragsprozess.

Die **Anforderungen an Surveydaten** zur Analyse der Nichtinanspruchnahme monetärer Leistungen wurden in Kapitel 5 ausführlich dargestellt. Dabei wurde deutlich, dass selbst auf Basis großer, qualitativ hochwertiger Surveys nur unter starken Annahmen Schätzungen der Nichtinanspruchnahme möglich sind, die allerdings, u.a. aufgrund verbleibender Datenunzulänglichkeiten, als Näherungen zu begreifen sind.

Zum einen gibt es **Limitierungen**, was die Repräsentativität und Zuverlässigkeit der Antworten angeht, wie sie bei Umfragedaten grundsätzlich – in unterschiedlicher Ausprägung – vorliegen. Ganz allgemein weisen Befragte mit Migrationshintergrund oder niedrigerem sozialem Status (oder beidem) eine geringere Befragungsbereitschaft auf, sodass die Repräsentativität eingeschränkt ist. Wie groß die entstehenden Verzerrungen sind, hängt davon ab, wie sehr die Teilnahmebereitschaft mit den interessierenden Merkmalen korreliert. Beim Thema (Nicht-)Inanspruchnahme ist ein sehr starker Zusammenhang zu erwarten (vgl. Kap. 5.1.1). Wer nicht gewillt oder in der Lage ist, mit Behörden Kontakt aufzunehmen und Anträge auszufüllen, wird vermutlich auch mit geringerer Wahrscheinlichkeit mit Interviewerinnen und Interviewern Kontakt haben und Fragebögen beantworten (wollen). Ähnliches gilt für die Zuverlässigkeit der Antworten (vgl. Kap. 5.1.2).

Zum anderen fehlen in den vorhandenen großen Surveys mit Anspruch auf Bevölkerungsrepräsentativität häufig die interessierenden Inhalte. Um die Nichtinanspruchnahme identifizieren zu können, ist die Information der Anspruchsberechtigung unabdingbar; hierfür sind detaillierte und zuverlässige Angaben u.a. zur Zusammensetzung des Haushalts sowie zu Einkommen, Vermögen und dem Bezug vorrangiger Leistungen nötig. Da die maximale Anzahl an Fragen begrenzt ist, verzichten klassische Mehrthemenbefragungen in der Regel auf eine allzu detaillierte Erfassung, da dies für die meisten Forschungsthemen nicht notwendig ist. Aber auch dort, wo die erforderlichen Angaben vorliegen, ist die Qualität der Daten aufgrund von Antwortausfällen und ungenauen Angaben oft eingeschränkt (vgl. Kap. 5.1.2). Dies erklärt auch die Bandbreite der in verschiedenen Studien ermittelten Nichtinanspruchnahmequoten von Grundsicherungsleistungen (vgl. Kap. 2.5). Hinzu kommt, dass die Faktoren, die zur Nichtinanspruchnahme führen, in der Regel nur indirekt erfasst werden können. So fehlt es vielfach an Fragen beispielsweise zum Wissen über vorhandene Leistungen, zur Entscheidungsfindung im Haushalt, zu administrativen Kompetenzen und persönlichen Erfahrungen mit Behörden, den Einstellungen gegenüber dem Sozialstaat oder den subjektiven Gründen für eine (Nicht-)Inanspruchnahme von Leistungen.

Die beschriebenen **Limitierungen erschweren sowohl die Schätzung zuverlässiger Nichtinanspruchnahmequoten als auch die Beforschung der zugrundeliegenden Mechanismen**. Bei letzteren, wo Repräsentativität nicht die zentrale Rolle spielt, wäre es jedoch möglich mit speziellen Fragemodulen, wie es sie auch in der Vergangenheit für das BuT im PASS (vgl. Kap. 6.3) oder zu subjektiven Nichtinanspruchnahmegründen im SOEP-IS (vgl. Kap. 6.2.3) gab, Teilfragestellungen zu beforschen. All das gilt jedoch hauptsächlich für die „großen“ Leistungen wie ALG II bzw. Bürgergeld und ggf. noch für Sozialhilfe, Wohngeld und Kinderzuschlag. Weitere Leistungen, wie bestimmte Mehrbedarfe, Zuzahlungsbefreiung der gesetzlichen Krankenversicherung, Kinderkranken- und Kinderpflegegeld und

insbesondere auch die nicht-bundeseinheitlichen Leistungen wie Sozialticket und andere (geldwerte) Vergünstigungen lassen sich kaum abbilden. Allein schon aufgrund der geringen Fallzahlen bei den Anspruchsberechtigten eignen sich allgemeine Bevölkerungsumfragen hier nicht. Dabei kann vermutet werden, dass die Nichtinanspruchnahme bei weniger bekannten Leistungen häufiger auftritt.

Lösungsoptionen. Neben der **Entwicklung geeigneter thematischer Module** insbesondere für diejenigen Surveys, die eine hohe Zahl an Personen mit Migrationshintergrund und mit niedrigerem sozialem Status befragen, wie etwa PASS oder SOEP, sollten auch spezielle **monothematische Umfragen** zur (Nicht-)Inanspruchnahme mit einer entsprechend zugeschnittenen Stichprobe angedacht werden. Auf diese Weise könnte auch das Problem angegangen werden, dass allgemeine Bevölkerungsumfragen die Ämterseite völlig ausklammern und nur Informationen über (potenziell) Nutzende liefern können.

Allen quantitativen Befragungen, sei es eine allgemeine Bevölkerungsumfrage oder eine spezielle, ist jedoch immanent, dass sie Themen und auch Antworten vorgeben oder zumindest stark eingrenzen. Annahmen der Forschenden werden überprüft und die Merkmale quantifiziert. Um Neues zu erfahren und Zusammenhänge, subjektive Erfahrungen und Lebensrealitäten zu rekonstruieren, eignen sich daher eher **qualitative Zugänge**. Diese können die quantitativen Ansätze ergänzen und bereichern und die Ergebnisse können wechselseitig aufeinander bezogen werden (Mixed Methods) (Bonin/Rinne 2022). Qualitative Forschung sollte dabei nicht nur explorativ eingesetzt werden, z.B. um standardisierte Befragungsinstrumente zu den Gründen der Nichtinanspruchnahme zu entwickeln, sondern auch explanativ zur Validierung, Erklärung und Vertiefung quantitativer Befunde. Beispielsweise wäre es sinnvoll, Personen, die in Mikrosimulationsstudien als leistungsberechtigt, aber nicht in Anspruch nehmend identifiziert wurden, näher zu befragen (Buslei u.a. 2019b), und sie ggf. mit Personen, die als nicht berechtigt, aber in Anspruch nehmend identifiziert wurden, zu kontrastieren. Dies könnte auch zur weiteren Aufklärung von Messfehlern beitragen.

Da speziell zu **Familien mit Migrationshintergrund** wenig Informationen vorliegen, wurden in Kapitel 6 **eigene Datenauswertungen zum Bezug von Sozial- und Familienleistungen** vorgestellt. Auf Basis des Mikrozensus 2019 konnte gezeigt werden, dass die Nutzung verschiedener Sozialleistungen nach Migrationshintergrund und Staatsangehörigkeit je nach Leistung unterschiedlich ausfällt. Unterschiede können nur bei verbreiteten Leistungen wie ALG II, Sozialgeld oder Sozialhilfe gezeigt werden, während bei Wohngeld und Kinderzuschlag die Nutzungsquoten in allen Gruppen ähnlich gering ausfallen. Basierend auf den SOEP-Daten konnte hingegen die Aussage plausibilisiert werden, dass nichtdeutsche Haushalte und solche mit geringen Sprachkenntnissen tendenziell eine hohe Bedürftigkeit aufweisen. Die Fragemodule zu BuT-Leistungen im PASS sowie zum (fiktiven) Grundversicherungsbezug im SOEP-IS ergaben einige Hinweise zu den subjektiven Gründen der Nichtinanspruchnahme der Leistungen. Beispielsweise zeigte sich, dass Personen und Haushalte mit Migrationshintergrund häufiger Probleme mit Antragsformularen bekunden als Personen und Haushalte ohne Migrationshintergrund und (beim BuT) auch häufiger einen klaren Ansprechpartner vermissen. Allerdings gab

auch ein hoher Anteil der Befragten „andere Gründe“ an, was darauf hindeutet, dass die vorgegebenen Antwortkategorien nicht erschöpfend sind.

Empfehlung. Aus den genannten Gründen erscheint die Auswertung bestehender Surveydaten zum Zwecke weiterer Forschungen zu Hürden der Inanspruchnahme monetärer Leistungen aktuell nicht lohnenswert. Insbesondere mit Blick auf die geplante Einführung einer Kindergrundsicherung in Deutschland bieten **qualitative Untersuchungen** gezieltere Informationen über verschiedene potenzielle Hindernisse, sowohl auf der individuellen Ebene als auch auf der Verwaltungsebene. Einzelne Aspekte angedachter Verfahrenswege könnten mit Personen aus verschiedenen Zielgruppen diskutiert werden, um potenzielle Fallstricke zu identifizieren. Sinnvoll wäre etwa eine **Begleitforschung zur Nutzung digitaler Antragsverfahren** und ihrer Folgen für die Interaktion zwischen Antragstellenden und Verwaltung. Darüber hinaus bietet es sich an, **Vor- und Nachteile verschiedener Wege zur besseren Information** von potenziell Anspruchsberechtigten und Beratungsfachkräften zu eruieren. Dazu zählen beispielsweise Erfahrungen mit dem Einsatz von Take-up Agents oder mit Mailings.

Eine vielversprechende Option wären **experimentelle Designs**, die – nach dem Vorbild der Studie von Bhargava und Manoli (2015) – die Wirkung einer optimierten Ausstattung der Zielgruppe mit Informationen zur Maßnahme, zu deren individuellem Nutzen und zum Prozess der Beantragung auf die Nutzungs- oder Inanspruchnahmewahrscheinlichkeit der Leistung in einem Kontrollgruppendesign untersuchen (sogenannte Informationale Treatments). Diese kausalanalytischen Designs bieten sich grundsätzlich für verschiedene Antragsleistungen an, beispielsweise zum noch unzureichend bekannten Kinderzuschlag, aber perspektivisch auch für die Kindergrundsicherung.

