

Einführung einer Kindergrundsicherung

Rechtliche Schnittstellen und Organisation

Bericht der länderoffenen Arbeitsgruppe

zur 97. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2020

am 26./27. November 2020

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung

2. Rechtliche Schnittstellen

- 2.1 Ausgestaltung einer Kindergrundsicherung zur Ermittlung möglicher Schnittstellen
 - 2.1.1 Mindestbedarf zur Existenzsicherung
 - 2.1.2 Anforderungen an eine mögliche Ausgestaltung
 - 2.1.2.1 Rechtsnatur einer Kindergrundsicherung
 - 2.1.2.2 Einfachheit
 - 2.1.2.3 Altersdifferenzierung
 - 2.1.2.4 Einkommensanrechnung
- 2.2 Rechtliche Schnittstellen und Schnittstellenprobleme
 - 2.2.1 Schnittstellen bei der Integration bestehender Leistungen in eine Kindergrundsicherung
 - 2.2.1.1 Regelbedarfe von Kindern im SGB II und XII
 - 2.2.1.2 Kindergeld
 - 2.2.1.3 Kinderzuschlag, Bildungs- und Teilhabepaket
 - 2.2.2 Weitere Integration nach der Integration bestehender Leistungen in eine Kindergrundsicherung
 - 2.2.2.1 Grundsicherung von Eltern nach SGB II und SGB XII
 - 2.2.2.2 Einkommensteuerliche Kinderfreibeträge
 - 2.2.2.3 Teilhabegeldmodell der Bertelsmann-Stiftung
 - 2.2.2.4 Modell des Bündnis Kindergrundsicherung
 - 2.2.2.5 Entlastungsbetrag für Alleinerziehende nach EStG
 - 2.2.2.6 Wohnkosten von Kindern nach SGB II, SGB XII und Wohngeldgesetz
 - 2.2.2.7 BAföG, Berufsausbildungshilfe für Auszubildende nach SGB III
 - 2.2.2.8 Unterhalt und Unterhaltsvorschuss
 - 2.2.2.9 Arbeitslosengeld nach SGB III
 - 2.2.2.10 Waisen- und Halbwaisenrenten nach SGB VI und SGB VII
 - 2.2.2.11 Außerhäusliche Unterbringung und Pflege nach SGB VIII
 - 2.2.2.12 Kinderbezogene Elemente der Beamtenbesoldung
 - 2.2.2.13 Elterngeld

3. Organisation und Verfahren

3.1 Ziele der Kindergrundsicherung als Ausgangspunkt der Überlegungen

3.2 Zuständige Behörde

3.2.1 Behörde auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene?

3.2.2 Diskussion über verschiedene organisatorische Anbindungsmöglichkeiten

3.2.2.1 Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit

3.2.2.2 Finanzämter

3.2.2.3 Jobcenter

3.2.2.4 Kinder- oder Familienbüros/Jugendämter

3.2.2.5 (Zusätzliche) Anlaufstellen vor Ort für Familien und Kinder

3.2.2.6 Ausblick: Zentralisierung der familienpolitischen Leistungen

3.3 Verfahren

3.3.1 Ermittlung des Einkommens

3.3.2 Digitales Antrags- und Bewilligungsverfahren

3.3.2.1 Digitale Zusammenarbeit der Behörden

3.3.2.2 Rückgriff auf bereits bestehende Erfahrungen mit einer digitalen Leistungsgewährung im Bereich der Familienpolitik

3.3.2.3 Datenaustausch

3.3.2.4 Vereinfachung der Leistungsgewährung

3.3.3 Datenschutz

3.3.4 Mögliches Vorgehen bei der technischen Ausgestaltung eines Kindergrundsicherungsgesetzes

3.4 Verfahren vor Einführung einer Kindergrundsicherung

3.4.1 Überprüfung der Wirksamkeit des Reformvorhabens

3.4.2 Einbindung der Betroffenen

4. Fazit und Ausblick

Literaturverzeichnis

1. Einleitung

Auf ihrer 96. Sitzung hat die ASMK den Bericht der länderoffenen Arbeitsgruppe Kindergrundsicherung zur Kenntnis genommen und diese gebeten, die noch offenen Fragestellungen auszuarbeiten. Die Bearbeitung des Auftrags der ASMK erfolgt unter den besonderen Bedingungen der Covid-19-Pandemie. Dies bedeutete z.B. den Wegfall der üblichen Sitzungen der Gesamt-AG incl. der persönlichen Diskussion mit Fachexperten. Dennoch konnte der Auftrag der ASMK aus Sicht der länderoffenen AG angemessen umgesetzt werden. Unter Federführung Niedersachsens hat die länderoffene Arbeitsgruppe zu den noch offenen Fragestellungen „Rechtliche Schnittstellen“ und „Organisation“ jeweils eine Unterarbeitsgruppe gebildet.

Die Unterarbeitsgruppe „Rechtliche Schnittstellen“, die unter Federführung des Landes Nordrhein-Westfalen ihre Arbeit bereits im Jahr 2019 aufgenommen hatte, hat diese fortgesetzt und abgeschlossen. Dabei zeigte sich, dass eine Gesamtschau rechtlicher Schnittstellen erforderlich war, die sich bei der Einführung einer Kindergrundsicherung insbesondere im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht ergeben. Hier ist von zahlreichen rechtlichen Anpassungen auszugehen, bis hin zum Wegfall einzelner Regelungen oder Gesetze. Nordrhein-Westfalen hat in diesem Zusammenhang Frau Prof. Ott, Herrn Schürmann und Herrn Prof. Werding mit der Erstellung eines Gutachtens zu den rechtlichen Schnittstellen bei der Einführung einer Kindergrundsicherung beauftragt. Dieses Gutachten ist diesem Bericht als Anlage beigelegt.

Die Unterarbeitsgruppe „Organisation“ hat unter Federführung des Landes Brandenburg organisatorische Fragen beleuchtet. Hierbei wurden zum einen Veröffentlichungen, Konzeptpapiere und parlamentarische Anträge einzelner Parteien im Hinblick auf Ausführungen zu den Themen Organisation und Verfahren einer Kindergrundsicherung geprüft. Zum anderen wurden schriftliche Beiträge für einen geplanten, jedoch aufgrund der Corona-Krise nicht durchgeführten Workshop des Deutschen Vereins berücksichtigt. Den Autoren dieser Beiträge ist hierfür besonders zu danken. Die zur Verfügung stehenden Texte beziehen sich zumeist auf die Frage, welche Behörde für die Administration der Leistung als geeignet erscheint oder es wird die Notwendigkeit eines schlanken, digitalen Verfahrens betont. Insofern konnten einzelne Punkte, wie z. B. verfassungsrechtliche Fragestellungen, aufgrund der genutzten Methode der Literaturlauswertung, nicht mit der gewohnten Bearbeitungstiefe behandelt werden.

Gemeinsam mit den Berichten der Jahre 2018 und 2019 sowie dem Rechtsgutachten von Frau Prof. Lenze zu der Ermittlung der Bedarfe von Kindern liegen nun umfangreiche Materialien vor. In ihrem Grobkonzept aus dem Jahr 2018 hat die länderoffene AG Kindergrundsicherung sechs Ziele definiert, die mit der Einführung einer Kindergrundsicherung verfolgt werden sollen. Dies sind:

- Kindergrundsicherung als zentraler Baustein zur Vermeidung von Kinderarmut
- Verbesserung der Teilhabe von Kindern und Jugendlichen
- Einfache Beantragung
- Höhere Transparenz der Leistungen für Kinder
- Abbau von Bürokratie
- Einbettung der Kindergrundsicherung in eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik

Diese Ziele sollten bei der Ausarbeitung eines praktikablen Kindergrundsicherungskonzeptes Orientierung geben. Sie sind daher bei der weiteren Bearbeitung des Themas und auch bei der Erarbeitung des vorliegenden Berichts die zentralen Leitlinien gewesen, auf die immer wieder recurriert wurde.

Im Ergebnis zeigt sich, dass es nicht einen einzigen und einfachen Weg zu einer Kindergrundsicherung gibt, sondern dass die bestehenden Modelle und Vorschläge jeweils spezifische Vor- und Nachteile haben und in unterschiedlicher Art und Weise miteinander verknüpft werden können. Dabei wird deutlich, dass zum Teil divergierende Aspekte abgewogen oder auch normative Setzungen vorgenommen werden müssen, um zu einer ausgewogenen Realisierung zu kommen.

2. Rechtliche Schnittstellen

Die Einbeziehung bestehender Leistungen in eine Kindergrundsicherung setzt eine Vielzahl rechtlicher Anpassungen voraus. Dabei ergeben sich zentrale Fragestellungen u.a. in Bezug auf die Höhe einer angemessenen Kindergrundsicherung und die Degression bei steigendem Einkommen der Eltern, die verwaltungstechnische bzw. organisatorische Umsetzung sowie die rechtlichen Schnittstellen, insbesondere zum Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht.

Die sich bei Einführung einer Kindergrundsicherung ergebenden Schnittstellen sollten ermittelt und mögliche Wechselwirkungen sowie rechtliche und gesetzgeberische Erfordernisse aufgezeigt werden. Hierbei war neben dem von der Länder-AG erstellten Grobkonzept¹ konkret auf die weitergehend formulierten Ansätze des Bündnisses Kindergrundsicherung², das auf dem Modell von Irene Becker und Richard Hauser (Kindergrundsicherung³) basiert, einzugehen. Darüber hinaus sollte der Vorschlag der Bertelsmann-Stiftung (Teilhabegeld für Kinder und Jugendliche⁴), der auch in der Länder-AG diskutiert wurde, berücksichtigt werden. Unterschiedliche Familien- bzw. Haushaltskonstellationen (wie z.B. getrenntlebende (Ehe-)Partnerinnen und Partner, Scheidung, Patchwork) waren ebenso zu berücksichtigen wie mögliche Auswirkungen, die sich aus der Gestaltung der Anspruchsberechtigung (Kind oder Eltern bzw. Erziehungsberechtigte) in Bezug auf eine Kindergrundsicherung ergeben.

2.1 Ausgestaltung einer Kindergrundsicherung zur Ermittlung möglicher Schnittstellen

Das Gutachten stellt fest, dass die von verschiedenen Akteuren vorliegenden Modelle einer Kindergrundsicherung im Vergleich zum geltenden Recht eine grundlegende Reform des Familienlasten- und -leistungsausgleichs anstreben, mit Unterschieden in den jeweiligen Akzenten. Während dabei alle Modelle übereinstimmend die Kindergrundsicherung als eigenständiges Instrument anlegen, stehen einerseits die wirksame Existenzsicherung und Gewährleistung von kultureller Teilhabe und Bildung im Vordergrund, während andererseits gleichzeitig eine Vereinheitlichung der

¹ <https://www.ms.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/wege-zu-einer-kindergrundsicherung-172307.html>

² <http://www.kinderarmut-hat-folgen.de/>

³ Becker, Irene und Hauser, Richard (2012), „Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag: Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge“, WSI-Diskussionspapier Nr. 180

⁴ Bertelsmann-Stiftung / Expertenbeirat & Projekt Familie und Bildung: Politik vom Kind aus denken (2017), Konzept für eine Teilhabe gewährleistende Existenzsicherung für Kinder und Jugendliche, Bertelsmann-Stiftung: Gütersloh

finanziellen Wirkungen insbesondere für Haushalte mit unterschiedlichen Einkommen angestrebt wird, mit einer Priorisierung einkommensschwacher Haushalte. In der Konsequenz erfordert dies unterschiedlich tiefe Eingriffe in die geltenden Bestimmungen und kann im Vergleich zum geltenden Recht je nach Ausgestaltung hohe fiskalische Kosten bedeuten.

Gleichzeitig weist das Gutachten darauf hin, dass eine Kindergrundsicherung, soweit sie von allen Kindern und Jugendlichen in Anspruch genommen werden soll, sich weitestgehend auf die pauschalierte Deckung des Mindestbedarfs beschränken muss. Sonder- und Mehrbedarfe wären nicht zuletzt auf Grund unterschiedlichster individueller Bedarfssituationen außerhalb einer Kindergrundsicherung zu bedienen. Zudem blieben individuell höhere Bedarfe, die sich aus einer höheren familiären Einkommens- und Vermögensposition ergeben (können), weiterhin dem Aufgabenbereich der Eltern zuzuordnen, insoweit blieben unterhaltsrechtliche Regelungen von der Einführung einer Kindergrundsicherung unberührt.

Vor Einführung einer Kindergrundsicherung sind politische Setzungen bzw. Priorisierungen erforderlich, damit aus den unterschiedlichen Gestaltungsmöglichkeiten sowie Ziel- bzw. Schwerpunktsetzungen ein konsensfähiges Modell entwickelt werden kann⁵. Hiervon abhängig sind Vielzahl und Komplexität rechtlicher Schnittstellen. Das vorliegende Gutachten gibt einen fundierten Überblick über diese Schnittstellen. Bewertungen erfolgen ohne inhaltliche Festlegungen und ausschließlich unter dem Blickwinkel möglicher Wirkungen und Hemmnisse.

2.1.1 Mindestbedarf zur Existenzsicherung

Wenn die Kindergrundsicherung eine Mindestsicherung von Kindern außerhalb der bestehenden sozialrechtlichen Fürsorgesysteme gewährleisten soll, bildet der existenznotwendige Bedarf eine nicht zu unterschreitende Untergrenze.

Hierzu führt das Gutachten aus, dass der Mindestbedarf im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht auf Grund unterschiedlicher Bezugnahmen und Zielsetzungen nicht einheitlich geregelt ist. Bei einer Gegenüberstellung ergeben sich Abweichungen

⁵ S. Abschnitt 2.1.1 – 2.1.2.4 dieses Berichts

sowohl beim absoluten Gesamtbetrag als auch bei der Abgrenzung der Altersstufen. Des Weiteren findet etwa das Bildungs- und Teilhabepaket bei der Ermittlung des sozialrechtlichen Existenzminimums nur eine teilweise Entsprechung im Steuerrecht, wo hingegen ein steuerlicher Freibetrag für den Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf als Grundlage des steuerrechtlichen Existenzminimums hinzugezogen wird. Im Unterhaltsrecht, dessen Mindestunterhalt sich am sächlichen Existenzminimum aus dem Steuerrecht orientiert, wird kein Bildungs-, Erziehungs- oder Betreuungsbedarf berücksichtigt.

Die derzeitige Ermittlung des sozialrechtlichen Existenzminimums begegnet, wie in dem Gutachten von Frau Prof. Dr. Lenze (s.o.) ausführlich dargestellt, erheblicher Kritik. Unabhängig aber von der Frage, nach welchem Verfahren der für eine Kindergrundsicherung maßgebliche Mindestbedarf zu ermitteln und in welcher Höhe dieser zu bemessen ist, sind Vorgaben dahingehend erforderlich, inwieweit einzelne Bedarfe als weitestgehend typisierbar pauschaliert werden können oder individuell zu bemessen sind, welche Leistungen in eine Kindergrundsicherung einzubeziehen und welche gegebenenfalls den Eltern zuzurechnen sind. Darüber hinaus ist in Bezug auf verschiedene Realleistungen, wie z. B. die Betreuungsinfrastruktur und die Lernmittelfreiheit, die nicht flächendeckend allen Kindern bzw. Familien in gleichen Umfang zur Verfügung gestellt wird, zu klären, wie diese in einer Kindergrundsicherung berücksichtigt werden können.

Das Gutachten diskutiert wesentliche Grundlagen für die Bemessung einer Kindergrundsicherung und geht dabei auf maßgebliche Kriterien für die Ermittlung des Existenzminimums ein. Ergänzend differenziert es zwischen den zu ermittelnden Bedarfen von Kindern und Jugendlichen und den Kosten, die zur Deckung dieser Bedarfe aufgebracht werden müssen. Hierbei wird deutlich, dass Bedarfe, die sich typisieren lassen, individuell dennoch zu unterschiedlichen Kosten führen können.

Während die laufenden Lebenshaltungskosten nach Festlegung der zu berücksichtigenden Güter für eine Pauschalierung geeignet sind, ist die Einbeziehung und Pauschalierung des Bereichs der „sozialen Teilhabe“ ungleich schwieriger. Weder ist der Begriff definiert, noch seine Abgrenzung zum „laufenden Lebensunterhalt“ oder „sächlichen Existenzminimum“ geklärt. Das Gutachten verweist diesbezüglich auf die grundlegende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den Anforderungen

zur verfassungsgemäßen Ausgestaltung der Regelsätze im Bereich des SGB II vom 9. Februar 2010 (1 BvL 1/09, Rn. 135), in dem die Unterscheidung zwischen „physischer Existenz“, „Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen“ und „Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben“ getroffen wird, die allesamt in einem Mindestumfang als notwendige Bedarfe im Sinne des Existenzminimums eingestuft werden.

Unter „physischer Existenz“ werden dabei explizit die Bereiche „Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit“ verstanden. Für die „Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen“ wurde vom Gesetzgeber der neue Begriff der „Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft“ installiert. Mit Einführung der Bildungs- und Teilhabepakets wurden zahlreiche Einzelpositionen der Bereiche „Freizeit, Unterhaltung, Kultur“ sowie „sonstige Waren“ aus dem Regelbedarf für Kinder herausgenommen. Diese werden seitdem zweckgebunden und ausschließlich auf Antrag gewährt. Eine Nutzung dieser Mittel für die den individuellen Bedürfnissen besser entsprechenden Aktivitäten (Wahlfreiheit über die Verwendung pauschal gewährter Leistungen) ist damit nur begrenzt oder gar nicht möglich. Im Falle eines fehlenden Angebots kann der Anspruch nicht realisiert werden.

Als mögliche Lösung schlägt das Gutachten eine Gesamtpauschale für ein Güterbündel der durchschnittlichen Aktivitäten von Kindern und Jugendlichen vor. Diese Gesamtpauschale soll jedoch nicht für bestimmte Einzelaktivitäten zweckgebunden sein, sondern frei verwendet werden können. Hierzu wäre eine umfassende, kontinuierliche Bedarfsanalyse notwendig, wie sie im Konzept für das Teilhabegeld der Bertelsmann-Stiftung vorgeschlagen wird. Mit einer solchen Gesamtpauschale wäre die Möglichkeit einer den individuellen Bedürfnissen entsprechenden Ausgestaltung der sozialen Teilhabe gegeben. Darüber hinaus gibt das Gutachten zu bedenken, dass eine solche Pauschalierung eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in verschiedenen Regionen voraussetzt. Bestehen auf Grund mangelnder Infrastruktur – insbesondere beim ÖPNV oder beim Datenverkehr – große regionale Unterschiede, fallen für Familien in unterversorgten Regionen zusätzliche Kosten an, die dann als Mehrbedarf zu berücksichtigen sind. Es bleibt die Frage offen, wie dies zu realisieren ist.

Mehrbedarfe und andere zusätzliche Bedarfe, wie Vorsorgeleistungen, Erstausrüstungen, sowie der Aufwand für über den allgemeinen Bedarf hinausgehende Familienaktivitäten, fallen individuell sehr unterschiedlich aus und sind somit nur bedingt pauschalierbar. Je größer aber eine Gruppe von in ähnlicher Weise betroffenen Personen ist (z.B. bei gesundheitsbedingten Mehrbedarfen, diätetischer Ernährung oder Erstausrüstung anlässlich der Geburt bzw. bei einem notwendigen Wohnungswechsel), desto leichter könnte die Kindergrundsicherung um entsprechende Mehrbedarfspauschalen ergänzt werden. Gleichwohl können individuelle Mehrbedarfe (außerhalb einer Kindergrundsicherung) nicht gänzlich ausgeschlossen werden, die zusätzlich zu gewähren wären.

Ähnliches dürfte für die Bereiche Bildung und frühkindliche Bildung/Kinderbetreuung gelten, die nicht trennscharf vom Begriff der „sozialer Teilhabe“ unterschieden werden können und teilweise darunter subsumiert werden. Hier wird bislang ein Großteil der Leistungen an Kinder als überwiegend kostenlose Sachleistung bereitgestellt (generell kostenfreier Schulbesuch, kostenfreier oder kostenreduzierter Besuch einer Kinderbetreuungseinrichtung für Sozialleistungsbezieherinnen und -bezieher). Aufwendungen wie Schulbeförderung, Klassenfahrten, persönlicher Schulbedarf oder gemeinsames Mittagessen lassen sich als Einzelleistungen gut pauschalisieren, da sie individuell wenig variieren und von der besuchten Einrichtung abhängen. Sie fallen nicht für alle Gruppen in gleicher Weise an, so dass eine Zuordnung zum allgemeinen Bedarf problematisch ist, können aber u. U. als gruppenspezifisch pauschalierte Mehrbedarfe berücksichtigt werden. Ausnahmen sind besondere Bedarfe bei Behinderungen und Lernbeeinträchtigungen sowie individuelle Lernförderung in spezifischen Situationen. Diese müssten über individuelle Mehr- oder Sonderbedarfe abgedeckt werden.

In diesem Zusammenhang ergeben sich laut Gutachten zusätzliche Probleme hinsichtlich der Lernmittelfreiheit und der Höhe von Kita-Gebühren, die durch Landesrecht oder kommunale Bestimmungen geregelt werden, ebenso wie weitere meist von den Kommunen bereitgestellte Vergünstigungen, die Kinder in Familien ohne Bezug von Grundsicherungsleistungen nicht beanspruchen können. Für viele Familien mit einem Einkommen oberhalb der Bedürftigkeitsgrenze fallen hier Kosten für Güter an, die bei der Regelbedarfsbemessung nicht berücksichtigt werden. Werden diese Realleistungen der Sicherung des existenznotwendigen Bedarfs zugeordnet,

sind für nicht in gleicher Weise begünstigte Kinder zur Bedarfsdeckung zusätzliche, bisher allein aus dem Elterneinkommen aufzubringende Geldmittel erforderlich, deren Höhe sich bei allen in die Länderhoheit fallenden Leistungen nicht beziffern lässt.

Gleichwohl kann der für solche Leistungen erforderliche monetäre Aufwand, den einzelne Kommunen für bestimmte Familien übernehmen, für eine sachgerechte Einschätzung des Bedarfs nicht unberücksichtigt bleiben. Das Gutachten macht deutlich, dass das Zusammenwirken von Geld- und Sachleistungen nur dann gelöst werden kann, wenn derartige Sachleistungen einheitlich geregelt und möglichst kostenfrei allen Kindern zur Verfügung gestellt werden.

Die angestrebte Einbeziehung der Wohnkosten in eine Kindergrundsicherung sieht das Gutachten kritisch, da angesichts der großen Variabilität der Mieten im Bundesgebiet eine Pauschalierung nahezu ausgeschlossen ist. Das Gutachten schlägt vor, den kindlichen Bedarf ersatzweise durch eine einheitliche, tendenziell niedrig bemessene Pauschale abzubilden. Die übersteigenden individuellen Kosten würde dem Bedarf aller übrigen Mitglieder der Haushaltsgemeinschaft zugewiesen, der aus deren Einkommen, gegebenenfalls ergänzt durch Wohngeld bzw. durch Grundsicherungsleistungen, aufzubringen wäre. Die ASMK-AG Kindergrundsicherung bewertet den Vorschlag der Einbeziehung einer niedrigen Wohnkostenpauschale in eine Kindergrundsicherung überwiegend als praktikabel und nachvollziehbar als praktikabel und nachvollziehbar, weist aber darauf hin, dass hinsichtlich der Zuweisung weitergehender Bedarfe an die übrigen Haushaltsmitglieder die Umsetzung auch praktischen Problemen begegnet.

Abschließend führt das Gutachten aus, dass bei der Modellierung einer Kindergrundsicherung vorab eine grundsätzliche Entscheidung auch dahingehend getroffen werden muss, welche Positionen überhaupt dem Bedarf des Kindes zuzurechnen sind und welche Kosten als Mehraufwand der Eltern einzuordnen sind. In diesem Zusammenhang spricht das Gutachten die höheren Kosten an, die bei Trennungsfamilien anfallen. Kinder haben unabhängig von der Lebenssituation der Eltern Anspruch auf Deckung ihrer Bedarfe. In Trennungsfamilien verursacht dies jedoch meist höhere Kosten, sofern ein regelmäßiger Kontakt des Kindes zu beiden Eltern aufrechterhalten wird und wenn sich beide Eltern an der Erziehung und Betreuung beteiligen. Erfordert der Kindesbedarf etwa die Bereithaltung zweier

Kinderzimmer nebst altersgemäßer Einrichtung, entstehen bei den Eltern entsprechende Mehrkosten, wie auch durch zusätzliche Fahrten beim Wechsel zwischen beiden Haushalten. Fraglich ist die Zuordnung dieser Kosten als „Mehrbedarf“ des Kindes oder als Mehraufwand der Eltern.

