

Einführung einer Kinder- grundsicherung

Bericht der länderoffenen Arbeitsgruppe

zur 96. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2019

am 27./28. November 2019

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung, Auftrag und Vorgehensweise

1.1. Einleitung

1.2. Auftrag und Vorgehen

2. Ermittlung der Höhe einer Kindergrundsicherung

2.1. Modell 1: Ermittlung der Höhe auf der Grundlage der EVS

2.1.1. Vorüberlegungen

2.1.2. Inhalt des Rechtsgutachtens

2.1.3. Würdigung des Vorschlages

2.2. Modell 2: Bemessung der Höhe durch repräsentative Befragungen

2.3. Modell 3: Bemessung der Höhe durch Vereinheitlichung des sozialen und steuerrechtlichen Existenzminimums

3. Abschmelzen einer Kindergrundsicherung

3.1. Modell 1: Abschmelzen nach einem eigenständigen Tarif

3.2. Modell 2: Abschmelzen durch Besteuerung mit dem Grenzsteuersatz der Eltern

3.3. Sockelbetrag

3.4. Fiskalische Kosten

4. Weitere Fragestellungen

4.1. Einbeziehung des Kinderfreibetrags

4.2. Einbeziehung der Kosten der Unterkunft

4.3. Altersstaffelung einer Kindergrundsicherung

4.4. Kindergrundsicherung als Einkommen des Kindes

5. Fazit und Ausblick

Übersicht der Konzepte und Veröffentlichung zum Thema Kindergrund-sicherung, die Grundlage der Arbeit der länderoffenen AG waren

Anlage: Lenze, Anne: Die Ermittlung der Bedarfe von Kindern – Probleme, Herausforderungen, Vorschläge (Rechtsgutachten), Bensheim, 2019

1. Einleitung, Auftrag und Vorgehensweise

1.1. Einleitung

Die Vermeidung von Kinderarmut steht nach wie vor im Fokus sozialpolitischer Herausforderungen. Zwar sind seit der Bildung der länderoffenen Arbeitsgruppe - aktuell durch das „Starke-Familien-Gesetz“ - bereits Verbesserungen der kindbezogenen Leistungen erreicht worden. Gleichwohl steht das Thema weiterhin in der Diskussion. Es liegt daher auf der Hand, dass im politischen Raum durch Verbände und betroffene Akteure zunehmend Konzepte zur strukturellen Veränderung der Transferleistungen für Kinder und Jugendliche konzipiert, erörtert und veröffentlicht werden. Die Modelle und Vorschläge unterscheiden sich bezüglich der Konkretisierung und der Detailtiefe, aber auch im Hinblick auf die jeweilige Priorisierung der Ziele. Allen gemeinsam sind aber der Wille und das erklärte Ziel, jungen Menschen eine größere Chancengerechtigkeit, insbesondere in Bezug auf soziale Teilhabe und Bildung zu gewähren.

Die Vorgehensweise auf dem Weg zu einer bedarfsgerechten monetären Leistung für Kinder ist komplex und muss in dem System und den Wechselwirkungen staatlicher Leistungen differenziert konzipiert werden. Eine derartige Leistung unterliegt zudem unterschiedlicher politischer Priorisierung, weshalb es in der Breite der zu diskutierenden Einzelaspekte kaum nur einen Weg und damit nur eine Lösung geben kann. In diesem Sinne ist auch der vorliegende Bericht zu verstehen, der sich als ein weiterer Baustein auf dem Weg zu einer bedarfsgerechten kindbezogenen staatlichen monetären Leistung versteht.

Unabhängig davon sind auch Infrastrukturleistungen sowie weitere Rahmenbedingungen für das Leben von Kindern, Jugendlichen und deren Eltern fortwährend zu überprüfen und anzupassen. Eine derartige vielschichtige und interdisziplinäre Betrachtungsweise, die sämtliche Leistungen und Rahmenbedingungen für Kinder und Jugendliche berücksichtigt, war nicht Zielrichtung des Auftrags der Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) an die AG Kindergrundsicherung und ist somit nicht Gegenstand dieses Berichts. Die vorliegende Betrachtung fokussiert sich allein auf die Abwägung unterschiedlicher Modelle bzw. Handlungsschritte bei der Einführung einer optimierten, monetären Transferleistung für Kinder und Jugendliche.

Der Begriff „Kindergrundsicherung“ wird dabei zum Teil für die Arbeitsgruppe als nicht sachgerecht bewertet, da die Intention der Untersuchung über eine reine „Grundsicherung“ im existenziellen Sinne hinausgeht und vielmehr den Teilhabegedanken für alle Kinder gleichermaßen in den Blick nehmen soll. Da die Terminologie „Kindergrundsicherung“ aber mittlerweile in der Öffentlichkeit und der Fachwelt etabliert ist, wurde von einer neuen Namensfindung abgesehen.

1.2. Auftrag und Vorgehen

Zur Sitzung am 6. und 7. Dezember 2018 hatte die ASMK das Grobkonzept der länderoffenen Arbeitsgruppe zur Kenntnis genommen und die Arbeitsgruppe beauftragt, den aufgezeigten Fragestellungen (Höhe und Abschmelzen, rechtliche Schnittstellen, Organisation) nachzugehen sowie das Konzept zu konkretisieren. Aufgrund der komplexen und interdisziplinären Problemstellung wurde die vorgeschlagene Einbeziehung externer Expertise als angemessen erachtet.

Die Arbeitsgruppe hat von Anfang an Wert darauf gelegt, auch Nichtregierungsorganisationen, die sich aktiv an der Diskussion um die Konzeptentwicklung engagieren, in ihre Arbeit einzubeziehen. Hierdurch konnte deren Expertise genutzt und ein offener Dialog initiiert werden. Vertreterinnen und Vertreter der länderoffenen Arbeitsgruppe haben sich daher mit dem Expertenrat des Projekts „Politik vom Kind aus denken“ der Bertelsmann-Stiftung und dem Bündnis Kindergrundsicherung ausgetauscht sowie weitere bestehende Konzepte analysiert. Darüber hinaus ist der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. seit Beginn an ständiger Gast bei den Sitzungen der Arbeitsgruppe.

