Der Minister

Ministerium für Arbeit,
Gesundheit und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales Nordrhein-Westfalen, 40190 Düsseldorf

Datum: 7. Juli 2020
Seite 1 von 1

Aktenzeichen V A 1- 6054
bei Antwort bitte angeben

Wolfgang Kopal
Telefon 0211 855-3217
Telefax 0211 855-3042
wolfgang.kopal@mags.nrw.de

An den
Präsidenten
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper MdL

Düsseldorf

für den Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales

Rechtsgutachten „Rechtliche Schnittstellen bei der Einführung einer Kindergrundsicherung" von Herrn Prof. Dr. Martin Werding

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

VORLAGE
17/3621

A01, A04

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

vor dem Hintergrund des Antrags der Fraktion der SPD „Kinderarmut bekämpfen - NRW setzt sich für Kindergrundsicherung ein" - Landtags-Drucksache 17/5384 – befasst sich der Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales seit 2019 wiederholt mit den Themen Kinderarmut und Kindergrundsicherung. Parallel hierzu ist seit 2017 eine Länder-AG der ASMK unter Beteiligung von NRW mit der Erstellung eines Konzeptes zur Einführung einer Kindergrundsicherung befasst. In diesem Zusammenhang wurde durch Herrn Prof. Dr. Martin Werding ein Rechtsgutachten zu den rechtlichen Schnittstellen bei der Einführung einer Kindergrundsicherung erstellt, welches ich hiermit dem Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales auf dessen Bitte hin zur Information zur Verfügung stelle.

Mit freundlichen Grüßen

(Karl-Josef Laumann)

Dienstgebäude und Lieferanschrift:
Fürstenwall 25,
40219 Düsseldorf
Telefon 0211 855-5
Telefax 0211 855-3683
poststelle@mags.nrw.de
www.mags.nrw

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahn Linie 709
Haltestelle: Stadttor
Rheinbahn Linien 708, 732
Haltestelle: Polizeipräsidium

Ministerium für Arbeit,
Gesundheit und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen

Einführung einer Kindergrundsicherung. Gutachten zu rechtlichen Schnittstellen und Schnittstellenproblemen.

RUHR UNIVERSITÄT BOCHUM RUB

www.mags.nrw

RUHR UNIVERSITÄT BOCHUM

RUHR-UNIVERSITÄT BOCHUM | 44780 Bochum | Germany

FAKULTÄT FÜR SOZIALWISSENSCHAFT

Lehrstuhl für Sozialpolitik
und Sozialökonomie
Gebäude GD 1/271
Universitätsstraße 150, 44801 Bochum

PROF. DR. MARTIN WERDING
Fon +49 (0)234 32-28971
Fax +49 (0)234 32-14247
martin.werding@ruhr-uni-bochum.de
www.sowi.rub.de/sozialpolitik/

Lehrstuhl für Sozialpolitik
und Institutionenökonomik
Gebäude GD 1/283
Universitätsstraße 150, 44801 Bochum

PROF. DR. NOTBURGA OTT
Fon +49 (0)234 32-28971
Fax +49 (0)234 32-14247
notburga.ott@ruhr-uni-bochum.de
www.sowi.rub.de/sozialpolitik/

Rechtliche Schnittstellen bei der Einführung einer Kindergrundsicherung

Endbericht

im Auftrag des
Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW (MAGS NRW)

von

Notburga Ott
Heinrich Schürmann
Martin Werding

Mai 2020

Inhalt

1 Einleitung 1
2 Begriff der Kindergrundsicherung 3
3 Konstruktionselemente einer Kindergrundsicherung 9
3.1 Mindestbedarf zur Existenzsicherung 9
3.1.1 Sozialrechtlicher Mindestbedarf 13
3.1.2 Abgleich mit anderen Definitionen des Existenzminimums 20
3.2 Anforderungen an die Ausgestaltung 24
3.2.1 Rechtsnatur 24
3.2.2 Einfachheit 26
3.2.3 Bedarfsorientierung 27
3.2.4 Altersdifferenzierung 32
3.2.5 Anrechnung von Einkommen 33
3.2.6 Transparenz 36
4 Schnittstellen und Schnittstellenprobleme 38
4.1 Regelungen, die in die Kindergrundsicherung integriert werden 39
4.1.1 Regel- und Mehrbedarfe von Kindern lt. SGB II und SGB XII 40
4.1.2 Kindergeld lt. EStG und BKGG 45
4.1.3 Kinderzuschlag und Leistungen für Bildung und Teilhabe 48
4.2 Regelungen mit Schnittstellen zur Kindergrundsicherung 50
4.2.1 Grundsicherung der Eltern nach SGB II und SGB XII 51
4.2.2 Einkommensteuerliche Kinderfreibeträge 54
4.2.3 Entlastungsbeträge für Alleinerziehende nach dem EStG 62
4.2.4 Wohnkosten von Kindern in SGB II, SGB XII und WoGG 63
4.2.5 BAföG-Leistungen 65
4.2.6 Unterhalt und Unterhaltsvorschuss 67
4.2.7 Arbeitslosengeld (SGB III) 72
4.2.8 Waisen- und Halbwaisenrenten (SGB VI und SGB VII) 72
4.2.9 Außerhäusliche Unterbringung und Pflegegeld (SGB VIII) 73
4.2.10 Kinderbezogene Elemente der Beamtenbesoldung 74
5 Fazit 75
Literatur 79

Abbildungen

Abbildung 3-1: Mindestbedarfe minderjähriger Kinder
im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht (2020) 22

Abbildung 3-2: Regelbedarfe und regelbedarfsrelevante Ausgaben
nach dem Alter von Kindern 33

Tabellen

Tabelle 3.1: Zusammensetzung des Mindestbedarfs von Kindern 15

1 Einleitung

Vorschläge, das bestehende System familienpolitischer Maßnahmen mit der Einführung einer Kindergrundsicherung als neuem Kernstück umfassend zu reformieren, werden seit bald zwanzig Jahren immer wieder vorgelegt. In jüngerer Zeit zeichnet sich ab, dass dieser Gedanke – bei leicht uneinheitlichen Vorstellungen dazu, welche Ziele mit einer solchen Reform schwerpunktmäßig angestrebt werden sollten und wie sie im Einzelnen auszugestalten ist – in der Politik parteiübergreifend auf Interesse stößt. Vor diesem Hintergrund hat die Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales (ASMK) Ende 2017 eine länderoffene Arbeitsgruppe eingesetzt, mit dem Auftrag, ein Grobkonzept zu erarbeiten, auf dessen Grundlage anschließend eine konkrete, praktikable Konzeption für die Ausgestaltung einer Kindergrundsicherung erarbeitet und Schritte zu deren Umsetzung ergriffen werden können.

Im Konzeptpapier, das diese Arbeitsgruppe unter der Federführung des Landes Niedersachen Ende 2018 vorgelegt hat (Arbeitsgruppe Kindergrundsicherung der ASMK 2018) werden zunächst Ziele festgehalten, die mit der Einführung einer Kindergrundsicherung – ausgehend vom derzeit geltenden System familien- und kinderbezogener Maßnahmen – erreicht werden sollen. Nach Sichtung einer größeren Zahl von Vorschlägen werden anschließend zwei Modelle genauer betrachtet, die nach dem Urteil der Arbeitsgruppe besonders differenziert ausgearbeitet sind, zum einen das Konzept einer Kindergrundsicherung von Becker und Hauser (2012), das mittlerweile von einem breiten „Bündnis Kindergrundsicherung“ aus Verbänden und Experten unterstützt wird (für aktualisierte Berechnungen zu diesem Modell vgl. Becker 2017), zum anderen das Konzept eines „Teilhabegelds für Kinder und Jugendliche“, das die Bertelsmann-Stiftung zusammen mit einem Expertenbeirat entwickelt hat (Bertelsmann-Stiftung / Expertenbeirat & Projekt Familie und Bildung: Politik vom Kind aus denken 2017).

Angelehnt an diese Konzepte, ihre Gemeinsamkeiten wie auch die bestehenden Unterschiede werden im Konzeptpapier der Arbeitsgruppe der ASMK dann bestehende Instrumente der Familienpolitik benannt, die in eine Kindergrundsicherung – zumindest als erster Schritt zu deren Einführung – integriert werden könnten, und im Hinblick darauf ihre besonderen Merkmale diskutiert. Schließlich werden mehrere Fragen identifiziert und spezifiziert, die auf dem Weg zu einer konkreten Konzeption und deren Umsetzung noch genauerer Untersuchungen und Diskussionen bedürfen. Im Einzelnen geht es dabei erstens um die (maximale) Höhe der Leistungen einer Kindergrundsicherung und ihren einkommensabhängigen Verlauf, zweitens um administrativ-organisatorische Herausforderungen und drittens um rechtliche Schnittstellen zu anderen Instrumenten der Familienpolitik und zu sonstigen Regelungen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht, einschließlich der dabei auftretenden Anpassungserfordernisse.

Die vorliegende Studie ist der Analyse solcher rechtlichen Schnittstellen und eventueller Schnittstellenprobleme gewidmet, die sich bei Einführung einer Kindergrundsicherung auf Basis der konzeptionellen Vorüberlegungen der Arbeitsgruppe Kindergrundsicherung der ASMK (2018, S. 18f., 21) ergeben bzw. ergeben können. Die Studie entstand im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAGS NRW). Die Bearbeiter haben

sich bereits in früheren Kooperationen – aus juristischer wie aus ökonomischer Sicht – intensiv mit Schnittstellen und Schnittstellenproblemen in den für Familien und Kinder relevanten Teilen des Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrechts befasst (vgl. Ott et al. 2012; 2014). Im Mittelpunkt des aktuellen Auftrags stehen dabei die Aufgaben, eine Bestandsaufnahme der Schnittstellen vorzunehmen, die sich bei Einführung einer Kindergrundsicherung nach dem von der Arbeitsgruppe der ASMK erstellten Konzept ergeben, Rück- und Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Rechtsbereichen und Instrumenten darzustellen sowie zwingende Regelungsbedarfe und weitere Änderungs- oder Vereinfachungsmöglichkeiten bei bestehenden Regelungen zu benennen. Im Einzelnen sind dabei uneinheitlich verwendete Begrifflichkeiten und Verfahren zu ermitteln sowie Probleme und Lösungsmöglichkeiten bei der Zusammenführung verschiedener familienpolitischer Maßnahmen bzw. bei ihrem Zusammenwirken aufzuzeigen.

Zu diesen Zwecken werden in Kapitel 2 zunächst der Begriff einer Kindergrundsicherung und die verschiedenen, dafür vorgeschlagenen Akzentsetzungen durch die Modelle dargestellt, die die Arbeitsgruppe der ASMK genauer betrachtet hat. Vor diesem Hintergrund werden in Kapitel 3 mehrere zentrale Konstruktionselemente dieser Modelle näher beleuchtet und diskutiert. Dies sind zum einen die Zusammensetzung des damit zu deckenden, existenzsichernden Mindestbedarfs eines Kindes nach sozialrechtlichen Maßstäben, einschließlich der Zusammenhänge mit anderen Definitionen des Existenzminimums im Steuer- und Unterhaltsrecht, zum anderen eine Reihe von Anforderungen, die von den konkreten Kindergrundsicherungsmodellen erfüllt werden sollen.

Ausgehend davon werden in Kapitel 4 dann einzelne Schnittstellen und Schnittstellenprobleme untersucht, die bei der Einführung einer Kindergrundsicherung zu beachten sind. Betrachtet werden dabei zunächst Regelungen, die gegebenenfalls in der Kindergrundsicherung aufgehen sollen, wie die Deckung von Regel- und Mehrbedarfen von Kindern in einkommensschwachen Familien, die bisher im SGB II und SGB XII verankert ist, das Kindergeld, das v.a. für Familien mit geringen bis mittleren Einkommen bisher einen gewissen Förderanteil enthält, sowie weitere, der sozialen Grundsicherung von Kindern vorgelagerte Instrumente wie der Kinderzuschlag und die Leistungen für Bildung und Teilhabe. Anschließend werden Regelungen behandelt, die auf Dauer Schnittstellen mit der Kindergrundsicherung aufweisen würden. Diese betreffen insbesondere Leistungen zur sozialen Grundsicherung der jeweiligen Eltern (lt. SGB II und SGB XII), die einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge, Leistungen zur Deckung der Wohnkosten einkommensschwacher Familien (lt. SGB II, SGB XII und WoGG), Leistungen nach dem BAföG sowie Leistungen nach dem UhVorschG und – grundlegender – zivilrechtliche Unterhaltsansprüche von Kindern. Die Studie schließt mit einem Fazit (Kapitel 5), in dem die wesentlichen Befunde bezüglich der mit der Einführung einer Kindergrundsicherung verbundenen Schnittstellen und Schnittstellenprobleme zusammengefasst werden.

2 Begriff der Kindergrundsicherung

Vor dem Hintergrund der vielfach kritisierten Häufung kind- und familienbezogener Leistungen mit ihren intransparenten und teilweise inkonsistenten Wechselwirkungen[1] hat sich die Einführung einer „Kindergrundsicherung" in der politischen Diskussion zu einem Thema von großer praktischer Relevanz entwickelt. Im Vergleich zum geltenden Recht zeigen alle dazu vorliegenden Modelle[2] weitreichende Übereinstimmungen insoweit, als sie eine grundlegende Reform des Familienlasten- und -leistungsausgleichs anstreben. Gemeinsam ist ihnen auch, dass sie die besonderen Belastungen und Leistungen von Familien adressieren sollen, die Gegenstand mehrerer Familienberichte waren (vgl. insbes. den Fünften Familienbericht von 1994, BT-Drs. 12/7560, insbes. S. 20, 139; sowie den Siebten Familienbericht von 2006, BT-Drs. 16/1360, insbes. S. 88, 162).[3] Sie unterscheiden sich jedoch in den jeweils gesetzten Akzenten. Faktisch stellen die Vorschläge entweder stärker auf die Existenzsicherung und die gesellschaftliche Teilhabe von Kindern ab, die in einkommensschwachen Familien aufwachsen (bedürftigkeitsorientiert), oder sie sind mehr auf eine Vereinheitlichung der finanziellen Leistungen für alle Kinder ausgelegt (bedingungslos). Die verschiedenen Akzentsetzungen dieser Zielsetzungen schließen sich nicht gegenseitig aus, sondern überlagern sich. Sie sind aber auch nicht deckungsgleich.

Vorschläge zur Einführung einer Kindergrundsicherung lassen sich zurückverfolgen zum Konzept einer „bedarfsorientierten Kindergrundsicherung", das die Partei Bündnis 90/Die Grünen Anfang 2001 – im Vorfeld der Reform der Grundsicherungsleistungen durch die damals regierende rot-grüne Bundesregierung – ins Gespräch brachte (Otto et al. 2001; BT-Drs, 14/6628, S. 9).[4] Das Konzept kombinierte die seinerzeit bereits längere Zeit diskutierte Idee, das Kindergeld so anzuheben, dass es die steuermindernden Wirkungen der einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge vollständig überlagert und die Freibeträge damit überflüssig macht, mit dem Vorschlag, für Kinder in einkommensschwachen Haushalten einen negativ einkommensabhängigen Zuschlag zu gewähren, durch den das Modell zu einer Kindergrundsicherung ausgebaut wird. Prägend für diese seinerzeit neue Bezeichnung ist dabei der einkommensabhängige Zuschlag, der sicherstellen sollte, dass die insgesamt gewährten finanziellen Leistungen das Existenzminimum der betreffenden Kinder weitestgehend decken, soweit das sonstige Haushaltseinkommen dafür nicht ausreicht.

---

1 Vgl. Ott et al. (2012, S. 13, 282).

2 Eine Bibliographie über die in den letzten Jahren vorgeschlagenen Modelle findet sich im Konzeptpapier der Arbeitsgruppe Kindergrundsicherung der ASMK (2018).

3 Angelegt ist diese Sicht bereits im Gesetzentwurf von 1953 (BT-Drs. 01/4545), auf dessen Grundlage die Steuerfreiheit der damals durch die Familienausgleichskassen gewährten Kinderbeihilfen geregelt wurde – wenn auch nur für dritte und weitere Kinder.

4 In allgemeiner Form – ohne spezifischen Bezug zu Kindern – reicht die Diskussion noch weiter zurück. Vgl. etwa Hauser et al. (1996), die in ihrer Studie existierende Reformmodelle für das seinerzeit bestehende System der sozialen Mindestsicherung (v.a. durch die Sozialhilfe) vergleichend analysieren und dabei den neuen Begriff einer „Grundsicherung" prägen.

„*Grundsicherung*“ steht hier also für eine Maßnahme zur gezielten Existenz- oder Mindestsicherung, ganz wie bei der späteren Verwendung dieses Begriffs für bedarfsorientierte Leistungen nach dem 2005 eingeführten SGB II sowie dem SGB XII.

Mit dem Element eines erhöhten Kindergelds für alle Kinder kommt aber bereits bei der „Grünen Kindergrundsicherung“ von 2001 ein weiteres Ziel zum Tragen, das ansonsten eher mit Vorschlägen zu einem allgemeinen „Grund*einkommen*“ oder auch „Bürgergeld“ verfolgt wird. Im Mittelpunkt steht dabei die Absicht, einem möglichst großen Adressatenkreis Leistungen zu gewähren, die möglichst einheitlich ausfallen und daher – zumindest auf den ersten Blick – eher nicht bedarfs- und einkommensabhängig ausgestaltet sein sollen.[5] Im Rahmen einer Kindergrundsicherung wird diese Absicht nicht allgemein, sondern mit speziellem Fokus auf Kinder verfolgt. In der Regel wird dabei Kritik an den unterschiedlichen finanziellen Effekten geübt, die das geltende Recht – speziell das in seinen Grundzügen seit 1996 unveränderte Nebeneinander von Kindergeld und einkommensteuerlichen Kinderfreibeträgen – bei Familien an verschiedenen Stellen der Einkommensverteilung erzeugt. Die Ablösung des geltenden Rechts durch eine Kindergrundsicherung ist in dieser Hinsicht v.a. eine Maßnahme zur Vereinheitlichung dieser Effekte, die per se keine Auswirkungen auf Familien hat, deren Einkommen nicht existenzsichernd sind. Sie zielt vor allem auf Kinder in Familien, deren Einkommen das sozialrechtliche Existenzminimum überschreitet, aber nicht dem Einkommensteuer-Spitzensatz unterliegt.

Neben solchen unterschiedlichen Ziel- oder zumindest Akzentsetzungen kennzeichnet die Vorschläge zur Einführung einer Kindergrundsicherung ein weiterer Aspekt, der allen existierenden Modellen gemeinsam ist. Mit der Schaffung eines eigenständigen Instruments der „*Kinder*grundsicherung“ verbindet sich immer auch die Absicht, für eine stärker eigenständige soziale Sicherung der Zielgruppe – hier also von Kindern – zu sorgen. Im Kontext der Existenzsicherung und gesellschaftlichen Teilhabe von Kindern folgt daraus, dass bei der Bemessung der jeweiligen Leistungen den spezifischen Bedarfen von Kindern explizit Rechnung getragen und zugleich so weit wie möglich gewährleistet werden soll, dass die dafür gewährten Mittel nur zur Deckung der Bedarfe der Kinder verwendet werden. Außerhalb dieses Kontexts liefert die genannte Absicht ein weiteres (Plausibilitäts-)Argument dafür, dass finanzielle Maßnahmen mit Bezug zu Kindern Wirkungen entfalten sollen, die unabhängig von den sozioökonomischen Merkmalen der Haushalte sind, in denen die Kinder leben, und daher tendenziell einheitlich ausfallen.

Der mit der Einführung einer Kindergrundsicherung angestrebte, grundlegende Umbau des sozialen Sicherungssystems für Familien und Kinder – und u.U. auch ihrer einkommensteuerlichen Behandlung – weist zwischen verschiedenen Modellen auch in seinen konkreten Zügen große Übereinstimmungen auf. Nach allen vorliegenden Konzepten sollen eine ganze Reihe existierender Maßnahmen in die Kindergrundsicherung integriert und in diesem Sinne abgelöst werden. Andere Maßnahmen können oder sollen nach einer solchen Reform ebenfalls entfallen, u.U. aber ohne dass ihre Wirkungen voll erhalten bleiben. Die vorgeschlagene Neuordnung umfasst dabei in

---

[5] Mindestens auf dem Umweg über eine Besteuerung dieser Leistungen sowie durch die Refinanzierungsmodalitäten werden die finanziellen Effekte am Ende zumeist trotzdem (negativ) einkommensabhängig.

jedem Fall die bestehenden existenzsichernden Sozialleistungen für Kinder sowie das nahezu universell gewährte Kindergeld. Bei den existenzsichernden Sozialleistungen läuft sie tendenziell darauf hinaus, Leistungen für Kinder aus dem SGB II bzw. SGB XII herauszulösen und mit weiteren Instrumenten zu verschmelzen, die im Kontext der fürsorgerechtlichen Grundsicherung oder auch anderer unterstützender Leistungen gewährt werden – wie es u.a. beim Kinderzuschlag sowie den Bildungs- und Teilhabeleistungen aufgrund eines bewilligten Wohngeldes der Fall ist (§§ 6a, 6b BKGG). Kindergeld, einkommensteuerliche Kinderfreibeträge und Unterhaltsvorschuss gehören zu den die Familien unterstützenden Instrumenten, die – je nach Konzept – im Rahmen der Neuordnung entfallen können.

Perspektivisch kann eine Kindergrundsicherung noch sehr viel weiter gefasst bzw. weiter entwickelt werden, mit dem Ziel die wirtschaftliche Position von Kindern im gesamten System der Sozialtransfers und des Einkommensteuerrechts neu zu justieren – angelehnt an die frühen Überlegungen Wilfrid Schreibers (1955; 1964) zur Bedeutung von Kindern für das soziale Sicherungssystem, die öffentlichen Finanzen und die gesamte Gesellschaft sowie zur Notwendigkeit eines sozialen Ausgleichs durch eine „Kinderrente".[6] Dahinter steht der Grundgedanke der „Eigenverantwortlichkeit jeder Generation über ihren gesamten Lebenszyklus hinweg" im Sinne eines vollständigen „Drei-Generationen-Vertrages"[7]. Darin werden sämtliche Leistungen, die Kinder erhalten – sowohl von der Gesellschaft mittels monetären und Realtransfers als auch individuell von ihren Eltern –, als „Kredit" angesehen, der im späteren Leben – ebenfalls kollektiv an die Gesellschaft durch Steuern und Sozialabgaben wie auch individuell durch Unterstützung der eigenen Eltern im Alter – wieder getilgt wird.[8]

---

6 In seiner späteren Arbeit stellt Schreiber (1964) die von ihm vorgeschlagene Leistung in engen Zusammenhang mit dem zwischenzeitlich eingeführten Kindergeld ab dem ersten Kind. Zuvor wies Schreiber (1955) auch auf Zusammenhänge eines solchen Instruments mit umlagefinanzierten Altersrenten (und anderen im Umlageverfahren finanzierten Leistungen für die ältere Generation) hin; vgl. dazu auch das sog. „Trümmerfrauenurteil" des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Urteil vom 07. Juli 1992 – 1 BvL 51/86 –, BVerfGE 87, 1; das „Pflegeurteil" vom 3. April 2001– 1 BvR 1629/94 –, BVerfGE 103, 242; sowie zum Erziehungsbedarf BVerfG, Beschluss vom 10. November 1998 – 2 BvR 1057/91 –, BVerfGE 99, 216).

7 Während im Sozialsystem zumeist auf das Verhältnis von je zwei Generationen abgestellt wird – z.B. Alte und erwerbsfähige Generation oder erwerbsfähige Generation und Kinder –, werden in dieser Sicht den Lebenszyklus übergreifende Zusammenhänge aller drei Generationen betont. Die jeweils erwerbsfähige Generation geht gegenüber der noch nicht erwerbsfähigen Generation mit Leistungen zur Bildung und Erziehung in Vorleistung, damit diese ihre wirtschaftliche Leistungskraft entwickeln kann und später, wenn die zurzeit Erwerbsfähigen im Ruhestand sind, ihrer Generationenverpflichtung nachkommen können, diese mit einem Teil des dann erwirtschafteten Sozialprodukts zu versorgen. Die erwerbsfähige Generation hat nämlich zugleich die Verpflichtung, der nicht mehr erwerbsfähigen Generation einen Teil des erwirtschafteten Sozialprodukts abzugeben, um die Vorleistung ihrer eigenen Bildung und Erziehung auszugleichen. Wenn diese Zusammenhänge unberücksichtigt bleiben, kann das auf Dauer Asymmetrien zwischen den Generationen schaffen (vgl. dazu auch Werding 1998).

8 Vgl. hierzu auch Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen (2001, Abschnitt 7.3.3). Diese Zusammenhänge bestehen unberührt davon, dass sich der private Leistungsaustausch zwischen Eltern und Kindern überwiegend auf freiwilliger Basis vollzieht, während im Sozialrecht, v.a. bei der Grundsicherung im Alter und bei Sozialhilfeleistungen zur Pflege, im Falle alter Eltern und erwachsener Kinder der Unterhalt als Rechtspflicht immer weniger administrativ eingefordert wird.

Eine für alle Kinder geltende Grundsicherung muss sich allerdings tendenziell auf die Deckung eines (größtenteils pauschalierten) Mindestbedarfs beschränken, während es unverändert Aufgabe der Eltern bleibt, einen nach den individuellen Einkommensverhältnissen höheren Bedarf abzudecken. Auch in getrennt lebenden Familien ist das Elterneinkommen Richtschnur für die von den Eltern abgeleitete Lebensstellung der Kinder (angemessener Unterhalt, § 1610 BGB), so dass bei höheren Einkommen auch ein höherer Bedarf besteht.[9] Viele von den Eltern erbrachte Leistungen, insbesondere Belastungen und Opportunitätskosten aufgrund gesellschaftlich bedingter Rahmenbedingungen, sind dabei nur zum Teil den privaten Interessen zuzurechnen und erfordern einen Nachteilsausgleich für die Eltern.[10] Darüber hinaus entstehen durch die Betreuung und Erziehung von Kindern gesamtgesellschaftlich positive Effekte, die ebenfalls angemessen Berücksichtigung finden müssen.[11] Familienpolitisch motivierte Leistungen an die Eltern, die diesen Zielen dienen,[12] bleiben von einer Kindergrundsicherung unberührt und sind weiterhin notwendig.

Die unterschiedlichen Ziele einer Kindergrundsicherung – eine wirksame Existenzsicherung von Kindern in einkommensschwachen Haushalten einerseits und eine Vereinheitlichung der finanziellen Wirkungen kindbezogener Maßnahmen für Kinder in Haushalten mit unterschiedlich hohen Einkommen andererseits – stehen nicht im Gegensatz zueinander. Wenn für finanzielle Maßnahmen der Politik für Kinder genügend zusätzliche Mittel bereitgestellt werden, lassen sich beide Ziele gleichzeitig und ohne Abstriche erreichen. Geschieht dies nicht – mit Rücksicht auf andere Maßnahmen der Familienpolitik sowie auf viele andere öffentliche Ausgaben –, sind Kompromisslösungen und die Setzung von Prioritäten erforderlich. Ablesbar ist dies z.B. daran, dass unter den gegenwärtig diskutierten Modellen einer Kindergrundsicherung keines wirklich vorschlägt, eine Leistung mit einheitlichen Geldbeträgen für alle Kinder einzuführen.[13] Alle Modelle sehen zumindest eine Differenzierung zwischen existenzsichernden Leistungen an Kinder in einkommensschwachen Haushalten und geringeren Leistungen an Kinder in Haushalten mit klar existenzsicherndem Einkommen vor – mit einem geeigneten Übergang zwischen diesen Eckpunkten – oder

---

9 Die Rechtspraxis orientiert sich an den Sätzen der Düsseldorfer Tabelle, die einkommensabhängig prozentuale Steigerungen des pauschalen Mindestbedarfs (§ 1612a BGB) vorgibt.

10 So können z.B. Opportunitätskosten durch Verzicht auf eigenes Erwerbseinkommen mangels Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf höher ausfallen als von den meisten Eltern gewünscht ist. Auch eine wenig kindgerechte Infrastruktur, die den Eltern monetäre wie zeitliche Mehrbelastungen aufbürdet, etwa durch lange Wegstrecken und mangelnden ÖPNV, sowie neue Herausforderungen durch Flexibilitätsanforderungen des Arbeitsmarktes schaffen Belastungen, die von den Eltern aufgefangen werden müssen. Vgl. hierzu die Bestandsaufnahmen in verschiedenen Familienberichten, (insbes. im Siebten Familienbericht, BT-Drs. 16/1360, Kap. III.4, V.1 und VII, oder im Achten Familienbericht, BT-Drs. 17/9000, Kap. 1.2).

11 Hierunter fallen Beiträge zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Gesellschaft, zur Bildung von Sozialkapital sowie zur Stabilisierung der Sozialversicherungen durch Sicherstellung einer leistungsfähigen nächsten Generation (vgl. Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen 2001, Abschnitte 4.4 und 7.2).

12 Z.B. die Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung oder das Elterngeld.

13 Die einzige Ausnahme bildete zuletzt das Konzept des Verbandes Alleinerziehender Mütter und Väter (VAMV o.J.). Im Juli 2019 hat sich der Verband allerdings dem Bündnis Kindergrundsicherung angeschlossen, das für eine einkommensabhängige Kindergrundsicherung eintritt.

noch komplexere Formen der Differenzierung in Verbindung mit einer Anrechnung des jeweils zu berücksichtigenden Einkommens.

Vor diesem Hintergrund lassen sich auch die beiden Vorschläge genauer charakterisieren, die im Konzeptpapier der länderoffenen Arbeitsgruppe der ASMK als „besonders differenziert ausgearbeitet" hervorgehoben werden (Arbeitsgruppe Kindergrundsicherung der ASMK 2018, S. 6f.) und an denen sich die Überlegungen im von der Arbeitsgruppe erstellten „Grobkonzept" daher orientieren, ohne einen der beiden Vorschläge zu bevorzugen.

Das Modell von Becker und Hauser (2012), das mittlerweile mit einigen Aktualisierungen, aber im Kern unverändert von dem breit getragenen Bündnis Kindergrundsicherung (2019) vertreten wird, hält an der doppelten Zielsetzung früherer Kindergrundsicherungsmodelle fest. Konzeptionell werden die beiden Aspekte durch die auf den ersten Blick einfache Grundidee verbunden, die Kindergrundsicherung als einheitliche, existenzsichernde, zugleich aber – auf Ebene der Eltern – steuerpflichtige Leistung auszugestalten. Sie entfaltet daher am unteren und am oberen Ende der Einkommensverteilung unterschiedlich hohe, finanzielle Wirkungen und wird faktisch mit den Grenzsteuersätzen des Einkommensteuertarifs auf einen Mindestbetrag abgeschmolzen, der den maximalen Entlastungswirkungen der einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge entspricht. Inwieweit sich dabei die Einkommenssituation am unteren Rand der Einkommensverteilung verändert, hängt von der Höhe der neuen Kindergrundsicherungsleistung ab. Im Bereich mittlerer und höherer Einkommen ergeben sich dagegen in jedem Fall Verbesserungen der Einkommenssituation, die erst am oberen Rand der Einkommensverteilung verschwinden. Der Preis dafür sind – nach vorläufigen Berechnungen (Becker und Hauser 2012, S. 106f.; Becker 2017) – vergleichsweise hohe fiskalische Kosten im Vergleich zum geltenden Recht.

Das Konzept eines „Teilhabegelds" für Kinder und Jugendliche, das die Bertelsmann-Stiftung zusammen mit einem Expertenbeirat entwickelt hat (Bertelsmann-Stiftung / Expertenbeirat & Projekt Familie und Bildung: Politik vom Kind aus denken 2017), ist dagegen v.a. auf das Ziel fokussiert, existenzsichernde Leistungen und angemessene Teilhabemöglichkeiten für Kinder in einkommensschwachen Familien zu gewähren. Das zweite Ziel, für Kinder in Familien mit existenzsicherndem Einkommen möglichst einheitliche Leistungen zu gewähren, wird dagegen klar als nachrangig behandelt. In illustrativen Berechnungen wird das bedarfsorientiert zu bemessende Teilhabegeld mit steigendem Einkommen der Eltern unterschiedlich schnell, letztlich aber vollständig abgeschmolzen (Werding und Pehle 2019). In Alternativvarianten wird das Teilhabegeld mit einem fixen Sockelbetrag versehen, dessen Höhe dem gegenwärtigen Kindergeld entspricht und daher geringer ausfällt als die maximalen Entlastungswirkungen der einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge, die in diesem Konzept – losgelöst vom Teilhabegeld – beibehalten werden. Damit soll für mehr Transparenz der einzelnen Leistung gesorgt und den unterschiedlichen Funktionen von Transfers und Steuerentlastungen Rechnung getragen werden (Seiler 2017; Werding und Pehle 2019, S. 25f.). Zugleich sollen so – wiederum auf Basis vorläufiger Berechnungen – die fiskalischen Kosten des Modells begrenzt und zusätzliche Mittel für finanzielle Maßnahmen der Familienpolitik prioritär für Existenzsicherung und gesellschaftliche Teilhabe von Kindern in einkommensschwachen Haushalten verwendet werden (Werding und Pehle 2019, S. 37f. und 47f.).

Fragen nach der akzeptablen Höhe fiskalischer Gesamtkosten einer grundlegenden Reform des geltenden Steuer-Transfer-Systems für Familien bzw. Kinder sowie nach möglichen Akzentsetzungen bei der Ausgestaltung einer solchen Reform sind letztlich politisch zu beantworten. Unterschiedliche Konzepte führen – ausgehend vom rechtlichen Status quo – jedoch auch zu leicht unterschiedlichen Schnittstellen und Schnittstellenproblemen, die in dieser Studie herausgearbeitet und genauer analysiert werden sollen. Um solche Unterschiede angemessen einordnen zu können, sind auch die hier skizzierten Grundsatzüberlegungen zu Zielen und möglichen Akzentsetzungen verschiedener Vorschläge für die Einführung einer Kindergrundsicherung von Bedeutung, zumal bereits der Einstieg in eine Grundsicherung so gestaltet werden sollte, dass diese sich später weiter entwickeln lässt, ohne dabei neue Brüche mit den angrenzenden Systemen des Steuer- und privaten Unterhaltsrechts zu erzeugen.

3 Konstruktionselemente einer Kindergrundsicherung

Die Arbeitsgruppe der ASMK (2018) benennt folgende Einzelziele, die mit der Einführung einer Kindergrundsicherung verfolgt werden sollten:

- Vermeidung von Kinderarmut,
- Verbesserung der Teilhabe von Kindern und Jugendlichen,
- einfache Beantragung,
- höhere Transparenz,
- Abbau von Bürokratie sowie
- Einbettung in eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik.

Erreicht werden soll dies im Kern durch eine Bündelung von bereits bestehenden Leistungen, die den Mindestbedarf eines Kindes zur Existenzsicherung und zur gesellschaftlichen Teilhabe decken sollen, und – je nach Modell – eine Zusammenfassung mit weiteren finanziellen Maßnahmen der Familienpolitik.

Bestehende Leistungen zur Deckung des Mindestbedarfs eines Kindes prägen dabei die Höhe der Grundsicherungsleistung für Kinder in Haushalten ohne bedarfsdeckendes Einkommen. Dies gilt unabhängig davon, ob die derzeit geltenden Leistungen und Regelungen den notwendigen Bedarf bereits sachgerecht erfassen oder ob bei Einführung einer Kindergrundsicherung weitere Bedarfe berücksichtigt werden müssten (vgl. Abschnitt 3.1). Weitere Anforderungen an die Ausgestaltung betreffen u.a. die Rechtsnatur der Kindergrundsicherung als eigenes Einkommen des Kindes oder deren Bemessung in Abhängigkeit vom Einkommen des Kindes und der Eltern (vgl. Abschnitt 3.2).

3.1 Mindestbedarf zur Existenzsicherung

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

Der Begriff des Existenzminimums wird im geltenden Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht uneinheitlich verwendet und ausgefüllt.[14] Im Kontext der Kindergrundsicherung betrifft dies in erster Linie das sozialrechtliche Existenzminimum mit seiner durch den Regelbedarf (§ 6 RBEG), die Bedarfe für Bildung und Teilhabe, den Wohnbedarf sowie um verschiedene Zusatzbedarfe ergänzten Struktur. Über den alle zwei Jahre zu erstellenden Existenzminimumbericht bilden die sozialrechtlichen Leistungen die Basis für den einkommensteuerlichen Kinderfreibetrag (§ 32 Abs. 6 EStG; Ott et al. 2012, S. 64f.) sowie für den zivilrechtlichen Mindestunterhalt (§ 1612a BGB). Dabei werden die Basisdaten abweichend von ihrer sozialrechtlichen Struktur gefasst (Abschnitt 3.1.2). Daher

[14] Die verschiedenen Abgrenzungen entsprechen dabei der Systematik des jeweiligen Rechtsgebiets und können nur teilweise in Übereinstimmung gebracht werden (vgl. ausführlich hierzu Ott et al. 2012, S. 58ff.). Vgl. auch den nachfolgenden Exkurs zur Begrifflichkeit des Existenzminimums, S. 12.

bilden weder der steuerliche Kinderfreibetrag zusammen mit dem Freibetrag für Bildung, Erziehung und Ausbildung noch der unterhaltsrechtliche Mindestunterhalt eine geeignete Grundlage für die realitätsgerechte Bemessung eines existenznotwendigen Bedarfs. Der Rahmen für eine Kindergrundsicherung ist folglich anhand der sozialrechtlichen Systematik und unter Beachtung der einschlägigen verfassungsgerichtlichen Vorgaben[15] neu zu entwickeln – unter Berücksichtigung der bisherigen Praxis im Rahmen des SGB II und SGB XII, aber im Grundsatz unabhängig davon.

Unter den Begriff des Existenzminimums fallen dabei nicht nur physische Grundbedürfnisse wie Nahrung, Kleidung und Wohnung, sondern auch die für ein gedeihliches Aufwachsen von Kindern unentbehrliche schulische Bildung und außerschulische Aktivitäten. Auch wenn die Bedarfe für Bildung und Teilhabe aufgrund der Genese der Regelungen in eigenen Abschnitten geregelt sind (§§ 34ff. SGB XII, §§ 28ff. SGB II und nochmals separat in § 6a BKGG), gehören sie in gleicher Weise zum existenznotwendigen Bedarf, wie die mehrheitlich anderweitig abgedeckte Vorsorge im Krankheits- und Pflegefall und bei anderen notwendigen Unterstützungen.

