

**Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge anlässlich der öffentlichen Anhörung zu dem Antrag „Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen“ (BT-Drucks. 19/14326) im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 23. März 2020**

Stellungnahme (DV 9/20) vom 10. März 2020



**Deutscher Verein**

für öffentliche und  
private Fürsorge e.V.

## **Inhalt**

<b>1. Zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Leistungen für Familien und Kinder</b>	<b>3</b>
<b>2. Bewertung des Antrags „Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen“ (BT-Drucks. 19/14326)</b>	<b>5</b>
Kindergrundsicherung als eigenständige Leistung des Kindes (zu II.1.a)	5
Neuermittlung des soziokulturellen Existenzminimums des Kindes (zu II.1.b)	6
Ausgestaltung der neuen Leistung: Garantie-Betrag und GarantiePlus-Betrag (zu II.1.c-f)	7
Bezugsdauer	11
Berücksichtigung von Wohn- und Heizkosten (zu II.1.g)	12
Berücksichtigung von Leistungen für Bildung und Teilhabe (zu II.1.h)	13
Automatische Berechnung und Auszahlung (zu II.2)	14
Anrechnung auf Leistungen nach dem UVG (zu II.3)	15
<b>3. Ausblick</b>	<b>16</b>

## 1. Zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Leistungen für Familien und Kinder

Der Deutsche Verein beschäftigt sich seit vielen Jahren intensiv mit der Weiterentwicklung des Systems monetärer Leistungen für Familien und Kinder. Dabei ist, wie auch im Antrag „Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen“ ausgeführt, das derzeitige System insbesondere hinsichtlich der Vielzahl nebeneinander bestehender Leistungen sowie der Wirksamkeit bzw. Zielgenauigkeit der Leistungen zu kritisieren. Aufgrund vielseitiger, teils gewollter, teils nicht beabsichtigter Wechselwirkungen und Inkonsistenzen ist es nach Ansicht des Deutschen Vereins notwendig, die familien- und familienmitgliederbezogenen Transferleistungen ganzheitlich zu betrachten und ein auf Transparenz und soziale Ausgewogenheit ausgerichtetes Gesamtkonzept der Kinder- und Familienförderung zu entwickeln. Im Rahmen dieses notwendigen kohärenten und verlässlichen Gesamtangebots infrastruktureller, zeitpolitischer und monetärer Rahmenbedingungen für Familien sollte sich ein modernes, Familien förderndes System monetärer Leistungen darauf konzentrieren, dass

- alle Kinder in materieller Sicherheit aufwachsen und am gesellschaftlichen Leben teilhaben können,
- der Staat die Vielfalt der Familienformen und -modelle gleichermaßen sowie Familien in unterschiedlichen Familienphasen bedarfsgerecht fördert und
- die Gleichstellung von Frauen und Männern noch stärker als bisher unterstützt wird.<sup>1</sup>

Um diese Ziele für Familien und Kinder wirkungsvoll erreichen zu können, muss vor allem das vom Deutschen Verein als grundlegend angesehene strukturelle Problem der unterschiedlichen Definitionen des Mindestbedarfs für Kinder gelöst werden. Ein einheitliches, nachvollziehbar und bedarfsgerecht berechnetes soziokulturelles Existenzminimum für Kinder muss hier Ausgangspunkt für alle Systeme sein. Diese Punkte werden auch von dem der Anhörung zugrunde liegenden Antrag aufgegriffen.

Die nach Ansicht des Deutschen Vereins notwendige Um- bzw. Neustrukturierung des derzeitigen Systems monetärer Leistungen für Familien und Kinder ist eine komplexe Aufgabe, die nicht kurzfristig zu erreichen sein wird. Insoweit hält der Deutsche Verein das Ergreifen erster Schritte für notwendig, die im bestehenden System zu einer besseren Abstimmung der vielfältigen Leistungen aufeinander und zu einem Abbau von Inkonsistenzen und nicht beabsichtigten Wechselwirkungen führen. In seinen Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützung von Familien und Kindern vom 11. September 2019<sup>2</sup> spricht sich der Deutsche Verein in diesem Sinne beispielsweise insbesondere dafür aus, die Anrechnung des Kindergeldes im Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) zu ändern. Hier sollte über eine entsprechende Änderung des § 11 Abs. 1 Satz 5 SGB II sichergestellt werden, dass neben Kindesunterhalts- bzw. Unterhaltsvorschusszahlungen jedenfalls das hälftige Kindergeld einschränkungslos für die

Ihre Ansprechpartnerin  
im Deutschen Verein:  
Dr. Romy Ahner.

<sup>1</sup> Eckpunktepapier des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützungen von Familien und Kindern vom 11. Juni 2013, NDV 2013, 348–360.

<sup>2</sup> Empfehlungen des Deutschen Vereins für die Weiterentwicklung des Systems monetärer Leistungen für Familien und Kinder vom 11. September 2019, NDV 2019, 449 ff.

Bedarfsdeckung des Kindes zu verwenden ist. Das bedeutet, dass in dieser Höhe eine Anrechnung des Kindergeldes auf andere Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft nicht stattfinden würde.

Aus den an verschiedenen Stellen dargestellten einzelnen Schnittstellenproblemen und Handlungsbedarfen schlussfolgert der Deutsche Verein, dass die Neu-/Umstrukturierung des Systems monetärer Leistungen dringend notwendig ist. Eine grundlegende Reform des derzeitigen Systems des Familienlasten- und -leistungsausgleichs würde mit der Einführung einer Kindergrundsicherung<sup>3</sup> einhergehen. Die Diskussionen um Modelle einer solchen grundlegenden Absicherung von Kindern werden aktuell sowohl in den Fachverbänden<sup>4</sup> als auch – wie nicht zuletzt auch diese Anhörung verdeutlicht – auf politischer Ebene<sup>5</sup> intensiv geführt. So arbeitet insbesondere auch eine länderoffene Arbeitsgruppe der Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales (ASMK) intensiv an der Entwicklung eines Grobkonzepts für die Ausgestaltung einer Kindergrundsicherung.<sup>6</sup> Auch der Deutsche Verein sieht in der Einführung einer Kindergrundsicherung eine Möglichkeit, Kinderarmut effektiver zu bekämpfen und Chancengerechtigkeit fördern zu können sowie gleichzeitig das derzeitige System zu vereinfachen, transparenter zu machen und zu entbürokratisieren. Ziel einer solchen Reform ist es, Kinder aus dem Leistungsbezug nach SGB II auszugliedern und ihr Existenzminimum außerhalb des SGB II-Bezugs abzusichern. Bereits in seinem Eckpunktepapier 2013 hat der Deutsche Verein sich dafür ausgesprochen, die Modelle für eine Kindergrundsicherung weiter zu diskutieren. Im Rahmen dieser Diskussionen um eine materielle Absicherung von Kindern über eine Kindergrundsicherung hat der Deutsche Verein zudem zuletzt – ohne sich aktuell für ein konkretes Modell auszusprechen – Eckpunkte und offene Fragen benannt, die nach seiner Ansicht zu beachten sind, wenn man das derzeitige System monetärer Unterstützung von Kindern weiterentwickeln will.<sup>7</sup> Auf Grundlage dieser Eckpunkte nimmt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins im

3 Der Begriff wird in diesem Zusammenhang in einem weiteren Verständnis aller Modelle einer umfassenden und grundlegenden monetären Absicherung von Kindern verstanden.