8 Literaturverzeichnis

- Adam, Christian/Fernández-i-Marín, Xavier/James, Oliver/Manatschal, Anita/Rapp, Carolin/Thomann, Eva (2021): Differential discrimination against mobile EU citizens: experimental evidence from bureaucratic choice settings. In: *Journal of European Public Policy*, 28. Jg., H. 5, S. 742–760
- Akreimi, Leila/Wilke, Felix (2020): Attitudes towards means-tested benefits and reasons for non-take-up - new question module for the Innovation Sample of the German Socioeconomic Panel (SOEP-IS). Berlin
- Alisch, Monika (2018): Sozialräumliche Segregation: Ursachen und Folgen. In: Huster, Ernst-Ulrich/Boeckh, Jürgen/Mogge-Grotjahn, Hildegard (Hrsg.): *Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung*. 3. Aufl. Wiesbaden, S. 503–522
- Almeida, Vanda/Poli, Silvia de/Hernández, Adrián (2022): The effectiveness of Minimum Income schemes in the EU. European Commission, Joint Research Centre (JRC). Seville, Spain
- Amaro Foro e.V. (2019): 5 Jahre Dokumentationsstelle Antiziganismus. Ein Rückblick. Berlin
- Andersen, Ronald M. (1995): Revisiting the Behavioral Model and Access to Medical Care: Does it Matter? In: *Journal of Health and Social Behavior*, 36. Jg., H. 1, S. 1–10
- Andersen, Ronald M./Davidson, Pamela L. (2007): Improving access to care in America. Individual and contextual indicators. In: Andersen, Ronald M./Rice, Thomas H./Kominiski, Gerald F. (Hrsg.): *Changing the U.S. health care system: Key issues in health services policy and management*. 3rd edition. San Francisco, S. 3–31
- Andersen, Ronald M./Davidson, Pamela L./Baumeister, Sebastian E. (2014): Improving access to care. In: Kominiski, Gerald F. (Hrsg.): *Changing the U.S. health care system. Key issues in health services policy and management*. 4th edition. San Francisco, S. 33–69
- Andersen, Simon Calmar/Guul, Thorbjørn Sejr (2019): Reducing Minority Discrimination at the Front Line—Combined Survey and Field Experimental Evidence. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 29. Jg., H. 3, S. 429–444
- Anne, Denis/Chareyron, Sylvain (2017): Une analyse spatiale du non-recours aux dispositifs sociaux. In: *Revue d'économie politique*, Bd. 127, H. 2, S. 227–253
- Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hrsg.) (2016): Diskriminierungsrisiken für Geflüchtete in Deutschland. Eine Bestandsaufnahme der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Berlin
- Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hrsg.) (2017): *Handbuch "Rechtlicher Diskriminierungsschutz"*. 3. Aufl. Berlin
- Archambault, Judith/Côté, Dominique/Raynault, Marie-France (2020): Early Childhood Education and Care Access for Children from Disadvantaged Backgrounds: Using a Framework to Guide Intervention. In: *Early Childhood Education Journal*, 48. Jg., H. 3, S. 345–352
- Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung (2022): *Bildung in Deutschland 2022. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zum Bildungspersonal*. Bielefeld
- Baas, Timo (2019): Unionsbürgerinnen und -bürger in Deutschland. Eine Übersichtsstudie zu Vorteilen und Herausforderungen bei der Inanspruchnahme der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Berlin
- Babitsch, Birgit/Gohl, Daniela/Lengerke, Thomas von (2012): Re-revisiting Andersen's Behavioral Model of Health Services Use: a systematic review of studies from 1998–2011. In: *GMS Psycho-Social-Medicine*, 9. Jg., Doc11
- Bachmann, Ronald/Hertweck, Friederike/Kamb, Rebecca/Lehner, Judith/Niederstadt, Malte/Rulff, Christian (2021): *Digitale Kompetenzen in Deutschland - eine Bestandsaufnahme*. RWI Materialien, No. 150. Essen
- Bargain, Olivier/Immervoll, Herwig/Viitamäki, Heikki (2012): No claim, no pain. Measuring the non-take-up of social assistance using register data. In: *The Journal of Economic Inequality*, 10. Jg., H. 3, S. 375–395
- Barr, Andrew/Eggleston, Jonathan/Smith, Alexander A. (2022): Investing in Infants: The Lasting Effects of Cash Transfers to New Families. In: *The Quarterly Journal of Economics*, Bd. 137, H. 4, S. 1–46
- Bartelheimer, Peter/Henke, Jutta/Kaps, Petra/Kotlenga, Sandra/Marquadsen, Kai/Nägele, Barbara/Wagner, Alexandra/Achatz, Juliane/Wenzig, Claudia (2016): *Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe. Schlussbericht*. Göttingen, Nürnberg
- Bartelheimer, Peter/Henke, Jutta/Kaps, Petra/Kotlenga, Sandra/Marquadsen, Kai/Nägele, Barbara/Pagels, Nils/Steckbauer, Jana/Thüring, Marleen/Wagner, Alexandra/Achatz, Juliane/Wenzig, Claudia/Wulf, Helmut/Gonsior, Annegret/Schrinkel, Fabienne/Baumgärtner, Luisa/Bitz, Ansgar (2015): *Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe. Zweiter Zwischenbericht*. Göttingen, Nürnberg, Bonn
- Bauer, Ullrich (2005): *Das Präventionsdilemma. Potenziale schulischer Kompetenzförderung im Spiegel sozialer Polarisierung*. Wiesbaden
- Beblo, Miriam/Becker, Dennis/Grotluschen, Anke (2023): Wer macht den Papierkram? Die Rolle von Literalität, finanzieller Kompetenz und Geschlecht bei der administrativen Aufgabenteilung im Haushalt. Akzeptiert für die Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Themenschwerpunkt: Leben mit geringer Literalität – LEO 2018 revisited

- Becker, Irene/Hauser, Richard (2003): Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen (Dunkelzifferstudie). Endbericht zur Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung. Frankfurt/Main
- Becker, Irene/Hauser, Richard (2012): Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag: Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge. WSI-Diskussionspapier Nr. 180. Düsseldorf
- Behrendt, Max/Fabiańczyk, Emilia/Kraußlach, Marianne (2020): V. Barrieren beim Zugang zu Angeboten der Jobcenter und Arbeitsagenturen. In: Pfeffer-Hoffmann, Christian (Hrsg.): EU-Zugewanderte bei Jobcentern und Arbeitsagenturen. Herausforderungen und Potenziale beim Zugang zu Angeboten der Berliner Arbeitsverwaltung. Berlin, S. 85–131
- Bennett, Fran/Sutherland, Holly (2011): The importance of independent income: understanding the role of non-means-tested earnings replacement benefits. ISE Working Paper No. 2011-09. Colchester, Essex, UK
- Berg, Marco/Cramer, Ralph/Dickmann, Christian/Gilberg, Rainer/Jesske, Birgit/Kleudgen, Martin/Beste, Jonas/Dummert, Sandra/Frodermann, Corinna/Wenzig, Claudia/Trappmann, Mark/Bähr, Sebastian/Collischon, Matthias/Coban, Mustafa/Friedrich, Martin/Gleiser, Patrick/Gundert, Stefanie/Malich, Sonja/Müller, Bettina/Schwarz, Stefan/Stegmaier, Jens/Teichler, Nils/Unger, Stefanie (2022): Codebook and Documentation of the Panel Study 'Labour Market and Social Security' (PASS). Datenreport Wave 14. FDZ-Datenreport 14/2021. Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit (BA) im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2023): Policy Brief: Warum existenzsichernde Leistungen für Kinder und Jugendliche für eine Kindergrundsicherung neu zu bestimmen sind und wie es gehen kann. Gütersloh
- Bertrand, Marianne/Luttmer, Erzo F. P./Mullainathan, Sendhil (2000): Network Effects and Welfare Cultures. In: The Quarterly Journal of Economics, Bd. 115, H. 3, S. 1019–1055
- Bertrand, Marianne/Mullainathan, Sendhil/Shafir, Eldar (2006): Behavioral Economics and Marketing in Aid of Decision Making among the Poor. In: Journal of Public Policy & Marketing, 25. Jg., H. 1, S. 8–23
- Bhargava, Saurabh/Manoli, Dayanand (2015): Psychological Frictions and the Incomplete Take-Up of Social Benefits: Evidence from an IRS Field Experiment. In: American Economic Review, Bd. 105, H. 11, S. 3489–3529
- Biddle, Louise/Menold, Natalja/Bentner, Martina/Nöst, Stefan/Jahn, Rosa/Ziegler, Sandra/Bozorgmehr, Kayvan (2019): Health monitoring among asylum seekers and refugees: a state-wide, cross-sectional, population-based study in Germany. In: Emerging Themes in Epidemiology, 16. Jg., Art. 3
- Blank, Florian (2022): Grundsicherung für alle Bedürftigen? Die Stellung von Ausländer:innen im System der Grundsicherung. In: Blank, Florian/Schäfer, Claus/Spannagel, Dorothee (Hrsg.): Grundsicherung weiterdenken. Bielefeld, S. 85–105
- Blank, Rebecca M./Ruggles, Patricia (1993): When Do Women Use ADFC & Food Stamps? The Dynamics of Eligibility vs. Participation. NBER Working Paper No. 4429. Cambridge, MA
- Blomberg, Helena/Kroll, Christian (2020): For Better and for Worse? On the Transformation of the Finnish Social Assistance Scheme. In: Social Work & Society, 18. Jg., H. 1
- Blömer, Maximilian (2022): Wie wirkt das Teilhabegeld und was kostet es? Simulationsrechnungen für ein Kindergrundsicherungsmodell. Hrsg. von der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh
- Blömer, Maximilian/Bonin, Holger/Stichnoth, Holger (2016): Evaluation von Reformoptionen für eine verbesserte materielle Absicherung von Kindern. Endbericht. Mannheim
- Blömer, Maximilian/Litsche, Simon/Peichl, Andreas (2021): Gutachten zum Reformvorschlag „Kindergrundsicherung“. Studie im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen. ifo Forschungsbericht Nr. 124. München
- Blundell, Richard/Fry, Vanessa/Walker, Ian (1988): Modelling the take-up of means-tested benefits: the case of housing benefits in the United Kingdom. In: The Economic Journal, Bd. 98, H. 390, S. 58–74
- Bogner, Kathrin/Landrock, Uta (2015): Antworttendenzen in standardisierten Umfragen. Mannheim
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine/Heuberger, Moritz/Marienfeldt, Justine (2022): Bürgernahe Verwaltung digital? I-Kfz und digitaler Kombiantrag Elternleistungen im Praxistest. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn
- Boll, Christina (2021): Soziale Disparitäten bei der Nutzung familienbezogener sozialer Infrastruktur. München
- Boll, Christina/Castiglioni, Laura/Eichhorn, Thomas/Nikolka, Till/Zollner, Corinna (2022): Arbeitsmarktintegration von Müttern mit Migrationshintergrund - Analyse der Maßnahmenerefolge des Bundesprogramms „Stark im Beruf“. München
- Bonin, Holger (2020): Stellungnahme zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen - BT-Drucksache 19/1854 - und zum Antrag der Fraktion DIE LINKE Kinderarmut überwinden, Kindergrundsicherung einführen - BT-Drucksache 19/17768. Deutscher Bundestag, Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Ausschussdrucksache 19(13)84h. Berlin
- Bonin, Holger/Rinne, Ulf (2022): Dokumentation des wissenschaftlichen Workshops „Forschungsfragen für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung“. Kurzexpertise im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. IZA Research Report No. 128. Bonn
- Bonin, Holger/Sommer, Eric/Stichnoth, Holger/Buhlmann, Florian (2018a): Arbeitsangebotseffekte einer Reform des Kinderzuschlags. IZA Research Report No. 85. Bonn