Zugleich weist die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf ein für die Bemessung der Kindergrundsicherung schwieriges Problem: Neben die allen Kindern in typisierter Weise zuzuordnenden Bedarfe treten immer wieder einmalige oder atypische Bedarfe, die nicht alle Kinder in gleicher Weise betreffen, aber gleichwohl zum existenznotwendigen Bedarf gehören. Solche Zusatzbedarfe[16] gilt es in geeigneter Weise als explizite Bestandteile in das System der Kindergrundsicherung zu integrieren.

Von den Bedarfen zu unterscheiden sind grundsätzlich die Kosten für die Deckung der Bedarfe. Diese können auch bei einem typisierbaren Bedarf individuell unterschiedlich hoch ausfallen. Im Sozialrecht wird bislang davon ausgegangen, dass sich die Kosten zur Deckung des typischen Grundbedarfs überwiegend pauschalieren lassen und im sogenannten Regelbedarf angemessen abgebildet werden. Einzige Ausnahme sind Wohnkosten, da der Bedarf einer angemessenen Wohnung durch die Übernahme der tatsächlichen Kosten der Unterkunft in individuell unterschiedlicher Höhe gedeckt wird. Darüber hinaus werden im Sozialrecht besondere Bedarfe entweder als längerfristige Mehrbedarfe (§ 21 SGB II, § 30 SGB XII) oder als zusätzliche Leistungen (§§ 24–30 SGB II, §§ 31–34 SGB XII) überwiegend mit den tatsächlich anfallenden Kosten berücksichtigt.

Nicht ganz systematisch behandelt werden hierbei Mehrkosten in Trennungsfamilien. Kinder haben unabhängig von der Lebenssituation der Eltern den gleichen Anspruch auf Deckung ihrer Bedarfe. In Trennungsfamilien verursacht dies jedoch meist höhere Kosten, sofern ein regelmäßiger Kontakt des Kindes zu beiden Eltern aufrechterhalten wird, insbesondere wenn sich beide Eltern

---

[15] Vgl. die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 (1 BvL 1/09 – FamRZ 2010, S. 429-444 m. Anm. Schürmann).

[16] Zusatzbedarf umfasst als Oberbegriff zum einen die einen weiteren laufenden Bedarf begründenden Mehrbedarfe (atypische Bedarfe, die auf Dauer oder über einen längeren Zeitraum regelmäßig anfallen – z.B. aufwändigere Ernährung, Nachhilfe) und zum anderen Sonderbedarfe, die einmalig aus besonderen Anlässen anfallen (Erstausstattung).

an der Erziehung und Betreuung beteiligen. Diese höheren Kosten decken allerdings nur den „normalen“ Bedarf des Kindes und sind daher strenggenommen kein Mehrbedarf, auch wenn sich der Aufwand für den einzelnen Elternteil vergrößert. Bei den Eltern entstehen also Mehrkosten, sobald der Kindesbedarf einer täglich garantierten Unterkunft die Bereithaltung zweier Kinderzimmer nebst altersgemäßer Einrichtung erfordert. Auch verursacht der Wechsel zwischen zwei Haushalten vielfach zusätzliche Fahrtkosten. Hier stellt sich die Frage der Zurechnung dieser Kosten als „Mehrbedarf“ des Kindes oder als Mehraufwand der Eltern. Ansprüche auf Übernahme von nicht durch den Regelbedarf erfassten Mehrkosten zur Wahrnehmung des Umgangsrechts können derzeit im Sozialrecht als „unabweisbarer längerfristiger Bedarf“ geltend gemacht werden.[17] In der unterhaltsrechtlichen Rechtsprechung werden sie in der Regel dem umgangsberechtigten Elternteil zugerechnet und beeinflussen dann auch nicht als ein durch das Kind veranlasster besonderer Aufwand die Höhe des laufenden Kindesunterhalts.[18] Damit werden die durch den Umgang veranlassten Kosten derzeit sowohl im Sozial- auch im Unterhaltsrecht den Eltern zugerechnet.

---

[17] Vgl. § 21 Abs. 6 SGB II, BVerfG, Urteil vom 09. Februar 2010 – 1 BvL 1/09 –, BVerfGE 125, 175, Rn. 208; BSG, Vorlagebeschluss vom 27. Januar 2009 – B 14/11b AS 9/07 R –, ZFE 2009, 116; Urteil vom 12. Juni 2013 – B 14 AS 50/12 R –, FamRZ 2014, 124. Für unterschiedliche Betreuungsmodelle haben sich in der Rechtsprechung differenzierte Lösungsmodelle entwickelt, die in sich systemkonform sind, zugleich aber einen hohen administrativen Aufwand erfordern. Entsteht ein erhöhter Wohnbedarf aufgrund der Umgangskontakte des Kindes, sind diese Kosten dem Bedarf des umgangsberechtigten Elternteils zuzurechnen (BSG Urteil vom 29. August 2019 – B 14 AS 43/18 R – FamRZ 2020, 378 m. Anm. Schürmann; BSG, Urteil vom 17. Februar 2016 – B 4 AS 2/15 R –, FamRZ 2016, 904; vgl. auch § 22b Abs. 3 SGB II), während bei einer nahezu paritätisch geteilten Betreuung ein eigener Wohnbedarf des Kindes in beiden Haushalten zu decken ist (BSG Urteil vom 11. Juli 2019 – B 14 AS 23/18 R – FamRZ 2020, 382). Während eines mehr als 12-stündigen Aufenthalt des Kindes im Haushalt des einen Elternteils entsteht eine sog. temporäre Bedarfsgemeinschaft mit einem täglichen Bedarf von 1/30 des Regelbedarfs – um den sich der Kindesbedarf im Haushalt des anderen Elternteils mindert (BSG, Urteil vom 12. Juni 2013 – B 14 AS 50/12 R –, FamRZ 2014, 124). Fahrtkosten sind jeweils der Person zuzurechnen, bei der sie anfallen (BSG, Urteil vom 18. November 2014 – B 4 AS 4/14 R –, BSGE 117, 240).

[18] BGH, Urteil vom 08. Februar 1984 – IVb ZR 52/82 –, FamRZ 1984, 470; dazu kritisch bereits Weychardt, FamRZ 1995, 539. Von diesem restriktiven Ausgangspunkt weicht die Rechtsprechung dann ab, wenn durch den vom barunterhaltspflichtigen Elternteil zu tragenden Aufwand der notwendige Eigenbedarf unterschritten wird (BGH, Urteil vom 24. Juni 2009 – XII ZR 161/08 –, FamRZ 2009, 1391; Urteil vom 23. Februar 2005 – XII ZR 56/02 –, FamRZ 2005,706) oder wenn im Rahmen einer über den üblichen Umgang hinausreichenden Betreuung ein Teil des im Mindestunterhalt enthaltenen Bedarfs gedeckt wird (BGH, Beschluss vom 05. November 2014 – XII ZB 599/13 –, FamRZ 2015, 236 (Rn. 22); Beschluss vom 12. März 2014 – XII ZB 234/13 –, FamRZ 2014, 917 (Rn. 33)). Nur im Fall eines paritätischen Wechselmodells haben beide Eltern im Verhältnis ihrer Einkommen für den gesamten Barbedarf des Kindes (einschließlich etwaiger Wechselkosten) einzustehen (BGH, Beschluss vom 05. November 2014 – XII ZB 599/13 –, FamRZ 2015, 236; Beschluss vom 11. Januar.2017, – XII ZB 565/15 –, FamRZ 2017, 437 mit Anmerkung Schürmann (2017)). Diese verhältnismäßige Lastenverteilung gilt für alle nicht vom laufenden Unterhalt erfassten Bedarfe, zu denen auch die Kosten der Kinderbetreuung in einer Kindestageseinrichtung gehören. Diese werden als Teil der frühkindlichen Bildung dem Kindesbedarf zugerechnet und als Mehrbedarf qualifiziert (BGH, Urteil vom 14. März 2007 – XII ZR 158/04 –, FamRZ 2007, 882. Urteil vom 26. November 2008 – XII ZR 65/07 –, FamRZ 2009, 962), während andere Mehrkosten dem Bedarf des Elternteils zuzuordnen sind, bei dem sie anfallen. Ein Ausgleich der Belastungen erfolgt dann allenfalls im Rahmen des Ehegattenunterhalts (BGH, Beschluss vom 04. Oktober 2017 – XII ZB 55/17 –, FamRZ 2018, 23).

Mit der Einführung einer Kindergrundsicherung vollzieht sich jedoch ein Perspektivenwechsel, der hier neue Fragen aufwirft. Mit dem Anspruch, ein eigenständiges Instrument zur Absicherung des existenziellen Grundbedarfs von Kindern zu schaffen, sind solche Mehrkosten zur Deckung des notwendigen Bedarfs grundsätzlich dem Kind zuzurechnen. Überlegungen, diese Aufwendungen – in Analogie zum SGB II – nun als Mehrbedarf oder „atypischen" Bedarf des Kindes zu behandeln, der auf Antrag gewährt wird, werden der Lebensrealität heutiger Familienformen nicht gerecht. Im Jahr 2018 lebten – je nach Altersabgrenzung – 16 bis 18% aller Kinder in Ein-Eltern-Haushalten.[19] Zudem leben von den Paarhaushalten mit minderjährigen Kindern nur knapp 80% ausschließlich mit gemeinsamen Kindern zusammen.[20] Damit leben schätzungsweise ein Drittel aller minderjährigen Kinder in Familien nach einer Trennungssituation, in der ein Elternteil nicht mit dem Kind zusammenlebt.[21] Jedem dritten Kind im Rahmen der Kindergrundsicherung einen grundsätzlichen „Sonder"-Bedarf zu konstatieren, konterkariert den Anspruch einer einfachen, transparenten und stigmatisierungsfreien Leistung.

Die Mehrkosten bei Trennungsfamilien bedürfen daher einer systematischen Betrachtung, auch vor dem Hintergrund der anstehenden Reformen des Sorge-, Umgangs- und Unterhaltsrechts. Erforderlich ist eine Klarstellung, ob die höheren Kosten in Trennungsfamilien in die Bemessung des Existenzminimums eingehen sollen, was zu unterschiedlichen „Grundbedarfen" für Kinder in unterschiedlichen Familienkonstellationen führt, oder ob die höheren Kosten weiterhin den Eltern als Mehraufwand zugerechnet werden, was bedeutet, dass der Grundbedarf bei Kindern aus Trennungsfamilien durch die pauschalierte Kindergrundsicherung selbst nicht gedeckt ist und damit diese Situation faktisch doch wieder als atypisch eingestuft wird.

Exkurs: Zur Begrifflichkeit des Existenzminimums

Für das Existenzminimum werden mittlerweile viele unterschiedliche Begriffe verwendet wie „soziokulturelles" oder „sozioökonomisches" Existenzminimum, „existenzieller Mindestbedarf" etc., die allerdings nirgendwo gesetzlich geregelt sind. Das Bundesverfassungsgericht spricht nur allgemein vom Existenzminimum bzw. vom existenznotwendigen Bedarf, der mittels einer Aufzählung von verschiedenen Bedarfsbereichen präzisiert wird (BVerfG, 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09, Rn. 135) und in realistischer Weise zu decken ist (BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 –, Rn. 196). Im steuerrechtlichen Kontext setzt es das steuerfrei zu belassende Einkommen mit zumindest den Mitteln an, die zur Deckung des existenznotwendigen Bedarfs aus öffentlichen Mitteln zur Verfügung gestellt werden (BVerfG, Beschluss vom 25. September 1992 – 2 BvL 5/91 –, Rn. 68).

---

[19] Bei den minderjährigen Kindern sind es 16,2%, bezieht man volljährige ledige Kinder bis zum Alter von 26 Jahren ein, sind es 17,8% (vgl. Statistisches Bundesamt 2018, Tab. 6.1.1 und 6.1.2; eigene Berechnungen).

[20] Vgl. Ott et al. (2012, Tab. 5-7).

[21] Eigene Berechnungen. Für die Schätzung wurden für die Kinder in Paarfamilien, die nicht mit beiden Elternteilen zusammen leben, sowohl die durchschnittliche Kinderzahl (1,4, vgl. Statistisches Bundesamt 2018, Tab. 6.6) als auch der Verwitwetenanteil (15%, Ott et al. 2012, Tab. 5-9) von Alleinerziehenden übertragen.

Bei der Umsetzung der Vorgaben im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht werden dann weitere Begriffe für einzelne Teilbereiche eingeführt. So wird im Sozialrecht der Begriff „notwendiger Lebensunterhalt" (§ 27a SGB XII) durch Aufzählung dazugehöriger Bedarfe definiert, von dem unter Ausschluss bestimmter, gesondert gedeckter Bedarfe der „Regelbedarf" bestimmt wird, der mit einer pauschalierten „Regelleistung" gewährt wird. Die ausgenommenen Bereiche „Bildung und Teilhabe" „Bedarfe für Unterkunft und Heizung" sowie „zusätzliche Bedarfe", die sowohl dauerhafte „Mehrbedarfe" als auch „einmalige Bedarfe" sowie „Bedarfe für eine Kranken- und Pflegeversicherung" und „Bedarfe für die Vorsorge" umfassen, werden in eigenen Abschnitten geregelt (Zweiter bis Vierter Abschnitt SGB XII), wofür kein weiterer übergreifender Begriff eingeführt wird. Diese Begrifflichkeit wird analog auch im SGB II, meist unter Verweis auf SGB XII verwendet. Welche Bedarfe konkret unter die Regelbedarfe subsummiert werden regelt das Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG).

Im Steuerrecht wird dagegen der Begriff des „sächlichen Existenzminimums" für das im Kinderfreibetrag steuerfrei zu stellende Einkommen eingeführt sowie der Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf des Kindes. Die Abgrenzung des „sächliches Existenzminimums" oder „Sachbedarfs" wird im Existenzminimumbericht vorgenommen, wobei dieser aus den sozialrechtlichen Regelbedarfssätzen zusammen mit pauschalierten Wohnkosten abgeleitet wird. Damit kann dieser Begriff allerdings nicht trennscharf von „Bedarfen für Bildung und Teilhabe" unterschieden werden, da in den Regelbedarfen nach dem RBEG auch Positionen zu Bildung sowie soziale und kultureller Teilhabe enthalten sind (z.B. Schreibbedarf, Kursgebühren oder Musikinstrumente), und ist im Grunde missverständlich.

Im Unterhaltsrecht wird schließlich vom „gesamten Lebensbedarf" und den „Kosten einer angemessenen Vorbildung zu einem Beruf" sowie den „Kosten der Erziehung" gesprochen (§ 1610 BGB), wobei sich der Mindestunterhalt nach dem „steuerfrei zu stellenden sächlichen Existenzminimum" richtet (§ 1612a BGB).

3.1.1 Sozialrechtlicher Mindestbedarf

Tabelle 3.1 enthält in Anlehnung an die sozialrechtliche Systematik die Bedarfspositionen des kindlichen Existenzminimums, die vom Gesetzgeber im Grundsatz anerkannt und gesetzlich geregelt sind. Zusammen genommen beschreiben sie den kindlichen Bedarf. Offen bleibt hier, ob und inwieweit die den Einzelpositionen zugeordneten Beträge unter den gegenwärtigen Regelungen[22] den gesamten Mindestbedarf abdecken. Hierzu gibt es etliche Studien, die eine Unterdeckung vor allem in den Bereichen „soziale Teilhabe" und „Finanzen" konstatieren.[23] Dabei wird zum einen

[22] Die Regelbedarfe werden derzeit nach dem Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG) festgelegt, mit dem nach Sonderauswertungen der jeweils neuesten Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) die Höhe der Regelbedarfssätze wie auch die dynamische Fortschreibung bestimmt werden. Das Verfahren zur Ermittlung der Regelbedarfe wird in der jeweiligen Gesetzesbegründung (zuletzt BT-Drs. 18/9984) beschrieben, wonach auf Basis des Ausgabenverhaltens der unteren Einkommensschichten die durchschnittlichen Ausgaben für die als regelbedarfsrelevant eingestuften Gütergruppen ermittelt werden (sog. Statistikmodell). Zur kritischen Diskussion des Verfahrens siehe Dudel et al. (2013).

[23] Für einen Überblick über neuere Studien vgl. Lenze (2019, Teil III).

auf die teilweise willkürlich erscheinende Herausnahme einzelner Gütergruppen als nicht regelbedarfsrelevant hingewiesen. Auch wird die wenig konsistente Aufteilung der Bedarfe für soziale Teilhabe auf Regelbedarfe und das Bildungs- und Teilhabepaket diskutiert, die zur Untererfassung einzelner Positionen führt. Zum anderen wird die unsystematische Ermittlung der Regelbedarfe kritisiert, aufgrund derer etliche für Kinder relevante Güterpositionen keine Berücksichtigung finden. Dies gilt beispielsweise für Güter, die der Kinder wegen angeschafft bzw. deutlich intensiver genutzt werden als in Haushalten ohne Kinder, wie etwa Kfz oder Waschmaschinen.[24] Darüber hinaus werden von verschiedener Seite Bedarfspositionen angemahnt, die in der bisherigen sozialrechtlichen Systematik nicht explizit berücksichtigt und bestenfalls ansatzweise implizit bei den Regelbedarfen mit erfasst werden.[25] Hierbei handelt es sich um Kosten, die bei Eltern aufgrund ihrer Elternschaft anfallen, wie Begleitkosten, gemeinsame Aktivitäten oder generellen Betreuungsbedarf, sowie Kosten und Opportunitätskosten aufgrund mangelnder Infrastruktur (vgl. Lenze 2019, S. 51; Bertelsmann-Stiftung 2017, S. 17ff.).

Die Unterversorgung im Bereich sozialer Teilhabe ist zudem sehr unterschiedlich verteilt. So sieht das Bildungs- und Teilhabepaket nur Leistungen in vorgegebenen Bereichen vor, wobei kein Sicherstellungsauftrag bezüglich eines entsprechenden Angebots besteht (Lenze 2019, S. 27). Kindern mit anderen Bedürfnissen oder in Regionen ohne entsprechendes Angebot erhalten allein daher geringere Leistungen aus diesem Paket. Die Unterversorgung in verschiedenen Teilbereichen, die sich für Kinder unterschiedlich auswirkt, zeigen empirische Untersuchungen zur Kinderarmut.[26] Neben Kindern, die SGB-II-Leistungen erhalten und gleichzeitig als einkommensarm eingestuft werden, gibt es Kinder im SGB-II-Bezug, die nicht als einkommensarm gelten wie auch Kinder, die als einkommensarm einzustufen sind, aber keine SGB-II-Leistungen erhalten (Tophoven et al. 2017). Das Ziel, Kinderarmut zu vermeiden, wird mit den bisherigen Maßnahmen somit nicht erreicht. Lenze (2019, S. 35) weist darauf hin, dass bei der Bemessung der Leistungen einer Kindergrundsicherung den Ursachen dieser unterschiedlichen Auswirkungen bisheriger Regelungen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte. Grundsätzlich stellt sich dabei die Frage, woran die Höhe des Bedarfs von Kindern unter dem Gesichtspunkt der Chancengerechtigkeit bemessen werden soll – an Bedarfen im Bereich niedriger Einkommen oder in der Mitte der Gesellschaft, wie es von einigen Kritikern gefordert wird (Lenze 2019, S. 47ff).[27]

---

[24] Da diese Güter bei den Regelsätzen der Kinder entweder gar nicht oder nur mittels auch in methodischer Hinsicht stark kritisierter Verteilungsschlüssel berücksichtigt werden, die Regelsätze für Erwachsene jedoch auf Basis von Alleinlebenden ermittelt werden, werden solche kindbedingten Mehrbedarfe in Familienhaushalten systematisch unterschätzt (vgl. Lenze 2019, S. 13ff.; Dudel et al. 2013, S. 116ff). Auch das Bundesverfassungsgericht weist darauf hin, dass „künftig zu beachten sein [wird], dass der Gesamtbedarf in Familienhaushalten auch tatsächlich gedeckt ist“ (Entscheidung vom 23. Juli 2014, 1 BvL 10/12, Rn. 110).

[25] Dies ist ebenfalls Folge der unsystematischen Ermittlung der Regelbedarfe.

[26] Vgl. für einen Überblick Lenze (2019, S. 33ff.).

[27] Diese Ansätze orientieren sich dabei an einem relativen Armutsbegriff, indem höchstens ein gewisser Abstand zur gesellschaftlichen Mitte als teilhabegerecht angesehen wird.

Tabelle 3.1: Zusammensetzung des Mindestbedarfs von Kindern

	bisherige Rechtsgrundlage	Pauschalierung sinnvoll	
		ja	nein
laufender Lebensunterhalt			
Nahrungsmittel, Bekleidung, Energie, Haushaltsausstattung, Gesundheitspflege, Verkehr, Kommunikation	**Regelbedarf**[a)], § 6a BKGG, UhVorschG	X	
Wohnen Miete, Nebenkosten Heizung, Warmwasser	§ 22 SGB II, § 35 SGB XII, WoGG	(X)	
Bildung und frühkindliche Förderung			
Besuch vorschulischer Einrichtungen und Tageshorte	§ 24 SGB VIII	X	
Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung	BuT	X	
Persönlicher Schulbedarf (Stifte, Hefte, sonstige Arbeitsmittel)	BuT	X	
Sachlicher Schulbedarf (Schulbücher, Arbeitsmaterialien)	Lernmittelfreiheit n. Landesgesetz	X	
Schülerbeförderung	BuT	X	
Lernförderung	BuT		X
Schulausflüge und Klassenfahrten	BuT	(X)	
Lebensbedarf während der Ausbildung	BaföG	(X)	
Teilhabe am sozialen Leben			
in geringem Umfang Bestandteil des Regelbedarfs (Eintrittspreise, Kursgebühren etc.)	Regelbedarf	X	
Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben (Vereinsmitgliedschaft für Sport, Spiel, Kultur und Geselligkeit, Unterricht in künstlerischen Fächern)	BuT[b)]	X	
Besondere Ausstattung (z.B. Musikinstrument) in geringem Umfang Bestandteil des Regelbedarfs	Regelbedarf + BuT	(X)	
Mehrbedarfe			
Behinderungsbedingter Mehrbedarf	§ 21 SGB II, § 30 SGB XII	(X)	
Kostenaufwändige Ernährung		(X)	
Medizinische Hilfsmittel			X
Sonstige Mehrbedarfe (z.B. Umgangskosten bei Trennungsfamilien)			X
Krankheitsvorsorge sofern nicht durch Familienversicherung gedeckt	§ 26 SGB II, § 32 SGB XII		X
Einmalige Bedarfe (z.B. Erstausstattungen)	§ 24 SGB II, § 31 SGB XII	(X)	
Mehraufwand in Trennungsfamilien doppelte Wohnkosten, Fahrtkosten	§ 21 Abs. 3 u. 7 SGB II	(X)	

[a)] Regelbedarf: § 20 SGB II, § 27a SGB XII, RBEG
(Liste der Gütergruppen nach RBEG, die üblicherweise zum laufenden Lebensunterhalt gezählt werden).
[b)] Bildungs- und Teilhabepaket (BuT): § 28 SGB II, § 34 SGB XII, § 6a BKGG.

Im Folgenden soll unabhängig von der Frage nach der Höhe zunächst der Frage nachgegangen werden, wie die einzelnen Bedarfspositionen bemessen werden sollen, d.h. inwieweit sie pauschaliert werden können oder individuell zugemessen werden müssen. Dabei werden nur monetäre Leistungen betrachtet, die in der Kindergrundsicherung aufgehen sollen. Zudem ist zu diskutieren,

welche der Leistungen in die Grundsicherung einbezogen werden sollen und welche besser in anderen Systemen verbleiben bzw. den Eltern zugerechnet werden sollen. Schließlich muss auch die Frage beantwortet werden, wie Realleistungen (Betreuungsinfrastruktur, Lernmittelfreiheit etc.) bei der Bestimmung des Mindestbedarfs berücksichtigt werden und in die Bemessung einer Kindergrundsicherung Eingang finden.

Die laufenden Lebenshaltungskosten sind für eine Pauschalierung geeignet, sofern nicht in der Person begründete Mehrbedarfe bestehen. Nach Festlegung der zu berücksichtigenden Güter lassen sich die entsprechenden finanziellen Bedarfe auch vergleichsweise leicht und transparent bestimmen, unabhängig davon welche Methode hierfür gewählt wird. Im bisherigen System wurden und werden diese Leistungen ebenfalls pauschaliert bemessen. Die pauschalierten „Regelbedarfe" enthalten allerdings zu gewissen Teilen auch Pauschbeträge für Bildung und soziale Teilhabe,[28] was gegenwärtig die Probleme bei der Abgrenzung zum Bildungs- und Teilhabepaket und bei der systematischen Berücksichtigung der Bedarfe in diesem Bereich schafft.

Ein Problem bilden die Wohnkosten, da sie aufgrund der großen Variabilität der Mieten im Bundesgebiet nicht pauschaliert erfasst werden können. Der dem Kind zuzurechnende Anteil wird zudem durch die gewählte Methode zur Aufteilung der Kosten in der jeweiligen Haushaltsgemeinschaft beeinflusst.[29] Möglich und zweckmäßig erscheint es aber, den kindlichen Bedarf durch eine einheitliche, tendenziell niedrig bemessene Pauschale abzubilden und die übersteigenden individuellen Kosten dem Bedarf aller übrigen Mitglieder der Haushaltsgemeinschaft zuzuweisen, der aus deren Einkommen, gegebenenfalls ergänzt durch Wohngeld bzw. durch Grundsicherungsleistungen aufzubringen ist.

Nicht ganz einfach ist die Beurteilung des Bereichs der „sozialen Teilhabe". So ist schon der Begriff, insbesondere seine Abgrenzung zum „laufenden Lebensunterhalt" oder „sächlichen Existenzminimum", nicht geklärt. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner wegweisenden Entscheidung vom 9. Februar 2010 (1 BvL 1/09, Rn. 135) die Unterscheidung zwischen „physischer Existenz", „Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen" und „Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben" getroffen, 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.

---

[28] Dies gilt ebenso für die pauschalierten BAföG-Höchstsätze.

[29] Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und bei der Bemessung des Kinderzuschlags (§ 6a Abs. 5 BKGG) ist es die am zusätzlichen Bedarf eines weiteren Haushaltsangehörigen orientierte „Mehrbedarfsmethode" (= Grenzkosten; BVerfG, Beschluss vom 10. November 1998 – 2 BvL 42/93 –, BVerfGE 99, 246), während die Rechtsprechung zum SGB II und SGB XII unverändert an der vom BVerwG begründeten Kopfteilmethode (= Durchschnittskosten; BVerwG, Urteil vom 21. Januar 1988 – 5 C 68/85 –, BVerwGE 79, 17; BSG, Urteil vom 14. Februar 2018 – B 14 AS 17/17 R –, BSGE 125, 146) festhält, die auch in § 11 Abs. 3 WoGG ihren Niederschlag gefunden. Beide Methoden führen zu signifikant unterschiedlichen Ergebnissen, die jeweils noch durch die Familiengröße beeinflusst werden.

Der Bereich der „Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen“ wurde vom Gesetzgeber im Anschluss an das Urteil allerdings nicht explizit aufgegriffen. Vielmehr stellte er bei der nachfolgenden Änderung des SGB II und XII zusammen mit dem seinerzeit neu eingeführten Regelbedarfsermittlungsgesetz auf einen neuen Begriff „Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft“ ab. Etliche bis dato bereits berücksichtigte Einzelpositionen aus den Bereichen „Freizeit, Unterhaltung, Kultur“ sowie „sonstige Waren“ wurden mit Einführung der Bildungs- und Teilhabepakets aus dem Regelbedarf für Kinder herausgenommen und werden seitdem zweckgebunden und ausschließlich auf Antrag gewährt. Zwar wurden die Leistungen damit ausgeweitet, aber nahezu ausschließlich auf institutionelle Angebote beschränkt. Während diese Positionen für Erwachsene weiterhin im Regelbedarf pauschal berücksichtigt werden und damit die Entscheidung erhalten bleibt, wofür die dafür gewährten Mittel letztendlich ausgegeben werden, besteht diese Substitutionsmöglichkeit bei Leistungen nach dem Bildungs- und Teilhabepaket nicht. Eine den individuellen Bedürfnissen entsprechende Nutzung dieser Mittel ist damit nur begrenzt möglich, und im Falle eines fehlenden Angebots verfällt der Anspruch sogar. Die „Teilhabe am … Leben in der Gemeinschaft“ wird damit auf formale Settings beschränkt, und die Möglichkeiten zu sozialen Kontakten in informellen Settings, die zweifelsohne zur „Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen“ zählen, werden nicht berücksichtigt. Letztlich sind es v.a. diese Aspekte, die von Kritikern als Mangel bei der sozialen Teilhabe angemahnt werden.[30]

Auch die Vorgehensweise, Verkehr und Kommunikation zum sächlichen Mindestbedarf zu zählen, hat Folgen für die soziale Teilhabe. So werden im Bereich „Verkehr“ – für Kinder wie auch für Erwachsene – nur Ausgaben für Fahrräder und ÖPNV als regelbedarfsrelevant angesehen.[31] Zur Sicherstellung der physischen Existenz von Kindern ist sicherlich kein PKW im Haushalt notwendig, allerdings u.U. wohl für die Möglichkeit der Teilhabe am sozialen Leben, wenn z.B. im ländlichen Raum Sportstätten oder Kultureinrichtungen weit entfernt sind und kein entsprechendes Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln besteht. Hier entstehen zusätzliche Bedarfe, die weder bei den Eltern noch bei den Kindern berücksichtigt werden (vgl. dazu bereits Fn. 24). Ähnliches gilt auch für Kommunikationsdienste in ländlichen Gegenden ohne Anbindung zum Datentransfernetz, die die soziale Teilhabe von Kindern ebenfalls einschränkt.

Die Frage nach der Pauschalierbarkeit von Leistungen zur sozialen Teilhabe ist angesichts der unklaren Abgrenzung des Begriffs nicht leicht zu beantworten. Die momentane Regelung im Bildungs- und Teilhabepaket mit überwiegend pauschalierten und zugleich zweckgebundenen Leistungen trägt den Bedarfen von Kindern und Jugendlichen nicht angemessen Rechnung. Neben der vielfach angemahnten mangelnden Berücksichtigung von notwendigen Bedarfen im Bereich der selbständigen Freizeitgestaltung und der gemeinsamen Familienaktivitäten (s.o.), ist dies auch auf

---

[30] Für einen Überblick zu den v.a. in qualitativen Studien angemahnten Defiziten vgl. Lenze (2019, S. 36ff)

[31] Zwar werden zur Bemessung der Regelbedarfe in diesem Bereich auch Haushalte mit Kfz berücksichtigt, allerdings nur mit hypothetisch anfallenden ÖPNV-Kosten. Bei den Regelbedarfen Erwachsener wird dies damit begründet, dass Kfz-Kosten bei längeren berufsbedingten Fahrten als Werbungskosten bei den Freibeträgen berücksichtigt werden.

die Zweckgebundenheit und das bisher vorgeschriebene Antragsverfahren zurückzuführen,[32] die eine Verwendung für anderweitige, den individuellen Bedarfen besser entsprechenden Aktivitäten nicht vorsehen. Eine Pauschalierung von Einzelaktivitäten wird immer mit diesem Problem behaftet sein. Möglich ist jedoch eine Gesamtpauschale für ein Güterbündel, das die durchschnittlichen Aktivitäten von Kinder und Jugendlichen umfasst, jedoch nicht für bestimmte Einzelaktivitäten zweckgebunden ist, sondern frei verwendet werden kann.[33] Hierzu ist allerdings wohl eine umfassende, kontinuierliche Bedarfsanalyse notwendig, wie sie im Konzept für das Teilhabegeld der Bertelsmann-Stiftung vorgeschlagen wird.[34] Mit einer solchen Gesamtpauschale wäre die Möglichkeit einer den individuellen Bedürfnissen entsprechenden Ausgestaltung der „sozialen Teilhabe" gegeben. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass eine solche Pauschalierung eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in verschiedenen Regionen voraussetzt. Bestehen aufgrund mangelnder Infrastruktur – insb. beim ÖPNV oder beim Datenverkehr – große regionale Unterschiede, fallen für Familien in unterversorgten Regionen zusätzliche Kosten an, die als Mehrbedarf zu berücksichtigen sind.

Die Bereiche Bildung und frühkindliche Bildung/Kinderbetreuung sind grundsätzlich ähnlich zu beurteilen, auch da sie von „sozialer Teilhabe" nicht trennscharf unterschieden werden können und teilweise darunter subsumiert werden. In diesen Bereichen wird ein Großteil der Leistungen an Kinder als überwiegend kostenlose Sachleistungen bereitgestellt. So ist der Schulbesuch generell und der Besuch einer Kinderbetreuungseinrichtung zumindest für Bezieher von Leistungen nach SGB II, SGB XII oder WoGG kostenfrei (§ 90 Abs. 4 SGB VIII). Darüber hinaus notwendige Aufwendungen wie Schulbeförderung, Klassenfahrten, persönlicher Schulbedarf oder gemeinsames Mittagessen lassen sich als Einzelleistungen gut pauschalieren, da sie individuell wenig variieren und v.a. 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

---

[32] Mit dem „Starke-Familien-Gesetz" von 2019 ist dies zwar zuletzt etwas gelockert und vereinfacht worden, eine freie Verfügung über die Mittel wird damit jedoch nicht erreicht.

[33] Sicher zu stellen, „dass die Leistungen bei den Kindern und Jugendlichen auch tatsächlich ankommen" – so die bei Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets angeführte Begründung für die unbaren Leistungsformen (BT-Drs. 17/3404, S. 107) –, erscheint vor dem Hintergrund vielfältiger empirischer Studien nicht notwendig, da Eltern mit geringem Haushaltseinkommen zugunsten ihrer Kinder eigene Bedürfnisse zurückstellen und einen überproportionalen Anteil ihres Haushaltseinkommens für die Kinder aufwenden (vgl. etwa Stichnoth et al. 2018). Sofern es in einzelnen Familien doch zur Zweckentfremdung der Mittel kommen sollte, wäre es Aufgabe der Kinder- und Jugendhilfe hier entsprechend auf die Eltern einzuwirken.

[34] Solange eine solch umfassende Analyse nicht zur Verfügung steht, kann alternativ auf einen von Experten bestimmten Warenkorb zurückgegriffen werden. Mit dem bisherigen Verfahren der Ermittlung einzelner Ausgabenpositionen auf Basis der EVS allein ist dies nicht möglich, da die Ausgabenpositionen für Aktivitäten der sozialen Teilhabe (insbes. im Bereich der Freizeitgestaltung) in sehr unterschiedlichen Gütergruppen erfasst werden und vielfach nicht als notwendige Ausgabe für entsprechenden Aktivitäten von Kindern identifiziert werden können. So ist der durchschnittliche Mitgliedsbeitrag für einen Sportverein oder eine Musikschule in der EVS explizit erfasst, die Ausgaben für ein soziales Äquivalent – z.B. der Besuch eines zwar kostenlosen künstlerischen Kurses, wobei Kosten für Arbeitsmaterialien wie Papier und Farben anfallen – jedoch nicht identifizierbar, da diese Materialien auch anderweitig verwendet werden können.

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.

Allerdings zeigt sich hier ein weiteres Problem, das bei Realleistungen für Kinder in Familien, die nach geltenden Regelungen keine Grundsicherungsleistungen erhalten, generell besteht. So ist die Frage der Lernmittelfreiheit oder der Höhe von Kita-Gebühren durch Landesrecht oder kommunale Bestimmungen geregelt, ebenso wie bei vielen weiteren Vergünstigungen, die meist von den Kommunen bereitgestellt werden. Im gegenwärtigen System fallen daher für viele Familien mit einem Einkommen oberhalb der Bedürftigkeitsgrenze Kosten für derartige Güter an, die bei der Regelbedarfsbemessung nicht berücksichtigt werden (vgl. § 28 Abs. 4 SGB XII).[35] Soweit diese Realleistungen der Sicherung des existenznotwendigen Bedarfs dienen, 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 monetären Aufwand für eine sachgerechte Einschätzung des Bedarfs nicht unberücksichtigt bleiben.

Beim Übergang zu einer Kindergrundsicherung, die allen Kindern gewährt werden soll, müssen solche zusätzlich erforderlichen Ausgaben bei der Bemessung des einzusetzenden Einkommens eigentlich berücksichtigt werden. Dies verkompliziert die Administration erheblich, sofern nicht die Einkommensgrenzen von vornherein entsprechend hoch angesetzt werden.[36] Generell lässt sich das Zusammenwirken von Geld- und Sachleistungen nur dann befriedigend lösen, wenn derartige Sachleistungen einheitlich geregelt sind und möglichst kostenfrei allen Kindern zur Verfügung gestellt werden (vgl. Schürmann 2019, S. 1475).

Mehrbedarfe und andere zusätzliche Bedarfe wie Vorsorgeleistungen, Erstausstattungen, sowie der Aufwand für über den allgemeinen Bedarf hinausgehende Familienaktivitäten lassen sich nur schwer pauschalieren, da sie individuell sehr unterschiedlich ausfallen. Ein gewisser Spielraum für eine Pauschalierung besteht, soweit es sich um Bedarfe handelt, bei denen eine größere Gruppe von Personen in ähnlicher Weise betroffen ist, wie es bei gesundheitsbedingten Mehrbedarfen (ggfs. bezogen auf bestimmte Krankheitsbilder), diätetischer Ernährung oder Erstausstattung anlässlich der Geburt bzw. bei einem notwendigen Wohnungswechsel der Fall ist. Hierfür kann die Kindergrundsicherung gegen Nachweis um entsprechende Mehrbedarfspauschalen ergänzt werden. Sofern jedoch individuell sehr große Abweichungen bestehen oder eine gruppenspezifische

---

[35] Sofern auch für Leistungsbezieher im SGB II solche unabweisbaren Kosten entstehen, z.B. bei fehlender Lernmittelfreiheit, sind sie als Mehrbedarf nach § 21 Abs. 6 SGB II anzuerkennen (BSG, Beschluss vom 08. Mai 2019, B 14 AS 13/18 R).

[36] Das Problem verschärft sich bei Sachleistungen, die mehreren familienpolitischen Zielen dienen, wie die Kindertagesbetreuung. Zum einem wird sie als ein Element zur Förderung sozialer Teilhabe und Chancengleichheit betrachtet, während die familienrechtliche Rechtsprechung Betreuungskosten, die aufgrund der beruflichen Tätigkeit der Eltern entstehen, deren Erwerbsaufwand zurechnet.