4 Vgl. hierzu das Konzept vom Bündnis Kindergrundsicherung ([www.kinderarmut-hat-folgen.de](http://www.kinderarmut-hat-folgen.de)) sowie weitere Konzepte für eine Reform des derzeitigen dualen Systems: Diakonie Deutschland „Soziale Sicherung für Kinder und Jugendliche einfach und transparent ausgestalten“, 2013 ([https://www.diakonie.de/fileadmin/user\\_upload/Diakonie/PDFs/Diakonie-Texte\\_PDF/Texte-03\\_2013-Soziale-Sicherung.pdf](https://www.diakonie.de/fileadmin/user_upload/Diakonie/PDFs/Diakonie-Texte_PDF/Texte-03_2013-Soziale-Sicherung.pdf)); Das reformierte Kindergeld des Familienbundes der Katholiken, 2018 ([https://www.familienbund.org/sites/familienbund.org/public/familienbund\\_positionspapier\\_kindergeld.pdf](https://www.familienbund.org/sites/familienbund.org/public/familienbund_positionspapier_kindergeld.pdf)); Dr. Irene Becker „Bedarfsgerecht statt pauschal – ein Konzept zur Reform des Kindergeldes“ 2012 (<http://library.fes.de/pdf-files/do/08850.pdf>); Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): „Politik vom Kind aus denken – Konzept für eine Teilhabe gewährleistende Existenzsicherung für Kinder und Jugendliche“, 2017 (<https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/politik-vom-kind-aus-denken/>); Kerstin Bruckmeier u.a.: „Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich stärken. Ansätze zur Reform von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag“. IAB-Forschungsbericht 9/2018; DGB: „Geringverdienende unterstützen, Kinderarmut überwinden: DGB-Reformvorschläge für ein verbessertes Kindergeld und Wohngeld“ (<https://www.dgb.de/downloadcenter/++co++2df2a158-cc5c-11e8-8a15-52540088cada>), 2017.

5 Vgl. neben dem der Anhörung zugrunde liegenden Konzept für eine Kindergrundsicherung (BT-Drucks. 19/14326, s.a. <https://www.gruene-bundestag.de/files/beschluesse/Kindergrundsicherung.pdf>) Pläne der SPD für eine Kindergrundsicherung ([https://www.spd.de/fileadmin/Bilder/SPDerneuern/201902\\_PV-Klausur/20190210\\_Neuer\\_Sozialstaat.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Bilder/SPDerneuern/201902_PV-Klausur/20190210_Neuer_Sozialstaat.pdf)); Kinderchancengeld der FDP (vgl. BT-Drucks. 19/7692); LINKE Kindergrundsicherung (vgl. <https://www.linksfraktion.de/themen/a-z/detailansicht/kinderarmut/>); „Neues Kindergeld“, BMFSFJ 2017, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/arm-und-reich/spd-will-durch-kindergeldreform-arbeit-belohnen-15195121.html>.

6 Vgl. die zugrundeliegenden Beschlüsse aus 2017 und 2018: <https://asmkintern.rlp.de/de/beschluesse/>

7 Empfehlungen des Deutschen Vereins für die Weiterentwicklung des Systems monetärer Leistungen für Familien und Kinder vom 11. September 2019, NDV 2019, 449 ff.

Folgenden zum Antrag „Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen“ Stellung.

## **2. Bewertung des Antrags „Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen“ (BT-Drucks. 19/14326)**

Im Sinne der notwendigen Diskussion um die Weiterentwicklung des derzeitigen Systems monetärer Absicherung und der sorgfältigen Diskussion von Modellen einer Kindergrundsicherung ist die Vorlage des der Anhörung zugrunde liegenden Antrags „Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen“ sowie des dahinter liegenden Konzepts einer „grünen Kindergrundsicherung“ zu begrüßen. Die aktuell intensiv geführte Diskussion kann durch die Formulierung konkreter Forderungen bzw. Aspekte wesentlich detaillierter geführt und dadurch vorangetrieben werden, auch wenn aus Sicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins noch einige offene Punkte zu benennen sind.

Grundsätzlich berücksichtigt das vorliegende Konzept viele der Aspekte, die auch dem Deutschen Verein in der Diskussion um Modelle einer Kindergrundsicherung wichtig sind. Zu begrüßen ist die vorgesehene Dynamisierung, die bei der Ausgestaltung monetärer Unterstützungen, die das Existenzminimum abdecken, sicherzustellen ist. Nach Ansicht des Deutschen Vereins muss bei einer Einbeziehung von Kindergeld, Kinderzuschlag und ggf. von Unterhaltsvorschuss in eine Kindergrundsicherung zudem gewährleistet werden, dass die Inanspruchnahme der Kindergrundsicherung aufenthaltsrechtlich unschädlich ist. Die genannten Leistungen 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 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.

Im Einzelnen kann aus Sicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins der vorliegende Antrag wie folgt bewertet werden.

### **Kindergrundsicherung als eigenständige Leistung des Kindes (zu II.1.a)**

Der Antrag sieht vor, mit der vorgeschlagenen Kindergrundsicherung einen eigenen Anspruch des Kindes zu normieren. Diese eigenständige neue Leistung des Kindes soll nicht als Einkommen bei den Eltern angerechnet werden, sofern sie im Sozialleistungsbezug stehen.