- Bonin, Holger/Camarero Garcia, Sebastian/Lay, Max/Liu, Vivien/Neisser, Carina/Ody, Margard/Riedel, Lukas/Stichnoth, Holger/Ungerer, Martin/Wehrhöfer, Nils (2018b): Machbarkeitsstudie und Ableitung von Forschungsfragen zu Bedeutung, Inanspruchnahme und Verteilungswirkungen von gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen. Endbericht. Hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin
- Bonin, Holger/Eichhorst, Werner/Krause-Pilatus, Annabelle/Rinne, Ulf (2021): Wirtschaftliche Auswirkungen der Corona-Pandemie auf private Haushalte. Kurzexpertise im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Bonn
- Bradshaw, Jonathan/Richardson, Dominic (2007): Spatial Variations in the Take-Up of Means-Tested Benefits. Hrsg. vom Department for Communities and Local Government. London, UK
- Braun, Bernhard/Reiners, Hartmut/Rosenwirth, Melanie/Schlette, Sophia (2006): Anreize zur Verhaltenssteuerung im Gesundheitswesen Effekte bei Versicherten und Leistungsanbietern. Chartbook. Hrsg. von der Bertelsmann Stiftung und der Universität Bremen. Gütersloh
- Brewer, Mike/Etheridge, Ben/O'Dea, Cormac (2017): Why are Households that Report the Lowest Incomes So Well-off? In: *The Economic Journal*, Bd. 127, H. 605, F24-F49
- Brücker, Herbert/Rother, Nina/Schupp, Jürgen/Böhm, Axel (Hrsg.) (2018): IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten 2016: Studiendesign, Feldergebnisse sowie Analysen zu schulischer wie beruflicher Qualifikation, Sprachkenntnissen sowie kognitiven Potenzialen. [Korrigierte Fassung vom 20. Februar 2018]. DIW Berlin: Politikberatung kompakt 123. Berlin
- Brücker, Herbert/Kroh, Martin/Bartsch, Simone/Goebel, Jan/Kühne, Simon/Liebau, Elisabeth/Trübswetter, Parvati/Tucci, Ingrid/Schupp, Jürgen (2014): The new IAB-SOEP Migration Sample: an introduction into the methodology and the contents. SOEP Survey Papers 216. Berlin
- Bruckmeier, Kerstin/Wiemers, Jürgen (2011): A new targeting - a new take-up? Non-take-up of social assistance in Germany after social policy reforms. IAB Discussion Paper 10/2011. Nürnberg
- Bruckmeier, Kerstin/Wiemers, Jürgen (2016): Differences in welfare take-up between immigrants and natives. A microsimulation study. IAB Discussion Paper 8/2016. Nürnberg
- Bruckmeier, Kerstin/Wiemers, Jürgen (2018): Benefit Take-Up and Labor Supply Incentives of Interdependent Means-Tested Benefit Programs for Low-Income Households. In: *Comparative Economic Studies*, 60. Jg., H. 4, S. 583–604
- Bruckmeier, Kerstin/Wiemers, Jürgen (2022): Neuregelung der Hinzuverdienstmöglichkeiten für Transferbeziehende: keine leichte Aufgabe. In: *Wirtschaftsdienst*, 102. Jg., H. 2, S. 90–94
- Bruckmeier, Kerstin/d'Andria, Diego/Wiemers, Jürgen (2022): Universal, targeted or both: Effects of different child support policies on labour supply and poverty - A simulation study. IAB Discussion Paper 06/2022. Nürnberg
- Bruckmeier, Kerstin/Mühlhan, Jannek/Wiemers, Jürgen (2018): Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich stärken. Ansätze zur Reform von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag. IAB-Forschungsbericht 9/2018. Nürnberg
- Bruckmeier, Kerstin/Riphahn, Regina T./Wiemers, Jürgen (2021): Misreporting of program take-up in survey data and its consequences for measuring non-take-up: new evidence from linked administrative and survey data. In: *Empirical Economics*, 61. Jg., H. 3, S. 1567–1616
- Bruckmeier, Kerstin/Pauser, Johannes/Riphahn, Regina T./Walwei, Ulrich/Wiemers, Jürgen (2013): Mikroanalytische Untersuchung zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008. Simulationsrechnungen für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Endbericht. Nürnberg
- Brussig, Martin/Frings, Dorothee/Kirsch, Johannes (2019): Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Erstellt im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. 2. Aufl. Berlin
- Buddeberg, Klaus (2020): Literalität, finanzbezogene Praktiken und Grundkompetenzen. In: Grotlüschen, Anke/Buddeberg, Klaus (Hrsg.): *LEO 2018. Leben mit geringer Literalität*. Bielefeld, S. 227–254
- Buddeberg, Klaus/Grotlüschen, Anke (2020): Literalität, digitale Praktiken und Grundkompetenzen. In: Grotlüschen, Anke/Buddeberg, Klaus (Hrsg.): *LEO 2018. Leben mit geringer Literalität*. Bielefeld, S. 197–225
- Buffat, Aurélien (2015): Street-Level Bureaucracy and E-Government. In: *Public Management Review*, 17. Jg., H. 1, S. 149–161
- Bujard, Martin/Diehl, Claudia/Kreyenfeld, Michaela/Leyendecker, Birgit/Spieß, C. Katharina (2020): Geflüchtete, Familien und ihre Kinder. Warum der Blick auf die Familien und die Kindertagesbetreuung entscheidend ist. In: *Sozialer Fortschritt*, 69. Jg., H. 8-9, S. 561–577
- Bujard, Otter/Lange, Ulrich (1978): Theorie und Praxis der Sozialhilfe. Zur Situation der einkommensschwachen alten Menschen. Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz
- Bundesagentur für Arbeit (2020): Entwicklungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende 2005 bis 2019. Nürnberg. <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Statistiken/Fachstatistiken/Grundsicherung-fuer-Arbeitsuchende-SGBII/Generische-Publikationen/Booklet-Grusi.pdf> (29.11.2022)
- Bundesagentur für Arbeit (2021a): 14. Übersetzungsdienste und Kommunikationshilfen (Stand: September 2021). In: Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.): *Handbuch Innerer Dienstbetrieb*. Nürnberg
- Bundesagentur für Arbeit, Statistik (Hrsg.) (2021b): Grundlagen: Methodenbericht. Bildung und Teilhabe – Jährliche Berichterstattung über Anwesenheitsgesamtheiten. (2. Fassung vom Juni 2021). Nürnberg

- Bundesagentur für Arbeit, Statistik (Hrsg.) (2022a): SGB II-Hilfequoten (Monats- und Jahreszahlen). Datenstand: Oktober 2022. Nürnberg
- Bundesagentur für Arbeit, Statistik (Hrsg.) (2022b): Tabellen: Bildung und Teilhabe (Zeitreihe Jahreszahlen). Erstellungsdatum: 20.05.2022. Nürnberg
- Bundesagentur für Arbeit, Zentrale (Hrsg.) (2022c): Bekämpfung von Leistungsmissbrauch im SGB II - Jahresbilanz 2021. Nürnberg
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) (Hrsg.) (2022): Erreichbarkeit von Jobcentern und Arbeitsagenturen für Hilfesuchende – Ergebnisse einer Umfrage der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW). Berlin
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Hrsg.) (2009): Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Abschlussbericht - Hauptband. Bonn
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Hrsg.) (2023): Die Leistungen des Bildungspakets. https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Grundsicherung-Buergergeld/Bildungspaket/Leistungen/leistungen-bildungspaket_art.html (20.01.2023)
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.) (2016): Familien mit Migrationshintergrund: Analysen zur Lebenssituation, Erwerbsbeteiligung und Vereinbarkeit von Familie und Beruf. 2., aktualisierte und überarbeitete Auflage. Berlin
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.) (2021): Neunter Familienbericht. Elternsein in Deutschland. Deutscher Bundestag, Drucksache 19/27200. Berlin
- Bundeszentralamt für Steuern (Hrsg.) (2022): Dienstanweisung zum Kindergeld nach dem Einkommensteuergesetz (DA-KG). Stand 2022. Bonn
- Buslei, Hermann/Geyer, Johannes/Haas, Peter/Harnisch, Michelle (2019a): Starke Nichtinanspruchnahme von Grundsicherung deutet auf hohe verdeckte Altersarmut. In: DIW Wochenbericht, 86. Jg., H. 49, S. 909–917
- Buslei, Hermann/Geyer, Johannes/Haas, Peter/Harnisch, Michelle (2019b): Wer bezieht Grundsicherung im Alter? - Eine empirische Analyse der Nichtinanspruchnahme. Abschlussbericht. In: FNA-Journal, H. 4/2019
- Calahorrano, Lena/Stöwhase, Sven (2021): Kindergarten for Free?! Empirical Evidence on the Utilization of Income Tax Deductions for Child Care Expenses. In: CESifo Economic Studies, 67. Jg., H. 2, S. 129–154
- Castronova, Edward J./Kayser, Hilke/Frick, Joachim R./Wagner, Gert G. (2001): Immigrants, Natives and Social Assistance: Comparable Take-Up under Comparable Circumstances. In: International Migration Review, 35. Jg., H. 3, S. 726–748
- Celhay, Pablo/Meyer, Bruce D./Mittag, Nikolas (2021): Errors in Reporting and Imputation of Government Benefits and Their Implications. IZA Discussion Paper No. 14396. Bonn
- Celhay, Pablo/Meyer, Bruce D./Mittag, Nikolas (2022): What Leads to Measurement Errors? Evidence from Reports of Program Participation in Three Surveys. IZA Discussion Paper No. 14995. Bonn
- Chareyron, Sylvain/Gray, David/L'Horty, Yannick (2018): Raising Take-Up of Social Assistance Benefits through a Simple Mailing: Evidence from a French Field Experiment. In: Revue d'économie politique, Bd. 128, H. 5, S. 777–805
- Chassé, Karl August (2017): Kinderarmut als Kindeswohlgefährdung? In: Widersprüche: Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich, 37. Jg., H. 146, S. 57–69
- CIO Bund (2023): Registermodernisierung und Once-Only-Prinzip. <https://www.cio.bund.de/Webs/CIO/DE/-digitale-loesungen/digitale-verwaltung/registermodernisierung/registermodernisierung-node.html> (27.01.2023)
- Classen, Georg (2022): Das Asylbewerberleistungsgesetz – Einschränkungen des Grundrechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum für Geflüchtete. Bedarfsdeckung und Regelsätze nach Asylbewerberleistungsgesetz, Hartz IV und Bürgergeldgesetz. Hrsg. vom Förderverein PRO ASYL e.V. und dem Flüchtlingsrat Berlin e.V. Frankfurt am Main, Berlin
- Cooper, Kerris/Stewart, Kitty (2013): Does Money Affect Children's Outcomes? A Systematic Review. Joseph Rountree Foundation. London
- Cooper, Kerris/Stewart, Kitty (2021): Does Household Income Affect children's Outcomes? A Systematic Review of the Evidence. In: Child Indicators Research, 14. Jg., H. 3, S. 981–1005
- Currie, Janet (2004): The Take-Up of Social Benefits. IZA Discussion Paper No. 1103. Bonn
- De Schutter, Olivier (2022): Non-take-up of rights in the context of social protection. Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Olivier De Schutter. UN General Assembly, Human Rights Council, Fiftieth Session, 13 June-8 July 2022. UN Doc. A/HRC/50/38
- Dearing, Eric/Taylor, Beck A. (2007): Home improvements: Within-family associations between income and the quality of children's home environments. In: Journal of Applied Developmental Psychology, 28. Jg., H. 5-6, S. 427–444
- Department for Work and Pensions (DWP) (2020): Income-related benefits: estimates of take-up: financial year 2017 to 2018. <https://www.gov.uk/government/statistics/income-related-benefits-estimates-of-take-up-financial-year-2017-to-2018> (02.12.2022)