Pauschalierung nicht möglich ist, wird eine Berücksichtigung als individuelle Mehrbedarfe erforderlich. Ähnliche Überlegungen gelten auch für die nicht berücksichtigten Mehrausgaben, die aufgrund mangelnder Infrastruktur bzw. beruflicher Anforderungen entstehen. Hierzu wird eine Abgrenzung zwischen dem kindlichen Bildungsbedarf und den auf der individuellen Lebenssituation der Eltern beruhenden Bedarfen erforderlich sein.

Schließlich bleibt noch die Behandlung der höheren Kosten bei Trennungsfamilien. Auch diese lassen sich nur begrenzt pauschalieren. Wie bereits diskutiert, bedarf es hier zunächst einer grundsätzlichen Entscheidung, welche Positionen überhaupt dem Bedarf des Kindes zuzurechnen sind und welche Kosten als Mehraufwand der Eltern einzuordnen sind. Eine eindeutige Festlegung ist bei den teilweise gemischten Aufwendungen nicht ohne weiteres möglich, zumal erhöhte Bedarfe auch die Folge elterlicher Lebensentscheidungen ist. Bei den Wohnkosten ist es vorstellbar, dass – entsprechend den vorstehenden Überlegungen – der pauschal berücksichtigte Wohnkostenanteil zwischen den Eltern geteilt wird und diese den beim jeweiligen Haushalt auftretenden Fehlbetrag[37] aus ihrem Einkommen aufbringen müssen. Ebenso wäre es denkbar, den Grundsicherungsbedarf um eine weitere Pauschale für Trennungsfamilien zu erhöhen, wodurch sich letztlich der in den elterlichen Haushalten entstehende Fehlbetrag vermindert.[38] Sollten im Nahgebiet erhöhte Fahrtkosten des Kindes anfallen, ließen sich diese noch durch eine Pauschale erfassen, bei den sehr unterschiedlichen Kosten von weiter entfernt lebenden Elternteilen wäre dies nicht mehr möglich.

3.1.2 Abgleich mit anderen Definitionen des Existenzminimums

Neben dem Sozialrecht wird auch in anderen Rechtbereichen – dem Steuer- und Unterhaltsrecht – zu verschiedenen Zwecken, aber jeweils an zentraler Stelle Bezug auf den Mindestbedarf von Kindern im Sinne eines sozio-kulturellen Existenzminimums genommen. Im Sozialrecht ist der Mindestbedarf von Kindern Grundlage der Bemessung der Regelleistungen für Kinder im Rahmen der Grundsicherung nach dem SGB II und SGB XII (vgl. Abschnitt 3.1.1). Im Steuerrecht ist er Maßstab für eine verfassungskonforme Umsetzung des Leistungsfähigkeitsprinzips bei der Einkommensbesteuerung von Steuerpflichtigen mit Kindern, da hier das notwendige Existenzminimum, das Eltern ihren Kindern schulden, von der Besteuerung auszunehmen ist.[39] Im Unterhaltsrecht ist er schließlich Grundlage für die Festlegung des Mindestunterhalts für Kinder und durch

---

[37] Da die jeweils anfallenden tatsächlichen Wohnkosten vom Betreuungsmodell abhängen, fallen diese Fehlbeträge bei hälftiger Teilung der Pauschale für beide Elternteile unterschiedlich aus, was entsprechend bei der Einkommensanrechnung (Abschnitt 3.2.5) zu berücksichtigen ist.

[38] Die Gewährung eine Mehrkostenpauschale in Trennungsfamilien widerspräche aber der Idee, allen Kindern unabhängig von der Familienkonstellation ihrer Eltern eine einheitliche Grundsicherung zukommen zu lassen. Es birgt damit wiederum die Gefahr einer Stigmatisierung, da die Leistungen an das Kind antragsabhängig werden. Der Verzicht auf eine Sonderregelung für Trennungsfamilien erfordert allerdings die Anerkennung und adäquate Berücksichtigung der bei den Eltern anfallenden Mehrkosten bei der Einkommensanrechnung (siehe Abschnitt 3.2.5) sowie bei den bedarfsgeprüften Leistungen für Eltern nach SGB II und SGB XII (Abschnitt 3.2.3).

[39] Vgl. BVerfG vom 29. Mai 1990, 1 BvL 20/84, 26/84 und 4/86, BVerfGE 82, 60; vom 12. Juni 1990, 1 BvL 72/86, BVerfGE 82, 198; vom 25. September 1992, 2 BvL 5/91, 8/91, 14/91, BVerfGE 87, 153. Sie dienen

die prozentuale Verknüpfung in der so genannten „Düsseldorfer Tabelle“ zugleich Richtwert für den bei höheren Einkommen angemessenen Bedarf. Während die Beziehungen des Mindestunterhalts zum Sozial- und Steuerrecht sich zunächst unsystematisch entwickelt hatten, wurde mit der zum 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Reform des Unterhaltsrechts gezielt auf eine folgerichtige Verknüpfung der inhaltlichen Bestimmung und der daraus resultierenden Beträge des Mindestbedarfs von Kindern in allen drei Rechtsgebieten hingewirkt.

Derzeit setzt sich das sozialrechtliche Existenzminimum zusammen aus dem Regelbedarf nach SGB XII, den Kosten der Unterkunft, und dem Bildungs- und Teilhabepaket. Darüber hinaus zählen auch Mehr- und Sonderbedarfe zum Existenzminimum, die aber nur individuell zurechenbar sind und bei der systematischen Verknüpfung mit den anderen Rechtsgebieten hier nicht betrachtet werden, da sie auch dort gesondert behandelt werden.

Ausgehend von diesem sozialrechtlichen Existenzminimum wird das steuerlich freizustellende Existenzminimum bestimmt. Es soll entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG vom 25. September 1992, 2 BvL 5/91) auf der Basis der im Sozialrecht festgesetzten Regelleistungen bemessen werden und darf diese über-, nicht aber unterschreiten.[40] Hinzuzufügen sind außerdem Beträge für angemessene Warmmieten. Die Höhe des Existenzminimums und das Verfahren zu seiner Bestimmung werden im regelmäßig vorgelegten Existenzminimumbericht der Bundesregierung dargelegt. Das sogenannte „sächliche Existenzminimum“ eines Kindes wird dabei aus den gewichteten Regelsätzen der einzelnen Altersstufen abgeleitet und dann typisierend für alle Altersstufen von Kindern zwischen 0 und 18 Jahren einheitlich festgesetzt. Insofern unterscheidet sich der zu diesen Zwecken ermittelte Betrag von den nach Altersgruppen gestaffelten Regelleistungen des SGB II. Zudem werden Kosten der Unterkunft pauschal anhand von niedrigen Durchschnittswerten für den zusätzlichen Wohnbedarf eines Kindes ermittelt. Neben diesem Freibetrag für das „sächliche Existenzminimum“ wird im Einkommensteuerrecht außerdem ein Freibetrag für den existenzminimalen Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf eines Kindes berücksichtigt (§ 32 Abs. 6 EStG).[41] Dieser zweite Freibetrag wird unabhängig von einem entsprechenden finanziellen Aufwand gewährt und weicht somit unter steuersystematischen Gesichtspunkten von grundlegenden Prinzipien einer Ist-Einkommensbesteuerung ab.[42]

---

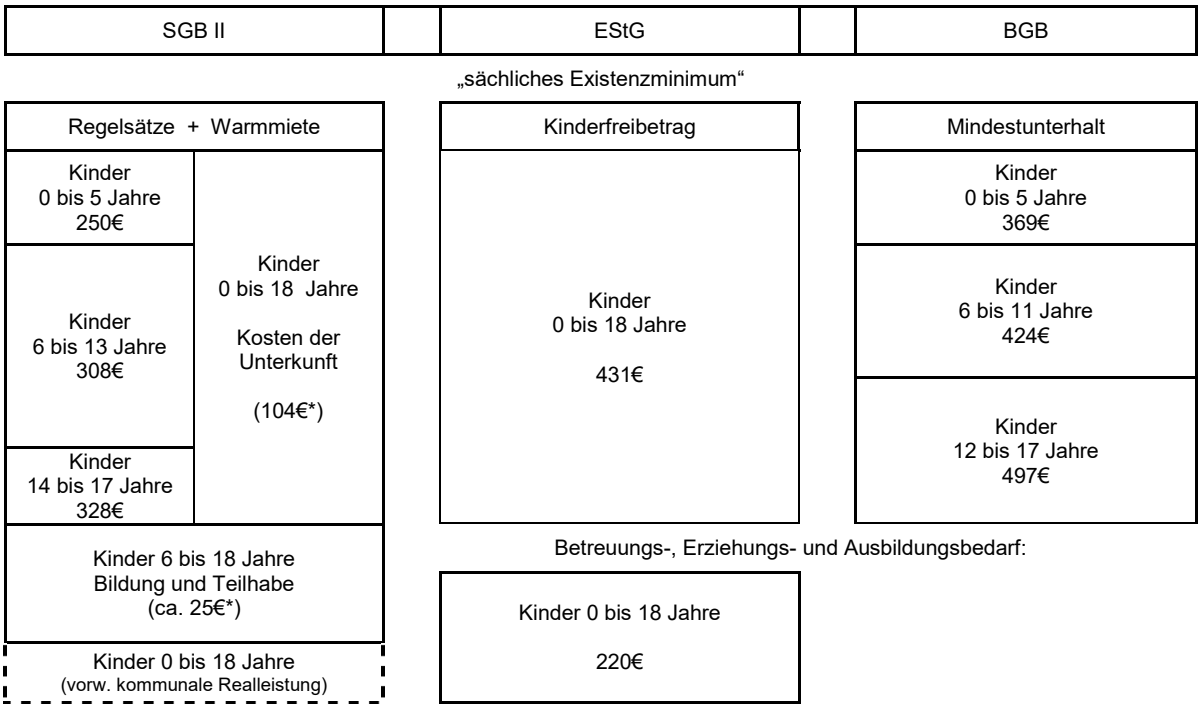
dazu, eine gleichmäßige Belastung aller Steuerpflichtigen herzustellen und können nicht als „Steuererleichterungen“ oder als „Leistungen“ des Staates zugunsten von Familien oder Kindern angesehen werden (Ott et al. 2012, S. 52f.).

[40] Dies ist allein schon aufgrund der Pauschalierung notwendig, wobei der steuerrechtliche Freibetrag so bemessen sein muss, dass „er in möglichst allen Fällen den entsprechenden Bedarf abdeckt“ (BVerfGE 82, 60).

[41] Er wurde ebenfalls als Folge eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts (vom 10. November 1998, 2 BvR 1057/91, 1226/91 und 980/91, BVerfGE 99, 216) eingeführt.

[42] Vgl. hierzu ausführlich Englisch (2014, S. 192ff.) und Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen (2001, S. 189ff.)

Der Mindestbedarf eines Kindes ist schließlich auch Maßstab für den zivilrechtlichen Mindestunterhalt für ein Kind (§ 1612a BGB). Dieser Mindestunterhalt richtet sich dabei nach dem steuerlich freizustellenden sächlichen Existenzminimum, jedoch mit dem Unterschied, dass er betragsmäßig wiederum nach dem Alter des Kindes variiert.[43] Der Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf findet dabei jedoch keine Berücksichtigung.



* Typisiert berechnete Richtwerte für angemessenen Wohnraum (im Jahr 2020) und den gewichteten durchschnittlichen Betrag der Leistungen für Bildung und Teilhabe lt. 12. Existenzminimumbericht und Starke-Familien-Gesetz

Abbildung 3-1: Mindestbedarfe minderjähriger Kinder im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht (2020)

Abbildung 3-1 zeigt das Nebeneinander der Mindestbedarfe für minderjährige Kinder im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht, wie es sich für das gesamte Jahr 2020 darstellt. Der Freibetrag für das „sächliche Existenzminimum“ liegt dabei auf Monatsbasis 8 Euro über den altersgewichteten Regelbedarfen im SGB II und damit leicht über dem sozialrechtlichen Existenzminimum.[44] Die Angaben zu Zusammensetzung und Höhe des Mindestbedarfs von Kindern verdeutlichen, dass zwischen den verschiedenen Konzepten und Beträgen enge Zusammenhänge bestehen, wenn auch keine Deckungsgleichheit erreicht wird. Im Kern sind die existierenden Regelungen in allen drei

---

43 Allerdings mit einer abweichenden Abstufung.

44 Das sächliche Existenzminimum für 2020 beträgt nach dem 12. Existenzminimumbericht der Bundesregierung 5.004 € im Jahr bzw. 417 € im Monat. Es setzt sich zusammen aus altersgewichteten Regelsätzen (294 €), den Kosten der Unterkunft (104 €) und Leistungen für Bildung und Teilhabe (19 €). Letztere wurden nach Erstellung des Existenzminimumberichts mit den Starke-Familien-Gesetz um durchschnittlich 6 € auf 25 € angehoben. so dass sich nun Beträge von 423 € im Monat bzw. 5.076 € im Jahr ergeben. Der steuerliche Kinderfreibetrag für das sächliche Existenzminimum wurde in § 32 Abs. 6 EStG auf 431 € im Monat bzw. 5.172 € im Jahr festgelegt.

Rechtsgebieten darauf angelegt, dass der Mindestbedarf von Kindern – ausgehend von seiner Bestimmung im Sozialrecht – mit einigen vergleichsweise transparenten Transformationen in Mindestbedarfe nach steuer- und unterhaltsrechtlichen Gesichtspunkten umgerechnet werden kann.

Gleichzeitig ergeben sich zwischen den sozial-, steuer- und unterhaltsrechtlichen Mindestbedarfen aber auch einige Unterschiede und rechnerische Inkonsistenzen, die bei einer direkten Gegenüberstellung der Mindestbedarfe von Kindern in den drei Rechtsbereichen erkennbar werden (Ott et al. 2013, S. 107ff.). Neben der sachlich nicht begründeten unterschiedlichen Abgrenzung der Altersstufen sind es v.a. das Bildungs- und Teilhabepaket im Sozialrecht und der im Steuerrecht – neben dem Freibetrag für das „sächliche Existenzminimum" eines Kindes – gleichfalls enthaltene Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf eines Kindes, die beide keine direkte Entsprechung in den anderen Rechtsbereichen haben.

Mit den Neuregelungen zu Bildung und Teilhabe aus dem Jahr 2011 wurden einige, aber nicht alle Positionen zu Ausbildung und soziokultureller Teilhabe aus den Regelbedarfen herausgelöst. Der im Steuerrecht als „sächliches Existenzminimum" abzudeckende Kinderfreibetrag berücksichtigt somit ebenfalls Bildungs- und Teilhabebedarfe und ist damit keineswegs trennscharf vom Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf zu unterscheiden. Daher kann auch das Bildungs- und Teilhabepaket nur sehr begrenzt als Pendant dazu angesehen werden.

Der Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf für Kinder wurde in Folge eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts (vom 10. November 1998, 2 BvR 1057/91, 1226/91 und 980/91, BVerfGE 99, 216) eingeführt. Teilweise ersetzte bzw. ergänzte er bereits bestehender Absetzungsmöglichkeiten für bestimmte, kinderbedingte Aufwendungen, namentlich den vorher schon gewährten Ausbildungsfreibetrag. Zu gewichtigen Teilen soll er allerdings explizit einen speziellen Betreuungs- und Erziehungsbedarf erfassen, für dessen Deckung die jeweiligen Eltern auch unabhängig von entsprechenden finanziellen Aufwendungen zu sorgen haben. Damit stellt er aus steuersystematischen Gründen einen Fremdkörper im Steuerrecht dar.

Denn mit der generellen Betreuung und Erziehung von Kindern – unabhängig von finanziellen Aufwendungen – ist keine Einschränkung der steuerlichen Leistungsfähigkeit angesprochen, die über die bereits an anderer Stelle berücksichtigten Aufwendungen hinausgeht. Bestenfalls kann der Aufwand dafür als entgangenes Einkommen im Falle der Betreuung eines Kindes bei Aufgabe oder Einschränkung der Erwerbstätigkeit mindestens eines Elternteils angesehen. Eine steuermindernde Berücksichtigung elterlicher „Opportunitätskosten" ist im Rahmen eines Steuersystems, das ansonsten strikt auf die Besteuerung von Ist-Einkommen ausgelegt ist, jedoch systemfremd (Ott et al. 2012, S. 119ff.). Im Unterhaltsrecht werden über den am „sächlichen Existenzminimum" orientierten Barbedarf hinaus keine Bildungs- Erziehungs- und Betreuungsbedarfe berücksichtigt. Soweit § 1610 Abs. 2 BGB die Kosten der Erziehung benennt, bezieht sich die Vorschrift ebenfalls auf einen monetären Erziehungsbedarf, der besteht, soweit hierfür zu entgeltende Dienste Dritter in Anspruch genommen werden. Insofern bleibt ungeklärt, welche Entsprechungen dem zusätzlichen steuerlichen Freibetrag in der bereichsübergreifenden Systematik der Mindestbedarfe zuzuordnen sein könnten.

Darüber hinaus zeigt sich hier ein weiteres Problem. Der Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf wurde seinerzeit eingeführt, ohne jedoch weiter aufzuschlüsseln, welcher Ausbildungsbedarf in welcher Höhe in den Freibetrag eingeflossen ist.[45] Wie bereits in Abschnitt 3.1.1 diskutiert, wird ein Großteil der staatlichen Leistungen im Bereich Bildung, inkl. der frühkindlichen Bildung/Kinderbetreuung, Familien mit geringem Einkommen in Form kostenfreier oder stark subventionierter Realleistungen gewährt. Familien mit höherem Einkommen stehen solche Leistungen nicht in gleicher Weise zur Verfügung, was ihre Unterhaltslast erhöht. Als Teil des notwendigen Bedarfs kann dies steuerrechtlich einen höheren Freibetrag begründen, wobei aber auf die Schwierigkeiten der Abschätzung solcher Transfers hingewiesen werden muss (vgl. Abschnitte 3.1.1 und 3.2.3). Bislang ergeben sich hier eine Reihe unsystematischer Abbruchkanten, die mangels einheitlicher Gestaltung bei Kosten und Beiträgen für Realleistungen gar nicht abgeschätzt werden können und daher bislang auch nicht im Fokus der Betrachtung liegen.

Mit der Einführung einer Kindergrundsicherung, die einkommensabhängig gestaltet ist, aber auch Kindern oberhalb der Bedürftigkeitsgrenze gewährt wird, werden diese Probleme offensichtlich. Daher sollte die Chance genutzt werden, die Bemessung des Existenzminimums in diesem Kontext zu vereinheitlichen, um solche Effekte zu berücksichtigen und systematische Zusammenhänge zwischen den Ausformungen des Existenzminimums in verschiedenen Rechtsbereichen nachvollziehbar zu gestalten (vgl. dazu auch Abschnitt 4.2.2).

3.2 Anforderungen an die Ausgestaltung

Neben dem Bezug zum existenzminimalen Bedarf von Kindern (vgl. Abschnitt 3.1), dessen Zusammensetzung für die Festlegung der Höhe der Leistungen einer Kindergrundsicherung von zentraler Bedeutung ist, stimmen die vorliegenden Modelle auch hinsichtlich einer Reihe weiterer Merkmale einer solchen Leistung überein, die hier als Anforderungen an ihre Ausgestaltung benannt und diskutiert werden, bevor in Kapitel 4 konkrete Schnittstellen und Schnittstellenprobleme behandelt werden, die bei Einführung einer Kindergrundsicherung zu beachten sind.

3.2.1 Rechtsnatur

Eine Kindergrundsicherung ist als eigenständige Sozialleistung an das Kind zur Deckung seines pauschal zu definierenden Mindestbedarfs auszugestalten.[46] Als (Grund-)Einkommen des Kindes

---

[45] Zweites Gesetz zur Familienförderung vom 21. August 2001, BGBl. I, 2074; BTDrs. 14/6160, S. 12.

[46] Dies gewährleistet zugleich, dass diese Leistungen in einkommensschwachen Haushalten keinen Einfluss auf die Bemessung des Bedarfs der übrigen Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft haben. Zur Problematik einer Berücksichtigung des Kindergeldüberhangs als freies Einkommen s. BSG, Urteil vom 14. Juni 2018 – B 14 AS 37/17 R –, BSGE 126, 70 m. krit. Anmerkung Schürmann, FamRZ 2018, 1902; Ott et al. (2012, S. 148–155).

ist es dann vorrangig zur Deckung seines Lebensbedarfs einzusetzen und mindert dessen Bedürftigkeit (§ 1602 BGB). Unterhaltsverpflichtungen sind demgegenüber nachrangig.[47] Wird die Kindergrundsicherung einkommensabhängig ausgestaltet, wie es die hier betrachteten Modelle vorsehen, ist allerdings die verbleibende Bedarfslücke aus dem Einkommen der Unterhaltspflichtigen zu decken. Darüber hinaus behalten die unterhaltsrechtlichen Regeln insoweit ihre Bedeutung, als bei höherem Einkommen der Eltern der nach ihrer Lebensstellung bemessene Bedarf des Kindes vielfach über dem Höchstbetrag einer wie auch immer bemessenen Grundsicherung liegen wird. Werden Leistungen für Mehr- und Sonderbedarfe als Teil einer Kindergrundsicherung erbracht, sind sie in gleicher Weise als Einkommen des Kindes auszugestalten.[48]

Der rechtliche Anspruch auf die Kindergrundsicherung als Einkommen des Kindes liegt beim Kind selbst. Dies gilt unabhängig von familiärem Status und Lebenssituation der Eltern. Diese eindeutige Zuordnung bietet im Vergleich zur gegenwärtigen Rechtslage den großen Vorteil, dass der Mindestunterhalt des Kindes prinzipiell unabhängig von der – sich möglicherweise wiederholt ändernden – Lebenssituation seiner biologischen bzw. rechtlichen Eltern gewährleistet werden kann.[49] Dieser Aspekt ist von großer praktischer Bedeutung, weil zukünftig mit einer Zunahme unterschiedlicher Formen rechtlich begründeter Elternschaft und alternativer Lebensentwürfe zu rechnen ist. Biologische Elternschaft und rechtliche Zuordnung von Eltern (Adoption, Pflegeelternschaft, konsentierte Elternschaft) haben zunächst keinen Einfluss auf den Anspruch. Für Trennungsfamilien wird jedoch zu klären sein, ob und inwieweit Mehrkosten als Bedarf des Kindes und damit als Teil der Kindergrundsicherung anzusehen sind und welche Auswirkungen sich dabei aus unterschiedlichen Betreuungsmodellen (Residenzmodell, Wechselmodell) ergeben. Zudem muss in jeden Fall geklärt werden, welche Haushaltseinkommen maßgeblich sein sollen, wenn die Kindergrundsicherung einkommensabhängig ausgestaltet wird.

Ein Anspruch auf Kindergrundsicherung sollte in der Regel bestehen, bis die Adressaten der Leistung eine wirtschaftlich selbständige Lebensstellung erreicht haben. Als Regelaltersgrenze bietet sich die Vollendung des 18. Lebensjahres an, ein verlängerter Bezug sowie eine Altershöchstgrenze könnten analog zu den derzeitigen Vorschriften des § 32 Abs. 4 EStG für das Kindergeld und die einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge geregelt werden. Bei einer schulischen und universitären Ausbildung ergeben sich Überschneidungen mit dem jetzigen BAföG (s. Abschnitt 4.2.5).

Die veränderte Rechtsnatur der Leistung als eine – zumindest teilweise – unterhaltsersetzende Sozialleistung kann jedoch nicht ohne Auswirkungen auf die Berücksichtigung eigenen Einkommens

---

47 Davon unberührt bleiben die grundsätzlichen Unterhaltsverpflichtungen nach §§ 1601ff. BGB.

48 Zur administrativen Behandlung siehe Abschnitt 4.1.1.

49 Die Folgen wechselnder Betreuungssituationen betreffen allein die verwaltungspraktische Umsetzung und sind im Zusammenhang mit den Zahlungsmodalitäten zu regeln.

des Kindes bleiben.[50] § 1602 BGB schreibt für das Unterhaltsrecht ausdrücklich die Anrechnung eigenen Einkommens (ab Volljährigkeit: auch des Vermögens) vor, und im sozialen Fürsorgerecht sind Leistungen ebenfalls prinzipiell von der Bedürftigkeit des Empfängers abhängig, Für die große Mehrzahl der Jugendlichen betrifft dies die Frage nach der Berücksichtigung von Einkommen aus Ferienarbeit und die mit Einsetzen einer praktischen Ausbildung erzielte Ausbildungsvergütung.[51] Während schon nach bisheriger Praxis geringfügige Einnahmen aus gelegentlichen Tätigkeiten ganz oder teilweise anrechnungsfrei bleiben, ist dies bei regelmäßigen Einnahmen nicht in gleicher Weise der Fall (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 9 ALGII-VO, § 94 SGB VIII, §§ 136, 137 SGB IX). Daneben wird auch die Einkommenssituation der Kinder zu bedenken sein, die durch Erbschaft, Kapitalübertragung oder eigene Arbeit selbst Einkünfte speziell aus Vermietung und Verpachtung, Kapitalvermögen oder selbständiger Tätigkeit erzielen.[52]

3.2.2 Einfachheit

Ziel einer Kindergrundsicherung ist es, eine einfache Lösung zur Deckung des sozio-ökonomischen Existenzminimums für Kinder zu schaffen. Die Grundidee dabei ist die Gewährung einer den gesamten Grundbedarf deckenden Pauschale, auf die ein eigenständiger Anspruch des Kindes besteht und die antragsunabhängig gewährt wird. Einfachheit spiegelt sich dabei auch in der Bündelung aller über verschiedene Gesetze verstreuten, kindbezogenen Leistungen und Maßnahmen in einem neuen, einheitlichen Leistungssystem. Letztlich kann nur mit einer solchen Konzentration das schwerfällige, in seinen Wechselbeziehungen oft intransparente Nebeneinander der verschiedenen Leistungen aufgebrochen und die Kindergrundsicherung als das primäre Leistungssystem für Kinder auch verwaltungstechnisch effektiv umgesetzt werden.

Als einfachste Lösung erscheint auf den ersten Blick die Gewährung eines vom Elterneinkommen unabhängigen, bedingungslosen Grundeinkommens an alle Kinder. Für Kinder, die über keine weiteren Einkünfte verfügen, wäre der Grundbedarf mit dieser Transferzahlung gedeckt. Kinder mit weiteren Einkommen (Kapitalerträge, Erträge aus Vermietung und Verpachtung, Ausbildungsvergütung, Renten etc.) hätten das Kinder-Grundeinkommen dagegen zusammen mit den anderen Einkünften, zu denen auch Unterhaltszahlungen von Eltern zu zählen wären, zu versteuern. Damit würde man jedoch den bereits heute bestehenden Grundwiderspruch zwischen sozio-ökonomischem und steuerrechtlichem Existenzminimum nochmals vergrößern (vgl. Abschnitt 3.1.2). Kin-

---

[50] Hierbei wäre zu überlegen, ob die Auszahlung auf ein für das Kind einzurichtendes Konto sinnvoll sein kann, weil die Trennung von den laufenden Einnahmen der Eltern den Stellenwert als eigenes Einkommen sichtbar macht und Leistungen auch nach einer Trennung der Eltern nahtlos weitergezahlt werden können.

[51] Vgl. BGH, Urteil vom 26. Oktober 2005 – XII ZR 34/03 –, BGHZ 164, 375; OLG Hamm, Beschluss vom 08. Januar 2013 – II-3 UF 245/12 –, FamRZ 2013, 1812;

[52] Vgl. FG Düsseldorf, Urteil vom 22. Juni 2018 – 1 K 3020/16 F –, juris; BFH, Urteil vom 13. Dezember 2018 – III R 13/15 –, juris; OLG Oldenburg, Beschluss vom 17. Juli 2019 – 12 W 53/19 (HR) –, FamRZ 2019, 1934; OLG Celle, Beschluss vom 09. Oktober 2000 – 19 UF 120/00 –, FamRZ 2001, 1640 (selbständiger Betrieb eines Musikstudios durch einen Schüler).

der haben neben der materiellen Existenzsicherung einen Anspruch auf Betreuungs- und Erziehungsleistungen ihrer Eltern, der denselben verfassungsrechtlichen Schutz genießt. Dieser wird im Steuerrecht gegenwärtig mit dem Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf eines Kindes (BEA-Freibetrag) pauschal berücksichtigt, und zwar unabhängig davon, ob hierfür finanzielle Ausgaben anfallen oder ob die Eltern die Leistungen selbst erbringen. Äquivalente Regelungen finden sich im Sozialrecht nicht (vgl. dazu auch Ott et al. 2012, S. 109). Wollte man nun sämtliche Leistungen der Eltern in einem zu versteuernden Kinder-Grundeinkommen berücksichtigen, müssten sämtliche Leistungen, die Eltern selbst erbringen, monetarisiert und als Unterhaltsleistung dem Kind übertragen werden. Dies gilt nicht nur für den Mindestbedarf, sondern gerade auch für darüber hinausreichende Leistungen, die Eltern ihren Kindern aufgrund der Lebensverhältnisse schulden, weil erst damit der steuerfrei zu stellende Grundbedarf überschritten wird. Abgesehen von den Problemen einer sachgerechten Bewertung wäre zu fragen, ob sich eine eigenständige Besteuerung des Kindes in einem solchen Fall überhaupt sinnvoll begründen ließe. Kinder leben nicht in einem eigenen Haushalt, sondern notwendigerweise in einer Wirtschaftsgemeinschaft mit Erwachsenen, wo Einkünfte und der damit gedeckte Bedarf den einzelnen Familienmitgliedern nicht konkret zugerechnet werden können.

Wohl aufgrund solcher Schwierigkeiten – und um die Belastung der öffentlichen Haushalte zu begrenzen – gehen die hier diskutierten Kindergrundsicherungsmodelle von einem Pauschalbetrag aus, der den Mindestbedarf des Kindes deckt, aber mit steigendem Einkommen der Eltern abgeschmolzen wird. Gemeinsam ist allen diesen Modellen, dass bei Familien ohne bedarfsdeckendes Einkommen der Grundbedarf des Kindes immer als Transferleistung aus einer Hand gedeckt wird. Da die Regelleistungen nach SGB II und XII, das Kindergeld und der Kinderzuschlag darin aufgehen sollen, vereinfacht sich der Bezug von Leistungen für die Familien im gegenwärtigen Grundsicherungsbezug erheblich.[53] Je nachdem, welcher Logik die Kindergrundsicherung bei höheren Einkommen folgt, wird einkommensabhängig ein bestimmter Sockelbetrag immer ausbezahlt oder aber die Kindergrundsicherungsleistung komplett abgeschmolzen (siehe Abschnitt 4.2.1). Soweit die Kindergrundsicherung in voller oder verminderter Höhe ausgezahlt wird, tritt sie in jedem Fall als eine bedarfsdeckende Sozialleistung vorrangig an die Stelle des andernfalls von den Eltern aufzubringenden Unterhalts (§ 1602 BGB). Bei einer solchen Einkommensanrechnung ergeben sich allerdings neue Schnittstellenprobleme, etwa zum Steuerecht, die sich in den verschiedenen Modellen sehr unterschiedlich darstellen (Abschnitte 4.2.1 und 4.2.2). Auch gegenüber anderen sozialrechtlichen Ansprüchen zeigen sich neue anpassungsbedürftige Schnittstellen (Abschnitte 4.2.3 bis 4.2.10).

3.2.3 Bedarfsorientierung

Die Zielsetzung einer Kindergrundsicherung, das sozio-ökonomische Existenzminimum zu sichern und gleichzeitig in einem einfachen Verfahren als Pauschalleistung zu decken, lässt sich nicht lückenlos verwirklichen. Denn der sozialrechtliche Individualisierungsgrundsatz begrenzt

---

53 Gleichzeitig kann dies auch zu einem deutlichen Bürokratieabbau führen.

die Möglichkeiten zur Typisierung und Pauschalierung. Neben den typischen Bedarfen, die alle Kinder in ähnlicher Weise betreffen und allenfalls altersabhängig variieren, gibt es eine Reihe atypischer Bedarfe, die nur für kleinere Gruppen oder sogar nur für einzelne Kinder relevant sind[54]. Eine Pauschale muss immer so bemessen sein, dass sie den von ihr erfassten Bedarf im Regelfall abdeckt. Unschärfen im Randbereich sind dabei zwar unvermeidbar, doch sollte jede Pauschale das Risiko einer Über- oder Unterdeckung möglichst gering halten. Sollen unterschiedliche Bedarfspositionen intern ausgeglichen werden, muss die Pauschale einen hierfür ausreichenden finanziellen Spielraum bieten[55], während Einschränkungen zum Ausgleich für andere Bedarfspositionen nicht auf Dauer hinzunehmen sind.[56] Bei einer zu hoch bemessenen Pauschale würden die öffentlichen Haushalte indes mit Aufwendungen belastet, die zur Deckung des angemessenen Bedarfs nicht erforderlich sind. Neben einem für alle Kinder pauschal abzudeckenden Kernbereich muss die Kindergrundsicherung daher um zusätzliche Elemente ergänzt werden, die allen Bedarfslagen gerecht werden können. Neben der grundsätzlichen Frage der Rechtsnatur des Anspruches spricht auch die angestrebte Einfachheit der Leistung dafür, die hier erforderlichen Instrumente in die Kindergrundsicherung zu integrieren und nicht etwa auf andere Systeme der sozialen Grundsicherung zu verlagern. Zugleich sollte dafür aber auch eine administrativ einfache Lösung gesucht werden, die Doppelzuständigkeiten und doppelte Prüfungen vermeidet. Gleichfalls sollte unter dem Gesichtspunkt der Einfachheit geprüft werden, welche der Mehr- und Sonderbedarfe ohne Antragsverfahren „von Amts wegen“ ermittelt werden können.

Wie bereits in Abschnitt 3.1.1 diskutiert, lassen sich nicht alle existenznotwendigen Bedarfe gleichermaßen mit pauschalen Beträgen abdecken. Gut pauschalieren lässt sich der Großteil des laufenden Lebensunterhalts. Es handelt sich um ein Bündel typischer Bedarfe, die unabhängig von der im Einzelfall angewandten Methode verallgemeinerungsfähig sind.[57] Unter Gerechtigkeitsaspekten ist dabei wesentlich, dass die Bezieher eigenverantwortlich über die Verwendung der Pauschale entscheiden können und die Beträge so ausreichend bemessen sind, dass sie den dafür erforderlichen Gestaltungsspielraum bieten. Diese Erwägungen liegen den gesetzlich festgeschriebenen Regelbedarfen (§§ 5, 6, 8 RBEG) zugrunde, die für das SGB II (§ 20) und SGB XII (§ 27a) gelten. Hierdurch werden Anpassungen an individuell anders gelagerte Bedarfe möglich, sofern die notwendigen finanziellen Mittel in der Summe ausreichend hoch bemessen sind. Ein Risikofaktor ist dabei

---

54 Dies betrifft alle nach üblichem Sprachgebrauch als Mehr- oder Sonderbedarfe bezeichneten Positionen, die jedoch zumindest teilweise (z.B. aufwändigere Ernährung) die pauschale Bemessung des laufenden Lebensbedarfs korrigieren.

55 BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014 – 1 BvL 10/12 –, BVerfGE 137, 34.

56 BSG, Urteil vom 28. November 2018 – B 14 AS 48/17 R –, juris.

57 Auf Basis der EVS kann eine solche Gesamtpauschale durch Addition getrennt ermittelter Einzelpositionen gebildet werden wie dies bei der momentanen Regelbedarfsermittlung der Fall ist, oder auf Basis der als regelbedarfsrelevant bestimmten Gesamtausgaben von Referenzhaushalten, womit Inkonsistenzen vermieden werden können (vgl. Dudel et al. 2013). Besteht eine freie Verfügung über die Verwendung der Mittel, ist eine genaue Erfassung von Einzelpositionen nicht notwendig.

die unreflektierte Fortschreibung einer einmal festgelegten Struktur, die eine notwendige Anpassung an sich allmählich verändernde Verhältnisse erschwert,[58] weshalb hier regelmäßige Überprüfungen auf Basis neuer empirischer Erkenntnisse vorzusehen sind.

Schwierig ist hingegen eine Pauschalierung von Bedarfen, bei denen es eine große Variation der Ausgabenpositionen über die Haushalte hinweg gibt, etwa weil regionale (Preis-)Unterschiede, Unterschiede in der vorhandenen Infrastruktur oder individuelle Mehrbedarfe bestehen. Zum Teil lassen sich jedoch auch hier in gewissem Umfang Pauschalierungen einführen.

So fallen insbesondere Wohnkosten regional stark unterschiedlich aus, und der gesamte Wohnbedarf des Haushalts kann daher kaum pauschaliert werden.[59] Deshalb werden Wohnkosten im SGB II und SGB XII auch vom Regelbedarf ausgenommen und in tatsächlicher Höhe übernommen. Allerdings besteht keine Notwendigkeit, in der Kindergrundsicherung den tatsächlichen Anteil eines Kindes an den Wohnkosten zu berücksichtigen,[60] sofern sichergestellt ist, dass für den Haushalt insgesamt der Wohnbedarf gedeckt ist. So kann der Anteil des Kindes an den Wohnkosten in der Kindergrundsicherung mit einem Pauschbetrag auf geringem Niveau berücksichtigt werden.[61] Darüber hinausgehende Kosten verbleiben dann bei den Eltern, die im Falle der Bedürftigkeit durch Wohngeld bzw. SGB II/SGB XII-Leistungen entlastet werden. Voraussetzung dafür ist, dass die kindbedingt höheren Kostenanteile bei den Eltern auch tatsächlich anerkannt werden und der elterliche Wohnbedarf nicht mit dem kinderloser Erwachsener gleichgesetzt wird. Ähnlich ließen sich auch die Ausgaben für Mobilität und Kommunikation für Kinder pauschal berücksichtigen, wenn entsprechende Zusatzbedarfe, z.B. wegen fehlender Infrastruktur (ÖPNV, Datenverkehr), zusätzlich bei den Eltern berücksichtigt werden.[62] Die zusätzlichen, bei den Eltern anfallenden Kosten wären dann als Mehrbedarf bei Leistungen nach dem SGB II und SGB XII sowie bei der Ermittlung des anzurechnenden Einkommens (Abschnitt 3.2.5) anzuerkennen.

