

Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zur Ausgestaltung einer Kindergrund- sicherung

Die Empfehlungen (DV 18/22) wurden am 21. Juni 2023 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet



Deutscher Verein

für öffentliche und
private Fürsorge e.V.

Inhalt

Vorbemerkung	3
1. Grundlegendes	3
2. Anspruchsinhaberschaft	5
Kind als Anspruchsinhaber	5
Eltern als Anspruchsinhaber	6
Differenzierte Anspruchsinhaberschaft	7
3. Neudefinition des soziokulturellen Existenzminimums	8
4. Umfang der Bündelung	11
Bildungs- und Teilhabeleistungen	11
Wohnkostenpauschale	12
5. Schnittstelle Unterhalt/Unterhaltsvorschuss	14
Unterhalt	14
Unterhaltsvorschuss (UV)	15
Rückgriff	16
6. Schnittstelle Steuerrecht	16
7. Schnittstelle Bürgergeld/Grundsicherung	18
Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts	18
Leistungen zur Integration in Ausbildung und Arbeit	19
Schnittstellen zwischen den Behörden	19
8. Ausgestaltung der Leistung	20
9. Abhängigkeit von Kindesalter und/oder Kinderzahl?	22
10. Zuständige Behörde und Verfahren	22
11. Rechtsweg	24

Vorbemerkung

Das gegenwärtige System monetärer Leistungen für Familien und Kinder steht seit vielen Jahren in der Kritik. Dabei werden insbesondere die Vielzahl nebeneinander bestehender Leistungen und Systeme sowie die Wirksamkeit bzw. Zielgenauigkeit der Leistungen kritisiert. Nach wie vor gilt in Deutschland mehr als jedes fünfte Kind/jeder fünfte Jugendliche als armutsgefährdet.¹ Der Deutsche Verein hat vor diesem Hintergrund zuletzt 2019 Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Systems monetärer Leistungen für Familien und Kinder verabschiedet und hierin Eckpunkte für die Diskussion um eine Kindergrundsicherung formuliert.²

Mit der im aktuellen Koalitionsvertrag³ vereinbarten Einführung einer Kindergrundsicherung soll ein Neustart der Familienförderung erfolgen. Hierzu sollen bisherige finanzielle Unterstützungen wie Kindergeld, Leistungen aus dem SGB II/ XII für Kinder, Teile des Bildungs- und Teilhabepakets sowie der Kinderzuschlag in einer einfachen, automatisiert berechnet und ausgezahlten Förderleistung gebündelt werden. Diese neue Leistung soll sich aus einem einkommensunabhängigen Garantiebetrug, der für alle Kinder und Jugendliche gleich hoch ist, und einem einkommensabhängig gestaffelten Zusatzbetrag zusammensetzen. Ebenso ist die Neudefinition des soziokulturellen Existenzminimums für Kinder und Jugendliche vereinbart. Auf Bundesebene wurde dieser Prozess mit der Konstituierung einer Interministeriellen Arbeitsgruppe begonnen. Zum jetzigen Zeitpunkt liegt kein konsentierter Vorschlag der Bundesregierung vor.

Die vorliegenden Empfehlungen sollen als Unterstützung des umfassenden und anspruchsvollen Prozesses der Einführung einer Kindergrundsicherung dienen. Sie beziehen sich auf den aktuellen Diskussionsstand und richten sich im Hinblick auf das bevorstehende Gesetzgebungsverfahren insbesondere an die politisch handelnden Akteur/innen in Bund und Ländern.

1. Grundlegendes

Die Einführung einer Kindergrundsicherung bietet nach Ansicht des Deutschen Vereins je nach Ausgestaltung die Möglichkeit, Armut bei Kindern effektiver zu bekämpfen, ihre Teilhabemöglichkeiten sicherzustellen und Chancengerechtigkeit zu fördern. Gleichzeitig kann sie dazu beitragen, das System der familienbezogenen Transferleistungen zu vereinfachen. Um diese Ziele zu erreichen, muss die neue Leistung so ausgestaltet werden, dass sie möglichst alle anspruchsberechtigten Familien erreicht, zielgenau wirkt, auf einem transparent und sachgerecht ermittelten Leistungsniveau basiert, unbürokratisch sowie möglichst ohne Schnittstellen funktioniert, bürgernah erbracht und digital umgesetzt wird.

Ihre Ansprechpartnerin
im Deutschen Verein:
Dr. Romy Ahner.

1 Funcke, Antje/Menne, Sarah: Factsheet Kinder- und Jugendarmut in Deutschland, 2023, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/factsheet-kinder-und-jugendarmut-in-deutschland> (21. Juni 2023).

2 Vgl. hierzu Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützung von Familien und Kindern vom 11. September 2019, www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2019/dv-03-16_schnittstellen-monetaerer-leistungen.pdf (21. Juni 2023).

3 Mehr Fortschritt wagen, Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP) vom 7. Dezember 2021, S. 102, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800> (21. Juni 2023).

Aus der Kindergrundsicherung muss sich ein Mehrwert – sowohl monetär als auch organisatorisch – im Vergleich zum Status Quo ergeben. Vor allem ist die Lebenslage von Kindern, Jugendlichen und Familien, die von Armut betroffen oder bedroht sind, zu verbessern.

Eine effektivere und stärkere Unterstützung ist allerdings auch für die Kinder und Jugendlichen aus Haushalten mit geringem Einkommen bis hin zur unteren Mittelschicht notwendig. Damit geht eine Leistung, die die bestehende Grundsicherung für Minderjährige, das Kindergeld, den Kinderzuschlag, Teile des Bildungs- und Teilhabepakets und ggf. die kindbedingten Freibeträge bündelt, über die Armutsbekämpfung hinaus. Die Kindergrundsicherung wird verschiedene staatliche Leistungen für Familien verändern. Deshalb betrifft eine solche Reform alle Kinder, Jugendlichen und Familien in Deutschland. Sie soll Chancen erhöhen bzw. angleichen, Teilhabe ermöglichen sowie für soziale Gerechtigkeit sorgen.

Der Deutsche Verein hält folgende Anforderungen hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Kindergrundsicherung für zentral:

- Die neue Leistung muss bei allen Kindern und Familien ankommen. Bislang wird insbesondere der Kinderzuschlag von vielen Berechtigten nicht in Anspruch genommen. Zu gewährleisten ist, dass Kinder in materieller Sicherheit aufwachsen und am gesellschaftlichen Leben teilhaben können. Die vielfältigen Familienformen und -modelle sind gleichermaßen und bedarfsgerecht zu fördern wie auch Familien in unterschiedlichen Lebensphasen. Dabei ist insbesondere auch die Situation von Alleinerziehenden und deren Kindern in den Blick zu nehmen, da diese einen großen Anteil der armen und armutsgefährdeten Kinder darstellen.⁴
- Für eine effektive und zielgenaue Armutsbekämpfung muss die größte Unterstützung diejenigen erreichen, bei denen die geringsten Einkommen vorhanden sind. Die Kindergrundsicherung muss hohen Transferentzugsraten entgegenwirken, die derzeit aufgrund nicht sinnvoll ineinandergreifender monetärer Leistungen bestehen. Wechselwirkungen zu fortbestehenden Leistungen sind zu berücksichtigen. Transferentzugsraten müssen so ausgestaltet sein, dass Erwerbsarbeit sich lohnt.
- Die Bedarfe von Kindern und Jugendlichen müssen realitätsgerecht erfasst werden. Bei der gebotenen Neubemessung der Leistung sind sowohl sächliche, altersspezifische Bedarfe als auch die Bedarfe für soziokulturelle Teilhabe einzubeziehen. Der Mindestbedarf für Kinder – das Existenzminimum – soll als Grundlage für alle Systeme nachvollziehbar berechnet und grundsätzlich einheitlich definiert werden. Derzeit fehlt es insbesondere an der methodisch stringenten Anwendung des bestehenden Verfahrens.
- Die Bündelung der verschiedenen Leistungen in einer Kindergrundsicherung soll dazu beitragen, dass der Zugang für die Familien vereinfacht und der bürokratische Aufwand in den zuständigen Behörden abgebaut werden. Bislang bestehen zahlreiche Leistungen nebeneinander, die unterschiedliche Voraus-

⁴ Kinder Alleinerziehender sind überdurchschnittlich häufig von Armut betroffen. Ca. 45 % aller Kinder im SGB II-Bezug wachsen bundesweit in Ein-Eltern-Familien auf. S. hierzu Funcke/Menne (Fußn. 1 sowie Lenze, Anne: Alleinerziehende weiter unter Druck, 2021, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/alleinerziehende-weiter-unter-druck> (21. Juni 2023).

setzungen aufweisen und komplizierte Schnittstellen haben. Diese Schnittstellen gilt es zu verringern bzw. möglichst zu beseitigen.

- Die zuständigen Stellen müssen flächendeckend präsent und für die Berechtigten erreichbar sein. Nur so kann die Kindergrundsicherung bürgernah erbracht werden. Die – auch persönliche – Beratung bleibt unverzichtbar. Kindern und ihren Familien sollen die ihnen zustehenden Leistungen möglichst „aus einer Hand“ erbracht werden, vielfältige Zuständigkeiten sind für die Zukunft zu vermeiden.
- Durch die digitale Beantragung und eine weitgehend automatisierte und digitale Bearbeitung der Leistungen wird – in der weiteren Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) – der Zugang vereinfacht.

Eine solche Geldleistung entfaltet ihre Wirkung nur in enger Vernetzung mit bereits bestehender und auszubauender Infrastruktur. Von der Kindertagesbetreuung bis hin zu Beratungsstellen, von Freizeiteinrichtungen bis hin zum öffentlichen Nahverkehr reichen solche Maßnahmen. Beides – Geldleistung und Infrastruktur – sind wesentliche Bausteine im notwendigen konsistenten Gesamtkonzept der Unterstützung von Familien, Kindern und Jugendlichen. Zugunsten einer Seite dürfen keine finanziellen Abstriche auf der anderen Seite gemacht werden. Die infrastrukturellen Angebote müssen für alle zugänglich sein, damit sich Möglichkeiten zur soziokulturellen Teilhabe eröffnen. Angebote, die kostenfrei zur Verfügung stehen, haben eine besondere Bedeutung. Soweit sich für (alle) Familien an dieser Stelle die Belastungen verringern, werden spiegelbildlich hierfür keine finanziellen Leistungen benötigt.