- Department for Work and Pensions (DWP) (2022): Income-related benefits: estimates of take-up: financial year 2019 to 2020. <https://www.gov.uk/government/statistics/income-related-benefits-estimates-of-take-up-financial-year-2019-to-2020> (02.12.2022)
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2021): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Pascal Kober, Michael Theurer, Jens Bееck, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/30860 – Inanspruchnahme der Leistungen im Bildungs- und Teilhabepaket. Drucksache 19/31398. Berlin
- Deutscher Bundestag, Unterabteilung Europa (2020): Unionsrechtlicher Rahmen für nationale Gestaltungsspielräume zur Begrenzung der Zuwanderung aus anderen Mitgliedstaaten. Ausarbeitung. PE 6 - 3000 - 004/20. Berlin
- Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (Hrsg.) (2014): Zugang zu Kindergeldleistungen für EU-Zuwanderinnen und EU-Zuwanderer in Deutschland. Hinweise für die Beratungspraxis. Berlin
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.) (2020): Vierte Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe. Berlin
- Diekmann, Daniel/Fereidooni, Karim (2019): Diskriminierungs- und Rassismuserfahrungen geflüchteter Menschen in Deutschland: Ein Forschungsüberblick. In: Zeitschrift für Flüchtlingsforschung, 3. Jg., H. 2, S. 343–360
- Döring, Matthias/Löbel, Stephan (2020): Folgen der Digitalisierung auf öffentliche Dienstleistungen. In: Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung. Wiesbaden, S. 1–9
- Duclos, Jean-Yves (1995): Modelling the take-up of state support. In: Journal of Public Economics, 58. Jg., H. 3, S. 391–415
- Eckhardt, Jennifer (2021): Lebenszusammenhänge der Nichtinanspruchnahme in Deutschland. In: Swiss Journal of Sociology, 47. Jg., H. 2, S. 261–282
- Eckhardt, Jennifer (2023): Spannungsfeld Nichtinanspruchnahme. Wenn Bedürftige auf den Sozialstaat verzichten. Weinheim/Basel
- Ehrentraut, Oliver/Krämer, Lisa/Kreuzer, Philipp/Moog, Stefan/Weinelt, Heidrun/Bonin, Holger (2020): Fiskalische Wirkungen der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns. Hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin
- Engels, Dietrich (2002): Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen. In: Sell, Stefan (Hrsg.): Armut als Herausforderung. Bestandsaufnahme und Perspektiven der Armutforschung und Armutsberichterstattung. Berlin, S. 263–285
- Eurofound (2015): Access to social benefits. Reducing non-take-up. Luxembourg
- Fachkommission der Bundesregierung zu den Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit (2021): Gemeinsam die Einwanderungsgesellschaft gestalten. Hrsg. von der Geschäftsstelle der Fachkommission Integrationsfähigkeit im Bundeskanzleramt. Berlin
- Familienkasse Direktion (2022): Kindergeld / Kinderzuschlag. Jahreszahlen 2021. Nürnberg. <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202112/famka/famka-jz/famka-jz-d-0-202112-pdf.pdf> (29.11.2022)
- Faulbaum, Frank (2022): Total Survey Error. In: Baur, Nina/Blasius, Jörg (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. 3. Aufl. Wiesbaden, S. 548–567
- Fendrich, Sandra/Tabel, Agathe (2022): Monitor Hilfen zur Erziehung 2022. Datenbasis 2020. Kapitel 3.3 Migrationshintergrund. <http://www.hzemonitor.akjstat.tu-dortmund.de/kapitel-3/3-migrationshintergrund> (29.11.2022)
- Figari, Francesco/Matsaganis, Manos/Sutherland, Holly (2013): Are European social safety nets tight enough? Coverage and adequacy of Minimum Income schemes in 14 EU countries. In: International Journal of Social Welfare, 22. Jg., H. 1, S. 3–14
- Finkelstein, Amy/Notowidigdo, Matthew J. (2019): Take-Up and Targeting: Experimental Evidence from SNAP. In: The Quarterly Journal of Economics, Bd. 134, H. 3, S. 1505–1556
- Fourrier-Nicolai, Edwin (2020): How Family Transfers Crowd-out Social assistance in Germany. Aix-Marseille Université. Marseille
- Frank, Emily (2022): Determinants of welfare benefit use of immigrant groups - longitudinal evidence from Germany. In: Frontiers in Sociology, 7. Jg., S. 839352
- Frick, Joachim R./Groh-Samberg, Olaf (2007): To Claim or Not to Claim: Estimating Non-Take-Up of Social Assistance in Germany and the Role of Measurement Error. SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research 53. Berlin
- Friedrichsen, Jana/Schmacker, Renke (2019): Die Angst vor Stigmatisierung hindert Menschen daran, Transferleistungen in Anspruch zu nehmen. In: DIW Wochenbericht, 86. Jg., H. 26, S. 455–461
- Frings, Dorothee/Janda, Constanze/Keßler, Stefan/Steffen, Eva (2018): Sozialrecht für Zuwanderer. 2. Aufl. Baden-Baden
- Fuchs, Michael/Gasior, Katrin/Premrov, Tamara/Hollan, Katarina/Scoppetta, Anette (2020): Falling through the social safety net? Analysing non-take-up of minimum income benefit and monetary social assistance in Austria. In: Social Policy Administration, 54. Jg., H. 5, S. 827–843

- Fullerton, Birgit/Sann, Alexandra/Eickhorst, Andreas (2018): Kenntnis und Nutzung von Unterstützungsangeboten durch Familien mit Migrationshintergrund. Faktenblatt 6 zur Prävalenz- und Versorgungsforschung der Bundesinitiative Frühe Hilfen. Köln
- Geiger, Ben Baumberg/Scullion, Lisa/Summers, Kate/Martin, Philip/Lawler, Cormac/Edminston, Daniel/Gibbons, Andrea/Ingold, Jo/Robertshaw, David/Vries, Robert de (2021): Non-take-up of benefits at the start of the COVID-19 pandemic. Manchester, UK
- Gennetian, Lisa A./Shafi, Eldar/Aber, J. Lawrence/Hoop, Jacobus de (2021): Behavioral insights into cash transfers to families with children. In: Behavioral Science & Policy, 7. Jg., H. 1, S. 71–92
- Gennetian, Lisa A./Duncan, Greg/Fox, Nathan/Magnuson, Katherine/Halpern-Meekin, Sarah/Noble, Kimberly/Yoshikawa, Hirokazu (2022): Unconditional Cash and Family Investments in Infants: Evidence from a Large-Scale Cash Transfer Experiment in the U.S. NBER Working Paper w30379. Washington, DC
- Goebel, Jan/Grabka, Markus M./Liebig, Stefan/Kroh, Martin/Richter, David/Schröder, Carsten/Schupp, Jürgen (2019): The German Socio-Economic Panel (SOEP). In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 239, H. 2, S. 345–360
- Goedemé, Tim/Janssens, Julie (2020): The Concept and Measurement of Non-take-up. An overview, with a focus on the non-take-up of social benefits. Deliverable 9.2, Leuven, InGRID-2 project 730998 – H2020. Antwerp, Belgium
- Griffiths, Rita/Wood, Marsha/Bennett, Fran/Millar, Jane (2020): Uncharted Territory: Universal Credit, Couples and Money. 2nd edition. University of Bath, UK
- Grotlüschen, Anke/Buddeberg, Klaus/Dutz, Gregor/Heilmann, Lianne/Stammer, Christopher (2020): Hauptergebnisse und Einordnung zur LEO-Studie 2018 - Leben mit geringer Literalität. In: Grotlüschen, Anke/Buddeberg, Klaus (Hrsg.): LEO 2018. Leben mit geringer Literalität. Bielefeld, S. 13–64
- Groves, Robert M./Fowler, Floyd J./Couper, Mick/Lepkowski, James M./Singer, Eleanor/Tourangeau, Roger (2009): Survey methodology. 2nd edition. Hoboken, NJ
- Gundacker, Lidwina/Kosyakova, Yuliya/Schneider, Gerald (2021): Global norms, regional practices: Taste-based and statistical discrimination in German asylum decision-making. Universität Konstanz
- Hampel, Anna-Elisabeth/Spitaleri, Laura (2022): „Für Menschen, nicht für Institutionen ...“ Citizen-Science-Analyse digitaler Informationsangebote zur Arbeitsmarktintegration für Neuzugewanderte. Stand: Juni 2022. Hrsg. von der Fachstelle Einwanderung, Minor - Projektkontor für Bildung und Forschung gGmbH. Berlin
- Hannafi, Cyrine/Le Gall, Rémi/Omalek, Laure/Marc, Céline (2022): Regularly measuring the non-take-up of the RSA and the employment bonus: method and results. Hrsg. vom Ministère des Solidarités et de la Santé, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques. Paris
- Hansen, Hans-Tore/Lundberg, Kjetil/Syltevik, Liv Johanne (2018): Digitalization, Street-Level Bureaucracy and Welfare Users' Experiences. In: Social Policy & Administration, 52. Jg., H. 1, S. 67–90
- Harnisch, Michelle (2019): Non-Take-Up of Means-Tested Social Benefits in Germany. DIW Berlin Discussion Paper 1793. Berlin
- Hartmann, Helmut (1981): Sozialhilfebedürftigkeit und „Dunkelziffer der Armut“. Bericht über das Forschungsprojekt zur Lage potentiell Sozialhilfeberechtigter. Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz
- Hartmann, Helmut (1985): Armut trotz Sozialhilfe. Zur Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe in der Bundesrepublik. In: Leibfried, Stephan/Tennstedt, Florian (Hrsg.): Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats. Frankfurt am Main, S. 169–189
- Hauser, Richard/Cremer-Schäfer, Helga/Nouvertné, Udo (1981): Armut, Niedrigeinkommen und Unterversorgung in der Bundesrepublik Deutschland. Bestandsaufnahme und sozialpolitische Perspektiven. Frankfurt am Main/New York
- Hemker, Johannes/Rink, Anselm (2017): Multiple Dimensions of Bureaucratic Discrimination: Evidence from German Welfare Offices. In: American Journal of Political Science, 61. Jg., H. 4, S. 786–803
- Henger, Ralph/Niehues, Judith (2019): Der Drehtüreffekt zwischen Wohngeld und Grundsicherung. In: Sozialer Fortschritt, 68. Jg., H. 10, S. 791–818
- Hernanz, Virginia/Malherbert, Franck/Pellizzari, Michele (2004): Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence. OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 17. DELSA/ELSA/WD/SEM(2004)2. Paris
- Holler, Markus/Kistler, Ernst/Wiegel, Constantin (2015): Inanspruchnahme und Verteilungswirkungen gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen. Internationales Institut für Empirische Sozialökonomie. Stadtbergen
- Holler, Roni/Benish, Avishai (2020): Into the Promised Land: Modelling the Role of Take-Up Agents in Realising Welfare Rights. In: Social Policy and Society, 21. Jg., H. 2, S. 157–171
- Huke, Nikolai (2020): Ganz unten in der Hierarchie. Rassismus als Arbeitsmarkthindernis für Geflüchtete. Hrsg. von Pro Asyl und der IG Metall (Ressort Migration und Teilhabe). Tübingen
- Hümbelin, Oliver (2019): Non-Take-Up of Social Assistance: Regional Differences and the Role of Social Norms. In: Swiss Journal of Sociology, 45. Jg., H. 1, S. 7–33
- Hümbelin, Oliver/Richard, Tina/Schuwey, Claudia/Luchsinger, Larrissa/Fluder, Robert (2021): Nichtbezug von bedarfsabhängigen Sozialleistungen im Kanton Basel-Stadt – Ausmass und Beweggründe. Schlussbericht im Auftrag des Amtes für Sozialbeiträge des Kantons Basel-Stadt. Bern