Bei den Wohnkosten schlägt das Gutachten – entsprechend den vorstehenden Überlegungen – vor, entweder den (beim Kind) pauschal berücksichtigten Wohnkostenanteil hälftig beiden Eltern zuzurechnen. Den beim jeweiligen Haushalt auftretenden Fehlbetrag müsste dieser aus eigenem Einkommen aufbringen. Alternativ regt das Gutachten eine Erhöhung des Grundsicherungsbedarfs um eine Pauschale für Trennungsfamilien an, um den in elterlichen Haushalten entstehenden Fehlbetrag zu mindern. Erhöhte Fahrtkosten des Kindes ließen sich im Nahbereich durch eine Pauschale erfassen. Bei weiter entfernt lebenden Elternteilen wäre dies dagegen nicht mehr möglich, so dass hier gegebenenfalls Mehrbedarfe (der Eltern oder des Kindes) geltend gemacht werden müssten.

Wie bereits erwähnt, erfordert die Ermittlung und Bemessung der einer Existenzsicherung zuzurechnenden Bedarfe von Kindern, die über eine Kindergrundsicherung (mindestens) gesichert werden sollen, im Vorfeld politische Setzungen, die sich auch auf die hieraus resultierenden rechtlichen Schnittstellen auswirken⁶.

2.1.2 Anforderungen an eine mögliche Ausgestaltung

Neben den notwendigen Festlegungen zur möglichen Höhe eines über eine Kindergrundsicherung abzusichernden (Mindest-)Bedarfs, zur Bedarfsermittlung sowie zum Umgang mit Sonder- und Mehrbedarfen geht das Gutachten auf weitere Gestaltungsmerkmale ein, die für die Ermittlung rechtlicher Schnittstellen relevant sind.

2.1.2.1 Rechtsnatur der Kindergrundsicherung

Die der Untersuchung zu Grunde liegenden Modelle einer Kindergrundsicherung⁷ aufgreifend spricht sich das Gutachten für einen eigenständigen Anspruch von Kindern auf die Leistung einer Kindergrundsicherung aus, einschließlich Sonder- oder

⁶ S. Abschnitt 2.2 – 2.2.2 dieses Berichts

⁷ S. Abschnitt 2. dieses Berichts

Mehrbedarfe, soweit sie als Teil der Kindergrundsicherung erbracht werden⁸. Dies bietet den Vorteil, dass eine Kindergrundsicherung unabhängig von familiärem Status und Lebenssituation der Eltern den Kindern unmittelbar als Einkommen zur Deckung des eigenen Lebensbedarfs zur Verfügung steht. Insbesondere den sich zunehmend verändernden Formen rechtlich begründeter Elternschaft und alternativer Lebensentwürfe/Familienformen wird damit Rechnung getragen. Der Anspruch bleibt von veränderten Lebenssituationen biologischer bzw. rechtlicher Eltern unabhängig.

In der Konsequenz ergibt sich einerseits eine Nachrangigkeit von Unterhaltsverpflichtungen gegenüber einer Kindergrundsicherung, ohne jedoch einen möglichen Unterhaltsanspruch grundsätzlich auszuschließen. Dies betrifft beispielsweise Unterhaltsverpflichtungen, die sich aus einem höheren Einkommen der Eltern ergeben, soweit der an der Lebensstellung der Eltern ermittelte Bedarf des Kindes entsprechend höher ausfällt. Außerdem bleiben Unterhaltspflichtige zur Deckung des Kindesbedarfs verpflichtet, wenn eine Kindergrundsicherung auf Grund einer Einkommensanrechnung⁹ nicht in voller Höhe zur Auszahlung kommt.

Andererseits macht das Gutachten darauf aufmerksam, dass eine Kindergrundsicherung, die - auch - eine unterhaltsersetzende Funktion übernimmt, eigenes Einkommen des Kindes nicht unberücksichtigt lassen kann. Dies betrifft sowohl eine mögliche Ausbildungsvergütung, als auch Erbschaften und Kapitalübertragungen, Einnahmen aus Vermietung, Verpachtung und Erwerbstätigkeit sowie Kapitalerträge.

In Anlehnung an geltende Regelungen zur Gewährung des Kindergeldes regt das Gutachten die Gewährung des Anspruchs auf eine Kindergrundsicherung bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres und im Falle fortgesetzter Schul- oder Berufsausbildung auch darüber hinaus an. Bei einer Leistungsgewährung etwa bis zum 25. Lebensjahr wegen Schul- oder Berufsausbildung ergeben sich im Einzelfall Schnittstellen mit Leistungen nach dem BAföG¹⁰.

⁸ Die Ausgestaltung der Kindergrundsicherung als eigenen Anspruch des Kindes deckt sich auch mit der Beschlusslage der Länder-AG.

⁹ S. Abschnitt 2.1.2.4 – 2.2.2 dieses Berichts

¹⁰ S. Abschnitt 2.2.2 bis dieses Berichts

2.1.2.2 Einfachheit

Ein elementarer Grundgedanke der Kindergrundsicherung ist die Bündelung verschiedener kindbezogener Leistungen unterschiedlicher Rechtsgebiete, um einerseits eine Vereinfachung im Verfahren und damit Bürokratieabbau, andererseits aber auch eine verbesserte Inanspruchnahme und eine möglichst umfassende Absicherung der Bedarfe von Kindern zu garantieren. Die hier diskutierten Kindergrundsicherungsmodelle gehen dabei von einem möglichst von einer Stelle auszahlenden Pauschalbetrag aus, der mit steigendem Einkommen der Eltern abgeschmolzen wird. Wie bereits beschrieben übernimmt eine in voller oder verminderter Höhe ausgezahlte Kindergrundsicherung Unterhaltersatzfunktion. Die hier angesprochene Einkommensanrechnung führt zu Schnittstellen insbesondere zum Steuer- und zum Sozialrecht.

Auf Probleme bei der Bemessung einer Pauschale wurde bereits hingewiesen¹¹. Nach dem sozialrechtlichen Individualisierungsgrundsatz sind Leistungen entsprechend der Besonderheit des Einzelfalles, insbesondere nach der Art des Bedarfs, den örtlichen Verhältnissen, den eigenen Kräften und Mitteln der Person oder des Haushalts zu erbringen. Insoweit sind einer Pauschalierung von (Sozial-)Leistungen Grenzen gesetzt. Eine Pauschale muss so bemessen sein, dass die von ihr erfassten Bedarfe im Regelfall abgedeckt werden.

Über großzügig bemessene Pauschalen können individuell unterschiedliche Bedarfspositionen leichter und umfassender ausgeglichen werden. Gleichzeitig können sie zu deutlichem Bürokratieabbau beitragen, verursachen aber erwartungsgemäß spürbar höhere Kosten bei der Kindergrundsicherung. Demgegenüber führt eine niedrige Pauschale gegebenenfalls zu einer Unterdeckung von Bedarfen und der Notwendigkeit, Mehr- und Sonderbedarfe über andere Systeme zu realisieren. Dies dämpft die Kosten, erfordert aber mehr Bürokratie, birgt die Gefahr einer unzureichenden Inanspruchnahme von Unterstützungsleistungen und erhöht die Gefahr einer verdeckten Kinderarmut.

¹¹ S. Abschnitt 2.1.1 dieses Berichts

2.1.2.3 Altersdifferenzierung

Das Gutachten benennt verschiedene statistische Quellen und Rechtsbereiche, bei denen mit dem Alter der Kinder die Konsumausgaben von Familien mit Kindern, Unterhaltsverpflichtungen und Regelsätze der Höhe nach ansteigen. Gleichzeitig stellen sie u.a. mit Hinweis auf existenznotwendige – hohe – Ausgaben für Kleinst- und Kleinkinder, die in den Folgejahren wegfallen, eine altersdifferenzierte Leistungsstaffelung zumindest hinsichtlich des existenznotwendigen Bedarfs in Frage.

Vor dem Hintergrund empirischer Erhebungen, die einen eher geringen monetären Unterschied altersspezifischer Gesamtbedarfe vermuten lassen, hält das Gutachten weitergehende Untersuchungen für zwingend. Nur auf Basis entsprechender Erhebungen könnten Entscheidungen darüber getroffen werden, ob, wie beim Kinderfreibetrag im Einkommensteuerrecht, auf eine Altersstaffelung verzichtet werden kann, eine einheitliche Altersstaffelung im Steuer-, Sozial- und Unterhaltsrecht sinnvoll und erforderlich ist oder für eine Kindergrundsicherung in Abgrenzung zum Unterhaltsrecht eine abweichende Regelung getroffen werden soll. Die Länder-AG hatte sich bereits 2019 mehrheitlich für eine Altersstaffelung ausgesprochen, da eine derartige Differenzierung eine sachgerechtere bzw. angemessenere Ausgestaltung der erforderlichen Höhe des Grundsicherungsbetrags erwarten lasse. Letztlich sei damit auch eine breitere politische Akzeptanz bei der Bemessung 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.

2.1.2.4 Einkommensanrechnung

Soll eine Kindergrundsicherung, wie in den von der Länder-AG verfolgten Modellen vorgesehen, einkommensabhängig gewährt werden, sind der Umfang der Anrechnung, die Einkommensquelle und die Bemessung des anzurechnenden Einkommens zu klären.

Mit einer Einkommensanrechnung wird eine Kindergrundsicherung zumindest partiell zu einer bedarfsabhängigen Leistung. Da es hier um den Bedarf des Kindes geht, ist auch Einkommen des Kindes zu berücksichtigen¹². Während die Anrechnung von

¹² S. 2.1.2.1 dieses Berichts

eigenem Einkommen des Kindes in der Regel unkritisch und in der Abwicklung als unproblematisch eingeschätzt wird, ist eine Einkommensanrechnung unterhaltspflichtiger Personen differenziert zu betrachten. Das Gutachten führen hierzu aus, dass die private Unterhaltspflicht als Rechtsgrundlage für die Einkommensanrechnung zur Folge hat, dass, wenn auch nachrangig, neben den Eltern auch die Großeltern eines Kindes zu berücksichtigen sind. Da hingegen im Sozialrecht die formal bestehende Unterhaltspflicht von Großeltern praktisch ohne Auswirkungen bleibt, stellt das Gutachten bei der Einkommensanrechnung allein auf die Eltern des jeweiligen Kindes ab.

Um dem Ziel einer Kindergrundsicherung gerecht zu werden, Kindern einen Anspruch auf ein ihre Bedarfe ganz oder teilweise deckendes Einkommen zuzusichern, soll dieses Einkommen bzw. eine Kindergrundsicherung unabhängig davon geleistet werden, ob die leiblichen Eltern zusammenleben, sich trennen oder bereits getrennt leben, ggf. mit neuen Partnerinnen oder Partnern. Insbesondere in Trennungsfamilien ergeben sich in Abhängigkeit von der jeweiligen Konstellation unterschiedliche Unterhaltsansprüche und -verpflichtungen. Gleichzeitig bestehen im Sozial- und Unterhaltsrecht zum Teil erhebliche Abweichungen hinsichtlich der Berücksichtigung von Partnereinkommen. Das Gutachten kommt zu dem Schluss, dass eine für alle Kinder einheitliche Regelung notwendig ist. Hierzu schlagen sie vor, das Einkommen eines jeden Elternteils in Anlehnung an das geltende Unterhaltsrecht von Anfang an getrennt voneinander und für sich allein zu betrachten. Die Höhe der Kindergrundsicherung wäre demnach unabhängig vom jeweiligen Betreuungsmodell der getrenntlebenden Eltern. Die ASMK-AG Kindergrundsicherung sieht in dem Vorschlag eine mögliche Stellschraube bestehende Unstimmigkeiten im Unterhalts- und Sozialrecht zu beseitigen.

2.2 Rechtliche Schnittstellen und Schnittstellenprobleme

Seitens des Bundesverfassungsgerichts wurden in Bezug auf familienpolitische Maßnahmen in der Vergangenheit Anforderungen festgelegt, an denen sich alle (Neuregelungen von) familienpolitischen Maßnahmen zu orientieren haben. Dies betrifft die zwingende Deckung des existenzminimalen Bedarfs von Kindern, gegebenenfalls auch durch die Gewährung von Sozialleistungen, sollte das Familieneinkommen hierzu nicht ausreichen. Gleichzeitig ist dieser existenzminimale

Bedarf von Kindern in Familien mit mittlerem oder höherem Einkommen steuerlich freizustellen. Die Realisierung dieser Anforderungen über die Gewährung von Sozialleistungen, Kindergeld und die Berücksichtigung von Kinderfreibeträgen (zur Freistellung des Existenzminimums) bei der Einkommensbesteuerung führt laut Gutachten jedoch zu unterschiedlichen Ergebnissen bei Familien mit geringem Einkommen (Geld- und/oder Realtransfers) im Vergleich zu Familien mit mittlerem oder hohem Einkommen (Geldleistung oder teilweise Steuerfreistellung des Einkommens). Zentraler Baustein der verschiedenen Modelle einer Kindergrundsicherung ist die Zusammenfassung bestehender familienpolitischer Maßnahmen und folglich der Vereinheitlichung zu einer Geldleistung. Im Mittelpunkt dieser nach dem jeweiligen Familieneinkommen abgestuften Leistung sollen die Kinder als Anspruchsberechtigte und die Deckung ihrer Bedarfe stehen.

2.2.1 Schnittstellen bei der Integration bestehender Leistungen in eine Kindergrundsicherung

Für die Ziele einer Kindergrundsicherung ¹³ sind insbesondere die Grundsicherungsleistungen für Kinder nach dem SGB II und dem SGB XII, die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets, der Kinderzuschlag und nicht zuletzt das Kindergeld zusammenzufassen. Intention ist die Gewährung einer Leistung, die die vorgenannten Leistungen möglichst vollständig ersetzt, so dass Schnittstellen zu einer Kindergrundsicherung weitestgehend beseitigt bzw. ausgeschlossen werden können.

2.2.1.1 Regelbedarfe von Kindern im SGB II und XII

Folgt man konsequent dem Ziel der Kindergrundsicherung, über die Deckung des existenznotwendigen Mindestbedarfs hinaus Kinder eigenständig, d.h. unabhängig und losgelöst von der Bedarfsdeckung der Eltern und anderer Haushaltsmitglieder abzusichern, Kinderarmut nicht nur zu vermeiden, sondern die Zukunftschancen von Kindern zu verbessern, so kann dies nicht erreicht werden, wenn sich eine Leistung lediglich an der untersten Grenze des verfassungsrechtlich Gebotenen orientiert. Das Gutachten stellt hierzu fest, dass die derzeit geltenden Regelbedarfe von Kindern im SGB II und XII gemeinsam mit den ergänzenden Leistungen des Bildungs- und

¹³ S. Abschnitt 1. dieses Berichts

Teilhabepaketes zwar den wesentlichen Bezugsrahmen für die Ermittlung der Leistung einer Kindergrundsicherung bilden. Gleichzeitig sprechen sie sich nachdrücklich für eine fundierte Ermittlung der relevanten Bedarfe von Kindern als Grundlage für eine entsprechende Leistungsbemessung aus¹⁴.

Das Gutachten hält eine Zusammenfassung grundlegender, allgemeiner Bedarfe zu einem pauschalen Basisbetrag einer Kindergrundsicherung für vorstellbar, wobei die hier nicht abgedeckten Mehr- und Sonderbedarfe, die nicht oder nur schwierig pauschaliert werden können, zusätzlich abgedeckt werden müssen.

Nach geltendem Recht ist ein Kind mit bedarfsdeckendem Einkommen nicht Mitglied der Bedarfsgemeinschaft des gemeinsamen Haushalts, so dass sein Einkommen nicht zur Deckung der Bedarfe anderer Haushaltsmitglieder herangezogen werden darf. Auch die Leistungen einer Kindergrundsicherung sollen rechtlich unabhängig von der Grundsicherung der Eltern und als Einkommen ausschließlich des Kindes gewährt werden, eine Berücksichtigung bei den Bedarfen anderer Haushaltsmitglieder soll ausgeschlossen bleiben.

Bedarfe, die in Zusammenhang mit Kindern entstehen, dem Kind aber nicht direkt zugeordnet werden, sollen weiterhin als Bedarfe der Eltern über SGB II und SGB XII abzudecken sein ¹⁵ . Nicht zuletzt deshalb sind Schnittstellen zwischen Grundsicherungsleistungen für die Bedarfsgemeinschaften, in denen Kinder leben, und einer Kindergrundsicherung unvermeidbar. Vor diesem Hintergrund weist das Gutachten darauf hin, dass eine umfassende Abstimmung materieller Regelungen beider Systeme unabdingbar ist, etwa im Hinblick auf die Definition gleichartiger Zusatzbedarfe sowie übereinstimmender Einkommensbegriffe für notwendige Einkommens- und Bedarfsprüfungen. Der im SGB II und SGB XII nahezu identische Einkommensbegriff ist möglichst inhaltsgleich für die Kindergrundsicherung zu übernehmen¹⁶.

¹⁴ S. Ausführungen zur Bedarfsermittlung, Sonder- und Mehrbedarfen, Pauschalierung unter 2.1.1

¹⁵ Hierbei kann es sich beispielsweise um Mehrbedarfe von Trennungsfamilien handeln oder aber um erhöhte Aufwendungen, etwa in den Bereichen Kommunikation und Mobilität, die bei Familien mit Kindern höher ausfallen (können) als bei Familien ohne Kinder.

¹⁶ S. Abschnitt 2.1.1 dieses Berichts

2.2.1.2 Kindergeld

Bei der Einbindung des Kindergeldes in eine Kindergrundsicherung sind laut Gutachten verschiedene Funktionen des Kindergeldes zu berücksichtigen. Entsprechend der einkommensteuerlichen Rechtsgrundlage des Kindergeldes ist bei der Besteuerung des Einkommens der Eltern das Existenzminimum über den Kinderfreibetrag steuerlich freizustellen. Die Auszahlung des Kindergeldes erfolgt faktisch als Vorauszahlung einer entsprechenden Steuererstattung im Rahmen der jährlichen Einkommensteuererklärung. Soweit das Kindergeld den Einkommensbetrag, der steuerlich freigestellt werden soll, übersteigt, übernimmt das Kindergeld zusätzlich die Funktion einer Familienförderung. Schließlich stellt die Gewährung von Kindergeld für Familien mit niedrigem Einkommen faktisch eine Sozialleistung dar, die im Falle des Grundsicherungsbezugs auf diesen angerechnet wird. Beim Übergang des Kindergeldes in eine Kindergrundsicherung müssen diese Funktionen übernommen bzw. abgedeckt werden, damit eine Kindergrundsicherung beim Einkommen der Eltern oder anderer Angehöriger der Bedarfsgemeinschaft nicht weiter berücksichtigt wird.

Die Modelle des Bündnis Kindergrundsicherung und der Bertelsmann-Stiftung sehen übereinstimmend vor, die Leistung einer bedarfsdeckenden Kindergrundsicherung unmittelbar an das Kind zu erbringen, ohne Verrechnung mit weiteren, parallel zu gewährenden Leistungen. Während beim Bündnis Kindergrundsicherung hierfür der geltende einkommenssteuerliche Kinderfreibetrag als Orientierungsgröße herangezogen wird, geht die Bertelsmann-Stiftung in ihrem Teilhabegeldmodell von einem Betrag in einer vergleichbaren Größenordnung aus, ohne eine Leistungshöhe konkret zu beziffern.

Den Beitrag einer Kindergrundsicherung zur Familienförderung gestalten die beiden Modelle dagegen ganz unterschiedlich aus¹⁷. Das Bündnis Kindergrundsicherung sieht ein Abschmelzen des bedarfsdeckenden (Höchst-)Betrags der Kindergrundsicherung mit dem Grenzsteuersatz des Einkommensteuertarifs bis zu einem Mindestbetrag vor, der in etwa der maximalen Entlastung durch die derzeitigen Kinderfreibeträge entspricht. Der Förderanteil des bisherigen Kindergeldes wird im

¹⁷ S. auch Bericht der Länder-AG zur ASMK 2019
(<https://www.ms.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/wege-zu-einer-kindergrundsicherung-172307.html>)

Ergebnis für mittlere und höhere Einkommen deutlich erhöht. Durch die einkommensabhängige Kindergrundsicherungsleistung werden Kindergeld und Kinderfreibeträge in vollem Umfang überlagert und sollen entfallen. Für die Kinderfreibeträge gilt dies mit der Einschränkung, dass diese als Kontrollgröße für die sachgerechte Ausgestaltung finanzieller Maßnahmen zur Familienförderung dennoch weiterzuführen sind¹⁸.

Da das Teilhabegeldmodell seinen Schwerpunkt auf die Deckung des sozialrechtlichen Bedarfs von Kindern aus einkommensschwachen Haushalten legt, ist ein Abschmelzen der neuen Leistung mit zunehmendem Einkommen vorgesehen. Die Transferenzugsrate ist im Modell nicht fixiert, soll aber letztlich zur vollständigen Abschmelzung der Leistung führen. Die Gestaltung des Abschmelztarifs erfolgt in Abhängigkeit vom gewünschten Umfang der Familienförderung, den Kosten des Modells und der möglichen Anreizwirkung zur Aufnahme einer Beschäftigung durch die Eltern. Die Beibehaltung der Kinderfreibeträge ist aus steuersystematischen und verfassungsrechtlichen Gründen notwendig. Den negativen Auswirkungen, die ein vollständiges Abschmelzen insbesondere für mittlere Einkommen bedeuten würde, kann durch die Gewährung eines Sockelbetrags etwa in Höhe des bisherigen Kindergeldes begegnet werden, wobei die Auszahlung auch weiterhin mit steuermindernden Effekten der Kinderfreibeträge verrechnet werden müsste. Grundsätzlich führt das Teilhabegeldmodell zu einer Parallelität von Kindergrundsicherung und Kinderfreibeträgen. Das Kindergeld soll aber vielmehr (als Mindestbetrag) im Teilhabegeld aufgehen, nicht zuletzt auch zur Vermeidung neuer Schnittstellen(-probleme).

2.2.1.3 Kinderzuschlag, Bildungs- und Teilhabepaket

Mit konkretem Bezug auf den Kinderzuschlag und das Bildungs- und Teilhabepaket macht das Gutachten deutlich, dass gerade bei der Ergänzung bestehender Unterstützungsleistungen durch zusätzliche vorgelagerte Leistungen Schnittstellenprobleme entstehen können. Dies betraf beim Kinderzuschlag bis zu einer Anfang 2020 in Kraft getretenen Rechtsänderung den Abschmelzmechanismus in Abhängigkeit vom elterlichen Einkommen, der zu einem sofortigen Wegfall des gesamten Anspruchs bei Erreichen einer bestimmten Einkommenshöhe führte. Damit

¹⁸ S. Abschnitt 2.2.2 dieses Berichts

verbunden waren auch anreizmindernde Effekte im Hinblick auf die Erzielung eines zusätzlichen bzw. höheren elterlichen Einkommens. Gleichzeitig führt eine unzureichende Berücksichtigung des ungedeckten Kindesbedarfs bei der Ermittlung der Höhe des Kinderzuschlags zu einem aufwändigen und wenig transparenten Verfahren und einer Günstigerprüfung im Zusammenspiel von Kindergeld, Kinderzuschlag und Wohngeldansprüchen. Leistungen des Bildungs- und Teilhabepaket decken einen Teil des – zuvor im Regelsatz für Kinder enthaltenen – Existenzminimums, nunmehr aber nur noch über eine aufwendige Beantragung von Einzelleistungen. Eltern, die keine Grundsicherungsleistungen beziehen, gleichwohl aber über einen Wohngeldanspruch verfügen, können weiterhin das Bildungs- und Teilhabepaket in Anspruch nehmen. Dies hat zur Folge, dass bei Wegfall des Grundsicherungsbezugs nicht auch automatisch alle Ansprüche auf das Bildungs- und Teilhabepaket entfallen. Endet aber auch der Wohngeldanspruch, endet ebenfalls umgehend der Anspruch auf Bildungs- und Teilhabeleistungen; die Sicherung des kindlichen Existenzminimums ist zumindest in dem Einkommensbereich knapp oberhalb des Wohngeldanspruchs nicht gewährleistet. Das Gutachten spricht sich daher dafür aus, eine Kindergrundsicherung in ihrer Höhe so auszugestalten, dass sowohl der Kinderzuschlag als auch die – pauschlierungsfähigen - Leistungen des Bildungs- und Teilhabepaktes in ihren vollständig überlagert und damit ersetzt werden. Welche Leistungen des Bildungs- und Teilhabepaktes pauschalierungsfähig sind und an Hand welcher Kriterien diese Pauschalierung stattfinden soll, bedarf noch der Klärung.