Außerhalb des Kernbereichs des allgemeinen Grundbedarfs liegen nach derzeitiger Rechtslage die Bedarfe zur sozialen Teilhabe. Diese sind ebenfalls dem Existenzminimum zuzurechnen, da es

---

58 Zur notwendigen Anpassung bei erheblichen Veränderungen vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014 – 1 BvL 10/12 –, BVerfGE 137, 34.

59 Zur Problematik der Pauschalierung von Wohnkosten vgl. Deutscher Verein (2014a, S. 39 und 57 ff.; 2017 S. 18 ff.).

60 Dieser wird bei den geltenden Regeln im Übrigen nicht immer sachgerecht ermittelt, wie die unterschiedliche Berücksichtigung nach Mehrbedarfs- oder Pro-Kopf-Methode in unterschiedlichen Rechtsbereichen zeigt (vgl. Ott et al. 2012, S. 171 ff.).

61 Für eine solche Lösung, Wohnkosten pauschaliert bei der Kindergrundsicherung zu berücksichtigen, sprechen die verfassungsrechtlichen Vorgaben zum Steuerrecht, wonach auch der Wohnkostenanteil Teil des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums ist. Transparenz und Einfachheit legen eine analoge Behandlung bei der Kindergrundsicherung und beim Kinderfreibetrag nahe.

62 So mag in verkehrstechnisch schlecht angebundenen Regionen die Anschaffung eines Kfz allein aufgrund der Beförderung der Kinder notwendig sein, was mit der für kinderlose Erwachsene begründbaren Pauschalierung auf Basis von ÖPNV-Kosten (vgl. Fn. 31) im gegenwärtigen System nicht erfasst wird.

sich um Aufwendungen handelt, die neben den physischen Grundbedürfnissen an Kleidung, Nahrung und Wohnung für die Persönlichkeitsentwicklung eines Kindes unerlässlich sind.[63] Wie in Abschnitt 3.1.1 ausführlich diskutiert, besteht hier momentan ein erhebliches Erfassungsdefizit. Zum einen sind viele in der EVS enthaltene Ausgabenpositionen nicht eindeutig den Bedarfen zur sozialen Teilhabe zuordenbar. Zum anderen beziehen sich viele Bedarfe auf gemeinschaftliche, soziale Aktivitäten, die abstrakt gar nicht monetär erfasst werden können, aber je nach Aktivität mit individuell sehr unterschiedlichen Gütern und Dienstleistungen umgesetzt werden. Daher ist es gegenwärtig nicht möglich, die Bedarfe zur sozialen Teilhabe angemessen in der Kindergrundsicherungspauschale zu erfassen. Hier gilt es, ein umfassendes System der Bedarfsermittlung zu implementieren, wie es z.B. im Teilhabegeld-Konzept der Bertelmann-Stiftung angedacht ist. Auf Basis der damit ermittelten, durchschnittlichen Aktivitäten, kann ggf. ein Warenkorb für die dafür notwendigen Güter und Dienste zusammengestellt werden, der dann monetär bewertet werden muss.[64] Dieser sollte als Gesamtpauschale in die Kindergrundsicherung eingehen. Dabei muss auf eine Zweckbindung verzichtet werden, wie sie das jetzige Bildungs- und Teilhabepaket vorgibt. Eine Pauschalierung ist dagegen bereits deshalb angezeigt, weil die Teilhabe am sozialen Leben dem allgemeinen Lebensbedarf zuzurechnen ist, bei dem auch ein interner Ausgleich zwischen den einzelnen Bedarfspositionen erwartet werden kann. Nur dadurch wird gewährleistet, dass individuell abweichende Bedarfslagen ebenfalls mit dieser Pauschale abgedeckt werden können.

Besondere Aufmerksamkeit ist den Bedarfen im Bildungsbereich zu widmen, die bislang nur teilweise im Bildungs- und Teilhabepaket oder im Regelbedarf enthalten sind. Hier treten die oben diskutierten Probleme beim Zusammentreffen von Geld- und Realleistungen besonders zu Tage (Abschnitt 3.1.1). So fallen etwa aufgrund der für hilfebedürftige Kinder weitgehend unentgeltlich verfügbaren Lernmittel keine Kosten an, die Familien mit höheren Einkommen jedoch zu tragen haben. Ähnliches gilt auch für weitere Positionen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket (Schülerbeförderung, Gemeinschaftsverpflegung etc.) oder auch die frühkindliche Förderung in Kindertageseinrichtungen, sofern hier einkommensgestaffelte Beiträge erhoben werden.[65] Bei einer für alle Kinder geltenden Kindergrundsicherungspauschale müssen diese Aufwendungen daher grundsätzlich eingerechnet werden – unabhängig davon, wer letztlich für diese Kosten aufkommt. Sind dies bei kostenfreien oder stark subventionierten Leistungen für einkommensarme Familien die Kommunen oder andere öffentliche oder gemeinnützige Träger, so wären diese Positionen bei der

---

[63] BVerfG, Urteil vom 09. Februar 2010 – 1 BvL 1/09 –, BVerfGE 125, 175

[64] Ein solches Vorgehen darf nicht mit dem gemeinhin als „Warenkorbmodell“ bezeichneten Ansatz zur Bestimmung des Existenzminimums verwechselt werden, bei dem sowohl die Güterauswahl als auch deren Bewertung durch Experten festgelegt werden. Vorgeschlagen wird hier, einen Warenkorb auf Basis einer regelmäßigen empirischen Erhebung der durchschnittlichen Aktivitäten von Kindern und Jugendlichen zu erstellen, und diesen dann mit den dafür notwendigen Ausgaben (z.B. auf Basis der EVS) zu bewerten. Auch das gegenwärtige Verfahren zur Bestimmung der Regelbedarfe ist kein reines „Statistikmodell“, wie vielfach behauptet wird, sondern ein „Statistik-Warenkorb“, bei dem ein politisch bestimmter Warenkorb (die „regelbedarfsrelevanten Güter“) mit statistisch ermittelten Ausgaben bewertet werden; vgl. dazu Dudel et al. (2013, Kap. 2.1.1).

[65] Gleiches gilt auch für andere subventionierte einkommensabhängige Leistungen, die generell zur sozialen Teilhabe zählen, wie Sozialtickets, Ferienpässe etc.

Grundpauschale für diese Familien wieder gegenzurechnen. Prinzipiell können diese Aspekte bei einem einkommensabhängigen Abschmelzen berücksichtigt werden, sofern es gelingt, bundeseinheitliche Pauschalen für derartige Begünstigungen bei Realleistungen abzuschätzen, was angesichts der starken Variation über Länder und Kommunen hinweg schwer zu realisieren sein wird.

Während die bisher beschriebenen Bedarfe dem regelmäßigen Bedarf zahlenmäßig großer Gruppen zuzuordnen sind, umfassen Mehr- und Sonderbedarfe solche Positionen, die sich ergeben, wenn einzelne Personen aufgrund besonderer Lebensumstände einen regelmäßig erhöhten Bedarf haben. In diesen Fällen bedarf es eines Zuschlages, der entweder die pauschale Bemessung des laufenden Bedarfs teilweise korrigiert bzw. eine bisher nicht erfasste Bedarfsposition zusätzlich abdeckt. Solche individuellen Mehrbedarfe lassen sich nur insoweit pauschalieren, als für die betroffenen Personen jeweils ähnliche, typische Bedarfe entstehen, wie zusätzliche Aufwendungen bei bestimmen Krankheiten oder eine diätische Ernährung. Ähnliches gilt für einmalig oder unregelmäßig anfallende Aufwendungen (Sonderbedarf), die ebenfalls teilweise als Pauschale Berücksichtigung finden können wie etwa Erstausstattungen bei Umzug oder Geburt. Solche gruppenspezifischen Mehr- oder Sonderbedarfe können zwar nicht in der Grundpauschale aufgehen, sie können jedoch als aufstockende Leistung zusammen mit der Kindergrundsicherung bewilligt und ausgezahlt werden. Darüber hinaus gehende zusätzliche individuelle Bedarfe, die auch individuell bemessen werden müssen, bedürfen allerdings teilweise einer speziellen fachlichen Prüfung. Dies gilt etwa für medizinische und therapeutische Sonderbedarfe. Hier stellt sich die Frage, ob diese Prüfung bei den für die Kindergrundsicherung zuständigen Stellen geleistet werden soll. Auch unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungsvereinfachung wäre zu diskutieren, inwieweit diese Bedarfe nicht besser in anderen Bereichen des Sozialrechts verankert werden sollten[66] und, sofern diese Leistungen nur bedürftigkeitsgeprüft gewährt werden, die entsprechenden administrativen Prüfstellen explizit mit der Prüfung beauftragt werden.[67]

Besondere Beachtung erfordern die höheren Kosten, die in Trennungsfamilien entstehen. Je nach Betreuungsmodell lassen sich auch hier gruppenspezifisch typische höhere Aufwendungen identifizieren, die jeweils mit einer Pauschale Berücksichtigung finden können. Wie bereits oben diskutiert, gilt es zu entscheiden, ob diese Kosten als per se höherer Bedarf dem Kind zuzurechnen oder als Mehraufwand der Eltern zu berücksichtigen sind. Administrativ ist die zweite Alternative sicherlich einfacher zu handhaben, zumal wenn die Bereiche Wohnen und Mobilität – wie oben vorgeschlagen – ebenfalls beim Kind pauschal berücksichtigt werden und individuelle Abweichungen generell den Eltern zugerechnet werden, solange nur die Pauschalen für alle Kinder in einer Größenordnung sind, dass Stigmatisierungen vermieden werden. Allerdings erfordert eine solche

---

[66] Generell wäre zu diskutieren, ob etwa medizinische und therapeutische Sonderbedarfe nicht grundsätzlich im SGB V geregelt werden sollten.

[67] Derzeit kann laut Gesetzesbegründung (BT-Drs. 15/1516, S. 57) bei medizinisch bedingter kostenaufwendiger Ernährung Mehrbedarf nach § 21 Abs. 5 SGB II oder § 30 Abs. 5 SGB XII auf die vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge entwickelten und an typisierbaren Fallgestaltungen ausgerichteten Empfehlungen (Deutscher Verein 2014b) herangezogen werden. Allerdings sollten solche Empfehlungen oder Prüfstellen explizit im Gesetz verankert sein.

Regelung die Anerkennung dieser Kosten, die kein persönlicher Mehrbedarf der Eltern sind, sondern den Kindesbedarf decken, sowohl im Sozialrecht als auch im Steuer- und Unterhaltsrecht für alle getrennt lebenden Eltern.

3.2.4 Altersdifferenzierung

Allgemein wird davon ausgegangen, dass der Bedarf mit dem Alter von Kindern und Jugendlichen aufgrund der mit zunehmender Selbständigkeit steigenden Bedürfnisse und außerhäuslichen Aktivitäten steigt.[68] Im Durchschnitt über alle Einkommensschichten sind mit zunehmendem Alter steigende Ausgaben für Kinder auch empirisch nachgewiesen.[69] Gesonderte Studien zu einzelnen Gütergruppen (Ernährung, Wohnen, Verkehr) zeigen zudem auch einen mit dem Alter steigenden Anteil der Ausgaben für Kinder am Haushaltseinkommen (vgl. Münnich und Krebs 2002), die ebenfalls auf Daten über Haushalte aller Einkommensschichten bzw. der mittleren Schicht basieren. Damit stellt sich die Frage, ob diese Befunde auch auf den Mindestbedarf übertragen werden können. Dass Eltern mit steigendem Einkommen ihren Kindern mehr zukommen lassen und dies offensichtlich bei älteren Kindern vermehrt tun, sagt nichts darüber aus, ob die gleiche Staffelung auch für den existenznotwendigen Bedarf zutreffen muss. So fallen mit zunehmendem Alter von Kindern Bedarfe weg, die für kleinere Kinder existenznotwendig sind und hohe Kosten bzw. Opportunitätskosten verursachen, wie eine 24 Std.-Betreuung, Windeln, größere Kleidung etc. Die hinzukommenden Bedarfe sind dagegen angesichts neuer Technologien mit „Flatrate"-Preisen zumindest zu einem Teil weniger kostenintensiv als früher. Zudem werden gerade für ältere Kinder und Jugendliche eine Reihe von kostengünstigen oder kostenlosen Realleistungen von den Kommunen zur Verfügung gestellt.

Momentan gibt es keine belastbaren empirischen Befunde dazu, wie sich der existenznotwendige Bedarf von Kindern altersdifferenziert darstellt.[70] Eine Analyse der regelbedarfsrelevanten Ausgaben von Paarhaushalten mit einem Kind in der EVS in der Studie von Dudel et al. (2013) deutet eher darauf hin, dass sich die Gesamtbedarfe altersspezifisch wenig unterscheiden,[71] wenngleich die Ergebnisse aufgrund geringer Fallzahlen auch mit steigenden Bedarfen vereinbar sind (vgl.

---

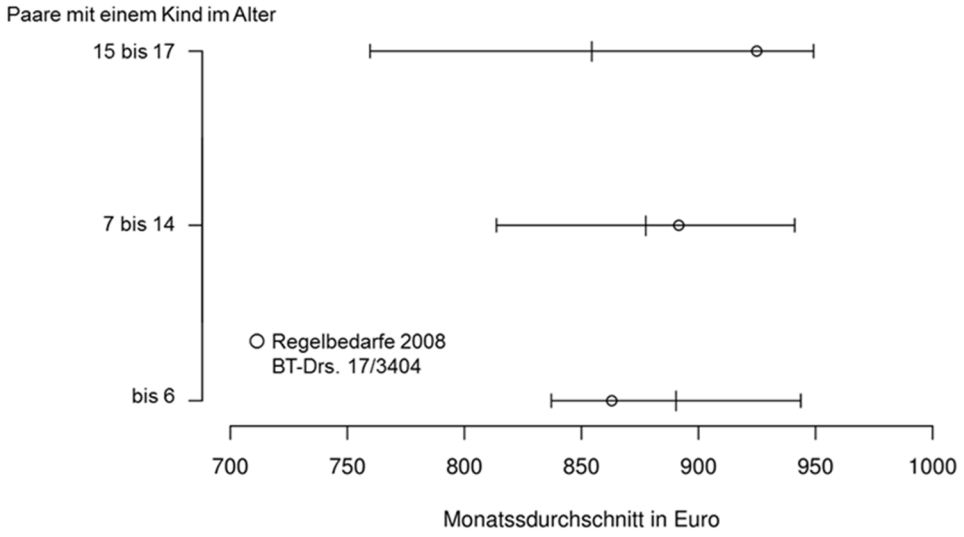
[68] Soweit rechtsvergleichend feststellbar, hat sich beim Unterhalt eine erste Altersgrenze mit Vollendung des 6. Lebensjahres – dem üblichen Beginn der Schulpflicht – etabliert, während bei den Abstufungen im höheren Alter eine unterschiedliche Praxis zu beobachten ist.

[69] So nehmen die durchschnittlichen Konsumausgaben von Paarhaushalten mit einem Kind mit dem Alter des Kindes zu: um 7% zwischen Altersgruppe I (unter 6 Jahren) und II (6 bis 12 Jahre) und um 2% zwischen Altersgruppe II und III (12 bis 18 Jahre); vgl. Statistischen Bundesamtes (2018, Tab. 3.1.1 und eigene Berechnungen).

[70] Die momentan für den Regelbedarf ermittelten altersspezifischen Ausgaben für Kinder (BT-Drs. 17/3404, S. 64–67) basieren auf den oben genannten Studien (für alle Einkommensstufen oder durchschnittliche Einkommen) sowie auf den altersdifferenzierten Gewichten der neuen OECD-Äquivalenzskala (die ebenfalls als einheitliche Gewichte für alle Einkommensstufen gedacht sind). Zur Kritik an den Verteilungsgewichten und ihrer Anwendung bei der Regelbedarfsermittlung siehe Dudel et al. (2013, Kap. 11).

[71] Tendenziell scheinen die gegenwärtigen Altersabstufungen im SGB XII Familien mit kleineren Kindern schlechter zu stellen.

Abbildung 3-2). Jedenfalls sind vor der Entscheidung, eine Kindergrundsicherung nach dem Alter der Kinder zu differieren, entsprechende Untersuchungen notwendig.



Anmerkung: Neben den für 2008 geltenden Regelbedarfen werden hier 95%-Konfidenzintervalle für die regelbedarfsrelevanten Ausgaben von Paarhaushalten mit einem Kind ausgewiesen, die auf Basis der EVS 2008 berechnet wurden (vgl. Dudel et al. 2013, S. 117).

Abbildung 3-2: Regelbedarfe und regelbedarfsrelevante Ausgaben nach dem Alter von Kindern

Je nach Ergebnis solcher empirischen Studien mögen sich aber neue Schnittstellenprobleme v.a. zum Unterhaltsrecht (Abschnitt 4.2.6) ergeben, die dann entsprechend zu berücksichtigen wären. Sofern sich zeigen sollte, dass der altersspezifische Bedarf von Kindern in Familien mit geringem Einkommen deutlich weniger variiert als in Familien mit höherem Einkommen, schulden Eltern mit höherem Einkommen entsprechend ihrer Lebensstellung ihren älteren Kindern einen höheren Unterhalt. Inwiefern man auf eine Altersstaffelung generell verzichten kann, wie gegenwärtig beim Kinderfreibetrag im Einkommensteuerrecht (siehe Abschnitt 3.1.2), ob eine gleiche Altersstaffelung für alle drei Rechtsgebiete sinnvoll und akzeptabel ist oder ob hier unterschiedliche Regelungen für die Kindergrundsicherung und das Unterhaltsrecht getroffen werden sollten, lässt sich nur auf Basis solider empirischer Untersuchungen entscheiden.

3.2.5 Anrechnung von Einkommen

Wie im Abschnitt 3.2.2 diskutiert, sprechen verschiedene Aspekte dagegen, die Kindergrundsicherung als Sozialtransfer unabhängig vom jeweiligen Einkommen in gleicher Höhe für alle Kinder auszugestalten. Die hier diskutierten Kindergrundsicherungsmodelle schlagen einen existenzsichernden Pauschbetrag vor, der mit steigendem Einkommen der Eltern abgeschmolzen wird. Es handelt sich daher um eine zumindest partiell bedürftigkeitsabhängige Leistung. Damit stellen sich die Fragen, wessen Einkommen die Bemessung der Leistung beeinflussen soll und wie die Berücksichtigung dieser Einkommen zu gestalten ist.

Zunächst ist ein eigenes Einkommen des Kindes aus anderen Quellen anzurechnen, im Zusammenhang mit der Rechtsnatur der Kindergrundsicherung als Einkommen des Kindes (Abschnitt

3.2.1). Da der Großteil der Kinder über kein wesentliches sonstiges Einkommen verfügt, ist darüber hinaus vor allem das Einkommen von Personen zu berücksichtigen, die gegenüber dem Kind unterhaltspflichtig sind. Rechtsgrundlage für den Einkommenseinsatz ist die private Unterhaltspflicht. Diese bezieht sich beim Kindesunterhalt sowohl auf die Eltern als auch (nachrangig) auf die Großeltern (§§ 1601, 1606 Abs. 1 BGB). Sozialrechtlich ist die formal bestehende Unterhaltspflicht von Großeltern faktisch ohne Bedeutung, weil deren Einkommen bei der Prüfung der Hilfebedürftigkeit in der Regel nicht zu berücksichtigen ist (vgl. § 33 Abs. 2 Nr. 2 SGB II, § 94 Abs. 1 Nr. 2 SGB XII, § 7 Abs. 1 S. 1 UhVorschG). Vor diesem Hintergrund wäre es inkonsequent, die Einkommensanrechnung auf die Großeltern auszuweiten.

Grundsätzlich ist daher das Einkommen der Eltern maßgeblich, weil andere Personen – auch Ehepartner oder Lebensgefährten eines Elternteils – dem Kind gegenüber nicht unterhaltspflichtig sind. Dabei sind beide Eltern dem Kind gegenüber uneingeschränkt unterhaltspflichtig. Soweit unterhaltsrechtliche Vorschriften und die Rechtsprechung zwischen Barunterhalt und Kinderbetreuung differenzieren (vgl. § 1606 Abs. 3 BGB), soll dies einen angemessenen Lastenausgleich zwischen den Eltern bewirken, der sich jedoch nicht auf den Grund für eine Einkommensanrechnung auswirkt. Ein Ziel der Kindergrundsicherung ist es, eine vom familiären Status der Eltern unabhängige Leistung zur Verfügung zu stellen, indem der Anspruch des Kindes auf ein seinen Bedarf vollständig oder teilweise sicherndes Einkommen auch dann erhalten bleibt, wenn sich zuvor zusammenlebende Eltern trennen. Auch die Art der Einkommensanrechnung sollte daher nicht davon abhängen, ob die Eltern zusammen oder getrennt leben, ob sie im Trennungsfall das Residenzmodell praktizieren, einen mehr oder weniger ausgeweiteten Umgang wahrnehmen oder das Kind in einem Wechselmodell betreuen.

Von der Zuordnung des Einkommens zu trennen ist die Bemessung des einzusetzenden Einkommens. Im Vergleich zu Familien, in denen beide Eltern mit ihrem Kind zusammenleben, können die Familienkonstellationen von Trennungsfamilien weitaus komplexer sein. Lebt ein Elternteil mit neuem Partner und weiteren Kinder zusammen, wird seine Leistungsfähigkeit durch weitere Unterhaltsverpflichtungen und -ansprüche beeinflusst. Nach geltendem Recht wirken sich neue Unterhaltsverpflichtungen nicht auf Unterhaltspflichten gegenüber Kindern aus früheren Beziehungen aus. Kinder sind alle gleichrangig, weshalb die Leistungsfähigkeit nur durch die Anzahl aller Kinder beschränkt wird. Unterhaltspflichten gegenüber einem neuen Partner sind dagegen nachrangig.

Umgekehrt kann aber das Einkommen des neuen Partners – obwohl dieser gegenüber dem Kind aus einer früheren Beziehung selbst nicht unterhaltspflichtig ist – mittelbar aufgrund der Unterhaltsansprüche des Elternteils eine Rolle spielen, da dadurch dessen Lebensstellung bedingt wird. So wird im Sozialrecht ein Kind, das kein eigenes Einkommen zur eigenen Bedarfsdeckung hat, immer zur Bedarfsgemeinschaft des Haushalts gezählt, in dem es lebt, womit das Einkommen eines neuen Partners des Elternteils bei der Bedarfsdeckung heranzuziehen ist (§ 9 Abs. 2 SGB II). Begründet wird dies mit der vorrangigen Verpflichtung des leiblichen Elternteils, für eine angemessene Versorgung Sorge zu tragen. Dies gilt nicht nur für neu verheiratete Elternteile, denen

ein Anspruch auf Familienunterhalt nach §§ 1360, 1360a BGB zusteht, sondern auch für ehe-ähnliche Gemeinschaften, für die auch ohne rechtsverbindliche Ansprüche ein „Einstandswille" im Sinne des § 7 Abs. 3 Nr. 3c SGB II angenommen werden kann, der auch die Elternverantwortung eines der Partner gegenüber einem minderjährigen Kind einschließt.[72]

Auch im Unterhaltsrecht hat das Einkommen eines neuen Ehepartners einen mittelbaren Einfluss, der faktisch aber nur in bestimmten, eher seltenen Konstellationen zum Tragen kommt. Die Bemessung der Unterhaltszahlungen eines barunterhaltspflichtigen Elternteils bemisst sich am sogenannten „bereinigten Nettoeinkommen", das ausgehend vom individuellen Bruttoeinkommen unter Abzug von Steuern, Vorsorgeaufwendungen und weiteren notwendigen regelmäßigen Verpflichtungen ermittelt wird.[73] In den Fällen, in denen der barunterhaltspflichtige Elternteil seiner Obliegenheit zum Einkommenserwerb (§ 1603 BGB) nicht hinreichend nachkommt, kann hier ein fiktives Einkommen zugerechnet werden, so dass trotz fehlenden Einkommen eine Unterhaltspflicht besteht. Da der eigene Bedarf des barunterhaltspflichtigen Elternteiles durch die eheliche Unterhaltsverpflichtung des neuen Ehepartners gedeckt ist, kann zudem der Selbstbehalt gesenkt werden, der in Fällen der Nicht-Erwerbstätigkeit sogar bis auf Null sinken kann (sog. „Hausmann-Rechtsprechung"; BGH, Urteil vom 05.10.2006 – XII ZR 197/02). Dieser Anspruch auf ehelichen Familienunterhalt, der nicht in Geld geschuldet ist, hat damit mittelbar Einfluss auf die Höhe der Unterhaltszahlungen an Kinder. Zudem steht in diesem Fall dem Barunterhaltspflichtigen ein sog. Taschengeld seitens des neuen Ehepartners zu,[74] das als monetäre Leistung zur Unterhaltszahlung eingesetzt werden muss.

Beide Verfahren zur Berücksichtigung von Partnereinkommen sind in den jeweiligen Rechtsgebieten in sich schlüssig, führen jedoch zu völlig unterschiedlichen Resultaten. Zudem gelten sie ausschließlich für die genannten Konstellationen. Fälle, in denen das Kind mit einem Elternteil und dessen neuem Partner zusammenlebt, ohne dass sozialrechtliche Leistungen beantragt werden, sind diesbezüglich ungeregelt, da aufgrund der vorrangingen Verpflichtung beider Eltern zu angemessenem Unterhalt bislang kein Anlass zur Einkommensprüfung besteht. Bei Einführung einer Kindergrundsicherung, die allen Kindern einkommensabhängig gewährt werden soll, besteht jedoch die Notwendigkeit einer allgemeinen Regelung, die für alle Fälle gleichermaßen gelten muss. Eine einfache Übertragung der Regelung aus Sozial- oder Unterhaltsrecht ist dabei weder geeignet noch angemessen. Auch sind ständige Anpassungen an grundlegend oder auch nur graduell wechselnde Formen einer geteilten elterlichen Sorge nicht praktikabel. Um Komplikationen

---

72 BSG, Urteil vom 13. November 2008 – B 14 AS 2/08 R –, BSGE 102, 76; nachfolgend BVerfG, Beschluss vom 29. Mai 2013 – 1 BvR 1083/09 –, FamRZ 2013, 1198.

73 Vgl. BGH, Urteil vom 23. Januar 1980 – IV ZR 2/78 –, FamRZ 1980, 555; Urteil vom 06. Februar 2002 – XII ZR 20/00 –, BGHZ 150, 12.

74 Dies sind meist 5% des jeweiligen Nettoeinkommens, bei sehr hohem Einkommen auch etwas mehr; BGH, Urteil vom 05. Oktober 2006 – XII ZR 197/02 –, BGHZ 169, 200; Beschluss vom 19. März 2004 – IXa ZB 57/03 –, FamRZ 2004, 1784; die Berücksichtigung eines von der Rechtsprechung entwickelten Taschengeldanspruchs ist jedoch nicht unumstritten, da ein Taschengeld nur eigene Bedürfnisse eines Ehegatten befriedigen soll.

bei wechselnden Lebensformen und unterschiedlichen Betreuungsarrangements getrennt lebender Eltern von vornherein zu verringern, kann es sinnvoll sein, zumindest als theoretischen Ausgangspunkt nicht ein Haushaltseinkommen zu wählen, sondern von vornherein das Einkommen jedes Elternteils getrennt zu betrachten. Grundlage wäre dann – in Anlehnung an die bisherige Regelung im Unterhaltsrecht – ein „bereinigtes Nettoeinkommen".[75] Das bei der Bemessung der Kindergrundsicherung anzurechnende Einkommen wäre dann die Summe der individuellen bereinigten Nettoeinkommen der Eltern (und ggfs. des Kindes) unabhängig von der Familienkonstellation. Bei zusammen lebenden Eltern wäre diese Summe mit dem „bereinigten Haushaltseinkommen" identisch.[76] Bei Trennung der Eltern wären die jeweiligen Einkommen individuell zu bestimmen. Die Höhe der Kindergrundsicherung wäre demnach unabhängig von dem jeweiligen Betreuungsmodell der getrennten Eltern. Dieses würde lediglich – wie derzeit auch – darüber hinaus zu leistende Barunterhaltszahlungen beeinflussen.

3.2.6 Transparenz

Auch wenn es Ziel der Kindergrundsicherung ist, möglichst viele familienpolitisch motivierte Leistungen zu integrieren, bleiben Berührungspunkte zu anderen Leistungssystemen sowie zum familienrechtlichen Unterhalt und zum Steuerrecht. Die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte haben gezeigt, dass viele Probleme der Rechtsanwendung aus der Kombination nicht unbedingt kohärenter Ziele in einzelnen Leistungen sowie aus unscharfen Abgrenzungen zwischen mehreren Leistungen entstehen. Prägnante Beispiele bilden die Mehrfachfunktion des Kindergeldes und des Freibetrags für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf. Entsprechend groß ist der Spielraum für unterschiedliche Interpretationen. Die Praxis lehrt aber auch, dass immer wieder unvorhergesehene Konstellationen auftauchen, die ebenfalls im Sinne der mit der Kindergrundsicherung verfolgten Ziele zu bewältigen sind.

Dafür bedarf es einer transparenten Rechtsgestaltung, die das Verhältnis der Leistung zu den anderen betroffenen Rechtsgebieten eindeutig regelt. Dies betrifft das Rangverhältnis verschiedener Leistungen – insbesondere zum Unterhaltsrecht. Es wird Aufgabe des Gesetzgebungsverfahrens sein, die potentiellen Wechselwirkungen zu identifizieren und konsistent mit der Kindergrundsicherung abzustimmen. Zu den wichtigsten Berührungspunkten gehören dabei die Regelungen zur Besteuerung von Einkommen in Familien (vgl. Abschnitt 4.2.2).

---

75 Analoge Regelungen zur Bemessung des individuellen Einkommens finden sich auch zu den Bestimmungen im Jugendhilferecht (§ 92 Abs. 1 Nr. 5 SGB VIII) und zum Verwandtenunterhalt im Sozialrecht (§ 94 Abs. 1a SGB XII). Bei einem „bereinigten Nettoeinkommen", das der Einkommensanrechnung einer Kindergrundsicherung zugrunde liegen soll, müssten im Gegensatz zum unterhaltsrechtlichen Sprachgebrauch aber weitere Positionen Berücksichtigung finden. Dies gilt v.a. für eine Deckungslücke bei kindbedingten Wohnkosten, sofern diese individuell höher ausfallen als die in der Kindergrundsicherung berücksichtigte Pauschale, sowie für einen Mehraufwand in Trennungsfamilien für höheren Wohn- und Mobilitätsbedarf. Generell lassen sich mit dem Instrument des „bereinigten Nettoeinkommens" individuell besondere Bedarfslagen auf eine einheitliche Art und Weise berücksichtigen.

76 Überlegungen, auch für intakte Familien die individuellen Einkommen der Eltern zu bestimmen, wären überflüssig und administrativ sehr aufwendig.

Wie vom Bundesverfassungsgericht angemahnt wurde, sind die tatsächlichen Grundlagen für eine auf die Sicherung des existenznotwendigen Bedarfs angelegte Kindergrundsicherung nicht nur in einem transparenten Verfahren zu ermitteln, sondern müssen auch in ihrer inhaltlichen Gestaltung realitätsgerecht und nachvollziehbar begründet sein.[77] Gleiches gilt bei einer einkommensabhängig ausgestalteten Leistung für die Bemessung der Einkommensgrenzen, deren Höhe durch zusätzliche Gesichtspunkte wie die eigene Hilfebedürftigkeit oder eine den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechende Berücksichtigung familiärer Belastungen eine Rolle spielen. Nicht weniger wichtig ist eine eindeutige Abgrenzung zu den Leistungen des SGB II und SGB XII an weitere hilfebedürftige Haushaltsangehörige (vgl. Abschnitt 4.2.1).

---

[77] BVerfG, Urteil vom 09. Februar 2010 – 1 BvL 1/09 –, BVerfGE 125, 175.

4 Schnittstellen und Schnittstellenprobleme

Nach der Darstellung wichtiger Grundlagen für die Bemessung der Leistungen einer Kindergrundsicherung und weiterer Anforderungen an ihre Ausgestaltung folgt in diesem Kapitel eine systematische Sichtung aller materiellen Berührungspunkte, welche die im Grobkonzept der Arbeitsgruppe der ASMK in den Mittelpunkt gestellten Modelle mit existierenden Regelungen im Sozial-, Steuer- und auch im Unterhaltsrecht aufweisen. Bei der Einführung einer Kindergrundsicherung sind rechtliche Schnittstellen mit den jetzt bestehenden sozialen Unterstützungssystemen, dem Steuerrecht und dem privaten Unterhaltsrecht unausweichlich, die eine inhaltliche Abstimmung erfordern, wenn sie nicht zu Schnittstellenproblemen werden sollen.

Familienpolitische Maßnahmen müssen in Deutschland zwei verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen, die das Bundesverfassungsgericht immer wieder als Prüfmaßstab zur Beurteilung einschlägiger Neuregelungen herangezogen hat: Zum einen muss sichergestellt werden, dass der existenzminimale Bedarf von Kindern – nötigenfalls mit Hilfe von Sozialtransfers – gedeckt wird, wenn diese in Familien mit geringem Einkommen aufwachsen. Zum anderen muss gewährleistet sein, dass der existenzminimale Bedarf von Kindern in Familien mit mittlerem und höherem Einkommen von der Besteuerung dieses Einkommens verschont bleibt. Gemeinsam ist beiden Anforderungen, dass sie auf das Existenzminimum von Kindern Bezug nehmen, auch wenn dieses für beide Zwecke abweichend konkretisiert werden kann (vgl. dazu Abschnitt 3.1). Die Einhaltung beider Anforderungen wirkt sich auf Familien in verschiedenen Bereichen der Einkommensverteilung aber unterschiedlich aus.

Am unteren Ende der Einkommensverteilung ergeben sich daraus Ansprüche auf Geld- und/oder Realtransfers, die in ihrer Summe das Existenzminimum jedes Kindes realitätsgerecht gewährleisten müssen. Am oberen Ende der Einkommensverteilung haben Steuerpflichtige, die einem Kind Unterhalt gewähren, Anspruch darauf, dass ihr zu versteuerndes Einkommen um einen Betrag in Höhe des ebenfalls realitätsgerecht bemessenen kindlichen Existenzminimums vermindert wird – oder auf eine Geldleistung, die mindestens der resultierenden Steuerminderung entspricht. Idealiter sollten sich die Berechnungsgrundlagen für das Existenzminimum eines Kindes in beiden Fällen entsprechen – in der Praxis lässt sich dies jedoch nicht realisieren. Unbedenklich ist es, wenn die Sozialtransfers oder die steuerlichen Freibeträge das verfassungsrechtlich gebotene Mindestmaß überschreiten, nur stößt dies – nicht zuletzt mit Rücksicht auf die fiskalischen Kosten – schnell an seine Grenzen. Größere Gestaltungsspielräume bestehen für die Politik dagegen im mittleren Bereich der Einkommensverteilung, d.h. beim Übergang von der Gewährung existenzsichernder Transfers zu einer verfassungskonformen Einkommensbesteuerung. Die Politik nutzt diese Spielräume gegenwärtig durch Einsatz verschiedener Instrumente, die v.a. im Bereich niedriger bis mittlerer Einkommen noch eine existenzsichernde Funktion entfalten und deren Verzahnung miteinander, mit kinderbezogenen Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB II und SGB XII sowie mit den Kinderfreibeträgen nach dem EStG derzeit intransparent, aber auch generell schwierig ist.

Alle Kindergrundsicherungs-Modelle zielen übereinstimmend darauf, dieses Nebeneinander verschiedener Instrumente durch eine einheitliche Leistung zu ersetzen, die die Kinder als Anspruchsberechtigte in den Mittelpunkt stellt, die Deckung ihrer Bedarfe gewährleistet und angemessen nach dem jeweiligen Familieneinkommen abgestuft ist. Dabei werden die bestehenden Gestaltungsspielräume vom Bündnis-Modell und vom Teilhabegeld, denen im Konzeptpapier der ASMK besondere Aufmerksamkeit gilt, allerdings unterschiedlich ausgefüllt.

Im Folgenden werden zunächst bestehende Regelungen betrachtet, die bei Einführung einer Kindergrundsicherung nach beiden hier betrachteten Modellen ganz oder weitestgehend in diese neue Leistung integriert werden sollen und daher nach einem solchen Schritt entfallen können (Abschnitt 4.1). Anschließend werden Regelungen behandelt, die Schnittstellen zu einer neuen Kindergrundsicherung aufweisen werden, weil sie nach deren Einführung fortbestehen – mindestens im Sinne einer Vergleichs- oder Kontrollgröße – und daher auch auf mögliche Schnittstellenprobleme untersucht werden müssen (Abschnitt 4.2).

Effektiv werden in diesem Kapitel alle wesentlichen, auch von der Öffentlichkeit stark wahrgenommenen, familien- oder kinderbezogenen Regelungen im Sozial- und Steuerrecht behandelt. Eine Ausnahme stellt das Elterngeld dar. Dieses stellt eine Lohnersatzleistung für kinderbetreuende Eltern während der ersten Lebensphase eines Kindes dar, betrifft daher nicht den Kindesbedarf und weist – abgesehen von der Geburt eines Kindes – keine Berührungen zu den Regelungsgegenständen einer Kindergrundsicherung auf. Darum ergibt sich beim Elterngeld oder bei der Ausgestaltung der Kindergrundsicherung gegebenenfalls auch keine Notwendigkeit für Anpassungen. Das lässt sich mit gleicher Klarheit vorab für praktisch keine der anderen, hier betrachteten familien- oder kinderbezogenen Regelungen sagen.

4.1 Regelungen, die in die Kindergrundsicherung integriert werden

Bei Einführung einer Kindergrundsicherung sollen einige bestehende Regelungen vollständig in der neu einzuführenden Leistung aufgehen, oder sie können – nach mindestens einem der beiden Modelle, die hier genauer betrachtet werden – zusammen mit einem Teil ihrer bisherigen Wirkungen ersatzlos entfallen. Neben der bisherigen Grundsicherung von Kindern im Rahmen der SGB II oder SGB XII und den zusätzlich dazu bzw. vorgelagert gewährten Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets und des Kinderzuschlags betrifft dies insbesondere auch das Kindergeld, das in seiner heutigen Form als universelles, alle Familien betreffendes Kernelement des monetären Familienlasten- und -leistungsausgleichs erscheint. Nach Aufhebung der einschlägigen Regelungen können sich in der Folgezeit keine Schnittstellen und Schnittstellenprobleme beim Zusammenwirken mit der Kindergrundsicherung mehr ergeben. Zu diskutieren sind hier allerdings Bedingungen dafür, dass eine Aufhebung wirklich den Intentionen der Umgestaltung des sozialen Sicherungssystems entspricht.