- Hundenborn, Janina/Enderer, Jörg (2019): Die Neuregelung des Mikrozensus ab 2020. In: *Wirtschaft und Statistik*, H. 6, S. 9–17
- Institut für Demoskopie Allensbach (2012): Akzeptanzanalyse I. Staatliche Familienleistungen aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger: Kenntnis, Nutzung und Bewertung. Abschlussbericht. Allensbach
- Institut für Demoskopie Allensbach (2019): Veränderungen der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für die Familienpolitik. Befragungen im Rahmen der demoskopischen Begleitforschung des BMFSFJ. Allensbach
- Jackwerth-Rice, Deborah (2022): Strukturelle Hürden bei der Inanspruchnahme von Kinderzuschlag. Begleitforschung zum Projekt KiZ+ Kinder im Zentrum. Vortrag auf dem Fachtag „Erkenntnisse aus dem Modellversuch KiZ+ und mögliche Impulse auf dem Weg zur Kindergrundsicherung“ der Phönix Genossenschaft am 14.07.2022 in Stuttgart Bad Cannstatt
- Jackwerth-Rice, Deborah (2023): Institutionelle Hürden bei der Inanspruchnahme des Kinderzuschlags. Begleitforschung zum Projekt „KiZ+“. Working Paper Nr. 3 der Fachgruppe Soziologie und Arbeitsmarktpolitik der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit (HdBA). Mannheim
- Janda, Constanze (2020): Familien und Bedarfsgemeinschaften - Gleichklang zwischen Sozialrecht und Freizügigkeitsrecht? In: Marhold, Franz/Becker, Ulrich/Eichenhofer, Eberhard/Igl, Gerhard/Prosperetti, Giulio (Hrsg.): *Arbeits- und Sozialrecht für Europa*. Festschrift für Maximilian Fuchs. Baden-Baden, S. 573–591
- Janda, Constanze (2022): Steuerfinanzierte Sozialleistungen für Unionsbürger: Wer prüft das Aufenthaltsrecht? In: *ZESAR - Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht*, H. 10, S. 407–414
- Janssen, Christian/Swart, Enno/Lengerke, Thomas von (Hrsg.) (2014): *Health Care Utilization in Germany. Theory, Methodology, and Results*. New York, NY
- Janssens, Julie/van Mechelen, Natascha (2022): To take or not to take? An overview of the factors contributing to the non-take-up of public provisions. In: *European Journal of Social Security*, 24. Jg., H. 2, S. 95–116
- Janssens, Julie/Goedemé, Tim/Ponnet, Koen (2021): The Claiming Costs Scale: A new instrument for measuring the costs potential beneficiaries face when claiming social benefits. In: *PloS one*, 16. Jg., H. 8, e0256438
- Jessen, Jonas/Schmitz, Sophia/Spieß, C. Katharina/Waights, Sevrin (2018): Kita-Besuch hängt trotz ausgeweitetem Rechtsanspruch noch immer vom Familienhintergrund ab. In: *DIW Wochenbericht*, 85. Jg., H. 38, S. 825–835
- Jessen, Jonas/Spieß, C. Katharina/Waights, Sevrin/Judy, Andrew (2020): Gründe für unterschiedliche Kita-Nutzung von Kindern unter drei Jahren sind vielfältig. In: *DIW Wochenbericht*, 87. Jg., H. 14, S. 267–275
- Jones, Lauren E./Milligan, Kevin/Stabile, Mark (2019): Child cash benefits and family expenditures: Evidence from the National Child Benefit. In: *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économie*, 52. Jg., H. 4, S. 1433–1463
- Juncke, David/Lehmann, Klaudia/Nicodemus, Johanna/Stoll, Evelyn/Weuthen, Ulrich (2021): Familienbildung und Familienberatung in Deutschland. Eine Bestandsaufnahme. Im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Düsseldorf/Freiburg
- Kalter, Frank/Kogan, Irena (2014): Migrant Networks and Labor Market Integration of Immigrants from the Former Soviet Union in Germany. In: *Social Forces*, 92. Jg., H. 4, S. 1435–1456
- Kayser, Hilke/Frick, Joachim R. (2000): Take it or leave it: (Non-)Take-up behavior of social Assistance in Germany. DIW Discussion Paper 201. Berlin
- Kerr, Scott Andrew (1982a): Differential Take-Up of Supplementary Pensions. An Approach from Cognitive Psychology. Ph. D. Thesis, University of Edinburgh. Edinburgh
- Kerr, Scott Andrew (1982b): Deciding about Supplementary Pensions: A Provisional Model. In: *Journal of Social Policy*, 11. Jg., H. 4, S. 505–517
- Klein, Jens/Knesebeck, Olaf von dem (2018): Inequalities in health care utilization among migrants and non-migrants in Germany: a systematic review. In: *International Journal for Equity in Health*, 17. Jg., H. 1, S. 160
- Kleven, Henrik Jacobsen/Kopczuk, Wojciech (2011): Transfer Program Complexity and the Take-Up of Social Benefits. In: *American Economic Journal: Economic Policy*, 3. Jg., H. 1, S. 54–90
- Ko, Wonsik/Moffitt, Robert A. (2022): Take-up of Social Benefits. IZA Discussion Paper No. 15351. Bonn
- Kohli, Timon/Koukal, Anna Maria/Laimbacher, Ueli (2012): Nichtinanspruchnahme öffentlicher Sozialhilfe Eine qualitative Studie zur Funktionalität der Sozialhilfe angesichts der Bewältigung verdeckter Armut. Bachelorarbeit, Universität Freiburg. Freiburg, Schweiz
- Kohlscheen, Jörg (2016): „Aber irgendwie sehe ich da keinen Sinn drin!“ Hintergründe der (Nicht-)Nutzung präventiv ausgerichteter Angebote aus der Sicht von Eltern. Hrsg. vom Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung (ZEFIR) der Ruhr-Universität Bochum und der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh
- Konle-Seidl, Regina (2021): Die Grundsicherung für Arbeitsuchende im europäischen Kontext. In: *Wirtschaftsdienst*, 101. Jg., H. 9, S. 719–725
- Krause, Laura/Frenzel Baudisch, Nicolas/Bartig, Susanne/Kuntz, Benjamin (2020): Inanspruchnahme einer Zahnvorsorgeuntersuchung durch Erwachsene in Deutschland. Ergebnisse der GEDA-Studie 2009, 2010, 2012. In: *Deutsche Zahnärztliche Zeitschrift*, 75. Jg., H. 6, S. 353–365
- Kristiansen, Marcus Haugen (2021): Contacts with Benefits: How Social Networks Affect Benefit Receipt Dynamics in the Netherlands. Utrecht, Netherlands