Als weiteren Grund für einen, wie in den Modellen der Kindergrundsicherung vorgesehen, nicht zu starken Abschmelzungsmechanismus führt das Gutachten Sachleistungen an, die derzeit nur bei Vorliegen von Bedürftigkeit kostenfrei zur Verfügung gestellt werden. Ein Überschreiten der Bedürftigkeitsgrenzen führt zu sofortigem Verlust des Anspruchs, gleichzeitig bleiben diese Sachleistungen, die dem sozialrechtlich relevanten Mindestbedarf hinzuzurechnen sind, bei der Bemessung des Regelbedarfs unter Umständen aber unberücksichtigt. Problematisch in diesem Zusammenhang sind die in einzelnen Bundesländern und / oder Kommunen unterschiedliche Regelungen, welche - zum Teil existenznotwendigen Bedarfe – als kostenfreie Sachleistung zur Verfügung gestellt werden (z.B. Lehrmittel, Fahrkosten, Eintrittsgelder in Kultur-, Bildungs- oder Sporteinrichtungen).

Rechtliche Hindernisse stehen der Integration beider Leistungen in eine Kindergrundsicherung nicht entgegen, vielmehr werden gerade hier vom Gutachten erhebliche Chancen für eine vereinfachte Antragstellung, höhere Transparenz und den Abbau von Bürokratie gesehen.

2.2.2 Weitere Schnittstellen nach der Integration bestehender Leistungen in eine Kindergrundsicherung

Führt im Idealfall die Integration bestehender Leistungen in eine Kindergrundsicherung zum Wegfall bisheriger Schnittstellen, ist gleichwohl ein Fortbestehen von Schnittstellen nicht völlig vermeidbar, teilweise ergeben sich mit Einführung einer Kindergrundsicherung auch neue Berührungspunkte und Wechselwirkungen.

2.2.2.1 Grundsicherung von Eltern nach SGB II und SGB XII

Verfügen Familien oder Bedarfsgemeinschaften, in denen ein Kind lebt, nach Einführung einer Kindergrundsicherung (darüber hinaus) über kein bedarfsdeckendes Einkommen, beziehen die weiteren Haushaltsmitglieder parallel zur Kindergrundsicherung, die ausschließlich und klar abgegrenzt alle kindspezifischen Bedarfe abdeckt, Grundsicherung nach dem SGB II oder SGB XII. Insoweit sind Kinder nicht mehr Teil der Bedarfsgemeinschaft. In Familienhaushalten wie auch bei Trennungsfamilien muss sichergestellt sein, dass eine Kindergrundsicherung als Einkommen des Kindes diesem auch tatsächlich zur Verfügung steht.

Hierfür ist eine Anrechnung einer Kindergrundsicherung auf die Bedarfe anderer Haushaltsmitglieder auszuschließen. Nach geltender Rechtslage kann es bei getrenntlebenden Eltern, bei denen der nicht hauptbetreuende Elternteil barunterhaltspflichtig ist, zur Anrechnung des Kindergeldes auf den Grundsicherungsanspruch des hauptbetreuenden Elternteils kommen. Bei der Gestaltung der Schnittstelle zwischen Kindergrundsicherung und Unterhaltsrecht plädiert das Gutachten dafür, vergleichbare Konstellationen zu vermeiden. Denn bei Trennungsfamilien stellt sich bei der einkommensabhängig ausgestalteten Kindergrundsicherung hinsichtlich der Bemessung der Leistung regelmäßig die Frage, welches Einkommen dafür maßgeblich sein soll (das des unterhaltspflichtigen Elternteils, das des betreuenden Elternteils oder des Einkommens des Haushalts, in dem das Kind lebt). Angesichts einer Vielzahl möglicher Umgangsregelungen und

Vereinbarungen zur Betreuung des Kindes lässt sich diese Frage nicht immer eindeutig beantworten.

Des Weiteren weist das Gutachten darauf hin, dass für den Fall der Einbeziehung schwierig zu pauschalierender Bedarfe (wie z.B. Wohnkosten¹⁹, individuelle Mehr- und Sonderbedarfe) über eine niedrige Pauschale in die Kindergrundsicherung eine mögliche Bedarfslücke als Bedarf der Eltern anerkannt werden muss (Schnittstelle zum SGB II und SGB XII).

Eine weitere Schnittstelle zur Grundsicherung nach dem SGB II und SGB XII sind Mehrkosten, die Eltern wegen eines Kindes entstehen. Dies betrifft insbesondere zusätzliche Aufwendungen in Trennungsfamilien bei der Wahrung des Umgangsrechts (kindgerechte Unterbringung in zwei Haushalten, Mobilitäts- bzw. Verkehrskosten, Kommunikation, etc.). Werden diese Aufwendungen bislang als Mehrbedarfe sowohl bei Alleinerziehenden als auch beim umgangsberechtigten Elternteil berücksichtigt, ist zumindest für einen Großteil dieser Mehrkosten laut Gutachten eine Zuordnung zu den Bedarfen des Kindes denkbar und schlüssig, wenn auch mit erheblichem bürokratischen Mehraufwand.

Die Ermittlung und Deckung sozialrechtlicher Bedarfe der weiteren Mitglieder einer Familie oder Bedarfsgemeinschaft erfolgt losgelöst von der Gewährung einer Kindergrundsicherung. Wird eine Kindergrundsicherung einkommensabhängig ausgestaltet und in der Folge in reduziertem Umfang geleistet, hält das Gutachten eine Abstimmung des Einkommensbegriffs, der bei der Berechnung der Kindergrundsicherung verwendet wird, mit dem des SGB II und SGB XII für zwingend erforderlich, um Belastungen oder Begünstigungen, die sich bei unterschiedlich ermittelten verfügbaren Einkommen ergeben könnten, zu vermeiden²⁰.

2.2.2.2 Einkommensteuerliche Kinderfreibeträge

Bevor auf die Berücksichtigung einkommensteuerlicher Kinderfreibeträge in den beiden Modellen einer Kindergrundsicherung eingegangen wird, nimmt das Gutachten eine ausführliche Betrachtung der Herleitung der verschiedenen Kinderfreibeträge

¹⁹ S. Abschnitt 2.2.2.6 dieses Berichts

²⁰ S. Abschnitt 2.1.2.4 dieses Berichts

sowie ihrer Bezüge zum sozialrechtlichen und zum sächlichen (steuerrechtlichen) Existenzminimum vor.

Der im Sozialhilferecht anerkannte Mindestbedarf ist Maßstab für das einkommensteuerliche Existenzminimum. Dieses darf nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht geringer sein als das sozialhilferechtlich definierte Existenzminimum und ist für alle Steuerpflichtigen in voller Höhe von der Einkommensteuer freizustellen. Das einkommensteuerliche Existenzminimum für Kinder setzt sich zusammen aus dem sächlichen Existenzminimum (Regelsätze nach dem SGB XII, typische Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets ohne Sonder- und Mehrbedarfe, Kosten der Unterkunft und Heizung) sowie dem Bedarf für Betreuung und Erziehung oder Ausbildung (BEA). Die hieraus abgeleiteten einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge haben neben der Freistellung steuerpflichtigen Einkommens auch die Funktion einer Kontrollgröße für die sachgerechte Ausgestaltung finanzieller Maßnahmen zur Familienförderung; sie werden hierfür sowie für die Besteuerung von Eltern, deren Kinder wegen eines dauerhaften Aufenthalts im Ausland keinen Anspruch auf eine Kindergrundsicherung haben würden, auch zukünftig fortgeschrieben werden (müssen). Gleichzeitig können die einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge als Orientierungswert für den Höchstbetrag einer Kindergrundsicherung herangezogen werden.

Das Gutachten macht auf Zuordnungsschwierigkeiten der einzelnen Komponenten des Freibetrags für Betreuung und Erziehung oder Ausbildung zu den Bedarfen von Eltern und Kindern aufmerksam und bemängelt die fehlende Grundlage für eine sachgerechte Ermittlung seiner Höhe. So ist etwa fraglich, inwieweit heute ein nichtmonetärer Betreuungs- und Erziehungsbedarf noch als einkommensteuerrechtlicher Freibetrag berücksichtigt werden soll, wenn gleichzeitig ein Elterngeld eingeführt wurde und eine zumeist kostenfreien Kinderbetreuungsstruktur fortlaufend ausgebaut wird. In diesem Zusammenhang befürwortet das Gutachten, für die Neubemessung des sozialrechtlichen Mindestbedarfs die einkommensteuerlichen Freibeträge konzeptionell so zu gestalten, dass die gegenseitige Bezugnahme nachvollziehbar und Bedarfe übereinstimmend erfasst werden.

2.2.2.3 Teilhabegeldmodell der Bertelsmann-Stiftung:

Die nach geltender Rechtslage über die Kombination von Kindergeld und einkommensteuerlichen Kinderfreibeträgen umgesetzte steuerliche Freistellung des Existenzminimums von Kindern wird im Teilhabegeldmodell der Bertelsmann-Stiftung aufgelöst. Die Kinderfreibeträge sollen neben der Kindergrundsicherung als separates Instrument erhalten bleiben. Werden die Freibeträge hierfür ausreichend hoch angesetzt, bewertet das Gutachten dieses Vorgehen für rechtlich unbedenklich. Die dem sozialrechtlichen wie dem steuerrechtlichen Existenzminimum zu Grunde liegenden Definitionen werden soweit abgeglichen, dass in der Folge eine Kindergrundsicherung einkommensabhängig ausgestaltet werden kann, losgelöst von der Einkommensbesteuerung. Freibeträge, die sich momentan in Form des Kindergeldes als Vorschuss auf eine spätere Steuererstattung unmittelbar auf die Finanzsituation von Familienhaushalten auswirken, können über ein entsprechendes Lohnsteuermerkmal ebenfalls direkt berücksichtigt werden. Insoweit sieht das Gutachten keine rechtlichen Schnittstellen zwischen den einkommensteuerlichen Kinderfreibeträgen und einer Kindergrundsicherung.

Soll im Teilhabegeldmodell gegebenenfalls die Kindergrundsicherung nicht vollständig, sondern nur bis zu einem Sockelbetrag abgeschmolzen werden, schätzt das Gutachten auch dies als unproblematisch ein. Die Wirkungen aus Sockelbetrag und Kinderfreibeträgen kann bei sehr hohen Einkommen auf den Sockelbetrag begrenzt werden, indem das bisherige Modell beibehalten wird (Verrechnung von Sockelbetrag und einkommensteuerlichem Freibetrag). Es würden sich keine neuen Schnittstellen gegenüber der geltenden Rechtslage ergeben, Unterschiede entstünden nur durch die Einführung eines Anspruchs des Kindes auf eine Kindergrundsicherung, wo die Eltern Kindergeld vorher bezogen haben.

2.2.2.4 Modell des Bündnis Kindergrundsicherung:

Zentrales Element im Bündnis-Modell ist die Orientierung des Höchstbetrags einer Kindergrundsicherung an den einkommensteuerlichen Kinderfreibeträgen (für 2020: 651 Euro im Monat). Gleichzeitig unterliegt die Kindergrundsicherung der Einkommensbesteuerung bei den Eltern, so dass sich die Kindergrundsicherung mit steigendem Einkommen der Eltern bis auf Höhe eines mindestens zu leistenden Sockelbetrags reduziert. Der Sockelbetrag ist deutlich höher angesetzt als das heutige

Kindergeld und entspricht für alle Kinder mindestens dem maximalen Entlastungsbetrag der einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge (für 2020: 309 Euro im Monat).

Das Gutachten sieht hier eine verfassungsgemäße Besteuerung der Eltern entsprechend der jeweiligen Leistungsfähigkeit und Unterhaltspflicht, erhebt aber systematische Bedenken. Soll eine Kindergrundsicherung als eigenständige Leistung des Kindes ausgestaltet werden, widerspricht dies einer Berücksichtigung der Kindergrundsicherung als einkommensteuerpflichtiges Einkommen bei den Eltern. Wie sich beispielsweise beim BAföG zeigt, kann eine Leistung als Einkommen des Kindes in Abhängigkeit von der Höhe des elterlichen Einkommens gewährt werden. Das Gutachten weist darauf hin, dass die bereits beim Kindergeld erfolgte Verknüpfung von Steuer- und Sozialrecht stets mit Hinweis auf fehlende Transparenz und rechtliche Verwerfungen kritisiert wurde und folglich nicht bei Einführung einer Kindergrundsicherung übernommen werden sollte.

Darüber hinaus stellt das Gutachten fest, dass sich durch die „Quasi“-Steuerpflicht der Kindergrundsicherung ein deutlich höherer Mindestbetrag ergeben würde, als im Modell vorgesehen. Dies ergibt sich daraus, dass derzeit durch die Kinderfreibeträge die Steuerpflicht gemindert wird, während dagegen im Modell die Kindergrundsicherung in Höhe des Kinderfreibetrags geleistet werden soll, die nicht besteuert werden muss. Die im Modell vorgesehene Alternative, die den Sockelbetrag auf den derzeit maximalen Entlastungsbetrag der einkommensteuerlichen Kinderfreibeträgen begrenzen soll, würde dagegen zu einer Reduzierung des Höchstbetrags führen.

Im Ergebnis fällt das sozialrechtliche Existenzminimum geringer aus als das steuerrechtliche Existenzminimum, was jedoch weniger den tatsächlichen Bedarfen als vielmehr steuerrechtlichen Notwendigkeiten und dem Spitzensteuersatz geschuldet ist. Hier sieht das Gutachten einen Zielkonflikt bei der Festlegung des Höchstbetrags der Kindergrundsicherung zwischen einkommensschwachen Haushalten und Haushalten mit höheren Einkommen, anschließend an die Diskussion, ob eine Kindergrundsicherung mit der Schwerpunkt- bzw. Zielsetzung der

Grundsicherung insbesondere für Kinder einkommensschwacher Haushalte ausgestaltet werden soll oder als möglichst einheitliche Leistung für alle Kinder²¹.

Ebenfalls kritisch bewertet das Gutachten, dass bei der Einkommensbesteuerung die einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge nicht mehr berücksichtigt werden sollen. Sobald oberhalb des einkommensteuerlichen Grundfreibetrags die Besteuerung einsetzt, wird die Kindergrundsicherung, mit der im Prinzip das steuerfreie Existenzminimum des Kindes abgedeckt werden soll, steuerpflichtig. Die im Modell hierfür vorgesehene alternative Anwendung einer Freigrenze anstelle der bisherigen Kinderfreibeträge würde jedoch bei Überschreiten der Steuerfreigrenze eine Abbruchkante beim verfügbaren Einkommen produzieren, die wiederum nur durch Einführung einer entsprechenden Übergangszone ausgeschlossen werden könnte. Oberhalb dieser Übergangszone ergäbe sich eine höhere progressive Besteuerung für Familien als für Haushalte ohne Kinder.

Bei Umsetzung des Modells des Bündnis Kindergrundsicherung spricht sich das Gutachten in Bezug auf die Festsetzung des Höchstbetrags sowie auf den einkommensbezogenen Verlauf für eine offener gestaltete Umsetzung aus. Eine Überlagerung einkommensteuerlicher Kinderfreibeträge und ihre faktische Ersetzung (durch eine Kindergrundsicherung) halten sie ebenso für denkbar, wie die Beibehaltung der Kinderfreibeträge als separates Instrument (s. Ausführungen zum Teilhabegeldmodell). Auch kann der Anspruch des Kindes auf eine Kindergrundsicherung an die Stelle des Kinderfreibetrages treten, so dass die Eltern von ihrer Unterhaltungspflicht in Höhe des Existenzminimums entlastet werden und auf einen Freibetrag bei der Besteuerung ihres Einkommens verzichten werden kann.

2.2.2.5 Entlastungsbetrag für Alleinerziehende nach EStG

Über die einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge hinaus können Alleinerziehende einen Entlastungsbetrag für Alleinerziehende steuerlich geltend machen, der die höheren Aufwendungen der Alleinerziehenden im Vergleich zu einem Familienhaushalt berücksichtigt, die nicht gleichzeitig durch einen weiteren Grundfreibetrag für den zweiten Elternteil steuerfrei gestellt werden. Da sich dieser Entlastungsbetrag für Alleinerziehende nicht an den Bedarfen eines Kindes orientiert,

²¹ S. Abschnitt 2.1 dieses Berichts

bewertet das Gutachten seine fortgesetzte Anwendung, parallel zu einer Kindergrundsicherung, als unproblematisch.

Unabhängig von der Entscheidung über die Einführung einer Kindergrundsicherung weist es jedoch darauf hin, dass der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende nach derzeitiger Rechtslage nur von einem Elternteil geltend gemacht werden kann. Die Ausgestaltung des jeweiligen Betreuungsmodells bleibt hierbei unberücksichtigt. Die einschlägigen Vorschriften werden vom Gutachten als nicht praktikabel angesehen, um den besonderen Lebensverhältnissen von Trennungsfamilien gerecht zu werden, so dass nicht zuletzt angesichts der Zunahme getrenntlebender Eltern mit einer Vielzahl unterschiedlich abgestufter Wechselmodelle die angemessene steuerliche Berücksichtigung überprüft werden sollte. Darüber hinaus ist die Zuordnung der zusätzlichen Aufwendungen in Trennungsfamilien als Bedarf eines der beiden Elternteile oder des Kindes fraglich und könnte bei einer zukünftigen Bedarfsermittlung²² gegebenenfalls in die Überlegungen einbezogen werden. Die AG Kindergrundsicherung befürwortet die Überlegung, die Zuordnung der zusätzlichen Aufwendungen in Trennungsfamilien in eine sachgerechte Bedarfsermittlung einzubeziehen.

2.2.2.6 Wohnkosten von Kindern nach SGB II, SGB XII und Wohngeldgesetz

Grundsätzlich ist der Wohnbedarf als existenzieller Mindestbedarf eines Kindes in eine Kindergrundsicherung einzubeziehen. Da die jeweiligen Wohnkosten maßgeblich von den regionalen Gegebenheiten und der Haushaltszusammensetzung abhängig sind, hält das Gutachten eine vollständige Deckung der anteiligen Wohnkosten eines Kindes über eine Kindergrundsicherung zwar für möglich, gleichwohl aber für äußerst verwaltungsaufwändig. Eine pauschalierte Berücksichtigung der Wohnkosten entspräche den Anforderungen der einfachen Ausgestaltung einer Kindergrundsicherung, bildet aber nicht immer den notwendigen Bedarf ab. Folglich spricht vieles für die Berücksichtigung anteiliger Wohnkosten über eine niedrige, den Bedarf des Kindes in den meisten Fällen nicht vollständig deckende Pauschale. Die tatsächlichen Wohnkosten oberhalb dieser Pauschale sind dann von den weiteren Haushaltsmitgliedern aufzubringen, deren Wohnbedarf sich entsprechend erhöht. Hier stellt das Gutachten weiteren Abstimmungsbedarf zwischen einer

²² S. Abschnitt 2.1.1 dieses Berichts

Kindergrundsicherung und den Regelungen zur Deckung von Wohnkosten im SGB II/SGB XII sowie im Wohngeldgesetz fest, da durch die Erhöhung des Wohnbedarfs weiterer Haushaltsmitglieder deren Schwelle zur Hilfebedürftigkeit sinkt. Eine Beibehaltung geltender Regelungen würde in der Folge zu einem Anstieg der Haushalte im Grundsicherungsbezug führen, soweit die Wohnbedarfe von Kindern über eine Kindergrundsicherung auf Grund der niedrig angesetzten Wohnkostenpauschale nicht abgedeckt würden.

Während im Sozialrecht Wohnkostenanteile einzelner Haushaltsmitglieder überwiegend als pro-Kopf-Anteile der insgesamt anfallenden Wohnkosten ermittelt werden, stellen Steuer- und Unterhaltsrecht auf die jeweiligen Mehrkosten eines Haushalts (die beispielsweise durch ein weiteres Kind entstehen) ab. Mit der Berücksichtigung einer niedrig angesetzten Wohnkostenpauschale bei der Kindergrundsicherung können laut Gutachten auch im Sozialrecht eine realitätsgerechtere Aufteilung der Wohnkosten erreicht und mögliche Unterdeckungen der Gesamtwohnkosten in Folge von Schnittstellenproblemen zwischen verschiedenen Rechtsbereichen und Gesetzen vermieden werden.

Im Modell des Bündnis Kindergrundsicherung ist die Berücksichtigung der Wohnkostenanteile des Kindes in dem zugrundeliegenden einkommensteuerlichen Freibetrag grundsätzlich enthalten und relativ niedrig bemessen. Das Teilhabegeldmodell lässt den Wohnkostenanteil des Kindes dagegen unberücksichtigt und ordnet die entsprechenden Aufwendungen dem jeweiligen Haushaltskontext bzw. der jeweiligen Bedarfsgemeinschaft zu. Auch wenn die Modelle des Bündnis Kindergrundsicherung und der Bertelsmann-Stiftung die Wohnkostenanteile von Kindern gänzlich unterschiedlich behandeln, sieht das Gutachten in beiden Gestaltungen keine (Schnittstellen-)Probleme im Hinblick auf die sozialrechtlichen Regelungen in SGB II und SGB XII.

Verfügen Eltern über ein bedarfsdeckendes Einkommen und haben daher keinen Anspruch auf Leistungen nach SGB II oder XII (einschließlich Wohnkosten), ist aber gleichzeitig ihr Einkommen so niedrig, dass sie unter Einbeziehung ihrer kindbezogenen Aufwendungen bedürftig werden könnten, kann Anspruch auf Wohngeld bestehen. Die Höhe des Wohngeldes bemisst sich - in pauschalierter Form - u.a. nach der Größe des Haushalts, dem Haushaltseinkommen, der tatsächlichen

Miete sowie der örtlichen Mietstufe. Es fällt entsprechend der örtlichen Gegebenheiten unterschiedlich hoch aus. Da das Wohngeld nicht exakt die tatsächlichen Wohnkosten deckt und auch der bei der Wohngeldberechnung verwendete Einkommensbegriff nicht deckungsgleich ist mit dem der Grundsicherungsleistungen, kann es zu Einkommenssprüngen kommen, wenn durch eine Einkommensveränderung ein Haushalt aus dem Grundsicherungsbezug herauswächst, aber ihm ein Wohngeldanspruch zusteht. Das Gutachten hält vor diesem Hintergrund rechtliche Abstimmungen (zwischen SGB II, SGB XII und Wohngeldgesetz) für zwingend erforderlich.

Beinhaltet eine Kindergrundsicherung eine ausreichend hohe Wohnkostenpauschale und wird sie bei der Einkommensanrechnung nicht unter einen bestimmten Betrag abgesenkt, unterstellt das Gutachten eine ausreichende Deckung des Wohnkostenanteils des Kindes, so dass die vorgenannten Einkommenssprünge weitestgehend vermieden werden können.

Für die Berücksichtigung der Leistungen einer Kindergrundsicherung bei der Ermittlung von Wohngeldansprüchen hält das Gutachten diesbezügliche Anpassungen im Wohngeldgesetz für erforderlich.

Soll eine Kindergrundsicherung dagegen mit steigendem Einkommen vollständig abgeschmolzen werden, sind Einkommensbereiche, in denen Wohngeldansprüche für weitere Haushaltsmitglieder bestehen (können), beim Abschmelzprozess soweit zu berücksichtigen, dass die Leistungen der Kindergrundsicherung einen möglichen Leistungswegfall an anderer Stelle kompensieren.

2.2.2.7 BAföG, Berufsausbildungshilfe für Auszubildende nach SGB III

Mit dem BAföG werden spezifische Bedarfe von Schülern weiterführender Schulen und Studierenden gedeckt, die in den Regelbedarfen sowie in den Mehr- und Zusatzbedarfen zur Bemessung einer Kindergrundsicherung nicht enthalten sind. Insoweit können BAföG-Leistungen ergänzend zur Kindergrundsicherung in Anspruch genommen werden, wobei die Kindergrundsicherung als Einkommen des Jugendlichen/jungen Erwachsenen ebenso bei der Höhe zu berücksichtigen ist, wie das Einkommen der Eltern. Das Gutachten sieht für die notwendige gegenseitige Abstimmung der beiden Leistungssysteme BAföG und Kindergrundsicherung keine

rechtlichen Hindernisse. Zu regeln sind insbesondere die Fälle, in denen - etwa aus Altersgründen - ein Anspruch auf Kindergrundsicherung nicht mehr besteht, gleichwohl aber BAföG-Leistungen bezogen werden können. Hier sind Besser- oder Schlechterstellung gegenüber denjenigen zu vermeiden, die BAföG-Leistungen als Ergänzung einer Kindergrundsicherung erhalten.

Analog zu den Ausführungen zum BAföG ist mit der Berufsausbildungshilfe gemäß SGB III zu verfahren.