Bei der Diskussion um die Ausgestaltung der Kindergrundsicherung sind schließlich die Auswirkungen auf die derzeitige Kostenregelung zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu berücksichtigen. Eine Verschiebung der Finanzierungsverantwortung zulasten der Länder oder Kommunen muss ausgeschlossen werden.

2. Anspruchsinhaberschaft

Die Festlegung der Anspruchsinhaberschaft ist für die Ausgestaltung der Kindergrundsicherung eine zentrale Entscheidung. Gleichzeitig hängt die Beantwortung dieser Frage eng mit der konkreten Ausgestaltung der Leistung zusammen.

Kind als Anspruchsinhaber

Der Deutsche Verein spricht sich bezüglich einer eigenständigen und das gesamte Existenzminimum umfassenden Absicherung von Kindern dem Grunde nach dafür aus, dass Anspruchsinhaber das Kind selbst ist. Damit wird das Ziel verbunden, Kindern eine entsprechende Rechtsposition zu geben bzw. diese zu stärken sowie alle Kinder zu erreichen. Die direkte Anspruchsinhaberschaft des Kindes selbst im Hinblick auf eine das sächliche und soziokulturelle Existenzminimum absichernde Kindergrundsicherung wäre konsequent im Sinne des verfassungsrechtlichen Gebots der Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums eines jeden Bürgers/einer jeden Bürgerin. Dieses Gebot leitet sich für Kinder nicht über ihre

Eltern ab, sondern gilt unmittelbar.⁵ Es handelt sich um ein individuelles Grundrecht auf Gewährleistung des Existenzminimums und damit um einen subjektiven Leistungsanspruch der hilfebedürftigen Person. Sofern die Kindergrundsicherung also diese existenzsichernde Funktion übernehmen soll, ist eine Anspruchsinhaberschaft des Kindes geboten bzw. müsste diese Funktion anderenfalls dann (subsidiär) im Grundsicherungssystem abgedeckt werden. Bei einer Anspruchsinhaberschaft des Kindes wäre die Kindergrundsicherung als Einkommen des Kindes zu behandeln und damit zur Bedarfsdeckung anderer Haushaltsmitglieder im Bereich der Grundsicherung ausgeschlossen.⁶

Dem Deutschen Verein ist durchaus bewusst, dass mit der Festlegung der Anspruchsinhaberschaft des Kindes einige Herausforderungen verbunden sind. Diese ergeben sich insbesondere daraus, dass die Kindergrundsicherung mit dem Garantiebetrug auch einen bedarfsunabhängigen Bestandteil enthalten soll, der das Kindergeld ablösen soll. An dieser Stelle wird insbesondere die Schnittstelle zum Steuerrecht, konkret zu den elterlichen Freibeträgen für das kindliche Existenzminimum, zu berücksichtigen sein (s. hierzu unter 6.)

Schließlich ist darauf zu achten, dass Eltern, die durch die Versorgung, Betreuung und Unterstützung von Kindern mit Behinderungen finanziell belastet sind, wie bisher auch über die Volljährigkeit der Kinder bzw. über eine Altersgrenze hinaus (steuerlich) entlastet werden. Insoweit ist weiterhin die grundsätzlich lebenslange Unterhaltsverpflichtung der Eltern zu berücksichtigen und eine Schlechterstellung, die sich ggf. über eine Anspruchsberechtigung beim Kind ergeben könnte, zu vermeiden.

Sofern die Anspruchsberechtigung beim Kind gesehen wird, ist die treuhänderische Auszahlung an die erziehungsberechtigten Personen bis zur Volljährigkeit zu regeln.

Eltern als Anspruchsinhaber

Würde hingegen die Anspruchsinhaberschaft bei den Eltern liegen, könnte damit der Vorrang der Unterhaltspflicht der Eltern gegenüber ihren Kindern sowie zudem der Ansatz, dass die Kindergrundsicherung diese Unterhaltspflicht berücksichtigt bzw. bei der Erfüllung dieser Verpflichtung im Bedarfsfall unterstützt, verdeutlicht werden. Einer solchen Systematik folgt etwa die steuerliche Freistellung des kindlichen Existenzminimums durch die Kinderfreibeträge, die den verfassungsrechtlichen Vorgaben der Art. 3 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 1 und 2 GG entsprechend die unterhaltsrechtlichen Verpflichtungen des Steuerpflichtigen berücksichtigen.⁷ Im Unterschied dazu stehen existenzsichernde Leistungen zur Erfüllung des Anspruchs auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums nach Art. 1 Abs. 1 i.V.m. 20 Abs. 1 GG jedem/r Einzelnen zu und fangen fehlende

⁵ Vgl. BVerfGE 125, 175 ff., Rdnr. 133 ff., 158.

⁶ Anders ist es derzeit nach § 11 Abs. 1 SGB II im Grundsicherungsrecht im Hinblick auf die Anrechnung des Kindergeldes, bezüglich dessen die Eltern anspruchsberechtigt sind; vgl. hierzu Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützung von Familien und Kindern vom 11. September 2019 (Fußn. 2).

⁷ Vgl. BVerfGE 125, 175 Rdnr. 158.

bzw. unzureichende, vorrangige Unterhaltszahlungen durch Leistungen an den Unterhaltsberechtigten auf.⁸

Im Falle der Anspruchsinhaberschaft der Eltern würden sowohl horizontaler als auch vertikaler Ausgleich über die steuerliche Freistellung bzw. die Kindergrundsicherung als eine Sozialleistung des/der anspruchsberechtigten Eltern zusammenkommen. Eine unterschiedliche Bemessung des kindlichen Existenzminimums im Sinne der steuerlichen Freistellung einerseits und der Bemessung der Kindergrundsicherung andererseits wäre damit möglicherweise schwerer zu rechtfertigen.

Sofern von einer Anspruchsberechtigung der Eltern ausgegangen wird, ist nach Ansicht des Deutschen Vereins insbesondere darauf zu achten, dass an den maßgeblichen Stellen klargelegt wird, dass eine Anrechnung der Kindergrundsicherung für die Bedarfsdeckung weiterer Haushaltsmitglieder nicht stattfindet und der Garantiebtrag als Einkommen des Kindes behandelt wird.

Der Deutsche Verein hält es für notwendig, die besondere Situation von Careleaver/innen⁹ zu berücksichtigen. Insbesondere bei einer Anspruchsinhaberschaft der Eltern warnt der Deutsche Verein davor, aktuell bestehende Probleme bei der Durchsetzung der Ansprüche von Careleaver/innen gegenüber ihren formal anspruchsberechtigten Eltern auf das neue System Kindergrundsicherung zu übertragen.

Differenzierte Anspruchsinhaberschaft

Mit der Bündelung von u.a. Kindergeld und existenzsichernden Leistungen werden in der Kindergrundsicherung somit Leistungen zusammengefasst, die einerseits bislang existenzsichernde Funktion für die Bedarfe von Kindern und Jugendlichen sowie Teilhabe gewährleisten sollen. Mit dem Kindergeld wird andererseits aber auch eine Leistung einbezogen, die in weiten Teilen die steuerliche Freistellung des Existenzminimums der Kinder verwirklichen soll und damit eine steuerliche Entlastung der Eltern bedeutet. Die bislang starke steuerrechtliche Prägung des Kindergeldes als zentraler familienpolitischer Leistung, die durch den Garantiebtrag abgelöst werden soll, mag dann andere Lösungen suggerieren als der bedarfsabhängige, stark sozialrechtlich geprägte Zusatzbetrag. Insoweit gibt es auch Vorschläge, die Anspruchsinhaberschaft für Garantiebtrag sowie Zusatzbetrag unterschiedlich festzulegen.

Eine zwischen Garantie- und Zusatzbetrag differenzierte Anspruchsinhaberschaft widerspricht dem Bestreben, eine einheitliche Leistung für alle Kinder zu schaffen. Auch stellt es zumindest auf den ersten Blick die Grundidee einer Leistung (wie) aus einer Hand infrage. Abhängig von der konkreten Ausgestaltung des Verhältnisses von Garantie- und Zusatzbetrag ergeben sich weitere Probleme bzw. Fragestellungen insbesondere auch hinsichtlich der praktischen Umsetzbarkeit. Wie ausgeführt, muss die Kindergrundsicherung, soweit sie das Existenzminimum des Kindes abdecken soll, dem Kind zustehen. Sofern Garantie- und Zusatzbetrag in

⁸ Vgl. BSGE 97, 242 Rdnr. 24 sowie bereits BVerwG vom 26. Januar 1966 – V C 88.64.

⁹ Der Begriff Careleaver meint junge Menschen, die einen Teil ihres Lebens in einer Pflegefamilie oder einer Einrichtung der Jugendhilfe verbracht haben und diese auf dem Weg in ein eigenständiges Leben wieder verlassen.

Summe das Existenzminimum abdecken sollen, wäre dies mit einer getrennten Anspruchsinhaberschaft nicht ohne Weiteres gewährleistet. Sofern die Inanspruchnahme des Garantiebetrages Voraussetzung für die Gewährung des Zusatzbetrages ist, könnte dies bei Konflikten zwischen Eltern und Jugendlichen/jungen Erwachsenen zu Problemen führen. Weitere Fragen ergeben sich bei einer Fortführung der Differenzierung im Vollzug und in der Rechtswegzuständigkeit. Der Deutsche Verein steht insoweit einer solchen differenzierten Anspruchsinhaberschaft kritisch gegenüber.

Unabhängig von der Entscheidung zur Anspruchsinhaberschaft weist der Deutsche Verein darauf hin, dass auch die Fälle mitgedacht werden müssen, in denen Kinder nicht im elterlichen Haushalt leben. Es muss insgesamt sichergestellt werden, dass die Leistung dort ankommt, wo das Kind lebt bzw. seinen Lebensmittelpunkt hat.