Auch der Deutsche Verein plädiert bezüglich einer eigenständigen und das gesamte Existenzminimum umfassenden Absicherung von Kindern dem Grunde nach dafür, dass Anspruchsinhaber das Kind selbst ist. Dies entspricht dem Anliegen, Kindern eine entsprechende Rechtsposition zu geben bzw. diese zu stärken, wel-

ches auch in vielen anderen Diskussionen und Prozessen betont wird.<sup>8</sup> Die direkte Anspruchsinhaberschaft des Kindes selbst im Hinblick auf eine das sächliche und soziokulturelle Existenzminimum absichernde Leistung wäre auch konsequent im Sinne des verfassungsrechtlichen Gebots der Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums eines jeden bedürftigen Bürgers/einer jeden bedürftigen Bürgerin. Dieses Gebot leitet sich für Kinder nicht über ihre Eltern ab, sondern gilt unmittelbar.<sup>9</sup> Dem Deutschen Verein ist durchaus bewusst, dass mit der Festlegung der Anspruchsinhaberschaft des Kindes einige Herausforderungen<sup>10</sup> verbunden sind. Mit einer solchen Entscheidung sollen die Grundsätze der Eigenverantwortlichkeit und des fürsorgerechtlichen Nachranggrundsatzes ebenso wenig unterlaufen werden wie die grundgesetzlich verankerten Elternrechte und -pflichten. Diese sind insbesondere bei den Schnittstellen zum Unterhaltsrecht und Steuerrecht sowie Sozialrecht zu berücksichtigen und in ihrem Verhältnis zur Kindergrundsicherung in der weiteren Diskussion zu prüfen und auszugestalten. Sofern die Bezugsberechtigung beim Kind gesehen wird, ist – wie auch im Antrag ausgeführt – die treuhänderische Auszahlung an die erziehungsberechtigten Personen bis zur Volljährigkeit zu regeln.

### **Neuermittlung des soziokulturellen Existenzminimums des Kindes (zu II.1.b)**

Der Antrag sieht eine Neuermittlung des soziokulturellen sozialrechtlichen Existenzminimums für Kinder vor. Hiermit sollen insbesondere Fehler in der Bedarfserhebung korrigiert werden, diese stärker an der gesellschaftlichen Mitte orientiert werden. Zudem sollen verdeckt Arme aus der Referenzgruppe der Einkommens- und Verbraucherstatistik ausgeklammert und willkürliche nachträgliche Streichungen von Ausgabenpositionen verhindert werden.

Wie eingangs bereits ausgeführt, hält der Deutsche Verein die unterschiedlichen Definitionen des Mindestbedarfs für Kinder in den verschiedenen Systemen für ein grundlegendes strukturelles Problem.<sup>11</sup> 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 auch Anknüpfungspunkt für eine Kindergrundsicherung sein. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass es derzeit an einem schlüssigen und konsistenten Verfahren zur realitätsgerechten Erfassung der Bedarfe von Kindern und Jugendlichen fehlt. Hierfür sind die aktuellen Regelsätze im SGB II und XII als Grundlage für eine Neujus-

8 Vgl. hierzu bspw. die Diskussionen zum Kinder- und Jugendstärkungsgesetz, zur Umsetzung und Sicherstellung der Kinderrechte im Rahmen des Gute-Kita-Gesetzes und des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung sowie als Ausgangspunkt der Diskussionen um eine Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz.

9 Vgl. hierzu BVerfGE 125, 175 ff., Rdnr. 133 ff., 158.

10 Wie lässt sich dann ggf. eine Abhängigkeit vom Einkommen der Eltern gestalten? Wie ist das Verhältnis zum Unterhaltsanspruch des Kindes gegenüber den Eltern? Welche Auswirkungen hat das auf das Steuerrecht? usw.

11 So unterscheidet sich das sozialrechtliche Existenzminimum eines Kindes vom steuerrechtlich und unterhaltsrechtlichen, ohne dass die Abweichungen inhaltlich begründet sind. S. hierzu trotz zwischenzeitlicher diverser Anpassungen der strukturellen Anbindung nach wie vor Ott, N./Schürmann, H./Werding, M.: Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht 2012.

tierung ungeeignet.<sup>12</sup> Insoweit begrüßt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins das Vorhaben einer Neuermittlung des sächlichen und soziokulturellen Existenzminimums von Kindern und hält dies für außerordentlich wichtig, will man eine neue Leistung auf eine gute Grundlage stellen. Daneben muss dann geschaut werden, inwieweit diese Grundlage auch auf andere Rechtsgebiete ausstrahlt bzw. mit diesen zu verknüpfen ist, um ein erneutes Abweichen der Mindestbedarfe innerhalb der verschiedenen Systeme zu vermeiden. Die zuletzt vorgenommenen gesetzgeberischen Schritte, die zu einer systematischeren Verknüpfung zwischen den Systemen der monetären Unterstützung geführt haben,<sup>13</sup> sind insoweit zu begrüßen – allerdings noch nicht ausreichend, um dieses Problem zu beheben.

### **Ausgestaltung der neuen Leistung: Garantie-Betrag und GarantiePlus-Betrag (zu II.1.c-f)**

Die neue Kindergrundsicherung soll sich dem Antrag entsprechend aus zwei aufeinander aufbauenden Beträgen zusammensetzen. Ein feststehender Grundbetrag (Garantie-Betrag) soll jedem Kind zustehen. Dieser Garantie-Betrag soll sich in der Höhe an der maximalen Entlastungswirkung der steuerlichen Kinderfreibeträge orientieren bzw. dieser entsprechen. Für das Jahr 2019 wird der Betrag mit 280,- € beziffert.<sup>14</sup> Dabei wird einerseits zugrunde gelegt, dass sich aufgrund der Neuermittlung der Bedarfe von Kindern und Jugendlichen auch die steuerlichen Freibeträge ändern werden – insbesondere wird eine Anhebung des sächlichen Existenzminimums erwartet. Andererseits soll der steuerliche Freibetrag für Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarfe (BEA) halbiert werden. Der den Garantie-Betrag ergänzende GarantiePlus-Betrag steht in Abhängigkeit zum Einkommen der Eltern und steigt mit sinkendem elterlichen Einkommen. Die maximale Höhe der Kindergrundsicherung, die sich aus feststehendem Garantie-Betrag und variablem GarantiePlus-Betrag zusammensetzen soll, ergibt sich schließlich aus den neu ermittelten Regelbedarfen und den pauschalierten Kosten der Unterkunft (entsprechend dem 12. Existenzminimumbericht der Bundesregierung für das Jahr 2019 i.H.v. 101,- €). In Abhängigkeit des Alters des Kindes ergeben sich dann folgende Maximalbeträge für die Kindergrundsicherung: 0–5 Jahre 364,- €, 6–13 Jahre 475,- € und 14–17 Jahre 503,- €. Eigenes Einkommen des Kindes aus Schüler- und/oder Ferienjobs soll auf die Kindergrundsicherung nicht angerechnet werden.

12 S. hierzu Eckpunktepapier des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützungen von Familien und Kindern vom 11. Juni 2013, NDV 2013, 348–360; zu den Kritikpunkten an der derzeitigen Regelbedarfsbemessung s. 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](http://www.deutscher-verein.de).