4.1.1 Regel- und Mehrbedarfe von Kindern lt. SGB II und SGB XII

Ein wichtiger Schritt zur Einführung einer Kindergrundsicherung besteht sowohl beim Bündnis-Modell als auch beim Teilhabegeld darin, die Deckung der sozialrechtlichen Mindestbedarfe von Kindern von derjenigen der Eltern und anderer Haushaltsmitglieder abzulösen. Dies gilt zuallererst für die (pauschalierten) Regelbedarfe der Kinder beim Sozialgeld nach dem SGB II oder bei der Sozialhilfe nach dem SGB XII. Es erstreckt sich auch auf etwaige (nicht-pauschalierbare) Mehrbedarfe der Kinder, die in beiden Kontexten berücksichtigt werden, und kann auf kinderbezogene Anteile von Leistungen zur Deckung der Kosten der Unterkunft ausgedehnt werden (vgl. dazu Abschnitt 3.2.3). In jedem Fall sollen solche Leistungen nun separat – möglichst aus einer Hand – als eigenes Einkommen der Kinder gewährt werden.[78]

a) Bedarfe

Die bisherigen Regelbedarfe von Kindern in SGB II und SGB XII bilden – zusammen mit einigen weiteren Komponenten, namentlich Leistungen für Bildung und Teilhabe (vgl. Abschnitt 4.1.3) – einen wesentlichen Teil des Bezugsrahmens für Leistungen der Kindergrundsicherung. Die Kindergrundsicherung unterscheidet sich von diesen Leistungen insoweit, als sie nicht mehr nur auf die Deckung eines existenznotwendigen Mindestbedarfs im Rahmen des sozialen Fürsorgerechts angelegt ist, sondern als übergeordnete Ziele Kinderarmut vermeiden, Kinder eigenständiger sozial absichern und die Zukunftschancen der Kinder verbessern soll. Diese Ziele lassen sich mit Leistungen nicht voll verwirklichen, die sich an der untersten Grenze des verfassungsrechtlich Gebotenen bewegen. Vielmehr sollte ein einheitlicher Pauschbetrag auch einen ausreichenden Spielraum bieten, um gemäß der jeweiligen Präferenzentscheidung einen höheren Bedarf in einem Lebensbereich durch geringere Ausgaben in einem anderen auszugleichen (vgl. BT-Drucks. 17/1465, S. 6 und 8). Daher sollte anlässlich einer solchen grundlegenden Reform, die keinen Bereich des Sozial- und Familienrechts unberührt lässt, geprüft werden, wie weit die relevanten Bedarfe der Kinder bei der Festsetzung der bisherigen Beträge tatsächlich ausreichend berücksichtigt werden (vgl. Abschnitt 3.1).

Zu klären ist dabei im Einzelnen insbesondere, welche bei der Festlegung der Regelbedarfe bisher nicht benannten und durch Realtransfers befriedigten Bedarfe zusätzlich dem Kindesbedarf zuzuordnen sind und wie diese zu bewerten sind. Darauf kann auch deshalb nicht verzichtet werden, weil die Leistungen der Kindergrundsicherung zugleich als Referenzrahmen für den allgemein notwendigen Kindesbedarf dienen, der im oberen Einkommenssegment auf das Steuer- und Familienrecht zurückwirkt, soweit solche Leistungen nicht kostenfrei verfügbar sind. Welche Ausgaben zur Deckung dieser Bedarfe erforderlich sind, hängt letztlich von den Details einer familien-,

---

[78] Dies gilt auch für Kinder, die in Einrichtungen oder Wohngruppen leben und momentan gesondert behandelt werden (§§ 27b und 27c SGB XII). Auch deren Regebedarfe sowie einrichtungsspezifische Zusatzbedarfe sind als Leistungen der Kindergrundsicherung auszugestalten und als Einkommen des Kindes nach den im SGB VIII und SGB IX geltenden Regeln einzusetzen.

kind- und jugendgerecht gestalteten Infrastruktur ab. Insofern bilden die gegenwärtigen Regelbedarfe lediglich das äußere Gerüst mit nicht zu unterschreitenden Mindestbeträgen, um die pauschalierbaren Anteile der Kindergrundsicherung zu erfassen.

Für das von der Bertelsmann-Stiftung vorgeschlagene Teilhabegeld existieren bisher keine Festlegungen in Bezug auf maximale Beträge, die für Kinder in Haushalten ohne eigenes Einkommen gewährt werden sollen. Die für Modellrechnungen beispielhaft gewählten Beträge liegen allerdings in der Tat etwas oder sogar deutlich oberhalb der bisherigen Regelbedarfe von Kindern (Werding und Pehle 2019, S. 19–21). Im Bündnis-Modell wird der entsprechende Betrag – zumindest konzeptionell – durch die Höhe der gegenwärtigen einkommensteuerlichen Freibeträge für Kinder vorgegeben (Becker und Hauser 2012, S. 25f.). Auch bei diesen Beträgen ist nicht gewährleistet, dass sie die relevanten Bedarfe der Kinder ausreichend berücksichtigen. Sie liegen aber ebenfalls oberhalb der bisherigen Regelbedarfe.

Für die Festlegung angemessener Beträge sind letztlich die Überlegungen in Abschnitt 3.1 zur Zusammensetzung des Mindestbedarfs von Kindern maßgeblich. Vorstellbar ist auf dieser Basis z.B. eine Zusammenfassung grundlegender, allgemeiner Bedarfe zu einem pauschalen Basisbetrag der Leistungen der Kindergrundsicherung. Hierdurch nicht abgedeckte Zusatz- (d.h. Mehr- und Sonder-)bedarfe[79] sind gegebenenfalls zusätzlich zu diesem „Grundbedarf“ zu decken. Im Vergleich zum geltenden Recht ist dafür zunächst zu prüfen, welche Zusatzbedarfe einem Kind zuzuordnen sind und daher ebenfalls in den Bereich der Kindergrundsicherung gehören. Nicht dem Kind zuzuordnende Mehrbedarfe, die durch das Kind nur ausgelöst werden, fallen dagegen in der jeweiligen Bedarfsgemeinschaft an.[80] Bei unzulänglichen Einkünften sollten diese daher weiter im Kontext des SGB II oder SGB XII gedeckt werden. Diese Differenzierung sollte auch der Leitfaden für die nicht immer eindeutig zuzuordnenden Mehrbedarfe sein, die in Trennungsfamilien anlässlich des Umgangs der Eltern mit ihren Kindern anfallen (vgl. auch dazu Abschnitt 3.1).

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass bei einer im Kern auf einer Pauschalleistung basierenden Kindergrundsicherung nicht auf ergänzende Leistungen für zusätzliche Bedarfe verzichtet werden kann, um das verfassungsrechtliche Gebot der Sicherung des existenznotwendigen Bedarfs zu gewährleisten.[81] Dabei besteht ein (inverser) Zusammenhang zwischen der Höhe des gewählten Pauschalbetrages und dem Umfang zusätzlich zu berücksichtigender Bedarfe. Je großzügiger die Pauschale bemessen ist, umso eher kann ein Ausgleich zwischen den einzelnen Bedarfspositionen

---

79 Während mit dem Begriff „Mehrbedarfe“ hier dieselben Bedarfe gemeint sind wie aktuell im Kontext der Grundsicherung nach § 21 SGB II und § 30 SGB XII, werden unter „Sonderbedarfe“ individuelle, nicht pauschalierbare Bedarfe verstanden (vgl. auch Fn. 16). Darunter fallen z.B. ein Teil der, aber längst nicht alle im Bildungs- und Teilhabepaket enthaltenen Leistungen (vgl. Abschnitte 3.1.1 sowie 4.1.3). Die bisherigen Regelungen dazu (vgl. §§ 24 bis 27 SGB II und §§ 31 bis 33 SGB XII) sind uneinheitlich.

80 Dies gilt z.B. für den Mehrbedarf für Alleinerziehende (§ 21 Abs. 3 SGB II).

81 Vermeidbar wäre dies nur mit einer am höchstmöglichen Bedarf orientierten Pauschale, die eine sehr weit reichende Überdeckung bewirken würde und letztlich nicht finanzierbar ist.

erwartet werden,[82] während umgekehrt ein niedriger Pauschalbetrag keinen Spielraum für die Deckung zusätzlicher Bedarfe lässt.[83]

b) Ausgestaltung der Bedarfsdeckung

Eine von der Bestimmung und personalen Zuordnung der Bedarfe losgelöste Frage ist, wie die Leistungen der Kindergrundsicherung ausgestaltet werden, um diese Bedarfe zu decken und welche Stelle die Leistungen individuell bemisst und eventuelle Zusatzbedarfe prüft und bewilligt.

Im Bündnis-Modell besteht die Kindergrundsicherung im Kern – ohne etwaige Mehrbedarfe – aus einem einheitlichen Betrag, dessen einkommensabhängiger Verlauf auf einfache Weise und recht mechanisch, nämlich durch Besteuerung auf der Ebene des Elternhaushalts, zustande kommen soll. Bei der Umsetzung dieser Grundidee ergeben sich etliche Probleme, die sowohl die genaue Höhe der pauschalierten (Maximal-)Leistungen als auch den genauen einkommensabhängigen Verlauf der Leistungen der Kindergrundsicherung betreffen (vgl. dazu Abschnitt 4.2.2). Aus diesem Grund wird es notwendig sein, die Grundidee etwas freier umzusetzen und eine eigenständige Einkommensprüfung zu implementieren – auch wenn diese anders gestaltet sein kann als bei den Leistungen für Kinder nach dem SGB II oder SGB XII. Aufstockende Leistungen zur Deckung etwaiger Mehr- und Sonderbedarfe des Kindes wären in die Überprüfung der Einkommensverhältnisse einzubeziehen. Das Teilhabegeld soll dagegen mit steigendem Einkommen der Eltern explizit, in enger Abstimmung mit etwaigen einkommensabhängigen Reduktionen anderer Sozialleistungen an den jeweiligen Haushalt, abgeschmolzen werden. Auch in diesem Fall setzt die Bemessung – ausgehend von einem pauschaliert ermittelbaren Maximalbetrag, zuzüglich etwaiger Mehr- und Sonderbedarfe – eine Überprüfung der individuellen Einkommenssituation voraus. Letztlich unterscheiden sich die beiden Modelle in diesem Punkt nicht grundlegend voneinander.[84]

---

[82] BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014 – 1 BvL 10/12 –, BVerfGE 137, 34 (Rn. 115: Der Gesetzgeber *„kann auch einen internen Ausgleich vorsehen, muss aber sicherstellen, dass dafür finanzieller Spielraum vorhanden ist“*).

[83] BSG, Urteil vom 04. Juni 2014 – B 14 AS 30/13 R –, BSGE 116, 86 (Rn. 30: *„Eine Rechtsgrundlage für… [eine] allgemeine Bagatellgrenze… ist nicht zu erkennen“*); Urteil vom 18. November 2014 – B 4 AS 4/14 R –, BSGE 117, 240.

[84] Sachlich gleichwertig wäre es, einen allgemeinen Sockelbetrag immer zu gewähren und diesen einkommensabhängig bis zu einem pauschalen Höchstbetrag zu erhöhen. Schwierigkeiten bei der Gestaltung eines angemessenen einkommensabhängigen Verlaufs der insgesamt gewährten Leistungen bleiben dabei unverändert. Allerdings bedeutet diese Lösung, dass letztlich nur die aufstockenden Zahlungen einer Bedürftigkeitsprüfung unterliegen und daher nur bei den bedürftigen bzw. antragstellenden Familien eine Einkommensüberprüfung anfällt, während bei einem einkommensabhängigen Abschmelzen der Maximal-Leistung grundsätzlich bei allen Familien die Einkommensprüfung durchgeführt wird. Umgekehrt wird aber nur bei einer Ausgestaltung als Pauschale, die einkommensabhängig abgeschmolzen wird, transparent, dass diese Pauschale dem zu sichernden sozio-kulturellen Existenzminimums entspricht, die bei einkommensstarken Eltern zum Teil von diesen zu tragen sind. Missverständnisse wie bei den jetzigen Regelsätzen, denen zufolge diese das Existenzminimum nicht abdecken würden, werden dadurch vermieden.

Administrativ sollte die Prüfung und Bewilligung von Mehrbedarfen (Bündnis-Modell) bzw. von Regel- und Mehrbedarfen (Teilhabegeld) prinzipiell durch eine eigene Stelle vorgenommen werden, die auch die Leistungen der Kindergrundsicherung verwaltet. Denkbar ist es aber auch, dass die Zuständigkeit dafür teilweise bei den Grundsicherungsträgern für die Bedarfsgemeinschaft bleibt, in der das Kind lebt. Trotz der Sachnähe zum Aufgabenbereich der bisherigen Grundsicherungsträger sprechen gewichtige Gründe dafür, für die Kindergrundsicherung einen eigenen Träger und das Prinzip der Leistung aus einer Hand zu favorisieren. Ihre Einführung dient gerade dazu, Kinder unabhängig von den Leistungen der sozialen Fürsorge zu machen. Für die dabei vorzunehmende Einkommensprüfung können entscheidungserhebliche Grundlagen allerdings im Rahmen einer Verwaltungszusammenarbeit von den Grundsicherungsträgern bereitgestellt werden: Sind die Eltern nach den Grundsätzen des SGB II oder SGB XII hilfebedürftig, kann etwa ihr Leistungsbescheid die Einkommensprüfung ersetzen. Wenn für die Kindergrundsicherung Einkommensprüfungen für einen größeren Kreis an Empfängern erforderlich sind, sollte allerdings auch darauf geachtet werden, doppelte Prüf- und Verwaltungskapazitäten zu vermeiden. Auch hierfür kann demnach über Formen der Verwaltungszusammenarbeit nachgedacht werden, bei denen Doppelfunktionen vermieden werden, die Bewilligung und v.a. Auszahlung am Ende gleichwohl der Kindergrundsicherungsstelle überlassen bleibt.

c) Abstimmungsbedarf mit anderen Regelungen

In jedem Fall ergeben sich nach Einführung einer Kindergrundsicherung wichtige Schnittstellen zur Grundsicherung für die Bedarfsgemeinschaften, in denen die Kinder leben (vgl. dazu Abschnitt 4.2.1). Dies ergibt sich schon wegen der Koexistenz, gegebenenfalls aber auch wegen administrativer Verzahnungen beider Systeme. Daher sollten auch materielle Regelungen in beiden Systemen so eng wie möglich aufeinander abgestimmt werden. Dies gilt insbesondere für die Definition und Zuordnung von etwaigen Zusatzbedarfen sowie – im Hinblick auf eine einkommensabhängige Berücksichtigung von Regel- und Zusatzbedarfen – für die jeweils maßgeblichen Einkommensbegriffe. Gleichzeitig ist aber auch auf die mit Einführung einer Kindergrundsicherung intendierte Trennung der Systeme zu achten.

Gleichartige Zusatzbedarfe der einzelnen Haushaltsmitglieder (z.B. diätetische oder medizinische Bedarfe von Erwachsenen und Kindern) sollten im Bereich des SGB II, des SGB XII und der Kindergrundsicherung konsistent, am besten identisch definiert werden. Auch sollten sie bei der auch hierbei notwendigen Einkommensprüfung nach einem möglichst einheitlichen Maßstab behandelt werden. Erforderlich sind dafür somit auch möglichst konsistente, am besten übereinstimmende Einkommensbegriffe, die bei den Bedürftigkeitsprüfungen jeweils zugrunde gelegt werden. Der für Regel- und Mehrbedarfe in der Kindergrundsicherung maßgebliche Einkommensbegriff sollte daher eng an die entsprechenden Bestimmungen im SGB II und SGB XII angelehnt werden, die sich in ihren Grundsätzen kaum voneinander unterscheiden, wohl aber sprachlich und in einigen Details (Ott et al. 2012, S. 83f.).

Im Bündnis-Modell soll die Einkommensabhängigkeit der Leistungen der Kindergrundsicherung zur Deckung der Regelbedarfe der Kinder über eine Anwendung des Einkommensteuertarifs in

Bezug auf das Einkommen der Eltern hergestellt werden. Der zugrunde liegende Einkommensbegriff hierfür ist demnach ein einkommensteuerlicher. Dieser unterscheidet sich stärker von Einkommensbegriffen nach dem SGB II und SGB XII. Dies ist jedoch tendenziell unschädlich, solange das Abschmelzen – entsprechend dem Verlauf des Steuertarifs – zu einer langsameren und insgesamt weniger starken Reduktion mit steigendem Einkommen führt als ein Abschmelzen nach sozialrechtlichen Einkommensbegriffen. Genau dies ist beim Bündnis-Modell durchaus intendiert.

Die rechtlich vollständig und administrativ mindestens teilweise vorzunehmende Trennung der Kindergrundsicherung von der Grundsicherung der Eltern und anderer Angehöriger der Bedarfsgemeinschaft, in der ein Kind lebt, soll sicherstellen, dass die Leistungen der Kindergrundsicherung vollständig und einzig als Einkommen des Kindes behandelt werden. Sie dürfen nur zur Deckung seines Bedarfs herangezogen und – soweit dieser in der Summe mit anderen Einkommen des Kindes überstiegen wird – nicht auf den Bedarf der Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft angerechnet werden, in der das Kind lebt. Dass ein Kind mit bedarfsdeckendem, eigenen Einkommen kein Mitglied der Bedarfsgemeinschaft ist und sein Einkommen nicht zur Deckung des Bedarfs anderen Haushaltsmitglieder herangezogen werden kann, ist eigentlich geltendes Recht (§ 7 Abs. 3 Nr. 4 SGB II).[85] Die Einführung einer Kindergrundsicherung bietet die Chance, die Zurechnung dieser Leistung zum jeweiligen Kind so festzuschreiben, dass auch eine nur mittelbare Berücksichtigung beim Bedarf anderer Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft ausgeschlossen wird.[86]

Neben der konsequenten Trennung der Kindergrundsicherung von den sonstigen Systemen der sozialen Grundsicherung erfordert dies, dass die Funktionen des Kindergeldes als Steuererstattung und als Maßnahme der Familienförderung so auf die Kindergrundsicherung übertragen oder in Zukunft in anderer Weise erfüllt werden, dass auch diese Gesichtspunkte keinen Anlass mehr bieten, die neue Leistung bei der Grundsicherung der Eltern oder anderer Mitglieder der jeweiligen Bedarfsgemeinschaft beim anzurechnenden Einkommen zu berücksichtigen (vgl. dazu Abschnitte 4.1.2 und 4.2.1). In Trennungsfällen muss auch das Verhältnis der Kindergrundsicherung zu den Unterhaltspflichten und -zahlungen so gefasst werden, dass die Grundfunktion der Grundsicherung als Einkommen des Kindes ungeschmälert erhalten bleibt und keine neuerlichen Unklarheiten resultieren (vgl. Abschnitt 4.2.6).

Zusätzlicher Abstimmungsbedarf besteht schließlich zwischen der Kindergrundsicherung, den Regelungen zur Deckung von Wohnkosten im Rahmen des SGB II und vor allem dem Wohngeld-

---

[85] Durchbrochen wird dieses Prinzip jedoch regelmäßig in der Verwaltungspraxis – mit Deckung durch eine Entscheidung des Bundessozialgerichts vom 07. November 2006 (B 7b AS 18/06 R; vgl. Ott et al. 2012, S. 148–151).

[86] Dies geschieht heute mittelbar durch unterschiedliche Regeln zur Bemessung des Wohnbedarfs, den Nachrang der Leistungen für Bildung und Teilhabe bei Anrechnung des Kindergeldes (§ 11 Abs. 1 S. 5 SGB II) sowie der Anrechnung eines „Kindergeldüberhangs“ beim Bedarf der übrigen Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft (vgl. BSG, Urteil vom 14. Juni 2018 – B 14 AS 37/17 R – FamRZ 2018, 1898 m. Anmerkung Schürmann).

recht (vgl. Abschnitt 4.2.4). Sollte sich – wie dort angeregt – der im Rahmen der Kindergrundsicherung abgedeckte Wohnbedarf des Kindes auf einen geringen Pauschalbetrag reduzieren, erhöht sich der angemessene Wohnbedarf der anderen Haushaltsmitglieder. Dadurch sinkt wiederum die Schwelle zur Hilfebedürftigkeit. Ohne eine Anpassung des Wohngeldrechts würde daher bei Einführung der Kindergrundsicherung ein Anstieg der Haushalte im SGB-II-Bezug eintreten.

4.1.2 Kindergeld lt. EStG und BKGG

Das Kindergeld ist wohl das bekannteste Instrument der deutschen Familienpolitik, das für minderjährige Kinder nahezu universell, für Kinder im Alter von 18 bis unter 25 Jahren v.a. während einer andauernden Ausbildung gewährt wird. Nach seiner Rechtsgrundlage (§ 31 EStG) soll es zwei Funktionen erfüllen, nämlich die einer steuerlichen Entlastung der Eltern durch Freistellung des Existenzminimums des Kindes bei der Einkommensbesteuerung (vgl. dazu auch Abschnitt 4.2.2) und – soweit es in seiner Höhe dazu nicht voll erforderlich ist – auch die einer Förderung der jeweiligen Familie.[87] Wegen seiner Anrechnung auf Leistungen zur Deckung des sozialrechtlichen Bedarfs eines Kindes erfüllt es effektiv sogar drei Funktionen (vgl. Ott et al. 2012, S. 126–136), nämlich zunächst die einer der Grundsicherung vorgelagerten Sozialleistung. Mit dem Förderanteil, der bei Familien mit niedrigen und mittleren Einkommen zum Tragen kommt, werden in der aktuellen, seit 1996 bestehenden Konzeption des Kindergelds die politischen Gestaltungsspielräume genutzt, die beim Übergang zwischen der Gewährung existenzsichernder Transfers an einkommensschwache Familien und der Gewährleistung einer verfassungskonformen Einkommensbesteuerung für Familien mit höheren Einkommen bestehen. Bei Einführung einer Kindergrundsicherung gehen – je nach Modell – entweder alle drei Funktionen in dieser auf oder die Funktionen werden entflochten, wobei die Brückenfunktion des Förderanteils u.U. auch teilweise oder ganz entfallen kann.

Hinsichtlich der Bedarfsdeckung für Kinder in einkommensschwachen Haushalten sind die beiden Modelle einer Kindergrundsicherung, die im Mittelpunkt der Überlegungen der Arbeitsgruppe der ASMK stehen, prinzipiell identisch angelegt. Bedarfsdeckende Transferleistungen sollen den Kindern in Zukunft möglichst direkt als Leistung aus einer Hand – ohne Verrechnung mit einem daneben bestehenden Kindergeld – gewährt werden (vgl. Abschnitt 4.1.1). Über die dafür erforderlichen Beträge besteht noch keine letzte Klarheit. Beim Bündnis-Modell stellen die aktuellen einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge einen wichtigen Orientierungswert dar. Für das Teilhabegeld sind zu illustrativen Zwecken Beträge im Gespräch, die – unter Berücksichtigung einer abweichenden Handhabung der Deckung von Wohnkosten der jeweiligen Kinder (vgl. Abschnitt 4.2.4) – eine ähnliche Größenordnung erreichen. In beiden Fällen müssen am Ende die Anforderungen eingehalten werden, die hier zuvor für die Bemessung des sozialrechtlichen Mindestbedarfs von

---

[87] Wenn das Kindergeld hingegen zu niedrig ist, um die steuerliche Entlastungsfunktion voll zu erfüllen, kommen bei der Veranlagung der Eltern zur Einkommensteuer die einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge zum Tragen (vgl. Abschnitt 4.2.2).

Kindern festgehalten worden sind. Abstimmungen mit anderen Definitionen des Existenzminimums von Kindern können dabei die Klarheit erhöhen und Vereinfachungen an anderen rechtlichen Schnittstellen erleichtern, etwa zum Unterhaltsrecht (vgl. Abschnitt 3.1).

Hinsichtlich der beiden anderen, hauptsächlichen Funktionen des bisher gewährten Kindergelds schlagen die beiden Modelle dagegen unterschiedliche Wege ein. Im Bündnis-Modell wird – über die Idee eines Abschmelzens des (bedarfsdeckenden) Maximalbetrags der Kindergrundsicherung mit den Grenzsteuersätzen des Einkommensteuertarifs für das elterliche Einkommen – der Förderanteil des Kindergelds im Bereich mittlerer und höherer Einkommen effektiv und unter neuer Bezeichnung stark erhöht. Im Bereich sehr hoher Einkommen wird auf diese Weise zugleich die maximale, steuerliche Entlastungswirkung der Kinderfreibeträge gewahrt (oder sogar noch etwas überschritten; vgl. Abschnitt 4.2.1). Beides wird jedoch nun über das eine Instrument der Kindergrundsicherung und dessen einkommensabhängigen Verlauf bewerkstelligt. Kindergeld und auch einkommensteuerliche Kinderfreibeträge werden dadurch völlig überlagert und können – was die Freibeträge betrifft: weitestgehend – entfallen,[88] weil ihre intendierten bzw. verfassungsrechtlich gebotenen Wirkungen nun auf anderem Wege erreicht werden.

Beim Teilhabegeld steht dagegen der Aspekt der Deckung des sozialrechtlichen Bedarfs von Kindern in einkommensschwachen Haushalten im Mittelpunkt. Sobald diese Funktion bei zunehmendem Einkommen der Eltern an Bedeutung verliert, wird das Teilhabegeld direkt abgeschmolzen. Für die dabei anzuwendende Rate prozentualer Verringerungen der Leistung mit steigenden Einkommen werden bisher wiederum nur beispielhaft mögliche Sätze genannt,[89] ohne endgültige Festlegung. Bei der konkreten Wahl sind Abwägungen zwischen verschiedenen Aspekten zu treffen, insbesondere einer gewissen Förderung von Familien, deren Einkommen zwar die Bedarfe aller Mitglieder deckt, aber noch nicht so hoch ist, dass auf einen effektiven Lastenausgleich verzichtet werden kann, den fiskalischen Kosten des Modells sowie den Anreizwirkungen für die Erzielung von (v.a. Erwerbs-)Einkommen durch die Eltern. Während der erste Aspekt für eher geringe Raten der Einkommensanrechnung spricht, der zweite Aspekt für eher hohe Raten, ergeben sich beim dritten Aspekt gemischte Wirkungen. In jedem Fall ist vorgesehen, das Teilhabegeld mit einer möglichst einheitlichen Anrechnungsrate bei steigendem Einkommen – in der Hauptvariante des Konzepts: letztlich vollständig – abzuschmelzen. Die Anreizwirkungen variieren dabei je nachdem, ob die Anrechnungsraten nach einer Reform höher oder niedriger ausfallen als diejenigen, denen das elterliche Einkommen bisher unterlag (vgl. Werding und Pehle, 2019, S. 31–33).[90] Dies

---

[88] Verbleibende Funktionen der Kinderfreibeträge – nicht zuletzt als Kontrollgröße für die verfassungsrechtlich gebotene Höhe der Kindergrundsicherung für Kinder in Familien mit hohen Einkommen – werden in Abschnitt 4.2.2 festgehalten.

[89] Genannt werden dafür Sätze von 66,67% oder sogar von 90%, als kumulative „Transferentzugsraten" unter Berücksichtigung der Reduktion anderer Transfers im selben Einkommensbereich.

[90] Nach denselben Abwägungen ist letztlich auch der einkommensabhängige Verlauf der Kindergrundsicherung gemäß dem Bündnis-Modell zu beurteilen bzw. – im Falle von Modifikationen gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag einer einheitlichen, aber steuerpflichtigen Leistung in Höhe des Existenzminimums eines Kindes – zu gestalten (vgl. auch hierzu Abschnitt 4.2.2).

fällt – auch in Abhängigkeit von der für die Kindergrundsicherung gewählten Rate – in verschiedenen Einkommenssegmenten verschieden aus; die Nettoeffekte für das Arbeitsangebot betroffener Haushalte sind unklar.

Kindergeld und einkommensteuerliche Kinderfreibeträge, die aktuell in einem „Optionsmodell" mit automatischer Günstigerprüfung miteinander verzahnt sind, sollen in diesem Modell somit entflochten werden: Die Kinderfreibeträge müssen dabei erhalten bleiben, um die zugrundeliegenden steuersystematischen und verfassungsrechtlichen Anforderungen zu erfüllen. Dagegen schlagen die Urheber des Teilhabegeld-Modells vor, das Kindergeld in seiner heutigen Form – konkret: den darin enthaltenen Förderanteil – tendenziell abzuschaffen. Erhalten bleibt er nur in dem Maße, wie das Teilhabegeld weniger stark abgeschmolzen wird als die bisher gewährten Grundsicherungsleistungen für Kinder. Gedanke dahinter ist, finanzielle Mittel für die Familienpolitik – jenseits dessen, was für eine verfassungskonforme Besteuerung der Eltern erforderlich ist – auf Leistungen an Kinder in einkommensschwachen Familien zu konzentrieren, um deren Teilhabemöglichkeiten zu verbessern.

Allerdings bewirkt der Wegfall des Kindergelds bzw. des darin enthaltenen Förderanteils, dass Familien mit mittleren Einkommen – am stärksten solche, deren Einkommen eher noch am unteren Rand dieses Bereichs liegen – im Rahmen der Reform finanzielle Einbußen erleiden (vgl. Werding und Pehle 2019, S. 39–46). Für den Fall, dass dies ausgeschlossen werden soll, wird als alternative Lösung vorgeschlagen, für das Teilhabgeld einen Sockelbetrag vorzusehen, unter den die Leistung nicht absinken kann – z.B. in Höhe des gegenwärtigen Kindergelds, wobei die ausgezahlten Beträge weiterhin nachträglich mit dem steuermindernden Effekt der Kinderfreibeträge zu verrechnen wären.[91] Das gegenwärtige duale System bliebe damit teilweise erhalten, würde aber durch die Auszahlung als Einkommen des Kindes an Transparenz gewinnen. Die größere Transparenz und Zielgenauigkeit des Einsatzes verschiedener Instrumente der Familienpolitik, die mit der Trennung von Kindergrundsicherung und Wirkungen der Kinderfreibeträge angestrebt wird, würde dadurch allerdings nicht erreicht. Im Falle dieser Variante sollte das Kindergeld – neben Teilhabegeld und Freibeträgen – aber nicht als dritte Leistung fortbestehen. Andernfalls wären beim Übergang vom Teilhabegeld zum Kindergeld neue Schnittstellenprobleme zu erwarten, z.B. in Form von sprunghaften Änderungen von Leistungsansprüchen und Grenzbelastungen des elterlichen Einkommens. Vielmehr sollte das bisherige Kindergeld voll in den einkommensabhängigen Verlauf des Teilhabegelds integriert werden, in Form eines Mindestbetrages, der beim Abschmelzen der Leistung nicht unterschritten wird.

---

[91] Verwiesen wird dabei auch auf die Möglichkeit, diesen Sockelbetrag im Rahmen regelmäßiger Anpassungen des Mindestbedarfs eines Kindes an gestiegene Lebenshaltungskosten nicht zu dynamisieren. Auf diese Weise könnte das Modell bei steigendem Mindestbedarf und entsprechend steigenden Kinderfreibeträgen aus der Weitergewährung des Förderanteils des Kindergelds mit der Zeit herauswachsen, ohne dass sich bei der Einführung unmittelbare finanzielle Einbußen ergeben.

4.1.3 Kinderzuschlag und Leistungen für Bildung und Teilhabe

Nach der Einführung des „Optionsmodells“ für Kindergeld und Kinderfreibeträge im Jahr 1996 und der Einführung der Grundsicherung nach dem SGB II und SGB XII im Jahr 2005, die einerseits im Bereich mittlerer und höherer Einkommen, andererseits im Bereich sehr niedriger, nichtbedarfsdeckender Einkommen ihre Wirkungen entfalten, sind für Einkommen zwischen diesen Bereichen im Lauf der Zeit zusätzliche familienpolitische Leistungen eingeführt worden. Solche der Grundsicherung vorgelagerten Leistungen sind der Kinderzuschlag nach § 6a BKGG sowie das Bildungs- und Teilhabepaket nach § 6b BKGG. Anspruch auf das Bildungs- und Teilhabepaket haben nämlich nicht nur Bezieher von Leistungen nach dem SGB II und SGB XII für ihre Kinder, sondern auch Empfänger von Kinderzuschlag und Wohngeld. Der Kinderzuschlag wurde im Kontext mit der Entstehung des SGB II gezielt als vorgelagerte Leistung konzipiert, da er nur Familien gewährt werden soll, deren Einkommen zur Deckung des Bedarfs der erwachsenen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft ausreicht, jedoch nicht zur Deckung des Bedarfs der dort lebenden Kinder.

Die Gewährung des Bildungs- und Teilhabepakets über den Kreis der Grundsicherungsbezieher hinaus auszuweiten war bei dessen Einführung systematisch notwendig, weil im Paket enthaltene Leistungen Teil des Existenzminimums des jeweiligen Kindes sind (vgl. Abschnitt 3.1.1). Wären sie nur in Verbindung mit Grundsicherungsleistungen gewährt und daher bei zunehmendem Einkommen nicht langsam abgeschmolzen, sondern mit dem Erlöschen von Grundsicherungsansprüchen schlagartig entzogen worden, wäre das Existenzminimum bei einigen Kindern ungedeckt geblieben. Dies ist eine der rechtlichen Schwierigkeiten, die aus der Aussonderung dieser Leistungen aus den pauschaliert gewährten Grundsicherungsleistungen für Kinder resultieren. Die Ausweitung des Bildungs- und Teilhabepakets vermeidet diese Schwierigkeit, führt in der Praxis aber dazu, dass die Leistung weiterhin schlagartig entzogen wird – allerdings erst, sobald ein Familienhaushalt keinen Anspruch auf Leistungen nach dem WoGG mehr hat.[92]

Als größte praktische Schwierigkeit des Bildungs- und Teilhabepakets erwies sich im Zeitablauf allerdings die effektiv sehr geringe Nutzung (Achatz et al. 2016, S. 57–71), die einer enormen Bürokratisierung bei der (Einzel--)Genehmigung vieler darin enthaltener Einzelleistungen zugeschrieben wird und zusätzlich auch mit fehlenden oder unpassenden Angeboten zu tun haben kann (Apel und Engels 2012; Dehmer, Puls und Rock 2016). Regelungen zum Bildungs- und Teilhabepaket, die sicher stellen sollten, dass es nicht als pauschalierte Geldleistung von den Eltern für eigene Zwecke verbraucht werden kann, sondern in Form von Sachleistungen bei den Kindern ankommt, haben somit tendenziell bewirkt, dass die angebotenen Leistungen die jeweiligen Familienhaushalte gar nicht erreichen. Mit dem „Starke-Familien-Gesetz“ von 2019 wurden jüngst bereits eine Reihe von Vereinfachungen vorgenommen (Lenze 2019, S. 27–31), die weiteren Reformen in diesem Bereich den Weg bereiten können.

---

[92] Dies führt zwar nicht mehr zu einer Unterdeckung von Mindestbedarfen, aber zu sprunghaften Änderungen im verfügbaren Einkommen, die nicht-intendierte Ungleichheiten erzeugen und Erwerbsanreize stören können.

Der 2005, zusammen mit dem neuen System der Grundsicherung nach SGB II und SGB XII, eingeführte Kinderzuschlag sollte Eltern ersparen, dass sie nur wegen ihrer Kinder Leistungen der Grundsicherung beantragen müssen. Der ursprüngliche Plan war, ihnen mit einer vereinfachten Einkommensprüfung Zugang zu ausreichenden Leistungen zur Deckung des Bedarfs ihrer Kinder zu geben. Hinsichtlich beider Aspekte gab es nach Einführung der Leistung jedoch Probleme. Die Abgrenzung des Einkommensbereichs, in dem Anspruch auf den Kinderzuschlag bestand, erwies sich als intransparent und als administrative Hürde für eine tatsächliche Nutzung (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2017, S. 60–62; vgl. auch Bonin et al. 2018, S. 5). Wegen des auf den ersten Blick einfachen, aber nicht auf den jeweils noch ungedeckten Kindesbedarf abgestimmten Verlaufs des Kinderzuschlags in Abhängigkeit vom elterlichen Einkommen war auch hier stets eine aufwändige Günstigerprüfung für die Kombination von Kinderzuschlag, Kindergeld und evtl. Wohngeldansprüchen einerseits und die Gewährung von Grundsicherungsleistungen andererseits (inkl. des dort anzurechnenden Kindergelds und der ebenfalls damit gedeckten Kosten der Unterkunft) erforderlich.

Zusätzlich erzeugte der Verlauf des Kinderzuschlags bei dessen Abschmelzen eine „Abbruchkante“, an der das verfügbare Einkommen des jeweiligen Haushalts bei steigendem Bruttoeinkommen deutlich sinken konnte, mit sehr ungünstigen Anreizeffekten für die Erzielung elterlichen Einkommens (Meister 2006; 2008; Ott et al. 2012, S. 207–210, 259–261; für Lösungsvorschläge vgl. etwa Bonin et al. 2018). Mit der Zeit wurden die Bestimmungen zum Kinderzuschlag mehrfach geändert, um diese Probleme zu verringern. So wurde der Kinderzuschlag ab Juli 2019 so erhöht, dass er zusammen mit dem Kindergeld vorübergehend tatsächlich zumeist das Existenzminimum des Kindes deckte. In Zukunft soll er bei Änderungen des einkommensteuerlichen Existenzminimums von Kindern dynamisiert werden, was durch das Übergangsrecht für 2020 allerdings zunächst einmal ausgeschlossen ist. Zuletzt, mit Wirkung zum 1. Januar 2020, ist aber die „Abbruchkante“ endlich beseitig worden, deren Entstehen als klarer, handwerklicher Fehler bei der Gestaltung einer Sozialleistung einzustufen ist.

Diese Hinweise zeigen, dass die Einführung zusätzlicher, der bisherigen Grundsicherung vorgelagerter Leistungen enorm anfällig für die Entstehung von Schnittstellenproblemen ist. Dabei ergeben sich mindestens oft unklare oder nicht voll abgestimmte Übergänge zwischen verschiedenen Sozialleistungen. Unter Umständen resultieren daraus sogar unbeabsichtigte, enorm anreizfeindliche Effekte für Eltern mit relativ geringem Einkommen. Die bestehenden, gesetzestechnischen Trennungen zwischen den verschiedenen Instrumenten sind letztlich nur historisch nachvollziehbar und sollten bei einer Neugestaltung – entsprechend dem Anspruch aller Kindergrundsicherungs-Modelle – beseitigt werden.