3. Neudefinition des soziokulturellen Existenzminimums

Der Deutsche Verein hält die Neudefinition des soziokulturellen Existenzminimums für eine wesentliche Voraussetzung für die bedarfsgerechte Ausgestaltung der Kindergrundsicherung. Nicht zuletzt im Sinne einer einheitlichen Rechtsordnung, einer größeren Transparenz und einer besseren Nachvollziehbarkeit des monetären Unterstützungssystems sollte nach Ansicht des Deutschen Vereins ein einheitliches, nachvollziehbar und bedarfsgerecht berechnetes Existenzminimum für Kinder Ausgangspunkt für alle Systeme – und damit insbesondere Anknüpfungspunkt für eine Kindergrundsicherung ebenso wie für die steuerlichen Freibeträge und das Unterhaltsrecht – sein.

Die monetäre Absicherung muss nach Ansicht des Deutschen Vereins grundsätzlich das sächliche und soziokulturelle Existenzminimum umfassen. Entsprechend der Rechtsprechung des BVerfG sind die materiellen Voraussetzungen nicht nur für die physische Existenz, sondern auch für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben zu schaffen. Kindern ist die persönliche Entfaltung und die Entwicklung zu Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit zu ermöglichen. Insoweit sind im Rahmen der Bedarfserhebung bzw. -berechnung die kindlichen Bedarfe mehr als bisher in den Blick zu nehmen.

Insgesamt spricht sich der Deutsche Verein dafür aus, die Neuberechnung des soziokulturellen Existenzminimums methodisch stringent durchzuführen. Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist das derzeitige Statistikmodell ein dem Grunde nach geeignetes Verfahren zur Bemessung der Regelbedarfe auf der Grundlage der Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Insbesondere die konkrete Anwendung dieses Verfahrens begegnet jedoch einigen grundlegenden Kritikpunkten. Diese beziehen sich zum einen auf die derzeitige Vermischung von Statistik- und Warenkorbmodell. Aktuell werden im Nachgang der Erhebung im Rahmen des Statistikmodells einzelne Ausgabepositionen aus normativen Gründen gestrichen. Dies schränkt jedoch den internen Ausgleich zwischen den Ausgabepositionen ein, der dem Statistikmodell immanent ist. Zum anderen sind Zusammensetzung und Auswahl der Referenzgruppen zu kritisieren. Der Deutsche

Verein wiederholt an dieser Stelle seine Forderung nach einer sachgerechten Abgrenzung der Referenzgruppen.¹⁰ Konkret sind zumindest jene Haushalte aus den Referenzgruppen auszuschließen, die über ein lediglich geringes Einkommen verfügen und daher nur eine Pauschale von 100,- € vom Einkommen absetzen können (§ 11b Abs. 2 Satz 1 SGB II). „Zirkelschlüsse“, also die Ableitung von Regelbedarfen aus den in der EVS erfassten Ausgaben von Leistungsberechtigten, widersprechen den Grundgedanken des Statistikmodells fundamental. Hiermit ist bspw. letztlich nicht gewährleistet, dass innerhalb der Referenzgruppe, von der die Bedarfe abgeleitet werden, (aus finanziellen Gründen) überhaupt Teilhabe möglich ist und realisiert wird bzw. werden kann. Zwar werden sämtliche Ausgaben der jeweiligen Referenzgruppe erfasst, auch solche für Teilhabe. Von diesem Ausgabeverhalten kann allerdings nicht auf die tatsächlichen Bedarfe von Kindern und Jugendlichen geschlossen werden.

Vor diesem Hintergrund kann es eine Möglichkeit sein, sich für die Ableitung der Bedarfe auf soziale und kulturelle Teilhabe als Ausgangspunkt stärker an der Mitte zu orientieren. In einem solchen ersten Schritt würde es zunächst darum gehen, diese Bedarfe zu kennen. Hiermit könnte verdeutlicht werden, was im mittleren Einkommensbereich für Teilhabebedarfe für Kinder und Jugendliche ausgegeben wird, was in den zugrunde gelegten Referenzgruppen nicht erfasst und wie groß diese Differenz ist. Ob und wie weit das Existenzminimum von Kindern und Jugendlichen von der gesellschaftlichen Mitte abweichen soll, ist dann eine politische Entscheidung. Eine stärkere Orientierung am Ausgabeverhalten der Mitte könnte den zusätzlichen Vorteil bieten, bestehende methodische Probleme bei der Regelbedarfsermittlung abzumildern. Dies beträfe je nach Umsetzung sowohl den Ausschluss verdeckter Armut (s.o.) als auch die sehr geringe Fallzahl an Familienhaushalten in der Referenzgruppe, welche die Belastbarkeit der Ergebnisse aktuell einschränkt. Ziel sollte sein, sowohl die sächlichen als auch die soziokulturellen Bedarfe so zu bemessen, dass ein gutes Aufwachsen möglich ist.¹¹

Bei der Bedarfsfeststellung sollten nach Ansicht des Deutschen Vereins Kinder und Jugendliche selbst angemessen beteiligt werden – nicht an Stelle der EVS, sondern im Sinne einer Ergänzung bzw. eines ergänzenden Korrektivs. Da der Fragebogen der EVS als Haushaltsbefragung von Erwachsenen beantwortet wird und auf Einnahmen und Ausgaben, nicht aber auf Bedarfe abstellt, wäre eine ergänzende Datenbasis, die auf Befragungen von Kindern und Jugendlichen selbst fußt, unterstützend. Im Rahmen einer Bedarfserhebung sind junge Menschen als Expert/innen ihres eigenen Lebens umfassend und durchgängig zu beteiligen. Die Bedarfserhebung kombiniert quantitative und qualitative Forschungsmethoden und sollte gemeinsam mit weiteren wissenschaftlichen Erkenntnissen (z.B. in den Bereichen Bildung und Gesundheit) zu Bedarfen junger Menschen ergänzend in die Bestimmung der Höhe des kindlichen Existenzminimums – zum Beispiel im Rahmen einer Sachverständigenkommission – einfließen.

10 Vgl. hierzu auch Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 27. September 2016, www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2016/dv-29-16-regelbedarfe.pdf (21. Juni 2023).

11 Vgl. zum Risiko der Bedarfsunterdeckung hinsichtlich von „Elternbedarfen“ Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 27. September 2016 (Fußn. 10).

Die angekündigte Überprüfung und Aktualisierung der Verteilungsschlüssel in den Abteilungen 4 (Strom und Instandhaltung) und 5 (Haushaltseinrichtung) ist nach Ansicht des Deutschen Vereins als Maßnahme zur Verbesserung der aufgezeigten Kritikpunkte der Bedarfsbemessung untauglich bzw. unzureichend.¹² Auch wenn sich die Regelbedarfe für die Kinder dadurch erhöhen würden, kann dieser Ansatz systematisch nicht überzeugen, da lediglich die haushaltsinterne Kostenzuordnung geändert wird. Die Kinderregelbedarfe bilden zudem die Mehrausgaben/Zusatzkosten ab, die ein Kind verursacht. Dies widerspricht einer Zuordnung „pro Kopf“. Zudem bleibt es bei der kritisierten Auswahl der Referenzgruppe.

Eine weitere Herausforderung, die nach Ansicht des Deutschen Vereins eine gesonderte Erhebung erfordert, stellt die Bemessung der Bedarfe von Trennungsfamilien dar. Hier ist zu berücksichtigen, dass bei einer Betreuung durch beide Elternteile die kindlichen Bedarfe (in unterschiedlicher Ausprägung) in unterschiedlichen Haushalten gedeckt werden. Dabei bedeuten jedoch Mehrkosten in einem Haushalt nicht automatisch Einsparungen im anderen Haushalt. In diesen Fällen können daher Mehrbedarfe entstehen. Diesbezüglich bedarf es nach Ansicht des Deutschen Vereins zum einen einer Bestimmung dieser Mehrbedarfe und zum anderen der (weiteren) Gewährung von umgangsbedingten Sonder-/Mehrbedarfen für Kinder und/oder Eltern.

Bei der Ausgestaltung monetärer Unterstützungen, die das Existenzminimum abdecken, ist sicherzustellen, dass eine Dynamisierung stattfindet. Nach Ansicht des Deutschen Vereins ist dies grundsätzlich in jährlichem Abstand notwendig. Für die Jahre, für die keine neuen EVS-Daten vorliegen, muss also eine Fortschreibungsregel erarbeitet werden.¹³ Diese sollte an die vom Statistischen Bundesamt monatlich ermittelte Entwicklung des maßgeblichen Preisindex gekoppelt und auf einen möglichst aktuellen Zeitraum bezogen sein. Um auch kurzfristige erhebliche Preisniveausteigerungen berücksichtigen zu können, müssten auch unterjährige Anpassungen des Betrags der Kindergrundsicherung möglich sein.¹⁴ Ob zudem –

12 Vgl. zudem grundsätzlich die Problemanzeige des Deutschen Vereins zur Bemessung des Bedarfs an Haushaltsenergie und des Mehrbedarfs bei dezentraler Warmwasserbereitung in Haushalten der Grundsicherung und Sozialhilfe – Lösungsperspektiven vom 20. März 2019, www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2019/dv-07-18_bemessung-mehrbedarf-warmwasser-grundsicherung_loesungsperspektiven.pdf (21. Juni 2023).

13 Nach Rspr. des BVerfG (Urteil vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09; Beschluss vom 23. Juli 2014, 1 BvL 10/12) hat der Gesetzgeber Vorkehrungen zu treffen, auf Änderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, wie zum Beispiel Preissteigerungen oder Erhöhungen von Verbrauchsteuern, zeitnah zu reagieren, um zu jeder Zeit die Erfüllung des aktuellen Bedarfs sicherzustellen, insbesondere wenn er einen Festbetrag vorsehe. Wenn sich eine offensichtliche und erhebliche Diskrepanz zwischen der tatsächlichen Preisentwicklung und der bei der Fortschreibung der Regelbedarfsstufen berücksichtigten Entwicklung der Preise für regelbedarfsrelevante Güter ergebe, müsse zeitnah reagiert werden. Bei einer drohenden existenzgefährdenden Unterdeckung durch unvermittelt auftretende, extreme Preissteigerungen dürfe dabei nicht auf die reguläre Fortschreibung der Regelbedarfsstufen gewartet werden. S. hierzu Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Regierungsentwurf Einführung eines Bürgergeldes vom 7. Oktober 2022, www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2022/dv-14-22_buergergeld.pdf (21. Juni 2023) sowie Becker, Irene: Ermittlung eines angemessenen Inflationsausgleichs 2021 und 2022 für Grundsicherungsbeziehende, <https://www.dgb.de/downloadcenter/++co++a1385226-8c0f-11ed-8704-001a4a160123> (21. Juni 2023).