13 Vgl. Anbindung des Mindestunterhalts an das sächliche Existenzminimum durch Reform des Unterhaltsrechts 2015 (vgl. Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Unterhaltsrechts und des Unterhaltsverfahrensrechts vom 16. Juni 2015) sowie zuletzt Verknüpfung von Höchstbetrag Kinderzuschlag (und BuT-Leistungen sowie Kindergeld) mit sächlichem Existenzminimum im Rahmen des Starke-Familien-Gesetz.

14 Die maximale steuerliche Entlastungswirkung nach den geltenden Steuerfreibeträgen (Freibetrag für das sächliche Existenzminimum sowie Freibetrag für Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarfe, sog. BEA) liegt für das Jahr 2019 ab einem Markteinkommen über 10.000,- € bei 281,- €, ab einem Markteinkommen von deutlich über 20.000,- € aufgrund der sog. „Reichensteuer“ bei 301,- €; vgl. Werding, M./Pehle, S.: Das Teilhabegeld für Kinder und Jugendliche: Gestaltungsoptionen und Modellrechnungen, 2019.

Der Deutsche Verein hat sich im Rahmen seiner Eckpunkte auch zur Ausgestaltung einer neuen monetären Leistung für Kinder geäußert. Grundlage sollte nach Ansicht des Deutschen Vereins ein einheitliches, orientiert an den tatsächlichen Bedarfen und Kosten berechnetes Existenzminimum für alle Kinder sein. Dabei sollte die monetäre Absicherung 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,<sup>15</sup> und Kindern ist die persönliche Entfaltung und die Entwicklung zu Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit zu ermöglichen<sup>16</sup>. Mit der Gewährung des sächlichen Existenzminimums mittels Kindergeld, einkommensabhängig gewährtem Kinderzuschlag und Bildungs- und Teilhabeleistungen bedeutet das sog. Starke-Familien-Gesetz in diesem Sinne bei allen Schwierigkeiten und Optimierungsmöglichkeiten im Detail einen Schritt in die richtige Richtung – insbesondere deswegen, weil die systematische Verknüpfung der Leistungen untereinander und mit dem Existenzminimumbericht einerseits und die regelmäßige Dynamisierung andererseits sichergestellt sind. Allerdings darf eine grundlegende Absicherung von Kindern perspektivisch nicht allein das sächliche Existenzminimum im Blick haben, sondern muss umfassender als bisher auch die soziokulturelle Teilhabe mit einbeziehen. Inwieweit eine Ausrichtung am Gesamtbetrag aus sächlichem Existenzminimum und der Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarfe (BEA) im Sinne des Existenzminimumberichts zwingend ist, muss diskutiert werden. Der Deutsche Verein hat bereits darauf hingewiesen, dass es bezüglich des BEA einer transparenten und bedarfsgerechten Herleitung bedarf. Im Grundsatz bewertet der Deutsche Verein jedoch die Berücksichtigung entwicklungsrelevanter Bedarfe von Kindern und Jugendlichen als positiv und ist der Auffassung, dass sie bei allen Familien gleichermaßen anzuerkennen sind. Das ist aktuell nicht gewährleistet, da der BEA keine Abbildung für Geringverdiener findet.

Durch eine Kindergrundsicherung sollte nach Ansicht des Deutschen Vereins eine Bündelung derzeitiger kindbezogener, pauschal bemessener Einzelleistungen erfolgen. Hiermit sollen die Hilfebedürftigkeit von Kindern im Sinne der bestehenden fürsorgerechtlichen Leistungsgesetze ausgeschlossen werden und ihnen möglichst aus einer Hand die ihnen zustehenden Leistungen zukommen. Wünschenswert ist grundsätzlich, dass durch eine Kindergrundsicherung Leistungen wie Grundsicherung, Wohngeld für Kinder und Kinderzuschlag aufgegriffen bzw. obsolet würden. Dabei ist auch darauf zu achten, dass es nicht zu einer unbeabsichtigten Schlechterstellung einzelner Familienkonstellationen kommt.

Um sowohl dem verfassungsrechtlich gebotenen Familienlasten- und -leistungsausgleich als auch sozialpolitischen Verteilungserfordernissen gerecht zu werden, müssen auch nach Ansicht des Deutschen Vereins die wirtschaftliche Situation des Kindes und der Familienkontext berücksichtigt werden. Dies betrifft neben eigenen Einkünften bzw. Vermögen des Kindes insbesondere Leistungen Dritter, konkret v.a. Unterhaltszahlungen/-pflichten der Eltern. Bei der Ausgestaltung der Leistung muss nach Ansicht des Deutschen Vereins unter Berücksichtigung der

15 BVerfGE 125, 175 ff., vgl. darüber hinaus UN-KRK.

16 BVerfGE 99, 216 ff., vgl. darüber hinaus UN-KRK.

favorisierten Anspruchsberechtigung des Kindes in jedem Fall sichergestellt werden, dass

- die größte Unterstützung dort ankommen soll, wo die geringsten Einkommen erzielt werden (aktuell kommen bspw. Erhöhungen des Kindergeldes aufgrund der Anrechnungsvorschriften im SGB II/SGB XII oder auch UVG gerade nicht bei einkommensschwachen Familien an),
- ein größeres Nettoeinkommen auch zu einem höheren Gesamteinkommen führt (Mehrverdienst muss sich lohnen, keine negativen Erwerbsanreize, keine Abbruchkanten),
- in Fällen eines verbleibenden parallelen Leistungsbezugs Schnittstellen so gestaltet werden, dass das Existenzminimum für das Kind gewährleistet bleibt,
- Anrechnungsvorschriften und Transferströme transparent und möglichst einfach gestaltet werden können.

Weitere Fragen der konkreten Ausgestaltung betreffen u.a. die Fragen der Altersstaffelung und der Staffelung nach der Kinderzahl. Der Existenzminimumbericht, der im derzeitigen System ein Stück weit einen zentralen Ansatzpunkt darstellt und sich derzeit in Ermangelung eines anderen Ausgangspunkts vom Grundsatz her zur Anknüpfung anbietet, legt unter entsprechender Gewichtung der Bedarfe das Existenzminimum von Kindern sowohl alters- als auch kinderzahlunabhängig fest. Die diesem Existenzminimum zugrundeliegenden Regelbedarfe des SGB II gehen andererseits von altersbedingt unterschiedlichen Bedarfen aus. Auch im Unterhaltsrecht, welches den Barbedarf eines Kindes abdecken soll, werden altersbedingt Unterschiede in der Höhe der Leistung gemacht. Der Deutsche Verein spricht sich dafür aus, dass sich die Entscheidung für eine Altersstaffelung auf aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse zu in Abhängigkeit des Alters unterschiedlichen Bedarfen stützen sollte. Dies betrifft zum einen die grundsätzliche Entscheidung zur Frage, ob eine altersabhängige Gestaltung gewählt wird, als auch die Frage der konkreten Definition bzw. Ausgestaltung der Altersgruppen. In die Abwägung, ob im Sinne der Gewährung einer einfachen und transparenten Leistung von einer altersabhängigen Bemessung der Höhe der Leistung abzusehen ist, ist nach Ansicht des Deutschen Vereins die Vermeidung von Widersprüchen und ggf. auftretenden Schwierigkeiten an der Schnittstelle zum Unterhaltsrecht mit einzustellen und dabei konkret zu prüfen, welche Schwierigkeiten durch die Berücksichtigung altersspezifischer Bedarfe im Vergleich zur einheitlichen altersunabhängigen Leistung entstünden. In jedem Fall ist darauf hinzuwirken, dass die Altersstufen in den verschiedenen Systemen aneinander angeglichen werden, um unterschiedliche Altersstaffelungen, wie sie jetzt im Bereich des SGB II und des Unterhaltsrechts beispielsweise bestehen, zu vermeiden.