2.2.2.8 Unterhalt und Unterhaltsvorschuss

Mit Einführung einer Kindergrundsicherung geht eine Änderung des Unterhaltsbedarfs von Kindern einher, der sich, soweit noch kein eigenes Einkommen von wirtschaftlicher Bedeutung bezogen wird, grundsätzlich an der Lebensstellung der Eltern bemisst und klassischer Weise auf der Grundlage des Haushaltseinkommens abgedeckt wird. Erhöht sich dieses Haushaltseinkommen durch eine neu hinzukommende Kindergrundsicherung ganz im Sinne der hiermit verfolgten Zielsetzung insbesondere in Bezug auf einkommensschwache Haushalte, bleiben die Unterhaltsbedarfe von Kindern hiervon nicht unberührt.

Die hier diskutierten Modelle einer Kindergrundsicherung sehen die Deckung des laufenden Lebensunterhalts durch eine unmittelbar an das Kind adressierte Zahlung vor. Die individuelle Bedürftigkeit reduziert sich folglich um die Höhe der gezahlten Kindergrundsicherung. Ein möglicher Unterhaltsanspruch ist auf eine Bedarfslücke begrenzt, die sich aus einer dem (höheren) Einkommen des Unterhaltspflichtigen entsprechenden Lebensstellung und / oder sonstigen Sonder- und Mehrbedarfen ergibt. Inwieweit eine solche Bedarfslücke überhaupt entstehen kann, ist von der Ausgestaltung (der Höhe) der Kindergrundsicherung abhängig.

Der Bezug von Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II oder SGB XII wird aktuell gegenüber einkommensschwachen Haushalten zunächst durch die Gewährung vorrangiger Sozialleistungen wie Kindergeld, Kinderzuschlag und Wohngeld vermieden. In Trennungsfamilien erhält überwiegend der Elternteil, in dessen Haushalt ein Kind lebt, diese Leistungen, während der andere, barunterhaltspflichtige Elternteil hiervon ausgeschlossen ist. Das Gutachten macht darauf aufmerksam, dass sich derartige aus unterschiedlichen Familienkonstellationen resultierenden Verwerfungen

mit der Gewährung einer Kindergrundsicherung unmittelbar an das Kind verringern oder gar ganz vermeiden lassen.

Insgesamt sieht das Gutachten in einer Kindergrundsicherung die Möglichkeit einer vom familienrechtlichen Status der Eltern, ihrer Lebensform und Lebensgestaltung unabhängigen, konstanten sozialen Unterstützung von Kindern. Kann eine Kindergrundsicherung auch nicht alle in Folge der Trennung der Eltern auftretenden Bedarfslücken decken, ist sie gleichwohl geeignet, heute bestehende Unstimmigkeiten im Zusammenwirken von Sozial- und Unterhaltsrecht spürbar abzuschwächen und die Abhängigkeiten eines Kindes von Unterhaltszahlungen gerade in Fällen, in denen die Eltern über ein nur geringes Einkommen verfügen, deutlich zu reduzieren.

Damit dies möglich wird, sieht das Gutachten verschiedene Anpassungsbedarfe geltender Bestimmungen, sowohl unabhängig von als auch im Zusammenwirken mit einer Kindergrundsicherung. So geht das Gutachten davon aus, dass der familienrechtliche Mindestbedarf mit dem über eine Kindergrundsicherung bestimmten Mindestbedarf identisch sein sollte. In der Folge wären altersdifferenzierte Staffeln, soweit diese in einer Kindergrundsicherung vorgesehen werden, in das private Unterhaltsrecht zu übernehmen. Darüber hinaus macht das Gutachten deutlich, dass in der Folge einer einkommensabhängig gewährten Kindergrundsicherung, die bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze in existenzsichernder Höhe voll erbracht wird, sich Unterhaltsbeiträge der Unterhaltspflichtigen entsprechend reduzieren und der Selbstbehalt des barunterhaltspflichtigen Elternteils entsprechend höher ausfällt. Soll eine Kindergrundsicherung weiter als bis zu einem Sockelbetrag abgeschmolzen werden, sind die Einkommensgrenzen der Kindergrundsicherung und die unterhaltswahrenden Selbstbehalte auf einander abzustimmen. Dies gilt nicht zuletzt zur Vermeidung von Situationen, in denen ein Unterhaltspflichtiger auf Grund seines niedrigen Einkommens und unter Berücksichtigung des ihm zugestanden Selbsthalts seiner Unterhaltsverpflichtung nicht nachkommen kann und es somit zu einer Unterdeckung des Kindesbedarfs kommt (sogenannter Mangelfall).

Bei einem teilweise oder vollständigen Ausbleiben von Unterhaltszahlungen durch Unterhaltspflichtige haben Kinder gegenüber dem Staat nach derzeitigem Recht einen Anspruch auf Unterhaltsvorschuss. In einem möglichst einfach gehaltenen Verfahren

mit einer begrenzten Bedürftigkeitsprüfung sollen der Kindesbedarf möglichst gedeckt und das Haushaltseinkommen des alleinerziehenden Haushalts erhöht und damit entlastet werden.

Die Einführung einer Kindergrundsicherung wirkt sich entsprechend der Reduzierung des Unterhaltsanspruchs gegenüber dem unterhaltspflichtigen Elternteil folglich auch auf den Unterhaltsvorschuss aus. Das Gutachten spricht sich für eine differenzierte Betrachtung der Einkommen beider Elternteile aus²³, um den verschiedenen Lebensverhältnissen getrenntlebender (Ehe-)Partner besser entsprechen zu können. Ausgehend von der Annahme, dass der Mindestunterhalt nach der Einführung einer Kindergrundsicherung in den meisten Fällen gedeckt ist, ist eine Deckungslücke nicht gänzlich auszuschließen, wenn bei einer einkommensabhängigen Ausgestaltung ein Elternteil mit höherem Einkommen einen Teil des Kindesbedarfs aus eigenem Einkommen decken muss (in Höhe der Differenz zwischen dem Höchstbetrag einer Kindergrundsicherung und dem Kindesunterhaltsanspruch), dieser Verpflichtung aber nicht (vollständig) nachkommt. In der Folge kann der fehlende Deckungsbetrag, ohne dass zusätzliche Ermittlungen oder Berechnungen erforderlich werden, als Vorschuss geleistet werden, zumindest dann, wenn der nicht alleinerziehende Elternteil wegen der Höhe seines Einkommens allein unterhaltspflichtig ist. Ist dagegen der alleinerziehende Elternteil auch unterhaltspflichtig, können besondere Bedarfe entsprechend der jeweiligen Lebenssituation beim maßgeblichen Einkommen berücksichtigt werden.

Im Übrigen können Bestimmungen, die die Deckung des Barbedarfs Unterhaltsberechtigter durch Kindergeld regeln, ersatzlos entfallen.

2.2.2.9 Arbeitslosengeld nach SGB III

Eine weitere denkbare Schnittstelle zur Kindergrundsicherung ergibt sich bei der Gewährung des Arbeitslosengeldes nach SGB III, das - nach heutiger Rechtslage - unter Berücksichtigung kindergeldberechtigter Kinder um einen gewissen Prozentsatz zu erhöhen ist. Das Gutachten sieht diesbezüglich keinen zwingenden Anpassungsbedarf im SGB III, weisen aber darauf hin, dass sich die Gewährung einer höheren Lohnersatzleistung bei der Einkommensanrechnung anspruchsmindernd auf

²³ S. Abschnitt 2.1.2.4 dieses Berichts

eine Kindergrundsicherung auswirkt. Dies wird jedoch nur relevant, soweit eine Kindergrundsicherung mit einem gegenüber dem bisherigen Kindergeld erhöhten Sockelbetrag ausgestaltet wird (Bündnis Kindergrundsicherung), da hier gegebenenfalls die Anrechnung eines höheren Arbeitslosengeldes durch den relativ hohen Sockelbetrag ins Leere laufen könnte. Durch den Verzicht auf eine kindspezifische Differenzierung beim Arbeitslosengeld kann laut Gutachten dieser Wirkung begegnet werden.

2.2.2.10 Waisen- und Halbwaisenrenten nach SGB VI und SGB VII

In Abhängigkeit von der letztendlichen Ausgestaltung einer Kindergrundsicherung spricht sich das Gutachten für eine Klärung des (Vorrang-)Verhältnisses zwischen Rentenbezug und Kindergrundsicherung aus, unter Beachtung des einzusetzenden Einkommens. Erforderlich ist eine grundsätzliche Festlegung, in welchem Verhältnis die Unterhaltersatzfunktion einer Waisenrente der gesetzlichen Renten- oder Unfallversicherung zur Bedarfsdeckung durch eine Kindergrundsicherung steht. Wird den Waisenrenten Vorrang eingeräumt, sind sie als Einkommen des Kindes auf die Kindergrundsicherung anzurechnen. Im umgekehrten Fall würde der Mindestbedarf des Kindes durch die Kindergrundsicherung gedeckt, so dass eine Waisenrente allenfalls aufstockende Funktion hätte.

2.2.2.11 Außerhäusliche Unterbringung und Pflege nach SGB VIII

Pflegeeltern erhalten Leistungen zur Deckung des mit der Betreuung eines Pflegekindes verbundenen Sachaufwands sowie für ihre Pflege- und Erziehungsleistung.²⁴ Zur Deckung dieser Kosten ist vorrangig Einkommen des Pflegekindes einzusetzen. Diese Leistungen liegen oberhalb des existenznotwendigen Mindestbedarfs. Die Pflegeeltern sollen einen Ausgleich für besondere, insbesondere administrativ bedingte Aufwendungen erhalten, auch um den Pflegekindern eine angemessene Teilhabe im Haushalt der wirtschaftlich oft besser gestellten Pflegeeltern zu ermöglichen. Das Kindergeld ist bei der Auszahlung an die Pflegeeltern zu einem in § 39 Abs. 6 SGB VIII bestimmten Anteil (maximal zur Hälfte) auf die laufenden Leistungen anzurechnen.

²⁴ <https://www.deutscher-verein.de/de/empfehlungenstellungnahmen-2019-empfehlungen-des-deutschen-vereins-fuer-oeffentliche-und-private-fuersorge-ev-zur-fortschreibung-der-pauschalbeträge-in-der-vollzeitpflege-33-39-sgb-viii-fuer-das-jahr-2020-3564,1729,1000.html>

Mit Einführung einer Kindergrundsicherung ist diese als Einkommen des Kindes zur vorrangigen Kostendeckung einzusetzen. Mangels paralleler Auszahlung des Kindergeldes kann dieses nicht mehr nach § 39 Abs. 6 SGB VIII angerechnet oder im Sinne des § 94 Abs. 3 SGB VIII zur Kostenheranziehung verwendet werden. Eine Verschlechterung würde in diesem Falle bei den Pflegeeltern entstehen, da aktuell das an sie ausgezahlte Kindergeld maximal zur Hälfte angerechnet wird. Die geltenden Regelungen sind so anzupassen, dass den Pflegeeltern durch den Wegfall des Kindergeldes keine finanziellen Einbußen erwachsen.

2.2.2.12 Kinderbezogene Elemente der Beamtenbesoldung

Beamtinnen und Beamte, Soldatinnen und Soldaten sowie Richterinnen und Richter erhalten über die Familienzuschläge kindbezogene Vergütungsanteile, sofern Anspruch auf Kindergeld besteht. Unabhängig von der Einführung einer Kindergrundsicherung bestehen bereits heute für diese Familienzuschläge bei Trennungsfamilien je nach Konstellation im Einzelfall erhebliche Zuordnungsprobleme, mit unterhalts- und beihilferechtlichen Auswirkungen. Mit Wegfall des Kindergeldes bei Einführung einer Kindergrundsicherung entfällt auch der Bezugspunkt für die Gewährung kindbezogener Familienzuschläge in der Beamtenbesoldung. Das Gutachten befürwortet bei Einführung einer Kindergrundsicherung eine entsprechende Anpassung der Regelungen zu den kindbezogenen Familienzuschlägen, wenngleich hierzu keine zwingende Notwendigkeit gesehen wird.

2.2.2.13 Elterngeld

Elterngeld wird kinderbetreuenden Eltern als Lohnersatzleistung in der ersten Lebensphase unmittelbar nach der Geburt geleistet, ein unmittelbarer Bezug zu kindspezifischen Bedarfen, die über eine Kindergrundsicherung abzudecken wären, besteht dagegen nicht. Rechtliche Schnittstellen zum Elterngeld ergeben sich bei Einführung einer Kindergrundsicherung folglich nicht.

3. Organisation und Verfahren

Der Reformvorschlag für eine Kindergrundsicherung steht und fällt auch mit der Frage, wie leicht (oder schwer) die neue Leistung für die Familien zugänglich ist. Die Administration der Kindergrundsicherung sollte so erfolgen, dass zwei Kriterien, die in einem „natürlichen Spannungsverhältnis zueinander stehen“, erfüllt werden: „so gerecht wie möglich, und gleichzeitig so einfach wie möglich“²⁵. Denn eine größtmögliche Einfachheit in der Administration der Kindergrundsicherung verstärkt die Gleichheit im Fördererfolg²⁶. Aktuell beschränken sich die meisten Autoren/-innen und Konzepte bei ihren Ausführungen zur Kindergrundsicherung auf einige wenige Sätze oder Absätze zur Notwendigkeit einer digitalen Antragsbearbeitung oder zu der am besten geeigneten Behörde, bei der die Administration der Leistung liegen soll.

Leistungen mit einem komplizierten Antragsverfahren zeigen, dass diese Leistungen dann oft nicht bei den Berechtigten ankommen, die sie benötigen. Dabei setzen die Bestimmungen zu Verfahren und Administration wichtige Rahmenbedingungen, die den Erfolg einer solchen neuen Leistungen mitbestimmen. Sie sind somit zwingend bei der konkreten Konzeption der Kindergrundsicherung mitzudenken. Der folgende Berichtsteil wird daher für die Diskussion der Einführung einer Kindergrundsicherung wichtigen Aspekte insbesondere zu Fragen der zuständigen Behörde und zum notwendigen Verfahren aufzeigen. Dabei lassen sich viele dieser organisatorischen und verfahrensrechtlichen Fragen - im Gegensatz zu den Berichtsteilen der AG Kindergrundsicherung zur Höhe und zum Abschmelztarif sowie zu den rechtlichen Schnittstellen - weitgehend unabhängig vom konkreten Konzept einer Kindergrundsicherung betrachten.

3.1 Ziele der Kindergrundsicherung als Ausgangspunkt der Überlegungen

In ihrem Grobkonzept aus dem Jahr 2018 hat die länderoffene ASMK-AG Kindergrundsicherung sechs Ziele definiert, die mit der Einführung einer Kindergrundsicherung verfolgt werden sollen. Diese Ziele sollen bei einer zukünftigen

²⁵ Becker, Irene (2012), Bedarfsgerecht statt pauschal – ein Konzept zur Reform des Kindergeldes, mit Anmerkungen zur Administration eines einkommensabhängigen Kindergeldes von Manfred Cirkel, Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Politik und Gesellschaft, Berlin, S. 4 f.; so auch Christian Seiler (2017), Die Berücksichtigung von Kindern durch Kinderfreibeträge und Kindergeld. Maßstäbe, Befund zur Gesetzeslage und Reformperspektiven, Bertelsmann Stiftung: Gütersloh, S. 15 f.

²⁶ Christian Seiler a.a.O.

detaillierten Ausarbeitung eines praktikablen Kindergrundsicherungskonzeptes Orientierung geben²⁷. Zwei der sechs Ziele beziehen sich direkt auf Verfahrensfragen, die bei der Einführung und Umsetzung einer Kindergrundsicherung eine Rolle spielen – nämlich die „einfache Beantragung“ der Leistung und der „Abbau von Bürokratie“. Die ASMK-AG Kindergrundsicherung hat den Verfahrensfragen somit eine erhebliche Bedeutung eingeräumt, wobei die übrigen Ziele teilweise auch Verfahrensfragen berühren.

Beide Ziele hängen inhaltlich miteinander zusammen. So führt eine einfache Beantragung der Leistung auch zum Abbau von Bürokratie. Gleichzeitig bilden diese Ziele das Spiegelbild der bisherigen Situation: Für etliche familienbezogenen Leistungen führen die aufwändigen Antragsverfahren, komplizierten Antragsformulare und die zahlreichen Unterlagen, die beizubringen sind, dazu, dass die Familien die Leistung gar nicht erst in Anspruch nehmen²⁸ und sogar im Zweifel auf eine Antragstellung verzichten²⁹. So wurde der Kinderzuschlag bis zum Inkrafttreten des Starke-Familien-Gesetzes nur von rund 30 Prozent der Familien in Anspruch genommen. Im Rahmen der gesetzlichen Neuregelung wurde davon ausgegangen, dass realistischer Weise 35% erreicht werden können³⁰. Dabei ist es vor allem entscheidend, dass ein Abbau von Bürokratie nicht nur aus Sicht der Verwaltung stattfindet, sich also der Arbeitsaufwand der zuständigen Behörden verringert, sondern dass vor allem die betroffenen Familien einen geringeren Aufwand bei der Beantragung der Leistung erleben. Dabei führt eine einfache Beantragung der Leistung nicht zwangsläufig allein zu weniger Bürokratie. Denn sollten die Behörden

²⁷ Grobkonzept der ASMK-AG Kindergrundsicherung „Wege zu einer Kindergrundsicherung“, 2018, S. 3

²⁸ Dies gilt stellvertretend für etliche andere Leistungen für die Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket, auch wenn es hier durch das Starke-Familien-Gesetz einige Verbesserungen gegeben hat, vgl. die Empfehlungen und Ergebnisse der Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe (Mai 2016), Schlussbericht, insbesondere S. 195 ff.

²⁹ Nach einer Evaluation der Brandenburger Familienpolitik haben rd. 54 % der befragten Familien angegeben, dass sie mindestens einmal auf Leistungen verzichtet haben, obwohl sie ihnen möglicherweise zustanden. Zu den wesentlichen Gründen für den Leistungsverzicht zählen Informationsdefizite (53,2 %), Unsicherheit hinsichtlich eines möglichen Anspruchs (45 %), zu viel Aufwand (29,4 %), zu viele Belege nötig (20,2 %) und Unterlagen nicht verständlich (17,4 %). Vgl. zu den Einzelheiten Klewes, Joachim, Christina Rauh, Experten- und Familienbefragung zur Familienpolitik in Brandenburg, Bericht über qualitative und quantitative Befragungen in 2018/2019, Abschlussbericht, S. 25 f.

³⁰ S. die Gesetzesbegründung zum Entwurf eines Gesetzes zur zielgenauen Stärkung von Familien und ihren Kindern durch die Neugestaltung des Kinderzuschlags und die Verbesserung der Leistung für Bildung und Teilhabe (Starke-Familien-Gesetz – StaFamG), BT-Drs. 19/7503, S. 28; s. auch <https://www.familie.de/familienleben/finanzen/was-kann-das-starke-familien-gesetz/>

umfangreichen Rückfragebedarf haben, umfangreiche Abstimmungsprozesse zwischen verschiedenen Behörden erforderlich sein oder ergänzende Nachweise in einem weiteren Schritt nachgefordert werden müssen, kann sich der Aufwand bei der Antragsbearbeitung wieder erhöhen. Daher muss nicht nur die Beantragung selbst, sondern auch das durchzuführende Verfahren einfach ausgestaltet sein³¹.

Das Ziel des Bürokratieabbaus wird teilweise³² als „diffus“ angesehen. Wichtig sei eine Spezifizierung des Ziels. Dabei seien folgende Fragen bisher unbeantwortet: „Wodurch und inwiefern wird der bürokratische Aufwand verringert (z.B. Antragsverfahren, Ausgestaltung von Datenerfassung, Bedarfs-, Einkommens- und Steuerprüfung)? Für wen verringert sich der bürokratische Aufwand (z.B. Anspruchsberechtigte, Behörde)?“ Antworten auf diese Fragen gibt es – wie noch näher auszuführen sein wird – nur in einem beschränkten Umfang.

3.2 Zuständige Behörde

Es gibt bisher in den existierenden Veröffentlichungen und Konzepten kein einheitliches Meinungsbild zur organisatorischen Anbindung der Kindergrundsicherung, wobei es sich dabei um eine ganz wesentliche Frage handelt, die bislang noch „unterbeleuchtet“ ist³³. Bei Einführung einer Kindergrundsicherung, die alle Kinder und Jugendlichen erhalten sollen, muss schon in der Konzeptionsphase eine Entscheidung getroffen werden, welche Behörden/Institutionen operativ nach der Umsetzung des Reformvorhabens für die Umsetzung, Einhaltung und Aufsicht zuständig sein sollen³⁴. Die familienbezogenen Leistungen, die in einer Kindergrundsicherung aufgehen sollen, sind in Deutschland auf viele Behörden und Institutionen der Sozialversicherung sowie des Steuer- und Transfersystems verteilt. Die Leistungen werden von Behörden auf unterschiedlichen föderalen Ebenen – Bund, Länder oder Kommunen – umgesetzt. Die Finanzierung der Leistungen erfolgt sowohl

³¹ S. dazu Abschnitt 3.3 dieses Berichts

³² Irene Gerlach/Henning Heddendorp, Expertise zum Thema „Kindergrundsicherung“, Münster; Januar 2016, a.a.O., S. 21

³³ Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (März 2020), Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge anlässlich der öffentlichen Anhörung zu dem Antrag „Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen“ (BT-Drucks. 19/14326) im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 23. März 2020, S. 14

³⁴ Irene Gerlach/Henning Heddendorp, S. 25 f.

aus Steuermitteln als auch aus den Einnahmen überwiegend lohnbezogener Sozialversicherungsbeträge³⁵.

Dabei müssen hinsichtlich der Aufgabenzuweisung an eine bestimmte Behörde verschiedene Aufgaben in den Blick genommen werden, nämlich die Bearbeitung der Leistungsanträge, die Auszahlung der Leistung sowie die Beratung und Information der Familien über den Leistungsanspruch. Es kann also dazu kommen und durchaus sinnvoll sein, dass unterschiedliche Behörden bzw. Stellen auf verschiedenen (föderalen) Ebenen die Leistung administrieren bzw. die Information und Beratung übernehmen. So bedarf es womöglich zusätzlicher Strukturen auf lokaler Ebene, um die Familien zu informieren und zu beraten, sollte die Entscheidung für den Vollzug der Leistung auf eine Behörde fallen, die in die Bundeszuständigkeit fällt.

3.2.1 Behörde auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene?

Damit stellt sich zunächst die Frage, auf welcher föderalen Ebene die für die Administration der neuen Leistung zuständigen Behörden anzusiedeln wären. Danach richtet es sich auch, welche Behörden die Fach- und Rechtsaufsicht ausüben sollen.

Von der Entscheidung, auf welcher föderalen Ebene die Zuständigkeit für den Vollzug der Kindergrundsicherung liegen soll, ist auch abhängig, wer für den Betrieb der erforderlichen informationstechnischen Systeme (Onlinedienst und Datenabruf) zuständig ist. Wenn es um die Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder geht, wäre die Umsetzung der Kindergrundsicherung Ländersache. Der Verwaltungsvollzug könnte aber auch dem Bund zugewiesen werden (Bundesvollzug). Da mit dem Reformvorhaben der Kindergrundsicherung eine einheitliche Leistung und keine Kombination von Einzelleistungen geplant ist, gilt es zu bedenken, dass Probleme, die aus dem Verbot der Mischverwaltung resultieren, vermieden werden sollten³⁶.

³⁵ So auch Schmähl, Winfried (2004), Mehr Zielgenauigkeit und Transparenz durch eine steuerfinanzierte Familienkasse, in: Wirtschaftsdienst, Heft 8, 84. Jahrgang, S. 506; Althammer, Jörg, Hajo Romahn (2005), Die Familienkasse - Ziele und Probleme einer Zusammenfassung monetärer familienpolitischer Leistungen -, Gutachten im Auftrag der Frauen Union Deutschlands, Kurzfassung, S. 2

³⁶ Hagen, Martin (2020), Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen (BT-Drucksache 19/14326), S. 7

Die meisten Konzepte sowie Autorinnen und Autoren gehen (stillschweigend) davon aus, dass die letztverantwortliche Behörde auf Bundesebene angesiedelt werden sollte, meist indem sie die Familienkasse als die aus ihrer Sicht geeignete, bereits bestehende Behörde benennen. Vereinzelt gibt es hier Gegenstimmen, die sich für eine behördliche Zuständigkeit auf Landesebene bzw. der entsprechenden untergeordneten Dienststellen (auf kommunaler Ebene) aussprechen³⁷.

