

Gleiche Teilhabe von Kindern und Jugendlichen? – Zum Aufstieg und Fall der Kindergrundsicherung

Anne Lenze

Einleitung: Eines der wichtigsten sozialpolitischen Reformvorhaben der Ampelkoalition – die Einführung einer Kindergrundsicherung – war monatelang umstritten. Ging es zunächst um die Höhe der Ausgaben hatte sich die Debatte später dahingehend verlagert, welche Behörde die neue Leistung administrieren sollte. Der Kampf gegen die Kinderarmut wurde hingegen kaum noch thematisiert. Zwischenzeitlich zeigte sich, dass sich die ursprünglichen Vorstellungen der politischen Akteure in dem Gesetzentwurf der Bundesregierung kaum noch wiederfinden ließen. Seit der Einigung von Bundeskanzler Scholz, Wirtschaftsminister Habeck und Finanzminister Lindner vom 5. Juni 2024 über den Haushalt 2025 sieht es nun so aus, als wäre das Projekt gestorben. Dies ist bedauerlich, wäre eine erfolgreiche Kindergrundsicherung für die Kinder- und Jugendhilfe doch von großer Bedeutung gewesen.

1. Zum Zusammenhang von Jugendhilfe und Kindergrundsicherung

Die Verknüpfung von Jugendhilfe und Kindergrundsicherung erscheint zunächst erklärbungsbedürftig, da es sich bei der Jugendhilfe um eine Infrastrukturleistung und bei der Kindergrundsicherung um eine Geldleistung handelt. Die Jugendhilfe macht Angebote zur Unterstützung bei der Erziehung und hat einen hoheitsrechtlichen Auftrag zur Sicherung des Kindeswohls. Die Kindergrundsicherung will Kinderarmut bekämpfen. Und doch sind die Zusammenhänge zwingend: Sollte der Kampf gegen Kinderarmut tatsächlich gelingen, würde dies die Jugendhilfe in besonderer Weise entlasten. Denn der Zusammenhang von Familienarmut und Inanspruchnahme von Erziehungshilfen ist drastisch: Das Statistische Bundesamt hat Zahlen über den familiären Hintergrund der 2021 in einer Pflegefamilie und in Heimen untergebrachten Kinder und Jugendlichen ermittelt. Danach lebten in 67 % aller Fälle die jungen Menschen selbst oder ihre Herkunftsfamilien

vollständig oder teilweise von Transferleistungen. Noch einmal übertroffen wurde die Zahl bei den Alleinerziehenden, bei ihnen lag der Anteil der Transferleistungsbezieherinnen bei 76 %.¹ Die Bundesländer, die in ihren Jugendhilfestatistiken diese Frage ausleuchten, können den Zusammenhang auch für die übrigen Erziehungshilfen belegen.²

Es steht außer Frage, dass Kinderarmut nicht nur für die betroffenen Kinder, sondern für die Gesellschaft insgesamt erhebliche Folgen und Kosten mit sich bringt. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat zuletzt im November 2022 eine Studie herausgebracht, die diesen Zusammenhang für 27 europäische Staaten belegt.³ Danach ist in der internationalen Forschung nachgewiesen, dass Kinder aus ökonomisch benachteiligten Familien in vielerlei Hinsicht in ihrem Wohlbefinden beeinträchtigt sind. In ihren Familien und in der Nachbarschaft stehen ihnen weniger materielle Ressourcen zur Verfügung, der Haushalt ist von existenzieller Unsicherheit betroffen, dies verursacht ein höheres Stresslevel in der Familie und als ein Ergebnis davon, eine geringere Qualität der Eltern-Kind-Interaktion. Armut hat weitreichende Folgen für diese Kinder in ihrem Erwachsenenalter: Sie weisen hohe Einschränkungen in ihrer Gesundheit auf, erreichen geringere Bildungsabschlüsse und erzielen geringe Lebenseinkommen. Für den Staat bedeutet Kinderarmut steigende Ausgaben bei den Sozialleistungen für Krankheit, Arbeitslosigkeit und Frühverrentung sowie den Verzicht auf Steuern und Abgaben. Die Gesamtkosten der damit verbundenen Einkommensverluste und Gesundheitsausgaben machen – im Durchschnitt der 27 betrachteten europäischen Länder – jedes Jahr ein Äquivalent von 3,4 % des Bruttosozialprodukts aus. Am niedrigsten lag dies in Finnland bei 1,4 % und am höchsten in der Tschechischen Republik mit 4,8 %. Deutschland liegt mit