Die Kindergrundsicherung als möglichst einheitlich gestaltete Leistung, die eigenes Einkommen des Kindes darstellt, soll alle existenzminimalen Bedarfe des jeweiligen Kindes decken. Bei seiner Einführung sollte es den Kinderzuschlag in seinen Wirkungen daher vollständig überlagern und ersetzen. Gleichzeitig sollte es auch das Bildungs- und Teilhabepaket soweit möglich wieder in den pauschaliert gedeckten Regelbedarf des Kindes integrieren. Nicht pauschalierungsfähige Bedarfe, z.B. einmalige Ausgaben für Klassenfahrten, temporäre Nachhilfe etc., begründen gegebenenfalls

Zusatzbedarfe, die über ergänzende Leistungen zur Kindergrundsicherung gedeckt werden (vgl. Abschnitte 3.1 und 4.1.1). Abhängig davon, wie die Leistungen der Kindergrundsicherung mit zunehmendem Einkommen der Eltern abgeschmolzen werden, können Leistungen, die heute dem Bildungs- und Teilhabepaket zugeordnet werden, auch in Zukunft mehr Familien erreichen als die bisherigen Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II und SGB XII.

Zu achten ist bei der Ausgestaltung und speziell beim Abschmelzen der Kindergrundsicherung im Übrigen auf Ausgaben, die erst entstehen, wenn Haushalte aufgrund ihres Einkommens bisher relevante Bedürftigkeitsschwellen überschreiten, weil entsprechende Bedarfe bei geringerem Einkommen durch kostenlose Sachleistungen gedeckt werden (vgl. Abschnitt 3.1.1). Diese Bedarfe sind Teil des sozialrechtlich relevanten Mindestbedarfs. Die dafür erforderlichen Ausgaben können jedoch aufgrund der Bedarfsdeckung durch Sachbezüge bei der Bemessung des Regelbedarfs unberücksichtigt bleiben. Dieser Aspekt betrifft jede einkommensabhängige Gestaltung der Kindergrundsicherung, weshalb die Einkommensgrenzen für ein Abschmelzen der Leistungen nicht zu niedrig angesetzt werden dürfen. Weiterhin ist zu beachten, welche existenznotwendigen Bedarfe im Einzelnen durch Sachleistungen erbracht werden und unter welchen Bedingungen diese kostenlos zur Verfügung gestellt werden. Wünschenswert wäre, dass bei steigendem Einkommen die Berechtigung dazu nicht schlagartig endet, sondern einkommensabhängige Kostenbeteiligungen gestaltet werden. Ansonsten ergeben sich – trotz eines hinreichend langsamen Abschmelzens der gewährten finanziellen Leistungen – erneut Sprungstellen im jeweils verfügbaren Einkommen. Größtes Hindernis für eine sachgerechte Berücksichtigung solcher Sachleistungen ist dabei, dass die einschlägigen Regelungen in den einzelnen Bundesländern, in den Kommunen und bisweilen auch bei verschiedenen Trägern alles andere als einheitlich sind.

Effektiv erfüllen sowohl das Bündnis-Modell einer Kindergrundsicherung als auch das Teilhabgeld – mindestens der Konzeption nach – die wichtigsten, hier genannten Anforderungen. Beim zuletzt behandelten Aspekt stehen sie vor denselben Problemen. Im Abschmelzbereich der Leistungen nach beiden Reformkonzepten hängt das genaue Verhältnis zu den bisherigen Wirkungen des Kinderzuschlags und des Bildungs- und Teilhabepakets von der maximalen Höhe und vom weiteren, einkommensabhängigen Verlauf ab. Wenn man die Ziele einer einfachen Kindergrundsicherung aus einer Hand erreichen will, müssen Höhe, Einkommensgrenze für das Abschmelzen und Transferentzugsraten so gewählt werden, dass die bisherigen, vorgelagerten Leistungen ersatzlos entfallen können und die aus ihrer Existenz und Ausgestaltung resultierenden Schnittstellenprobleme eliminiert werden.

4.2 Regelungen mit Schnittstellen zur Kindergrundsicherung

In den vorangehenden Abschnitten geht es um Rechtsänderungen bei Einführung einer Kindergrundsicherung, die insgesamt vereinfachend wirken und existierende Schnittstellen und Schnittstellenprobleme beseitigen sollen. Im Folgenden werden Schnittstellen und daher auch mögliche Schnittstellenprobleme behandelt, die sich nach Einführung einer Kindergrundsicherung im Ver-

hältnis zu Leistungen ergeben, die weiterhin existieren oder deren heutige Ausgestaltung Prinzipien unterliegt, die auch nach der mit der Kindergrundsicherung intendierten, grundlegenden Reform des Systems familienpolitischer Instrumente zu beachten sind.

Ersteres gilt v.a. für Leistungen zur Grundsicherung erwachsener Mitglieder der Bedarfsgemeinschaften, in denen die Kinder leben. Sowohl die Abgrenzung zwischen diesen Leistungen und den Leistungen der Kindergrundsicherung als auch ihre zukünftige Koexistenz bedürfen dabei einer sorgfältigen Gestaltung (vgl. Abschnitt 4.2.1). Letzteres gilt, wenn die einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge nicht – wie beim Teilhabegeld vorgesehen: möglichst vollständig losgelöst von der Kindergrundsicherung – fortbestehen, sondern entsprechend dem Bündnis-Modell überlagert und daher ebenfalls abgeschafft werden sollen bzw. als Kontrollgrößen keine unmittelbaren Rechtswirkungen mehr entfalten. Zu diskutieren sind daher erneut die Bedingungen dafür, dass dies geschehen kann und die einschlägigen steuersystematischen und verfassungsrechtlichen Anforderungen trotzdem erfüllt werden (vgl. Abschnitt 4.2.2). Anschließend sind zahlreiche weitere Regelungen, die zur sozialen Sicherung von Familien und Kinder beitragen, unter dem Aspekt möglicher Schnittstellenprobleme mit der Kindergrundsicherung zu betrachten.

4.2.1 Grundsicherung der Eltern nach SGB II und SGB XII

Transfers an Familien mit nicht-bedarfsdeckendem Einkommen werden nach Einführung einer Kindergrundsicherung generell aus zwei verschiedenen Systemen erfolgen – als Kindergrundsicherung für die Zielgruppe dieser neuen Leistung (vgl. Abschnitt 3.2.1) und als Grundsicherung nach dem SGB II oder SGB XII für alle anderen Mitglieder der Familie bzw. der Bedarfsgemeinschaft, in der die Kinder leben. Zu rekapitulieren sind hier daher zum einen Aspekte der angestrebten, klaren Abgrenzung beider Systeme. Zu betrachten sind zum anderen die dabei entstehenden Schnittstellen.

Leistungen der Kindergrundsicherungen stellen sowohl nach dem Bündnis-Modell als auch beim Teilhabegeld ein eigenes, im Fall der Bedürftigkeit den Mindestbedarf vollständig deckendes Einkommen der jeweiligen Kinder dar. Die Kinder sind damit nicht mehr als Teil einer Bedarfsgemeinschaft mit den Haushaltsangehörigen anzusehen, mit denen sie zusammenleben.[93] Vorauszusetzen ist dabei erstens, dass die Kindergrundsicherung bedarfsorientiert bemessen wird (vgl. Abschnitt 3.2.3) und daher – etwa auf Basis einer pauschalierten Leistung für Regelbedarfe des Kindes, die im Falle von Mehr- und Zusatzbedarfen entsprechend aufgestockt, mit steigendem Einkommen (des Kindes und) der Eltern allerdings auch wieder reduziert wird – in der Tat alle kindspezifischen Bedarfe berücksichtigt und abdeckt (vgl. Abschnitte 3.1 und 4.1.1). Zweitens müs-

---

93 Werden Wohnkosten (und ggfs. auch andere schlecht pauschalierbare Bedarfe) in der Kindergrundsicherung mit einer niedrigen Pauschale berücksichtigt, verbleibt allerdings in vielen Familien ein Teil der zur Bedarfsdeckung des Kindes notwendigen Aufwendungen bei den Eltern. Im Rahmen der Typisierungsbefugnis des Gesetzgebers kann das Kind dennoch nicht mehr als Teil der Bedarfsgemeinschaft angesehen werden. Die tatsächliche Deckungslücke ist jedoch von den Eltern zu tragen und daher als deren Bedarf anzuerkennen.

sen die Leistungen der Kindergrundsicherung Einkommen des Kindes darstellen (vgl. Abschnitt 3.2.1) und sollten direkt dem Kind zufließen, so dass sie – unabhängig von der jeweiligen Haushaltskonstellation, insbesondere bei Trennungsfamilien – unmittelbar zur Deckung seiner Bedarfe zur Verfügung stehen. Bei der Gestaltung der Schnittstellen zum Unterhaltsrecht (vgl. Abschnitt 4.2.6) ist daher drittens darauf zu achten, dass es auch auf diesem Umweg nicht zu einer Anrechnung eines Teils der Kindergrundsicherung auf Bedarfe anderer, nach SGB II oder SGB XII unterstützter Haushaltsmitglieder kommt, wie dies gegenwärtig beim sogenannten „Kindergeld-Überhang" der Fall ist.[94]

Viertens ist bei der Einrichtung einer neuen Kindergrundsicherungsstelle schließlich die Form einer Verwaltungszusammenarbeit mit den Grundsicherungsstellen zu klären, die für die Bedarfsgemeinschaft zuständig ist, in der die Kinder leben: Dabei sind die Vorteile einer Leistung aus einer Hand zu beachten, durch die die Kinder unabhängig von den Leistungen der sozialen Fürsorge, speziell nach dem SGB II und SGB XII, gemacht werden. Gleichzeitig müssen praktikable Wege gefunden werden, die eine Verdoppelung von Prüf- und Verwaltungskapazitäten vermeiden, etwa indem die Grundsicherungsträger ihren Leistungsbescheid und nötigenfalls weitere Details zur dort vorgenommenen Bedürftigkeitsprüfung zur Verfügung stellen. Unabhängig von einer Hilfebedürftigkeit der Eltern sollte die Prüfung, Bewilligung und Auszahlung von Leistungen der Kindergrundsicherung einschließlich etwaiger Zusatzbedarfe stets Sache der Kindergrundsicherungsstelle sein (vgl. auch dazu bereits Abschnitt 4.1.1). Dafür sprechen neben dem Prinzip der Leistung aus einer Hand auch sachliche Gründe. Auch wenn die existenzsichernden (Mindest-)Bedarfe einen gewissen Rahmen für die Kindergrundsicherung bieten, soll sie mehr bewirken, als eine staatliche Fürsorgeleistung. Insofern verschiebt sich bei der Rechtsanwendung die Perspektive von dem existentiell unabweisbar Notwendigen hin zu dem für das in der konkreten Lebenssituation jeweils Angemessenen. Die Konzentration auf eine für die Kindergrundsicherung spezialisierte Stelle erscheint aus diesen Gründen und auch aufgrund der großen Fallzahl unumgänglich.

Eine bedeutsame Schnittstelle zwischen Kindergrundsicherung und der Grundsicherung für andere Mitglieder des jeweiligen Haushalts oder der jeweiligen Familie entsteht schließlich in Bezug auf Mehrkosten, die den jeweiligen Eltern wegen des Kindes entstehen, so dass sie als Bedarfe der Eltern – nicht des Kindes – einzustufen sind (vgl. dazu bereits Abschnitt 3.1). Solche Bedarfe müssen in Zukunft parallel zur Kindergrundsicherung im Bereich des SGB II oder SGB XII in angemessenem Umfang berücksichtigt werden. Zu denken ist dabei insbesondere an Mehrkosten für Trennungsfamilien, die bisher in erster Linie durch pauschalierte Mehrbedarfe für Alleinerziehende einerseits und unabweisbare Mehrbedarfe beim umgangsberechtigten Elternteil andererseits berücksichtigt werden. Die Gewährung an Alleinerziehende kann sich dabei als zu eng und die Pauschalierbarkeit als begrenzt erweisen.[95] Wichtig ist dabei v.a. die Frage, ob solche Mehrbe-

---

[94] Vgl. erneut Abschnitt 4.1.1 sowie Ott et al. (2012, S. 148–151).

[95] Der Mehrkosten bei Alleinerziehenden beruhen dabei vor allem auf gegenüber Paarfamilien wegfallenden wirtschaftlichen Einsparmöglichkeiten, weshalb dieser Mehrbedarf allen (auch verwitweten) Alleinerziehenden gewährt wird. Bei Elternteilen, die in neuer Partnerschaft leben, wird dieser dann zu recht

darfe den Eltern zugerechnet werden und daher im Rahmen der ihnen gewährten Grundsicherungsleistungen zu decken sind, oder ob sie – was schlüssiger, aber administrativ etwas schwieriger wäre – als Bedarf der Kinder eingestuft werden (vgl. Abschnitt 3.1). Konkret kann es bei den relevanten Mehrkosten u.a. auch um gegenüber den Bedarfen von Erwachsenen ohne Kinder erhöhte Kosten in den Bereichen Mobilität und Kommunikation gehen, die – regional differenziert – durch eine unzureichende einschlägige Infrastruktur mitverursacht sein können. Schließlich bezieht es sich auch auf regional stark differenzierte, kinderbedingt erhöhte Wohnkosten der jeweiligen Haushalte, wenn für die Wohnkostenanteile der Kinder ein niedrig angesetzter Betrag in die pauschalierten Leistungen der Kindergrundsicherung einbezogen wird (vgl. Abschnitt 4.2.4).

Ansonsten erfolgen die Ermittlung und Deckung der sozialrechtlichen Bedarfe der Eltern und anderer erwachsener Mitglieder der jeweiligen Bedarfsgemeinschaft im Rahmen des SGB II oder SGB XII prinzipiell völlig getrennt von den Leistungen einer neuen Kindergrundsicherung. Soweit bei letzterer eine explizite, einkommensabhängige Reduktion aller Bedarfe der Kinder vorgesehen ist, sollte sie sich allerdings auf einen Einkommensbegriff stützen, der mit demjenigen gemäß SGB II und SGB XII übereinstimmt. Ansonsten kann es auch wegen abweichender Einkommensbegriffe zu Sprüngen im insgesamt verfügbaren Einkommen und in den Begünstigungen oder Belastungen kommen, die mit einer Änderung des jeweiligen Bruttoeinkommens einher gehen. Dies gilt insbesondere für eine Kindergrundsicherung nach dem Teilhabegeld-Modell. Es spielt im Rahmen des Bündnis-Modells aber ebenfalls eine Rolle, soweit dort etwaige Mehr- und Zusatzbedarfe der Kinder explizit geprüft und einkommensabhängig reduziert werden (vgl. Abschnitt 4.1.1) oder wenn von der Grundidee einer Reduktion der Leistungen in Anlehnung an den Einkommensteuertarif abgewichen wird (vgl. dazu Abschnitt 4.2.2).

Die Gestaltung dieser Zusammenhänge – insbesondere eine enge Abstimmung in Bezug auf das Einsetzen und die Stärke der Reduktion von Transferansprüchen – bedarf generell großer Sorgfalt. Dies gilt sowohl im Hinblick auf die Deckung aller zu berücksichtigenden Bedarfe als auch auf die aktuell neu auflebende Debatte über arbeitsmarktpolitische Aspekte der allgemeinen Grundsicherung, die auf eine Verbesserung der Arbeitsanreize für erwerbsfähige Hilfebedürftige nach dem SGB II zielt (vgl. dazu Werding und Pehle 2019, S. 31–33). In jüngerer Zeit wurden verschiedene, im Kern aber ähnliche Konzepte für umfassendere Reformen der Grundsicherung einkommensschwacher Familien vorgelegt, die sich speziell dieser Problematik annehmen (vgl. etwa Bruckmeier et al. 2018; Blömer et al. 2019; in denselben Kontext gehört auch die Studie von Bonin et al. 2018, mit einem Fokus auf Reformen des Kinderzuschlags; vgl. dazu auch Abschnitt 4.1.3).[96] Die

---

nicht gewährt. Ein Mehraufwand für die Wahrung des Umgangsrechts entsteht dagegen nur, wenn es den zweiten Elternteil gibt und dieser sich an der Erziehung und Betreuung des Kindes beteiligt – dies unabhängig davon, ob die Eltern in neuen Partnerschaften leben oder nicht.

[96] Eine einfache Darstellung von Problemen und Lösungsmöglichkeiten bieten Bruckmeier et al. (2018).

dabei vorgeschlagenen Ansatzpunkte zur Verringerung von Zielkonflikten, die bei existenzsichernden Sozialleistungen nie ganz vermieden werden können,[97] lassen sich prinzipiell mit der Einführung einer Kindergrundsicherung verbinden, speziell durch Abstimmungen an der Schnittstelle zur Grundsicherung für sonstige Mitglieder von Bedarfsgemeinschaften, in denen Kinder leben (vgl. Abschnitte 4.1.1).[98]

4.2.2 Einkommensteuerliche Kinderfreibeträge

Zwischen Konzeption und Ausgestaltung einer Kindergrundsicherung und den einkommensteuerlichen Kinderfreibeträgen – bestehend aus dem Kinderfreibetrag zur Deckung des sogenannten sächlichen Existenzminimums von Kindern und einem weiteren, seit 2002 allgemein gewährten Freibetrag für den Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf von Kindern – gibt es Berührungen. So bilden die steuermindernden Effekte der Freibeträge zur Freistellung des Existenzminimums von Kindern bei der Einkommensbesteuerung eine wichtige Kontrollgröße für die Ausgestaltung finanzieller Maßnahmen für Familien. Vorauszusetzen ist dabei eine angemessene Festsetzung dieser Freibeträge. Dies ergibt sich aus einer ganzen Serie von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts,[99] auch wenn dort frühzeitig festgestellt wurde, dass es nicht zwingend eines solchen Freibetrags bedarf, sondern auch andere, äquivalente Lösungen in Betracht kommen, um diese Anforderung einzulösen. Zugleich bieten solche Kinderfreibeträge einen möglichen Orientierungswert für die Festlegung des maximalen Betrags der Leistungen der Kindergrundsicherung, obwohl sie teilweise aus dem sozialrechtlichen Mindestbedarf von Kindern nach geltendem Recht abgeleitet werden und obwohl – oder gerade weil – sie insgesamt in ihrer Höhe davon abweichen (vgl. Abschnitt 3.1.2).

Die im Zuge der Umsetzung der bestehenden, steuersystematischen und verfassungsrechtlichen Anforderungen ab 1996 gewählte Form einer „Optionslösung“ überträgt die steuerliche Entlastungsfunktion für die Mehrzahl der Fälle dem Kindergeld (vgl. Abschnitt 4.1.2). Wo das einkommensunabhängig gewährte Kindergeld höher ausfällt als die rechnerischen Freibetragswirkungen, erhält es darüber hinaus eine Funktion zur Familienförderung, deren Ausmaß durch den vom Fa-

---

97 Diese grundlegenden Zielkonflikte betreffen die Absichten, den Beziehern Leistungen in angemessener Höhe zu gewähren, ihre Erwerbsanreize zu wahren und zugleich die Belastungen Dritter für die Finanzierung der Leistungen zu begrenzen.

98 Effektiv ist dabei einfach darauf zu achten, dass die in der Literatur vorgeschlagenen Änderungen bei der einkommensbezogenen Reduktion von Transferleistungen an Familienhaushalte in verschiedenen Einkommensbereichen auf die neue Kombination von Grundsicherung für erwachsene Haushaltsmitglieder und Kindergrundsicherung übertragen werden und der einkommensabhängige Verlauf *aller* Transferansprüche entsprechend gestaltet wird.

99 Im Einzelnen sind dies Entscheidungen vom 29. Mai 1990 (1 BvL 20/84, 26/84 und 4/86; BVerfGE 82, 60), vom 12. Juni 1990 (1 BvL 72/86; BVerfGE 82, 198), vom 25. September 1992 (2 BvL 5/91, 8/91, 14/91; BVerfGE 87, 153) sowie vom 10. November 1998 (2 BvR 1057/91, 1226/91 und 980/91; BVerfGE 99, 216; 2 BvL 42/93; BVerfGE 99, 246).

milienstand abhängigen Einkommensteuertarif, den Tarifverlauf und die Kinderfreibeträge bestimmt wird.[100] Wenn das Kindergeld dagegen nicht ausreicht, um die erforderlichen Steuerentlastungen zu gewährleisten, werden bei der nachträglichen Veranlagung von Eltern zur Einkommensteuer die einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge berücksichtigt und deren Wirkungen mit dem bereits laufend ausgezahlten Kindergeld verrechnet.

Die seit 2002 bestehende Konstellation mit zweiteiligen, kinderbezogenen Freibeträgen wirft ihrerseits gewisse Fragen auf. Diese betreffen zum einen die konzeptionellen Zusammenhänge mit dem sozialrechtlichen Mindestbedarf eines Kindes, zum anderen steuersystematische Aspekte der Begründung und Bemessung des seinerzeit neu eingeführten Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungs-Freibetrags. Zusammenhänge und Unterschiede des sozialrechtlichen und des steuerlichen Existenzminimums wurden zuvor bereits grundsätzlich diskutiert (vgl. erneut Abschnitt 3.1.2). Konkret stellt sich dabei die Frage, wie sich finanzielle Bedarfe von Kindern in den Bereichen Bildung und Teilhabe auf das im allgemeinen Kinderfreibetrag abgedeckte „sächliche Existenzminimum“ und etwaige zusätzliche (oder davon nunmehr neu abzugrenzende) Bedarfe verteilen. Immerhin ist im Freibetrag für den Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf (§ 32 Abs. 6 S. 1 EStG; im Folgenden: BEA-Freibetrag) ein zuvor gewährter, geringer angesetzter Ausbildungsfreibetrag aufgegangen, der z.B. spezielle finanzielle Bedarfe schulpflichtiger Kinder abdecken sollte und nur für Kinder bestimmter Altersgruppen in Anspruch genommen werden konnte. Umgekehrt könnten Existenz und Zusammensetzung dieses weiteren Freibetrags als Indiz dafür genommen werden, dass bei der Bemessung des von den sozialrechtlichen Regelbedarfen abgeleiteten Kinderfreibetrags noch nicht benannte Unterdeckungen existieren. Darüber hinaus wirft dieser Freibetrag auch steuersystematische Fragen auf, weil er zugleich eine Steuerbefreiung für elterliche Betreuungs- und Erziehungsaktivitäten bewirken soll, die in keinem Zusammenhang mit finanziellen Ausgaben stehen,[101] während tatsächliche Betreuungskosten inzwischen (gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 5 EStG) in begrenztem Umfang zum Sonderausgabenabzug zugelassen werden (vgl. Ott et al. 2012, S. 119–121).[102] Der Freibetrag vermischt die Berücksichtigung von Aufwendungen, die dem kindlichen Bedarf zuzurechnen sind, mit der Interessensphäre der Eltern. Vor diesem Hintergrund ist schließlich auch zu beachten, dass für die Höhe des BEA-Freibetrags – anders als für den Kinderfreibetrag – jeglicher Maßstab für eine sachgerechte Bewertung fehlt.

---

[100] Da das Kindergeld zugleich voll auf etwaige Ansprüche auf Grundsicherungsleistungen für Kinder angerechnet wird, ist der Einkommensbereich, in dem sich ein solcher „Förderanteil“ des Kindergelds ergibt, auch nach unten beschränkt und insgesamt nicht sonderlich breit (vgl. Ott et al. 2012, S. 132–136). Zum Problem der faktischen Anrechnung von Teilen des Kindergelds auf Bedarfe anderer Mitglieder der jeweiligen Bedarfsgemeinschaft, vgl. Abschnitt 4.1.1.

[101] vgl. BFH, Urteil vom 27. September 2007 – III R 28/05 –, BFHE 219, 119 (pauschale Abgeltung von Umgangskosten durch den BEA-Freibetrag).

[102] Auch der Verweis auf eine etwaige Reduktion des elterlichen Einkommens wegen solcher Aktivitäten überzeugt im einkommensteuerlichen Kontext nicht: Solche Opportunitätskosten sind bei einer am tatsächlich erzielten Einkommen orientierten Besteuerung automatisch „abzugsfähig“ und werden durch eine entsprechende Verminderung der Steuerlast – vom entgangenen Bruttolohn auf die daraus resultierende Verminderung des Nettoeinkommens – vermindert.

Der BEA-Freibetrag geht zwar auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu einer von monetärem Aufwand unabhängigen Berücksichtigung elterlicher Erziehungsarbeit zurück. In der steuerrechtlichen Literatur wird er seit jeher als eine systemfremde Durchbrechung des subjektiven Nettoprinzips abgelehnt.[103] Vor diesem Hintergrund erscheint es unausweichlich, im Kontext einer neuen Bemessung des sozialrechtlichen Mindestbedarfs von Kindern auch die Struktur der einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge zu überdenken und beide Größen nicht notwendig identisch, aber konzeptionell ineinander „übersetzbar" zu bestimmen.

Die dem Ausbildungsbedarf von Kindern zuzuordnenden Bedarfe gehören zu deren Existenzminimum und strukturell zum Kinderfreibetrag, während zunächst zu definieren wäre, wie weit ein monetärer Betreuungs- und Erziehungsbedarf steuerlich dem Kind und nicht seinen Eltern zuzurechnen ist. Soweit steuerlich weiterhin ein nicht monetärer Erziehungsbedarf berücksichtigt werden soll, müsste er von dem am sächlichen Aufwand orientierten Kinderfreibetrag getrennt werden. Es wäre sodann zu diskutieren, ob dafür ein weiterer Freibetrag überhaupt noch erforderlich ist, nachdem sich die tatsächlichen Lebensverhältnisse gegenüber 1998 – speziell durch die Einführung des Elterngeldes und den flächendeckenden Ausbau von Kindertageseinrichtungen, die in wachsendem Maße völlig gebührenfrei zur Verfügung stehen – grundlegend verändert haben.[104] In jedem Fall handelt sich um Belastungen, die nach dem subjektiven Nettoprinzip den persönlichen Verhältnissen der Eltern zuzuordnen und eher in einem Kontext mit dem Entlastungsbetrag für Alleinerziehende anzusiedeln wären. Was, ausgehend vom bisherigen BEA-Freibetrag, als Ausbildungsbedarf des Kindes einzustufen ist, kann in den Kinderfreibetrag integriert werden und dieser in der daraus resultierenden Größe klarer strukturiert werden. Letztlich bleibt es weiterhin dabei, dass einkommensteuerliche Freibeträge, die das Existenzminimum eines Kindes in einer für steuerliche Zwecke angemessenen Abgrenzung definieren, eine wichtige Orientierungs- und Kontrollgröße im Gesamtsystem finanzieller Maßnahmen für Familien darstellen. Umgekehrt beeinflusst aber auch eine Kindergrundsicherung den von einer Besteuerung auszunehmenden Kindesunterhalt. Denn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darf das steuerlich zu berücksichtigende Existenzminimum nicht den Betrag unterschreiten, der einem Bedürftigen im Rahmen staatlicher Fürsorge gewährt wird.[105] Zugleich sollte der Grundbetrag der Kindergrundsicherung dem unterhaltsrechtlichen Mindestunterhalt entsprechen – dem Betrag, der von einem Steuerpflichtigen zumindest für ein Kind aufzubringen ist.

Beim Teilhabegeld der Bertelsmann-Stiftung wird mit der Anforderung, das Existenzminimum von Kindern bei den Eltern immer und vollständig steuerfrei zu stellen, – zumindest in der Hauptvariante des Modells – so umgegangen, dass das Optionsmodell aus Kindergeld und Kinderfreibe-

---

[103] BVerfG, Beschluss vom 10. November 1998 – 2 BvR 1057/91 –, BVerfGE 99, 216; zur Kritik u.a. Englisch (2014, S. 159, 192 m.w.N.).

[104] Zu berücksichtigen ist dabei u.U. auch, wie Ausgaben für eine außerhäusliche Kinderbetreuung (die prinzipiell den Charakter von Werbungskosten für die Erzielung elterlicher Einkommen haben) als solche steuerlich geltend gemacht werden können.

[105] BVerfG, Beschluss vom 10. November 1998 – 2 BvL 42/93 –, BVerfGE 99, 246

trägen aufgelöst wird und die einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge neben einer neu gestalteten Kindergrundsicherung als separates Instrument erhalten bleiben. Steuersystematik und Verfassungsrecht wird mit einer solchen Lösung Genüge getan, solange die Höhe der Freibeträge in dieser Hinsicht nicht zu beanstanden ist. Gleichzeitig wird für die Kindergrundsicherung – nach einem konzeptionellen und betragsmäßigen Abgleich der zugrunde liegenden Definitionen der sozial- und steuerrechtlichen Existenzminima – Gestaltungsfreiheit gewonnen, die den einkommensabhängigen Verlauf dieser neuen Leistung völlig unabhängig von Mechanismen und Zwängen der Einkommensbesteuerung macht (Werding und Pehle 2019, S. 17, 24–26). Um die Effekte der Freibeträge im Einkommen der Eltern zeitnah spürbar zu machen, kann man sie in diesem Fall – wie früher – laufend auf Basis eines entsprechenden Lohnsteuermerkmals berücksichtigen. Rechtliche Schnittstellen zwischen Kindergrundsicherung und einkommensteuerlichen Kinderfreibeträgen ergeben sich bei einem solchen, unverbundenen Nebeneinander als separate Instrumente, die schwerpunktmäßig an verschiedenen Enden der Einkommensverteilung zum Tragen kommen, nicht.

Auch eine Alternativlösung für das Teilhabegeld, bei der die Kindergrundsicherung mit einem Sockelbetrag in Höhe des derzeitigen Kindergelds versehen wird (vgl. Abschnitt 4.1.2), erzeugt zumindest keine völlig neuen Schnittstellen und Schnittstellenprobleme: Um die Gesamteffekte dieses Sockelbetrags und der einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge bei Eltern mit sehr hohem Einkommen auf die steuerlichen Entlastungswirkungen der Freibeträge zu begrenzen, kann an dieser Stelle an der bisherigen „Optionslösung“ festgehalten werden. Diese kann entweder, erneut auf Basis entsprechender Lohnsteuermerkmale, schon zu einer laufenden Verrechnung von Sockelbetrag und Freibetragswirkungen führen, oder der Sockelbetrag der Kindergrundsicherung fungiert effektiv – wie bisher das Kindergeld – zugleich als Vorauszahlung auf die notwendige Steuerentlastung. Letztere wird dann bei der Veranlagung der Eltern zur Einkommensteuer festgestellt und mit den bereits erfolgten Auszahlungen des Sockelbetrags verrechnet. Ein Unterschied zur gegenwärtigen Rechtslage besteht allerdings insoweit, als die Kindergrundsicherung als originärer Anspruch des Kindes ausgestaltet werden soll, während das Kindergeld zum Einkommen des bezugsberechtigten Elternteils gehört. Rechtliche Bedenken dürften sich hieraus aber nicht ergeben, weil auch jetzt schon bei getrennter Veranlagung von Eltern der Kindergeldanspruch an die Stelle des ausgezahlten Kindergeldes tritt (§ 31 S. 4 EStG).

Das Bündnis-Modell einer Kindergrundsicherung ist dagegen darauf angelegt, auch die Wirkungen einkommensteuerlicher Kinderfreibeträge vollständig zu überlagern. Erhebungstechnisch werden die Freibeträge dadurch überflüssig. Entfallen können sie allerdings nicht, weil sie mindestens zur Kontrolle der Einhaltung der bereits mehrfach erläuterten steuersystematischen und verfassungsrechtlichen Anforderungen beibehalten werden müssen. Sie sind zudem weiterhin für

eine korrekte Besteuerung von Eltern erforderlich, die keine Ansprüche auf Leistungen der Kindergrundsicherung haben, weil die Kinder im Ausland leben.[106] Aus diesen Gründen müssen die einkommensteuerlichen Freibeträge für Kinder also weiterhin regelmäßig neu festgesetzt, d.h. mindestens dynamisiert und auch an Änderungen von existenzminimalen Bedarfen und Bedarfsstrukturen angepasst werden.

Die Überlagerung der Freibetragseffekte soll im Bündnis-Modell bewerkstelligt werden, indem die einkommensteuerlichen Freibeträge (oder ein davon abgeleiteter Betrag) zur maximalen Leistung der Kindergrundsicherung gemacht werden, die zugleich der Einkommensteuer auf das elterliche Einkommen unterliegt. Effektiv wird die Kindergrundsicherung dadurch mit den steigenden Grenzsteuersätzen des Einkommensteuertarifs langsam immer weiter reduziert. Einen „Sockelbetrag", der deutlich höher ausfällt als das derzeitige Kindergeld, erreicht die Kindergrundsicherung in diesem Modell, sobald das elterliche Einkommen dem Spitzensteuersatz unterliegt. Diese Lösung soll sicherstellen, dass die Kindergrundsicherung in jedem Einzelfall mindestens die maximalen (nicht die aufgrund des individuellen, steuerpflichtigen Einkommens erforderlichen) Entlastungswirkungen der einkommensteuerlichen Freibeträge erreicht (und die individuell erforderlichen Entlastungswirkungen daher in den allermeisten Fällen sogar übersteigt). Maßstab für diesen Mindest- oder Sockelbetrag sind demnach die maximalen Entlastungswirkungen einkommensteuerlicher Kinderfreibeträge. Um diesen Betrag zu ermitteln, muss man die Freibeträge (2020: 3.906 Euro je Elternteil, somit 7.812 Euro je Kind für beide Eltern; § 32 EStG) mit dem höchsten Grenzsteuersatz („Spitzensteuersatz") des Einkommensteuertarifs (2020: 45% lt. § 32a EStG; ca. 47,5% inkl. Solidaritätszuschlag) multiplizieren. Daraus ergeben sich (wiederum für beide Eltern zusammen und auf Basis der 2020 geltenden Regelungen) $0{,}475 \cdot 7.812 \approx 3.710$ Euro pro Jahr bzw. 309 Euro pro Monat. Die Kindergrundsicherung soll nach dem Bündnis-Modell prinzipiell nicht geringer ausfallen als der so ermittelte Betrag.[107] Als Maximalbetrag, der Kindern in sehr einkommensschwachen Familien gewährt wird, gilt dagegen die (verdoppelte) Summe aus Kinderfreibetrag und BEA-Freibetrag (so dass sich für 2020 ein Betrag von 651 Euro pro Monat errechnet).

Im Hinblick auf die Funktion der einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge, für eine verfassungskonforme Besteuerung der Eltern entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit und daher unter Berücksichtigung ihrer Unterhaltspflicht gegenüber Kindern zu sorgen, wäre eine solche Konstruktion nicht zu beanstanden. Die Deckung des Mindestbedarfs der Kinder geht bei Einführung der Kindergrundsicherung auf diese als eigenes Einkommen der Kinder über und wird somit auch und gerade dann sichergestellt, wenn das elterliche Einkommen dazu nicht ausreicht. Die Reduktion

---

[106] Schließlich behalten die einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge zudem eine Funktion für die Berechnung etwaiger Kirchensteuerzahlungen.

[107] Falls die einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge im Kontext der Einführung einer Kindergrundsicherung neu festgelegt würden, ergäbe sich ein abweichender Betrag. Auch dieser würde aber eine strikte Untergrenze für die Höhe der Leistungen der Kindergrundsicherung darstellen.

der Leistungen der Kindergrundsicherung bei einem höheren Einkommen der Eltern kann prinzipiell auch dafür sorgen, dass die nötige Verschonung des elterlichen Einkommens für die Deckung des Existenzminimums ihrer Kinder gewahrt bleibt.

Trotzdem ergeben sich bei einer minutiösen Umsetzung der Grundidee, die Kindergrundsicherung als einheitliche, aber das zu versteuernde Einkommen der Eltern im Umfang der einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge erhöhende Leistung auszugestalten (Becker und Hauser 2012, S. 24f.), systematische Bedenken. Die in rechtlicher Hinsicht gravierendste Schwierigkeit ist wohl, dass die Kindergrundsicherung, von der aus verschiedenen anderen Gründen gefordert wird, dass sie explizit als Einkommen des Kindes ausgestaltet werden soll (vgl. Abschnitte 3.2 und 4.1.1), nicht zugleich ein steuerpflichtiges Einkommen der Eltern sein kann. Für das intendierte Abschmelzen mit der Grenzbelastung des Einkommensteuertarifs bei Anwendung auf das elterliche Einkommen kann es daher nur eine „Als-ob-Lösung" geben, d.h. eine Bemessungsvorschrift für die Kindergrundsicherung, die auf Basis des einkommensteuerlichen Einkommensbegriffs und unter Berücksichtigung des jeweiligen Steuertarifs für eine Reduktion der Ansprüche des Kindes mit gleicher Wirkung wie eine Einkommensbesteuerung bei den Eltern sorgt. In der Sache bewirkt dieses Modell die Verknüpfung einer sozialstaatlichen Transferleistung an das Kind mit einer über das Steuerrecht regulierten Heranziehung der Eltern zu den Kosten. Die sich aus solchen unmittelbaren Verknüpfungen zwischen Sozial- und Steuerrecht ergebenden Verwerfungen werden beim Kindergeld aufgrund ihrer Intransparenz und rechtlichen Verwerfungen seit jeher kritisiert und sollten nicht mit umgekehrtem Vorzeichen in die Kindergrundsicherung übernommen werden. Dass eine Leistung, die Einkommen des Kindes ist, auch unter Berücksichtigung des elterlichen Einkommens bemessen wird, ist dagegen systematisch denkbar und wird z.B. beim BAföG bereits seit Langem so praktiziert.