Die Frage, welche föderale Ebene die Leistung umsetzen soll, hängt wiederum eng zusammen mit den Entscheidungen, die hinsichtlich der genauen Ausgestaltung der Kindergrundsicherung getroffen werden: Die Entscheidungen, ob die Kindergrundsicherung so ausgestaltet wird, dass ein Grund- bzw. Garantiebtrag und ein darüber hinausgehender einkommensabhängiger Betrag an einkommensschwache Familien ausbezahlt wird oder ob es eine einheitliche, aber abzuschmelzende Leistung gibt, kann Auswirkungen darauf haben, welche Institutionen als zuständige Behörden in Betracht kommen. Denn die Entscheidung betrifft dann auch Verfahrensfragen oder lässt die eine oder andere bereits bestehende Behörde für die Umsetzung der Leistung als eher geeignet erscheinen.

3.2.2 Diskussion über verschiedene organisatorische Anbindungsmöglichkeiten

Unabhängig von der föderalen Ebene werden für eine organisatorische Anbindung und Umsetzung der Kindergrundsicherung einige bereits bestehende Behörden, wie die Familienkasse, die Finanzämter oder die Jobcenter diskutiert. Nicht ausgeschlossen wäre zudem, dass eine völlig neue Behörde auf Bundes- oder Landesebene geschaffen wird, deren Aufgabe es ist, die neue Leistung der Kindergrundsicherung umzusetzen. Daneben wird aber auch über sog. Kinder- oder Familienbüros als neu zu schaffende Familienförderbehörden diskutiert, deren Aufgabe allerdings nicht, wie unten noch zu zeigen sein wird³⁸, in der Administration der Leistung liegen würde, sondern vielmehr in der Beratung und Information der Familien.

³⁷ Becker, Irene (2020), „Möglichkeiten der organisatorischen Anbindung und Umsetzung einer neuen monetären Leistung für Kinder“, Zuarbeit für das Expertengespräch des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. am 31. März 2020, S. 1 f., wobei sie die administrative Umsetzung der Leistung bei den Finanzämtern verortet.

³⁸ S. Abschnitt 3.2.2.4 dieses Berichts

Die Festlegung der Antragsbearbeitungs- und auszahlungsstelle kann sinnvoll erst erfolgen, wenn bestimmte Vorentscheidungen getroffen sind. Dazu gehört insbesondere die Frage, ob mit der Leistung eine strenge Bedürftigkeitsprüfung erfolgen soll, wie bei den meisten Konzepten vorgesehen, oder ob eher eine Orientierung am Grenzsteuersatz vorgesehen ist. Grundlegend ist vorab festzustellen, dass mit der Einführung einer Kindergrundsicherung in jedem Fall personelle Ressourcen sowie technische Infrastruktur auf- bzw. ausgebaut werden müssten. Inwieweit das notwendige Personal bei der einen oder anderen in Frage kommenden Behörde bereits in größerem Umfang vorhanden ist, sollte berücksichtigt werden. Bei der Diskussion über die organisatorische Anbindung kann zudem auch die Frage eine Rolle spielen, inwieweit die betreffende Behörde bzw. die von ihr erbrachten Dienstleistungen bisher in der öffentlichen Meinung positiv besetzt sind und inwieweit bereits ein vertrauter bzw. eingeübter Kontakt/Umgang zwischen Behörde und Berechtigten vorhanden ist³⁹. Schließlich ist für eine solche Entscheidung nicht unerheblich, ob und inwieweit der Zugang zu allen für die Berechnung der Höhe der Kindergrundsicherung relevanten Daten, die mögliche Digitalisierung der Verwaltungsabläufe sowie die hohe Kompetenz der Sachbearbeiter/-innen im Sozial-, Unterhalts- und Steuerrecht sowie in der Kinder- und Jugendhilfe bereits gewährleistet ist⁴⁰. Fast alle in Betracht kommenden Behörden – wie die Familienkassen, die Jobcenter und die Finanzämter – sind in der Fläche vertreten, allerdings in einem unterschiedlichen Umfang. Bestimmte Vor- bzw. Nachteile der einzelnen Behörden gelten somit oft für mehrere oder sogar alle Behördenarten.

³⁹ Vgl. hierzu Deutscher Gewerkschaftsbund (2020), Antworten zum Fragenkatalog des Deutschen Vereins zur organisatorischen Umsetzung einer Kindergrundsicherung, Zuarbeit für das Expertengespräch des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. am 31. März 2020, S. 1

⁴⁰ Becker, Irene (2020), „Möglichkeiten der organisatorischen Anbindung und Umsetzung einer neuen monetären Leistung für Kinder“, Zuarbeit für das Expertengespräch des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. am 31. März 2020, S. 2

3.2.2.1 Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit

Ein Teil der wissenschaftlichen Literatur⁴¹, der Praxis⁴² und der vorgelegten Kindergrundsicherungskonzepte⁴³ spricht sich dafür aus, dass die Administration und Auszahlung der Kindergrundsicherung durch die Familienkasse erfolgen soll. Die Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit (BA)⁴⁴ ist zurzeit schon Antrags- und Auszahlungsstelle für die Leistungen Kindergeld und Kinderzuschlag. Die Familienkassen das Kindergeld nach EStG im Rahmen der Organleihe im Auftrag der Bundesfinanzverwaltung. Die Fachaufsicht übt das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) aus. Den Kinderzuschlag führen die Familienkassen im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung nach den fachlichen Weisungen des BMFSFJ aus.

Die Familienkasse kann als gut geeignete Behörde angesehen werden, wenn die Kindergrundsicherung als Bundesleistung ausgestaltet wird. Zwar hat sie in allen Bundesländern Filialen, verfügt allerdings im Vergleich zu den Finanzämtern und Jobcentern mit ihren derzeitigen Strukturen⁴⁵ über einen deutlich geringeren Verbreitungsgrad in der Fläche. Sollte also eine Entscheidung zugunsten der Familienkasse fallen, um die Leistung zu administrieren, würde es ggf. auf lokaler Ebene weiterer Strukturen für Aufgabe der Beratung und Information bedürfen.

⁴¹ Lenze, Anne (2020), Prüfung der Frage, welche Stelle eine Kindergrundsicherung auszahlen könnte und welche rechtlichen Implikationen dies hätte, Zuarbeit für das Expertengespräch des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. am 31. März 2020, S. 1 f.; Althammer, Jörg, Hajo Romahn (2005), Die Familienkasse - Ziele und Probleme einer Zusammenfassung monetärer familienpolitischer Leistungen -, Gutachten im Auftrag der Frauen Union Deutschlands, Kurzfassung, S. 2

⁴² Statt vieler: als Leiter der Familienkasse Bunk, Karsten (2020), Expertengespräch „Möglichkeiten der organisatorischen Anbindung und Umsetzung einer neuen monetären Leistung für Kinder“, Zuarbeit für das Expertengespräch des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. am 31. März 2020

⁴³ Bündnis 90/Die Grünen, Faire Chancen für jedes Kind – Grünes Konzept für eine Kindergrundsicherung, 06/2019, S. 14; Antrag der Abgeordneten Annalena Baerbock, Katja Dörner, Sven Lehmann u.a. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen, Bundestags-Drucksache 9/14326 vom 22.10.2019, S. 3 und 8; Beschluss der Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag (November 2018), Das Kinderchancengeld, Eine Investition in die Zukunft unserer Kinder, S. 2; Bündnis Kindergrundsicherung, FAQs zum Konzept Kindergrundsicherung, S. 5

⁴⁴ Die Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit sind für das Kindergeld von etwa 87 % der Kinder in Deutschland verantwortlich, für 13 % der Kinder sind die Familienkassen der öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber zuständig. Geplant ist die Beendigung der Sonderzuständigkeit für öffentlich Beschäftigte und der Übergang in die Zuständigkeit auf die BA. Neben den Familienkassen der BA gibt es etwa 8.000 dezentrale Familienkassen bei öffentlich-rechtlichen Arbeitgebern für deren Beschäftigte

⁴⁵ 106 lokale Standorte in 14 regionalen Familienkassen mit geschulten Mitarbeitern/-innen und einer funktionierenden IT-Struktur

Als Vorteile einer Anbindung dieser neuen familienpolitischen Leistung an die Familienkasse der BA könnten benannt werden:

- Die Familienkasse der BA verfügt mit ihrem Datenbestand und Knowhow aus der Administration von Kindergeld und Kinderzuschlag über gute Voraussetzungen für die Umsetzung der neuen Leistung. Damit wäre die technische Machbarkeit eines Zahlensystems zur Abwicklung von „Massengeschäften“ ebenso vorhanden wie die notwendigen digitalen Grundstrukturen einschließlich des „Ausgangs-Datenbestandes“ aller Kindergeldfälle in Deutschland⁴⁶.
- Die Familienkassen als Auszahlungsort wären – anders als die Finanzämter – gut geeignet, die Einkommens- und Vermögensprüfung vorzunehmen⁴⁷. Gleiches gilt allerdings auch für die Jobcenter als mögliche Leistungsbehörde.
- Sollte die Kindergrundsicherung so ausgestaltet werden, dass sie einen pauschalen, auf das Kind entfallenden Wohnkostenanteil enthält, müsste sich diese Pauschale auf der Basis der am unteren Rand der bundesweit bestehenden Kosten der Unterkunft und Heizung festgelegt werden. Damit würden in den meisten Regionen die Kosten der Unterkunft und Heizung, die dem Kind zuzurechnen sind, oberhalb dieser Pauschale liegen. Zusätzliche Bedarfe hinsichtlich des auf das Kind entfallenden Anteils an den Wohnkosten müssten dann durch die Jobcenter über die Eltern bzw. die übrige Bedarfsgemeinschaft ausgeglichen werden. Diese zusätzlichen Kosten für Unterkunft und Heizung für Haushalte, die noch über das SGB II abzuwickeln sind, könnten hier - bei entsprechender Ausgestaltung des konkreten Konzepts einer Kindergrundsicherung – durch die Jobcenter mit ausgezahlt werden. Der Datenaustausch zwischen Familienkasse und Jobcenter ist ggf. einfacher zu bewerkstelligen als der zwischen Finanzamt und Jobcenter⁴⁸.
- Trotz der Sachnähe einiger Leistungen, wie den Zusatz- und Sonderbedarfen, zum bisherigen Grundsicherungsträger, halten einzelne Autoren/-innen es für

⁴⁶ Bunk, Karsten (2020), Expertengespräch „Möglichkeiten der organisatorischen Anbindung und Umsetzung einer neuen monetären Leistung für Kinder“, Zuarbeit für das Expertengespräch des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. am 31. März 2020, S. 1 und 4

⁴⁷ Lenze, Anne (2020), a.a.O. S. 2.; dies. (2019), Die Ermittlung der Bedarfe von Kindern: Probleme, Herausforderungen, Vorschläge, Rechtsgutachten für das Niedersächsische Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung, S. 62: Danach haben 2014 rd. 7,4 Mio. Menschen mit Einkünften aus nichtselbständiger Tätigkeit Lohnsteuer gezahlt und keine Steuererklärung abgegeben

⁴⁸ Lenze, Anne (2020), a.a.O. S. 1

sachnäher, auch diese Leistungen durch den Träger der Kindergrundsicherung zu administrieren, da ein wesentlicher Grund für die Einführung der Kindergrundsicherung darin begründet liegt, Kinder und Jugendliche gerade unabhängig von den Leistungen der sozialen Fürsorge (SGB II und XII) zu machen⁴⁹. Dies legt eine Umsetzung der Kindergrundsicherung durch die Familienkassen nahe.

Allerdings müssten die Familienkassen ihre Expertise und ihre Strukturen in der Fläche noch deutlich ausbauen, um die Leistung umsetzen zu können. Außerdem wird darauf hingewiesen, dass hiermit ein neuer Behördenstrang aufgebaut würde, der parallel zu den bestehenden Leistungserbringern, wie bspw. den Jobcentern bestünde. Letztere würden weiterhin die erforderlichen Leistungen für die Eltern sowie – je nach konkreter Ausgestaltung des Kindergrundsicherungskonzeptes – ggf. aufstockende oder individualisierte Leistungen für die Kinder bei zusätzlichen Bedarfen gewähren. Hier muss im Auge behalten werden, inwieweit die Zuständigkeit mehrerer Behörden für alle Beteiligten zu einer größeren Unübersichtlichkeit aufgrund dieser neuen Parallelstrukturen führen würde. Dabei ist jedoch auch zu berücksichtigen, dass dieses Argument lediglich Fallgestaltungen mit Leistungsbezug der Eltern nach dem SGB II bzw. SGB XII betrifft, nicht dagegen den Großteil der berechtigten Familien. Insoweit würden sich lediglich Schnittstellen zwischen der Kindergrundsicherung und den Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII ergeben und eine Zusammenarbeit der Jobcenter mit den die Kindergrundsicherung umsetzenden Behörden zu regeln sein.

3.2.2.2 Finanzämter

Einige Autoren/-innen⁵⁰ vertreten die Meinung, dass eine „automatische“ Auszahlung einer Leistung für Kinder durch die Finanzämter⁵¹ erstrebenswert sei, weil dies zu einer

⁴⁹ Ott, Notburga, Heinrich Schürmann und Martin Werding, a.a.O. S. 43 und 52

⁵⁰ Statt vieler: Becker, Irene (2020), „Möglichkeiten der organisatorischen Anbindung und Umsetzung einer neuen monetären Leistung für Kinder“, Zuarbeit für das Expertengespräch des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. am 31. März 2020, S. 1 f.

⁵¹ Die Finanzämter sind Landesbehörden, deren Aufgaben im Gesetz über die Finanzverwaltung (FVG) festgelegt sind. Nach § 17 FVG umfassen diese die Verwaltung der Steuern mit Ausnahme der bundesgesetzlich geregelten Verbrauchsteuern, soweit die Verwaltung nicht den Bundesfinanzbehörden oder Gemeinden übertragen worden ist. Übergeordnete Behörde in allen Bundesländern war ursprünglich die Oberfinanzdirektion (OFD). Seitdem die Dreigliedrigkeit der Finanzverwaltung durch eine Änderung des Finanzverwaltungsgesetzes im Jahre 2001 nicht mehr zwingend gesetzlich vorgeschrieben ist, wurden einige Oberfinanzdirektionen teilweise aufgelöst. Stattdessen wurde z. B. in Bayern ein Bayerisches Landesamt für Steuern geschaffen oder die Finanzämter wurden direkt der Landesfinanzbehörde des jeweiligen Landes unterstellt.

Gleichbehandlung mit den Eltern führe, die von den Kinderfreibeträgen profitieren, weil sie aufgrund der Höhe ihrer Einkünfte von der sog. Günstigerprüfung profitieren - sofern eine solche durch das konkrete Konzept einer Kindergrundsicherung noch vorgesehen ist. Die Umsetzung der Kindergrundsicherung könnte analog zur Einkommensbesteuerung bei den Finanzämtern erfolgen, und zwar auch bei Abschmelztarifen, die vom Einkommenssteuertarif abweichen, da die Finanzämter bereits heute über etliche relevante Daten verfügen, die so zusammengeführt werden könnten, dass mit einem begrenzten bürokratischen Aufwand die Höhe der Kindergrundsicherung im Einzelfall berechnet werden könnte⁵². Die Finanzämter werden zudem als wenig stigmatisierend eingeschätzt. Ein weiterer Vorteil hinsichtlich der Anbindung der Leistung an die Finanzämter besteht in ihrer großen Flächendeckung bundesweit⁵³.

Sollte mit der Einführung einer Kindergrundsicherung eine strenge Bedürftigkeitsprüfung verbunden sein, wäre eine sozial(hilfe)rechtliche Einbeziehung von Einkommen und Vermögen notwendig. Dies ähnelt stark den Leistungen der Grundsicherung und dem Kinderzuschlag. Die Kindergrundsicherung würde dann aus dem Einkommenssteuerrecht (§ 31 Absatz 1 i.V.m. § 32 Absatz 6 EStG) herausgenommen und in einem neu zu schaffenden Sozialgesetzbuch geregelt werden⁵⁴. Bei einer derartigen Ausgestaltung der Kindergrundsicherung müssten die Finanzämter eine Einkommens- und Vermögensertragsprüfung vornehmen. Bei Anbindung der Kindergrundsicherung an die Finanzämter könnte dann auf Erfahrungen mit der neuen, ab Januar 2021 einzuführenden Grundrente rekurriert werden. Bereits in diesem Zusammenhang wird jedoch aktuell deutlich auf den erheblichen bürokratischen Aufwand hingewiesen, da vor allem die technische Infrastruktur für den notwendigen vollautomatischen Datenaustausch zwischen den Finanzämtern und der Rentenversicherung geschaffen werden muss⁵⁵. Ebenso sind entsprechend qualifizierte Fachkräfte zu finden. Ähnliches wird dann für eine Anbindung der Kindergrundsicherung an die Finanzämter gelten, wobei die Schaffung

Beispielsweise sind dies in Brandenburg das Ministerium der Finanzen bzw. in Berlin die Senatsverwaltung für Finanzen.

⁵² Becker, a.a.O., S. 1 f.

⁵³ Es gibt bundesweit 542 Finanzämter in allen Bundesländern.

⁵⁴ Lenze, Anne (2020), Prüfung der Frage, welche Stelle eine Kindergrundsicherung auszahlen könnte und welche rechtlichen Implikationen dies hätte, Zuarbeit für das Expertengespräch des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. am 31. März 2020, S. 1

⁵⁵ Vgl. hierzu Lenze, Anne (2020), a.a.O. S. 2

und Besetzung neuer Stellen sowie die Schaffung/Anpassung der technischen Infrastruktur auch bei der Anbindung der Leistung an andere Behörden erforderlich sein würde⁵⁶.

Für den Fall der Ausgestaltung der Kindergrundsicherung dahingehend, ein Abschmelzen der Leistung nach dem Grenzsteuersatz vorzusehen - so wie es das aktuelle Konzept des Bündnisses Kindergrundsicherung vorsieht -, scheint die administrative Anbindung der Kindergrundsicherung an die Finanzämter auf der Hand zu liegen. Ein Nachteil dieser Ausgestaltung der Einkommensabhängigkeit der Kindergrundsicherung liegt darin, dass vor allem Personen im Niedriglohnbereich aktuell nicht einkommenssteuerpflichtig sind und dann verbindlich verpflichtet werden müssten, eine Steuererklärung abzugeben, bevor geprüft werden kann, ob ihren Kindern ein Anspruch auf die Kindergrundsicherung zusteht⁵⁷.

3.2.2.3 Jobcenter⁵⁸

Auch die Anbindung der Kindergrundsicherung an den Jobcentern wäre möglich. Ein Vorteil der Jobcenter liegt in ihrer großen flächendeckenden Präsenz⁵⁹ und Erfahrung mit Sozialleistungen und der dafür erforderlichen Einkommensberechnung. Damit bestünde zudem eine Verankerung an einer Behörde, die auf lokaler Ebene bereits präsent ist. Im Hinblick auf ggf. zusätzlich zur Kindergrundsicherung zu zahlende individuelle Leistungen und auch in Fällen des Bezugs von Grundsicherungsleistungen durch die Eltern könnte eine solche Lösung effizient erscheinen und in diesen Fallgestaltungen parallele Strukturen möglicherweise reduzieren. Bei den meisten

⁵⁶ S. Abschnitt 3.2.2.2 dieses Berichts

⁵⁷ Lenze, Anne (2020), a.a.O. S. 2 und dies., Die Ermittlung der Bedarfe von Kindern: Probleme, Herausforderungen, Vorschläge, Rechtsgutachten für das Niedersächsische Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung, S. 62; Ott/Schürmann/Werding

⁵⁸ Ein Jobcenter ist eine gemeinsame Einrichtung der Bundesagentur für Arbeit und eines kommunalen Trägers (§§ 44b, 6d SGB II) oder die Einrichtung eines zugelassenen Kreises oder einer zugelassenen kreisfreien Stadt (§§ 6a, 6d SGB II). Es ist zuständig für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II. 303 der 408 Jobcenter sind gemeinsame Einrichtungen zwischen der Agentur für Arbeit und der Kommune (Kreise und kreisfreie Städte). Die Aufsicht liegt beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Die Kommunen sind für die Kosten der Unterkunft nach § 22 SGB II zuständig sowie für die Bereitstellung der kommunalen Eingliederungsleistungen (u. a. Kinderbetreuung, Schuldner- und Suchtberatung). Für diese Leistungen liegt die Aufsicht bei den zuständigen Landesministerien. In 146 Fällen werden die Jobcenter von der Kommune bzw. dem Landkreis als sogenannten zugelassenen kommunalen Trägern (zkT) allein betrieben (Optionskommunen). Die Rechtsaufsicht für die Optionskommunen liegt bei den zuständigen Landesministerien.

⁵⁹ S. Fn. zuvor zur Anzahl der Jobcenter in Deutschland, die in ihrem Zuständigkeitsbereich jeweils mehrere Standorte haben.

Mehr- und Sonderbedarfen von Kindern von Familien im Grundsicherungsbezug würde die Zuständigkeit bei den Jobcentern liegen, die damit „aus einer Hand“ entscheiden würden. Je nach Ausgestaltung der Kindergrundsicherung hinsichtlich eines Wohngeldanteils würde dies auch für die Administration des Teils der Kosten der Unterkunft gelten, der oberhalb einer möglichen Pauschale liegt.

Allerdings ist hier einschränkend darauf hinzuweisen, dass die Jobcenter (und Grundsicherungsämter) für einen Großteil der Familien nicht zuständig sind, da deren Einkommen oberhalb der entsprechenden Einkommensgrenzen liegt. Eine wesentliche Aufgabe der Jobcenter neben der Beratung und Sicherung des Lebensunterhalts liegt zudem in der Vermittlung von Arbeitslosen in Arbeit, was gerade keinen inhaltlichen Anknüpfungspunkt zur Kindergrundsicherung darstellt. Allerdings ist hier darauf hinzuweisen, dass auch für den Fall des Bezugs von Leistungen der Kinder aus einer Kindergrundsicherung deren Grundversorgung und –betreuung im Rahmen der Bedarfsgemeinschaft i.S.d. SGB II und ab einem gewissen Alter auch deren eigene Arbeitsmarktperspektiven durchaus relevant für die ganzheitlich zu betrachtende Frage einer Arbeitsmarktintegration der Eltern ist. Dies spricht dafür, die Zusammenhänge einer notwendigen ganzheitlichen Betreuung von Bedarfsgemeinschaften durch die Jobcenter ⁶⁰ durch eine „Trennung“ der Leistungsgewährung an die Familie nicht aufzugeben.

Gegen eine Zuständigkeit der Jobcenter wird dagegen oft angeführt, dass dann mit der neuen Leistung eventuell „Stigmatisierungsprobleme“ auftreten könnten. Bisher hat ein großer Teil der Familien in Deutschland keinen Kontakt zu den Jobcentern. Bei den Familienkassen, die bislang vor allem das Kindergeld auszahlen, werden diese Befürchtungen einer Stigmatisierung nicht gesehen⁶¹.

3.2.2.4 Kinder- oder Familienbüros/Jugendämter

Einige wenige Konzepte schlagen einen weiteren Weg vor:

⁶⁰ Bunk, Karsten (2020), Expertengespräch „Möglichkeiten der organisatorischen Anbindung und Umsetzung einer neuen monetären Leistung für Kinder“, Zuarbeit für das Expertengespräch des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. am 31. März 2020, S. 6

⁶¹ Lenze, Anne (2020), Prüfung der Frage, welche Stelle eine Kindergrundsicherung auszahlen könnte und welche rechtlichen Implikationen dies hätte, Zuarbeit für das Expertengespräch des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. am 31. März 2020, S. 2

Um den Zugang zur Kindergrundsicherung zu erleichtern, spricht sich ein Konzept dafür aus, die Beantragung der Kindergrundsicherung über sog. Familienbüros vorzusehen, die dezentral und bürgernah eingerichtet werden, z.B. in den Jugendämtern⁶². Für die Jugendämter sprechen ihre Präsenz vor Ort in den Kommunen, ihre lokale Vernetzung sowie die Tatsache, dass es sich um Behörden auf kommunaler Ebene handelt. Aktuell stellt das Jugendamt den Lebensunterhalt von Kindern nur im Ausnahmefall sicher (als Annex zu stationären Jugendhilfeleistungen)⁶³. Etliche betroffene Familien verbinden allerdings mit den Jugendämtern einen belastenden Kontext.