Da die ASMK im Dezember 2018 beschlossen hatte, die Frage der Einbeziehung des Kinderfreibetrags zu prüfen, hat sich die Arbeitsgruppe speziell hierzu mit Herrn Prof. Dr. Seiler¹ auf ihrer Sitzung am 21. Februar 2019 ausgetauscht und die Ergebnisse in den vorliegenden Bericht einbezogen.

Darüber hinaus wurden auf dieser Sitzung zwei Unterarbeitsgruppen (UAG) eingerichtet. Vereinbart wurde, dass sich die erste UAG mit dem Fragenkomplex zur Höhe einer Kindergrundsicherung sowie dem Absinken mit steigendem Einkommen der Eltern

¹ Universität Tübingen, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Finanz- und Steuerrecht

(„Höhe“) und die zweite UAG mit dem Bereich der rechtlichen Schnittstellen („Recht“) auseinandersetzt. Die Federführung für die erste UAG hat das Land Niedersachsen und für die zweite das Land Nordrhein-Westfalen übernommen.

Die Frage der organisatorischen Anbindung einer Kindergrundsicherung wurde zunächst zurückgestellt, da dieser Themenkomplex erst nach Vorliegen der Ergebnisse der beiden UAGs sinnvoll erscheint.

Die UAG „Recht“ hat zu den rechtlichen Schnittstellen der im Grobkonzept definierten und einzubeziehen Kernleistungen², insbesondere zum Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht einen umfangreichen Fragenkatalog zusammengestellt, der neben den Schnittstellen auch die sich in diesem Zusammenhang ergebenden Fragestellungen, Wechselwirkungen, rechtlichen und gesetzgeberischen Erfordernisse zum Gegenstand hat. In einem bereits extern vergebenen Gutachten wird diesen Fragestellungen unter Berücksichtigung aktueller Rechtsänderungen und Gesetzesvorhaben nachgegangen. Ergebnisse dieser Expertise werden zum Jahresende 2019 erwartet. Die Unterarbeitsgruppe wird die Ergebnisse in die weiteren Beratungen der Länder-AG einbringen.

Im Vorfeld der UAG „Höhe“ hatte das Land Niedersachsen ein Rechtsgutachten zur Frage der Ermittlung der Bedarfe von Kindern, Herausforderungen und Vorschläge zur Vorgehensweise vergeben und Frau Prof. Dr. Lenze³ mit der Erstellung dieser Expertise⁴ beauftragt. Die UAG „Höhe“ hat insgesamt zweimal getagt.

In einer dieser Sitzungen hat die UAG „Höhe“ das Gutachten mit Frau Prof. Dr. Lenze diskutiert. Dabei wurden auch noch einmal die bestehende Einkommens- und Verbrauchsstatistik (EVS) im Lichte der aktuellen Rechtsprechung beleuchtet sowie schließlich die Vor- und Nachteile der vorgeschlagenen Lösungsansätze bewertet.

² Vgl. Grobkonzept „Wege zu einer Kindergrundsicherung“ (Anlage zu TOP 5.19 Einführung einer Kindergrundsicherung der ASMK 2018), wonach modellhaft Kindergeld, Kinderzuschlag, SGB II/SGB XII Regelleistung für Kinder und Jugendliche sowie pauschale Leistung des Bildungs- und Teilhabepakets in eine Kindergrundsicherung einbezogen werden sollen

³ Hochschule Darmstadt, Fachbereich soziale Arbeit, Lehrgebiet: Recht der sozialen Sicherung

⁴ siehe Anlage

Zu dieser Fragestellung wie die Bedarfe von Kindern und Jugendlichen adäquat ermittelt werden können, wurde ebenfalls mit Vertreterinnen der Bertelsmann-Stiftung⁵ erörtert und das Modell eines „Teilhabegeldes“ diskutiert. Auch das Modell des Bündnisses Kindergrundsicherung hat die UAG mit dessen Vertreter erörtert.

Zur Problemstellung, auf welche Weise der Betrag eines Teilhabegeldes bzw. einer Kindergrundsicherung auf der Grundlage des Einkommens der Eltern abgeschmolzen werden könnte, wurden Berechnungsmodelle von Herrn Prof. Dr. Werding⁶ bzw. des Bündnisses Kindergrundsicherung (auf Basis der Berechnungen von Frau Dr. Becker) analysiert, mit den externen Expertinnen und Experten diskutiert und bewertet.

Die Ergebnisse der UAGs wurden auf einer Sitzung der gesamten Arbeitsgruppe am 01. Juli 2019 erörtert. Auf dieser Grundlage wurde der vorliegende Bericht erstellt. Aufgrund auseinander liegender Positionen der Mitglieder der Arbeitsgruppe wurden die im Bericht genannten Wertungen und gefundenen Formulierungen zum Teil mehrheitlich und nicht einstimmig gefasst.

2. Ermittlung der Höhe einer Kindergrundsicherung

2.1. Modell 1: Ermittlung der Höhe auf der Grundlage der EVS

2.1.1. Vorüberlegungen

Die Arbeitsgruppe hatte sich in ihrem Grobkonzept darüber verständigt, dass eine Vorgehensweise zur Ermittlung der Höhe einer Kindergrundsicherung die Weiterentwicklung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) sein könne. Ziel sollte es dabei sein, die EVS so weiterzuentwickeln, dass eine repräsentative Darstellung und Ermittlung der eigenständigen Bedarfe von Kindern und Jugendlichen erfolgt.

Zur Untermauerung eines solchen Konzeptes sollten die Kriterien der aktuellen Rechtsprechung sowie die verfassungsgerichtlich geforderten Grundsätze für eine kindgerechte Persönlichkeitsentfaltung herangezogen werden. Das Land Niedersachsen hat daher für die Arbeitsgruppe ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben und Frau Prof. Dr. Lenze mit der Erstellung eines entsprechenden Gutachtens beauftragt.