14 Das Verfahren der Regelbedarfsfortschreibung nach § 28a SGB XII ist für die Fortschreibung der Kindergrundsicherung insofern ungeeignet, als ihm der spezielle Warenkorb laut Regelbedarfsermittlungsgesetz zugrunde liegt und der berücksichtigte Zeitraum bereits ein halbes Jahr vor dem Anpassungszeitpunkt endet. Zu den Realeinkommensverlusten, die infolge des mangelnden Aktualitätsbezugs bisher eingetreten und trotz der jüngsten Reform weiter zu erwarten sind, vgl. Becker (Fußn. 13) sowie Aktualisierung 2023 <https://www.dgb.de/downloadcenter/++co++76c7b1b0-d900-11ed-8b1d-001a4a160123> (21. Juni 2023).

analog zur Regelbedarfsfortschreibung – neben der Preis- auch die Lohnentwicklung einbezogen werden sollte, ist zu diskutieren.

4. Umfang der Bündelung

Zur Verbesserung des bestehenden Systems soll eine Bündelung derzeitiger kindbezogener, pauschal bemessener Einzelleistungen erfolgen. Nach Ansicht des Deutschen Vereins umfasst dies insbesondere Kindergeld, Kinderzuschlag und die Regelleistungen nach dem SGB II/XII.¹⁵ Soll mit der Kindergrundsicherung eine Leistung für alle Kinder eingeführt werden, müssten auch die kindbezogenen Leistungen nach dem AsylbLG einbezogen werden.¹⁶ Durch eine Bündelung sollen die Hilfebedürftigkeit von Kindern im Sinne der bestehenden fürsorgerechtlichen Leistungsgesetze ausgeschlossen und ihnen möglichst aus einer Hand die ihnen zustehenden Leistungen zukommen. Ziel sollte es dabei sein, einen Parallelbezug weiterer Leistungen möglichst weitestgehend auszuschließen und damit auch den damit verbundenen (Mehr-)Aufwand sowohl für die Anspruchsberechtigten als auch die beteiligten Behörden zu vermeiden.

Hinsichtlich bestimmter individueller Bedarfe wird es bei gesonderten Antragsverfahren bleiben. Diesbezüglich gilt es dafür Sorge zu tragen, dass hinsichtlich dieser Bedarfe zumindest aus Sicht der Familien die Beantragung „wie aus einer Hand“ mit der Kindergrundsicherung erfolgt. Das bedeutet, dass es bspw. für die Familien über eine „Antragsbündelung“ bei einem Antrag an einer Stelle bleibt und die Verfahren dann – im besten Fall automatisiert – an die zuständigen Behörden geleitet und dort entsprechend bearbeitet werden. Gegebenenfalls ist auch an passenden Stellen eine automatische Günstigerprüfung denkbar.

Bildungs- und Teilhabeleistungen

Das Zusammenspiel von Geldleistungen und Infrastruktur zeigt sich in besonderem Maße bei den Bildungs- und Teilhabeleistungen (vgl. §§ 28 SGB II, 34 SGB XII, 6b Bundeskindergeldgesetz – BKGG). Zum einen sind für die Teilhabe zunächst adäquate Angebote notwendig. Zum anderen werden finanzielle Ressourcen benötigt, um diese Teilnahme dann umzusetzen – oder aber es erübrigt sich die Berücksichtigung dieser Bedarfe in einer Geldleistung, wenn und soweit für alle Kinder und Jugendliche angemessene und passende Angebote flächendeckend und kostenfrei verfügbar sind. Konkret und vereinfacht dargestellt würde sich bspw. die Berücksichtigung von Fahrtkosten zur Schule im Rahmen der Kindergrundsicherung erübrigen, wenn für alle Kinder und Jugendliche die Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs bzw. etwaiger Schulbusse kostenfrei möglich und das Angebot entsprechend ausgebaut wären.

¹⁵ Zu den Wohnkosten, Bildungs- und Teilhabeleistungen, Erstausrüstungen und steuerliche Kinderfreibeträge s.u.

¹⁶ Wobei an dieser Stelle weitere Folgeprobleme zu lösen wären (Verhältnis zu Sachleistungen, Umgang mit aktuellen Leistungsausschlüssen ...).

Bei der Frage, wie weit eine Bündelung an dieser Stelle gehen kann und soll, ist die kommunale Zuständigkeit zu berücksichtigen.¹⁷ Zudem verbleiben aufgrund einzelner Bedarfslagen individuelle Bedürfnisse, die sich nicht pauschalieren lassen.

Nach Ansicht des Deutschen Vereins erscheint insbesondere der Einbezug der bereits pauschalierten Leistungen für den Schulbedarf und die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben der Gemeinschaft (Vereinsmitgliedschaft, musikalisch-künstlerischer Unterricht, Freizeiten etc.) sinnvoll. Dies ermöglicht zum einen den Einsatz für individuell passende Angebote und begünstigt zudem eine Entbürokratisierung der Leistungsgewährung und Inanspruchnahme. Im Rahmen der Neudefinition des soziokulturellen Existenzminimums sollten diese Bedarfe berücksichtigt werden. Um eine Schlechterstellung durch eine Bündelung dieser Bedarfe in der Kindergrundsicherung zu vermeiden, sind die o.g. Kritikpunkte zu berücksichtigen – insbesondere die Zusammensetzung der Referenzgruppe ist hierfür absolut wesentlich.

Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass auch im Hinblick auf Bildungs- und Teilhabeleistungen die besondere Lage von Kindern und Jugendlichen in stationären Einrichtungen zu berücksichtigen ist. Hier ist sicherzustellen, dass ihnen sowohl persönlich angemessene Pauschalen für Bildung und Teilhabe als auch die Mittel für die Teilnahme an spezifischen Maßnahmen (z.B. Klassenfahrten) rechtssicher zukommen können.

Bezogen auf ggf. weiterhin gesondert geregelte Leistungen auf Bildung und Teilhabe ist nach Ansicht des Deutschen Vereins die diesbezügliche Anspruchsberechtigung grundsätzlich mindestens mit der Anspruchsberechtigung des Zusatzbetrages zu verknüpfen. Dabei sollten jedenfalls alle Kinder mit Anspruch auf einen über den Garantiebetrug hinausgehenden Zusatzbetrag unbürokratisch Anspruch auf die Bildungs- und Teilhabeleistungen haben, die nicht pauschal bemessen sind und in der Kindergrundsicherung aufgehen. Der Antrag auf diese Leistungen sollte mit der Beantragung des Zusatzbetrages miterfasst sein und damit die jetzige Regelung des § 37 Abs. 1 SGB II beibehalten bzw. vergleichbar fortgeführt werden. Dies erfordert, dass die Stellen, die einerseits für die Bildungs- und Teilhabeleistungen und die andererseits für die Kindergrundsicherung zuständig sind, einen engen Austausch – vor allem bezüglich der Anspruchsberechtigungen – pflegen.

Wohnkostenpauschale

Ein weiterer schwieriger Punkt, der insbesondere Auswirkungen auf die Gewährung von Unterkunftskosten der Eltern in anderen Systemen hat, ist die Frage der Einbeziehung einer Wohnkostenpauschale in die Kindergrundsicherung. Die Berücksichtigung einer solchen Pauschale entspricht der Systematik dieser Leistung, die das Existenzminimum des Kindes weitestgehend absichern soll, da letztlich der Wohnbedarf des Kindes Bestandteil dessen Existenzminimums ist. Systematisch bietet sich für die Bemessung einer solchen Pauschale die Bezifferung im Existenzminimumbericht an. Aufgrund der regional starken Unterschiedlichkeit

¹⁷ Zu berücksichtigen sind an dieser Stelle auch die in Kommunen teils eingeführten Gutschein- oder Kartensysteme zur Gewährleistung bzw. Abrechnung von Bildungs- und Teilhabeleistungen.

von Unterkunftskosten wird sich der tatsächliche Wohnbedarf allerdings in vielen Fällen nicht mittels dieser Pauschale abdecken lassen. Daher ist für diese Fälle sicherzustellen, dass ein die Pauschale übersteigender Wohnbedarf des Kindes gesondert gewährt wird. Sinnvoll scheint die Berücksichtigung dann bei den elterlichen Bedarfen im Rahmen des SGB II/XII bzw. Wohngeldgesetzes (WoGG).

Für die Berücksichtigung einer Wohnkostenpauschale in der Kindergrundsicherung spricht zunächst, dass die Deckung des Wohnbedarfes im Vergleich zum Status Quo durch die höhere Inanspruchnahme verbessert werden könnte. Da die Kindergrundsicherung konzeptionell weit über den Kreis der Familien mit Bürgergeld- und Kinderzuschlagsbezug hinausgeht, könnten insbesondere Familien in verdeckter Armut sowie ggf. die untere Mittelschicht von einer niedrigschwellig organisierten Kindergrundsicherung, die auch eine Wohnkostenpauschale beinhaltet, profitieren. Gerade in Fallkonstellationen, in denen Eltern bestehende Ansprüche auf existenzsichernde bzw. ergänzende Leistungen (in der Regel Wohngeld) bis zur Höhe der Summe der Wohnkostenpauschalen für die Kinder nicht geltend machen, kann eine Wohnkostenpauschale die Lebenslage ohne zusätzlichen bürokratischen Aufwand verbessern. Die Inanspruchnahme ergänzender Leistungen für den Wohnbedarf – wie beim derzeitigen Wohngeld – würde ggf. entfallen bzw. sich deutlich verringern. Allerdings wird es für Familien, die angesichts hoher Wohnkosten auf finanzielle Unterstützung angewiesen sind, weiterhin erforderlich sein, eine solche zusätzliche Leistung in Anspruch zu nehmen. In diesen Fällen entstehen neue Schnittstellen, die es zu berücksichtigen und zu lösen gilt.

Aktuell besteht bspw. im Bürgergeld die Möglichkeit der Zahlung der Kosten der Unterkunft direkt an den Vermieter nach § 22 Abs. 7 SGB II. Dies bezieht sich auf die Wohnkosten des gesamten Haushalts bzw. der Bedarfsgemeinschaft. Bei Aufnahme einer Wohnkostenpauschale in die Kindergrundsicherung würde dies nicht mehr ohne Weiteres möglich sein. In diesem Fall müsste nach Ansicht des Deutschen Vereins eine entsprechende (neue) Rechtsgrundlage geschaffen und damit die Möglichkeit der Direktzahlung beibehalten werden, um ggf. Mietschulden und Wohnungsverlust vermeiden zu können.