Auch die Bertelsmann-Stiftung⁶⁴ schlägt eine Alternative zu den o.g. Behörden vor. Um zu gewährleisten, dass Kinder, Jugendliche und Familien Unterstützung und Hilfe niedrigschwellig und umfassend aus einer Hand durch kontinuierlich erreichbare Ansprechpartner erhalten und die Leistungen transparent und ohne bürokratischen Aufwand zugänglich sind, bedarf es Strukturen in den Kommunen, die entsprechend gestaltet werden. Dafür befürwortet die Bertelsmann-Stiftung die Einrichtung von „Kinderbüros“ als dezentrale Anlaufstellen vor Ort. Die Kinderbüros müssten dort entstehen, wo die Familien leben bzw. sich regelmäßig aufhalten, z.B. in Kitas, Schulen oder Familienzentren im Stadtteil. Unklar bleibt allerdings, ob mit diesen Kinderbüros eine neue Behördenstruktur aufgebaut werden soll. So verweist die Bertelsmann-Stiftung darauf, dass die Kinderbüros die Bearbeitung, Umsetzung und Bewältigung insbesondere der diversen finanziellen Leistungen, die sie dann umsetzen sollen, nicht alleine leisten können, sondern auf ein funktionierendes Netzwerk aus verschiedenen Ämtern, Trägern der Kinder- und Jugendhilfe, Bildungsinstitutionen, Vereine, Gesundheitssystem etc. angewiesen wären⁶⁵. Wie das genau organisatorisch erfolgen soll, bleibt aber offen.

⁶² BT-Drs. 19/17768 Kinderarmut überwinden, Kindergrundsicherung einführen, Antrag der Fraktion DIE LINKE „Möglichkeiten der organisatorischen Anbindung und Umsetzung einer neuen monetären Leistung für Kinder“, Zuarbeit für das Expertengespräch des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. am 31. März 2020, S. 4 ff

⁶³ So auch Deutscher Landkreistag (März 2020), Deutscher Städte- und Gemeindebund, Stellungnahme zu den Vorlagen Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen“ BT-Drs. 19/14326 und Antrag der Fraktion DIE LINKE „Kinderarmut überwinden, Kindergrundsicherung einführen“ BT-Drs. 19/17768, S. 3

⁶⁴ Bertelsmann-Stiftung/Expertenbeirat & Projekt Familie und Bildung, Politik vom Kind aus denken (2017), Konzept für eine Teilhabe gewährleistende Existenzsicherung für Kinder und Jugendliche, Bertelsmann-Stiftung, S. 25

⁶⁵ Bertelsmann-Stiftung, a.a.O., S. 26

3.2.2.5 (Zusätzliche) Anlaufstellen vor Ort für Familien und Kinder

Unabhängig davon, bei welchen Behörden die neue Leistung administriert wird und ob sich die letztverantwortliche Behörde auf Bundes- oder Landesebene befinden soll, wird überwiegend, wenn auch mit unterschiedlichem Aufgabenprofil, auf die Wichtigkeit (zusätzlicher) örtlicher Ansprechstellen für Familien und Kinder hingewiesen. In einer „Lotsenfunktion“ sollen diese, parallel zu digitalen Zugangsmöglichkeiten, insbesondere wichtige Beratungsfunktionen für die Kindergrundsicherung übernehmen und gegebenenfalls über weitere Leistungen informieren.

Denkbar sind somit verschiedene Gestaltungsmöglichkeiten bei der Frage, wo die Umsetzung der Kindergrundsicherung organisatorisch erfolgen soll: Einerseits kann die Leistung durch *eine* Behörde auf Bundes- oder Landesebene mit regionalen untergeordneten Dienststellen umgesetzt werden. Andererseits kann die Umsetzung durch *mehrere verschiedene Stellen* erfolgen, nämlich durch eine Bundesbehörde, die die Administration der Leistung übernimmt (wie z.B. die Familienkasse), und zusätzlich dezentraler Beratungs- und Unterstützungsstellen auf kommunaler Ebene. So gibt es - unabhängig von der Einführung einer Kindergrundsicherung - Vorschläge, neben den für die Leistungen für Familie zuständigen Bundes- oder Landesbehörden sowie den entsprechenden untergeordneten Behörden auf kommunaler Ebene zusätzliche Anlaufstellen für Familien als direkte und Erst-Ansprechpartner für die Familien zu etablieren⁶⁶. Ein wesentliches Ziel der Kindergrundsicherung – der niedrighschwellige Zugang für die Berechtigten – könnte darüber gut erreicht werden.

Inwieweit es daher einer oder mehrerer Behörden/Stellen – nämlich einer Behörde auf Bundes- oder Landesebene einerseits und dezentraler Beratungs- und Unterstützungsstellen auf kommunaler Ebene andererseits - bedarf, bedarf einer vertieften Prüfung.

⁶⁶ Becker, a.a.O., S. 2; Deutscher Gewerkschaftsbund (2020), Antworten zum Fragenkatalog des Deutschen Vereins zur organisatorischen Umsetzung einer Kindergrundsicherung, Zuarbeit für das Expertengespräch des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. am 31. März 2020, S. 2. Soweit diese als „Familienzentren“ bezeichnet werden, sind hiermit wohl nicht die in fast allen Bundesländern bestehenden Familienzentren gemeint, wobei diese unter Umständen die dargestellten Aufgaben übernehmen könnten.

Als wichtig zu bewerten sind jedoch flächendeckende örtliche Anlaufstelle für Familien, die vor allem Informationen und Beratung anbieten, für alle Familien gut erreichbar sind und einen niedrighschwelligigen Zugang zu der Leistung ermöglichen. Eine solche Stelle sollte aus Sicht der ASMK-AG Kindergrundsicherung zumindest die Aufgabe der Beratung zur Kindergrundsicherung, zu ergänzenden Leistungen und möglichst zu auch weiteren Unterstützungsmöglichkeiten für Kinder und Familien erhalten, wobei sie auch Anträge entgegennehmen könnte, wenngleich sie nicht für die Entscheidung über diese zuständig wäre⁶⁷. Dabei sollte bestmöglich geprüft werden, inwieweit bestehende und etablierte Strukturen genutzt werden können, indem geeignete und bestehende Behörden oder Einrichtung die neuen Aufgaben übernehmen, so dass auf den Aufbau neuer Parallelstrukturen verzichtet werden kann. Dies würde ansatzweise der „One-Stop-Agency“ entsprechen)⁶⁸.

3.2.2.6 Ausblick: Zentralisierung der familienpolitischen Leistungen

Im Zentrum der nachfolgenden Überlegungen steht der Gedanke, dass mit einer solchen einheitlichen Leistung wie der Kindergrundsicherung die Sichtbarkeit und Transparenz der Familienförderung deutlich erhöht wird. Dies ließe sich mit einer Behördenkonzentration verbinden⁶⁹. Die Zentralisierung von familienbezogenen Leistungen bei einer Institution/Behörde im Sinne von „One-Stop-Agencies“ kann den Zugang der Familien zu den familienpolitischen Leistungen insgesamt verbessern⁷⁰. Dabei handelt es sich nicht um eine Frage, die unmittelbar mit der Einführung einer Kindergrundsicherung entschieden werden muss. Vielmehr kann sie auch später

⁶⁷ Nach geltendem Recht obliegt die Beratung den Leistungsträgern, die auch für die Leistung zuständig sind (§ 14 SGB I). Soweit Anträge bei einem unzuständigen Leistungsträger gestellt werden, leitet er diese an den zuständigen Leistungsträger weiter (§ 16 Abs. 2 SGB I).

⁶⁸ S. Abschnitt 3.2 dieses Berichts

⁶⁹ Christian Seiler (2017), Die Berücksichtigung von Kindern durch Kinderfreibeträge und Kindergeld. Maßstäbe, Befund zur Gesetzeslage und Reformperspektiven, Bertelsmann Stiftung: Gütersloh, S. 15

⁷⁰ Molter, Sarah, Zuarbeit für das Expertengespräch des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. am 31. März 2020, S. 1; Molter, Sarah, Christina Schliffka (2019), Kinderarmut und soziale Exklusion nachhaltig bekämpfen – Ansätze und Erfahrungen mit der staatlichen Förderung von Kindern in Europa, Dokumentation des Europäischen Fachdialogs am 27. Mai 2019, S. 5; Schmähl, Winfried (2004), Mehr Zielgenauigkeit und Transparenz durch eine steuerfinanzierte Familien-kasse, in: Wirtschaftsdienst, Heft 8, 84. Jahrgang, S. 506, 508; Deutscher Gewerkschaftsbund (2020), Antworten zum Fragenkatalog des Deutschen Vereins zur organisatorischen Umsetzung einer Kindergrundsicherung, Zuarbeit für das Expertengespräch des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. am 31. März 2020, S. 2; Ott, Notburga, Heinrich Schürmann und Martin Werding (2020), Rechtliche Schnittstellen bei der Einführung einer Kindergrundsicherung, Endbericht, im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW (MAGS NRW), Stand Mai 2020, S. 43

aufgerufen und umgesetzt werden. Es ist aber genauso gut denkbar, die Einführung der Kindergrundsicherung organisatorisch gleich dafür zu nutzen, auch andere familienpolitische Leistungen bei ein und derselben Behörde umsetzen zu lassen wie die neu zu schaffende Leistung. Diese Frage hängt eng mit einem möglichen digitalen Antrags- und Bewilligungsverfahren zusammen und kann – wie unten noch zu zeigen sein wird⁷¹ - auf einigen erfolgreichen Modellprojekten und Gesetzesinitiativen des BMFSFJ aufbauen.

Die Zuständigkeit für alle familienbezogenen – und zum Teil auch sozialstaatlichen – Leistungen würde bei einer Behörde liegen; sie würden dann aus einer Hand erbracht. Dies ermöglicht es den Familien, in einem Schritt Anträge auf mehrere Leistungen zu stellen. Neben der Kindergrundsicherung kommen hier beispielsweise auch Leistungen wie das Elterngeld, Zusatz- und Sonderbedarfe⁷², aber auch die Ausstellung der Geburtsurkunde in Betracht. Dabei geht es zum einen um eine niedrigschwellige, an einem Ort gebündelte Beratung, zum anderen um die Verknüpfung unterschiedlicher staatlicher Leistungen⁷³.

Schon in den 2000er Jahren gab es in diesem Zusammenhang Diskussionen, eine „Familienkasse neuen Typs“⁷⁴ aufzubauen, um eine gesetzliche Harmonisierung der

⁷¹ S. Abschnitt 3.3.2 dieses Berichts

⁷² Ott, Notburga, Heinrich Schürmann und Martin Werding (2020), a.a.O., S. 31 plädieren dafür, unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungsvereinfachung zunächst zu prüfen, inwieweit diese Bedarfe nicht besser in anderen Bereichen des Sozialrechts verankert werden sollten und, sofern diese Leistungen nur entsprechend einer Bedürftigkeitsprüfung gewährt werden, die entsprechenden Stellen explizit mit der Prüfung zu beauftragen. Allerdings gehen sie davon aus, dass die Prüfung und Bewilligung von Mehrbedarfen (Bündnis-Modell) bzw. Regel- und Mehrbedarfen (Teilhabegehd) prinzipiell durch eine eigene Stelle vorgenommen werden sollte, die auch die Leistungen der Kindergrundsicherung administriert, s. Ott, Notburga, Heinrich Schürmann und Martin Werding, a.a.O. S. 43

⁷³ Molter, Sarah, Christina Schliffka (2019), Mit guten Chancen aufwachsen – Wie erreichen staatliche Angebote alle Kinder und Familien?, Newsletter 1/2019, S. 2; Becker, Irene (2020), „Möglichkeiten der organisatorischen Anbindung und Umsetzung einer neuen monetären Leistung für Kinder“, Zuarbeit für das Expertengespräch des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. am 31. März 2020, S. 2 und 5; Bertelsmann-Stiftung / Expertenbeirat & Projekt Familie und Bildung: Politik vom Kind aus denken (2017), Konzept für eine Teilhabe gewährleistende Existenzsicherung für Kinder und Jugendliche, Bertelsmann-Stiftung, S. 25 f.; Deutscher Gewerkschaftsbund (2020), Antworten zum Fragenkatalog des Deutschen Vereins zur organisatorischen Umsetzung einer Kindergrundsicherung, Zuarbeit für das Expertengespräch des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. am 31. März 2020, S. 2

⁷⁴ So auch der Koalitionsvertrag 2005 „Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit“ zwischen CDU, CSU und SPD, S. 101; s. auch Althammer, Jörg, Hajo Romahn (2005), Die Familienkasse - Ziele und Probleme einer Zusammenfassung monetärer familienpolitischer Leistungen -, Gutachten im Auftrag der Frauen Union Deutschlands, Kurzfassung, S. 2; Bünnagel, Johann Eekhoff, Barbara Henman und Steffen J. Roth (2009), Möglichkeiten und Grenzen einer Bündelung familienpolitischer Leistungen, Welche Instrumente sind zur Überführung in eine Familienkasse geeignet?, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln.

Leistungen und die organisatorische Bündelung ihrer Bearbeitung voranzutreiben. Die Konzentration und Zusammenführung von familienpolitischen Leistungen in einer solchen „Familienkasse“ sollten mehr Transparenz und eine gerechtere und zielgenauere Familienförderung schaffen. Einige Autorinnen und Autoren⁷⁵ entwickelten diese Idee weiter hin zu einem eigenständigen Sozialversicherungsträger – einem sog. Parafiskus⁷⁶ –, bei dem die familienpolitischen Instrumente gebündelt und besser aufeinander abgestimmt werden können. Dabei wird die Administration der familienpolitischen Leistungen aus dem allgemeinen Haushalt herausgegliedert. Dies würde dazu führen, dass die familienbezogenen Maßnahmen zielgenauer ausgerichtet und die Effizienz der familienbezogenen Leistungen erhöht werden könnte, weil es nur eine zuständige Institution gäbe, die eine einheitliche Bedarfsermittlung von und für Familien durchführt⁷⁷.

Für die Idee einer „One-Stop-Agency“ für etliche bzw. alle familienpolitischen Leistungen finden sich zudem einige Modelle auf europäischer Ebene⁷⁸, z.B. in Finnland⁷⁹, Luxemburg⁸⁰ und Belgien⁸¹. Diese können durchaus als Vorbild für die

⁷⁵ Vgl. die Nachweise bei Spieß, Katharina (2006), Die Bündelung und Integration familienbezogener Leistungen bei einer Familienkasse, in: Ehe und Familie in der Steuerrechts- und Sozialordnung, (Hrsg.: von Jörg Althammer und Ute Klammer), Tübingen 2006, S. 55 – 72; dies. (2007), Parafiskalische Institutionen zur Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben: das Beispiel Familienkasse, in: Schwarze et al. (Hrsg.) (2007): Arbeitsmarkt- und Sozial-politikforschung im Wandel, Festschrift für Christof Helberger zum 65. Geburtstag, S. 245 ff.; dies. (2004), Parafiskalische Modelle zur Finanzierung familienpolitischer Leistungen, Kurzgutachten, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Materialien 36: Berlin

⁷⁶ Als Parafiskus werden juristische Personen mit eigenem Haushalt bezeichnet, die weder als originärer Staat noch als privat bezeichnet werden können. Dabei erfolgt eine weitgehend selbstständige Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Für den Fall, dass der Parafiskus seine Tätigkeiten aufgibt, müssten diese von der öffentlichen Hand übernommen werden. Die Finanzierung erfolgt über eigene Finanzquellen mit Zwangscharakter. Sie geben dem Parafiskus die Möglichkeit, meist gesetzlich eingeschränkt, unabhängig vom staatlichen Gesamthaushalt zu agieren. Die Organisationsform ist in Deutschland die Körperschaft des öffentlichen Rechts.

⁷⁷ Vgl. die Nachweise bei Spieß, Katharina (2008), Die Bündelung familienbezogener Leistungen bei einem Parafiskus, eine Zusammenfassung bisheriger Überlegungen und eine Einordnung in die aktuelle Debatte, Zeitschrift für Familienforschung, Heft 2, S. 322, 330

⁷⁸ Molter, Sarah, Zuarbeit für das Expertengespräch des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. am 31. März 2020, S. 1; Molter, Sarah, Christina Schliffka (2019), Mit guten Chancen aufwachsen – Wie erreichen staatliche Angebote alle Kinder und Familien?, Newsletter 1/2019.

⁷⁹ In Finnland können die Familien alle familienbezogenen Leistungen (einschließlich bedarfsgeprüfter Wohnzuschüsse) beim Sozialversicherungsinstitut Kela entweder vor Ort oder online beantragen. Das Kindergeld, das Mutterschaftspaket sowie der Alleinerziehendenzuschlag können mit anderen familienbezogenen Leistungen zeitgleich beantragt werden. Kela untersteht dem finnischen Parlament, ist aber ein unabhängiges Sozialversicherungsinstitut mit eigener Verwaltung und Finanzhaushalt. Die Zufriedenheit der Bürger/-innen mit dem Institut Kela ist sehr hoch.

⁸⁰ In Luxemburg sind alle direkten familienpolitische Leistungen seit 2016 bei der sog. Zukunftskasse (ehemals Kindergeldkasse) zu beantragen.

⁸¹ In Belgien liegt die Verantwortung für die familienbezogenen Leistungen seit 2014 bei den einzelnen Regionen. Flandern hat daraufhin die familienbezogenen Leistungen reformiert und das Kindergeld zu einem sog. Wachstumspaket (ersetzte die bisherigen familienbezogenen Leistungen) reformiert.

Ausgestaltung der Aufgaben einer künftigen Behörde für die Umsetzung der Kindergrundsicherung dienen, auch wenn es in keinem europäischen Land eine einheitliche Leistung gibt, die das Kind nicht über die Eltern, sondern über einen eigenen Anspruch absichert⁸².

3.3 Verfahren⁸³

Bei dem Verfahren zur Administration der Kindergrundsicherungsleistung werden verschiedene Aspekte diskutiert: Zu nennen sind hier die Fragen,

- wie das Einkommen der Eltern ermittelt wird, wenn man von einem Abschmelzen der Leistung ausgeht,
- ob es die Möglichkeit eines digitalen Antrags- und Bearbeitungsverfahrens geben soll und wie ein derartiges Verfahren aussehen könnte,
- welche datenschutzrechtlichen Probleme bei einem digitalen Verfahren auftreten können.

3.3.1 Ermittlung des Einkommens

Es bestehen etliche Möglichkeiten und Methoden, ein Verfahren festzulegen, um das relevante Einkommen zu ermitteln, das die Basis für die Höhe und den Abschmelztarif der Kindergrundsicherung bildet⁸⁴. Bisher gibt es in verschiedenen Rechtsgebieten unterschiedliche Konzepte für die Einkommensermittlung, etwa ein Abstellen auf das Brutto- oder auf das Nettoeinkommen. Teilweise findet nur das Erwerbseinkommen

Seitdem gibt es fünf flämische Kassen/Agenturen, die das Wachstumspaket in Flandern auszahlen. Die Familien können zwischen diesen verschiedenen Kassen/Agenturen wählen. Dabei führen Familienzentren die familienpolitischen Leistungen und Angebote im Bereich der präventiven Unterstützung der Familien zusammen.

⁸² Molter, Sarah (2019), Finanzielle Absicherung von Kindern, Ein Blick in andere europäische Staaten, Kurzexpertise, S. 12

⁸³ Vgl. für einen Vergleich mit anderen europäischen Staaten hinsichtlich von Verfahrensfragen und automatischen Zahlungen aus einer Hand: Molter, Sarah (2019), Finanzielle Absicherung von Kindern, Ein Blick in andere europäische Staaten, Kurzexpertise, Berlin

⁸⁴ Manfred Cirkel, in: Becker, Irene (2012), Bedarfsgerecht statt pauschal – ein Konzept zur Reform des Kindergeldes, mit Anmerkungen zur Administration eines einkommensabhängigen Kindergeldes von Manfred Cirkel, Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Politik und Gesellschaft, S. 27, 28 ff.; ders., „Möglichkeiten der organisatorischen Anbindung und Umsetzung einer neuen monetären Leistung für Kinder“, Zuarbeit für das Expertengespräch des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. am 31. März 2020, S. 4 ff.; Bunk, Karsten (2020), Expertengespräch „Möglichkeiten der organisatorischen Anbindung und Umsetzung einer neuen monetären Leistung für Kinder“, Zuarbeit für das Expertengespräch des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. am 31. März 2020, S. 2 ff.; Becker, Irene (2020), „Möglichkeiten der organisatorischen Anbindung und Umsetzung einer neuen monetären Leistung für Kinder“, Zuarbeit für das Expertengespräch des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. am 31. März 2020, S. 6 ff.

Berücksichtigung, teilweise werden auch weitere Einkommensquellen herangezogen. Dabei ist schwer nachvollziehbar, warum konzeptionell gleichartige Einkommen für ähnliche Zwecke jeweils neu und oft mit nur geringen Unterschieden definiert werden. Daher ist es im Sinne einer allgemeinen Verwaltungsvereinfachung und Transparenz sinnvoll, wenn das jeweils maßgebliche Einkommen in allen Rechtsgebieten und damit auch für die Kindergrundsicherung nach möglichst einheitlichen Grundsätzen erfasst würde. Damit würden widersprüchliche Wertungen zwischen den verschiedenen Rechtsgebieten oder eine inhaltlich nicht nachvollziehbare Methodenvielfalt vermieden⁸⁵.

Bei den Methoden, wie das Einkommen für eine einkommensabhängige Leistung einer Kindergrundsicherung ermittelt werden soll, stellt sich eine Vielzahl von Einzelfragen, insbesondere dazu, welche Einkünfte in welcher Art und Weise zur Berechnung des maßgeblichen Einkommens herangezogen werden, wie die Berechnung bei Selbstständigen erfolgt, wie Kapitaleinkünfte Berücksichtigung finden, für welche Zeiträume eine Festsetzung erfolgt, wie Veränderungen der Familieneinkommensverhältnisse bzw. Schwankungen des Lohns/Gehalts berücksichtigt werden und was für Trennungsfamilien gilt. Einigkeit besteht, dass nicht nur das elterliche Einkommen, sondern auch das Einkommen des Kindes in die Berechnung mit einfließen soll.

Es finden sich nur wenige Autorinnen und Autoren⁸⁶, die sich dazu geäußert haben, wie die unterschiedlichen Einkommensbegriffe in den verschiedenen Rechtsgebieten (wie z.B. im Einkommenssteuerrecht oder dem SGB II) und die verschiedenen Verfahren, um das jeweils zu berücksichtigende Einkommen zu ermitteln, bei der Einführung einer Kindergrundsicherung zusammengeführt werden könnten. Es geht hier somit darum, inwieweit mit der Reform der monetären Leistungen für Kinder eine Chance auf eine Verwaltungsvereinfachung besteht⁸⁷. Wenn durch die Einführung der Kindergrundsicherung Einkommensprüfungen für einen größeren Kreis von Familien

⁸⁵ Ott, Notburga, Heinrich Schürmann und Martin Werding (2014), „Schnittstellenprobleme in Familienpolitik und Familienrecht“, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 83, S. 17

⁸⁶ Ott, Notburga, Heinrich Schürmann und Martin Werding (2014), „Schnittstellenprobleme in Familienpolitik und Familienrecht“, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 83, S. 13 ff., Becker, Irene (2020), „Möglichkeiten der organisatorischen Anbindung und Umsetzung einer neuen monetären Leistung für Kinder“, Zuarbeit für das Expertengespräch des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. am 31. März 2020, S. 6 f.

⁸⁷ So auch Ott, Notburga, Heinrich Schürmann und Martin Werding (2014), a.a.O., S. 17

notwendig sind, ist es wichtig, darauf zu achten, dass ein doppelter Prüf- und Verwaltungsaufwand vermieden wird. Dies geht zum Beispiel durch bestimmte Formen der Zusammenarbeit der verschiedenen Behörden, bei denen Doppelprüfungen unterbleiben. Eine Empfehlung lautet dabei, dass – unabhängig von der Hilfebedürftigkeit der Eltern – die Prüfung, Bewilligung und vor allem die Auszahlung der Leistung der Kindergrundsicherung einschließlich etwaiger Zusatzbedarfe am Ende nur der Kindergrundsicherungsstelle überlassen bleiben sollte ⁸⁸. Dabei sei es vorstellbar, dass die Grundsicherungsträger ihren Leistungsbescheid und nötigenfalls weitere Details zur dort vorgenommenen Bedürftigkeitsprüfung zur Verfügung stellen.

Eines der vorgelegten Konzepte⁸⁹ weist darauf hin, dass eine einfache Administration der Leistung eine einfache Berechnung der Leistungshöhe erfordert. Damit dies gelingen könne, müsse die Kindergrundsicherung sehr viel einfacher ausgestaltet sein, als dies bei den bisherigen monetären Leistungen für Kinder der Fall sei. Daher müssten die Informationen, die zur Berechnung der Höhe der Kindergrundsicherung erforderlich seien, auf das Notwendige beschränkt bleiben.

In der ASMK-AG Kindergrundsicherung besteht Einigkeit, dass alle Regelungen, die zu Vereinfachungen des Verfahrens bei der Ermittlung des Einkommens führen, ebenso zu begrüßen sind wie das Unterbleiben von Doppelberechnungen durch mehrere Behörden.