- Krosnick, Jon A./Narayan, Sowmya/Smith, Wendy R. (1996): Satisficing in surveys: Initial evidence. In: *New Directions for Evaluation*, Bd. 1996, H. 70, S. 29–44
- Krumpal, Ivar (2013): Determinants of social desirability bias in sensitive surveys: a literature review. In: *Quality & Quantity*, 47. Jg., H. 4, S. 2025–2047
- Kuger, Sabine/Walper, Sabine/Rauchenbach, Thomas (Hrsg.) (2021): *Aufwachsen in Deutschland 2019. Alltagswelten von Kindern, Jugendlichen und Familien*. Bielefeld
- Kurita, Kenichi/Hori, Nobuaki/Katafuchi, Yuya (2022): Stigma model of welfare fraud and non-take-up: Theory and evidence from OECD panel data. In: *International Journal of Economic Theory*, 18. Jg., H. 3, S. 310–338
- Lederle, Mareike/Tempes, Jana/Bitzer, Eva M. (2021): Application of Andersen's behavioural model of health services use: a scoping review with a focus on qualitative health services research. In: *BMJ open*, 11. Jg., H. 5, e045018
- Lehmann, Robert/Albrecht, Jens/Domes, Michael/Petric, Ronald/Bradl, Marion/Burghardt, Jennifer/Kiener, Dagmar/Stieler, Mara/Widerhold, Jean-Pierre/Zauter, Sigrid (2021): *Gutachten über die Einsatzmöglichkeiten von Künstlicher-Intelligenz-Software in aufsuchenden, digitalen Angeboten der Migrationsberatung*. Nürnberg
- Levesque, Jean-Frederic/Harris, Mark F./Russell, Grant (2013): Patient-centred access to health care: conceptualising access at the interface of health systems and populations. In: *International Journal for Equity in Health*, 12. Jg., S. 18
- Lipsky, Michael (1980): *Street-level bureaucracy: The dilemmas of the individual in public service*. New York
- Lucas, Barbara/Ludwig, Catharina (2019): Macht der Verzicht auf Sozialleistungen krank? In: *BFH impuls*, 16. Jg., H. 3, S. 199–208
- Lucas, Barbara/Bonvin, Jean-Michel/Hümbelin, Oliver (2021): The Non-Take-Up of Health and Social Benefits: What Implications for Social Citizenship? In: *Swiss Journal of Sociology*, 47. Jg., H. 2, S. 161–180
- Lucas, Barbara/Ludwig, Catharine/Chapuis, Jérôme/Maggi, Jenny/Crettaz, Eric (2019): *Le non-recours aux prestations sociales à Genève. Quelles adaptations de la protection sociale aux attentes des familles en situation de précarité ? Rapport de recherche*. Genève, Suisse
- MacDonald, Maurice (1975): *Why don't more eligibles use food stamps?* Madison, WI
- Maeder, Christoph/Nadai, Eva (2004): Zwischen Armutsverwaltung und Sozialarbeit: Formen der Organisation von Sozialhilfe in der Schweiz. In: *Swiss Journal of Sociology*, 30. Jg., H. 1, S. 59–76
- Maehler, Débora B./Massing, Natascha/Rammstedt, Beatrice (2014): *Grundlegende Kompetenzen Erwachsener mit Migrationshintergrund im internationalen Vergleich: PIAAC 2012*. Münster
- Marc, Céline/Portela, Mickaël/Hannafi, Cyrine/Le Gall, Rémi/Rode, Antoine/Laguérodie, Stéphanie (2022): Non-take-up of minimum social benefits: quantification in Europe. Hrsg. vom Ministère de la Santé et la Prévention, Direction de la recherche, des études de l'évaluation et des statistiques. Paris
- Martinsen, Dorte Sindbjerg/Blauberger, Michael/Heindlmaier, Anita/Thierry, Jessica Sampson (2019): Implementing European case law at the bureaucratic frontline: How domestic signalling influences the outcomes of EU law. In: *Public Administration*, 97. Jg., H. 4, S. 814–828
- Matikka, Tuomas/Paukkeri, Tuuli (2022): Does sending letters increase the take-up of social benefits? Evidence from a new benefit program. In: *Empirical Economics*, 63. Jg., S. 3253–3287
- Mazet, Pierre (2014): *Analysis of the non take-up of benefits: a public policy assessment tool 1. Pauvreté et ineffectivité des droits*. Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. Bruxelles, Belgium
- Mcdermont, Morag (2013): Acts of translation: UK advice agencies and the creation of matters-of-public-concern. In: *Critical Social Policy*, 33. Jg., H. 2, S. 218–242
- Menke, Katrin/Rumpel, Andrea (2022): Who Belongs, and How Far? Refugees and Bureaucrats Within the German Active Welfare State. In: *Social Inclusion*, 10. Jg., H. 1, S. 217–226
- Metzing, Maria (2021): 8.3 Lebenssituation von Migrantinnen und Migranten, deren Nachkommen und Geflüchteten in Deutschland. In: *Statistisches Bundesamt (Destatis)/Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)/Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB) (Hrsg.): Datenreport 2021. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland*. Bonn, S. 288–294
- Meyer, Bruce D./Mittag, Nikolas (2019): Using Linked Survey and Administrative Data to Better Measure Income: Implications for Poverty, Program Effectiveness, and Holes in the Safety Net. In: *American Economic Journal: Applied Economics*, 11. Jg., H. 2, S. 176–204
- Meyer, Bruce D./Mittag, Nikolas/Goerge, Robert M. (2022): Errors in Survey Reporting and Imputation and Their Effects on Estimates of Food Stamp Program Participation. In: *Journal of Human Resources*, 57. Jg., H. 5, S. 1605–1644
- Moffitt, Robert (1983): An Economic Model of Welfare Stigma. In: *The American Economic Review*, 73. Jg., H. 5, S. 1023–1035
- Mühlmann, Thomas (2017): Wie hängen „Kinderarmut“ und Ausgaben für Hilfen zur Erziehung zusammen? In: *KomDat*, 20. Jg., H. 1, S. 4–7
- Nelson, Kenneth/Nieuwenhuis, Rense (2021): Towards a new consolidated framework for analysing benefit coverage. In: *Journal of European Social Policy*, 31. Jg., H. 3, S. 352–362

- Neuburger, Tobias/Hinrichs, Christian (2022): Die institutionelle Produktion von „Armutszuwanderern“: Kommunalen Antiziganismus und die Neuerfindung des Jobcenters als wohlfahrtsstaatliche Grenzsicherungsbehörde. In: Supik, Linda/Kleinschmidt, Malte/Natarajan, Radhika/Neuburger, Tobias/Peeck-Ho, Catharina/Schröder, Christiane/Sielert, Deborah (Hrsg.): *Gender, Race and Inclusive Citizenship. Dialoge zwischen Aktivismus und Wissenschaft*. Wiesbaden, S. 195–226
- Neuenschwander, Peter/Ruder, Rosmarie (2013): Der Zugang zur Sozialhilfe: Aufnahmeverfahren zwischen Offenheit und Restriktion. In: *neue praxis*, 43. Jg., H. 4, S. 368–376
- Neuenschwander, Peter/Hümbelin, Oliver/Kalbermatter, Marc/Ruder, Rosmarie (2012): *Der schwere Gang zum Sozialdienst. Wie Betroffene das Aufnahmeverfahren der Sozialhilfe erleben*. Zürich
- OECD (Hrsg.) (2013): *OECD Framework for Statistics on the Distribution of Household Income, Consumption and Wealth*. Paris
- Oelerich, Gertrud/Schaarschuch, Andreas/Beer, Kristin/Hiegemann, Ines (2019): *Barrieren der Inanspruchnahme sozialer Dienstleistungen*. Düsseldorf
- Öndül, Daniela/Evrin (2022): Unbefristeter Stuserhalt nach genau einjähriger Beschäftigung. In: *jurisPR-SozR* 23/2022 Anm. 1
- Osiander, Christopher/Steinke, Joß (2011): *Street-level bureaucrats in der Arbeitsverwaltung: Dienstleistungsprozesse und reformierte Arbeitsvermittlung aus Sicht der Vermittler*. IAB Discussion Paper 15/2011. Nürnberg
- Ott, Notburga/Schürmann, Heinrich/Werding, Martin (2014): Schnittstellenprobleme in Familienpolitik und Familienrecht. In: *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 83. Jg., H. 1, S. 13–28
- Parolin, Zachary (2019): The Effect of Benefit Underreporting on Estimates of Poverty in the United States. In: *Social Indicators Research*, Bd. 144, H. 2, S. 869–898
- Parolin, Zachary/Brady, David (2019): Extreme child poverty and the role of social policy in the United States. In: *Journal of Poverty and Social Justice*, 27. Jg., H. 1, S. 3–22
- Pedersen, Mogens Jin/Stritch, Justin M./Thuesen, Frederik (2018): Punishment on the Frontlines of Public Service Delivery: Client Ethnicity and Caseworker Sanctioning Decisions in a Scandinavian Welfare State. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28. Jg., H. 3, S. 339–354
- Pfeffer-Hoffmann, Christian/Ferchichi, Rossina/Zlateva, Lia/Tunjić, Davor/Bielicka, Anna/Hellmuth, Tom/Csala, Rozália/Gkotsi, Ifigneia/Charjane, Kaoutar/Schulz-Kersting, Odette/Cárdenas, Alejandro Calzada/Frankemölle-Badulescu, Nicoleta/Skwarek, Agnieszka (2022): *Projekt „MB 4.0 – Gute Arbeit in Deutschland“ – 4 Jahre Digital Streetwork für EU-Zugewanderte. Zusammenfassung der Ergebnisse*. Hrsg. vom Minor - Projektkontor für Bildung und Forschung. Berlin
- Porst, Rolf (2009): *Fragebogen. Ein Arbeitsbuch*. 2. Aufl. Wiesbaden
- Prütz, Franziska/Rommel, Alexander/Thom, Julia/Du, Yong/Sarganas, Giselle/Starker, Anne (2021): *Inanspruchnahme ambulanter medizinischer Leistungen in Deutschland – Ergebnisse der Studie GEDA 2019/2020-EHIS*. In: *Journal of Health Monitoring*, 6. Jg., H. 3, S. 49–71
- Raschke, Christian (2016): The Impact of the German Child Benefit on Household Expenditures and Consumption. In: *German Economic Review*, 17. Jg., H. 4, S. 438–477
- Ratzmann, Nora (2018): Gleichberechtigt – und diskriminiert Für EU-Bürger gibt es Zugangsbarrieren zur deutschen Grundsicherung. In: *WZB Mitteilungen*, H. 159, S. 41–43
- Ratzmann, Nora (2019): *Caught between the local and the (trans)national EU citizens at the front-line of German welfare policy*. Doctor Thesis, The London School of Economics and Political Science (LSE). London
- Ratzmann, Nora (2021): Deserving of Social Support? Street-Level Bureaucrats' Decisions on EU Migrants' Benefit Claims in Germany. In: *Social Policy and Society*, 20. Jg., H. 3, S. 509–520
- Ratzmann, Nora (2022a): "No German, No Service": EU Migrants' Unequal Access to Welfare Entitlements in Germany. In: *Social Inclusion*, 10. Jg., H. 1, S. 227–238
- Ratzmann, Nora (2022b): Caught between the local and the (trans)national: a street-level analysis of EU migrants' access to social benefits in German job centres. In: *Jolly, Andy/Cefalo, Ruggero/Pomati, Marco (Hrsg.): Social policy review*. Bristol, S. 113–133
- Ratzmann, Nora (2022c): *"We Treat Everyone the Same". Formal and Informal Expressions of Institutional Discrimination Against Intra-EU Migrant Citizens in German Job Centres*. Berlin
- Ratzmann, Nora/Sahraoui, Nina (2021): Introduction: The (Un)Deserving Migrant? Street-Level Bordering Practices and Deservingness in Access to Social Services. In: *Social Policy and Society*, 20. Jg., H. 3, S. 436–439
- Ratzmann, Nora/Heindlmaier, Anita (2022): Welfare Mediators as Game Changers? Deconstructing Power Asymmetries Between EU Migrants and Welfare Administrators. In: *Social Inclusion*, 10. Jg., H. 1, S. 205–216
- Razum, Oliver/Zeeb, Hajo, Meesmann, Uta/Schenk, Liane/Bredehorst, Maren/Brzoska, Patrick/Dercks, Tanja/Glodny, Susanne/Menkhaus, Björn/Salman, Ramazan/Saß, Anke-Christine/Ulrich, Ralf (2008): *Migration und Gesundheit. Schwerpunktbericht der Gesundheitsberichterstattung des Bundes*. Hrsg. vom Robert-Koch-Institut. Berlin
- Reijnders, Mark (2020): *Non-take-up of social support and the implications for social policies*. Leiden, Netherlands