Vor dem Hintergrund, dass sich in vielen Fällen der tatsächliche Wohnbedarf des Kindes nicht über eine Pauschale abdecken lassen wird, ein höherer Bedarf ergänzend zu berücksichtigen ist und hierfür ggf. parallele Strukturen notwendig sind, könnte der Wohnbedarf der Kinder alternativ grundsätzlich separat bzw. komplett über entsprechende Ansprüche der Eltern geregelt und damit nicht mit in die Kindergrundsicherung aufgenommen werden. Auch In diesem Fall ist zu berücksichtigen, dass die Kindergrundsicherung für sich dann nicht mehr existenzsichernd sein kann.

Insgesamt ist folglich bei der Ausgestaltung und ggf. Schnittstellengestaltung insbesondere zu berücksichtigen, dass Wohnungen von Familien bzw. Haushalten gemeinsam genutzt werden und die Mietverträge über Wohnraum in der Regel von den Eltern geschlossen werden. Zu gewährleisten ist vollständige und fristgerechte Zahlung der monatlichen Miete an den Vermieter. Inwieweit durch die eine oder andere Gestaltung (neue) doppelte Strukturen vermieden werden können, ist nach Ansicht des Deutschen Vereins sorgfältig zu prüfen.

Der Deutsche Verein hat bereits auf das Problem der unterschiedlichen Methoden für die (fiktive) Aufteilung bzw. Zurechnung der Wohnkosten in den verschiedenen Systemen des Sozialrechts hingewiesen und eine Harmonisierung angemahnt.¹⁸ Diese unterschiedlichen Methoden führen bereits jetzt zu Problemen insbesondere an der Schnittstelle Kindesunterhalt und Bemessung von Leistungen nach SGB II sowie beim Zusammentreffen von Leistungen der Grundsicherung und BAföG-Leistungen. Dies ist anlässlich der Einführung der Kindergrundsicherung in den Blick zu nehmen. Im Falle der Berücksichtigung einer Pauschale für den Wohnbedarf des Kindes im Rahmen der Kindergrundsicherung wird dieses Problem besonders deutlich. Insofern sollte der Prozess der Einführung einer Kindergrundsicherung Anlass sein, sich dieses Harmonisierungsbedarfs anzunehmen, um Verwerfungen zwischen den Systemen durch die teils deutlich unterschiedliche Gewichtung bzw. Zuweisung der Unterkunftskosten zu beheben.

Bei der Frage der Regelung des Wohnbedarfs ist zudem die Situation von Kindern zu berücksichtigen, die (auch) in stationären Einrichtungen untergebracht sind.

5. Schnittstelle Unterhalt/Unterhaltsvorschuss

Eine weitere maßgebliche Schnittstelle der Kindergrundsicherung, die zu berücksichtigen und konsistent zu gestalten ist, ist die zum Unterhaltsrecht und daran anknüpfend auch zum Unterhaltsvorschuss (UV). Der Deutsche Verein hält die Einführung einer Kindergrundsicherung für eine gute Möglichkeit, die Altersstufen in den unterschiedlichen Systemen, insbesondere im Sozial- und Unterhaltsrecht, zu vereinheitlichen.

Unterhalt

Die Gestaltung der Schnittstelle zum Unterhaltsrecht hängt ganz maßgeblich auch von der Entscheidung zur Anspruchsinhaberschaft ab. Ebenso ist derzeit noch nicht absehbar, welche Änderungen durch die anstehende Reform des Unterhaltsrechts zu erwarten sind. Der Deutsche Verein weist vor diesem Hintergrund grundlegend darauf hin, dass bei der Ausgestaltung einer Kindergrundsicherung die verfassungsrechtlich verankerten Elternrechte und -pflichten zu berücksichtigen sind. Dabei ist daran festzuhalten, dass Eltern ihren Kindern gegenüber (vorrangig) zum Unterhalt verpflichtet sind. Der Deutsche Verein spricht sich für eine klarstellende Regelung im Sinne des § 6c BKGG aus.

Kinder sollen an den Lebensverhältnissen ihrer Eltern teilhaben. Je nachdem, wie die Sicherstellung des Existenzminimums eines Kindes durch eine Kindergrundsicherung ausgestaltet ist, ist zu prüfen, wie die Unterhaltungspflicht der Eltern zu berücksichtigen ist.

Sorgfältig muss der besonderen Situation von Kindern mit getrenntlebenden Elternteilen Rechnung getragen werden. Dies betrifft einerseits besondere Bedarfe (s. Kapitel 3), andererseits die Gestaltung der Berücksichtigung der Barunterhaltungspflicht und Zahlungsströme. Insgesamt ist nach Ansicht des Deutschen Vereins

¹⁸ Vgl. hierzu Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützung von Familien und Kindern vom 11. September 2019 (Fußn. 2).

sowohl eine Schlechterstellung von Kindern getrenntlebender Elternteile gegenüber Kindern aus Paarfamilien als auch eine finanzielle Verschlechterung für diese Kinder im Vergleich zum Status Quo auszuschließen.

Aktuell wird Kindeseinkommen (i.d.R. Unterhalt) beim Kinderzuschlag nur zu 45 % angerechnet. Eine vollständige Anrechnung von Kindeseinkommen bei der Kindergrundsicherung könnte in Abhängigkeit der Höhe der Kindergrundsicherung für Kinder von Alleinerziehenden, die heute vom Kinderzuschlag profitieren, somit eine finanzielle Verschlechterung bedeuten. Der Zusatzbetrag würde für Kinder von Alleinerziehenden wohl in aller Regel wegfallen. Um eine Schlechterstellung von Kindern von Alleinerziehenden auszuschließen, wäre daher nach Ansicht des Deutschen Vereins hinsichtlich der Anrechnung von Kindeseinkommen auf die Kindergrundsicherung eine Orientierung an den aktuellen Regeln des Kinderzuschlags sinnvoll. Alternativ denkbar wäre auch die Freistellung eines pauschalen Betrags vom Kindeseinkommen. Ob diese Lösungsvorschläge eine Schlechterstellung der Kinder von Alleinerziehenden im Verhältnis zum Status quo verhindern, steht in Abhängigkeit von der konkreten Höhe der Kindergrundsicherung und muss empirisch überprüft werden.

Im Hinblick auf die Gleichwertigkeit von Bar- und Betreuungsunterhalt und in Abhängigkeit der Entscheidung zur Anspruchsinhaberschaft ist zudem zu klären, ob und wie eine Aufteilung des Garantiebetrags der Kindergrundsicherung erfolgen soll.

Unterhaltsvorschuss (UV)

Der UV dient nicht allein der Existenzsicherung des Kindes, für das kein Unterhalt gezahlt wird, sondern verdeutlicht auch die diesbezügliche Mitverantwortung des anderen Elternteils sowie die besondere Situation des alleinerziehenden Elternteils. Gerade in Fällen des Parallelbezugs von Grundsicherungsleistungen und UV entsteht jedoch gleichzeitig für alle Beteiligten ein hoher Aufwand, für die Behörden insbesondere durch einen doppelten Rückgriff sogar ein erheblicher Aufwand.¹⁹ Für eine (isolierte) Aufgabe des fürsorgerechtlichen Nachranggrundsatzes reicht nach Einschätzung des Deutschen Vereins jedoch nicht aus, dass die Sicherstellung des Nachrangs aufwändig ist. Der Deutsche Verein hält daher Diskussionen um Vereinfachungen für notwendig. Grundsätzlich darf die Einführung der Kindergrundsicherung nicht zu einer Verschlechterung für alleinerziehende Elternteile führen. Der Wegfall des Unterhaltsvorschusses könnte je nach Ausgestaltung und Leistungshöhe der Kindergrundsicherung eine Verschlechterung für bestimmte Konstellationen von Einelternfamilien bedeuten: zum Beispiel für Alleinerziehende, die wegen ihres geringen Einkommens heute vom Kinderzuschlag profitieren oder auch für Alleinerziehende, die nur den Garantiebtrag erhalten.

Sofern der Garantiebtrag dem Kindergeld nachfolgt, sollte dieser nur zur Hälfte auf den UV angerechnet werden. Aktuell wird das Kindergeld in voller Höhe auf den UV angerechnet. Dies steht im Widerspruch zur Funktion des Kindergeldes

¹⁹ Vgl. hierzu Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützung von Familien und Kindern vom 11. September 2019 (Fußn. 2).

und den Regelungen zur Bemessung des Barunterhalts und wird vom Deutschen Verein seit vielen Jahren kritisiert.²⁰

Bei Beibehaltung des UV sollte die Einführung der Kindergrundsicherung dafür genutzt werden, sowohl Vereinfachungen bei der Antragstellung bis hin zu einer Leistung „(wie) aus einer Hand“ durch digitale Lösungen als auch vertrauensvolle Bürgerorientierung durch gut erreichbare Präsenz vor Ort zu ermöglichen.