Die unterschiedlichen Einkommensbegriffe verhindern zurzeit zudem eine sinnvolle elektronische Verwertung der notwendigen Informationen und Daten für ein digitales Antrags- und Bearbeitungsverfahren⁹⁰. Eine standardisierte technische Umsetzung setzt vielmehr eine rechtliche Vereinheitlichung an dieser Stelle, d.h. eine das Gesamtsystem betreffende Vereinheitlichung und fachübergreifende Standardisierung von Rechtsbegriffen voraus⁹¹. Somit ist bereits bei der konkreten Ausgestaltung der

⁸⁸ Ott, Notburga, Heinrich Schürmann und Martin Werding (2020), Rechtliche Schnittstellen bei der Einführung einer Kindergrundsicherung, Endbericht, im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW (MAGS NRW), S. 43 und 52

⁸⁹ Bündnis 90/Die Grünen, Faire Chancen für jedes Kind – Grünes Konzept für eine Kindergrundsicherung, 06/2019, S. 14, Fn. i.

⁹⁰ Hagen, Martin (2020), Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen (BT-Drucksache 19/14326), S. 4

⁹¹ S. Abschnitt 3.3.2.4 dieses Berichts

Kindergrundsicherung die Verfahrensausgestaltung mitzudenken. Hierfür werden insbesondere folgende Aspekte benannt: die Nutzung rechtlich klar definierter und standardisierter Daten, die Vereinheitlichung des Einkommensbegriffs, die Vermeidung von Anrechnungs- und Berücksichtigungsverfahren mit anderen Leistungen sowie die Nutzung bereits vorhandener Datenströme und –töpfe⁹².

Gerade wegen der hohen Komplexität der Einkommensermittlung und der verschiedenen Verfahrensmöglichkeiten zur Ermittlung des Einkommens dürfte es von großer Bedeutung sein, die Ziele der Einführung einer Kindergrundsicherung nicht aus den Augen zu verlieren.

3.3.2 Digitales Antrags- und Bewilligungsverfahren

Einfach zu beantragende Leistungen, ein niedrigschwelliger Zugang zu der Leistung zusammen mit einem einwilligungsbasierten Datenaustausch zwischen den zuständigen Behörden erleichtern das Leben der Familien und entlasten zugleich die Behörden⁹³. Eine umfassende Digitalisierung der Kindergrundsicherung könnte ein entscheidender Baustein sein, Familien flächendeckend zu erreichen und ihnen einen transparenten und unbürokratischen Leistungszugang zu ermöglichen⁹⁴. Digitalisierung ist dabei kein Selbstzweck, sondern ein Mittel zur Erreichung gesellschaftspolitisch wünschenswerter Ziele. Ziel der Reform muss es sein, dass Kindern und Familien ein einfacher Zugang zu der Leistung gewährt wird⁹⁵. Sowohl bei der Ausgestaltung der Leistung als auch der organisatorischen Anbindung der Leistung sollte dieser Aspekt besondere Berücksichtigung finden⁹⁶.

Neben der als erstrebenswert anzusehenden digitalen Antragsmöglichkeit und Leistungsbewilligung muss ein Gesetz, mit dem die Kindergrundsicherung eingeführt würde, zwingend ein klassisches schriftliches, also „analoges“ Verfahren für die

⁹² Hagen, Martin (2020), a.a.O., S. 10

⁹³ Hagen, Martin (2020), a.a.O., S. 1 und 3

⁹⁴ Bunk, Karsten (2020), Expertengespräch „Möglichkeiten der organisatorischen Anbindung und Umsetzung einer neuen monetären Leistung für Kinder“, Zuarbeit für das Expertengespräch des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. am 31. März 2020, S. 5

⁹⁵ S. Abschnitt 3.1 dieses Berichts

⁹⁶ Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (März 2020), Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge anlässlich der öffentlichen Anhörung zu dem Antrag „Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen“ (BT-Drucks. 19/14326) im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 23. März 2020, S. 14

Antragstellung und die Leistungsbewilligung der neuen Leistung vorsehen⁹⁷. Dies folgt allein schon daraus, dass eine digitale Antragsbearbeitung für die Verarbeitung einzelner personenbezogener Sozialdaten zwingend die Einwilligung der berechtigten Familien auf Verwendung ihrer Daten vorsieht; diese wird aber nicht immer vorliegen. Eine gesetzliche Regelung der Verwendung dieser Daten ist rechtlich ausgeschlossen⁹⁸. Teilweise wird daher darauf hingewiesen, dass es trotz aller richtigen Bemühungen um eine Digitalisierung des Antrags- und Bearbeitungsverfahrens auch wohnortnahe Anlaufstellen⁹⁹ geben müsse, bei denen die Familien „analog“ und persönlich zu allen Angelegenheiten, die mit der neuen Leistung zusammenhängen, vorsprechen können müssen¹⁰⁰.

Bei allen zu erwartenden Vorteilen, die in der Digitalisierung des Antrags- und Bearbeitungsverfahrens der Kindergrundsicherung liegen, gilt es aber zu bedenken, dass die inhaltlichen Fragen, die die antragstellenden Familien beantworten müssen, erhalten bleiben. Und deren Beantwortung bildet in der Regel die eigentliche Hürde bei der Antragstellung¹⁰¹. Wichtig sei dabei, dass alle Fragen, die mit einem digitalen Antrags- und Bearbeitungsverfahren der Leistung zusammenhängen, von Anfang an im Rahmen des konkreten Gesetzgebungsverfahrens mitgedacht werden müssen.

Wie ein digitales Verfahren genau aussehen soll, welche technischen Voraussetzungen dafür notwendig sind, wann ein analoges Verfahren sinnvoll bzw. erforderlich ist und wie die datenschutzrechtlichen Voraussetzungen erfüllt werden können, bleibt bei etlichen Ausführungen zu diesen Fragestellungen im Ungewissen. Es besteht aber bei einem Großteil der Autoren/-innen und der vorgelegten Konzepte Einigkeit, dass die Kindergrundsicherung auch dazu genutzt werden soll, dass Familien die Leistung „automatisch“ und ohne großen bürokratischen Aufwand erhalten sollen. Besonders deutlich wird dies beispielsweise in den Konzepten einiger politischer Parteien¹⁰². Eines der Konzepte führt hier aus, dass alle Prozessschritte im

⁹⁷ So auch Deutscher Gewerkschaftsbund (2020), Kindergrundsicherung: Geringverdienende unterstützen – soziale Teilhabe für alle Kinder ermöglichen!, Arbeitsmarkt aktuell, Nr. 3/Mai 2020, S. 11

⁹⁸ S. Abschnitt 3.3.3 dieses Berichts

⁹⁹ S. Abschnitt 3.2.2.5 dieses Berichts

¹⁰⁰ Deutscher Gewerkschaftsbund (2020), Antworten zum Fragenkatalog des Deutschen Vereins zur organisatorischen Umsetzung einer Kindergrundsicherung, Zuarbeit für das Expertengespräch des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. am 31. März 2020, S. 1

¹⁰¹ Hagen, Martin (2020), a.a.O., S. 3

¹⁰² Fraktion Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss) zu dem Antrag der Abgeordneten Grigorios Aggelidis, Katja Suding, Renata

Hintergrund digital zusammengeführt werden sollen. Durch dieses „One-Face-to-the-Customer-Prinzip“ sollen die Menschen Beratung, Beantragung und Auszahlung bei einer Kontaktstelle finden. Nach Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes sieht dieses Konzept vor, dass die Antragstellenden einen bereits vorausgefüllten Antrag vorfinden sollen, der alle vorhandenen Dokumente enthalten soll. Als Ziel wird die größtmögliche Automatisierung der ehe- und familienpolitischen Leistungen benannt und das Ausräumen entsprechender rechtlicher Hindernisse gefordert, um möglichst viele antragslose Leistungen zu ermöglichen¹⁰³.

Ein anderes Konzept möchte den Eltern – optional – die Möglichkeit geben, die Kindergrundsicherung auf einer digitalen Serviceplattform oder per App (z.B. für das Smartphone oder das Tablet) zur Geburt des Kindes zu beantragen. Hier wird vorgeschlagen, dass ähnlich wie bei der automatischen Günstigerprüfung durch das Finanzamt die Familienkasse in Zukunft die Kindergrundsicherung automatisch berechnen und auszahlen solle¹⁰⁴.

3.3.2.1 Digitale Zusammenarbeit der Behörden

Eine „automatische“ Leistungsgewährung ab Geburt setzt die Vernetzung aller am Vorgang beteiligten Einrichtungen (z.B. auch der Geburtskliniken) und der lokalen, Landes- und Bundesbehörden voraus. Denkbar sei hier eine behördenübergreifende Vorgehensweise¹⁰⁵.

Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/7692 -, Kinderchancengeld – Kindesbezogene Leistungen radikal reformieren, Bundestags-Drucksache 19/9346 vom 11.04.2019, S. 5 BündnisAntrag der Abgeordneten Annalena Baerbock, Katja Dörner, Sven Lehmann u.a. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen, Bundestags-Drucksache 19/14326 vom 22.10.2019, SPD-Beschluss zur Sitzung des Parteivorstands am 25. November 2019, Unser Konzept für eine sozialdemokratische Kindergrundsicherung, S. 6. Das Konzept der Partei DIE LINKE verweist dagegen nur darauf, dass eine digitale Antragstellung möglich sein soll.

¹⁰³ Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss) zu dem Antrag der Abgeordneten Grigorios Aggelidis, Katja Suding, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/7692 -, Kinderchancengeld – Kindesbezogene Leistungen radikal reformieren, Bundestags-Drucksache 19/9346 vom 11.04.2019, S. 5

¹⁰⁴ Antrag der Abgeordneten Annalena Baerbock, Katja Dörner, Sven Lehmann u.a. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen, Bundestags-Drucksache 19/14326 vom 22.10.2019, S. 8

¹⁰⁵ Bunk, Karsten (2020), Expertengespräch „Möglichkeiten der organisatorischen Anbindung und Umsetzung einer neuen monetären Leistung für Kinder“, Zuarbeit für das Expertengespräch des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. am 31. März 2020, S. 5

Während ein Datenaustausch beispielsweise der Familienkassen der BA und der Bundesagentur für Arbeit bereits heute schon mit den Sozialleistungsträgern (Sozialämtern, Bezirksamtern, Jobcentern), Finanzämtern sowie der Deutschen Rentenversicherung in anderen Leistungszusammenhängen – zumeist im Rahmen der Amtshilfe – erfolgt, könnten mit der Einführung der Kindergrundsicherung weitere (elektronische) Schnittstellen zu weiteren Behörden installiert werden¹⁰⁶. Dabei könnten entsprechend mehrerer aktueller Gesetzgebungsverfahren – wie dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz oder dem geplanten Digitale-Familienleistungen-Gesetz – Rechtsgrundlagen zum Datenaustausch zwischen den notwendig zu beteiligenden Behörden für die (elektronischen) Schnittstellen installiert werden, die eine Datenübermittlung im Abrufverfahren zulassen. Denn eine automatische Datenübermittlung macht zusätzliche Behördengänge für die Familien überflüssig und trägt dazu bei, dass neben dem Vorteil von weniger Bürokratie die Bearbeitung der Vorgänge insgesamt beschleunigt würde. Eine effiziente Zusammenarbeit der an der Leistungserbringung beteiligten Behörden setzt eine enge Vernetzung und Abstimmung der jeweils relevanten Bearbeitungsprozesse voraus. Gesonderte Kommunikationswege oder digitale Austauschplattformen könnten einen reibungslosen Informationsaustausch ermöglichen¹⁰⁷.

3.3.2.2 Rückgriff auf bereits bestehende Erfahrungen mit einer digitalen

Leistungsgewährung in Bereich der Familienpolitik

Als Vorbilder für ein mögliches digitales Antrags- und Bearbeitungsverfahren werden insbesondere drei Projekte herangezogen:

- In Hamburg wurde auf lokaler Ebene das Pilotprojekt „Kinderleicht zum Kindergeld“ erfolgreich erprobt. Mit Hilfe eines in der Geburtsklinik ausgefüllten, übersichtlichen Kombiantrages kommt es zu einem Zusammenspiel zwischen den Geburtskliniken, Standesämtern, Einwohnermeldeämtern, dem Bundeszentralamt für Steuern und der Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit. Hierdurch kann das Kindergeld bereits ab Geburt des Kindes zügig ausgezahlt und weitere Verwaltungsdienstleistungen, wie die Ausstellung der Geburts- und Familienurkunden, Registrierungen und die Vergabe einer Steuer-

¹⁰⁶ Bunk, Karsten (2020), a.a.O., S. 2 und 4

¹⁰⁷ Bunk, Karsten (2020), a.a.O., S. 4 f.

Identifikationsnummer erbracht werden. Durch diesen verzahnten Prozess entfallen für die Familien diverse Papiervorgänge und obligatorische Behördengänge¹⁰⁸.

- Ziel des Projektes ELFE („Einfach Leistungen für Eltern“) ist die Verbesserung und Digitalisierung der Verwaltungsprozesse rund um die Geburt eines Kindes. Mit Hilfe des Projektes ELFE soll den Eltern ohne Behördengang und komplizierte Anträge die Geburtsurkunde für ihr Kind zugeschickt sowie Elterngeld und Kindergeld auszahlt werden. Über eine App können sie Leistungen wie Eltern- oder Kindergeld medienbruchfrei beantragen. Das Vorgehen ist interdisziplinär und nutzerorientiert. Das Projekt ELFE ist Gegenstand des Digitalisierungsprogrammes des Senats der Freien Hansestadt Bremen und des Digitalisierungsprogrammes des IT-Planungsrates; es wird von der Freien Hansestadt Bremen mit ihrem Dienstleister Dataport umgesetzt¹⁰⁹. Fast alle Daten, die für eine Geburtsurkunde, für den Kindergeld- oder Elterngeldantrag benötigt werden, liegen den Behörden bereits vor. Dieses Potenzial wird für eine mittlerweile entwickelte App genutzt, die junge Eltern entlastet. Über die App geben die Eltern online ihr Einverständnis zum Datenaustausch und tragen fehlende Daten nach. Die Anträge werden automatisiert ausgefüllt und bearbeitet. Die Daten werden bei der Rentenversicherung geprüft. Vollständige und geprüfte Anträge werden automatisch und elektronisch den zuständigen Stellen zur Bearbeitung übertragen. Die Bescheide werden den Eltern per Post zugeschickt und die Leistungen automatisch angewiesen. ELFE ist ganz auf die Bedürfnisse der Nutzer/-innen ausgerichtet; die Verwaltungsprozesse wurden entsprechend angepasst. Damit dient das Projekt als Vorbild für viele künftige Digitalisierungsprojekte im Verwaltungsbereich. Neu an diesem Prozess war, dass rechtliche, technische und praktische Expertisen von Bundes-, Landes- und kommunaler Seite gleichzeitig einfließen¹¹⁰.

¹⁰⁸ Vgl. dazu Bunk, Karsten (2020), a.a.O., S. 5

¹⁰⁹ Zu den Einzelheiten des Projekts ELFE:

<https://www.finanzen.bremen.de/digitalisierung/digitalisierungsbuero-37233>. Begleitend zu diesen Vorhaben hat die Virtuelle Region Nordwest (ViR-Nordwest) ein Förderprojekt „Online-Verfahren Elterngeld, Kindergeld und Geburtsurkunde in der ViR-Nordwest“ (Laufzeit 2018-2019) bei der Metropolregion Nordwest beantragt und bewilligt bekommen. Projektpartner sind Bremerhaven, Oldenburg, Delmenhorst, die Gemeinde Hatten, Governikus und die Freie Hansestadt Bremen sowie die Virtuelle Region Nordwest.

¹¹⁰ Hagen, Martin (2020), Abteilungsleiter Zentrales IT-Management, Digitalisierung öffentlicher Dienste, Senator für Finanzen Freie Hansestadt Bremen, Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen

- Der Entwurf eines „Digitale-Familien-Leistungsgesetzes“¹¹¹ ist eine Gesetzesinitiative des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat und des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Im Rahmen der Umsetzung des Online-Zugangsgesetzes (OZG) wollen Bund und Länder die Antrags- und Bearbeitungsprozesse für bestimmte familienpolitische Leistungen vereinfachen und durch die Nutzung des einwilligungsbasierten Datenaustausches schaffen. Im Fokus stehen vier Leistungen, die mit der Geburt eines Kindes zusammenhängen: Geburtsanzeige, Kindergeld nach dem EStG, Elterngeld und für Familien mit geringen Einkommen der Kinderzuschlag. Der Gesetzentwurf basiert auf den bisherigen Erfahrungen der oben dargestellten Hamburger und Bremer Modellprojekte und sieht vor, neue geeignete Rechtsgrundlagen zum Datenabruf zwischen Behörden im Bereich der Familienleistungen zu schaffen. Diese sollen die elektronische Übermittlung zur Beurkundung der Geburt eines Kindes an die Elterngeldstellen, den elektronischen Austausch zwischen den Elterngeldstellen und den gesetzlichen Krankenkassen sowie die Möglichkeit der elektronischen Abfrage von Entgeltdaten bei den Arbeitgebern/-innen bzw. Dienstherren ermöglichen. Zugleich ist geplant, dass sich die Familien mit einem elektronischen Identitätsausweis gegenüber den staatlichen Stellen bei Verwaltungsleistungen ausweisen können. Die bisherige Rechtsgrundlage zur Datenverarbeitung in Nutzerkonten wird überarbeitet und an die Terminologie der Datenschutzgrundverordnung angepasst¹¹². Vereinzelt wird darauf hingewiesen, dass auf den Vorarbeiten zu diesem Gesetzentwurf angeknüpft und aufgebaut werden kann, mit denen u.a. ein digitaler Datenaustausch zwischen Behörden zur Erleichterung der Antragstellung eingeführt wird¹¹³

Anhörung zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen (BT-Drucksache 19/14326), S. 3.

¹¹¹ Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichtes im Juli 2020 lag hier lediglich ein Referentenentwurf von BMI und BMFSFJ vor.

¹¹² S. zu den Einzelheiten:

<https://www.bmfsfj.de/blob/141602/8f993d0f546bc2dc3509b52925a0608d/eckpunkte-digitale-familienleistungen-gesetz-data.pdf>.

¹¹³ Deutscher Gewerkschaftsbund (2020), Kindergrundsicherung: Geringverdienende unterstützen – soziale Teilhabe für alle Kinder ermöglichen!, Arbeitsmarkt aktuell, Nr. 3/Mai 2020, S. 11

3.3.2.3 Datenaustausch

Eine automatische Berechnung und Auszahlung der Kindergrundsicherung erfordert die Kenntnis über die relevanten Daten der Eltern und des Kindes. Um diese zu erlangen, bedarf es einer Klärung, wie die zuständigen Stellen an die entsprechenden Daten gelangen. Eine Regelung könnte über eine anlassbezogene Einverständniserklärung der Eltern zu einem Datenaustausch zwischen den relevanten Behörden erfolgen¹¹⁴. Damit die Eltern auf einer digitalen Serviceplattform oder gleich per App auf dem Smartphone die Kindergrundsicherung zur Geburt des Kindes beantragen können, können bzw. müssen sie darin einwilligen, dass für sie automatisch geprüft wird, in welche Höhe ihnen die neue Leistung zusteht¹¹⁵. Denn die notwendigen Daten zum Einkommen der Eltern sind den verschiedensten Behörden, wie den Einkommenssteuerbehörden, den Rentenversicherungskassen, den Besoldungsämtern für Beamte/-innen oder den Trägern der Grundsicherung bereits bekannt. Diese Daten müssten zum Zwecke der Antragsbearbeitung der Kindergrundsicherung zusammengeführt werden. Dies würde Familien davon befreien, seitenweise Anträge auszufüllen bzw. diverse Nachweise zu erbringen. Darüber hinaus würde damit Transparenz darüber hergestellt, welche Daten zwischen den verschiedenen Behörden ausgetauscht werden, um die Anspruchshöhe der Kindergrundsicherung zu ermitteln¹¹⁶. Im Zentrum steht eine automatisierte und niedrigschwellige Beantragung¹¹⁷. Vorbild und Grundlage für ein automatisiertes Verfahren für die Beantragung, Bearbeitung und Auszahlung der Kindergrundsicherung sind die unter Ziffer 3.3.2.2 dargestellten Modellprojekte und Gesetzgebungsverfahren.

Die oben bereits dargestellten verschiedenen Einkommensarten wirken sich maßgeblich auf den Datenaustausch zwischen den verschiedenen Behörden aus¹¹⁸: Bei Einkommen, die zum Höchstsatz der Kindergrundsicherung führen (wie z.B. Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII), können die Familien bereits jetzt schon

¹¹⁴ Antrag der Abgeordneten Annalena Baerbock, Katja Dörner, Sven Lehmann u.a. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen, Bundestags-Drucksache 19/14326 vom 22.10.2019, S. 8

¹¹⁵ Bündnis 90/Die Grünen, Faire Chancen für jedes Kind – Grünes Konzept für eine Kindergrundsicherung, 06/2019, S. 13¹¹⁶ Bündnis 90/Die Grünen, a.a.O., 06/2019, S. 14

¹¹⁶ Bündnis 90/Die Grünen, a.a.O., 06/2019, S. 14

¹¹⁷ Molter, Sarah (2019), Finanzielle Absicherung von Kindern, Ein Blick in andere europäische Staaten, Kurzexpertise, S. 11

¹¹⁸ Bündnis 90/Die Grünen, a.a.O., S. 14, Fn. ii

eine Einwilligung zum Zugriff und zur Verarbeitung der beim Träger der Grundsicherung nach dem SGB II gespeicherten Sozialdaten erteilen. Diese Möglichkeit, freiwillig seine Einwilligung zu geben, könnte entsprechend ausgebaut werden. Hier wäre zu prüfen, ob und in welchem Umfang eine Berechnung der Leistung auf der Basis einer gesetzlichen Grundlage die zusammenzuziehenden Daten rechtfertigen kann. Bisher besteht keine Pflicht zur Einwilligung. Vielmehr müssen dann aber die entsprechenden Nachweise erbracht werden.

Bei Einkommen durch öffentliche Kassen, die nicht zum Höchstbetrag der Kindergrundsicherung führen, bekommen die Rentenversicherungskassen oder Besoldungsämter für Beamte monatlich die aktuellen Gehaltsdaten der Arbeitgeber bzw. Dienstherrn übermittelt. Da diese Daten über die Höhe der Einkommen mit den Familienkassen ausgetauscht werden, können diese die Höhe der Kindergrundsicherung berechnen. Etwas anderes gilt bei Personen – wie Selbstständigen – die keine Beiträge in die Rentenversicherung einzahlen. Hier wäre eine Möglichkeit, dass die zuständigen Kindergrundsicherungsbehörden proaktiv in regelmäßigen Abständen auf die Personen zugehen und sie über die möglicherweise zuständige Leistung informieren bzw. einen Antrag zur Berechnung der variablen Höhe der Kindergrundsicherung versenden.

3.3.2.4 Vereinfachung der Leistungsgewährung

Eine Grundvoraussetzung dafür, eine automatisierte Berechnung und Auszahlung der Kindergrundsicherung zu ermöglichen, ist die Vereinfachung der Leistung¹¹⁹. Dies ist nicht allein eine verfahrensrechtliche Frage, sondern vor allem eine materiellrechtliche. Die Vereinfachung der Leistung hat konkrete Auswirkungen auf das Antragsverfahren, den Bearbeitungs- und den Auszahlungsprozess. Schon das Antragsformular sollte diesem Anspruch gerecht werden. Dies setzt voraus, dass es eindeutige Begrifflichkeiten in einfacher und verständlicher Sprache enthält, bekannte und direkt verfügbare Informationen abgefragt werden, möglichst wenige Nachweise beizubringen sind, die Rechtsbehelfsbelehrungen sowie Erläuterungen möglichst

¹¹⁹ Hagen, Martin (2020), a.a.O., S. 7

knapp und verständlich formuliert sind. Die Zustimmung zum Datenaustausch zwischen den Behörden sollte dann als Standardfall definiert werden¹²⁰.

Für den Bearbeitungsprozess ist es erforderlich, die technischen Schnittstellen zu dem/den Fachverfahren zu standardisieren und eine automatische Datenverarbeitung, also eine automatische Berechnung der Anträge vorzusehen, allerdings mit der Möglichkeit der Kontrolle und Korrektur.

Für einkommensschwache Eltern mit schwankendem Einkommen wäre je nach Konzept eine monatliche bzw. regelmäßige Neuberechnung der Leistung erforderlich, so dass eine unbürokratische Anspruchsprüfung vorgesehen werden sollte. Um das Verfahren zu erleichtern, sollte es hier ergänzende Regelungen zu den bisher schon geltenden Mitwirkungspflichten der leistungsberechtigten Familien i.S.d. § 60 Abs. 1 SGB I geben¹²¹.