Bereits in seinem Eckpunktepapier hat der Deutsche Verein schließlich 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.<sup>17</sup> Die Diskussion, inwieweit die steuerlichen Freibeträge in eine Kindergrundsicherung einbezogen oder im Rahmen eines gesonderten Systems beibehalten und berücksichtigt werden müssen, ist im Deutschen Verein noch nicht abgeschlossen. Insgesamt muss Kreis und Umfang der Betroffenen geprüft und auch an dieser Stelle berücksichtigt werden, für welche Familien es ggf. zu einer Schlechterstellung kommen könnte. Dies ist letztlich auch eine Frage der Ausgangsgröße einer Kindergrundsicherung.

Konkret auf den Antrag bezogen finden sich viele in den Eckpunkten des Deutschen Vereins aufgeführten Grundgedanken wieder, was seitens der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins sehr begrüßt wird. Allerdings bleiben auch noch einige Fragen offen und es werden teilweise bestehende Unstimmigkeiten nicht aufgelöst bzw. fortgeführt.

Nach Ansicht des Deutschen Vereins muss dem Staat und der Gesellschaft grundsätzlich jedes Kind gleich viel wert sein. Allerdings ist im Sinne einer wirksamen Armutsprävention und der Herstellung von Chancengerechtigkeit der Fokus vor allem auf die Situation von Familien im Sozialleistungsbezug und im Niedriglohnbereich zu richten ist.<sup>18</sup> Die Gestaltung der Kindergrundsicherung mit Grundbetrag und flexiblem, einkommensabhängigen Zusatzbetrag greift diesen Ansatz grundsätzlich auf, was seitens der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins durchaus begrüßt wird. Mit der Gleichsetzung des Grundbetrages und der maximalen steuerlichen Entlastungswirkung wird zudem das vielfach kritisierte derzeitige duale System von Kindergeld und steuerlichen Kinderfreibeträgen<sup>19</sup> weiterentwickelt bzw. entschärft. Auch die Orientierung am Existenzminimumbericht kann grundsätzlich nachvollzogen werden.<sup>20</sup> Inwieweit bei der konkreten Ausgestaltung der Kindergrundsicherung neben dem sächlichen Existenzminimum auch ausreichend die soziokulturelle Teilhabe einbezogen ist, kann aufgrund der Ausführungen des Antrags im Detail noch nicht nachvollzogen werden.

Als inkonsistent bewertet die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins jedoch die pauschale Halbierung des sog. BEA-Betrages. Wenn dieser insbesondere hinsichtlich der fehlenden transparenten und bedarfsgerechten Herleitung kritisiert wird, scheint dessen pauschale Halbierung ebenso willkürlich. Zudem ist nicht ersichtlich, inwieweit die vom BEA erfassten Bedarfe in der Kindergrundsicherung – ggf. im Rahmen eines erhöhten sächlichen Existenzminimums – vollständig aufgegriffen werden. Schließlich wird der BEA für die Ermittlung des Garantie-Betrages herangezogen (maximale steuerliche Entlastungswirkung von Freibeträgen für sächliches Existenzminimum und BEA), ist aber für den GarantiePlus-Betrag bzw. die Ermittlung der maximalen Höhe der Kindergrundsicherung (neue Regelbedarfe und Pauschale für Wohn- und Heizkosten) irrelevant. Damit würde zumindest ein Teil der durch den BEA erfassten Bedarfe weiterhin nur steuerlich berücksichtigt werden.

---

17 S. hierzu auch die Kritik des BVerfG im Hinblick auf die fragliche Normenklarheit des dualen Systems aus dem Jahre 2003, BVerfGE 108, 52 ff.

18 Hierzu bereits Eckpunktepapier des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützungen von Familien und Kindern vom 11. Juni 2013, NDV 2013, 348–360, unter 3.1.

19 S. hierzu Eckpunktepapier des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützungen von Familien und Kindern vom 11. Juni 2013, NDV 2013, 348–360.

20 Zur Notwendigkeit der Neuermittlung s.o.

Abgesehen davon, dass der Deutsche Verein sich wie bereits ausgeführt grundsätzlich für eine altersabhängige Gestaltung ausgesprochen hat, sollte anlässlich einer solch grundlegenden Reform, die mit der Einführung einer Kindergrundsicherung verbunden wäre, zumindest auf eine Anpassung der unterschiedlichen Altersstufen zwischen den verschiedenen Systemen hingearbeitet werden. Vorliegend ist lediglich der GarantiePlus-Betrag altersabhängig ausgestaltet. Hierfür greift der Antrag die Altersstufen des Sozialrechts auf, während diese im Unterhaltsrecht leicht abweichend gebildet werden. Eine Anpassung der Systeme in diesem Punkt wird damit versäumt.

Insgesamt ist bei der konkreten Ausgestaltung darauf hinzuweisen, dass insbesondere durch die Höhe des Garantie-Betrages eine Besserstellung vieler Familien im mittleren Einkommensbereich verbunden wäre. Die Darstellung des konkreten Verlaufs der Leistung in Abhängigkeit des Einkommens der Eltern wäre insoweit wünschenswert und würde eine Einschätzung dahingehend ermöglichen, inwieweit der Fokus ausreichend auf Kinder in Familien im Sozialleistungsbezug und Niedriglohnbereich gelegt wird.

### Bezugsdauer

Der Antrag sieht vor, die Anspruchsberechtigung grundsätzlich mit dem Erreichen der Volljährigkeit wegfallen zu lassen. Dies soll insbesondere für den Garantie-Plus-Betrag gelten, der mit 18 Jahren, spätestens nach dem allgemeinbildenden Schulabschluss, wegfallen soll. Hier wären dann andere Sozialleistungen in Anspruch zu nehmen. Die Auszahlung des Garantie-Betrages hingegen soll unter bestimmten Voraussetzungen parallel zum heutigen Kindergeld bis zum 25. Geburtstag des Kindes erfolgen.

Der Deutsche Verein hat sich dafür ausgesprochen, dass eine Kindergrundsicherung grundsätzlich längstens bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres gezahlt wird.<sup>21</sup> Bis zu welchem Alter und auch unter welchen Voraussetzungen eine Kindergrundsicherung tatsächlich gezahlt werden soll, muss noch weiter diskutiert werden. Hierzu muss beispielsweise geklärt werden, ob und ggf. in welchem Umfang eine Kindergrundsicherung ab Aufnahme von Ausbildung/Studium gewährt werden und wie diese sich zum BAföG und zur Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) verhalten soll. Die Frage der Bezugsdauer bezieht sich zudem auch auf Kinder/Jugendliche/junge Erwachsene, die nicht (mehr) in Ausbildung oder Studium stecken, und betrifft damit den „Übergang“ der Existenzsicherung durch Kindergrundsicherung zur Existenzsicherung im Rahmen des SGB II u.a. Leistungen. Insgesamt ist darauf zu achten, dass Abbruchkanten vermieden werden, was eine gute Gestaltung von Schnittstellen erfordert. Inwieweit eine unterschiedliche Behandlung von Garantie-Betrag und GarantiePlus-Betrag angemessen ist, wie es der Antrag aufgrund der Orientierung an einerseits Kindergeld und andererseits Existenzsicherung vorsieht, hängt nach Ansicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins dabei ganz entscheidend von der Zielrichtung der Kindergrundsicherung ab.

<sup>21</sup> Eine Abweichung für Kinder mit Behinderungen müsste diskutiert werden.

## Berücksichtigung von Wohn- und Heizkosten (zu II.1.g)

Der Antrag sieht vor, dass die Kindergrundsicherung – entsprechend des Existenzminimumberichts der Bundesregierung – eine Pauschale für Wohn- und Heizkosten enthält (für 2019 beträgt diese 101,- €). Sofern die Eltern Leistungen nach dem SGB II beziehen und der anteilige Kinderbedarf für Wohnung und Heizung diesen Pauschalbetrag übersteigt, soll der Differenzbetrag als Mehrbedarf über die Kosten der Unterkunft für die Eltern nach SGB II ausgeglichen werden.

Dem Deutschen Verein ist bewusst, dass insbesondere die Absicherung des Bedarfs für Wohnkosten v.a. mit Blick auf deren bundesweit stark variierende Höhe eine komplexe Fragestellung ist. In diesem Zusammenhang ist auf ein wesentliches Beispiel für fehlende Konsistenz im bestehenden System hinzuweisen, welches in den unterschiedlichen Methoden für die (fiktive) Aufteilung bzw. Zurechnung der Wohnkosten innerhalb der Bedarfsgemeinschaft/des Haushalts in den verschiedenen Systemen des Sozialrechts einerseits und des Steuerrechts und des Unterhaltsrechts andererseits besteht. Nach der Rechtsprechung des BVerfG<sup>22</sup> ist bei dem steuerrechtlichen Existenzminimum der Wohnbedarf nicht nach der Pro-Kopf-Methode, sondern nach dem Mehrbedarf zu berechnen. Dieser Methode folgen somit der Existenzminimumbericht der Bundesregierung und damit auch das Steuer- und das Unterhaltsrecht. Im Bereich des SGB II und des Wohngelds werden die Kosten der Unterkunft hingegen nach der Pro-Kopf-Methode aufgeteilt. Diese Aufteilung nach Anzahl der Personen unabhängig von Alter und Nutzungsintensität ist in § 11 Abs. 3 WoGG gesetzlich fixiert und durch ständige Rechtsprechung des BSG<sup>23</sup> (zurückgehend auf eine Entscheidung des BVerwG aus 1988<sup>24</sup>) bestätigt. Ausnahmen sind in Sonderfällen möglich, bspw. im Falle der mit dem Wegfall von KdU-Leistungen verbundenen Sanktion eines Mitglieds der Bedarfsgemeinschaft oder Fälle der Behinderung oder Pflegebedürftigkeit eines Haushaltsmitglieds. Eine Ausnahme wird ebenso bei der Ermittlung der Anspruchsvoraussetzungen des Kinderzuschlags gemacht. Hier sieht § 6a Abs. 5 Satz 3 BKGG vor, dass die Kosten für Unterkunft und Heizung in dem Verhältnis aufzuteilen sind, das sich aus dem Existenzminimumbericht der Bundesregierung ergibt, also nach einem prozentualen Anteil der jeweiligen Mitglieder. Bei der – hinsichtlich der Ermittlung der Höhe des Gesamtkinderzuschlags notwendigen – Vergleichsberechnung findet für die Berechnung des Gesamtbedarfs der Eltern im Sinne des SGB II damit auch in diesen Fällen die Pro-Kopf-Methode keine Anwendung. Die Anwendung unterschiedlicher Methoden für die (fiktive) Aufteilung bzw. Zurechnung der Wohnkosten innerhalb der Bedarfsgemeinschaft/des Haushalts führt aktuell zu praktischen Problemen insbesondere an der Schnittstelle Kindesunterhalt und Bemessung von Leistungen nach SGB II<sup>25</sup> sowie beim Zusammenreffen von Leistungen der Grundsicherung und BAföG-Leistungen<sup>26</sup>.

22 BVerfG vom 10. November 1998, 2 BvL 42/93.

23 Vgl. BSG vom 23. Mai 2013 (B 4 AS 67/12 R), vom 27. Februar 2008 (B 14/11b AS 55/06 R), vom 18. Juni 2008 (B 14/11b AS 11/07).

24 BVerwG vom 21. Januar 1988, 5 C 68.85.

25 Vgl. hierzu bereits Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG), NDV 2012, 51 ff., in dem darauf hingewiesen wird, dass auch aus diesem Grund Unterhalt(-svorschuss) und Kindergeld entgegen ihrer gesetzlichen Konzeption nicht bedarfsdeckend sind. In vielen Fällen wird dadurch der (aufstockende) SGB II-Bezug – und damit Parallelbezug von UVG und SGB II – notwendig.

26 S. hierzu Ott, N./Schürmann, H./Werdning, M.: Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht 2012, S. 173 f.

Auch im Hinblick auf eine Kindergrundsicherung und die hier im Antrag vorgeschlagene Lösung führt diese unterschiedliche Berücksichtigung der Wohnkosten zu Schwierigkeiten an der Schnittstelle zum SGB II. Grundsätzlich ist nach Ansicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins für die Berücksichtigung der Wohn- und Heizkosten eine möglichst einfache Lösung zu finden, die zudem im besten Falle ein zusätzliches Antragsverfahren vermeidet. Der Vorschlag des Antrags, in der Kindergrundsicherung eine Pauschale für Wohn- und Heizkosten vorzusehen und alle darüber hinausgehenden konkreten (anteiligen) Wohnkosten des Kindes im Rahmen der Ansprüche der Eltern abzudecken, scheint auf den ersten Blick pragmatisch und einfach. Allerdings müsste hierfür zunächst die Grundlage dafür geschaffen werden, dass Wohnmehrkosten des Kindes, welches ja gerade nicht mehr in die Bedarfsgemeinschaft der Eltern fällt, dennoch über das SGB II abgedeckt werden können. Auch müsste geregelt werden, wie der Wohnbedarf des Kindes im Rahmen der Ermittlung der angemessenen Wohnkosten der Eltern berücksichtigt werden kann. Nach wie vor würden dann unterschiedliche Methoden zur Verteilung der Wohnkosten angewandt. Hinsichtlich dieser Aufteilung der Wohnkosten spricht sich der Deutsche Verein grundlegend dafür aus, Lösungen zu diskutieren, mit denen eine Harmonisierung erreicht und die Verwerfungen zwischen den Systemen durch die teils deutlich unterschiedliche Gewichtung bzw. Zuweisung der Unterhaltskosten behoben/vermindert werden können.

Hinsichtlich des Antrags stellt sich zudem die Frage, ob und wie ein über die Pauschale hinausgehender Mehrbedarf des Kindes bezüglich Wohnen und Heizung in Fällen, in denen die Eltern nicht im SGB II-Bezug sind, dennoch aber ein niedriges Einkommen erzielen, abgedeckt werden soll. Hier stellt sich die Frage, ob und inwieweit Ansprüche nach dem Wohngeldgesetz gegeben sein sollen.

### **Berücksichtigung von Leistungen für Bildung und Teilhabe (zu II.1.h)**

Der Antrag setzt sich zum Ziel, dass Kinder, die den GarantiePlus-Betrag erhalten, die bisherigen Leistungen für Bildung und Teilhabe einfacher erhalten. Bedarfe zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft sollen hierfür in der Kindergrundsicherung aufgehen. Das Schulstarterpaket erhält jedes Kind, das den GarantiePlus-Betrag erhält, automatisch zu Schul(halb)jahresbeginn ausbezahlt.

Der Deutsche Verein hat bereits vielfach zur Ausgestaltung der Leistungen für Bildung und Teilhabe Stellung genommen.<sup>27</sup> Dabei stehen insbesondere auch Forderungen nach Entbürokratisierung und Sicherstellung des Zugangs zu den Leistungen im Fokus. Wesentliche Verbesserungen sind zuletzt im Rahmen des Starke-Familien-Gesetzes vorgenommen worden. In diesem Sinne kann die Integration der Bedarfe zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft in die Kindergrundsicherung ein sinnvoller Schritt sein, wobei hierfür die konkrete Ausgestaltung maßgeblich ist. Zumindest sollte sichergestellt sein, dass alle Kin-

<sup>27</sup> Vgl. zuletzt Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zum Entwurf eines Gesetzes zur zielgenauen Stärkung von Familien und ihren Kindern durch die Neugestaltung des Kinderzuschlags und die Verbesserung der Leistungen für Bildung und Teilhabe (Starke-Familien-Gesetz – StaFamG) vom 14. November 2018, 27. November 2018, [www.deutscher-verein.de](http://www.deutscher-verein.de).; sowie: Weiterer Reformbedarf bei den Leistungen für Bildung und Teilhabe. Stellungnahme des Deutschen Vereins anlässlich eines Gesetzentwurfs des Bundesrates vom 28. Februar 2013, NDV 2013, 145 ff.

der, die aktuell von dieser Leistung profitieren können, diese auch weiterhin im Rahmen der Kindergrundsicherung erhalten. Ähnliches gilt für das Schulstarter-Paket. Hierzu lassen sich letztlich erst Aussagen machen, wenn der konkrete Verlauf der Leistung klar ist und damit eingeschätzt werden kann, welche Kinder bezüglich des GarantiePlus-Betrages – und damit bezüglich des Schulstarterpakets – anspruchsberechtigt sind. Zu reflektieren ist dabei zudem, dass das Schulstarterpaket mit dieser Kopplung ab einem bestimmten Betrag komplett wegfällt, die in die Kindergrundsicherung einbezogenen Leistungen sich hingegen ggf. mit steigendem Einkommen reduzieren.

### **Automatische Berechnung und Auszahlung (zu II.2)**

Der Vorschlag sieht vor, dass die Familienkasse selbständig prüft, ob und in welcher Höhe ein Anspruch auf den GarantiePlus-Betrag besteht, und diesen dann auszahlt. Die Anspruchshöhe soll monatlich ermittelt werden. Eltern sollen den betroffenen Behörden (v.a. Rentenversicherungs- und Familienkasse) durch anlassbezogene Einwilligungen die Erlaubnis zum Datenaustausch gewähren können. Optional soll eine Beantragung auf einer digitalen Serviceplattform oder per App ermöglicht werden.

Ein wesentliches Ziel von Kindergrundsicherungsmodellen sind nach Ansicht des Deutschen Vereins die Vereinfachung des Zugangs für die Berechtigten sowie ein Abbau von Verwaltungsaufwand. Dabei sollte den Kindern und Familien die ihnen zustehenden Leistungen möglichst aus einer Hand erbracht werden. Eine diesbezügliche Entwicklung aus dem derzeitigen System monetärer Leistungen heraus, das sich durch eine Vielzahl verschiedener Leistungen und entsprechend vielfältiger Zuständigkeiten auszeichnet, ist sicherlich eine Herausforderung und erfordert eine intensive Diskussion. Ziel muss es auch nach Ansicht des Deutschen Vereins sein, dass Kindern und Familien ein einfacher Zugang gewährt wird, wobei auch die Möglichkeit einer digitalen Beantragung sichergestellt sein sollte. Bei der Ausgestaltung der Leistung und auch der organisatorischen Anbindung wird das besonders zu berücksichtigen sein. Insoweit greift der Antrag wichtige Aspekte auf. Die Frage der organisatorischen Anbindung und Umsetzung ist eine absolut wesentliche, die in vielen Konzepten bislang noch unterbeleuchtet ist. Auch insoweit begrüßt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins an dieser Stelle die Vorlage eines konkreten Vorschlags und das Vorantreiben der Diskussion. Diese muss insbesondere auch hinsichtlich der organisatorischen Fragen noch intensiv geführt werden.