⁵ Bertelsmann-Stiftung: Was brauchen Kinder und Jugendliche? Policy Brief, Gütersloh, 2019

⁶ Werding, Martin; Pehle, Sebastian: Das Teilhabegeld für Kinder und Jugendliche: Gestaltungsoptionen und Modellrechnungen, Gütersloh, 2019 (Veröffentlichung der Bertelsmann-Stiftung)

2.1.2. Inhalt des Rechtsgutachtens

In ihrem Gutachten stellt Frau Prof. Dr. Lenze die derzeitige Bedarfsermittlung nach dem Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG) und die Bildungs- und Teilhabeleistungen (BuT) dar. Unter Einbeziehung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) kritisiert sie vorrangig den geringen Ansatz für Kinder im Grundsicherungsbezug im Bereich der sozialen Teilhabe. Sie stellt zudem die Validität der Daten der EVS infrage, kritisiert die Abhängigkeit der kindbezogenen Kosten von den zu knapp bemessenen Regelsätzen der Eltern und das Fehlen der Erfassung von familienspezifischen Bedarfen, insbesondere in den Bereichen Verkehr und Bildung. Außerdem problematisiert sie die eher als „gegriffen“ zu bezeichnende Altersgruppeneinteilung der Regelsätze für Kinder und Jugendliche und bemängelt die nicht valide Bemessung der Höhe der BuT⁷.

Aus diesen Kritikpunkten abgeleitet, stellt Frau Prof. Dr. Lenze Vorschläge zur Weiterentwicklung der EVS dar. Dabei handelt es sich zunächst weitgehend um Maßnahmen zur Optimierung der Erhebungsmethode wie beispielsweise die Überlegungen, mehr Familien für die Teilnahme an der EVS zu gewinnen oder den Verteilungsschlüssel zu optimieren⁸. Weiterhin regt sie an, für die Ermittlung der Regelbedarfe höhere Einkommensgruppen der EVS heranzuziehen, um damit die Regelbedarfe an den Ausgaben und damit den Teilhabechancen der gesellschaftlichen Mitte zu orientieren.

Zu beachten sind auch Familien, die gerade über den Einkommensgrenzen des SGB II und der Kombination von Kindergeld / Kinderzuschlag / Wohngeld liegen. Auch diese sollen wirksam unterstützt werden.

Schließlich schlägt Frau Prof. Dr. Lenze vor, die EVS, insbesondere im Bereich der soziokulturellen Teilhabe, um die Erkenntnisse aus qualitativen Studien zu ergänzen. Sie weist darauf hin, dass der Gesetzgeber grundsätzlich befugt sei, neben den statistischen Daten der EVS auch andere Methoden der quantitativen und qualitativen Sozialforschung für die Bemessung einer sachgerechten Transferleistung heranzuziehen. Gleichmaßen könnte aber auch an die Weiterentwicklung des qualitativen Ansatzes gedacht werden, wonach Kinder direkt nach ihren Bedarfen befragt werden.

⁷ bezüglich der Einzelheiten wird auf Kapitel zwei des Gutachtens verwiesen

⁸ bezüglich der Einzelheiten wird auf Seite 41 ff. des Gutachtens verwiesen

Im Sinne eines pragmatischen Ansatzes und als Einstieg in erste Umsetzungsschritte einer Kindergrundsicherung beschreibt sie – als eine Alternative – zunächst die Ermittlung der Regelbedarfe sowie die unregelmäßig anfallenden Leistungen des § 28 II SGB bestehen zu lassen. Um der aufgezeigten Kritik an der EVS entgegenzuwirken, wäre dann aber der Verbrauch für Kinder und Jugendliche für die sozio-kulturelle Teilhabe neu zu bemessen und die gewonnenen Daten dem Regelsatz (sowie dem individualisierten BuT-Betrag) hinzuzufügen.

Hierfür wäre eine Art „Teilhabe-Liste“ zu erstellen, die sich an dem Bedarf des Kinderfreibetrags für Betreuung, Erziehung und Ausbildung im Sinne des § 32 Abs. 6 EStG sowie den Leistungen für Bildung und Teilhabe im Sinne des § 28 SGB II anlehnen. Diese Liste müsste überprüft, fortwährend aktualisiert und um die Ergebnisse von qualitativen und quantitativen Studien zur Armutsforschung ergänzt werden.

Diese „Teilhabe-Liste“ könnte dabei beispielsweise Elemente wie Aufwendungen für organisierte Gemeinschaftsaktivitäten, Anschaffung von Geräten und laufenden Kosten für die digitale Teilhabe sowie durch den Kita- oder Schulbesuch bedingte Aufwendungen enthalten. Die Liste sei dabei nicht als abschließend zu verstehen, sondern offen, und müsse fortwährend überprüft und ggf. weiterentwickelt werden.

Für die Teilhabebedarfe von Kindern und Jugendlichen könne dann in einem nächsten Schritt anhand der Verbrauchsausgaben der EVS geprüft werden, was Eltern im Bereich der mittleren Einkommen (z. B. 40 - 60 % der äquivalenzgewichteten Haushalte) für die Teilhabe ihrer Kinder in den Bereichen Freizeit, Medien, Kultur etc. ausgeben. Ein solches mehrdimensionales Vorgehen, soll die Teilhabebedarfe besser abbilden und Ausgaben adäquat darstellbar machen. Zudem sollen familienbezogene Aufwendungen (z.B. gemeinsame Aktivitäten der Familien, besonders in den Bereichen Bildung und Kultur) berücksichtigt werden.

2.1.3. Würdigung des Vorschlags

Die Arbeitsgruppe bewertet die Vorschläge von Frau Prof. Dr. Lenze grundsätzlich positiv. Als ein Vorteil wird erkannt, dass das empfohlene Vorgehen eine breite Akzeptanz erwarten lässt, da die EVS in der Fachwelt als der einzig bestehende Datensatz bewertet wird, der Einkommen und Verbrauch valide erfasse. Das Modell begründet zudem den Vorteil, dass bei der Bemessung des Teilhabebereichs statistische Daten

herangezogen werden können, womit eine empirische Ermittlung und damit letztlich auch eine gewisse Rechtssicherheit erzeugt werden kann, was bei der Variante mit der Teilhabe-Liste nicht möglich ist.