Rückgriff

Aus Sicht des Deutschen Vereins ist zudem im Blick zu halten, in welchen Fällen ein Anspruchsübergang festzuschreiben ist und welche Behörde(n) gegenüber dem Unterhaltsschuldner tätig werden. Dabei ist es nach Ansicht des Deutschen Vereins nach wie vor wichtig, übergegangenen Ansprüchen im Rahmen des Rückgriffs nachzugehen und hiermit letztlich auch die Verantwortung des barunterhaltspflichtigen Elternteils einzufordern. Aktuell sind sowohl Jobcenter als auch Unterhaltsvorschusskassen mit dem Rückgriff befasst – in vielen Fällen parallel. Zudem kann der Beistand Unterhalt für das Kind einfordern. Entsprechend ist bei diesen Akteuren Expertise aufgebaut worden. Auf die nicht befriedigende Synchronisation des Rückgriffs bzw. der Rückgriffe auf Grundlage des § 7 UVG und der Vorschriften zum sozialhilferechtlichen Anspruchsübergang hat der Deutsche Verein bereits ausdrücklich hingewiesen und entsprechende Weiterentwicklungen eingefordert. Diese Diskussion wird umso dringlicher, wenn jetzt mit der Kindergrundsicherungsstelle ggf. noch eine weitere, je nach Ausgestaltung der Schnittstelle zum SGB II mindestens aber eine andere Stelle im Bereich des Rückgriffs ins Spiel kommt. Hier ist klar zu regeln, auf wen der Unterhaltsanspruch übergeht. An dieser Stelle sind zudem dringend Vereinfachungen zu diskutieren und bestehende Hemmnisse zu beheben.²¹ Der Deutsche Verein weist daher im Sinne aller Beteiligten – d.h. der Anspruchsberechtigten, der Unterhaltsschuldner als auch der Behörden – noch einmal eindringlich auf die notwendige Diskussion einer Vereinheitlichung des Rückgriffs hin.²²

6. Schnittstelle Steuerrecht

Der Deutsche Verein hat bereits in seinem Eckpunktepapier 2013²³ die Überprüfung der starken steuerrechtlichen Ausrichtung derzeitiger Familienpolitik gefordert. Die aktuelle Vermischung von Steuerrückzahlung und Familienförderung im Rahmen des Kindergeldes führt immer wieder zu Missverständnissen über die familienpolitische Funktion des Kindergeldes und die tatsächlichen Leistungen für Familien mit unterschiedlichen Einkommen. Insoweit ist die Gestaltung der Schnittstelle einer Kindergrundsicherung zum Steuerrecht ebenso wichtig, wie

20 Vgl. hierzu Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützung von Familien und Kindern vom 11. September 2019 (Fußn. 2).

21 Vgl. hierzu Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützung von Familien und Kindern vom 11. September 2019 (Fußn. 2).

22 Vgl. zuletzt ausführlich Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützung von Familien und Kindern vom 11. September 2019 (Fußn. 2).

23 Eckpunktepapier des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützung von Familien und Kindern vom 11. Juni 2013, www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2013/dv-38-12-monetarer-unterstuetzung-von-familien-und-kindern.pdf (21. Juni 2023).

die Berücksichtigung der übrigen steuerrechtlichen kind-/familienbezogenen Regelungen, um ein transparentes und konsistentes Gesamtsystem zu haben. Hierfür ist nach Ansicht des Deutschen Vereins ein einheitliches Existenzminimum für alle Systeme die maßgebliche Grundlage (s.o.)

Das Grundgesetz fordert die Freistellung des existenznotwendigen Aufwands sämtlicher Familienmitglieder in angemessener, realitätsgerechter Höhe von der Einkommensteuer.²⁴ Dabei ist es dem Gesetzgeber grundsätzlich freigestellt, die kindbedingte Minderung der Leistungsfähigkeit im Steuerrecht, durch Gewährung eines ausreichenden Betrages im Sozialrecht oder mittels einer Kombination – wie zuletzt durch das Kindergeld – zu berücksichtigen.²⁵ In Abhängigkeit der Ausgestaltung der Kindergrundsicherung muss daher ggf. eine Anrechnung des Garantiebetrages bei den Freibeträgen in Höhe des durch diese Leistung bereits gedeckten Kindesunterhalts vorgesehen werden, um eine doppelte Berücksichtigung auszuschließen.

Nach aktueller Rechtslage beträgt das Kindergeld 250,- € pro Kind. Die maximale steuerliche Entlastung durch die Kinderfreibeträge beträgt für 2023 354,- € und für 2024 voraussichtlich 368,- €. Die Wirkung der steuerlichen Kinderfreibeträge ist dabei Folge des progressiven Steuertarifs und liegt in der horizontalen Steuergerechtigkeit²⁶ begründet.

Nach Ansicht des Deutschen Vereins bedarf es weiterer, intensiver Diskussionen, wie die Kindergrundsicherung an dieser Schnittstelle ausgestaltet und das Verhältnis Kindergrundsicherung – Steuerrecht gestaltet werden soll. Dies ist insbesondere von den damit verbundenen Zielen abhängig. Ein – zumindest perspektivisches – Ziel könnte der stärkere vertikale Ausgleich sein. Zu diskutieren wäre u.a., ob den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die steuerliche Freistellung des kindlichen Existenzminimums durch die Gewährung des Garantiebetrags entsprochen werden soll oder die steuerliche Entlastungswirkung durch die Freibeträge im Rahmen eines weiter bestehenden gesonderten Systems erfolgen soll. In diesem Fall wäre mit zu diskutieren, ob/wie eine Kopplung der Entwicklungen von Kindergrundsicherungshöhe und Höhe der steuerlichen Freibeträge erreicht werden soll. Alle diese Erwägungen hängen dabei letztlich maßgeblich auch von der Ausgangsgröße einer Kindergrundsicherung ab und können im Detail mangels einer diesbezüglichen Bezugsgröße aktuell nicht vertieft werden. Insgesamt müssen jedoch Kreis und Umfang der Betroffenen geprüft und auch an dieser Stelle berücksichtigt werden, für welche Familien es ggf. zu einer Schlechterstellung kommen könnte – insbesondere auch, wenn es, wie zuletzt vorgeschlagen, zu einer Absenkung des Freibetrags für Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarfe (BEA-Freibetrag) käme. Letzteres lässt sich allerdings nicht allein mit der Kritik an der fehlenden systematischen Herleitung dieses Freibetrages begründen, sondern setzt eine empirische Fundierung voraus.

An dieser Stelle weist der Deutsche Verein grundsätzlich noch einmal auf die Notwendigkeit eines transparent und sachgerecht hergeleiteten soziokulturellen

24 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. November 1998, 2 BvL 42/93.

25 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. November 1998, 2 BvL 42/93.

26 D.h. der gleichen steuerlichen Behandlung der Steuerpflichtigen bei gleicher steuerlicher Leistungsfähigkeit.

Existenzminimums hin, welches auch Grundlage für die steuerlichen Freibeträge – inklusive des BEA-Freibetrages – sein muss.

7. Schnittstelle Bürgergeld/Grundsicherung

Erfolg und Akzeptanz einer Kindergrundsicherung, mit deren Hilfe Kinderarmut bekämpft und das bisherige Transferleistungssystem vereinfacht werden soll, hängen maßgeblich davon ab, ob es gelingt, die neu entstehende Schnittstelle zum SGB II und – praktisch weniger bedeutsam – zum SGB XII überzeugend zu lösen. Sowohl konzeptionell als auch im Hinblick auf die administrative Umsetzung ist dies eine erhebliche Herausforderung. Die Einführung einer Kindergrundsicherung außerhalb der bisherigen sozialen Leistungssysteme würde die soziale Beratung und Betreuung der Leistungsberechtigten einschließlich der Kinder maßgeblich verändern. Dabei müssen einerseits die sich etablierende Praxis der ganzheitlichen Betrachtung sozialer Belange der Familien und sozialen Verbände fortgeführt und andererseits die einseitige Fokussierung auf finanzielle Transferleistungen als Mittel der Armutsbekämpfung verhindert werden. Je nach zuständiger Behörde (hierzu unter 10.) kann die Einführung einer Kindergrundsicherung zur Folge haben, dass für die Erbringung bedarfs- und bedürftigkeitsabhängiger Leistungen an die Mitglieder eines gemeinsamen Familienhaushalts zukünftig zwei Behörden auf der Grundlage von zwei unterschiedlichen Leistungsgesetzen zuständig werden. Die rechtliche Schnittstelle zu den Grundsicherungssystemen muss deshalb in mehrerlei Hinsicht eindeutig und friktionsfrei gestaltet werden.

Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts

Ein großer Teil der zukünftigen Anspruchsberechtigten des vollen Zusatzbetrages bezieht bislang Leistungen nach dem SGB II. Daher ist zu definieren, welche Auswirkungen die eigenständige Absicherung von Kindern auf die Bedarfslage der Eltern hat. Es stellt sich die Frage der Nachsteuerung der bestehenden Regelungen zur Bedarfsgemeinschaft bzw. Haushaltsgemeinschaft. Auf die entstehenden Schnittmengen im Zusammenhang mit den Kosten der Unterkunft und Heizung oder auch Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets wurde bereits verwiesen (s.o.). Auch für fortbestehende Mehr- und Sonderbedarfe der Kinder und Jugendlichen (bspw. Erstausrüstungen nach § 24 Abs. 3 SGB II) müssen klare und für die Anspruchsberechtigten gut nachvollziehbare Zuständigkeitsregelungen gefunden werden. Gerade für Familien im SGB II/XII-Bezug muss gewährleistet werden, dass mit Einführung der Kindergrundsicherung eine wirkliche Vereinfachung und Verbesserung erreicht wird. Unbedingt zu vermeiden ist, dass die Ersetzung des bisherigen Bürgergelds für Kinder und Jugendliche durch eine nicht am individuellen Bedarf orientierte Kindergrundsicherung zur Unterdeckung des kindlichen Existenzminimums im Einzelfall führt.

Die Kindergrundsicherung dient der Sicherung der Bedarfe des Kindes. Es widerspricht daher dem Ziel der neuen Kindergrundsicherung, diese Geldleistungen für die Existenzsicherung der Eltern im Grundsicherungsbezug heranzuziehen bzw.

mit Bedarfen der Eltern zu verrechnen. Dies muss mittels einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung sichergestellt werden.

Zudem muss diskutiert werden, bis zu welchem Alter und unter welchen Voraussetzungen eine Kindergrundsicherung gezahlt werden soll. Für Fälle, in denen zwischen Schulabschluss und Ausbildungs-/Studienbeginn eine Pause liegt, müssen die Übergänge für Jugendliche bzw. junge Erwachsene möglichst reibungslos gestaltet werden. Hierbei spielen Careleaver/innen noch einmal eine ganz besondere Rolle, da diese oft keine nahtlosen Übergänge von Schule in Berufsbildung haben. Die Ausgestaltung der Schnittstelle zum Grundsicherungsrecht bezieht sich zudem auch auf Kinder, die sich nicht (mehr) in Ausbildung oder Studium befinden, somit den „Übergang“ der Existenzsicherung durch Kindergrundsicherung zur Existenzsicherung im Rahmen des SGB II. Insgesamt ist darauf zu achten, dass Abbruchkanten vermieden werden.