Darüber hinaus zeigen sich bei der Umsetzung der Grundidee noch zwei weitere, auf den ersten Blick eher steuertechnische Probleme, die bereits von den Urhebern des Bündnis-Modells gesehen (Becker und Hauser 2012, S. 25f., 27–29), in ihrer Tragweite allerdings unterschätzt werden. Das erste Problem ergibt sich, weil eine Quasi-Steuerpflicht für eine Leistung der Kindergrundsicherung, die dem bisherigen Kinderfreibetrag entspricht, zu einem Mindest- oder Sockelbetrag führt, der höher ausfällt als steuersystematisch und verfassungsrechtlich geboten ist. Wenn diese Leistung dem Spitzensteuersatz unterliegt, ergibt sich als Nettobetrag nämlich nicht das Produkt aus Spitzensteuersatz und Bruttobetrag, sondern das Produkt aus (1 – Spitzensteuersatz)[108] und Bruttobetrag (ausgehend von den Werten für 2020 sind dies $(1 - 0{,}475) \cdot 7.812 \approx 4.101$ Euro pro Jahr bzw. knapp 342 Euro pro Monat). Dieser Unterschied ist nicht unbedeutsam, weil er nicht nur Familien betrifft, die dem Spitzensteuersatz unterliegen, sondern die Nettobeträge der Kindergrundsicherung für alle Familien erhöht, mit großen Auswirkungen auf die fiskalischen Effekte. Als Alternative wird in Becker und Hauser (2012, S. 25f.) erwogen, den pauschalierten Maximalbe-

[108] Dies ergibt sich aus der Umkehrung der Logik, wenn nicht ein Freibetrag dafür sorgt, dass sich die Steuern vermindern, sondern stattdessen ein Transfer in Höhe des Freibetrages gewährt wird, der aber versteuert werden muss. Nur wenn der Spitzensteuersatz 50% wäre, wären die Resultate identisch.

trag der Kindergrundsicherungsleistung so abzusenken, dass der aus einer Besteuerung zum Spitzensteuersatz resultierende Mindestbetrag genau den steuersystematischen und verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht. Der Maximalbetrag muss dazu mit dem Faktor Spitzensteuersatz / (1 – Spitzensteuersatz) < 1 multipliziert werden (und beläuft sich für 2020 dann auf 7.068 Euro im Jahr bzw. auf 589 Euro pro Monat).

Zwar mag es Gründe geben, warum das pauschalierte sozialrechtliche Existenzminimum eines Kindes (dem der Maximalbetrag der Kindergrundsicherung definitiv entsprechen muss) niedriger anzusetzen ist als das einkommensteuerliche Existenzminimum (vgl. Abschnitt 3.1). Es gibt allerdings keinen sachlichen Grund für das hier bezifferte Verhältnis. Dieses resultiert allein aus den steuertechnischen Gegebenheiten und hängt nicht von der Höhe irgendwelcher Bedarfe ab, sondern allein vom jeweiligen Spitzensteuersatz. Grundsätzlicher betrachtet zeichnet sich hier ein Zielkonflikt zwischen der Höhe der Kindergrundsicherung für Kinder in einkommensschwachen Familien und den Leistungen für Kinder in Familien mit höheren Einkommen ab, der aus der engen Anlehnung an die Mechanik der progressiven Einkommensbesteuerung resultiert und letztlich zur Frage zurückführt, welche Akzentsetzung dem Begriff einer Kindergrundsicherung gegeben wird, entweder v.a. als Grundsicherung für Kinder in einkommensschwachen Haushalten oder als möglichst einheitliche Leistung für alle Kinder (vgl. Kapitel 2).

Das zweite, zunächst rein steuertechnische Problem ergibt sich daraus, dass die bisherigen einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge nach Einführung einer Kindergrundsicherung nach dem Bündnis-Modell entfallen sollen – d.h. bei der laufenden Besteuerung des elterlichen Einkommens im Prinzip nicht mehr berücksichtigt werden.[109] Wenn das Einkommen der Eltern zuzüglich der Kindergrundsicherung die einkommensteuerlichen Grundfreibeträge überschreitet, wird es somit sofort steuerpflichtig und unterliegt der zunächst geringen, aber stark steigenden Belastung mit den Grenzsteuersätzen im Eingangsbereich des Einkommensteuertarifs. Damit ist aber die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Steuerfreiheit des Existenzminimums des Kindes nicht mehr gewährleistet. Denn wenn z.B. das eigene steuerpflichtige Einkommen der Eltern die Grundfreibeträge (in Höhe ihres eigenen, steuerlichen Existenzminimums) genau ausschöpft, unterliegt die Kindergrundsicherung voll der Einkommensbesteuerung und es ergibt sich darauf eine positive Steuerzahlung[110] obwohl der Betrag in voller Höhe steuerfrei bleiben muss.

Zur Vermeidung dieser definitiv verfassungswidrigen Lösung erwägen Becker und Hauser (2012, S. 27–29) zwei Alternativen: Zunächst diskutieren sie die Einführung einer Freigrenze anstelle der

---

[109] Würde man die Freibeträge völlig unverändert berücksichtigen, hätte die Einführung einer Kindergrundsicherung nach dem Bündnis-Modell im Vergleich zum geltenden Recht dagegen den Effekt eines allgemeinen Kinder-*Grundeinkommens* in Höhe der Freibeträge, mit noch weit höheren fiskalischen Effekten.

[110] Auf Basis der Regelungen für 2020 bei zusammen veranlagten Eheleuten ergibt sich eine Steuerbelastung in Höhe von 1.390 Euro im Jahr bzw. 116 Euro im Monat, d.h. von 17,8% des steuerlichen Existenzminimums des Kindes.

bisherigen Kinderfreibeträge.[111] Dies würde allerdings zu einer neuen „Abbruchkante“ im verfügbaren Einkommen einer Familien führen (in Höhe der auf die Kindergrundsicherung fälligen Steuer, also etwa in Höhe der zuletzt genannten Jahres- und Monatsbeträge), sobald die Freigrenze überschritten wird und die Besteuerung einsetzt. Als pragmatische Lösung schlagen sie daher vor, jenseits einer Freigrenze in Höhe der Kinderfreibeträge eine Übergangszone zu schaffen, in der die Besteuerung langsam einsetzt, aber – effektiv mit einer höheren Grenzbelastung als bisher – auf den Verlauf des verfügbaren Einkommens nach geltendem Recht einschwenkt. Eine solche Regelung mag rechtlich realisierbar sein, insbesondere weil der einkommensabhängige Verlauf der Kindergrundsicherung nur durch eine Quasi-Besteuerung unter Berücksichtigung des steuerpflichtigen Einkommens der Eltern erzeugt wird, nicht durch eine tatsächliche Besteuerung als Teil des elterlichen Einkommens. Zu bedenken ist aber, dass sie materiell darauf hinausläuft, für Familien einen anderen, im Eingangsbereich stärker progressiven Steuertarif zu schaffen als für Steuerpflichtige ohne Kinder. Ob dies so gewünscht ist, wäre zu fragen, gerade weil es – wie die „Abbruchkante“ einer reinen Freigrenze – Familien mit geringen, lediglich gerade bedarfsdeckenden Einkommen trifft.

Eine buchstabengetreue Umsetzung des Grundgedankens des Bündnis-Modells, die Kindergrundsicherung als einheitliche, existenzsichernde, aber (auf Ebene der Eltern) steuerpflichtige Leistung zu gestalten, stößt auf die hier genannten Schwierigkeiten. Dies spricht dafür, ihn mit mehr Freiheitsgraden sowohl für die Festsetzung der Höhe des Maximalbetrages (auf Basis des sozialrechtlichen Mindestbedarfs eines Kindes, vgl. Abschnitt 3.1.1) als auch für den weiteren einkommensbezogenen Verlauf, gerade im Bereich niedriger Familieneinkommen, zu verfolgen als eine unmittelbare Anlehnung an das jeweils geltende Steuerrecht erlaubt. Eine freier gestaltete Überlagerung der Effekte einkommensteuerlicher Kinderfreibeträge und deren faktische Ersetzung ist dabei gleichwohl denkbar – ebenso wie ein Beibehalten der Kinderfreibeträge als separates Instrument. Grundsätzlich kann der Anspruch des Kindes auf Leistungen der Kindergrundsicherung – wie bisher das Kindergeld in einer Vielzahl von Fällen – an die Stelle des Kinderfreibetrages treten (analog § 31 S. 4 EStG). Die Eltern werden dadurch von ihrer Unterhaltspflicht in Höhe des Existenzminimums des Kindes entlastet, so dass ihnen bei der Besteuerung ihres Einkommens kein Freibetrag mehr gewährt werden muss.

Dagegen können und sollten die Leistungen der Kindergrundsicherung – unabhängig davon, nach welchem Modell sie ausgestaltet werden – beim Kind als „sonstige Einkünfte“ steuerpflichtig gemacht werden. Soweit das Einkommen des Kindes den Grundfreibetrag nicht erreicht, fällt dafür faktisch keine Steuer an. Allerdings wird die Kindergrundsicherung progressionswirksam, wenn das Kind über weiteres eigenes Einkommen verfügt, etwa Kapitaleinkünfte oder Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, die aus einer Erbschaft oder aus Schenkungen herrühren. Auf diesem Wege ließe sich vermeiden, dass Kinder, die weit entfernt davon sind, bedürftig zu sein – auch aufgrund von Vermögens- und Einkommensübertragungen, die in den Bereich der elterlichen

---

[111] Anders als dort skizziert müsste eine solche Freigrenze etwas höher angesetzt werden als die Freibeträge, um sicherzustellen, dass das verfügbare Einkommen *nach* Besteuerung immer höher ausfällt als die Summe aller Existenzminima von Eltern und Kind.

Steuergestaltung fallen – von der Einführung einer fiskalisch teuren Sozialleistung für alle Kinder mehr profitieren als bei der Gestaltung dieser Leistung intendiert ist.

4.2.3 Entlastungsbeträge für Alleinerziehende nach dem EStG

Neben den allgemeinen einkommensteuerlichen Freibeträgen für Kinder haben Alleinerziehende Anspruch auf einen weiteren Freibetrag („Entlastungsbetrag für Alleinerziehende", § 24b EStG), der – im Vergleich zu Alleinstehenden – höhere Aufwendungen für den Unterhalt eines Familienhaushalts in einer für steuerliche Zwecke typischen, pauschalierten Weise steuerfrei stellen soll, wenn diese nicht durch Gewährung eines weiteren Grundfreibetrages für den zweiten Elternteil aufgefangen werden. Der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende steigt zwar mit der Zahl der Kinder, stellt aber gleichwohl kein auf individuelle Bedarfe des Kindes ausgerichtetes Instrument dar. Daher kann er bei Einführung einer Kindergrundsicherung unverändert bestehen bleiben, und es ergibt sich auch kein unmittelbarer Anpassungsbedarf, um bei der Koexistenz beider Regelungen Schnittstellenprobleme zu vermeiden.

Wie im Sozialrecht, wo der Mehrbedarf Alleinerziehender nach Einführung einer Kindergrundsicherung ebenfalls unverändert Teil der Grundsicherungsleistungen an denjenigen Elternteil bleiben soll, bei denen ein Kind lebt (vgl. Abschnitte 4.1.1 und 4.2.1), stellt sich die Frage, ob die aufgrund unterschiedlicher Umgangsregelungen und Betreuungsarrangements erhöhten Aufwendungen in Trennungsfamilien – bei beiden Elternteilen unabhängig davon, ob sie mit neuen (Ehe-)Partnern zusammen leben – in ähnlicher Weise steuerlich zu berücksichtigen sind. Auch ist zu überlegen, welche derartigen Aufwendungen den Eltern oder den Kindern selbst zuzuordnen sind (vgl. dazu Abschnitt 3.1). Gegenwärtig kann der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende für dasselbe Kind auch dann nur von einem Berechtigten geltend gemacht werden, wenn die Eltern das Kind in einem „Wechselmodell" betreuen. Die Eltern müssen sich ggf. über die Zurechnung einigen – eine Teilung des Betrages ist nicht vorgesehen[112] – und eine Lösung der Problematik über steuerlich geltend gemachte außergewöhnliche Belastungen erscheint nicht als zielführend.[113] Die Dringlichkeit solcher Fragen steigt mit der Zunahme der Fälle, in denen getrennte Eltern ihre Kinder in verschieden abgestuften Wechselmodellen betreuen und dabei ihre Wohn- und Lebenssituation beiderseits auf die regelmäßige Präsenz der Kinder ausrichten.

---

[112] BFH, Urteil vom 28. April 2010 – III R 79/08 –, BFHE 229, 292.

[113] Individuell anfallende Aufwendungen, die durch pauschalierte Freibeträge nicht gedeckt sind, können im Steuerrecht u.U. als außergewöhnliche Belastungen steuermindernd berücksichtigt werden. Hier wäre – ebenfalls abseits der unmittelbaren Folgen der Einführung einer Kindergrundsicherung – zu prüfen, ob Mehrkosten in Trennungsfamilien in dieser Hinsicht in ausreichendem Maße anerkennungsfähig sind und ob die (Einkommens-)Grenzen für eine als zumutbar geltende Belastung als angemessen erscheinen. Allerdings erscheinen die einschlägigen Vorschriften nicht als praktikabel, um den besonderen Lebensverhältnissen von Trennungsfamilien gerecht zu werden.

4.2.4 Wohnkosten von Kindern in SGB II, SGB XII und WoGG

Ein wichtiges Thema im Kontext der Einführung einer Kindergrundsicherung ist die Deckung der Wohnkosten von Kindern. Für Haushalte, deren erwachsene Mitglieder Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII beziehen, ist es allerdings nicht schwierig, dafür Lösungen zu finden. Komplizierter werden die Verhältnisse in Haushalten, die bei niedrigem, aber bedarfsdeckendem Einkommen einen Teil ihrer Wohnkosten mit Wohngeldleistungen decken. Die Behandlung des Wohnkostenanteils von Kindern im Kontext von SGB II oder SGB XII und im Kontext des WoGG wird hier daher getrennt behandelt.

a) Regelungen nach SGB II und SGB XII

Eine vollständige Deckung von anteiligen Wohnkosten des Kindes im Rahmen der Kindergrundsicherung selbst wäre zwar nicht unmöglich, liefe aber dem Prinzip der Einfachheit zuwider. Dazu sind die anfallenden Kosten zur Deckung des existenzminimalen Bedarfs in diesem Bereich in mehr als einer Hinsicht viel zu heterogen – aufgrund regional unterschiedlicher Miethöhen und auch unter Berücksichtigung weiterer Kriterien für angemessene Wohnkosten, wie etwa die Haushaltszusammensetzung. Andererseits gehört der Wohnbedarf zum existenziellen Mindestbedarf eines Kindes, womit er in einer Kindergrundsicherung mit dem Anspruch der Deckung dieses Grundbedarfs enthalten sein muss (vgl. Abschnitte 3.1.1 und 3.2.3).

Die beiden hier betrachteten Vorschläge behandeln dieses Problem unterschiedlich. Im Bündnis-Modell enthalten die für die Bestimmung des Maximalbetrags zugrunde zu legenden einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge immer einen Wohnkostenanteil. Dieser wird bei der Ermittlung des Existenzminimums des Kindes gemäß dem Existenzminimumbericht (vgl. zuletzt BT-Drs. 19/5400) ausdrücklich nach Maßstäben festgesetzt, die zu einer niedrigen Pauschale führen. Beim Teilhabegeld wird dagegen vorgeschlagen, bei der Kindergrundsicherung den Pauschalbedarf des Kindes ohne Wohnkostenanteil zu ermitteln. Die Wohnkosten würden dann weiterhin vollständig auf der Ebene der jeweiligen Bedarfsgemeinschaft – unter Berücksichtigung der dort lebenden Kinder – im Rahmen und nach den Standards des SGB II bzw. SGB XII gedeckt. Kinder verblieben in Bezug auf ihren Wohnbedarf daher trotz Kindergrundsicherung in der Bedarfsgemeinschaft und würden weiterhin als bedürftig gelten. Eine Berücksichtigung von pauschalierten Wohnkosten ist allerdings auch im Teilhabe-Modell ohne weiteres möglich und wird als Variante auch angedacht.[114]

Wie bereits in 3.2.3 diskutiert können Wohnkosten durchaus in pauschalierter Form bei der Bemessung der Kindergrundsicherung berücksichtigt werden. Dies kann – ganz wie derzeit bei der Bemessung des Kinderfreibetrages auf Basis des Existenzminimumberichts – mit einem tendenziell niedrigen Betrag geschehen, um Überdeckungen bei tatsächlich geringen Wohnkosten zu vermeiden. Ein solch pauschalierter Anteil wirkt wie ein Zuschuss zu den Wohnkosten, die in der

---

[114] In Werding und Pehle (2019, Fn. 6) wird diese Variante am Rande angesprochen und zugleich darauf hingewiesen, dass eine entsprechende Änderung keine Auswirkungen auf die dort angestellten Analysen zu Effekten des Teilhabegelds hätte.

diesen Betrag übersteigenden Höhe aus dem Haushaltseinkommen aufzubringen sind. Bei bedürftigen Eltern, die Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII beziehen, müssen die Wohnkosten dann auf Haushaltsebene ermittelt und unter Berücksichtigung des pauschalierten Zuschusses gedeckt werden.

Wird der Wohnkostenanteil in der Kindergrundsicherung mit einer niedrigen Pauschale angesetzt, während die diesen Anteil übersteigenden tatsächlichen Wohnkosten dem Bedarf der übrigen Mitglieder der Haushaltsgemeinschaft zugerechnet werden, lässt sich perspektivisch eine systematische Bruchstelle beseitigen, die sich bisher an mehreren Stellen zwischen sozialrechtlichen Bestimmungen einerseits und steuer- sowie unterhaltsrechtlichen Bestimmungen andererseits auftut. Im Sozialrecht werden Wohnkostenanteile einzelner Haushaltsmitglieder ganz überwiegend – mit Ausnahmen beim BAföG und beim Kinderzuschlag – als pro-Kopf-Anteile an den jeweils insgesamt anfallenden Wohnkosten bestimmt. Im Steuerrecht und, daran anknüpfend, im Unterhaltsrecht, werden stattdessen die jeweiligen Mehrkosten, also z.B. die bei einem Paar mit einem Kind erhöhten Aufwendungen im Vergleich zu einem kinderlosen Paar, angesetzt. Probleme bereiten diese unterschiedlichen Methoden dann, wenn die Bedarfe der einzelnen Haushaltsmitglieder aus unterschiedlichen Quellen gedeckt werden (vgl. dazu Ott et al. 2012, S. 171–188).[115]

Wenn in der Kindergrundsicherung eine eher niedrig angesetzte Pauschale zur Deckung von Wohnkostenanteilen eines Kindes enthalten ist, stellt dies einen Schritt in die Richtung dar, auch im Sozialrecht zu einer realitätsgerechteren Aufteilung von Wohnkosten zu gelangen, bei der Unterdeckungen der insgesamt anfallenden Wohnkosten aufgrund von Schnittstellenproblemen zwischen verschiedenen Rechtsbereichen und Gesetzen vermieden werden. Die verbleibenden, tatsächlichen Wohnkosten der jeweiligen Bedarfsgemeinschaft müssten dazu, unter Berücksichtigung des in der Kindergrundsicherung enthaltenen Zuschusses, als Wohnkostenanteile der erwachsenen Mitglieder behandelt werden. Selbst bei der Variante des Teilhabegelds, in der die Leistungen der Kindergrundsicherung unter Einschluss eines pauschalierten Wohnkostenanteils der Kinder mit steigendem Einkommen der Eltern vollständig abgeschmolzen werden, müssten sich – zumindest bei den dafür illustrativ vorgesehenen Beträgen und Abschmelzraten – so alle Konflikte vermeiden lassen.

b) Regelungen nach dem WoGG

Etwas komplizierter wird die Behandlung von Wohnkosten bzw. Wohnkostenanteilen von Kindern, wenn die maßgeblichen Einkommen der Eltern bedarfsdeckend, aber so niedrig sind, dass der Haushalt, in dem die Kinder leben, Anspruch auf Wohngeld hat. Das Wohngeld orientiert sich nicht an den tatsächlichen Wohnkosten, sondern bietet pauschalierte Zuschüsse, deren Höhe v.a. von der Größe des jeweiligen Haushalts, von seinem Einkommen, von der zu berücksichtigenden Miete und von der Mietenstufe der jeweiligen Gemeinde abhängt. Mit dem letzten dieser Punkte

---

[115] Vgl. BSG, Urteil vom 18. Juni 2008 – B 14/11b AS 11/07 R –, SozR 4-5870 (Mehrbedarfsberechnung, § 6a BKGG); Urteil vom 14. Februar 2018 – B 14 AS 17/17 R –, BSGE 125, 146 m.w.N (Kopfteilprinzip).

wird der starken regionalen Heterogenität von Wohnkosten Rechnung getragen, aber nicht so individuell wie bei der Übernahme von Wohnkosten nach dem SGB II oder SGB XII. Auch der Einkommensbegriff, auf dessen Basis die Wohngeldleistungen mit steigendem Einkommen reduziert werden, unterscheidet sich von dem der Grundsicherungsleistungen. Aus diesen Gründen ist nicht sichergestellt, dass die Übernahme angemessener Wohnkosten oder Wohnkostenanteile beim Übergang von Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII zum Bezug von Wohngeld nahtlos erfolgt. Vielmehr können ohne inhaltliche Abstimmung zwischen den beiden Leistungssystemen Sprünge im verfügbaren Einkommen und Unterdeckungen von einschlägigen Bedarfen auftreten.

Solche Probleme treten zurück, wenn die Leistungen der Kindergrundsicherung einen pauschalierten Wohnkostenanteil des Kindes (in Höhe von derzeit rund 100 Euro im Monat) einschließen und zugleich bei steigendem Einkommen nicht unter Sockelbeträge in Höhe des bisherigen Kindergelds (von rund 200 Euro) oder der maximalen Wirkungen der einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge (von rund 300 Euro) reduziert werden. Unter diesen Bedingungen sollte immer ein ausreichender Zuschuss zu den gesamten Wohnkosten des Haushalts zur Verfügung stehen, der den Anteil des Kindes deckt. Zu prüfen bleibt, welche Anpassungen im Wohngeldrecht vorzunehmen sind, um der Deckung eines pauschalierten Anteils des Kindes an den Wohnkosten im Rahmen der Kindergrundsicherung und damit außerhalb des WoGG Rechnung zu tragen. Dies kann im WoGG auf zwei Ebenen passieren: So sind die Leistungen der Kindergrundsicherung bei der Wohngeldbemessung prinzipiell als anzurechnendes Einkommen zu berücksichtigen. Zu denken ist ansonsten an Justierungen bei der Höhe der zu berücksichtigenden Miete und der jeweiligen Wohngeldansprüche, inkl. der Ausgestaltung des einkommensabhängigen Verlaufs der verbleibenden Wohngeldansprüche unter Berücksichtigung des in der Kindergrundsicherung enthaltenen, pauschalierten Wohnkostenanteils jedes Kindes. Bei einer solchen Lösung könnte die Zahl der beim Wohngeld zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder um die Zahl der Kindergrundsicherung beziehenden Kinder reduziert und der Wohngeldanspruch damit auf erwachsene Haushaltsmitglieder beschränkt werden.

Wird die Kindergrundsicherung (inkl. eines pauschalierte Wohnkostenanteils für Kinder) mit steigendem Einkommen der Eltern allerdings ohne Sockelbetrag vollständig abgeschmolzen, darf sie nicht zu rasch reduziert werden, d.h. nicht bereits in Einkommensbereichen auf Null fallen, in denen noch Wohngeldansprüche für die anderen Haushaltsmitglieder bestehen (oder in denen noch Wohngeldansprüche bestehen würden, wenn diese auch die Wohnkostenanteile der Kinder abdecken müssten). Effektiv muss also – ähnlich wie bei anderen, den heutigen Grundsicherungsleistungen „vorgelagerten“ Transfers (vgl. Abschnitt 4.1.3) – sichergestellt sein, dass die Leistungen der Kindergrundsicherung bei ihrer Einführung zumindest die existierenden Instrumente dieser Art vollständig kompensieren.

4.2.5 BAföG-Leistungen

Leistungen nach dem BAföG haben eine ähnliche Funktion und – mit Blick auf die Anspruchsberechtigung von Schülern und Studierenden und die Bemessung unter Berücksichtigung des elter-

lichen Einkommens – sogar eine ähnliche Ausgestaltung wie eine Kindergrundsicherung. Sie beziehen sich nur auf einen wesentlich enger abgegrenzten Personenkreis, nämlich Studierende sowie Schüler weiterführender Schulen. Auch die Altersbereiche von Kindern, die jeweils anspruchsberechtigt sind, überlappen sich, wobei BAföG-Leistungen allerdings auch noch deutlich älteren Personen gewährt werden können als die Kindergrundsicherung. So dürfen Studierende eines Bachelor-Studiengangs beim Studienbeginn bis zu 30 Jahre, Studierende eines Master-Studiengangs bis zu 35 Jahre alt sein, wenn sie BAföG-Ansprüche geltend machen wollen (vgl. § 10 BAföG),[116] während der Anspruch auf Kindergrundsicherung nach den dazu vorliegenden Vorschlägen auch im Falle eines Studiums spätestens mit der Vollendung des 25. Lebensjahres enden soll (vgl. Abschnitt 3.2.1).

Wenn Kinder nach Einführung einer Kindergrundsicherung zugleich zum Adressatenkreis des BAföG gehören, muss es bei dem Prinzip bleiben, dass die Kindergrundsicherung für den Lebensbedarf bestimmtes Einkommen des Kindes ist. Dem kann in der Weise Rechnung getragen werden, dass eine Ausbildungsförderung ergänzend als aufstockende Leistung für einen erhöhten Lebensbedarf ausgestaltet wird. Zu berücksichtigen sind zu diesem Zweck spezifische Bedarfe Studierender, die in den Regel-, Mehr- und Zusatzbedarfen nicht enthalten sind, welche für die Bemessung der Leistungen der Kindergrundsicherung maßgeblich sind. Um solche Beträge erhöht sich der jeweils maximale Anspruch gegenüber demjenigen aus der Kindergrundsicherung. Die jeweils gewährten Kindergrundsicherungsleistungen sind darauf – als eigenes Einkommen des Kindes – anzurechnen. Auch die Vorschriften zum einzusetzenden Einkommen der Eltern können so angepasst werden, dass die Minderung der gesamten Ansprüche Studierender bei steigendem Elterneinkommen an die entsprechenden Regeln für die Kindergrundsicherung angeglichen wird. Sie könnten auch nach den bisherigen Bestimmungen im BAföG unverändert bleiben, wobei aber zu bedenken ist, dass eine erweiterte Unterhaltspflicht beim Bedarf Studierender als systemwidrig empfunden werden kann. Es erscheint daher ratsam, die beiden Leistungssysteme auch insoweit inhaltlich aufeinander abzustimmen.

Für den Fall, dass Studierende mit Anspruch auf BAföG-Leistungen – v.a. aus Altersgründen – keinen Anspruch auf Leistungen der Kindergrundsicherung mehr haben, muss das BAföG dagegen weiterhin als eigenständiges Instrument erhalten bleiben. Unmittelbare Berührungspunkte mit der Kindergrundsicherung bestehen dann nicht mehr. Wenn für Studierende mit Anspruch auf beide Leistungen die notwendigen Anpassungen – abgesehen von der Berücksichtigung spezifischer Bedarfe Studierender – zu einer Angleichung an die Kindergrundsicherung führen, sollten diese so angelegt werden, dass sie eine Gleichbehandlung Studierender mit alleinigem BAföG-Bezug gewährleisten.

---

[116] Für die Förderhöchstdauer ist, mit gewissen Ausnahmen, die jeweilige Regelstudienzeit maßgeblich (vgl. §§ 15, 15a BAföG).

Was hier über Schnittstellen einer Kindergrundsicherung zu Leistungen nach dem BAföG für Studierende und Schüler gesagt wurde, gilt in gleicher Weise für Schnittstellen zu den Leistungen der im SGB III geregelten Berufsausbildungsbeihilfe für Auszubildende (§ 56–72 SGB III).

4.2.6 Unterhalt und Unterhaltsvorschuss

Im Hinblick auf die mit einer Kindergrundsicherung angestrebte Eigenständigkeit der Ansprüche von Kindern (vgl. Abschnitt 3.2.1) ist schließlich auch ihre Koexistenz mit Ansprüchen auf den familienrechtlichen Unterhalt und gegebenenfalls davon abhängige staatliche Leistungen von großer praktischer Bedeutung. Der Umbau des sozialen Sicherungssystems für Kinder und Familien, der mit der Einführung einer Kindergrundsicherung einhergeht, wird erhebliche Folgen haben und begleitende Änderungen in den davon berührten Rechtsgebieten erfordern.

a) Unterhalt

Keine Auswirkungen hat die Kindergrundsicherung auf das zwischen Verwandten in auf- und absteigender Linie (Kinder, Eltern, Großeltern) bestehende Unterhaltsverhältnis (§ 1601 BGB). Die materielle Unterhaltspflicht bleibt unverändert bestehen, ändert sich aber inhaltlich.

Primär ändert sich der Unterhaltsbedarf von Kindern. Dieser bemisst sich für ein wirtschaftlich noch nicht selbständiges Kind nach der Lebensstellung seiner Eltern (§ 1610 BGB). Innerhalb einer traditionellen Haushaltsfamilie ist dies nicht unmittelbar sichtbar, weil der individuelle Bedarf auf der Grundlage des verfügbaren Haushaltseinkommens im Rahmen eines – meist kooperativen – Aushandlungsprozesses befriedigt wird. Gleichwohl beeinflusst eine Kindergrundsicherung diesen Bedarf, sofern sie im Vergleich zum gegenwärtigen Rechtszustand zu einem höheren Gesamteinkommen beiträgt. Dann erreicht sie auch den angestrebten Zweck, die wirtschaftliche Situation in einkommensschwachen Familien zu verbessern.

Während sich dieser Effekt in seinen Auswirkungen weder qualitativ noch quantitativ konkretisieren lässt, lassen sich die Auswirkungen auf den kindlichen Mindestbedarf genau erfassen. Die Rechtsprechung besagt, dass dieser Mindestbedarf nicht unter dem sozialrechtlichen Existenzminimum liegen kann.[117] Gibt die Kindergrundsicherung einen – wie auch immer bemessenen – Betrag vor, der als Grundbedarf einem Kind zur Verfügung stehen soll,[118] kann der familienrechtliche Mindestbedarf nicht geringer sein, nach den zuvor erörterten Voraussetzungen bei einer sachgerechte Bemessung (vgl. Abschnitt 3.1) aber auch nicht höher. Gleiches gilt für die inhaltliche Struktur des Mindestbedarfs und die altersabhängige Staffelung (vgl. dazu allerdings Abschnitt 3.2.4). Wenn eine genauere Überprüfung ergibt, dass der durch die Kindergrundsicherung zu deckende

---

[117] BGH, Urteil vom 06. Februar 2002 – XII ZR 20/00 –, BGHZ 150; BGH, Urteil vom 26. November 2008 – XII ZR 65/07 –, juris; BGH, Urteil vom 17. März 2010 – XII ZR 204/08 –, FamRZ 2010, 802.

[118] Der Betrag muss nicht zwangsläufig dem existenznotwendigen Bedarf entsprechen, sondern kann diesen auch überschreiten.

Mindestbedarf von Kindern nach Altersstufen zu differenzieren ist, sollte dies durch eine Anpassung von § 1612a BGB in das private Unterhaltsrecht übernommen werden. Denkbar ist, dass die Differenzierung bei höherem Einkommen der Unterhaltspflichtigen ausgeprägter sein sollte als bei gerade existenzsicherndem Einkommen.

Mit dem Einkommen der Eltern steigt der Lebensbedarf der Kinder. Dies drückt sich für getrennt lebende Familien in der über zehn Einkommensgruppen gestaffelten Düsseldorfer Tabelle aus. Diese Tabelle ist auf die gegenwärtige Rechtslage ausgerichtet und lässt sich nicht ohne weiteres mit veränderten Werten auf weitreichende Neuregelungen – die sich mit den Veränderungen von 2008 (Einführung eines Mindestunterhalts für Kinder nach § 1612a BGB und Umgestaltung der Rangfolge von Unterhaltsansprüchen nach Berücksichtigung des Selbstbehalts Unterhaltspflichtiger gemäß §§ 1603 und 1609 BGB) nicht vergleichen lassen – übertragen. Wie sich nach der angestrebten Einführung einer Kindergrundsicherung die unterhaltsrechtliche Rechtsprechung konkret zum Unterhaltsbedarf bei höheren Einkommen verhalten wird, lässt sich nicht prognostizieren. Dabei ist zu bedenken, dass die Düsseldorfer Tabelle und die Leitlinien der Oberlandesgerichte zwar die Rechtsanwendung erheblich beeinflussen, aber selbst keine Rechtsnormen sind, sondern nur unverbindliche Richtlinien. Sie beziehen sich auf das geltende Recht und sind bei Gesetzesänderungen an die neuen Vorschriften anzupassen. Es wäre daher nicht zielführend, im Vorfeld einer Kindergrundsicherung Überlegungen dazu anzustellen, wie sich Rechtsänderungen in eine unter anderen Voraussetzungen entwickelte Rechtspraxis integrieren lassen. Der unvermeidliche Anpassungsprozess lässt sich am einfachsten vor dem Hintergrund einer auf transparenten Grundlagen konsistent umgesetzten Gesetzesstruktur bewältigen.

Grundlegend verändern wird eine Kindergrundsicherung die unterhaltsrechtliche Bedürftigkeit eines Kindes. Derzeit sind die meisten Kinder ohne eigenes Einkommen; bezugsberechtigt beim Kinder- und Wohngeld sind ein Elternteil oder ein anderes Haushaltsmitglied. Eine Ausnahme bildet lediglich der Unterhaltsvorschuss (vgl. Unterabschnitt b), der unmittelbar dem Kind als eigenes Einkommen zusteht, als gegenüber dem Unterhalt subsidiäre Sozialleistung, in diesem Kontext jedoch keine Rolle spielt. Nach allen Modellen ist die Kindergrundsicherung dagegen als eine zur Deckung des laufenden Lebensunterhalts bestimmte Sozialleistung gestaltet, die unmittelbar an das Kind gezahlt wird. Damit verfügt das Kind über eigenes Einkommen, das es für seinen Lebensunterhalt zu verwenden hat (§ 1602 BGB). Im Umfang der erhaltenen Zahlung entfällt damit seine Bedürftigkeit. Ein potentieller Unterhaltsanspruch reduziert sich von vornherein auf einen durch die Kindergrundsicherung nicht gedeckten Bedarf (Bedarfslücke). Unterhaltspflichtige sind dann vor allem dafür verantwortlich, in Abhängigkeit von ihrer Lebensstellung (§ 1610 BGB) sowie von etwaigen Zusatzbedarfen des jeweiligen Kindes für einen höheren Unterhalt zu sorgen als den reinen Mindestunterhalt.

Ob und in welchem Umfang nach Einführung einer Kindergrundsicherung noch ein ungedeckter Bedarf besteht, hängt von der Ausgestaltung der Leistung ab. Wird im konkreten Fall die Kindergrundsicherung in voller Höhe erbracht, ist lediglich bei Mehr- oder Sonderbedarfen zu prüfen, ob diese einkommensabhängig von dem bzw. den Unterhaltspflichtigen zu erbringen sind oder ob

dafür ein Anspruch auf aufstockende Grundsicherung besteht. Wird dagegen ein einkommensabhängig verminderter Betrag geleistet, haben die Unterhaltspflichtigen den weiteren Bedarf – gegebenenfalls einschließlich eines Zusatzbedarfes – zu decken. Wenn die Unterhaltszahlungen ausbleiben, kann der Differenzbetrag zur vollen Leistung der Kindergrundsicherung als eine gegenüber dem Unterhaltsanspruch subsidiäre Vorausleistung erbracht werden (vgl. erneut Unterabschnitt b).[119] In den Regelungen zur unterhaltsrechtlichen Bedürftigkeit (§ 1602 BGB) wäre klarstellend zu regeln, dass mit Ausnahme von solchen Vorausleistungen alle Leistungen der Kindergrundsicherung zum einzusetzenden Einkommen gehören. Die Bestimmung zur Deckung des Barbedarfs Unterhaltsberechtigter durch Kindergeld (§ 1612b BGB) kann ersatzlos entfallen.

Die vorstehend skizzierten Zusammenhänge verdeutlichen einen überaus bedeutsamen Aspekt, den die Einführung einer Kindergrundsicherung für den Kindesunterhalt haben kann. Sie gewährleistet eine konstante soziale Unterstützung, die vom familienrechtlichen Status der Eltern sowie von deren Entscheidungen über ihre Lebensform und -gestaltung unabhängig ist. Damit wirkt die Kindergrundsicherung effektiv den regelmäßig beklagten Ausfällen von Unterhaltszahlungen bei getrennt lebenden Eltern mit geringem Einkommen entgegen.[120] Wie bereits beschrieben, sind einkommensschwache Familien bisher auf vielfältige Unterstützung durch vorgelagerte Sozialleistungen wie Kindergeld, Kinderzuschlag und Wohngeld angewiesen, um ein Abgleiten in den Bezug von SGB II- oder SGB XII-Leistungen zu vermeiden. Diese Leistungen werden gegenwärtig überwiegend einkommensabhängig an den Elternteil erbracht, der mit dem Kind in einem Haushalt lebt. Hingegen ist der andere Elternteil, von dem die Leistung eines existenzsichernden Barunterhalts erwartet wird, vom Bezug solcher Leistungen ausgeschlossen. Kann aber schon die in einem intakten Verband lebende Familie ihren notwendigen Bedarf nicht ohne ergänzende Sozialtransfers decken, ist die Erwartung illusorisch, nach einer Trennung könne nunmehr ein Elternteil entsprechende Leistungen allein aus seinem Einkommen aufbringen. Mit direkten Leistungen an das Kind lassen sich die aus unterschiedlichen Familienformen ergebenden Verwerfungen verringern oder sogar vermeiden.

Ob bei festgestellter Bedürftigkeit ein Unterhaltsanspruch besteht, richtet sich letztlich nach der Leistungsfähigkeit des oder der Unterhaltspflichtigen (§ 1603 BGB). Die Grenzen der Leistungsfähigkeit bestimmen sich wiederum aus einem Vergleich des einzusetzenden Einkommens mit dem Eigenbedarf, der einem Unterhaltspflichtigen zu belassen ist. In der Regel ist dies der „angemessene Selbstbehalt“ (§ 1603 Abs. 1 BGB). Beim Unterhaltsanspruch minderjähriger Kinder kann dieser Betrag bis auf den „notwendigen Selbstbehalt“ abgesenkt werden – als Ausnahmeregelung al-

---

[119] Eine entsprechende Vorschrift findet sich in § 36 BAföG.