Ein Vorteil kann darin gesehen werden, dass sich beide Varianten relativ schnell umsetzen lassen, da sie auf bestehenden Strukturen aufbauen. Zudem bieten sie die Möglichkeit, unterschiedliche (politische) Schwerpunkte bei der Bemessung zu setzen. Diese können in der Zukunft wieder neu definiert und bewertet werden, was einen breiten politischen Gestaltungsspielraum ermöglicht. Weiter lässt sich das Modell fortwährend konkretisieren und kann - wie auch von Frau Prof. Dr. Lenze beschrieben - durch weitergehende Erhebungen optimiert werden.

Kritisch ist anzumerken, dass die Variante Teilhabe-Liste noch weitere Konkretisierungsschritte bezüglich der Bemessung der Teilhabeleistungen gemäß der Warenkorbmethode erfordert.

2.2. Modell 2: Bemessung der Höhe durch repräsentative Befragungen

Die Bertelsmann-Stiftung beschreitet bei der Bemessung ihres Vorschlages „Teilhabegehd“ einen anderen Weg. Sie vertritt die Ansicht, dass die Bedarfe von Kindern am besten systematisch erfasst werden können, wenn sie selbst an diesen Prozess beteiligt werden. Aufbauend auf der Studie „Children’s Worlds +“⁹ geht der Ansatz der Bertelsmann-Stiftung davon aus, dass Kinder und Jugendliche ihre Bedarfe sachgerecht darstellen und auch Probleme in ihrem Lebensumfeld gut und angemessen artikulieren können. Häufig geäußerte Bedenken, wonach junge Menschen in Befragungen unrealistische Wünsche äußern würden, hätten sich als unbegründet erwiesen.

Der Vorschlag der Stiftung für die Bemessung einer sachgerechten Höhe zielt daher darauf ab, Kinder und Jugendliche regelmäßig und repräsentativ danach zu befragen, was aus ihrer Sicht für eine Teilhabe erforderlich ist bzw. wann für sie Ausgrenzung und Armut, umgekehrt aber auch Luxus beginnt¹⁰. Diese Daten sollen eine Grundlage schaffen zur Klärung der Frage, wo die Bedarfe und Interessen von Kindern und Jugendlichen in allen Bereichen ihres Lebens bestehen. Dies umfasse im Prinzip eine

⁹ Vgl. Andresen, Sabine; Wilmes, Johanna, Möller, Renate: Children’s Worlds+ - Eine Studie zu den Bedarfen von Kindern und Jugendlichen in Deutschland; Gütersloh, 2019

¹⁰ Vgl. Fn 5

Erhebung im Sinne einer Sozialberichterstattung mit und für Kinder und Jugendliche. Bei dieser Datenbasis müsse auch das Wissen von Expertinnen und Experten sowie der Eltern mit einfließen. Methodisch vielfältige Zugänge werden gefordert, so dass diese Grundlagen durch Haushaltsbefragungen wie die EVS oder wissenschaftliche Erkenntnisse zur Frage einer guten und gesunden Entwicklung junger Menschen zu ergänzen sind.

Auch dieses Modell wird von den Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Arbeitsgruppe grundsätzlich positiv bewertet. Hervorzuheben ist, dass mit diesem Modell die komplexen und auch sehr eigenen Bedarfe von Kindern und Jugendlichen gut erfasst werden können. Der partizipative Ansatz und die direkte Beteiligung der Betroffenen führen zu einer auch aus jugendpolitischer Sicht sehr zu begrüßenden Erhebungsmethode.

Negativ zu bewerten ist, dass für dieses Modell derzeit eine zeitnahe Umsetzungsperspektive noch fehlt. Zudem könnten in einem Gesetzgebungsverfahren Probleme hinsichtlich einer ausreichenden Rechtssicherheit bestehen, da diese Erhebungsmethode keine amtliche Statistik darstellt. Inwieweit dies aber tatsächlich ein Ausschlusskriterium sein muss, wird bei einer näheren Konkretisierung zu prüfen sein. Zusätzlich zu einer statistischen Erhebungsmethode kann dieses Modell aber eine gute Ergänzung darstellen.

Letztlich bleibt abzuwarten, wie diese Erhebungsmethode konkret ausgestaltet wird und mit welchen Parametern die Gesamtberichterstattung im Sinne einer kindbezogenen Sozialberichterstattung hinterlegt wird. Gut vorstellbar ist ein sukzessives Vorgehen, wonach zunächst eine Feststellung der Bedarfe auf der Grundlage der unter 2.1 genannten Methode erfolgt, die im Weiteren durch eine (dann konkretisierte) Erhebung im hier beschriebenen Sinne ergänzt wird.

2.3. Modell 3: Bemessung der Höhe durch eine Vereinheitlichung des sozial- und steuerrechtlichen Existenzminimum

Ein weiterer Vorschlag, den die Arbeitsgruppe geprüft hat, wurde vom Bündnis Kindergrundsicherung¹¹ entwickelt.

Dieses fordert, das kindliche soziokulturelle Existenzminimum unter Berücksichtigung der Frage, „was ein Kind wirklich braucht“, realitäts- und bedarfsgerecht zu ermitteln. Dieses Existenzminimum soll auch den Bedarf für Bildung und Teilhabe einschließen, soweit er pauschalisierbar ist. Zur Festlegung dieses Pauschalbetrags soll das steuerliche Existenzminimum herangezogen werden, was aktuell 628 € monatlich beträgt. Mit der Angleichung des steuer- und sozialrechtlichen Existenzminimums werde die notwendige Gleichbehandlung von Kindern und Jugendlichen aller Einkommenschichten gewährleistet. Dies folge dem Grundsatz, wonach der Staat jedem Kind gleiche Chancen gewähren müsse. Mit steigendem Einkommen wird die Leistung durch den Steuertarif der Eltern abgeschmolzen (siehe Kapitel 3.2).

Auch dieses Modell ist nach Ansicht der Arbeitsgruppe positiv zu bewerten. Ein großer Vorteil des Modells liegt in seinem pragmatischen Ansatz. Im Gegensatz zu den bereits vorgestellten Modellen ist hier keine komplexe Erhebung bei der Bemessung der Höhe der Kindergrundsicherung erforderlich. Diese ist bereits durch das steuerrechtliche Existenzminimum definiert. Auch die Prämisse, wonach „jedes Kind dem Staat gleich viel wert sein müsse“, ist begründet und kann zu einer breiten Akzeptanz führen.