Leistungen zur Integration in Ausbildung und Arbeit

Die Einführung einer Kindergrundsicherung darf für erwerbsfähige Jugendliche und junge Erwachsene nicht zu einem Verlust von bisherigen Angeboten kontinuierlicher Begleitung und Förderung durch Angebote und Förderleistungen zur Eingliederung in Arbeit und Ausbildung nach SGB III und SGB II führen. Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass Jugendberufsagenturen bzw. Modelle systematischer Zusammenarbeit im Bereich SGB II, III und VIII gute Wege für eine entsprechende Unterstützung aller Jugendlicher sind.²⁷ Erwerbsfähigen Jugendlichen leistungsberechtigter Eltern sollte zudem ggf. weiterhin (auch) die Möglichkeit der Beratung und weiteren Leistungen der Eingliederung durch die Jobcenter erhalten werden, auch wenn sie selbst aufgrund der Kindergrundsicherung mangels Hilfsbedürftigkeit nicht mehr zur Bedarfsgemeinschaft gehören. Rechtliche Anpassungen beim Regelinstrumentarium arbeitsmarktpolitischer Leistungen werden dann unausweichlich sein (z. B. §§ 16f, 16h SGB II).

Schnittstellen zwischen den Behörden

Zwingende Voraussetzung für eine Vereinfachung des Verfahrens ist, dass die Informationen und Daten, die zur Erbringung von Leistungen notwendig sind, nicht mehrmals erhoben werden müssen und zwischen den beteiligten Behörden ausgetauscht werden können. Dazu müssen technische und vor allem datenschutzrechtliche Vorkehrungen getroffen werden, was in der aktuellen Leistungsgewährung bereits eine große Herausforderung darstellt.

Begrüßt wird der Vorschlag, dass im Falle des Bürgergeldbezugs der Eltern automatisch der maximale Zusatzbetrag gewährt wird und in diesen Fällen kein gesonderter Antrag zu stellen ist. Zugleich ist aber auch zu regeln, wie die Leistungen des Bürgergeldes mit dem Bezug der Kindergrundsicherung koordiniert werden. Um die Bedarfsdeckung sicherzustellen, ist eine Parallelität der Bewilligungszeiträu-

²⁷ Empfehlungen des Deutschen Vereins zur qualitativen Weiterentwicklung der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit von SGB II, SGB III, SGB VIII und SGB IX (DV 31/20) vom 23. März 2022, www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2022/dv-31-20_unterstuetzung-uebergang-schule-beruf.pdf (21. Juni 2023).

me sinnvoll. Soweit der Anspruch auf den Zusatzbetrag an den Bürgergeldbezug der Eltern anknüpft, ist ebenfalls zu regeln, wie in Fällen der vorläufigen Leistungsbewilligung (§ 41a SGB II) und ggf. rückwirkendem Leistungswegfall und Erstattung mit den Leistungen der Kindergrundsicherung verfahren wird. Erstattungsverfahren sollten vermieden werden, damit das Existenzminimum des Kindes zu jedem Zeitpunkt gesichert werden kann.

8. Ausgestaltung der Leistung

Um sowohl dem verfassungsrechtlich gebotenen Familienlasten- und -leistungsausgleich als auch sozialpolitischen Verteilungserfordernissen gerecht zu werden, müssen die wirtschaftliche Situation des Kindes und der Familienkontext berücksichtigt werden. Bei der Ausgestaltung der Leistung muss nach Ansicht des Deutschen Vereins unter Berücksichtigung der favorisierten Anspruchsberechtigung des Kindes in jedem Fall sichergestellt werden, dass

- die größte Unterstützung dort ankommen soll, wo die geringsten Einkommen erzielt werden,
- ein höheres vorrangiges Nettoeinkommen auch zu einem höheren verfügbaren Gesamteinkommen führt,
- in Fällen eines verbleibenden parallelen Leistungsbezugs Schnittstellen so gestaltet werden, dass das Existenzminimum für das Kind gewährleistet bleibt und Abbruchkanten vermieden werden, die wiederum negative Erwerbsanreize für die Eltern nach sich ziehen könnten,
- Anrechnungsvorschriften und Transferströme transparent und möglichst einfach gestaltet werden.

Aufgrund der existenzsichernden Funktion der Kindergrundsicherung sollte einerseits auf das aktuelle, sozialrechtliche Einkommen abgestellt werden. Andererseits sollten vorläufige Entscheidungen mit nachträglichen Spitzabrechnungen und ggf. Rückforderungen möglichst vermieden werden. Da beide Anforderungen bei schwankenden Einkommen in einem Spannungsverhältnis stehen, spricht sich der Deutsche Verein dafür aus, dass im Regelfall auf das zuletzt abgerechnete/beschiedene Einkommen als aktuelles, gegenwärtiges Einkommen abgestellt wird. So kann für viele Personengruppen, bei denen Daten zum Einkommen (in einem festzulegenden Turnus) automatisiert abgerufen werden können – z.B. abhängig Beschäftigte oder Bezieher/innen von Arbeitslosengeld – auf Einkommensprognosen und vorläufige Bescheide verzichtet werden. Unbenommen bleibt die Option, dass Leistungsberechtigte bereits eingetretene, aber noch nicht per Abrechnung oder Bescheid dokumentierte oder aber konkret vorhersehbare Einkommenseinbußen geltend machen können.

Bei der Wahl des Abschmelztarifs sollte eine Schlechterstellung zum Status Quo vermieden werden. Insbesondere auch Familien, die bislang Wohngeld und Kinderzuschlag parallel bezogen haben, dürfen nicht schlechter gestellt werden. Die Schnittstelle zum Wohngeld wird auch weiterhin bei der Berücksichtigung der Gesamttransferentzugsrate bei parallelem Leistungsbezug zu beachten sein.

Bei der Frage der Anrechnung von Kindeseinkommen (Unterhalt, UVG) muss berücksichtigt werden, dass dieses ja auch im Wohngeldgesetz als Einkommen berücksichtigt wird. Um eine doppelte Anrechnung zu verhindern, hatte das Starke-Familien-Gesetz 2019 die Anrechnung beim Kinderzuschlag von 100 % auf 45 % reduziert. Um die Kindergrundsicherung auch für die Kinder Alleinerziehender zugänglich zu machen, muss eine doppelte Anrechnung verhindert werden.

Das Abschmelzen der Kindergrundsicherung muss mit anderen Sozialleistungen gut abgestimmt werden. Die Transferentzugsrate sollte zum einen so ausgestaltet sein, dass sich Erwerbsarbeit für die Eltern auch weiterhin möglichst lohnt. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass eine (geringfügige) Einschränkung der Erwerbstätigkeit durch die Eltern nicht zwingend negativ zu konnotieren ist. Vielmehr könnte Eltern hierdurch ermöglicht werden, mehr Zeit für Kinder und Familie aufzubringen, was bis dahin aufgrund des finanziellen Drucks nicht möglich war. Auch diese Zeit für Kinder bzw. Care-Arbeit ist wertvolle Zeit und gesellschaftlich sinnvoll, da sie der Überlastung von Eltern (derzeit insbesondere Müttern) und den damit verbundenen gesellschaftlichen Folgekosten (Arbeitsunfähigkeit, Kosten im Gesundheitssystem usw.) entgegenwirkt.

Zum anderen sollte gleichzeitig vermieden werden, dass im Sinne der gleichberechtigten Aufteilung von Erwerbs- und Familienarbeit nicht vorrangig bei Müttern der Eindruck entsteht, dass sich Erwerbsarbeit für sie nicht lohnt, da dies zu Armutsrissen insbesondere im Alter bzw. im Falle einer Trennung/Scheidung führen kann. Dies kann nicht durch die Kindergrundsicherung allein sichergestellt werden. Die Ausgestaltung der Kindergrundsicherung sollte jedoch entsprechenden flankierenden Maßnahmen nicht im Weg stehen. Hinsichtlich der Situation Alleinerziehender ist bei der Ausgestaltung der Kindergrundsicherung der Mehrbedarf für Alleinerziehende nach § 21 Abs. 3 SGB II mit zu berücksichtigen, da hierdurch für Alleinerziehende die Schwelle zur Überwindung des Grundsicherungsbezugs höher liegt. Hier sind Abbruchkanten zu vermeiden und sicherzustellen, dass sich auch für Alleinerziehende Arbeit in jedem Fall lohnt.

Festzuhalten bleibt schließlich, dass eine langsame Transferentzugsrate Erwerbsarbeit lohnenswert erscheinen lässt, gleichzeitig jedoch vermeintlich zu höheren Kosten führt. Aktuelle Studien weisen jedoch darauf hin, dass ein stärkerer Transferentzug zwar die direkten Kosten senkt, gleichzeitig jedoch durch die damit verbundene hohe Grenzbelastung Erwerbsarbeit weniger bzw. nicht mehr lohnenswert erscheint. Insoweit ist in einem stärkeren Transferentzug nicht per se ein bedeutsames Einsparpotenzial zu sehen.²⁸

Die Inanspruchnahme der Kindergrundsicherung muss insgesamt aufenthaltsrechtlich unschädlich sein. Die in der Kindergrundsicherung einzubeziehenden Leistungen des Kindergeldes und des Kinderzuschlags sind nach geltender Rechtslage im Unterschied zu existenzsichernden Leistungen gemäß § 2 Abs. 3 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) aufenthaltsrechtlich unschädlich, sodass die allgemeine Erteilungsvoraussetzung für einen gültigen Aufenthaltstitel gemäß § 5 Abs. 1 AufenthG, die die Sicherung des Lebensunterhalts ohne Inanspruchnahme

28 Blömer, Maximilian: Wie wirkt das Teilhabegeld und was kostet es? Simulationsrechnung für ein Kindergrundsicherungsmodell, 2022, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/wie-wirkt-das-teilhabegeld-und-was-kostet-es> (21. Juni 2023).

von öffentlichen Mitteln (Sozialleistungen) vorsieht, auch bei der Inanspruchnahme dieser Leistungen erfüllt ist. Diese grundsätzliche ausländerrechtliche Unschädlichkeit der kinderbezogenen Leistungen muss auch bei einer Neukonzeption dieser Leistungen erhalten bleiben.