- Revil, H el ena/Warin, Philippe (2019): Le numérique, le risque de ne plus pr ev enir le non-recours. In: *Vie sociale*, n 28, H. 4, S. 121
- Richburg-Hayes, Lashawn/Anzelone, Caitlin/Dechausay, Nadine/Landers, Patrick (2017): *Nudging Change in Human Services. Final Report of the Behavioral Interventions to Advance Self-Sufficiency (BIAS) Project*. Washington, DC
- Richter, David/Schupp, Jürgen (2012): *SOEP Innovation Sample (SOEP-IS). Description, Structure and Documentation*. SOEPpapers 463. Berlin
- Riphahn, Regina T. (2001): Non-take-up of social support and the implications for social policies. In: *Review of Income and Wealth*, 47. Jg., H. 3, S. 379–398
- Riphahn, Regina T. (2004): Immigrant Participation in Social Assistance Programs: Evidence from German Guest-workers. *Applied Economics Quarterly*, 50. Jg., H. 4, S. 329–362
- Riphahn, Regina T./Wunder, Christoph (2013): Patterns of Welfare Dependence before and after a Reform: Evidence from First Generation Immigrants and Natives in Germany. In: *Review of Income and Wealth*, 59. Jg., H. 3, S. 437–459
- Rommel, Alexander/Hintzpeter, Birte/Urbanski, Dominika (2018): Inanspruchnahme von Physiotherapie, Logopädie und Ergotherapie bei Kindern und Jugendlichen in Deutschland – Querschnittergebnisse aus KiGGS Welle 2 und Trends. In: *Journal of Health Monitoring*, 3. Jg., H. 4, S. 20–34
- Scheible, Jana A./Böhm, Axel (2018): Geflüchtete Menschen in Deutschland: Hilfebedarfe und Nutzung von Beratungsangeboten. *BAMF-Kurzanalyse 5/2018*. Nürnberg
- Scheu, Tobias/Schmidtke, Julia/Volkert, Jürgen (2020): »Ich brauche gute Arbeit. Nicht einfach Arbeit, aber gute Arbeit« Bedeutung, Hürden und Einflussfaktoren der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter aus Sicht von Geflüchteten und Jobcentern. In: *Zeitschrift für Fl uchtlingforschung*, 4. Jg., H. 2, S. 181–212
- Schmidtke, Claudia/Kuntz, Benjamin/Starker, Anne/Lampert, Thomas (2018): Inanspruchnahme der Fr uherkennungsuntersuchungen für Kinder in Deutschland – Querschnittergebnisse aus KiGGS Welle 2. In: *Journal of Health Monitoring*, 3. Jg., H. 4, S. 68–76
- Schnabel, Reinhold (2020): Migrants' Access to Social Protection in Germany. In: Lafleur, Jean-Michel/Vintila, Daniela (Hrsg.): *Migration and Social Protection in Europe and Beyond (Volume 1). Comparing Access to Welfare Entitlements*. Cham, S. 179–193
- Schou, Jannick/Pors, Anja Svejgaard (2019): Digital by default? A qualitative study of exclusion in digitalised welfare. In: *Social Policy & Administration*, 53. Jg., H. 3, S. 464–477
- Sch tze, Carolin/Johansson, H akan (2020): The importance of discretion for welfare services to minorities: Examining workload and anti-immigration attitudes. In: *Australian Journal of Public Administration*, 79. Jg., H. 4, S. 426–443
- Schwarting, Rena/Ulbricht, Lena (2022): Why Organization Matters in "Algorithmic Discrimination". In: *K olner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 74. Jg., Suppl.1, S. 307–330
- Senghaas, Monika (2021): Street-Level Judgements about Welfare Deservingness: How Jobcentre Advisors Decide about the Individual Mix of 'Support' and 'Demand' in the Delivery of Activation Policies. In: *Social Policy and Society*, 20. Jg., H. 3, S. 385–399
- Siblot, Yasmine (2006): «Je suis la secrétaire de la famille!» La prise en charge féminine des t aches administratives entre subordination et ressource. In: *Gen eses*, 64. Jg., H. 3, S. 46–66
- Sielaff, Mareike/Wilke, Felix (2022a): Die Nichtinanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen. Einschätzungen, Begründungen & Veränderungsvorschläge aus Sicht der Bürger:innen. Jena
- Sielaff, Mareike/Wilke, Felix (2022b): „Das tue ich mir einfach nicht an“. <https://www.wsi.de/de/blog-17857-das-tue-ich-mir-einfach-nicht-an-43358.htm> (27.10.2022)
- Simonse, Olaf/Vanderveen, Gabry/van Dillen, Lotte F./van Dijk, Wilco W./van Dijk, Eric (2022): Social security or insecurity? The experience of welfare participation by financially vulnerable households in the Netherlands. In: *Social Policy & Administration*, S. 1–17
- Stammer, Christopher/Buddeberg, Klaus (2020): Geringe Literalität und Lebenssituation. In: Grotlüschen, Anke/Buddeberg, Klaus (Hrsg.): *LEO 2018. Leben mit geringer Literalität*. Bielefeld, S. 143–166
- Stapf, Tobias (2019): *Die Bedeutung der Sozialen Medien für Ankommen, Orientierung und Teilhabe von Neuzugewanderten in Deutschland. Mit einem Prolog von Joanna Bronowicka*. Berlin
- Starker, Anne/H ovener, Claudia/Rommel, Alexander (2021): Utilization of preventive care among migrants and non-migrants in Germany: results from the representative cross-sectional study 'German health interview and examination survey for adults (DEGS1)'. In: *Archives of public health = Archives belges de sante publique*, 79. Jg., Art. 86
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2022a): *Fachserie 1 Reihe 2.2. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund - Ergebnisse des Mikrozensus 2020 - Endergebnisse*. Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2022b): *Qualitätsbericht. Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen. EU-SILC (Mikrozensus-Unterstichprobe zu Einkommen und Lebensbedingungen)*. Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2022c): *Familienleistungen. Anträge auf Leistungen für Kinder aus einkommensschwachen Familien*. Wiesbaden

- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2022d): Lebensbedingungen und Armutsgefährdung. Erhebung über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC). <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Lebensbedingungen-Armutsgefaehrdung/Methoden/EU-SILC.html> (16.01.2023)
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2022e): Fachserie 15 Heft 7. Wirtschaftsrechnungen. Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. Aufgabe, Methode und Durchführung 2018. Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2022f): Fachserie 1 Reihe 3. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Haushalte und Familien. Ergebnisse des Mikrozensus. Erstergebnisse 2021. Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2023a): Hintergrundpapier für die Veröffentlichung von Ergebnissen zur Bevölkerung nach Einwanderungsgeschichte. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Methoden/Erlauterungen/einwanderungsgeschichte-hintergrundpapier.html> (21.03.2023)
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2023b): Statistischer Bericht. Mikrozensus – Bevölkerung nach Einwanderungsgeschichte. Endergebnisse 2021. EVAS-Nummer 12211. Ergänzung zur Datenbank GENESIS-Online. Wiesbaden
- Stichnoth, Holger/Garcia, Sebastian Camarero/Dörrenberg, Philipp/Neisser, Carina/Riedel, Lukas/Ungerer, Martin/Wehrhöfer, Nils (2018): Kommt das Geld bei den Kindern an? Hrsg. von der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh
- Stocké, Volker (2022): Persönlich-mündliche Befragung. In: Baur, Nina/Blasius, Jörg (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. 3. Aufl. Wiesbaden, S. 1007–1018
- Tervola, Jussi/Mesiäislehto, Merita/Ollonqvist, Joonas (2022): Smaller net or just fewer to catch? Disentangling the causes for the varying sizes of minimum income schemes. In: *International Journal of Social Welfare*, ijsw.12553
- Thaler, Richard H./Sunstein, Cass R. (2022): Nudge. Wie man kluge Entscheidungen anstößt. 2., vollständig aktualisierte und erweiterte Auflage. Berlin
- Thomson, Rachel M./Igelström, Erik/Purba, Amrit Kaur/Shimonovich, Michal/Thomson, Hilary/McCartney, Gerry/Reeves, Aaron/Leyland, Alastair/Pearce, Anna/Katikireddi, S. Vittal (2022): How do income changes impact on mental health and wellbeing for working-age adults? A systematic review and meta-analysis. In: *The Lancet Public Health*, 7. Jg., H. 6, e515-e528
- Tiefßler-Marenda, Elke/Bugaj-Wolfram, Natalia/Voigt, Claudius (2021): Auswertung der Umfrage zu Praxiserfahrungen der Mitarbeitenden in der Beratung: Schwierigkeiten von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern in der Durchsetzung von Leistungsansprüchen. Hrsg. von der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW). Berlin
- Tjaden, Jasper/Haarmann, Esther/Savaskan, Nicolai (2022): Experimental evidence on improving COVID-19 vaccine outreach among migrant communities on social media. In: *Scientific reports*, 12. Jg., Art. 16256
- Tourangeau, Roger/Rips, Lance J./Rasinski, Kenneth A. (2000): *The psychology of survey response*. Cambridge, UK
- Townsend, Pete (1979): *Poverty in the United Kingdom. A Survey of Household Resources and Standards of Living*. Harmondsworth, Middlesex, England
- Trappmann, Mark/Gundert, Stefanie/Wenzig, Claudia/Gebhardt, Daniel (2010): PASS – A Household Panel Survey for Research on Unemployment and Poverty. In: *Schmollers Jahrbuch*, 130. Jg., H. 4, S. 609–622
- Tummers, Lars L. G./Bekkers, Victor/Vink, Evelien/Musheno, Michael (2015): Coping During Public Service Delivery: A Conceptualization and Systematic Review of the Literature. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25. Jg., H. 4, S. 1099–1126
- van Bekkum, Marvin/Zuiderveen Borgesius, Frederik (2021): Digital welfare fraud detection and the Dutch SyRI judgment. In: *European Journal of Social Security*, 23. Jg., H. 4, S. 323–340
- van Lancker, Wim/van Hoyweghen, Ine (2021): Targeting in Social Security and Healthcare: the Promises and Pitfalls of Digital Technologies. In: Laenen, Tijs/Meuleman, Bart/Otto, Adeline/Roosma, Femke/van Lancker, Wim (Hrsg.): *Leading Social Policy Analysis from the Front. Essays in Honour of Wim van Oorschot*. Leuven, S. 139-150
- van Lancker, Wim/Pavolini, Emmanuele (2023): Understanding the immigrant-native gap in childcare use: An empirical exploration for 21 European countries. In: *Acta Sociologica*, 6. Jg., H. 1, S. 74–95
- van Mechelen, Natascha/Janssens, Julie (2017): Who is to blame? An overview of the factors contributing to the non-take-up of social rights. Herman Deleeck Centre for Social Policy, Working Paper No. 17.08. Antwerp
- van Oorschot, Wim (1991): Non-Take-Up of Social Security Benefits in Europe. In: *Journal of European Social Policy*, 1. Jg., H. 1, S. 15–30
- van Oorschot, Wim (1995): Realizing Rights. A multi-level approach to non-take-up of means-tested benefits. Aldershot
- van Oorschot, Wim (1998): Failing selectivity. On the extent and causes of non-take-up of social security benefits. In: Andreß, Hans-Jürgen (Hrsg.): *Empirical poverty research in a comparative perspective*. Aldershot, S. 101–132