Kritisch kann hier angemerkt werden, dass bei diesem Modell keine Altersstaffelung der Kindergrundsicherung vorgesehen ist, sondern für alle Altersgruppen nur ein Betrag in gleicher Höhe beziffert würde. Eine Altersstaffelung ist aber nach Ansicht der Arbeitsgruppe ein grundsätzlich taugliches Mittel, um den Bedarf vom Kleinkind bis zum Jugendlichen sachgerecht zu bemessen.¹²

¹¹ Vgl. Bündnis Kindergrundsicherung: Kinder brauchen mehr. Unser Vorschlag für eine Kindergrundsicherung, Berlin, 2019

¹² Siehe Punkt 4.3

3. Abschmelzen der Kindergrundsicherung mit steigendem Einkommen der Eltern

Da es sich bei der skizzierten Kindergrundsicherung im Kern um eine Sozialleistung handelt, empfiehlt die länderoffenen Arbeitsgruppe, diese bedarfsabhängig zu gestalten. Sie sollte daher einkommensabhängig realisiert werden, d.h. mit dem steigenden Einkommen der Eltern sinken. Für dieses Abschmelzen hat die Arbeitsgruppe die beiden zentralen Vorschläge¹³ geprüft, die die aktuelle Fachdiskussion bestimmen.

Weitere Kriterien der Abwägung sind aus systematischen Gründen unter 3.2 beschrieben.

3.1. Modell 1: Abschmelzen nach einem eigenständigen Tarif

Der Gesetzgeber hat bei der Einführung einer Kindergrundsicherung, die über dem existenzsichernden Bedarf im Sinne des Art. 20 GG liegt, grundsätzlich einen breiten Gestaltungsspielraum. Die Frage, welche Familienformen in welcher Höhe gefördert werden sollen, unterliegt der politischen Zielsetzung. Ein eigenständiger Tarif, mit dem die bemessene Förderung bei steigendem Einkommen abgeschmolzen wird, bietet den Vorteil, einen so entstehenden Spielraum nutzen zu können. Beispielsweise würden durch ein langsames Abschmelzen, bei einem flachen Tarif, Familien mit mittlerem bis hohem Einkommen noch von der Kindergrundsicherung profitieren, wodurch dann jedoch die Gesamtkosten erhöht würden. Umgekehrt wäre auch ein schnelles Abschmelzen (steiler Tarif) möglich, wodurch ein Großteil der bereit gestellten Mittel Kindern aus einkommensschwachen Familien zugutekommen würde.

Auch arbeitsmarktpolitische Aspekte können als Kriterium bei der Bemessung relevant werden. So kann sich beispielsweise ein steiler Abschmelztarif ungünstig auf Erwerbsanreize auswirken.

Anhand der vorliegenden Modellrechnungen für das „Teilhabegehd“ der Bertelsmann-Stiftung wird deutlich, dass die Auswahl des Abschmelztarifs (Transferentzugsrate) entscheidend für die entstehenden Gesamtkosten ist, und zwar deutlich stärker als die

¹³ In den Blick genommen wurden die Vorschläge der Bertelsmann-Stiftung und des Bündnisses Kindergrundsicherung.

festzusetzende maximale Höhe der Leistung. Der Gestaltungsspielraum der politischen Entscheidungsträger hinsichtlich Höhe und Abschmelztarif führt dazu, dass vor allem über diese Stellschrauben die fiskalische Belastung des Bundeshaushalts beeinflusst werden kann. Dies verbessert aus Sicht der Arbeitsgruppe die zeitnahe Realisierungschance für die Einführung einer Kindergrundsicherung.

Der breite Rahmen der finanziellen Gestaltungsmöglichkeiten lässt sich beispielhaft den beiden Modellrechnungen für das „Teilhabegehalt“ entnehmen¹⁴, wonach bei einem flachen Tarif das Teilhabegehalt nur zu 66,67% abgeschmolzen würde, ein steiler Tarif hingegen 90% des Ansatzes wieder in Abzug bringt.

Ein eigenständiger Tarif des Abschmelzens macht erforderlich, dass auch bei Eltern, deren Einkommen oberhalb der Bedarfsgrenze einer Grundsicherung liegt, eine Bedarfsprüfung vorzunehmen ist. Damit ist ein erhöhter Verwaltungsaufwand absehbar, auch wenn die organisatorische und verwaltungsrechtliche Umsetzung einer Kindergrundsicherung noch zu prüfen ist. Ggf. kann im Zuge der zunehmenden Digitalisierung eine Vereinfachung der Verwaltungsprozesse erreicht werden.

3.2. Modell 2: Abschmelzen durch Besteuerung mit dem Grenzsteuersatz der Eltern

Die Grundidee dieses Modells besteht in der Verknüpfung der Kindergrundsicherung mit dem Steuerrecht. Der Betrag der Kindergrundsicherung wird mit dem Grenzsteuersatz der Eltern abgeschmolzen¹⁵. Der Vorteil besteht in einem zu erwartenden geringen Verwaltungsaufwand, da das Modell mit den bestehenden Verwaltungsstrukturen (Finanzverwaltung) umgesetzt werden kann bzw. zumindest an diese anschlussfähig ist. Auch hier kann im Zuge der Digitalisierung ggfs. eine weitere Vereinfachung der Verwaltungspraxis erreicht werden. Die offene Frage, ob die Besteuerung nach vollständiger Auszahlung einer Kindergrundsicherung erfolgen soll oder ein Verfahren vorgesehen ist, das die Festlegung des einem Kind jeweils zustehenden Betrags der Kindergrundsicherung vor der Auszahlung berechnet, wäre bei der Entscheidung für dieses Modell noch detailliert zu prüfen.