3.3.3 Datenschutz

Ganz vereinzelt¹²² gibt es Ausführungen zu datenschutzrechtlichen Fragestellungen, wobei die Ausführungen sich dann nicht auf die die Datenschutzgrundverordnung beschränken.

Um die erforderlichen Daten zur Berechnung der Leistung rechtssicher nutzen zu können, gibt es zwei Ausgestaltungsmöglichkeiten: Mit Hilfe einer gesetzlichen Rechtsgrundlage kann sich der Staat selbst alle Daten beschaffen, die er zur Gewährung einer Leistung benötigt, und auch unabhängig vom Vorliegen einer konkreten Einwilligung in die Datenverarbeitung erlangen. Um auf gesetzlichen Vorschriften beruhende Datenverarbeitungsvorgänge transparent zu gestalten, würde sich ein sog. Datenschutzcockpit anbieten, mit dem die Familien die Datenverarbeitungsvorgänge monitoren und nachverfolgen könnten.

Bei antragsbasierten Leistungen, bei denen personenbezogene Daten verarbeitet werden, die unter das Sozial- bzw. Steuergeheimnis fallen, darf der Staat auf die Daten nur auf der Basis einer informierten Einwilligung durch die Bürger/-innen zugreifen. Für

¹²⁰ Hagen, Martin (2020), a.a.O., S. 7

¹²¹ Zu weiteren Einzelheiten: Hagen, Martin (2020), S. 8 f.

¹²² Hagen, Martin (2020), a.a.O., S. 5 f. und 11 f.; Bündnis 90/Die Grünen, Faire Chancen für jedes Kind – Grünes Konzept für eine Kindergrundsicherung, 06/2019; S. 15, Fn. iii.

einen automatisierten Datenaustausch bestehen keine öffentlichen Interessen, die die Verarbeitung ohne Mitwirkung des Antragstellers rechtfertigen würden. Ohne Einwilligung der Eltern kann deren Antrag nicht digital bearbeitet werden.

Im Falle eines allen Familien garantierten Grund- bzw. eines Mindestbetrages im Rahmen der Kindergrundsicherung besteht die Möglichkeit der gesetzlichen Rechtsgrundlage für die Beschaffung der erforderlichen Daten. Allerdings müsste dennoch die Frage der Bezugsberechtigung gelöst werden, ebenso wie die Frage, wohin die Leistung ausgezahlt werden soll ¹²³. Anders dürfte es bei den einkommensabhängig ausgestalteten Leistungsbestandteilen aussehen: Hier müssten die Familien entscheiden können, ob sie dem Staat den Zugriff auf ihre Daten erlauben (einwilligungsbasierter Datenaustausch)¹²⁴ oder ob sie die erforderlichen Nachweise zur Berechnung der Leistung selbst beibringen wollen.

Bedeutsam ist auch die Möglichkeit der Nutzung eines oder mehrerer Personenkennzeichen ¹²⁵. Hintergrund ist die Verhinderung des Missbrauchs der Leistung durch Mehrfachbeantragung. Im Bereich des Kindergeldes wird heute eine Steuer-Identifikationsnummer genutzt, da es sich um eine steuerliche Leistung handelt. Deren Nutzung ist allerdings nur unter engen Grenzen möglich, obwohl sie in mehreren Registern außerhalb der Steuerverwaltung gespeichert sind (z.B. im Melderegister und bei den Elterngeldstellen). Bei der Kombination des Kindergeldes mit anderen Leistungen, die nicht dem Steuerrecht zuzurechnen sind, bedarf es einer offenen Diskussion, ob in engen Grenzen die Steuer-Identifikationsnummer auch zum Vorteil einer vereinfachten Leistungsgewährung genutzt werden kann und sollte. Lösungen werden im Projekt ELFE aufgezeigt, die auf die Kindergrundsicherung übertragbar wären. Alternativ könnte ein bereichsspezifisches Kennzeichen oder ein auf andere Weise beschränkter Identifikator verwendet werden¹²⁶.

¹²³ Hagen, Martin (2020), a.a.O., S. 11

¹²⁴ Haben die Familien in die staatliche Verwendung ihrer Daten eingewilligt, kann nach den Vorschriften der DSGVO eine Einwilligung auch für eine bestimmte Zeitdauer (bzw. bis auf Widerruf) erteilt werden, solange die Bürger/-innen hinreichend über den Zweck der Datenverarbeitung informiert wurden und es sich um die für die Antragsbearbeitung erforderlichen Daten handelt.

¹²⁵ Hagen, Martin (2020), a.a.O., S. 12

¹²⁶ Tätigkeitsbericht zum Datenschutz des BfDI, Ziff. 5.5

3.3.4 Mögliches Vorgehen bei der technischen Ausgestaltung eines Kindergrundsicherungsgesetzes

Damit die Kindergrundsicherung erfolgreich und effizient eingeführt wird, sehen einzelne Experten/-innen eine „unabdingbare“ Voraussetzung für ein gelungenes Gesetz in der interdisziplinären und ressortübergreifenden Sicht auf die Gesamtaufgabe. Dabei sollten von Anfang an technische Sachverständige herangezogen und das know how der später am Vollzug beteiligten Stellen genutzt werden. Das künftige Gesetz sollte einen (teil-)automatisierten Verwaltungsvollzug ermöglichen¹²⁷. Für die Ausgestaltung des Gesetzes bedeutet dies¹²⁸:

- Die Prüfung des Anspruchs und die Anwendung der gesetzlichen Vorschriften müssen „maschinell durchführbar“ sein. Je standardisierter die rechtlichen Begrifflichkeiten in dem Gesetz ausgestaltet sind (z.B. „Wenn-dann“-Beziehungen), desto mehr gelingt es, die Gesetzessprache in eine streng systematische technische Programmiersprache zu übersetzen.
- Daraus ergibt sich weiter, dass diese „Wenn-dann“-Beziehungen innerhalb einer Vorschrift eindeutigen Definitionskriterien zugeordnet sein müssten. Wenn eine rechtliche Vereinheitlichung der Begriffe gelingt¹²⁹, könnten darauf aufbauend auch die technischen Systeme (Schnittstellen, Protokolle, Transportformate) standardisiert werden. Die Folge ist, dass dann ein Austausch von Informationen verschlüsselt über sichere Transportwege verwaltungsübergreifend erfolgen kann.
- Wenn die Leistungsgewährung (teil-)automatisiert erfolgen soll, muss von Anfang an die Frage beantwortet werden, ob die Voraussetzungen für die Leistungsgewährung überhaupt nachweisbar sind und, wenn ja, mit welchen Daten (Nachweisen) der Abgleich erfolgen muss, welche Datenquellen hierfür vorhanden sind und wie ein Zugriff auf diese Datenquelle erfolgen kann.
- Wichtig ist die Beachtung des „once-only“-Prinzips. Die beim Staat befindlichen Daten sollen die Familien nur einmal ein- bzw. abgeben müssen¹³⁰.
- Die beteiligten Fachbehörden sollten die Daten anfordern bzw. übermitteln dürfen, sofern eine Einwilligung in die Verarbeitung dieser Daten vorliegt.

¹²⁷ Hagen, Martin (2020), a.a.O., S. 3 f.

¹²⁸ Hagen, Martin (2020), a.a.O. S. 4 ff.

¹²⁹ Allgemeine Rechtsbegriffe, wie beispielsweise der Begriff des Einkommens, müssten mit eindeutigen Merkmalen ausgestattet, vereinheitlicht und fachübergreifend standardisiert werden.

¹³⁰ S. Abschnitt 3.3.3 dieses Berichts

- Festzulegen ist, ob die Behörde die Daten an andere Stellen sendet, wenn sie den Verwaltungsvorgang bearbeitet („Push“-Prinzip) oder sich die Behörde die erforderlichen Daten von anderen Stellen holt („Pull“-Prinzip).

3.4 Verfahren vor Einführung der Kindergrundsicherung

In der Literatur werden nicht nur Verfahrensfragen diskutiert, die sich auf die Beantragung und Administration der Leistung beziehen. Teilweise gibt es auch Ausführungen zu Verfahrensfragen bei der Einführung und Durchführung des Reformvorhabens selbst.

3.4.1 Überprüfung der Wirksamkeit des Reformvorhabens

Die oben ¹³¹ bereits erwähnte Notwendigkeit, die Ziele der Reform präzise zu formulieren, hat noch einen weiteren Grund: So geht es auch darum, damit das Reformvorhaben hinsichtlich seiner Wirksamkeit überprüfbar zu gestalten. Das heißt, dass schon mit der Festlegung der Ziele bei der Einführung der Kindergrundsicherung darüber nachgedacht werden sollte, ob und in welcher Weise die formulierten Ziele vorab, im Laufe und nach dem Reformprozess evaluiert werden können und sollten. Für das Ziel des Bürokratieabbaus bedeutet das, dass für eine mögliche Evaluation des Vorhabens schon im Vorfeld der Reform eine Festlegung erfolgen sollte, wie und von Seiten welcher Institutionen der Bürokratieabbau vor und nach der Reform zu überprüfen ist.

3.4.2 Einbindung der Betroffenen

Um die Ziele „einfache Beantragung“ und „Bürokratieabbau“ zu erreichen, wird von einigen Autoren vorgeschlagen, schon in der Konzeptionsphase des Reformvorhabens, die betroffenen Familien einzubinden¹³². Denkbar wäre hier die Durchführung sog. Digitalisierungslabore im Vorfeld der Einführung der Leistung zur Erprobung eines bereits entwickelten Programms für die digitale Antragstellung und –bearbeitung. Dies könnte die Akzeptanz der Kindergrundsicherung in der Bevölkerung erhöhen und dazu beitragen, den Verwaltungsaufwand für die Betroffenen gering zu

¹³¹ S. Abschnitt 3.1 dieses Berichts

¹³² Z. B. Irene Gerlach/Henning Heddendorp, S. 23

halten. Gerade im Vergleich mit den aufwändigeren Verfahren beim Kinderzuschlag oder bei den Leistungen zum Bildungs- und Teilhabepaket kann es mit der Einbindung von Familien gelingen, dass die neue familienpolitische Leistung so gestaltet wird, dass sie transparent, niedrigschwellig und mit möglichst geringem Aufwand beantragt werden kann.

Für die erfolgreiche Einführung einer Kindergrundsicherung ist es dann letztlich notwendig, die Bürgerinnen und Bürger sowohl über die Inhalte des Konzeptes als auch über das Antragsverfahren umfassend und zielgruppenorientiert zu informieren. Information und Beratung müssen zudem über die Umsetzungsphase des Reformvorhabens hinaus dauerhaft gewährleistet werden¹³³.

¹³³ Vgl. Irene Gerlach/Henning Heddendorf, S. 23 f.

4. Fazit und Ausblick

Im Rahmen der Prüfung der rechtlichen Schnittstellen wurde deutlich, dass auch bei einer möglichst weitreichenden und umfassenden Integration bestehender kindbezogener monetärer Leistungen in eine Kindergrundsicherung Schnittstellen zu und Wechselwirkungen mit anderen Leistungssystemen bestehen bleiben. Probleme erwachsen hieraus immer dann, wenn die Zielsetzungen verschiedener Leistungen nicht übereinstimmen, Begrifflichkeiten unterschiedlich verwendet und notwendige Abgrenzungen nicht vorgenommen werden, so dass sich Spielräume für unterschiedliche Interpretationen und unvorhergesehene Einzelfallgestaltungen ergeben. Erforderlich ist eine transparente Rechtsgestaltung, in der die Bezüge einzelner Leistungen zu anderen Rechtsgebieten möglichst eindeutig geregelt werden.

Im Ergebnis kommen die Gutachterin und Gutachter¹³⁴ zu dem Schluss, dass sich keine gravierenden Schnittstellenprobleme zeigen, die sich bei Einführung einer Kindergrundsicherung erstmalig oder völlig neu stellen würden. Sie bewerten die Chancen für das Erreichen der mit einer Kindergrundsicherung verfolgten Potenziale grundsätzlich positiv, unabhängig davon, wie sie genau ausgestaltet wird: Sie halten eine zielgerichtete Verwendung der eingesetzten Mittel durch Bündelung zentraler familienbezogener Maßnahmen für möglich. Dies kann zu einer Beseitigung bestehender Zugangsschwellen und Vereinfachungen im Verfahren führen. In der Folge wäre die Abhängigkeit von Kindern von Leistungen der sozialen Fürsorgesysteme des SGB II und SGB XII vermeidbar. Gleichzeitig würde ihre Abhängigkeit - bei getrenntlebenden Eltern - im Hinblick auf die Absicherung des Existenzminimums von Unterhaltszahlungen wenigstens reduziert, wenn sie nicht sogar ganz vermieden werden können. Darüber hinaus machen die Gutachterin und Gutachter in ihren Ausführungen aber auch darauf aufmerksam, dass eine Kindergrundsicherung nicht als eine alle familiären Lebensformen und alle Bedarfe umfassende Leistung ausgestaltet werden kann.

Bei der Bearbeitung des Themas Organisation wurden verschiedene Optionen der für die Administration einer Kindergrundsicherung zuständigen Behörde mit ihren jeweiligen Vor- und Nachteilen beleuchtet. Von besonderer Bedeutung erscheinen dabei ausreichende, ggfs. zusätzliche Anlaufstellen vor Ort für Familien und ihre

¹³⁴ Ott, Schürmann, Werdning (2020): Rechtliche Schnittstellen bei der Einführung einer Kindergrundsicherung, wird als Anlage diesem Bericht beigelegt.

Kinder, um die Schwelle für eine Inanspruchnahme möglichst niedrig zu gestalten. Hinsichtlich einer niedrighschwelligen und einfachen Beantragung ist zudem ein digitales Antrags- und Bewilligungsverfahren ein zentrales Element, das jedoch nicht voraussetzungslos zu erreichen ist. Die digitale Zusammenarbeit von Behörden, der Datenaustausch und der Datenschutz sowie spezifische technische Ausgestaltungsoptionen stellen große Herausforderungen dar, die nicht trivial sind, sondern einer intensiven Bearbeitung bedürfen. Erste Praxisprojekte zeigen hier bereits mögliche Wege auf.

Mit der abschließenden Bearbeitung der noch offenen Punkte hat die AG Kindergrundsicherung insgesamt drei Bericht erarbeitet und der ASMK vorgelegt. Es liegen nun ein grundlegendes Grobkonzept sowie Ausarbeitungen zu den spezifischen Fragestellungen der Ermittlung der Höhe einer Kindergrundsicherung und dem Abschmelzen mit steigendem Einkommen der Eltern, den rechtlichen Schnittstellen und den Fragen der Organisation vor. Ergänzt werden diese durch zwei Rechtsgutachten, zum einen von Frau Prof. Lenze zur Ermittlung der Bedarfe von Kindern und zum anderen von Frau Prof. Ott, Herrn Schürmann und Herrn Prof. Werding zu den rechtlichen Schnittstellen bei der Einführung einer Kindergrundsicherung. Diese Ausarbeitungen bieten eine gute Grundlage für die nun zu treffenden politischen Entscheidungen hinsichtlich einer möglichen Umsetzung. Da dabei an vielen Stellen unterschiedliche Optionen bestehen, können die in der Einleitung genannten und im Grobkonzept detaillierter ausgeführten sechs Ziele einer Kindergrundsicherung bei der weiteren Umsetzung als Leitlinie genutzt werden. Sie sollten bei der Entwicklung der neuen Leistung stets im Blick bleiben. Jede konkrete gesetzliche Ausgestaltung muss an diesen sechs Zielen gemessen werden. Dies gilt für den gesamten Reformprozess und somit insbesondere für die Entscheidung über die Höhe der Leistung, den Abschmelztarif, die genaue Ausgestaltung der rechtlichen Schnittstellen und ein geeignetes Verfahren für die Beantragung, Bearbeitung und Auszahlung der Leistung sowie über eine geeignete Behörde zur Administration.

Bei einer möglichen Umsetzung der Kindergrundsicherung werden noch weitere Vertiefungen von Einzelfragen notwendig sein. Die Vielzahl der zu klärenden Fragen und zu regelnden Schnittstellen lassen dabei einen komplexen Umsetzungsprozess erwarten.

Literaturverzeichnis

Althammer, Jörg, Hajo Romahn (2005), Die Familienkasse - Ziele und Probleme einer Zusammenfassung monetärer familienpolitischer Leistungen -, Gutachten im Auftrag der Frauen Union Deutschlands, Kurzfassung, Bochum.

Antrag der Abgeordneten Annalena Baerbock, Katja Dörner, Sven Lehmann u.a. und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen, Bundestags-Drucksache 19/14326 vom 22.10.2019.

Becker, Irene (2012), Bedarfsgerecht statt pauschal – ein Konzept zur Reform des Kindergeldes, mit Anmerkungen zur Administration eines einkommensabhängigen Kindergeldes von Manfred Cirkel, Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Politik und Gesellschaft, Berlin.

Becker, Irene (2020), „Möglichkeiten der organisatorischen Anbindung und Umsetzung einer neuen monetären Leistung für Kinder“, Zuarbeit für das Expertengespräch des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. am 31. März 2020, Berlin.

Bertelsmann-Stiftung/Expertenbeirat & Projekt Familie und Bildung, Politik vom Kind aus denken (2017), Konzept für eine Teilhabe gewährleistende Existenzsicherung für Kinder und Jugendliche, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.

Beschluss der Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag (November 2018), Das Kinderchancengeld, Eine Investition in die Zukunft unserer Kinder, Berlin.

Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss) zu dem Antrag der Abgeordneten Grigorios Aggelidis, Katja Suding, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/7692 -, Kinderchancengeld – Kindesbezogene Leistungen radikal reformieren, Bundestags-Drucksache 19/9346 vom 11.04.2019.

Bruckmeier, Kerstin, Jannek Mühlhan und Jürgen Wiemers (2018), Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich stärken: Ansätze zur Reform von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag, IAB Forschungsbericht Nr. 9/2018, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Nürnberg.

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

Bündnis Kindergrundsicherung (o.J.), FAQs zum Konzept Kindergrundsicherung, Berlin.

Bündnis Kindergrundsicherung (2019), Kinder brauchen mehr! Unser Vorschlag für eine Kindergrundsicherung, Deutscher Kinderschutzbund Bundesverband: Berlin; Download unter: www.kinderarmut-hat-folgen.de/download/KGS_Broschuere_148x210_2019_Web.pdf.

Bünnagel, Johann Eekhoff, Barbara Henman und Steffen J. Roth (2009), Möglichkeiten und Grenzen einer Bündelung familienpolitischer Leistungen, Welche Instrumente sind zur Überführung in eine Familienkasse geeignet?, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln.

Bunk, Karsten (2020), Expertengespräch „Möglichkeiten der organisatorischen Anbindung und Umsetzung einer neuen monetären Leistung für Kinder“, Zuarbeit für das Expertengespräch des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. am 31. März 2020, Berlin.

Cirkel, Manfred, „Möglichkeiten der organisatorischen Anbindung und Umsetzung einer neuen monetären Leistung für Kinder“, Zuarbeit für das Expertengespräch des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. am 31. März 2020, Berlin.

Dehmer, Mara, Jennifer Puls und Joachim Rock (2016), „Bildungs- und Teilhabepaket: Eine Misserfolgsgeschichte: Bürokratische Hürden und fehlende Mittel reduzieren Bildungschancen“, Soziale Sicherheit 65 (10-11), S. 400 – 408.

Deutscher Gewerkschaftsbund (2020), Antworten zum Fragenkatalog des Deutschen Vereins zur organisatorischen Umsetzung einer Kindergrundsicherung, Zuarbeit für das Expertengespräch des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. am 31. März 2020, Berlin.

Englisch, Joachim (2014), Subjektives Nettoprinzip und Familienbesteuerung, Deutsche Steuerjuristische Gesellschaft (DStJG) 37, S. 159 – 204.

Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe (Mai 2016), Schlussbericht, Göttingen, Nürnberg, Download unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/2016/evaluation-des-bildungspaketes-langbericht.pdf;jsessionid=CD0C29FEB1BDA021A33E1D3D7597C00C?__blob=publicationFile&v=1

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

Gerlach, Irene, Henning Heddendorf (Januar 2016), Expertise zum Thema „Kindergrundsicherung“, Münster

Grobkonzept der länderoffenen ASMK-AG Kindergrundsicherung „Wege zu einer Kindergrundsicherung“ für die Sitzung der 95. Konferenz der Minister und Ministerinnen, Senatoren und Senatorinnen für Arbeit und Soziales der Länder in Düsseldorf, Externes Ergebnisprotokoll, 2018, Anlage zu TOP 5.19, Download unter: [www.https://www.ms.niedersachsen.de/download/138977/Konzept_fuer_...pdf](https://www.ms.niedersachsen.de/download/138977/Konzept_fuer_...pdf)

Hagen, Martin (2020), Abteilungsleiter Zentrales IT-Management, Digitalisierung öffentlicher Dienste, Senator für Finanzen Freie Hansestadt Bremen, Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen (BT-Drucksache 19/14326), Bremen.

Klewes, Joachim, Christina Rauh, Experten- und Familienbefragung zur Familienpolitik in Brandenburg, Bericht über qualitative und quantitative Befragungen in 2018/2019, Abschlussbericht, Dahmetal/Brandenburg, Juni 2019, Download unter: https://msgiv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Abschlussbericht_Evaluation_Familienpolitik_BB_Juni_2019.pdf

Lenze, Anne (2019), Die Ermittlung der Bedarfe von Kindern: Probleme, Herausforderungen, Vorschläge, Rechtsgutachten für das Niedersächsische Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung, Download unter: www.ms.niedersachsen.de/download/146594/Kindergrundsicherung.pdf.

Lenze, Anne (2020), Prüfung der Frage, welche Stelle eine Kindergrundsicherung auszahlen könnte und welche rechtlichen Implikationen dies hätte, Zuarbeit für das Expertengespräch des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. am 31. März 2020, Berlin.

Molter, Sarah (2019), Finanzielle Absicherung von Kindern, Ein Blick in andere europäische Staaten, Kurzexpertise, Berlin.

Molter, Sarah, Christina Schliffka (2019), Kinderarmut und soziale Exklusion nachhaltig bekämpfen – Ansätze und Erfahrungen mit der staatlichen Förderung von Kindern in Europa, Dokumentation des Europäischen Fachdialogs am 27. Mai 2019, Berlin.

Molter, Sarah, Christina Schliffka (2019), Mit guten Chancen aufwachsen – Wie erreichen staatliche Angebote alle Kinder und Familien?, Newsletter 1/2019, Berlin.

Molter, Sarah, Zuarbeit für das Expertengespräch des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. am 31. März 2020, Berlin.

Ott, Notburga, Heinrich Schürmann und Martin Werding (2020), Rechtliche Schnittstellen bei der Einführung einer Kindergrundsicherung, Endbericht, im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW (MAGS NRW), Stand Mai 2020, Bochum.

Ott, Notburga, Heinrich Schürmann und Martin Werding (2014), „Schnittstellenprobleme in Familienpolitik und Familienrecht“, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 83 (1), S. 13 – 28.

Schmähl, Winfried (2004), Mehr Zielgenauigkeit und Transparenz durch eine steuerfinanzierte Familienkasse, in: Wirtschaftsdienst, Heft 8, 84. Jahrgang, S. 506 - 511.

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

Sievertsen, Rolf (2020), Zuarbeit für das Expertengespräch des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. am 31. März 2020, Berlin.

SPD-Beschluss zur Sitzung des Parteivorstands am 25. November 2019, Unser Konzept für eine sozialdemokratische Kindergrundsicherung, Berlin.

Spieß, Katharina (2008), Die Bündelung familienbezogener Leistungen bei einem Parafiskus, eine Zusammenfassung bisheriger Überlegungen und eine Einordnung in die aktuelle Debatte, Zeitschrift für Familienforschung, Heft 2, S. 322 – 340.

Spieß, Katharina (2006), Die Bündelung und Integration familienbezogener Leistungen bei einer Familienkasse, in: Ehe und Familie in der Steuerrechts- und Sozialordnung, Hrsg.: von Jörg Althammer und Ute Klammer), Tübingen 2006, S. 55 - 72.

Spieß, C. Katharina (2007), Parafiskalische Institutionen zur Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben: das Beispiel Familienkasse, in: Schwarze et al. (Hrsg.), Arbeitsmarkt- und Sozialpolitikforschung im Wandel, Festschrift für Christof Helberger zum 65. Geburtstag, S. 245 ff.

Spieß, C. Katharina (2004), Parafiskalische Modelle zur Finanzierung familienpolitischer Leistungen, Kurzgutachten, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Materialien 36: Berlin.