- van Oorschot, Wim (2001): Troublesome Targeting: On the Multilevel Causes of Nontake-Up. In: Ben-Arieh, Asher/Gal, John (Hrsg.): *Into the promised land. Issues facing the welfare state.* Westport, CT, S. 239–258
- van Oorschot, Wim/Roosma, Femke (2017): The Social Legitimacy of Targeted Welfare and Welfare Deservingness. In: van Oorschot, Wim/Roosma, Femke/Meuleman, Bart/Reeskens, Tim (Hrsg.): *The social legitimacy of targeted welfare. Attitudes to welfare deservingness.* Cheltenham, UK, S. 3–33
- van Santen, Eric (2019): Die Studie „Aufwachsen in Deutschland: Alltagswelten“ (AID:A) – Anlage, Inhalte und Auswertungsbeispiel zur Inanspruchnahme sozialstaatlicher Leistungen von Personen mit Migrationshintergrund. In: Begemann, Maik-Carsten/Birkelbach, Klaus (Hrsg.): *Forschungsdaten für die Kinder- und Jugendhilfe.* Wiesbaden, S. 107–126
- van Staa, Juliane/Renner, Ilona (2020): »Man will das einfach selber schaffen« – Symbolische Barrieren der Inanspruchnahme Früher Hilfen. *Ausgewählte Ergebnisse aus der Erreichbarkeitsstudie des NZFH.* Kompakt. Köln
- Voigt, Claudius (2021): *Familienleistungen. Die Ansprüche für Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit.* 2. aktualisierte Auflage. Hrsg. vom Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband. Berlin
- Voigt, Claudius (2022): *Arbeitshilfe: Erforderliche Mindestbeiträge für die Sicherung des Lebensunterhalts bei Aufenthalt zu Bildungs- und Erwerbszwecken.* Stand: 18. August 2022. https://www.ggua.de/fileadmin/downloads/tabellen_und_uebersichten/Mindesteinkommen_2021.pdf (14.12.2022)
- Voit, Vanessa/Daumoser, Hans (2022): *Auslandskinder / 5.1.2 Für Kinder in Vertragsstaaten (Abkommenstaaten).* https://www.haufe.de/recht/deutsches-anwalt-office-premium/auslandskinder-512-fuer-kinder-in-vertragsstaaten-abkommenstaaten_idesk_PI17574_HI9294174.html (13.12.2022)
- Warin, Philippe (2016): *The non take-up: definition and typologies.* ODENORE Working Paper 1. Grenoble
- Werding, Martin/Pehle, Sebastian (2019): *Das Teilhabegeld für Kinder und Jugendliche: Gestaltungsoptionen und Modellrechnungen.* Hrsg. von der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh
- Whelan, Stephen (2010): The take-up of means-tested income support. In: *Empirical Economics*, 39. Jg., H. 3, S. 847–875
- Wiemers, Jürgen (2015): Endogenizing take-up of social assistance in a microsimulation model A case study for Germany. In: *International Journal of Microsimulation*, 8. Jg., H. 2, S. 4–27
- Wilde, Joachim/Kubis, Alexander (2005): Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe. Eine empirische Analyse des Unerwarteten. In: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 225, H. 3, S. 91–117
- Wilke, Felix (2021): Institutionalized Normality and Individual Living Situations. The Non-Take-Up of Old-Age Basic Income Support in Germany. In: *Swiss Journal of Sociology*, 47. Jg., H. 2, S. 181–200
- Winter, Søren C./Mikkelsen, Maria Falk/Skov, Peter Rohde (2022): Individual Agency in Street-Level Bureaucrats' Implementation of Policy Reforms: The Role of Their Policy Evaluation and Self-efficacy. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 32. Jg., H. 4, S. 781–794
- Wirth, Wolfgang (1982): *Inanspruchnahme sozialer Dienste. Bedingungen und Barrieren.* Frankfurt am Main/New York
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2020): *Kindergeld in grenzüberschreitenden Fällen (Europäische Union, Europäischer Wirtschaftsraum und Schweiz).* Sachstand. WD 4 - 3000 - 078/18. Berlin
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2022): *Sozialleistungsmissbrauch in Deutschland.* Sachstand. WD 6 - 3000 - 095/21. Berlin
- Wood, S./Scourfield, J./Stabler, L./Addis, S./Wilkins, D./Forrester, D./Brand, S. L. (2022): How might changes to family income affect the likelihood of children being in out-of-home care? Evidence from a realist and qualitative rapid evidence assessment of interventions. In: *Children and Youth Services Review*, Bd. 143, Art. 106685
- Wunder, Christoph/Riphahn, Regina T. (2014): The dynamics of welfare entry and exit amongst natives and immigrants. In: *Oxford Economic Papers*, 66. Jg., H. 2, S. 580–604
- Yeung, W. Jean/Linver, Miriam R./Brooks-Gunn, Jeanne (2002): How money matters for young children's development: parental investment and family processes. In: *Child Development*, 73. Jg., H. 6, S. 1861–1879

9 Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Steckbrief des migfam Teilprojekts 2	7
Abb. 2:	Quoten der Nichtinanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen in Europa und den USA	21
Abb. 3:	Quoten der Nichtinanspruchnahme von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag 2013 (Bruckmeier/Wiemers 2018)	26
Abb. 4:	Leistungsberechtigte im SGB II unter 25 Jahren, die 2021 mindestens einmal eine Leistung für Bildung und Teilhabe erhalten haben, nach Leistungsarten	28
Abb. 5:	Kognitiv-psychologisches Schwellenmodell der Nichtinanspruchnahme von Scott A. Kerr (1982a, 1982b)	30
Abb. 6:	Drei-Ebenen-Modell der Einflussfaktoren auf die Nichtinanspruchnahme von Wim van Oorschot (1995)	31
Abb. 7:	Dynamisches Modell der Nichtinanspruchnahme von Wim van Oorschot (1995)	32
Abb. 8:	Vier-Ebenen-Modell der Einflussfaktoren auf die Nichtinanspruchnahme von Julie Janssens und Natascha van Mechelen (2022)	33
Abb. 9:	Verhaltensmodell der Inanspruchnahme gesundheitsbezogener Versorgung von Ronald M. Andersen	34
Abb. 10:	Gründe der Nichtinanspruchnahme auf vier Ebenen	36
Abb. 11:	Unkenntnis von Familienleistungen in Deutschland 2010	37
Abb. 12:	Überwiegender Lebensunterhalt des Haupteinkommensbeziehers nach Familienform, Migrationshintergrund und Staatsangehörigkeit 2019	75
Abb. 13:	Bezug bestimmter Sozialleistungen in Paarfamilien nach Migrationshintergrund und Staatsangehörigkeit 2019	77
Abb. 14:	Bezug bestimmter Sozialleistungen in Alleinerziehendenfamilien nach Migrationshintergrund und Staatsangehörigkeit 2019	78
Abb. 15:	Familien nach Staatsangehörigkeit und Deutschkenntnissen der Eltern innerhalb der Dezile des bedarfsgewichteten Haushaltseinkommens (brutto) 2019	80
Abb. 16:	Bezug bestimmter Sozialleistungen in Familien nach Staatsangehörigkeit und Deutschkenntnissen der Eltern 2019	81
Abb. 17:	Subjektive Gründe für eine mögliche (fiktive) Nichtinanspruchnahme von Grundsicherung nach Migrationshintergrund 2020	83
Abb. 18:	Anspruchsberechtigung, Bezug und Inanspruchnahme beim BuT nach Migrationshintergrund und Staatsangehörigkeit 2014	85
Abb. 19:	Gründe für die Nichtinanspruchnahme des BuT nach Migrationshintergrund und Staatsangehörigkeit 2014	86

10 Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Typen der Nichtinanspruchnahme	12
Tab. 2: Quoten der Nichtinanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen in Deutschland – Übersicht über Studien, die Quoten für Haushalte mit Migrationshintergrund ausweisen	23
Tab. 3: Übersicht über Datensätze nach verschiedenen Kriterien	67
Tab. 4: Bezug bestimmter Sozialleistungen in Paarfamilien und Alleinerziehendenfamilien nach verschiedenen Merkmalen 2019 (Anteile in %)	78

11 Abkürzungen

Abb.	Abbildung
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AID:A	Aufwachsen in Deutschland: Alltagswelten (Survey des DJI)
ALG II	Arbeitslosengeld II
AO	Abgabenordnung
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Bd.	Band
BFH	Bundesfinanzhof
BKKG	Bundeskindergeldgesetz
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMS	Bedarfsorientierte Mindestsicherung (Österreich)
BSG	Bundessozialgericht
BuT	(Leistungen für) Bildung und Teilhabe
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVG	Gesetz über die Versorgung der Opfer des Krieges - Bundesversorgungsgesetz
BvL	Registerzeichen des Bundesverfassungsgerichts für Normenkontrollverfahren, die nach Art. 100 Abs. 1 GG auf Vorlage eines Gerichts erfolgen (sog. konkrete Normenkontrolle)
BZSt	Bundeszentralamt für Steuern
bzw.	beziehungsweise
CAPI	Computer Assisted Personal Interview
CATI	Computer Assisted Telephone Interview
CAWI	Computer Assisted Web Interview
CH	Schweiz
CIO Bund	Beauftragter der Bundesregierung für Informationstechnik
d.h.	das heißt
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DOI	Digital Object Identifier
DWP	Department for Work and Pensions (Vereinigtes Königreich)
ECLI	Europäischer Rechtsprechungs-Identifikator
EG	Europäische Gemeinschaften
EITC	Earned Income Tax Credit (USA)
ELB	Erwerbsfähige Leistungsberechtigte
ELFE	Einfach Leistungen für Eltern
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union

Eurofound	Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen
EU-SILC	Statistik der Europäischen Union über Einkommen und Lebensbedingungen
e.V.	eingetragener Verein
EVS	Einkommens- und Verbrauchsstichprobe
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FDZ	Forschungsdatenzentrum
ff.	fortfolgend
FreizügG/EU	Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern – Freizügigkeitsgesetz/EU
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
HH	Haushalt/Haushalte
HLU	Hilfe zum Lebensunterhalt
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
ID	Identifikationsnummer
ifo	ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V.
IOM	Internationale Organisation für Migration
IRS	Internal Revenue Service (Vereinigtes Königreich)
ISCED	International Standard Classification of Education (der UNESCO)
IZA	Institut zur Zukunft der Arbeit
k.A.	keine Angabe
Kap.	Kapitel
KiZ	Kinderzuschlag
LEO	Leben mit geringer Literalität (Studie der Universität Hamburg)
MH	Migrationshintergrund
MZ	Mikrozensus
MZG	Mikrozensusgesetz
NBER	National Bureau of Economic Research (USA)
ODENORE	Observatoire des non-recours aux droits et services (Frankreich)
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PAPI	Paper Assisted Personal Interview
PASS	Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung (Survey des IAB)
PIAAC	Programme for the International Assessment of Adult Competencies (Studie der OECD)
QNI	Quote der Nichtinanspruchnahme
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
RSA	Revenu de solidarité active (Frankreich)
S.	Seite
SGB I	Sozialgesetzbuch Erstes Buch – Allgemeiner Teil
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende

SGB IV	Sozialgesetzbuch Viertes Buch – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung
SGB X	Sozialgesetzbuch Zehntes Buch - Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch – Sozialhilfe
SLB	Street-Level Bureaucrats
SNAP	Supplemental Nutrition Assistance Program (USA)
SOEP	Sozio-oekonomisches Panel (Survey des DIW Berlin)
SOEP-IS	Innovations-Stichprobe des Sozio-oekonomischen Panels
sog.	sogenannte/r
Tab.	Tabelle
TANF	Temporary Assistance for Needy Families (USA)
Tsd.	Tausend
u.a.	und andere
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
USA	United States of America
vgl.	vergleiche
vs.	versus
z.B.	zum Beispiel