¹⁴ Siehe Fn. 6

¹⁵ Vgl.: Fn. 11

Nachteilig wirkt sich aus, dass der Abschmelztarif mit dem allgemeinen Steuertarif festgelegt ist. Sozialpolitische Gestaltungsmöglichkeiten bestehen insoweit nicht. Zudem würde sich eine Veränderung im Steuerrecht (z.B. des Steuertarifs) direkt auch auf die Kindergrundsicherung auswirken, mit allen zu erwartenden politischen und verfahrensrechtlichen Komplikationen und möglicherweise ungewollte Folgen.

Steuer und Sozialrecht verfolgen unterschiedliche Ziele und unterliegen verschiedenen verfassungsrechtlichen Anforderungen, weswegen eine Kopplung der beiden Rechtsgebiete höchst problematisch sein könnte. Die hier vorgestellte Form des Abschmelzens bedingt zudem, dass in nennenswertem Umfang auch besser und sehr gut verdienende Eltern von der Leistung der Kindergrundsicherung profitieren würden. Mit Blick auf begrenzte Haushaltsmittel erscheint damit fraglich, inwieweit mit diesem Modell dem grundsätzlich prioritären Ziel einer Kindergrundsicherung, der Vermeidung von Kinderarmut, hinreichend Rechnung getragen werden kann.

3.3. Sockelbetrag

Die Arbeitsgruppe hat zudem das Erfordernis eines sog. Sockelbetrags, also einer Minimalhöhe der Kindergrundsicherung, diskutiert. Durch den Wegfall des (Förderanteils des) Kindergeldes ergeben sich je nach Abschmelztarif für bestimmte Gruppen, möglicherweise Einbußen gegenüber den derzeit geltenden Regelungen. Um dies zu vermeiden, besteht die Möglichkeit, über einen sog. Sockelbetrag dafür zu sorgen, dass für alle Familien mindestens Leistungen in Höhe des bisherigen Kindergeldes garantiert werden.

Bei dem Modell eines eigenständigen, frei zu gestaltenden Abschmelztarifs plädiert die Arbeitsgruppe daher dafür, dass ein solcher Sockelbetrag zumindest die Höhe des derzeitigen Kindergeldes umfassen sollte, damit kein Kind schlechter gestellt wird als im derzeitigen System.

Beim Modell des Abschmelzens mit dem Grenzsteuersatz der Eltern (Modell Bündnis Kindergrundsicherung) würde der Sockelbetrag der Höhe der maximalen steuerlichen Entlastung durch den Kinderfreibetrag entsprechen. Dieser liegt aktuell bei rd. 300 €. Nur bis zu diesem Betrag würde die Kindergrundsicherung abgeschmolzen. Damit würde eine Vereinheitlichung von sozial- und steuerrechtlichem Existenzminimum einhergehen.

3.4. Fiskalische Kosten

Die Frage, welche Kosten bei der Einführung einer Kindergrundsicherung entstehen, ist abhängig von der Höhe des Sockelbetrages, dem Modell des Abschmelzens und dem Umfang der zusammengefassten kindbezogenen Leistungen. Je nach gewählter Variante der Modelle ergeben sich unterschiedliche fiskalische Belastungen. Die Arbeitsgruppe hat aufgrund der Komplexität der Fragestellung keine eigenen Berechnungen vornehmen können, sondern die vorliegenden Kalkulationen der Bertelsmann-Stiftung¹⁶ und des Bündnisses Kindergrundsicherung¹⁷ zu ihren jeweiligen Modellen herangezogen.

Berechnungen Bertelsmann-Stiftung

Hier ist zu beachten, dass bei der Realisierung eines eigenständigen Abschmelztarifs die Variationsmöglichkeiten sehr groß sind. Beispielhaft wurden von Herrn Prof. Dr. Werding und Herrn Pehle zwei Modellrechnungen vorgelegt, die Anhaltspunkte für die entstehenden Kosten darstellen. So wird zum einen eine obere Variante (hoher Maximalbetrag, flacher Abschmelztarif) dargestellt, bei der - incl. eines Sockelbetrags in Höhe des derzeitigen Kindergeldes - Kosten in Höhe von 25,2 Mrd. € errechnet wurden. Daneben wurde eine untere Variante (niedriger Maximalbetrag, steiler Abschmelztarif) dargestellt. Incl. eines Sockelbetrags in Höhe des derzeitigen Kindergeldes ergeben sich gemäß den Berechnungen Kosten in Höhe von 5,2 Mrd. €. Dies verdeutlicht nochmals die unterschiedlichen Gestaltungsmöglichkeiten, die sich gerade infolge eines eigenständigen Abschmelztarifs ergeben können. Durch die Kombination der verschiedenen Komponenten (Maximalbetrag, flacher oder steiler Abschmelztarif, Sockelbetrag) entstehen ganz unterschiedliche fiskalische Kosten und stellen damit das Instrumentarium für den politischen Gestaltungsspielraum dar.

Berechnungen Bündnis Kindergrundsicherung

Das Bündnis Kindergrundsicherung geht bei seinem Modell auf Basis der Berechnungen von Frau Dr. Becker aus dem Jahr 2017¹⁸ von Kosten in Höhe von 33,5 Mrd. € pro Jahr aus. Durch die Festlegung bei der Höhe der Kindergrundsicherung (Angleichung

¹⁶ Siehe Fn. 6

¹⁷ Siehe Fn. 11

¹⁸ Irene Becker: Aktualisierung der Kostenschätzung für eine Kindergrundsicherung (Stand Januar 2017), Download der Website Kinderamut-hat-Folgen.de

Existenzminimum im Sozial- und Steuerrecht) und des Abschmelztarifs (Grenzsteuersatz der Eltern) ergeben sich hier fest umrissene Vorgaben für die Berechnung der Kosten.