Die Ausgestaltung der Kindergrundsicherung hat schließlich ggf. auch Auswirkungen auf die Exportpflicht für Familienleistungen nach EU-Recht. Familienleistungen in diesem Sinne erfassen nach aktueller Rechtslage einen staatlichen Beitrag zum Familienbudget, der die Kosten für den Unterhalt von Kindern verringern soll, während Leistungen der Sozialhilfe sich durch eine individuelle Prüfung des persönlichen Bedarfs auszeichnen.²⁹ Nach europarechtlichen Maßstäben richtet sich die Abgrenzung der Leistungen und damit die Exportierpflicht dabei im Wesentlichen nach den grundlegenden Merkmalen der Leistung, insbesondere ihrem Zweck und den Voraussetzungen ihrer Gewährung, nicht aber nach ihrer Rechtsnatur nach nationalem Recht. Eine Exportpflicht besteht dann nicht, wenn es sich um eine Leistung der sozialen Fürsorge handelt oder die Leistung als sog. besondere beitragsunabhängige Geldleistung sowohl Merkmale der Sozialhilfe als auch Merkmale einer Familienleistung aufweist (vgl. zu den weiteren Voraussetzungen Art. 70 Verordnung [EG] Nr. 883/2004).

9. Abhängigkeit von Kindesalter und/oder Kinderzahl?

Der Deutsche Verein spricht sich dafür aus, dass sich die Entscheidung für eine Altersstaffelung sowohl dem Grunde nach als auch bezüglich ihrer konkreten Ausgestaltung auf aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse zu altersabhängigen Bedarfen stützt. An diesen fehlt es nach wie vor. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuwirken, dass die Altersstufen in den verschiedenen Systemen einander angeglichen werden, um unterschiedliche Altersstaffelungen, wie sie jetzt bspw. im Bereich des SGB II und des Unterhaltsrechts bestehen, zu vermeiden.

Bezüglich einer Differenzierung nach Kinderzahl ist der Deutsche Verein der Auffassung, dass eine Kindergrundsicherung hier keine Unterscheidung vornehmen sollte. Anknüpfungspunkt der Leistung sind die Bedarfe des Kindes, die durch das Existenzminimum zu decken sind. Diese variieren grundsätzlich nicht danach, ob und wie viele Geschwisterkinder vorhanden sind. Ob und inwieweit die Kinderzahl auf Elternebene bzw. bei den Kosten der Absicherung des Existenzminimums Auswirkungen hat,³⁰ ist eine andere Frage und an anderer Stelle ggf. zu berücksichtigen.

10. Zuständige Behörde und Verfahren

Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass sich die Bestimmung der Zuständigkeit nach der leistungsrechtlichen Ausgestaltung der Kindergrundsicherung richtet. Zuständigkeit und Vollzug müssen so festgelegt und organisiert werden, dass die mit der Kindergrundsicherung verfolgten Ziele bestmöglich erreicht werden. Auch

²⁹ Vgl. hierzu näher zuletzt BSG, Urteil vom 9. März 2022, B 7/14 KG 1/20 R, BSGE 133, 285 ff.

³⁰ Hier kann es einerseits mögliche Einsparungen, andererseits höhere (Opportunitäts)Kosten (im Bereich Mobilität) geben.

an dieser Stelle werden im Folgenden mangels inhaltlicher Vorfestlegungen von Bundesebene zunächst grundsätzliche Anforderungen an die zuständige Behörde und damit auch an die Sicherstellung von Zugang und Erreichbarkeit formuliert.

Ein wesentliches Ziel der Kindergrundsicherung ist die Vereinfachung des Zugangs für die Berechtigten sowie ein Abbau von Verwaltungsaufwand bei allen Akteuren. Dabei sollten den Kindern und Familien die ihnen zustehenden Leistungen möglichst (wie) aus einer Hand erbracht werden.

Dabei sind auch die Leistungen, die neben der Kindergrundsicherung für die Familien weiterhin erbracht werden, in den Blick zu nehmen. Eine diesbezügliche Entwicklung aus dem derzeitigen System monetärer Leistungen heraus, das sich durch eine Vielzahl verschiedener Leistungen und entsprechend vielfältiger Zuständigkeiten auszeichnet, ist eine Herausforderung und hat vielfältige Auswirkungen. Ziel muss es sein, dass Kindern und Familien ein einfacher Zugang gewährt wird, wobei auch die Möglichkeit einer digitalen Beantragung und Bearbeitung sichergestellt sein muss, ohne dass analoge Antragsverfahren für Antragstellende ohne entsprechende digitale Möglichkeiten ausgeschlossen werden. Bei der Ausgestaltung der Leistung und auch der organisatorischen Anbindung wird das besonders zu berücksichtigen sein.

Für die Kinder und Familien sind gut erreichbare, zentrale Anlaufstellen vor Ort wichtig. Hier muss eine Beratung mit der Möglichkeit persönlicher Kontakte – auch in Präsenz – sichergestellt werden, die ortskundig ist und auch auf weitere Unterstützungsangebote hinweist bzw. mit diesen verknüpft ist. Bezüglich ergänzender Leistungen müsste dies zumindest im Sinne einer Lotsenfunktion erfüllt werden. Sinnvoll ist es nach Ansicht des Deutschen Vereins, dass an solchen zentralen Anlaufstellen alle Bedarfe angemeldet werden können, und dass die Kindergrundsicherung – zumindest im Verhältnis zwischen Leistungsberechtigten und Anlaufstelle („Front Office“) – als einheitliche Leistung mit nur einem Ansprechpartner erscheint. Sofern im Hintergrund („Back Office“) Verwaltungsverfahren von verschiedenen Stellen bearbeitet werden sollen, ist dies für eine bürgerfreundliche Leistungsgewährung unschädlich.

Zu begrüßen wäre weiterhin, wenn sichergestellt wird, dass anlässlich der Geburt eines Kindes der Garantiebetrug automatisch gewährt werden kann. Beim bedürftigkeitsabhängigen Zusatzbetrag gestaltet sich die Situation komplexer: Hier könnte jedoch unterstützt durch automatisierte Datenabrufe die Berechtigung möglichst einfach geprüft und mögliche Berechtigte aktiv auf einen entsprechenden Anspruch bzw. auf die Einreichung weiterer Angaben/Unterlagen hingewiesen werden (bspw. im Rahmen eines Kindergrundsicherungschecks). In jedem Fall setzt eine derartige Automatisierung der Leistungsgewährung aus datenschutzrechtlichen Gründen mindestens eine entsprechende Einwilligung in Datenabruf und -übermittlung voraus. Diese Anfrage zur Einwilligung könnte mit dem Bescheid zum Garantiebetrug an die Bürger/innen übermittelt werden. Idealerweise können diese dann mit wenigen Schritten und digital gestützt einer Prüfung zustimmen, ohne weitere Daten eingeben zu müssen. Ziel muss es sein, auch künftig bestehende Schwellen aufgrund eines Antragserfordernisses deutlich zu senken.

Das Projekt „Einfach Leistungen für Eltern (ELFE)“ hat wichtige Erkenntnisse geliefert, wie das Once Only-Prinzip ermöglicht werden kann, d.h. dass relevante Daten und insbesondere Nachweise nur einmal eingegeben werden müssen bzw. automatisiert abgerufen werden können. So ist ein automatisierter Einkommensabruf für Angestellte bei der Datenstelle der Rentenversicherung (DSRV) über die Schnittstelle rvBEA möglich und wird bereits erfolgreich in ELFE genutzt, und soll im nächsten operativen Schritt für alle Elterngeldstellen verfügbar gemacht werden. Für die Massenverwaltung, z.B. von Elterngeld, aber auch einer Kindergrundsicherung, sind diese Erfahrungen wertvoll und für die Konzeptionierung mit Blick auf die Erfolgsfaktoren für die Umsetzung einzubeziehen.

Die Aufgaben der vorzusehenden Verwaltungsbehörde gehen folglich weit über eine Berechnung und Auszahlung von Geldleistungen hinaus. Zudem sind die Schnittstellen zu anderen Behörden gut zu gestalten. Dies wird sicher für jede Behörde, die mit dem Vollzug der Kindergrundsicherung beauftragt wird, eine Herausforderung darstellen.

Nicht nur aufgrund des digitalen Antragsverfahrens, sondern auch hinsichtlich der vorgesehenen Datenabrufe und Schnittstellen haben schließlich die IT-Verfahren eine hohe Bedeutung. Die (rechtliche) Ausgestaltung der Kindergrundsicherung muss darauf ausgerichtet werden, dass sie sich gut administrieren lässt und Abläufe durch digitale Verfahren gesteuert werden können. Dies erfordert eine hinreichende Vorbereitung und damit verbunden einen entsprechenden zeitlichen Vorlauf. Der Zeitpunkt der Einführung der neuen Leistung ist damit auch von der Funktionsfähigkeit der technischen Verfahren bzw. elektronischen Datenverarbeitung abhängig.

11. Rechtsweg

Nach Ansicht des Deutschen Vereins ist die Einheitlichkeit des Rechtswegs hinsichtlich der Kindergrundsicherung nicht zuletzt aus Gründen der Transparenz, Einheitlichkeit und Einfachheit wichtig. Aus Sicht der Kinder und Familien ist ein niedrighschwelliger Zugang zu einem einheitlichen Rechtsweg sinnvoll und wichtig, wenn es der gerichtlichen Klärung von Rechtsfragen zu Garantie- und Zusatzbetrag bedarf. Dies folgt dem Ziel der Bündelung von Leistungen in möglichst einer einheitlichen Leistung für alle Kinder. Es vermeidet zudem in höherem Maße widersprüchliche Rechtsprechung. Der Deutsche Verein spricht sich aufgrund der breiten Gerichtsstruktur der Sozialgerichte in der Fläche, des fehlenden Anwaltszwangs in erster und zweiter Instanz und der umfassenden Expertise zum Themenfeld Existenzsicherung für eine Zuständigkeit der Sozialgerichtsbarkeit aus.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit über 140 Jahren das Forum des Sozialen

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer, der privatgewerblichen Anbieter sozialer Dienste und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der Sozialen Arbeit, der Sozialpolitik und des Sozialrechts. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u.a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation. Der Deutsche Verein wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private
Fürsorge e.V.

Michael Löher, Vorstand

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

www.deutscher-verein.de

E-Mail info@deutscher-verein.de

Gefördert vom:



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend