

Wege zu einer Kindergrundsicherung

1. Einleitung und Auftrag

Die Vielzahl der in Deutschland für Kinder und Jugendliche und ihre Familien existierenden Maßnahmen und Unterstützungsleistungen ist kaum zu durchschauen. Familien benötigen Beratung, Anträge und Informationen von verschiedenen Behörden oder Stellen. Die Intransparenz führt zu Ungleichheiten bei der Inanspruchnahme der Leistungen. In den verschiedenen Rechtssystemen, die zu einer finanziellen Absicherung von Familien beitragen sollen (im Sozial-, Steuer-, Unterhalts- und Sozialversicherungsrecht), sind unterschiedliche Existenzminima angesetzt, ohne dass die Abweichungen systematisch voll begründbar sind. Aufgrund wechselseitiger Anrechnungsmechanismen entstehen zudem häufig nicht nachvollziehbare Schnittstellenprobleme. Daher steht die Einführung einer optimierten monetären Leistung für Kinder in der politischen Diskussion.

Die Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales (ASMK) hat auf ihrer Sitzung im Dezember 2017 eine länderoffene Arbeitsgruppe beauftragt, bis zur 95. Konferenz im Dezember 2018 ein Grobkonzept für die Ausgestaltung einer Kindergrundsicherung zu entwickeln. Dabei sollen auch die erforderlichen Ressourcen für die weitere Konzeptionierung und ggf. Umsetzung aufgezeigt werden. Die länderoffene Arbeitsgruppe hat unter Federführung Niedersachsens im Jahr 2018 dreimal getagt. Dabei wurden unterschiedliche Kindergrundsicherungskonzepte gesichtet und mit Vertreterinnen und Vertretern der Bertelsmann-Stiftung deren Vorschlag einer Teilhabe gewährleistenden Existenzsicherung für Kinder und Jugendliche erörtert. Die länderoffene Arbeitsgruppe hatte bereits im Jahr 2017 das Bündnis Kindergrundsicherung sowie die Expertin Frau Dr. Irene Becker zu einem Austausch eingeladen. Auf dieser Grundlage wurde das vorliegende Grobkonzept erarbeitet und zwischen der Arbeitsgemeinschaft der obersten Jugend- und Familienbehörden (AGJF) und den Abteilungsleitungen Soziales abgestimmt.

Darüber hinaus sollen laut Beschluss des ASMK mögliche Optimierungsansätze der kindbezogenen Transferleistungen weiter verfolgt werden. Im Koalitionsvertrag des Bundes wurden hierzu folgende Maßnahmen angekündigt¹:

- Erhöhung des Kindergeldes pro Kind um 25 Euro pro Monat in zwei Teilschritten (zum 01.07.2019 um zehn Euro, zum 01.01.2021 um weitere 15 Euro),
- gleichzeitig entsprechende Erhöhung des steuerlichen Kinderfreibetrages,
- Erhöhung des Kinderzuschlags und Abschaffung der harten Abbruchkante,
- Prüfung, wie Kinderzuschlag, Wohngeld, Kinderunterhalt und / oder Unterhaltsvorschuss besser aufeinander abgestimmt werden können,
- Entbürokratisierung der Antragstellung beim Kinderzuschlag,
- Verbesserung der Inanspruchnahme der Leistungen für Bildung und Teilhabe, Prüfung der Wirkung und gezielte Erhöhung, möglichst pauschale Abrechnung,
- Aufstockung des Schulstarterpakets (Schulbedarf) und Entfallen der Eigenanteile zur gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung in Kitas und Schulen und für Schülerbeförderung,
- Schaffung der Möglichkeit der allgemeinen Lernförderung, auch wenn die Versetzung nicht unmittelbar gefährdet ist.

Vor dem Hintergrund dieser in Aussicht gestellten umfassenden Reformen hat sich die länderoffene Arbeitsgruppe auf Hinweise zur Optimierung konzentriert, die insbesondere im Kapitel 4 eingearbeitet wurden. Im Weiteren ist die konkrete Ausgestaltung der angekündigten Reformen abzuwarten.

2. Begriff der Kindergrundsicherung

Reformvorschläge, die monetären familienbezogenen Leistungen und insbesondere das Existenzminimum von Kindern neu auszugestalten, können danach unterschieden werden, ob sie sich innerhalb des bestehenden Systems familienbezogener Leistungen bewegen oder eine (umfangreiche) Neugestaltung vorsehen. Mit der sog. „Kindergrundsicherung“ ist dabei die umfassendste Reform gemeint, da sie von einer fast kompletten Neugestaltung des existierenden Systems aus finanzieller Förderung und steuerlicher Entlastung von Familien ausgeht. Der Grundgedanke einer Kindergrund-

¹ Siehe: Ein neuer Aufbruch für Europa, eine neue Dynamik für Deutschland, ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin, 07. Februar 2018, S. 19

sicherung liegt in einer Reform des Familienlastenausgleichs, indem der am Existenzminimum orientierte Grundbedarf von Kindern durch *eine Transferleistung* abgedeckt wird. Je nach Konzept ist diese Leistung bedarfsorientiert oder bedingungslos ausgestaltet. Die bestehenden kindbezogenen Leistungen sollen durch die Transferleistung ganz oder teilweise ersetzt werden.

3. Ziele einer Kindergrundsicherung

Mit einer Kindergrundsicherung sollen zumindest die folgenden sechs Ziele verfolgt werden. Diese Ziele beschreiben den grundlegenden Charakter der Kindergrundsicherung als einer einheitlichen Leistung und sollen bei einer zukünftigen detaillierten Ausarbeitung eines praktikablen Kindergrundsicherungskonzeptes Orientierung geben.

3.1. Kindergrundsicherung als zentraler Baustein zur Vermeidung von Kinderarmut

Bereits im ASMK-Beschluss wurde die Kindergrundsicherung als zentraler Baustein zur Vermeidung von Kinderarmut beschrieben. Laut des 5. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung leben 21% der Minderjährigen in Deutschland unterhalb der Armutsrisikoschwelle². Der Bericht zeigt jedoch, dass Sozialtransfers und Familienleistungen ein wirksames Instrument der Bekämpfung von Kinderarmut sind. Diese Leistungen sorgen dafür, dass die „Nettoäquivalenzeinkommen von Haushalten mit Kindern und Jugendlichen in fast der Hälfte der Fälle, in denen Einkommen unterhalb der Armutsrisikogrenze liegen würden, über die statistische Armutsgrenze (...) gehoben werden“³. Daher soll mit der Kindergrundsicherung eine neue Leistung entwickelt werden, die dazu beiträgt, diesen sozialen Ausgleich weiter zu verbessern und die Quote der Kinder und Jugendlichen, die unterhalb der Armutsrisikoschwelle leben, zu verringern.

Wichtig ist dabei, dass die individuellen Transferleistungen nicht zur Förderung einer kinderfreundlichen Infrastruktur in Konkurrenz stehen. Beide Formen der Unterstützung sind sinnvoll, notwendig und schließen sich nicht aus, insbesondere für junge Menschen in prekären Lebenslagen.

² Auf der Basis des sozio-ökonomischen Panels (SOEP), Jahr 2014.

³ Lebenslagen in Deutschland. Der fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin, 2017, S. XXI; siehe auch Holger Stichnoth: Verteilungswirkung ehe- und familienbezogener Leistungen und Maßnahmen (Kurzexpertise, E-Paper), Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin, 2016.

3.2. Verbesserung der Teilhabe von Kindern und Jugendlichen

In den letzten Jahrzehnten hat sich die Sicht auf Kinder als eigenständige Persönlichkeiten mit eigenen Bedürfnissen verändert. Dazu gehören auch das Verständnis von einem gelingenden Aufwachsen und die Anerkennung der staatlichen Verantwortung, dafür die notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen⁴. Daraus leiten sich in den letzten Jahrzehnten entsprechende gesetzliche Entwicklungen ab, wie zum Beispiel:

- 1990 die Einführung des Kinder- und Jugendhilferechts im Sozialgesetzbuch und damit die Verabschiedung von einem repressiv orientierten Jugendwohlfahrtsrecht,
- 1992 In-Kraft-Treten der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland,
- 1998 die Reform des Kindschaftsrechts mit einer weitgehenden Gleichstellung von nichtehelichen und ehelichen Kindern,
- 2000 die Einführung des Rechts auf gewaltfreie Erziehung im Bürgerlichen Gesetzbuch,
- 2012 das Inkrafttreten des Bundeskinderschutzgesetzes,
- aktuell: Im Koalitionsvertrag auf Bundesebene wird die Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz beschrieben.

Diese Ausbildung der rechtlichen Stellung von Kindern und Jugendlichen und der staatlichen Unterstützungsleistungen zeigt eine Stärkung der öffentlichen Verantwortung für die Entwicklung eines jungen Menschen hin zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit. Diesem Ziel folgend muss auch eine Kindergrundsicherung dazu beizutragen, über die reine Existenzsicherung hinaus die Teilhabe von Kindern und Jugendlichen angemessen zu verbessern. Das Bundesverfassungsgericht hat im Jahr 2010 ausgeführt, dass der verfassungsrechtliche Leistungsanspruch neben der physischen Existenz (Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit) auch die Sicherung der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben umfasst. Dabei hat sich der Bedarf an kindlichen Entwicklungsphasen auszurichten und an dem, was für die Persönlichkeitsentfaltung eines Kindes erforderlich ist. Kinder sind keine kleinen Erwachsenen⁵.

⁴ Vergl.: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Elfter Kinder- und Jugendbericht, Berlin, 2002.

⁵ Siehe: Begründung BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 09.02.2010.

Ein zentrales Ziel einer Kindergrundsicherung muss es daher sein, das bestehende Maß an Teilhabe für die Kinder zu verbessern, die bisher deutlichen Einschränkungen ausgesetzt sind. Ein beträchtlicher Anteil der von Armut betroffenen Kinder und Jugendlichen wächst über Jahre hinweg mit Mangel, Verzicht, fehlenden Freizeitmöglichkeiten sowie sehr eingeschränkten sozialen und kulturellen Aktivitäten auf. Diese Erfahrungen können sich für die betroffenen Kinder sehr nachteilig auf ihre späteren Chancen auswirken, insbesondere durch geringere Bildungschancen, gesundheitliche Beeinträchtigungen, Ausgrenzung, fehlendes Selbstbewusstsein sowie psychische Belastungen. Im Zuge einer detaillierten Konzeptausarbeitung bedarf es der Verständigungen darüber, wie der Begriff Teilhabe im Detail zu erweitern sein wird. So könnte beispielsweise die zunehmende Digitalisierung einen neuen Teilhabeaspekt beinhalten.

3.3. Einfache Beantragung

Die nicht nachlassende Kritik an den bürokratischen Hürden bei der Beantragung von Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets oder des Kinderzuschlags machen deutlich, dass die Zugänge zu staatlichen, insbesondere kindbezogenen Leistungen, niedrigschwellig organisiert werden müssen. Die Akzeptanz und Inanspruchnahme einer Leistung wie der Kindergrundsicherung wird entscheidend davon geprägt sein, ob es gelingt, die Beantragung einfach zu gestalten. Dabei wäre es zu begrüßen, wenn zumindest mittelfristig so viele Leistungen wie möglich aus einer Hand erbracht werden könnten.

3.4. Höhere Transparenz der Leistungen für Kinder

In Deutschland besteht ein ausdifferenziertes System an kind- und familienbezogenen Leistungen⁶, die jedoch nicht allen Leistungsberechtigten bekannt sind, wie z.B. beim Kinderzuschlag deutlich wird. Die Kindergrundsicherung soll daher zu einer höheren Transparenz und besseren Übersichtlichkeit der staatlichen Leistungen beitragen. Eine höhere Transparenz verbessert die Durchsetzungsmöglichkeit der Ansprüche der Leistungsberechtigten. Dies trägt zum einen zu mehr Leistungsgerechtigkeit bei. Zum

⁶ Vergl.: Prognos AG: Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland, Berlin, 2014 (Auftraggeber: Bundesministerium der Finanzen und Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend).

anderen wird die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass die für die Kinder und Jugendlichen vorgesehenen Unterstützungsleistungen auch tatsächlich bei diesen ankommen.

3.5. Abbau von Bürokratie

Mit der Vielzahl unterschiedlicher Leistungen geht ein erhöhter Verwaltungsaufwand einher. Viele verschiedene Stellen sind an den jeweiligen Leistungen beteiligt. Mit dem Zusammenführen mehrerer bisheriger Leistungen zu einer Kindergrundsicherung geht daher auch das Ziel des Abbaus von Bürokratie einher. Die Umsetzung der Kindergrundsicherung soll durch eine Stelle erfolgen. Die sich hieraus ergebenden organisatorischen Herausforderungen werden im Folgenden unter Punkt 7 dargestellt.

3.6. Einbettung der Kindergrundsicherung in eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik

Der Bund und die Länder unterstützen mit einer Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen die Integration von Eltern und insbesondere von Alleinerziehenden in den Arbeitsmarkt. Diese Maßnahmen, die auch der Kinderarmut entgegenwirken, sind fortzuführen. Die Kindergrundsicherung muss eingebettet sein in eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik, die den Anreiz zur Arbeitsaufnahme auch für arbeitslose Eltern fördert. Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf das Ziel der Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Frauen.

4. Modell einer umsetzungsorientierten Kindergrundsicherung

In der Fachdiskussion um eine Kindergrundsicherung wurden in den letzten Jahren zahlreiche Ansätze veröffentlicht.

Besonders differenziert ausgearbeitet sind dabei zwei Konzepte: Zum einen der Vorschlag von Becker und Hauser⁷, der Kindergrundsicherung als ein „existenzsicherndes und zu versteuerndes Kindergeld“⁸ definiert. Zum zweiten das Konzept für eine Teilhabe gewährleistende Existenzsicherung für Kinder und Jugendliche der Bertelsmann-

⁷ Der Vorschlag von Becker / Hauser ist eine der zentralen Grundlagen auf deren Basis das Bündnis Kindergrundsicherung sein Konzept entwickelt hat.

⁸ Irene Becker, Richard Hauser: Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag: Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf, 2012, S.20.

Stiftung⁹. In diesem Konzept wird ebenfalls von einer zusammenfassenden und bisherige Leistungen substituierenden Kindergrundsicherung (Teilhabegeld) ausgegangen. Diese ist jedoch ausdrücklich kein Kindergeld, sondern eine neue Leistung, die vier bisherige Leistungen ersetzt¹⁰. Außerdem soll das Abschmelzen des Teilhabegeldes bei steigendem Einkommen der Eltern nicht durch eine Versteuerung, sondern nach einem gesonderten Tarif erfolgen.

Die länderoffene Arbeitsgruppe hat neben den beiden genannten auch weitere Konzepte geprüft und diskutiert¹¹. Dazu gehören auch mehrere Vorschläge, die Reformen innerhalb des bestehenden Leistungssystems vorsehen. Dabei spiegeln die Konzeptpapiere der Parteien und Verbände nicht immer deren Gesamtbeschlusslage wider, vielmehr werden die Vorschläge teilweise intern kontrovers diskutiert. Auch sind sie hinsichtlich ihrer Tiefe und Breite sehr unterschiedlich und damit nur bedingt vergleichbar.

Die länderoffene Arbeitsgruppe empfiehlt im Hinblick auf die zahlreichen Schnittstellen und Anpassungsschwierigkeiten bei der Umsetzung einer Kindergrundsicherung, sich zunächst auf die Kernbereiche kindbezogener Leistungen zu konzentrieren. Damit sollen grundlegende existenzielle Bedarfe wie z.B. Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Zugang zu Medien, Freizeitgestaltung etc. gleichermaßen wie Aufwendungen, die bei der Nutzung von Bildungsinstitutionen, Freizeitangeboten etc. entstehen, umfasst werden. Dies versteht sich zunächst als Modell und ist noch unabhängig von der in einem zweiten Schritt zu prüfenden Höhe der Kindergrundsicherung zu verstehen. In die Kindergrundsicherung sind daher die wesentlichen Leistungen zu integrieren. Individuelle spezifische Leistungen, die im Einzelfall erhebliche Mehrbedarfe einzelner Kinder in besonderen Bedarfslagen erfordern, sollen daneben bestehen bleiben.

⁹ Expertenbeirat und Projekt Familie und Bildung: Politik vom Kind aus denken der Bertelsmann-Stiftung: Konzept für eine Teilhabe gewährleistende Existenzsicherung für Kinder und Jugendliche, Gütersloh, 2017.

¹⁰ Für diese neue Leistung wird der Begriff „Teilhabegeld“ vorgeschlagen. Diese soll die heutigen SGB II-Regelleistungen für Kinder, das Kindergeld, die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets und den Kinderzuschlag ersetzen.

¹¹ Siehe hierzu Anlage „Konzepte und Veröffentlichungen, die Grundlage der Arbeit der länderoffenen AG waren“

In die Kindergrundsicherung sollen modellhaft in einem ersten Schritt integriert werden:

- Kindergeld,
- Kinderzuschlag,
- SGB II- / SGB XII-Regelleistungen für Kinder und Jugendliche (ohne Kosten der Unterkunft und Sonder- und Mehrbedarfe) sowie
- pauschale Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets (insbesondere Schulbedarf).

Die Beurteilung von Kindergrundsicherungskonzepten kann nicht allein im Hinblick auf die Vermeidung von Kinderarmut erfolgen. Denn eine so grundlegende Reform derartig vieler miteinander zusammenhängender Leistungen ist mit unterschiedlichen politischen wie auch rechtlichen Fragestellungen und Zielen verbunden. Neben sozial- und arbeitsmarktpolitischen Aspekten erfordern die Reformvorschläge für den Familienlastenausgleich einen grundlegenden Umbau der bestehenden familienpolitischen Leistungen. Für die Frage, wie sinnvoll es ist, diese neu zu justieren und einzelne Leistungen gar abzuschaffen, müssen die grundlegenden Inhalte und Begründungszusammenhänge der verschiedenen Konzepte betrachtet werden. Ausgangspunkt dafür bilden zunächst die Instrumente, die der Familienpolitik zur Erreichung politischer Zielsetzungen (Förderung und Unterstützung von Familien für deren zahlreiche Funktionen für die Gesellschaft) zur Verfügung stehen¹².

Die jeweiligen Spezifika der einzelnen Leistungen im Hinblick auf eine Einbeziehung in eine Kindergrundsicherung werden im Folgenden dargestellt. Außerdem werden hier unabhängig von der möglichen Einführung einer Kindergrundsicherung Hinweise zur Optimierung dieser Leistungen gegeben.

Die Berücksichtigung des steuerlichen Kinderfreibetrags bedarf einer zusätzlichen, gesonderten Betrachtung. Da dieser Freibetrag als Teil des Steuerrechts anderen Gesetzmäßigkeiten unterliegt als sozialrechtliche Leistungen, werden er und mit ihm eingehende Gestaltungsoptionen ebenfalls in diesem Kapitel dargestellt.

¹² Irene Gerlach/Henning Heddendorp, Expertise zum Thema „Kindergrundsicherung“, Forschungszentrum Familienbewusste Personalpolitik, S. 7 f.

4.1. Kindergeld

Mit dem Jahressteuergesetz 1996 wurde das Kindergeld in das Einkommensteuerrecht integriert und hat seither eine Doppelfunktion: Einerseits die Existenzsicherung und eine Steuerrückerstattung und andererseits die Familienförderung. Ausgangspunkt der steuerlichen Berücksichtigung von Kindern ist die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung. Danach muss das Existenzminimum von der Besteuerung freigestellt werden. Bei der steuerlichen Einkommensermittlung werden deshalb jedem Elternteil für jedes zu berücksichtigende Kind ein Freibetrag für das sächliche Existenzminimum sowie ein Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf (BEA) vom Einkommen abgezogen. Die Kinderfreibeträge dienen also dem Nachteilsausgleich von Familien gegenüber Kinderlosen. Der Familienleistungsausgleich (§ 31 EStG) nimmt das Kindergeld in das Einkommensteuerrecht auf. Er bestimmt, dass die steuerliche Verschonung des Existenzminimums und BEA-Bedarfs eines Kindes „entweder durch die Freibeträge (...) oder durch Kindergeld (...) bewirkt“ wird. Die Kinderfreibeträge und das Kindergeld sind in diesem Zusammenhang keine spezifische Familienförderung, sondern eine allgemeine Grenze der Besteuerung. „Soweit das Kindergeld dafür nicht erforderlich ist, dient es der Förderung der Familie“. Diese Bestimmung des § 31 EStG begründet die Doppelfunktion des Kindergeldes: Das Kindergeld ist insoweit eine Förderleistung für Familien, die aufgrund eines geringen Einkommens keine oder wenig Steuern bezahlen.

Die Gesamtevaluation der ehe- und familienpolitischen Leistungen¹³ verdeutlicht, dass das Kindergeld über lange Zeit einen substanziellen Beitrag zur finanziellen Stabilität von Familien leistet. Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, das Kindergeld als bewährte und wirksame familienpolitische Leistung in dieser Legislaturperiode pro Kind um 25 Euro pro Monat zu erhöhen und gleichzeitig den steuerlichen Kinderfreibetrag entsprechend anzupassen. Als überwiegend steuerrechtliche Regelung ist das Kindergeld bisher nicht als umfassende Existenzsicherung von Kindern konzipiert.

Bei einer Einbeziehung des Kindergeldes in die Kindergrundsicherung wäre eine Entflechtung des Kindergeldes und des Kinderfreibetrags möglich. „Von seiner derzeitigen

¹³ Siehe Nr. 6

Funktion als partielle Steuervergütung befreit könnte das Kindergeld mit anderen monetären Leistungen an Familien verbunden und in den sachnäheren Kontext der sozialen Grundsicherung gerückt werden¹⁴.

4.2. Kinderzuschlag

Die Bundesregierung hat 2005 mit dem Kinderzuschlag eine gezielte Förderung gering verdienender Eltern eingeführt. Der Kinderzuschlag wird auf Antrag an Eltern gezahlt, die zwar mit ihren Einkünften ihren Unterhalt bestreiten können, nicht aber den ihrer Kinder. Ohne Kinderzuschlag wären diese Eltern zusätzlich auf Arbeitslosengeld II angewiesen. Der Kinderzuschlag kann monatlich bis zu 170 Euro je Kind betragen. Zusammen mit dem Kindergeld von derzeit monatlich 194 Euro und gegebenenfalls zusätzlich Wohngeld soll es den durchschnittlichen Bedarf von minderjährigen Kindern decken. Der Kinderzuschlag soll außerdem einen Anreiz zur Erwerbstätigkeit bieten, da das Einkommen der Eltern, das deren eigenen Bedarf übersteigt, nur teilweise auf den Kinderzuschlag angerechnet wird.

Die Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen¹⁵ hat dem Kinderzuschlag eine deutliche armutsreduzierende Wirkung und hohe Effizienz bescheinigt. Allerdings erreicht der Kinderzuschlag auf Grund der gesetzten Einkommensgrenzen nur eine geringe Anzahl von Familien, zudem bezieht ihn aufgrund der mangelnden Bekanntheit nur ein Teil der eigentlich berechtigten Familien. Die JFMK hat deshalb 2015 und 2016 festgestellt, dass der Kinderzuschlag noch wirksamer auszugestalten und insbesondere auch für Alleinerziehende nutzbar zu machen ist. Die Vorteile des Kinderzuschlags müssen verstärkt für Gruppen von Familien geöffnet werden, die eine soziale Unterstützung benötigen, vom Kinderzuschlag aber wegen der eng gefassten Zugangsvoraussetzungen derzeit abgeschnitten sind. Ein erster Schritt in diese Richtung ist der geplante Wegfall der sogenannten Höchsteinkommensgrenze. Sie ist besonders problematisch, da eine geringfügige Erhöhung des Einkommens dazu führen kann, dass kein Anspruch mehr auf den Kinderzuschlag besteht. Steigendes Einkom-

¹⁴ Prof. Dr. Christian Seiler: Die Berücksichtigung von Kindern durch Kinderfreibeträge und Kindergeld (Veröffentlichung der Bertelsmann-Stiftung), Gütersloh 2017, S. 15.

¹⁵ Siehe Nr. 6

men führt in diesen Fällen sehr oft zu einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation der Familie; Folge ist ein negativer Erwerbsanreiz. Durch den Wegfall der Höchstinkommensgrenze würde dieser negative Erwerbsanreiz beseitigt.

Die Bundesregierung hat sich nunmehr zum Ziel gesetzt, den Kinderzuschlag zu verbessern. Insbesondere soll die harte Abbruchkante abgeschafft werden und die Leistung bei steigendem Einkommen langsam auslaufen, so dass vom Einkommen mehr übrigbleibt. Sodann sollen Kinderzuschlag, Wohngeld, Kinderunterhalt und/oder Unterhaltsvorschuss besser aufeinander abgestimmt werden¹⁶. Dies stellt einen ersten Schritt zur notwendigen Verbesserung dieser Leistung dar.

In die hier vorgeschlagene Kindergrundsicherung soll der Kinderzuschlag einbezogen werden. Daraus folgt, dass bei einer etwaigen Gestaltung mit Degression der Kindergrundsicherung auf diejenigen Familien besonders zu achten ist, die derzeit Kinderzuschlag erhalten. Denn kein Kind soll durch die Einführung der Kindergrundsicherung schlechter gestellt sein als bisher.

4.3. SGB II- / SGB XII-Regelleistung für Kinder und Jugendliche (ohne Kosten der Unterkunft und Sonder- und Mehrbedarfe)

Für Kinder und Jugendliche aus armutsgefährdeten Familien werden Leistungen gezahlt, die ein menschenwürdiges Existenzminimum sicherstellen sollen. Diese bemessen sich bei einer Bedarfsgemeinschaft mit mindestens einem erwerbsfähigen Grundsicherungsberechtigten nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II), in den verbleibenden Fällen mit entsprechendem Bedarf nach dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (SGB XII). Hier sind für beide Rechtskreise die sog. Regelbedarfe geregelt sowie angemessene Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung und unter bestimmten Voraussetzungen auch individuell zu bestimmende Sonder- und Mehrbedarfe. In dem von der länderoffenen Arbeitsgruppe entwickelten Modell einer Kindergrundsicherung wurde nur der Regelbedarf für Kinder integriert, die weiteren o.a. Leistungen würden demnach unabhängig von einer Kindergrundsicherung bestehen bleiben.

¹⁶ Siehe Nr. 1.

Zur Diskussion stand, ob alternativ auch eine Pauschale für die verbleibenden Leistungen festgelegt werden könnte, um dem erklärten Ziel einer einfachen und möglichst unbürokratischen Leistung gerecht zu werden. Problematisch erschien es den Vertreterinnen und Vertretern der Arbeitsgruppe aber, eine gerechte Bemessungsgrundlage zu finden, da die Leistungen höchst unterschiedlich ausfallen und im Gesamtergebnis niemand bei einer Pauschalbemessung schlechter stehen darf als bei den zurzeit bestehenden Ansprüchen. Allein ein Blick auf die unterschiedlichen Kosten für Wohnraum in Ballungsgebieten im Vergleich zu denen im ländlichen Raum verdeutlicht die Überlegungen. Im Ergebnis empfiehlt die Arbeitsgruppe daher, an der Zweiteilung der Leistungen (Kindergrundsicherung – individuell zu bemessende Leistungen) festzuhalten.

4.4. Bildungs- und Teilhabepaket

Das Bildungs- und Teilhabepaket ist in der Folge der Bundesverfassungsgerichtsentcheidung vom 9. Februar 2010 zum 1. Januar 2011 eingeführt worden. Der Erkenntnis folgend, dass Bildung und Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft für Kinder und Jugendliche der Schlüssel zur Herstellung von Chancengleichheit sind und zum verfassungsrechtlich garantierten Existenzminimum dazu gehören, regelt das Bildungs- und Teilhabepaket Ansprüche von Kindern und Jugendlichen, deren Eltern Leistungen nach dem AsylbLG, SGB II, SGB XII, Kinderzuschlag oder Wohngeld für sich und das Kind, für das sie Kindergeld beziehen, erhalten. Ziel der Leistungen ist zum einen die Gewährleistung eines gleichberechtigten Maßes an Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft. Zum anderen soll der gleichberechtigte Zugang zu Bildung im schulischen und außerschulischen Bereich gewährleistet werden. Die Erfahrungen der letzten sieben Jahre haben jedoch gezeigt, dass die derzeitigen Regelungen an verschiedenen Punkten zu einem nicht vertretbaren bürokratischen Aufwand führen und damit den eigentlich verfolgten Zielen zuwiderlaufen.

Darüber hinaus bestehen Zweifel an der Auskömmlichkeit der einzelnen Leistungen. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 23. Juli 2014 keine evidente Bedarfsunterdeckung gesehen¹⁷. Hinsichtlich der Leistungen des Schulbedarfspakets und der Teilhabeleistung hat es jedoch bereits zum damaligen Zeitpunkt

¹⁷ Siehe: BVerfG vom 23.07.2014, 1BvL 10/12, 1 BvL 12/12, 1BvR 1691/13, Rn. 86.

festgestellt, dass diese zu knapp bemessen sind¹⁸. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch¹⁹ haben die Länder eine Erhöhung der Teilhabeleistungen und der Leistungen des Schulbedarfspakets sowie die Streichung des bei der Teilnahme an der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung zu berücksichtigenden Eigenanteils von einem Euro gefordert. Dies ist von der Bundesregierung abgelehnt worden²⁰. Mit dem Koalitionsvertrag des Bundes hat sie nunmehr insoweit Maßnahmen zur Verbesserung angekündigt²¹. Die konkrete Ausgestaltung der angekündigten Reform seitens des Bundes bleibt abzuwarten.

Gleichzeitig haben die Länder mit Umlaufbeschluss 1/2018 der ASMK vom 13. März 2018 die Bundesregierung aufgefordert, die gesetzlichen Regelungen für die Inanspruchnahme der Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket zu entbürokratisieren und zu vereinfachen, insbesondere bei der Antragstellung und der Leistungsgewährung.

Die pauschalen Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets, also die Teilhabeleistung und das Schulbedarfspaket können in eine Kindergrundsicherung aufgenommen werden. Hingegen besteht bei den individualisierten Leistungen die Schwierigkeit, eine angemessene Pauschalierung zu finden. Hier muss eine detaillierte Prüfung zeigen, ob eine solche Pauschalierung gefunden werden kann. Im Fall der individualisierten Leistungen kann möglicherweise durch ein einfacheres Antragsverfahren eine bessere Erreichung der in Kapitel 3 dargestellten Ziele, insbesondere der einfachen Beantragung, des Bürokratieabbaus und der höheren Transparenz der Leistungen, gewährleistet werden. Bei der Konzeptionierung der Kindergrundsicherung sollte in der gedanklichen Einbeziehung des BuT berücksichtigt werden, dass Schulkinder grundsätzlich einen höheren Bedarf aufweisen, als jüngere Kinder.

In der Diskussion um eine Verbesserung der Teilhabe junger Menschen wird auch der Weg diskutiert, die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets durch vermehrte

¹⁸ Siehe: BVerfG, a.a.O., Rn. 131, 135.

¹⁹ Siehe: BR-Drs. 541/16 (Beschluss).

²⁰ Siehe: BT-Drs. 18/10349.

²¹ Siehe Nr. 1.

Sachleistungen sicherzustellen. Damit gehen die Vermutung einer sachfremden Nutzung von Barleistungen und die Erwartung einer zielgenaueren Steuerung einher. Dieser Argumentation wird derzeit nachgegangen, z.B. in einer Studie des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung²², deren Ergebnisse in die weitere Ausarbeitung eines Konzepts einer Kindergrundsicherung einfließen sollen.

4.5. Kinderfreibetrag

Durch die Entlastung von Eltern über das Einkommenssteuerrecht werden im Ergebnis nicht alle Kinder gleichbehandelt, da größere Einkommen entsprechend den Regeln im Steuerrecht auch stärker durch den Kinderfreibetrag entlastet werden.

Im geltenden Recht sind Kindergeld und Kinderfreibeträge miteinander über das Einkommenssteuergesetz (§§ 31 f., 62 ff. EStG) verknüpft. Im Rahmen der „Günstigerprüfung“ prüft das Finanzamt bei der Steuererklärung eines Steuerpflichtigen, wie hoch die Steuerentlastung durch den Kinderfreibetrag im Verhältnis zum Kindergeld ausfällt. Bei Familien mit höheren Einkommen, bei denen die Entlastung durch den Kinderfreibetrag höher ist als das über das Jahr gezahlte Kindergeld, wirkt allein der Kinderfreibetrag. Diese Familien erhalten daher keine finanzielle Familienförderung durch das Kindergeld. Der Kinderfreibetrag stellt somit keine Förderung von Familien dar, sondern verhindert, dass das Existenzminimum besteuert wird.

Einkommen, das zur Sicherung der eigenen Existenz benötigt wird, darf nicht versteuert werden (subjektives Nettoprinzip). Daher stellt das Steuerrecht einen Grundfreibetrag zur Sicherung des Existenzminimums eines jeden Steuerpflichtigen von der Belastung frei. „Art. 6 Abs. 1 GG gebietet, diese Maßstäbe auf die gesamte eheliche und familiäre Gemeinschaft zu erstrecken. § 32 Abs. 6 EStG gewährt Eltern deshalb einen Abzug von der Bemessungsgrundlage in Gestalt eines Kinderfreibetrages zur Sicherung des sächlichen Existenzminimums und eines weiteren Freibetrages zur Berücksichtigung des Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf von Kindern. Diese Freibeträge fördern nicht die Familie, gewähren ihr auch keinen finanziellen Vorteil, sondern unterlassen lediglich – ebenso wie der funktionsgleiche Grundfreibetrag für Erwachsene – eine grundgesetzwidrige Besteuerung“²³. Der verfassungsgerichtlich

²² Siehe ZEW-Projekt: Kommen Geldleistungen bei den Kindern an? <https://www.zew.de/de/forschung/kommen-geldleistungen-bei-den-kindern-an/?cHash=15557879abe95f8cad814f91be251e01>.

²³ Siehe Nr. 14 S.8.

abgesicherte Kinderfreibetrag kann insofern nicht abgeschafft werden. Das Existenzminimum eines Kindes ließe sich aber auch „durch einen Zahlbetrag in Höhe des sozialhilferechtlichen Existenzminimums anstelle des steuerlichen Freibetrags berücksichtigen“²⁴. Denkbar wäre auch, Leistungen im Sinne einer Kindergrundsicherung mit steigendem Einkommen abzuschmelzen²⁵, damit gezielt Familien mit geringem oder ohne Einkommen Unterstützung erhalten. Dabei könnten die im Steuerrecht bestehenden Kinderfreibeträge aufrechterhalten bleiben, wodurch steuer- und sozialrechtliche Regelungen klar getrennt blieben und nicht wie derzeit miteinander verknüpft wären²⁶. Denn ein häufiger Kritikpunkt an den Regelungen von Kindergeld und Kinderfreibetrag ist die undurchsichtige Mehrfachfunktion des Kindergeldes als Steuerrückerstattung, verdeckte Familienförderung und ökonomische Sicherung von Familien, was im Zusammenspiel mit Leistungen anderer Rechtsbereiche teilweise zu erheblichen Anrechnungsproblemen und Widersprüchen führt²⁷.

5. Wege zur Ermittlung der Höhe einer Kindergrundsicherung

5.1 Höhe einer Kindergrundsicherung

In diesem Grobkonzept wird keine konkrete Summe einer zukünftigen Kindergrundsicherung diskutiert, sondern es soll der Weg zur Ermittlung der Höhe der Kindergrundsicherung aufgezeigt werden. Mit der Frage nach der Höhe einer Kindergrundsicherung hängt die Frage der Gegenfinanzierung eng zusammen.

Derzeit bestehen Unterschiede hinsichtlich des Existenzminimums von Kindern im Sozial- und Steuerrecht, z.B. bei der Altersstaffelung und der Pauschalierung der Kosten der Unterkunft²⁸. Hier wäre entweder eine Angleichung des Existenzminimums²⁹ oder

²⁴ Joachim Wieland: Verfassungsfragen der steuerrechtlichen Behandlung von Kindesexistenzminimum und Betreuung-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf (Rechtsgutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung), Speyer, 2011

²⁵ Siehe dazu unten S. 16 f.

²⁶ Christian Seiler, Die Berücksichtigung von Kindern durch Kinderfreibeträge und Kindergeld, Maßstäbe, Befund zur Gesetzeslage und Reformperspektiven, November 2017.

²⁷ Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen e.V., Das Existenzminimum im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht, Teil 2, Das Kinderexistenzminimum im Steuerrecht: Kindergeld und Kinderfreibetrag, Juli 2017; ebenso Christian Seiler, a.a.O.

²⁸ Vergl. Bundesministerium für Finanzen: Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2018 (11. Existenzminimumbericht), Berlin, 2016.

²⁹ Das Bündnis Kindergrundsicherung nimmt das steuerliche Existenzminimum als Grundlage für seine Forderung nach einer Höhe von (derzeit) 619 Euro.

eine klare Trennung zwischen Sozial- und Familienleistung einerseits und Steuerrecht andererseits sinnvoll³⁰.

Hinzu kommt, dass die Ermittlung des Existenzminimums in beiden Fällen auf der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) beruht, bei dieser aber ausreichende kindbezogene Aspekte fehlen. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2014 entschieden, dass der Gesetzgeber nicht gehindert ist, „aus der grundsätzlich zulässigen statistischen Berechnung der Höhe existenzsichernder Leistungen nachträglich in Orientierung am Warenkorbmodell einzelne Positionen herauszunehmen“³¹. Dennoch steht die Bestimmung der Höhe der Regelbedarfe für Minderjährige weiterhin in der Kritik. Die Ermittlung des regelbedarfsrelevanten Konsums von Kindern und Jugendlichen erfolgt anhand von Sonderauswertungen zu den Familienhaushalten³². Zweifel bestehen nach wie vor, ob damit die Bedarfe von Kindern und Jugendlichen angemessen bestimmt werden. Ziel sollte es sein, die EVS so weiterzuentwickeln, dass eine repräsentative Darstellung und Ermittlung der eigenständigen Bedarfe von Kindern und Jugendlichen erfolgt. Hierzu bedarf es einer kindgerechten Ausgestaltung der Erhebungsinstrumente und neuer Maßstäbe für die Bemessung eines kind- und jugendgerechten Existenzminimums.

Bei der letztendlich politisch zu beantwortenden Frage nach der Höhe der Kindergrundsicherung wird auch zu bewerten sein, wie die unter 3.2. dargestellte Verbesserung der Teilhabe von Kindern und Jugendlichen monetär unterlegt sein muss.

Langfristig ist anzustreben, eine kontinuierliche Bedarfserhebung für Kinder und Jugendliche jenseits der EVS zu entwickeln, die sich an dem Leitbild eines guten Aufwachsens orientiert. Beispielhaft kann hier auf bereits bestehende Studien wie „children’s world’s – international survey of children’s well-being“ (ISCWeB)³³ und die world vision Kinderstudien³⁴ hingewiesen werden.

³⁰ Vergl. Kapitel 4.1

³¹ BVerfG, 1 BvL 10/12 vom 23.07.2014.

³² Siehe § 2 RBEG.

³³ Siehe www.isciweb.org.

³⁴ Siehe www.worldvision.de/kinderstudie.

5.2. Einkommensabhängigkeit der Kindergrundsicherung

In der Diskussion um eine Kindergrundsicherung ist auch die Forderung zu finden, dass alle Kinder den gleichen Betrag erhalten sollen, unabhängig vom Einkommen der Eltern³⁵. Da es sich bei der Kindergrundsicherung im Kern um eine Sozialleistung handelt, ist diese aus Sicht der länderoffenen Arbeitsgruppe bedarfsabhängig zu gestalten³⁶. Sie muss daher einkommensabhängig realisiert werden, d.h. mit dem steigenden Einkommen der Eltern sinken. Dabei ist das Absinken gestaltbar, etwa durch eine Besteuerung oder durch ein Abschmelzen nach einem eigenständigen Tarif.

Die Einkommensabhängigkeit macht eine (Bedarfs- bzw.) Einkommensprüfung notwendig, die in regelmäßigen Abständen zu wiederholen sein wird. Unter diesem Aspekt erscheint die Einbeziehung der Kindergrundsicherung in die steuerliche Bemessungsgrundlage der Eltern insbesondere aus organisatorischen Gründen naheliegend. Z.B. wäre eine Besteuerung der Kindergrundsicherung mit dem Grenzsteuersatz des elterlichen Einkommens möglich, bei dem im Ergebnis Kinder und ihre Familien einen Mindestbetrag erhalten, der der maximalen Entlastung durch die Kinderfreibeträge entspricht³⁷.

Diese Einbeziehung „erweist sich bei gegebenem Einkommenssteuertarif aber nicht als zweckdienlich. Denn damit wäre im unteren Einkommensbereich eine zu hohe Steuerlast verbunden“³⁸.

Eine Alternative zur Besteuerung wäre ein eigenständiger Tarif nach dem die Kindergrundsicherung bei steigendem Einkommen der Eltern abgeschmolzen wird.

Die länderoffene Arbeitsgruppe empfiehlt die Entwicklung unterschiedlicher Alternativen und ihrer jeweiligen monetären Auswirkungen auf unterschiedliche Familienkonstellationen durch entsprechende Expertisen ausarbeiten zu lassen (siehe Kapitel 8.1.).

³⁵ Siehe z.B. Verband alleinerziehender Mütter und Väter (VAMV): 500 Euro für jedes Kind – VAMV-Konzept für eine Kindergrundsicherung, ohne Ort und Jahr.

³⁶ Dieser Sichtweise stimmt auch mit den in der Anlage genannten Konzepten von Becker / Hauser, dem Bündnis Kindergrundsicherung, dem Paritätischen Bremen und der Bertelsmann-Stiftung überein.

³⁷ Vergl. Bündnis Kindergrundsicherung: Kinder brauchen mehr! Unser Vorschlag für eine Kindergrundsicherung, Berlin, 2018

³⁸ Nr. 8, S. 26

6. Rechtliche Anpassungserfordernisse und Schnittstellen

Die Einbeziehung der in Kapitel 4 dargestellten Leistungen in eine Kindergrundsicherung setzt eine Vielzahl rechtlicher Anpassungen voraus. Einzelne Regelungen und ggf. Gesetze können voraussichtlich entfallen und so den Zielen nach einer höheren Transparenz und einfacheren Beantragung (s. Pkt.3.3 - 3.4) gerecht werden. Darüber hinaus ergeben sich Schnittstellen zu Rechtsgebieten, die im Rahmen einer detaillierten Konzeptausarbeitung geprüft und ggfs. durch ergänzende Expertisen beleuchtet werden müssen.

6.1. Kindergeldgesetz, Steuerrecht und Europarecht

Das Kindergeld ist eine der zentralen Leistungen, die in die Kindergrundsicherung einzubeziehen ist. Dabei stellen sich in Abhängigkeit der konkreten Ausgestaltung der Kindergrundsicherung verschiedene Möglichkeiten der Neugestaltung und damit verbundene rechtliche Anpassungserfordernisse. So wäre eine Entflechtung des Kindergeldes und des Kinderfreibetrags möglich³⁹.

Ebenso wäre es denkbar, nicht mehr die Eltern als Anspruchsberechtigte vorzusehen. Zu prüfen ist die Möglichkeit, Kinder und Jugendliche selber als Anspruchsberechtigte zu wählen. Dieser Ansatz erhält vor dem Hintergrund einer möglichen zukünftigen Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz besondere Aktualität⁴⁰. Gleichzeitig wirft dieser Vorschlag jedoch Fragen z.B. im Hinblick auf die Abhängigkeit der Kindergrundsicherung von der Höhe des Einkommens der Eltern auf.

Zudem ist insbesondere vor dem Hintergrund der Kritik an Kindergeldzahlungen an Kinder aus anderen EU-Mitgliedstaaten, die sich nicht in Deutschland aufhalten, zu prüfen, inwiefern auch eine Kindergrundsicherung an diesen Personenkreis fließen würde⁴¹. Für eine solche Prüfung wäre ein europarechtliches Gutachten notwendig.

³⁹ Siehe ausführlich hierzu Nr. 14.

⁴⁰ Siehe Nr. 1 S. 21.

⁴¹ Für das Modell des Teilhabegeldes wird gesehen, dass dieses nur für diejenigen Kinder aus anderen EU-Mitgliedstaaten geleistet wird, die sich in Deutschland aufhalten. Siehe: Prof. Dr. Thorsten Kingreen: Europarechtliche Prüfung des Teilhabegeldes für Kinder und Jugendliche, Rechtsgutachten für die Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2017.

6.2. SGB II / SGB XII

Kinder leben üblicherweise im Familienverbund und damit in einer sog. Bedarfsgemeinschaft (SGB II) oder Einsatzgemeinschaft (SGB XII). Einkommen einzelner Familienmitglieder werden auf die Sozialleistungen angerechnet und können den Anspruch der gesamten Familiengemeinschaft mindern. Damit hier nicht die Kindergrundsicherung für Kinder und Jugendliche im Sozialleistungsbezug durch die Anrechnungsvorschriften letztlich leerläuft, sind verschiedene Anpassungen erforderlich.

Auch die unter 4.3 dargestellte konzeptionelle Zweiteilung der Leistungen in eine Kindergrundsicherung einerseits und die verbleibenden Ansprüche auf die Kosten der Unterkunft und Heizung sowie die Sonder- und Mehrbedarfe für Kinder andererseits bedingt eine Überprüfung der einschlägigen Normen und neue Schnittstellen.

6.3. Unterhaltsrecht

Die Kindergrundsicherung ist auch mit den familienrechtlichen Regelungen zum Unterhalt in Einklang zu bringen. Bisher wird zum Beispiel gem. § 1612 b Abs. 1 BGB der Unterhaltsanspruch des Kindes um das hälftige Kindergeld gemindert, wenn ein Elternteil seine Unterhaltungspflicht durch Betreuung des Kindes erfüllt, ansonsten in voller Höhe. Es stellen sich daher bei der konzeptionellen Ausgestaltung der Kindergrundsicherung mit Blick auf das Unterhaltsrecht die Frage, ob und inwieweit diese (wie das Kindergeld auch) die Unterhaltsschuld mindern soll.

6.4. Unterhaltsvorschussgesetz

Bei der Konzeption der Kindergrundsicherung muss sich diese Prüfung dann auch auf Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz erstrecken. Anspruch auf Unterhaltsvorschuss haben Kinder, die bei einem alleinerziehenden Elternteil leben und keinen oder keinen regelmäßigen Unterhalt von dem anderen Elternteil erhalten.

6.5. BAföG

Durch die Einbeziehung des Kindergeldes ist bei einer detaillierteren Ausarbeitung der Kindergrundsicherung auch die Frage der Anspruchsberechtigung von volljährigen Personen, die sich in der Ausbildung befinden, zu erörtern. Daraus ergeben sich Schnittstellen und möglicherweise Anpassungserfordernisse beim BAföG, die zu beachten sind.

7. Organisatorische Herausforderungen

Die organisatorische Umsetzung wird eine der zentralen Herausforderungen bei der Realisierung der Kindergrundsicherung darstellen. Dabei wird deutlich, dass die konkrete Ausgestaltung der Kindergrundsicherung auch direkte Auswirkungen auf die verwaltungstechnische Organisation – insbesondere auch im Hinblick auf die föderale Behördenstruktur – hat. Auf der einen Seite wurden bereits im ersten Kapitel die Ziele der einfachen Beantragung und des Abbaus von Bürokratie erläutert.

Auf der anderen Seite macht eine Kindergrundsicherung, die mit steigendem Einkommen der Eltern sinkt, eine Einkommens- bzw. Bedarfsprüfung notwendig. Diese wird in regelmäßigen Abständen zu wiederholen sein. Unter diesem Aspekt erscheint etwa die Einbeziehung der Kindergrundsicherung in die steuerliche Bemessungsgrundlage, insbesondere aus organisatorischen Gründen naheliegend, ist aber vor dem Hintergrund des Steuertarifs fragwürdig.

Auch die Schaffung neuer, zusätzlicher Anlaufstellen auf kommunaler Ebene⁴² scheint fraglich, da sie eher dem Auf- als dem Abbau von Bürokratie dienen wird. Gleichzeitig würde dieser Weg eine enorme Belastung der Kommunen mit sich bringen. Ob bereits vorhandene Stellen wie z.B. die Familienkassen geeignet sind, die Beantragung, Einkommensprüfung und Auszahlung der Kindergrundsicherung zu realisieren, wird zu prüfen sein. Die Ausarbeitung möglicher Lösungsvorschläge für die organisatorische Umsetzung wird im Rahmen der weiteren Konzeptentwicklung erfolgen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die bisherigen Leistungen von ganz unterschiedlichen föderalen Ebenen erbracht werden. Daran hängt auch, welche Gebietskörperschaft – Bund, Länder oder Kommunen – die Leistungen finanziert.

8. Zu klärende Fragen und notwendige Ressourcen

In dem einführend dargestellten ASMK-Beschluss wurde auch das Ziel benannt, die erforderlichen Ressourcen für die weitere Konzeptionierung aufzuzeigen. Aus dem bisher Dargestellten ergeben sich insbesondere drei Bereiche, die im Zuge der weiteren Konzeptionierung mit externer bzw. wissenschaftlicher Unterstützung ausgearbeitet werden müssen:

⁴² Siehe hierzu Nr. 9 S. 25 ff

8.1. Höhe der Kindergrundsicherung und Absinken mit steigendem Einkommen der Eltern

Eine zentrale Frage der Kindergrundsicherung ist die angemessene Höhe dieser Leistung und das Absinken mit steigendem Einkommen der Eltern. Damit verbunden ist die Frage nach der Gegenfinanzierung, wobei zu berücksichtigen ist, dass etliche Leistungen ganz oder teilweise entfallen würden. Diese Fragen sind letztendlich politisch zu entscheiden. Voraussetzung einer solchen Entscheidung sollte eine Expertise hinsichtlich verschiedener Alternativen zur Höhe und Degression (Versteuerung oder eigener Tarif) und deren jeweilige Auswirkungen für unterschiedliche Familientypen sein. Diese sollte auch Aussagen über die Höhe der jeweiligen Kosten der dargestellten Alternativen beinhalten.

8.2. Organisation

Der verwaltungstechnischen bzw. organisatorischen Umsetzung der Kindergrundsicherung kommt eine wichtige Rolle bei der Erreichung der Ziele der einfachen Beantragung (3.3.) und des Abbaus von Bürokratie (3.5.) zu. Wie diese Ziele erreicht werden können - unter der Voraussetzung einer notwendigen Einkommens- bzw. Bedarfprüfung -, ist eine noch zu klärende Frage. Für die Akzeptanz der Kindergrundsicherung ist diese Frage zentral. Gleichzeitig ist die Organisation nur in Abhängigkeit der tatsächlichen Ausgestaltung der Kindergrundsicherung sinnvoll zu planen, z.B. hinsichtlich der Entscheidung über eine Entflechtung von Kindergeld und Kindergrundsicherung vom Steuerrecht oder alternativ der Versteuerung der Kindergrundsicherung. Die Entwicklung und Bewertung verschiedener organisatorischer Umsetzungen bedarf der Einbeziehung externer Unterstützung.

8.3. Rechtliche Schnittstellen

Die Realisierung einer Kindergrundsicherung berührt eine Vielzahl verschiedener Rechtsgebiete. Zu nennen sind hier insbesondere das Sozialrecht (SGB II und XII), der Familienlastenausgleich und das Steuerrecht. Darüber hinaus ergeben sich Schnittstellen zumindest zum Europarecht, Unterhaltsrecht und Ausbildungsförderungsrecht. Diese sind bei der weiteren Konzeptionierung detailliert auszuarbeiten.

8.4. Erforderliche Ressourcen

Es wird angeregt, die o.a. Fragestellungen im nächsten Schritt durch die Arbeitsgruppe prüfen zu lassen. Hierzu werden wie dargestellt wissenschaftliche Gutachten erforderlich sein, wobei sich die Höhe der hierfür notwendigen Ressourcen noch nicht exakt beziffern lässt. Nach überschlägiger Prüfung durch das federführende Land und nach Rücksprache mit einigen Lehrstühlen sollte aber ein Haushaltsansatz von 40.000 Euro für erste Expertisen im Jahr 2019 ausreichend sein.

Das federführende Land Niedersachsen erklärt sich bereit, dies zu finanzieren. Dabei ist davon auszugehen, dass in der weiteren Bearbeitung in den Folgejahren ggf. zusätzliche Gutachten, insbesondere für die Berechnung der Höhe einer Kindergrundsicherung und den finanziellen Auswirkungen erforderlich werden, die höhere Kosten bedingen. Über die Frage dieser Finanzierung wäre dann in der Folge zu diskutieren.

9. Zusammenfassung und Ausblick

Für die Entwicklung eines grundlegenden Konzeptes einer Kindergrundsicherung bedarf es einer wissenschaftlich fundierten methodischen Vorgehensweise, die die oben beschriebenen Ziele (auch für eventuelle Evaluationsvorhaben) auf Zielerreichung überprüft. Von Anfang an sollten die kurz-, mittel- und langfristigen Ziele, die mit der Reform verbunden sind, klar definiert, präzise formuliert und damit überprüfbar sein. Es besteht sonst die Gefahr, dass systemübergreifende Konsequenzen nicht bedacht oder nur gestreift werden. In der Folge könnten die Maßnahmen zwar die primären Ziele der Reform erreichen, übergeordneten Zielen aber entgegenwirken.

Zudem muss unter Berücksichtigung der beschriebenen Ziele die Perspektive der Betroffenen (administrativer Aufwand, Zugänglichkeit und Transparenz des Antragsverfahrens) angemessen einbezogen werden.

Bei der Entwicklung des Reformvorhabens müssen mögliche rechtliche Konflikte geprüft werden. Inwieweit verfassungs-, sozial- und steuerrechtliche Konflikte durch die Konzeptentwürfe entstehen, müsste durch wissenschaftliche Gutachten in den Blick genommen werden.

Wesentlich ist die Frage nach der Finanzierbarkeit (Frage nach den Kosten einschließlich der Kosten der Umsetzungsphase z.B. durch eine Umstellung der behördlichen Strukturen, Frage nach der Refinanzierbarkeit der Reform unter Abzug aller Einsparungen). Dies beinhaltet auch die Frage nach der Höhe der Förderleistung, ihrer Gewährungsdauer und der angesprochenen Zielgruppe(n). Notwendige Modellrechnungen und Ex-post-Erhebungen z.B. im Hinblick auf eine Armutsvermeidung sollten eingeplant werden.

Welche Ermittlungsmethode für die Bestimmung der Höhe der Kindergrundsicherungsleistung einzusetzen ist, bedarf einer vertieften Prüfung. Ob hier die EVS entsprechend angepasst werden kann oder andere Methoden herangezogen bzw. entwickelt werden, bedarf einer grundsätzlichen Entscheidung. Ggf. ist hier auch eine Mischung verschiedener Ermittlungsmethoden denkbar.

Das Konzept muss Aussagen treffen zu den umsetzenden Stellen einer Kindergrundsicherung sowie zu der Frage, ob es zu Verschiebungen der Förderleistungen zwischen den föderalen Ebenen käme, mit denen dann womöglich Veränderungen im Länderfinanzausgleich einhergehen würden.

Des Weiteren ist die Frage von Bedeutung, wie sich die Reform auf bestehende Leistungen auswirkt (Ergänzung, Verrechnung oder Abschaffung). Bestehende Leistungen, die nicht durch die Reform ersetzt werden sollen, müssen auf ihre Kompatibilität mit der Kindergrundsicherung hin untersucht werden. Mögliche rechtliche Probleme und entsprechende Lösungsansätze sind z.B. durch rechtswissenschaftliche Gutachten aufzuzeigen.

Mit einfließen sollte in das Konzept, inwieweit die Reformvorschläge in Konkurrenz zu anderen Fördermaßnahmen z.B. im Bereich der infrastrukturellen Förderung (Ausbau Kinderbetreuung) stehen und wie beides (Kindergrundsicherung und infrastrukturelle Förderung) nebeneinander finanziert werden kann.

Die länderoffene Arbeitsgruppe ist sich dabei bewusst, dass die Erstellung des Konzepts einen mehrjährigen Prozess darstellen wird. Der hier in diesem Grobkonzept erreichte Stand der Konzepterstellung kann nur einen ersten Schritt darstellen, der im weiteren Verlauf der Überarbeitung und Konkretisierung und ggfs. auch der Nachsteuerung bedarf.

Anlage: Konzepte und Veröffentlichung zum Thema Kindergrundsicherung, die Grundlage der Arbeit der länderoffenen AG waren

Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen e.V.: Das Kinderexistenzminimum im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht (Teil 1-4), Berlin, 2017

Becker, Irene; Richard Hauser: Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag: Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf, 2012
(Veröffentlicht 2010, Wiederabdruck mit Ergänzung 2012, Aktualisierung der Kostenschätzung 2017)

Bertelsmann Stiftung – Expertenbeirat und Projekt Familie und Bildung: Politik vom Kind aus denken: Konzept für eine Teilhabe gewährleistende Existenzsicherung für Kinder und Jugendliche, Gütersloh, 2017

Bündnis 90 / Die Grünen: Wir investieren in Gerechtigkeit, Beschluss auf der 40. Ordentlichen Bundesdelegiertenkonferenz, Münster, 2016

Bündnis Kindergrundsicherung: Kinder brauchen mehr! Unser Vorschlag für eine Kindergrundsicherung, Berlin, 2018

Bündnis Kindergrundsicherung: FAQs zum Konzept Kindergrundsicherung, Berlin, o.J.

Der Paritätische Bremen: Der Skandal der Kinderarmut – Für eine Grundsicherung für Kinder, Bremen, aktualisierte Fassung 2018

Diakonie Deutschland: Soziale Sicherung für Kinder und Jugendliche einfach, transparent und zielgenau ausgestalten, Berlin, 2013

FDP: Kindergeld 2.0 – das Kind im Mittelpunkt, Beschluss des Bundesvorstandes der FDP, Berlin, 2016

Gerlach, Irene; Henning Heddendorf (Forschungszentrum Familienbewusste Personalpolitik, Westfälische Wilhelms-Universität Münster): Expertise zum Thema „Kindergrundsicherung“, Münster, 2016

Kingreen, Thorsten: Europarechtliche Prüfung des Teilhabegeldes für Kinder und Jugendliche, Rechtsgutachten für die Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2017

Prognos AG: Endbericht – Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland (Auftraggeber: Bundesministerium der Finanzen und Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend), Berlin, 2014

Seiler, Christian (Veröffentlichung der Bertelsmann Stiftung): Die Berücksichtigung von Kindern durch Kinderfreibeträge und Kindergeld – Maßstäbe, Befund zur Gesetzeslage und Reformperspektiven, Gütersloh, 2017

Verband alleinerziehender Mütter und Väter: 500 Euro für jedes Kind – VAMV-Konzept für eine Kindergrundsicherung, ohne Ort und Jahr

Verband alleinerziehender Mütter und Väter, Landesverband Niedersachsen e.V.: 596 Euro für jedes Kind – VAMV-Konzept für eine Kindergrundsicherung, Osnabrück, ohne Jahr

Wieland, Joachim: Verfassungsfragen der steuerrechtlichen Behandlung von Kindesexistenzminimum und betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf (Rechtsgutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung), Speyer, 2011