4. Weitere Fragestellungen

4.1. Einbeziehung des Kinderfreibetrags

Die ASMK hatte in ihrem Beschluss vom 05./06.12.2018 festgelegt, dass auch der Kinderfreibetrag in die Prüfung der Arbeitsgruppe mit einzubeziehen ist. Konsens besteht hinsichtlich der Tatsache, dass der Kinderfreibetrag nicht „abgeschafft“ werden kann, da er aus verfassungsrechtlichen Gründen den Steuerpflichtigen gewährt werden muss. Das BVerfG hat das Recht auf einkommensteuerrechtliche Verschonung des sächlichen Existenzminimums, gerade auch im Blick auf Kinder entwickelt und dabei auf die sozialrechtliche Existenzsicherung als Mindeststandard verwiesen¹⁹. Insofern ergeben sich bei der Realisierung einer Kindergrundsicherung zwei Alternativen im Hinblick auf den Kinderfreibetrag: Zum einen könnte die Ermittlung der Höhe der Kindergrundsicherung - wie in Kapitel 2.3 dargestellt - dadurch erfolgen, dass das sozialrechtliche Existenzminimum an das steuerrechtliche Existenzminimum (Kinderfreibetrag) angepasst wird. Wenn dann das Abschmelzen mit dem Grenzsteuersatz der Eltern erfolgt, würde der Kinderfreibetrag sozusagen „leer laufen“. Alle Kinder würden mindestens den Betrag der maximalen Entlastung durch den Kinderfreibetrag erhalten.

Zum anderen wäre es bei der Einbeziehung des Kindergelds in die Kindergrundsicherung möglich, dieses von seiner derzeitigen Funktion als partielle Steuervergünstigung zu befreien²⁰. Diese Entflechtung der Sozialleistung (Kindergeld / Kindergrundsicherung) vom Steuersystem würde die Transparenz der Familienförderung erhöhen. Insbesondere bei der Entscheidung für ein Abschmelzen der Kindergrundsicherung nach einem eigenständigen Tarif wäre die grundsätzliche Trennung des Sozial- und des Steuerbereichs an dieser Stelle naheliegend.

¹⁹ Seiler, Christian: Die Berücksichtigung von Kindern durch Kinderfreibeträge und Kindergeld, Gütersloh, 2017

²⁰ Hierzu im Detail: Seiler, Christian: Die Berücksichtigung von Kindern durch Kinderfreibeträge und Kindergeld, Gütersloh, 2017

4.2. Einbeziehung der Kosten der Unterkunft

Nach dem Grobkonzept der Arbeitsgruppe aus dem Jahr 2018 sollte eine Kindergrundsicherung nur die vier Kernleistungen Regelsatz, pauschalierte Leistungen des BuT²¹, Kindergeld und Kinderzuschlag beinhalten. Die weiteren Leistungen wie die Kosten der Unterkunft oder Sonder- und Mehrbedarfe sollten (mangels Pauschale) bestehen bleiben. Mit dem erweiterten ASMK-Auftrag war die Arbeitsgruppe aufgefordert, die Frage der Einbeziehung der Kosten der Unterkunft erneut zu erörtern.

Nach den Ausführungen des Rechtsgutachtens von Frau Prof. Dr. Lenze ist ein Ausschluss dieser Kosten unter rechtlichen Gesichtspunkten nicht erforderlich. Gleichwohl wird auch in dem Gutachten festgehalten, dass die Einbeziehung der KdU zu einem höheren Verwaltungsaufwand führen kann. Zudem sind auch Ungleichbehandlungen bei einer pauschalierten Berücksichtigung infolge der regional höchst unterschiedlichen Kosten für Wohnraum absehbar. Die Arbeitsgruppe hat sich darauf verständigt, eine abschließende Würdigung dieses Punktes bis zur Überprüfung einer möglichen organisatorischen Anbindung der Kindergrundsicherung sowie der Klärung und gegebenenfalls Behebung entstehender rechtlicher Schnittstellen zurückzustellen.

4.3. Altersstaffelung einer Kindergrundsicherung

Zur Frage, ob die Leistung für Kinder und Jugendliche ihrem Alter nach gestaffelt erfolgen sollte, führt Frau Prof. Dr. Lenze in ihrem Gutachten aus, dass dies zur Sicherstellung des Existenzminimums erforderlich sei. Sie erläutert weiter, dass ein einheitlicher – altersunabhängiger – Betrag aber möglich sei, wenn die Bemessung für alle Kinder und Jugendlichen über das Existenzminimum hinausgeht.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Arbeitsgruppe sprechen sich überwiegend für eine Altersstaffelung aus. Eine derartige Differenzierung der erforderlichen Höhe nach dem Alter der Kinder oder Jugendlichen lässt eine sachgerechtere bzw. angemessenere Ausgestaltung der erforderlichen Höhe des Grundsicherungsbetrags erwarten. Letztlich ist damit auch eine breitere politische Akzeptanz bei der Bemessung

²¹ ohne individualisierbare Leistungen - vgl. Grobkonzept S. 8 und 11

einer Kindergrundsicherung zu erwarten. Eine abschließende Votierung für bzw. gegen eine Altersstaffelung kann aber erst nach Abschluss der näheren Ausgestaltung des Konzepts zur Einführung einer Kindergrundsicherung erfolgen.

4.4. Kindergrundsicherung als Einkommen des Kindes

Die Arbeitsgruppe schlägt vor, den Ansatz von Frau Prof. Dr. Lenze, wonach eine Kindergrundsicherung als Einkommen des Kindes realisiert werden sollte, weiter zu verfolgen. Hierdurch könnte geregelt werden, dass Kinder und Jugendliche die Bedarfsgemeinschaft im Sinne des SGB II / SGB XII verlassen und damit die Möglichkeit eröffnet wird, sie auf einem höheren Niveau zu versorgen als dies heute der Fall ist. Auch die langjährigen rechtlichen Entwicklungen und die damit verbundene Sicht auf Kinder als eigenständige Persönlichkeiten, bis hin zur aktuellen Diskussion um die Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz²² legen nahe, eine Kindergrundsicherung als Einkommen des Kindes umzusetzen.

Verschiedene Rechtsgutachten²³ zeigen auf, dass mit einer solchen Konstruktion die Kindergrundsicherung in erster Linie als Förderleistung für Kinder und nicht als Familienleistung einzustufen wäre. Dies hätte möglicherweise zur Folge, dass Kinder, die im EU-Ausland leben, deren Eltern jedoch in Deutschland erwerbstätig sind, nicht anspruchsberechtigt wären.