[120] Diese zeigen sich in den geringen Rückholquoten beim Unterhaltsvorschuss (vgl. BTDrs. 19/4019), die bei großen Unterschieden zwischen den Bundesländern im Durchschnitt unter 25% liegen. Die Ausfälle dürften überwiegend nicht auf einer fehlenden Zahlungsbereitschaft, sondern auf mangels Leistungsfähigkeit nicht bestehender Zahlungspflicht beruhen.

lerdings nur im „Mangelfall“ (§ 1603 Abs. 2 BGB). Bei der Ausgestaltung einer einkommensabhängigen Kindergrundsicherung sollte darauf geachtet werden, dass es solche Mangelfälle beim Kindesunterhalt nicht mehr geben kann.

Bei einer einkommensabhängig gestalteten Kindergrundsicherung ist zu erwarten, dass diese den unterhaltsrechtlich zu wahrenden Eigenbedarf beeinflusst. Wird die Leistung in existenzsichernder Höhe bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze voll erbracht, bringt das Gesetz gleichzeitig zum Ausdruck, dass bis zu diesem Grenzbetrag kein Unterhaltsbeitrag aus dem Einkommen des jeweiligen Elternteils erwartet wird. Damit lässt sich dieser Grenzwert zugleich als Maßstab für das den Eltern ungeschmälert zu belassende Einkommen interpretieren.[121] Im Übergangsbereich zwischen dieser unteren Einkommensgrenze und einer oberen Einkommensgrenze, ab der gegebenenfalls nur ein Sockelbetrag der Kindergrundsicherung zu leisten wäre, bleibt es bei Teilleistungen, wobei folgerichtig auch der Eigenbedarf mit dem Einkommen steigt. Dieses ist bereits nach dem bestehenden Recht gesetzeskonform. Bei einer ohne Sockelbetrag ausgestalteten Kindergrundsicherung kommt es schließlich darauf an, dass die Leistungen nicht zu schnell abgeschmolzen werden. Zweckmäßig wäre es in jedem Fall, wenn zwischen den Einkommensgrenzen der Kindergrundsicherung und dem unterhaltsrechtlich zu wahrenden Selbstbehalt zumindest ein annähernder Gleichlauf hergestellt wird.

Die Einführung einer Kindergrundsicherung, die als eigenes Einkommen des Kindes gestaltet ist, aber unter Berücksichtigung des Einkommens der beiden unterhaltspflichtigen Eltern bemessen wird (vgl. Abschnitt 3.2.5), kann somit nicht alle Bedarfslücken schließen, die in Trennungsfamilien auftreten können. Sie kann aber dazu beitragen, Unstimmigkeiten beim Zusammentreffen von Sozial- und Unterhaltsrecht zu vermeiden und die Abhängigkeit eines Kindes von Unterhaltszahlungen gerade in Fällen mit geringen Einkommen der Eltern zu beseitigen oder zumindest spürbar zu reduzieren.[122]

---

[121] Dieser Wert kann allerdings nicht ohne weiteres mit dem unterhaltsrechtlichen Selbstbehalt heutiger Prägung gleichgesetzt werden, weil sich dieser auf das um zahlreiche Aufwendungen „unterhaltsrechtlich bereinigte Einkommen“ bezieht, dessen Berechnung von sozialrechtlichen Regeln abweicht.

[122] Die Kindergrundsicherung bezieht sich nur auf die finanzielle Unterstützung. In Trennungsfamilien spielt jedoch auch der Gesichtspunkt einer asymmetrischen Lastenverteilung zwischen Barunterhalt und Betreuung eine wichtige Rolle, die gegenwärtig dem traditionellen Familienbild entsprechend durch eine eindeutige Funktionsteilung zwischen Barunterhalt und Kinderbetreuung („eine/-r betreut, eine/-r bezahlt“) gelöst wird. In der Sache handelt es sich jedoch nicht um ein Problem des durch die Kindergrundsicherung verminderten Barunterhalts, sondern um eine unterschiedliche Belastung zweier Eltern, die dann auch auf der Elternebene zu lösen ist. Insofern verändert die Kindergrundsicherung das Verhandlungsgefüge zwischen getrennt lebenden Eltern. Es wird Aufgabe des sich ebenfalls in einem Reformprozess befindlichen Sorge-, Umgangs- und Unterhaltsrechts sein, möglichen Fehlsteuerungen im Zusammenhang mit der Einführung einer Kindergrundsicherung entgegenzuwirken.

b) Unterhaltsvorschuss

Im Zusammenhang mit dem Unterhalt sind auch die Auswirkungen der Kindergrundsicherung auf die Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz zu betrachten. Diese als originärer Anspruch des Kindes ausgestalteten Leistungen sollen primär ausbleibende Unterhaltszahlungen des barunterhaltspflichtigen Elternteils ersetzen. Sie erreichen zusammen mit dem als bedarfsdeckendes Einkommen zu berücksichtigenden Kindergeld derzeit den Mindestunterhalt nach § 1612a BGB. Die einfache Pauschalierung und eine weitgehend auf Unterhaltszahlungen sowie Waisenbezüge begrenzte Bedürftigkeitsprüfung (§ 2 Abs. 3 UhVorschG) vereinfachen das Antragsverfahren erheblich. Parallel dazu hatte das Gesetz immer auch eine den alleinerziehenden Elternteil unterstützende Funktion, indem es generell eine Erhöhung des Haushaltseinkommens bewirkt.[123] Es entlastet den betreuenden Elternteil zudem von eigenen Unterhaltspflichten, wenn es gegen den anderen Elternteil keinen Unterhaltsanspruch gibt.[124] Der Aspekt einer Entlastung des betreuenden Elternteils hat im Laufe der Zeit zunehmend an Bedeutung gewonnen. Dies zeigt sich auch in dem seit 2017 erheblich erweiterten Anspruch, wonach Unterhaltsvorschuss ohne zeitliche Einschränkung bis zur Volljährigkeit des Kindes zu zahlen ist. Die Leistung wird unabhängig vom Einkommen des betreuenden Elternteils erbracht – und zwar selbst dann noch, wenn dieser nach unterhaltsrechtlichen Maßstäben aufgrund seines eigenen Einkommens allein barunterhaltspflichtig wäre.

Die Einführung einer Kindergrundsicherung hat weitreichende Folgen für dieses Leistungssystem. Dabei sind die beiden Ziele des UhVorschG – Sicherung des Mindestunterhalts und Entlastung alleinerziehender Elternteile – nicht deckungsgleich und sorgfältig voneinander zu trennen.

Dass sich eine vom elterlichen Status unabhängige Kindergrundsicherung positiv auf die Situation von getrennt lebenden Eltern auswirken dürfte, wurde bereits beschrieben (Abschnitte 3.2.5 und 4.2.6, Unterabschnitt a). Nach Einführung einer Kindergrundsicherung sollte der Mindestunterhalt in den meisten Fällen gedeckt sein. Bei einer einkommensabhängigen Gestaltung der Kindergrundsicherung kann er dennoch nicht ersatzlos entfallen, da prinzipiell eine Deckungslücke entstehen kann, sobald ein Elternteil mit besseren Einkommensverhältnissen einen Teil des Kindesbedarfs aus seinem Einkommen aufbringen muss. Dieser unterhaltsrechtlich wenigstens bis zum Mindestbedarf zu deckende Anteil ergibt sich gegebenenfalls aus der Differenz zwischen der verminderten Leistung und einer ungekürzten Kindergrundsicherungsleistung. Die Einkommensverhältnisse der Eltern, die der Verminderung der Leistung zugrunde liegen (vgl. Abschnitt 3.2.5), müssen nach einer Trennung neu bewertet werden. Soweit der nicht mit dem Kind zusammenlebende Elternteil aufgrund der Höhe seines Einkommens allein unterhaltspflichtig ist, kann der Differenzbetrag als eine subsidiär ausgestalte Vorausleistung erbracht werden. Insoweit handelt es

---

[123] Effektiv wirksam wird dies aber nur, wenn der betreuende Elternteil selbst über Arbeitseinkommen oder anderweitige Mittel verfügt, die ihn von einem Hilfebezug unabhängig machen. Oft kommt es nur zu einer Verlagerung zwischen den für den Unterhaltsvorschuss zuständigen Kassen und SGB-II-Trägern, ohne dass sich die wirtschaftliche Situation für das Kind verändert.

[124] Dies ist bei Tod oder unzulänglicher Leistungsfähigkeit des anderen Elternteils der Fall.

sich dann um eine echte Vorschussleistung, die im Wege des Regresses zurückgefordert werden kann. Kommt auch beim alleinerziehenden Elternteil aufgrund seines Einkommens die Heranziehung zum Unterhaltsbedarf des Kindes in Betracht, kann den besonderen Bedarfen in der Lebenssituation eines solchen Elternteils bei der Bestimmung des zu berücksichtigenden Einkommens Rechnung getragen werden. Differenzierte Regelungen zum einzusetzenden Einkommen ermöglichen es ebenso, den sehr unterschiedlichen Lebensverhältnissen in Patchwork-Familien gerecht zu werden.

4.2.7 Arbeitslosengeld (SGB III)

Schnittstellen zu den verschiedenen Maßnahmen und Leistungen, die in den Abschnitten 4.2.1 bis 4.2.6 behandelt wurden, sind bei Einführung einer Kindergrundsicherung von großer Bedeutung, entweder weil ein Zusammentreffen der jeweiligen Ansprüchen vergleichsweise häufig vorkommt oder weil sich dabei materiell wichtige Aspekte ergeben. Im Vergleich dazu sind die nachfolgend behandelten Schnittstellen von eher untergeordneter Bedeutung. Sie werden seltener relevant oder sind zumindest materiell ohne nennenswerte Komplikationen. Der Vollständigkeit halber werden sie hier aber trotzdem jeweils kurz angesprochen.

Eine Regelung, die aufgrund der Bedarfe von Kindern besondere Leistungsansprüche für die jeweiligen Eltern vorsieht, ist die Gewährung eines erhöhten Arbeitslosengeldes – mit einem Leistungssatz von 67% anstelle von 60% des letzten Nettoentgelts –, falls Bezieher von Arbeitslosengeld kindergeldberechtigte Kinder haben (§ 149 SGB III). Zwingender Anpassungsbedarf besteht für diese Regelung bei Einführung einer Kindergrundsicherung nicht. Umgekehrt kann die Gewährung von erhöhten Lohnersatzleistungen der Arbeitslosenversicherung allerdings bei einer einkommensabhängigen Bemessung der Kindergrundsicherung berücksichtigt werden. Falls diese entsprechend dem Bündnis-Modell mit einem – gegenüber dem bisherigen Kindergeld – erhöhten Sockelbetrag versehen wird, kann erwogen werden, von einer Differenzierung des Arbeitslosengeldes zwischen Beziehern mit und ohne Kinder abzusehen. Im Kontext des Teilhabegeld-Modells – mit einem Sockelbetrag in Höhe des Kindergelds oder ohne Sockelbetrag – ergeben sich für solche Änderungen im SGB III gegenüber dem derzeit geltenden Recht dagegen keine neuen Gesichtspunkte.

Neben dem höheren Arbeitslosengeld für Arbeitslose mit Kindern finden sich im SGB III auch die Regelungen zur Berufsausbildungsbeihilfe für Auszubildende (§ 56 SGB III), die definitiv Schnittstellen zu einer Kindergrundsicherung aufweisen. Sie haben zugleich große Ähnlichkeiten mit den Ansprüchen auf BAföG-Leistungen für Studierende und Schüler, so dass sie hier – mit dem Hinweis darauf, dass daran parallele Anpassungen vorzunehmen sind – bereits in Abschnitt 4.2.5 behandelt wurden.

4.2.8 Waisen- und Halbwaisenrenten (SGB VI und SGB VII)

Waisenrenten der gesetzlichen Rentenversicherung (SGB VI) und – was noch seltener auftritt – der gesetzlichen Unfallversicherung (SGB VII) sollen im Falle des vorzeitigen Todes eines Elternteils

den entfallenden Unterhalt ersetzen. Hier wären in jedem Fall Vorrangregelungen festzulegen, die in beiden Richtungen denkbar sind. Soll der Unterhaltsersatz durch die Waisenrenten vorrangig erbracht werden, wäre er bei der Bemessung der Leistungen der Kindergrundsicherung als Einkommen des Kindes zu berücksichtigen. Beim Vorrang einer in voller Höhe gewährten Kindergrundsicherung wäre der Mindestbedarf gedeckt, und Waisenrenten aller Art hätten demnach nur noch eine aufstockende Funktion. Werden Halbwaisenrenten bezogen, wird dies als zusätzlich zum elterlichen Einkommen anzurechnendes, eigenes Einkommen des Kindes die Höhe der Kindergrundsicherung beeinflussen. Abhängig von der Gestaltung der Kindergrundsicherung wird das Verhältnis zwischen Rentenbezug, Grundsicherung und einzusetzendem Einkommen neu zu justieren sein.

4.2.9 Außerhäusliche Unterbringung und Pflegegeld (SGB VIII)

Die Eltern eines außerhalb der Familie untergebrachten Kindes wie auch das Kind selbst werden zur Deckung der damit verbundenen Kosten auf dem Wege einer Kostenbeteiligung herangezogen (§§ 91ff SGB VIII). Einkommen des Kindes ist vorrangig einzusetzen und Eltern haben mindestens ein ihnen zufließendes Kindergeld einzubringen. Dabei sind nach Einführung einer Kindergrundsicherung korrigierende Anpassungen nötig, die dem Wegfall des Kindergeldes und dem veränderten Charakter der Kindergrundsicherung als Einkommen des Kindes Rechnung tragen. Im Ergebnis mindert sich die Kostenbeteiligung der Eltern in dem Maße, wie die Kosten, die mit der außerhäuslichen Unterbringung des Kindes verbunden sind, in Zukunft anteilig aus Leistungen der Kindergrundsicherung gedeckt werden können.

Auswirkungen hat die Einführung einer Kindergrundsicherung auch auf die Art und Weise, wie der Lebensunterhalt von Kindern gedeckt wird, die außerhalb ihrer Familien als Pflegekinder untergebracht sind.[125] Die Pflegeeltern erhalten dafür bisher Leistungen zur Deckung des mit der Betreuung der Kinder verbundenen Sachaufwands sowie für ihre Pflege- und Erziehungsleistungen (§ 39 Abs. 1 SGB VIII). Diese Leistungen liegen über dem existenznotwendigen Mindestbedarf, um die Pflegeeltern für besondere, nicht zuletzt administrativ bedingte Aufwendungen zu kompensieren und auch um den Kindern eine angemessene Teilhabe im Haushalt der wirtschaftlich oft besser gestellten Pflegeeltern zu ermöglichen (von Koppenfels-Spies 2018, Rn. 27). Auf die bisherigen Leistungen (Sachleistung und Pflegebedarf) ist derzeit das jeweilige Kindergeld nur zur Hälfte anzurechnen, so dass ein um das halbe Kindergeld erhöhter Gesamtbetrag zur Verfügung steht. Durch die Kindergrundsicherung verfügt das Kind über eigenes Einkommen, das auch bei einer Unterbringung außerhalb der Familie für seinen Unterhalt einzusetzen ist. Auf der einen Seite mindert die Anrechnung die bisher erbrachten Sachleistungen, auf der anderen Seite sind die Pflegeentgelte so an die neue Rechtslage anzupassen, dass aus dem Wegfall des Kindergeldes keine nicht-intendierten Defizite in den finanziellen Leistungen an Pflegeeltern entstehen.

---

[125] Für Hinweise zu den Auswirkungen in Fällen, in denen die Kinder in Einrichtungen untergebracht sind, vgl. bereits Abschnitt 4.1.1, Fn. 78.

4.2.10 Kinderbezogene Elemente der Beamtenbesoldung

Kinderbezogene Elemente der Vergütung sind mittlerweile nur noch bei der Besoldung von Beamten, Soldaten und Richtern gesetzlich verankert (vgl. §§ 3, 39, 40 BBesG). Diese Personengruppen erhalten Familienzuschläge zu ihren Dienstbezügen, deren Höhe unter anderem davon abhängt, ob sie Kinder haben, für die sie selbst einen Anspruch auf Kindergeld haben. Der kinderbezogene Teil dieser Zuschläge wird für jedes Kind gewährt und erhöht sich signifikant ab dem dritten Kind. Die Zuschläge sind Teil der amtsangemessenen Besoldung und stehen in einem engen Zusammenhang mit dem aus der Besoldung aufzubringenden Unterhalt für die Familienangehörigen.[126] Der kinderbezogene Anteil der Familienzuschlägen führt im Falle von Trennungsfamilien jedoch zu erheblichen Zuordnungsproblemen – speziell dann, wenn beide Eltern selbst verbeamtet sind oder wenn der die Kinder betreuende Elternteil einen Beamten heiratet. In diesen Fällen fallen Barunterhaltspflicht und der Anspruch auf die kinderbezogenen Leistungen auseinander. Hierdurch vermindert sich nicht nur die Besoldung für den unterhaltspflichtigen Beamten erheblich, sondern auch der (für die Erstattung von Gesundheitskosten maßgebliche) Beihilfesatz, der ebenfalls von der Zahl der zu berücksichtigenden Kinder abhängt.[127]

Ersetzt die Kindergrundsicherung das Kindergeld (vgl. Abschnitt 4.1.2), entfällt der gegenwärtige Bezugspunkt, so dass eine Anpassung an das neue Recht erforderlich wird. Die Einführung einer Kindergrundsicherung dürfte – auch wenn kein zwingender Zusammenhang besteht – Anlass bieten, die kinderbezogenen Teile des Familienzuschlags neu zu justieren. Dies gilt insbesondere für Varianten der Kindergrundsicherung, die – wie im Bündnis-Modell – einkommensunabhängig gewährte Sockelbeträge enthalten, die das bisherige Kindergeld noch deutlich übersteigen. Denn dann erfüllt die Kindergrundsicherung zumindest teilweise dieselbe Funktion, wie sie heute dem kinderbezogenen Anteil des Familienzuschlags zukommt. Die Grenzen möglicher Änderungen hängen dabei aufgrund der vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Verknüpfung mit der Nettobesoldung[128] von den Detailregelungen einer Kindergrundsicherung ab.

---

[126] BVerfG, Beschluss vom 24. November 1998 – 2 BvL 26/91 –, BVerfGE 99, 300: *„Bei der Beurteilung und Regelung dessen, was eine amtsangemessene Besoldung ausmacht, kann die Zahl der Kinder eines Beamten nicht ohne Bedeutung sein. Die Berücksichtigung der Kinderzahl bei der Besoldung ist kein ‚Beamtenprivileg', sondern Inhalt der geschuldeten Alimentation."*

[127] Einen Ausgleich befürworten OLG Oldenburg, Beschluss vom 14. Dezember 2011 – 4 UF 119/11 –, FamRZ 2012, 1876; a.A. OLG Düsseldorf, Beschluss vom 15. Mai 2014 – II-2 UF 15/14 –, FamRZ 2014, 1742; zum Beihilfeanspruch: BGH, Beschluss vom 07. Februar 2018 – XII ZB 338/17 –, FamRZ 2018, 681.

[128] BVerfG, Beschluss vom 24. November 1998 – 2 BvL 26/91 –, BVerfGE 99, 300.

5 Fazit

Ziel der vorliegenden Studie, die im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAGS NRW) entstand, ist die Bestandsaufnahme rechtlicher Schnittstellen und die Analyse eventueller Schnittstellenprobleme, die sich bei Einführung einer Kindergrundsicherung ergeben können, die konzeptionellen Vorüberlegungen der Arbeitsgruppe Kindergrundsicherung der ASMK (2018) folgt. Zu diesem Zweck wurde hier zunächst der Begriff einer Kindergrundsicherung mit den verschiedenen, dafür vorgeschlagenen Akzentsetzungen durch die Modelle behandelt, die die Arbeitsgruppe der ASMK genauer betrachtet hat (Kapitel 2). Anschließend wurden zentrale Konstruktionselemente dieser Modelle diskutiert (Kapitel 3) und vor diesem Hintergrund konkrete Schnittstellen und mögliche Schnittstellenprobleme im für Familien und Kinder relevanten Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht untersucht, die bei einer Integration bestehender Regelungen in die Kindergrundsicherung sowie bei der Koexistenz mit weiterhin bestehenden Regelungen zu beachten sind (Kapitel 4).

Dabei zeigen sich folgende Potenziale der Einführung einer Kindergrundsicherung: Unabhängig davon, wie sie genau ausgestaltet wird, kann eine Kindergrundsicherung, die einige zentrale familienbezogene Maßnahmen bündelt, sinnvoll sein, um für eine zielgerichtetere Verwendung der eingesetzten Mittel zu sorgen. Erforderlich ist dafür ein Umbau des Gesamtsystems familienbezogener Regelungen, bei dem die einzelnen Instrumente folgerichtig aufeinander abgestimmt werden. Als originärer Anspruch des Kindes kann eine Kindergrundsicherung insbesondere dazu beitragen, eine Abhängigkeit der Kinder von Leistungen der sozialen Fürsorgesysteme des SGB II und SGB XII zu vermeiden. Als Leistung „aus einer Hand“ kann sie zudem bestehende Zugangsschwellen senken und Vereinfachungen im Verwaltungsverfahren bewirken. Nach den dafür vorliegenden Modellen soll die Kindergrundsicherung eine einkommensabhängige Leistung darstellen. Laufende Einkünfte des Kindes sind dabei anzurechnen. Für die Abhängigkeit vom Elterneinkommen kommen verschiedene Ansätze in Betracht, die materiell auf ein einkommensbezogenes Abschmelzen eines Höchstbetrages hinauslaufen. Bei getrennt lebenden Eltern kann die Einführung einer Kindergrundsicherung schließlich die Abhängigkeit von Unterhaltszahlungen vermeiden oder zumindest reduzieren. Dies kann Trennungskonflikten entgegenwirken und die wirtschaftlichen Verhältnisse in neuen („Patch-Work“-)Familienkonstellationen verbessern.

Allerdings kann eine Kindergrundsicherung nicht als eine alle familiären Lebensformen und alle Bedarfe umfassende Leistung ausgestaltet werden. Vielmehr sollte sie auf eine einheitliche Pauschale angelegt sein, die in angemessener Höhe den allgemeinen Lebensunterhalt und laufende Bedarfe für Bildung und soziale Teilhabe umfasst. Hierfür ist eine transparente, realitätsgerechte Neubewertung nötig, für die perspektivisch ergänzende Erhebungen nötig sind. Die Höhe des notwendigen finanziellen Bedarfs ist dabei auch darauf abzustimmen, welche Realleistungen Kindern kostenfrei zur Verfügung stehen und für welche Leistungen einkommensabhängige Kostenbeiträge erhoben werden. Nicht von der Pauschale umfasste Bedarfe (Mehrbedarfe) sind antrags- und einkommensabhängig zusätzlich zu bewilligen, wobei Prüfung und Bewilligung ebenfalls durch die für die Kindergrundsicherung zuständige Stelle erfolgen sollten. In jedem Fall dient die jeweils gewährte Leistung allein der Deckung des allgemeinen Lebensbedarfs des Kindes. Alle anderen

öffentlich-rechtlichen und auch privaten Ansprüche, die dem gleichen Ziel dienen, sind dementsprechend als aufstockende Leistung auszugestalten. Gleichzeitig muss eine – auch nur mittelbare – Anrechnung von Leistungen der Kindergrundsicherung (sowie privater Unterhaltszahlungen) bei der Deckung der Bedarfe anderer Haushaltsangehöriger ausgeschlossen sein.

In die Kindergrundsicherung können und sollten aus dem gegenwärtigen Spektrum familienbezogener Maßnahmen die folgenden Instrumente integriert werden:

- Sozialgeld für Kinder nach dem SGB II und gleichartige Leistungen nach dem SGB XII
- allgemeiner Schulbedarf sowie pauschalierungsfähige Bedarfe für Bildung und Teilhabe
- anteiliger Wohnbedarf des Kindes
- Kinderzuschlag
- Kindergeld
- Unterhaltsvorschuss

Anstelle des Unterhaltsvorschusses kann bei einer einkommensabhängig gewährten Kindergrundsicherung durch eine subsidiär ausgestalte Vorausleistung in Höhe des Differenzbetrages zum Höchstbetrag der Kindergrundsicherung oder durch besondere Regeln zum einzusetzenden Einkommen die entlastende Wirkung für Alleinerziehende im bisherigen oder einem begrenzten Umfang erhalten bleiben, um vom Gesetz nicht intendierten Mitnahmeeffekten zu begegnen.

Bei Einführung einer Kindergrundsicherung besteht vor diesem Hintergrund Anpassungsbedarf bei folgenden sozialrechtlichen Gesetzen:

- Im SGB II und SGB XII sind die Vorschriften zur Zusammensetzung der Bedarfs- oder Haushaltsgemeinschaft, zur Bemessung des Wohnbedarfs sowie zur Zuordnung von kindbezogenen Zusatzbedarfen beim Bedarf der Eltern anzupassen. Auch die Nicht-Heranziehung von Leistungen der Kindergrundsicherung zur Deckung der Bedarfe anderer Haushaltsangehöriger ist sicherzustellen.
- Das BKGG ist an das neue Recht für Bezugsberechtigte anzupassen, die vom Bezug der Kindergrundsicherung ausgeschlossen sind, wenn ihre Kinder nicht im Inland leben.
- Eigenständige gesetzliche Grundlagen für Kinderzuschlag (§ 6a BKGG) und Unterhaltsvorschuss (UhVorschG) können entfallen.
- Im WoGG sind die Bestimmungen zu den zu berücksichtigenden Haushaltsmitgliedern, die Einkommensgrenzen und die Miethöchstbeträge, abgestimmt auf einen niedrig pauschalierten Wohnkostenanteil in der Kindergrundsicherung, neu zu justieren.
- Im SGB VIII und SGB IX sind die Regelungen zur Deckung des Unterhaltsbedarfs von außerhalb der Familie untergebrachten Kindern sowie zur Heranziehung von Kindern und Eltern zu den Kosten bzw. zum Einsatz eigenen Einkommens anzupassen.
- Beim BAföG lässt sich ein paralleler Bezug von Kindergrundsicherung und Ausbildungsförderung ebenso wenig ausschließen wie ein alleiniger Bezug von BAföG. Dies erfordert eine inhaltliche Abstimmung beider Leistungssysteme, wobei die Kindergrundsicherung gegebenenfalls als bedarfsdeckendes Einkommen zu berücksichtigen, der spezielle Lebensbedarf der Auszubildenden aber weiterhin zu decken ist.

Im Steuerrecht besteht Anpassungsbedarf hinsichtlich folgender Regelungen:

- Die Kindergrundsicherung sollte als steuerpflichtiges Einkommen des Kindes gestaltet werden. Für die Mehrzahl der Kinder wirkt sich dies zwar nicht aus, es verhindert aber nicht intendierte Mitnahmeeffekte bei Kindern mit eigenem Einkommen.
- Der verfassungsrechtlich gesicherte Zusammenhang zwischen staatlichen Sozialleistungen und der Steuerfreistellung unabweisbarer Unterhaltspflichten ist zu beachten. Bei einer einkommensabhängigen Gestaltung erfordert es einen nach dem Spitzensteuersatz bemessenen Sockelbetrag oder es muss – auch bei einem niedrigeren Sockelbetrag – bei einem dualen System von Kindergrundsicherung und Kinderfreibetrag bleiben.
- Die Höhe des Kinderfreibetrags ist an durch die Kindergrundsicherung veränderte Maßstäbe anzupassen. Er behält eigenständige Bedeutung als Kontrollmaßstab im Rahmen einer einkommensabhängig gestalteten Kindergrundsicherung und für Steuerpflichtige, deren Kinder vom Bezug der Kindergrundsicherung ausgeschlossen sind.
- Die Struktur der einkommensteuerlichen Kinderfreibeträge kann im Kontext der Reform überprüft werden. Der Kinderfreibetrag kann auch den Bildungs- und Ausbildungsbedarf des Kindes einschließen, während die Berücksichtigung eines Freibetrags für Erziehung beim kindlichen Bedarf als systemfremd erscheint.
- Geprüft werden kann auch, wie weit erhöhte Aufwendungen getrennt lebender Eltern (wieder) als Sonderausgabe oder außergewöhnliche Belastung zu berücksichtigen sind.

Für das Unterhaltsrecht ergeben sich folgende Möglichkeiten zur Anpassung an die Kindergrundsicherung:

- Der pauschalierte Höchstbetrag der Kindergrundsicherung ist zugleich Maßstab für den unterhaltsrechtlichen Mindestunterhalt.
- Die Leistungen der Kindergrundsicherung werden bedürftigkeitsmindernd auf den Bedarf angerechnet. Bei unverminderter Leistung entfällt damit der Barunterhalt; bei verminderter Leistung, Zusatzbedarfen des Kindes oder günstigeren Lebensverhältnissen der Eltern ist ein nicht gedeckter Bedarf aus dem Einkommen der Eltern aufzubringen.
- Die Einkommensgrenzen für eine Heranziehung der Eltern zum Unterhalt werden im Zusammenhang mit der Kindergrundsicherung angepasst.
- Erfüllt ein unterhaltspflichtiger Elternteil seine Zahlungspflicht nicht, kann der Differenzbetrag bis zum Höchstbetrag der Kindergrundsicherung als Vorausleistung erbracht und durch Regress gegenüber dem unterhaltspflichtigen Elternteil durchgesetzt werden.

Schließlich sind nach Einführung einer Kindergrundsicherung alle Vorschriften zu überprüfen und an das neue Recht anzupassen, bei denen – z.B. im Sinne einer Zuweisungsfunktion – auf den Bezug von Kindergeld abgestellt wird.

Alles in allem ergeben sich bei Einführung einer Kindergrundsicherung als neuem Kernelement familien- und kinderbezogener Maßnahmen zahlreiche Schnittstellen zu anderen, weiter bestehenden Regelungen. Diese Schnittstellen sollten sorgfältig und folgerichtig gestaltet werden. Im Verlauf der hier angestellten Schnittstellenanalysen ergeben sich dazu zwar viele Einsichten, und

an einigen Stellen entstehen auch Klärungsbedarf oder Gestaltungsmöglichkeiten, einschließlich einiger möglicher Bereinigungen und Vereinfachungen. Es zeigen sich aber keine gravierenden Schnittstellenprobleme, die sich bei Einführung einer Kindergrundsicherung erstmalig oder völlig neu stellen würden.

Auch an den beiden Modellen, die in den konzeptionellen Überlegungen der Arbeitsgruppe Kindergrundsicherung der ASMK im Mittelpunkt stehen, ergeben sich zwar kleinere Kritikpunkte, aber wiederum keine grundlegenden Probleme. So muss man die „Besteuerungslogik" des Modells des Bündnisses Kindergrundsicherung mit Beug auf das Einkommen der jeweiligen Eltern gegebenenfalls etwas freier handhaben, weil sie in strikter Anwendung nicht schlüssig ist und grundlegende steuerrechtliche Anforderungen verletzt. Beim Teilhabegeld der Bertelsmann-Stiftung sollte man – anders als in der Hauptvariante des Modells vorgesehen – eine Wohnkostenpauschale für Kinder einschließen, weil das Schnittstellenprobleme zum SGB II und SGB XII sowie zum WoGG substanziell verringert.

Am Ende ist es nach den hier angestellten Analysen somit Sache politischer Entscheidungen, eine Kindergrundsicherung auf Basis der bisher dazu vorliegenden Konzeptionen einzuführen und die dabei jeweils vorhandenen Stellschrauben für die genauere Ausgestaltung zu nutzen, wo es dazu verschiedene Optionen gibt.

Literatur

Achatz, Juliane, Peter Bartelheimer, Jutta Henke, Petra Kaps, Sandra Kotlenga, Kai Marquardsen, Barbara Nägele, Nina Söhn, Alexandra Wagner und Claudia Wenzig (2016), *Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe*, Schlussbericht, SOFI und IAB: Göttingen und Nürnberg.

Apel, Helmut und Dietrich Engels (2012), *Bildung und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen im unteren Einkommensbereich*, Untersuchung der Implementationsphase des „Bildungs- und Teilhabepakets" für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung, BMAS: Berlin.

Arbeitsgruppe Kindergrundsicherung der ASMK (2018), *Wege zu einer Kindergrundsicherung*, Grobkonzept (mimeo), länderoffene Arbeitsgruppe der Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales (ASMK): Hannover; Download unter: www.ms.niedersachsen.de/download/138977/Grobkonzept_Kindergrundsicherung.pdf.

Becker, Irene (2017), *Aktualisierung der Kostenschätzung für eine Kindergrundsicherung*, mimeo, Download unter: www.kinderarmut-hat-folgen.de/download/KGS_Kostenaktualisierung_I_Becker_2017.pdf.

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

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.

Blömer, Maximilian, Simon Litsche und Andreas Peichl (2019), *Reformoptionen für die Grundsicherung von Erwerbstätigen*, ifo Forschungsberichte Nr. 108, ifo Institut: München.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2017), *Familienreport 2017*, BMFSFJ: Berlin.

Bonin, Holger, Florian Buhlmann, Eric Sommer und Holger Stichnoth (2018), *Arbeitsangebotseffekte einer Reform des Kinderzuschlags*, IZA und ZEW: Bonn, Mannheim.

Bruckmeier, Kerstin, Jannek Mühlhan und Andreas Peichl (2018), „Mehr Arbeitsanreize für einkommensschwache Familien schaffen", *ifo Schnelldienst* 71(3/2018), S. 25–28.

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 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.

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 Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2014a), Empfehlungen des Deutschen Vereins zu den angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung nach §§ 22 ff. SGB

II und §§ 35 ff. SGB XII; Download unter: https://www.deutscher-verein.de/de/empfehlungen-stellungnahmen-2014-empfehlungen-des-deutschen-vereins-zu-den-angemessenen-aufwendungen-fuer-unterkunft-und-heizung-nach-22-ff-sgb-ii-und-35-ff-sgb-xii-sb1sb-1226,44,1000.html.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2014b), Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Gewährung von Krankenkostzulagen in der Sozialhilfe, 4. Aufl., Berlin; Download unter: https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2014/dv-28-14-krankenkostzulagen.pdf.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2017), Empfehlungen zur Herleitung existenzsichernder Leistungen zur Deckung der Unterkunftsbedarfe im SGB II und SGB XII, Berlin; Download unter: https://www.deutscher-verein.de/de/download.php?file=uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2017/dv-30-16-unterkunftsbedarfe.pdf.

Dudel, Christian, Jan-Marvin Garbuszus, Notburga Ott und Martin Werding (2013), *Überprüfung der bestehenden und Entwicklung neuer Verteilungsschlüssel zur Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008*, Endbericht für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, ZEFIR-Forschungsbericht Nr. 5, Zentrum für Interdisziplinäre Regionalforschung: Bochum, Download unter: https://omp.ub.rub.de/index.php/ZEFIR/ catalog/book/44.

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

Hauser, Richard, Irene Becker, Gabi Gutberlet und Karsten Wendorff (1996), *Ziele und Möglichkeiten einer sozialen Grundsicherung*, Nomos: Baden-Baden.

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.

Meister, Wolfgang (2006), „Der Kinderzuschlag für Geringverdiener – ein Beispiel für mangelhafte Abstimmung im deutschen Transfersystem", *ifo Schnelldienst* 59(16/2006), S. 12–20.

Meister, Wolfgang (2008), „Der neue Kinderzuschlag: Einige Verbesserungen – aber jetzt noch größerer Einkommensverlust an der oberen Einkommensgrenze", *ifo Schnelldienst* 61(22/2008), S. 6–13.

Münnich, Margot und Thomas Krebs (2002), Ausgaben für Kinder in Deutschland. Berechnungen auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998, *Wirtschaft und Statistik* 12/2002: 1080–1105.

Ott, Notburga, Heinrich Schürmann und Martin Werding (2012), *Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht*, Nomos: Baden-Baden.

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

Otto, Birgit, C. Katharina Spiess und Dieter Teichmann (2001), *Berechnung des Grünen Kindergrundsicherungsmodells und einer Gegenfinanzierung durch ein Ehegattenrealsplitting*, Kurzgutachten für die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW): Berlin.

Schreiber, Wilfrid (1955), *Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft*, Vorschläge des Bundes Katholischer Unternehmer zur Reform der Sozialversicherungen, J. P. Bachem: Köln.

Schreiber, Wilfrid (1964), *Kindergeld im sozio-ökonomischen Prozeß: Familienlastenausgleich als Prozeß zeitlicher Kaufkraft-Umschichtung im Individual-Bereich*, Kohlhammer: Köln.

Schürmann, Heinrich (2019), „§ 21 VI SGBII: Kosten für Schulbücher als Mehrbedarf [m. Anm. Schürmann, S. 1474]", *FamRZ – Zeitschrift für das gesamte Familienrecht* 17/2019, 1472–1475.

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

Statistisches Bundesamt (2018), *Konsumausgaben von Familien für Kinder Berechnungen auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2013*, Wiesbaden.

Tophoven, Silke, Torsten Lietzmann, Sabrina Reiter und Claudia Wenzig (2017), *Armutsmuster in Kindheit und Jugend. Längsschnittbetrachtungen von Kinderarmut*, Bertelsmann-Stiftung: Gütersloh.

VAMV (o.J.), *596 Euro für jedes Kind – VAMV-Konzept für eine Kindergrundsicherung*, Verband alleinerziehender Mütter und Väter (VAMV), Landesverband Niedersachsen: Osnabrück.

Von Koppenfels-Spies, Katharina (2018), „§ 39 SGB VIII: Leistungen zum Unterhalt des Kindes oder des Jugendlichen", in: Rainer Schlegel und Thomas Voelzke (Hrsg.), *juris Praxiskommentar SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe*, 2. Aufl., juris: Saarbrücken.

Werding, Martin (1998), *Zur Rekonstruktion des Generationenvertrages: Ökonomische Zusammenhänge zwischen Kindererziehung, sozialer Alterssicherung und Familienleistungsausgleich*, Mohr-Siebeck: Tübingen.

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

Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen (2001), *Gerechtigkeit für Familien: Zur Begründung und Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs, Kohlhammer: Stuttgart*

Herausgeber
Ministerium für Arbeit,
Gesundheit und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen
Fürstenwall 25
40219 Düsseldorf
info@mags.nrw.de
www.mags.nrw

Umschlaggestaltung Stella Chitzos
Druck MAGS Hausdruckerei
Titelfoto © iStock/BraunS

© MAGS, Juni 2020

Diese Publikation kann bestellt oder
heruntergeladen werden:
www.mags.nrw/broschuerenservice

Ministerium für Arbeit,
Gesundheit und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen
Fürstenwall 25
40219 Düsseldorf
info@mags.nrw.de
www.mags.nrw