Aus Sicht der Geschäftsstelle ist allerdings darauf hinzuweisen, dass mit dem Anspruch, jedem Kind in jedem Monat unmittelbar und automatisch den ihm zustehenden Betrag auszuzahlen, zwar dem Gedanken der Bedarfs- bzw. Einzelfallgerechtigkeit gefolgt wird, dies aber auch mit einigen Herausforderungen verbunden sein dürfte. Hier ist zudem zuletzt mit dem Starke-Familien-Gesetz mit den Neuregelungen der Bemessungs- und Bewilligungszeiträume eine eher gegenläufige Entwicklung eingeschlagen worden. Hinsichtlich des Kinderzuschlags hat der Deutsche Verein im Sinne der Verlässlichkeit der Leistung und der Planbarkeit für die Familien sowie der Verringerung des Verwaltungsaufwandes grundsätzlich

begrüßt, dass zur Höhe des Kinderzuschlags eine abschließende Entscheidung für einen Zeitraum von sechs Monaten getroffen und konkrete Bemessungszeiträume festgelegt worden sind.<sup>28</sup> Insoweit ist vorliegend eine sorgfältige Interessenabwägung vorzunehmen.

Im Blick zu halten ist zudem die Gestaltung von Beantragungs- und Bewilligungsverfahren für die Fälle, in denen die Einwilligung zum Datenaustausch nicht erteilt wird<sup>29</sup>.

### Anrechnung auf Leistungen nach dem UVG (zu II.3)

Der Antrag sieht schließlich vor, dass die Kindergrundsicherung nur zur Hälfte auf den Unterhaltsvorschuss angerechnet werden soll.

Der Deutsche Verein hat die vollständige Anrechnung des Kindergeldes im Rahmen des UVG stets kritisiert. Dies steht im Widerspruch zur Funktion des Kindergeldes und zu den Regelungen der Bemessung des Barunterhalts. Inwieweit diese Einschätzung direkt auf die Anrechnung der Kindergrundsicherung auf Leistungen nach dem UVG zu übertragen sind, hängt maßgeblich von der konkreten Ausgestaltung der neuen Leistung und auch der Gestaltung der Schnittstelle zum Unterhaltsrecht ab. Hinsichtlich der Frage, inwieweit Leistungen nach dem UVG<sup>30</sup> durch eine Kindergrundsicherung abgelöst werden sollten bzw. wie das Verhältnis dieser Leistungen gestaltet werden soll, besteht nach Ansicht des Deutschen Vereins noch Diskussionsbedarf. Dabei ist bei der Gestaltung einer Kindergrundsicherung der besonderen Situation von Kindern mit getrenntlebenden Elternteilen sorgfältig Rechnung zu tragen. 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. Zu berücksichtigen sind zudem ggf. besondere Bedarfe einerseits, andererseits bspw. die Gestaltung der Berücksichtigung der Barunterhaltungspflicht und der Zahlungsströme. Da das UVG nicht allein der Existenzsicherung des Kindes dient, für das kein Unterhalt gezahlt wird, sondern hierdurch auch die diesbezügliche Mitverantwortung des anderen Elternteils deutlich sowie höheren Opportunitätskosten von Alleinerziehenden Rechnung getragen wird, sieht der Deutsche Verein die vorschnelle Aufgabe dieser Leistung im Rahmen einer Kindergrundsicherung als kritisch an.

Sofern der Antrag darauf verweist, dass mit der Neuberechnung der Mindestbedarfe von Kindern automatisch auch der Mindestunterhalt steigt und sich damit die finanzielle Situation von Alleinerziehenden verbessert, mag dies dem Grunde nach stimmen. Unberücksichtigt bleibt dabei jedoch die Tatsache, dass bereits aktuell in vielen Fällen kein oder nur unzureichender Kindesunterhalt gezahlt wird und die Leistungsfähigkeit des Unterhaltsschuldners nicht automatisch ebenfalls

28 Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zum Entwurf eines Gesetzes zur zielgenauen Stärkung von Familien und ihren Kindern durch die Neugestaltung des Kinderzuschlags und die Verbesserung der Leistungen für Bildung und Teilhabe (Starke-Familien-Gesetz – StaFamG) vom 14. November 2018, 27. November 2018, [www.deutscher-verein.de](http://www.deutscher-verein.de).

29 So werden zwar die Vorteile digitaler Angebote und Antragsverfahren vielfach durchaus geschätzt, andererseits besteht auch in weiten Teilen Zurückhaltung gegenüber der Weitergabe von Daten. Vgl. Institut für Demoskopie Allensbach: Veränderungen der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für die Familienpolitik – Befragungen im Rahmen der demoskopischen Begleitforschung des BMFSFJ, September 2019.

30 Der Unterhaltsvorschuss hat nicht allein existenzsichernde Zielsetzungen.

steigt. Insoweit ergibt sich eine „automatische“ Verbesserung nur in Fällen des Bezugs von Unterhaltsvorschussleistungen.

### **3. Ausblick**

Dem Deutschen Verein ist durchaus bewusst, dass die Einführung einer materiellen Absicherung von Kindern über eine Kindergrundsicherung ein umfassender Reformansatz ist. Daher ist es wichtig, entsprechende Änderungen ggf. schrittweise einzuführen und nicht in Insellösungen zu denken. Wie oben ausgeführt bedeutet die Entscheidung für die Einführung einer Kindergrundsicherung nicht nur Änderungen im Bereich Kindergeld, Kinderzuschlag und Regelbedarfe der Kinder. Vielmehr sind die Auswirkungen und notwendigen Reformbedarfe bspw. im Unterhaltsrecht und im Steuerrecht mit zu denken und parallel in Angriff zu nehmen. Der Deutsche Verein warnt davor, singuläre Reformschritte einzuleiten, die nicht durch sich hieraus ergebende Änderungen in den anderen Systemen flankiert werden. Ein ressortübergreifendes Handeln ist dabei zwingend notwendig.

Ebenso ist im Blick zu halten, dass eine nachhaltige Familienpolitik neben monetären und infrastrukturellen auch zeitpolitische Maßnahmen zu realisieren hat. Bezogen auf die Reform der materiellen Absicherung von Kindern, auf die das vorliegende Papier fokussiert, bedeutet das konkret, zwingend auch die zeitlichen Ressourcen von Familien zu berücksichtigen und Maßnahmen zu entwickeln, die sich mit der täglich zu erbringenden Herstellungsleistung Familie vereinbaren lassen.

## **Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit 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](http://www.deutscher-verein.de)

E-Mail [info@deutscher-verein.de](mailto:info@deutscher-verein.de)