Die Frage, inwieweit vorhandenes Einkommen oder Vermögen des leistungsberechtigten Kindes bei einer Bedarfsprüfung bzw. bei der Gestaltung des „Abschmelztarifs“ angerechnet werden sollen, wird ebenfalls von Frau Prof. Dr. Lenze erörtert. Da es sich bei der geplanten Kindergrundsicherung nach ihrer Auffassung um eine Sozialleistung handele, spricht sie sich für eine Bedürftigkeitsprüfung i. S. d. Vorgaben der Grundsicherung aus. In der Folge müsste Vermögen des Kindes bzw. Jugendlichen, das über einer bestimmten Schongrenze liegt, verwertet werden, bzw. Berücksichtigung finden. Letztlich wird von Frau Prof. Dr. Lenze empfohlen, sich bei der Anrechnung von Vermögen und Einkommen an den Regelungen des Kinderzuschlags im Sinne des § 6a Abs. 4 BKGG²⁴ zu orientieren.

²² Vgl.: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin, 2018 (S. 21)

²³ Kingreen, Thorsten: Europarechtliche Prüfung des Teilhabegelds für Kinder und Jugendliche, Rechtsgutachten für die Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh, 2017; Anne Lenze, Rechtsgutachten (siehe Anlage)

²⁴ Gemäß der bis zum 30. Juni 2019 geltenden Fassung. Wesentliche Inhalte dieser Vorschrift wurden dann in § 6a Abs. 5 BKGG übernommen.

Da es sich hier um eine rein politisch - bewertende und weniger um eine sozialrechtliche oder sozialpsychologische Frage handelt, sollte die konkrete Entscheidung zu diesem Punkt den politischen Gremien vorbehalten bleiben.

5. Fazit und Ausblick

Die Arbeitsgruppe hat modulhaft im Sinne eines prozessorientierten Ansatzes die zurzeit vorliegenden zentralen Modelle bzw. das in Auftrag gegebene Gutachten diskutiert und bewertet. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass alle hier vorgestellten Ansätze mit den jeweils herausgearbeiteten Vor- und Nachteilen als gut geeignet bewertet werden können, um darauf aufbauend die rechtlichen Schnittstellen bzw. eine mögliche organisatorische Anbindung zu untersuchen.

Zu berücksichtigen war, dass jede Bewertung der Modelle auch immer eine politische Gewichtung bzw. Priorisierung impliziert. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Zielsetzung, die Kinderarmut zu bekämpfen, also konkret die Möglichkeit der sozialen und kulturellen Teilhabe der Kinder und Jugendlichen aus Familien mit niedrigen Einkommen zu verbessern. Auch das jeweils erforderliche Finanzvolumen ist bei der weiteren Ausgestaltung relevant. Daher hat sich die Arbeitsgruppe darauf verständigt, zum jetzigen Zeitpunkt keinem Modell den alleinigen Vorzug zu geben. Alle hier dargestellten Überlegungen und Facetten können weiter ausgebaut und miteinander kombiniert werden. Auch in Verbindung mit anderen politischen Modellen lässt sich ein sinnvolles Gesamtmodell auf dem Weg zu einer sachgerechten umsetzbaren Kindergrundsicherung bilden.

Vorbehaltlich der Bewertung durch die 96. ASMK schlägt die Arbeitsgruppe daher vor, im aufgezeigten Sinne eine weitere Konkretisierung zu erarbeiten. Demzufolge ist im nächsten Schritt das für Dezember 2019 avisierte Gutachten der Unterarbeitsgruppe Recht zu bewerten. Darauf aufbauend wird die Frage der organisatorischen Umsetzung einer Kindergrundsicherung zu untersuchen sein.

Konzepte und Veröffentlichungen zum Thema Kindergrundsicherung, die Grundlage der Arbeit der länderoffenen AG waren

Andresen, Sabine; Wilmes, Johanna; Möller, Renate (Veröffentlichung der Bertelsmann-Stiftung): Children's Worlds+ Eine Studie zu Bedarfen von Kindern und Jugendlichen in Deutschland, Gütersloh, 2019

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

Becker, Irene; Hauser, Richard: 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)

Becker, Irene: Regelbedarfsbemessung – methodisch konsistente Berechnung der EVS 2013 unter Berücksichtigung von normativen Vorgaben der Diakonie Deutschland, Projektbericht im Auftrag der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband, Riedstadt, Berlin, 2016

Becker, Irene: Regelbedarfsbemessung: Gutachten zum Gesetzentwurf 2016 für Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband, Riedstadt, 2016

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

BMFSFJ: Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht – Zusammenfassung, Berlin, 2012

Bündnis 90 / Die Grünen, Bundestagsfraktion: Faire Chancen für jedes Kind – Grünes Konzept für eine Kindergrundsicherung, 06/2019

Bündnis Kindergrundsicherung: Kinder brauchen mehr! Unser Vorschlag für eine Kindergrundsicherung, Berlin, 2019

Bündnis Kindergrundsicherung: FAQs zum Konzept Kindergrundsicherung, Berlin, ohne Jahr

Bundesregierung: Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2020 (12. Existenzminimumbericht), 2018; Bundestagsdrucksache 19/5400

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

Deutscher Gewerkschaftsbund: Geringverdienende unterstützen, Kinderarmut überwinden: DGB-Reformvorschläge für ein verbessertes Kindergeld und Wohngeld, ohne Ort, 2017

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

FDP - Bundestagsfraktion: Das Kinderchancengeld – Eine Investition in die Zukunft unserer Kinder, Beschluss der Fraktion der FDP im Deutschen Bundestag, Berlin, 2018

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

Kingreen, Thorsten (Veröffentlichung der Bertelsmann-Stiftung): Europarechtliche Prüfung des Teilhabegeldes für Kinder und Jugendliche, Rechtsgutachten für die Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2017

Lenze, Anne: Die Ermittlung der Bedarfe von Kindern – Probleme, Herausforderungen, Vorschläge (Rechtsgutachten), Bensheim, 2019

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

Werding, Martin; Pehle, Sebastian (Veröffentlichung der Bertelsmann-Stiftung): Das Teilhabegeld für Kinder und Jugendliche: Gestaltungsoptionen und Modellrechnungen, Gütersloh, 2019

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