1 Statistisches Bundesamt, PM Nr. 454, 27.10.2022.

2 Vgl. Hessisches Statistisches Landesamt; Die Kinder- und Jugendhilfe in Hessen im Jahr 2018 sowie Kommunalverband für Jugend und Soziales, Bericht zu Entwicklungen und Rahmenbedingungen der Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen in Baden-Württemberg“, 2019.

3 OECD, The economic costs of childhood socio-economic disadvantage in European OECD countries, November 2022 N°09.

3,4 % im Durchschnitt.⁴ Im Jahr 2019 entsprach dies einem Betrag zwischen 110 und 120 Milliarden Euro.⁵

Längsschnittstudien und experimentelle Studien aus den USA, Kanada und Europa belegen, dass sich kindbezogene Geldleistungen positiv auf die kognitive und soziale Entwicklung der Kinder und ihren Bildungserfolg auswirken.⁶ Besonders beeindruckend ist das Beispiel eines Reservates indigener Völker Nordamerikas im Westen von North Carolina, in dem die Gewinne eines neu eröffneten Kasinos unter allen Gemeindemitgliedern aufgeteilt wurden. Jede Person erhielt pro Jahr eine Barauszahlung von 4.000 US-Dollar zusätzlich zu ihrem Einkommen. Eine bereits vorher begonnene Studie zeigte, dass die Verhaltensstörungen bei Kindern um 40 % zurückgingen, die Jugendkriminalität abnahm, der Drogen- und Alkoholkonsum sich reduzierte und die schulischen Leistungen sich zunehmend verbesserten und schließlich das Durchschnittsniveau erreichten.⁷

Für Deutschland hat das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) im Auftrag der Diakonie die Folgekosten der Kinderarmut berechnet.⁸ So wurde beispielsweise berücksichtigt, dass Kinder aufgrund ihrer heutigen Armut zukünftig schlechtere Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben, was für die Gesellschaft weniger Steuern und Sozialbeiträge bedeutet. Zudem ist von einem schlechteren Gesundheitsniveau von Kindern in Armut auszugehen – Mangelernährung, mangelnde Sport- und Freizeitangebote oder Feinstaubbelastung in schlechten Wohnlagen tragen hierzu ebenso bei wie psychischer Druck. Dies steigert langfristig die Kosten für die Gesundheitsversorgung. Auch ist ein vergleichsweise früher Ausstieg aus dem Arbeitsmarkt als Folge von schlechter Gesundheit wahrscheinlicher. Ebenso ist von erhöhten Bürokratiekosten für die Bearbeitung von zukünftigen Sozialleistungsanträgen auszugehen. Weiterhin entstehen dem Staat Kosten für Ersatzfreiheitsstrafen, wenn beispielsweise Strafen für Schwarzfahren nicht beglichen werden können. Es ist im Übrigen auch ein Gebot der Gerechtigkeit, Kinderarmut zu mindern, weil in Deutschland

4 OECD, The economic costs of childhood socio-economic disadvantage in European OECD countries, November 2022 N°09, S. 51.

5 DIW-ECON, Kosten (k)einer Kindergrundsicherung: Folgekosten von Kinderarmut, Kurzexpertise für die Diakonie Deutschland, 2023, S. 10.

6 Ausführlich: *Baisch/Müller/Zollner/Castiglioni/Boll*, Barrieren der Inanspruchnahme monetärer Leistungen für Familien (Abschlussbericht), DJI 2023, S. 52.

7 Costello, A Casino Benefits the Mental Health of Cherokee Children, 2010.

8 DIW-ECON, Kosten (k)einer Kindergrundsicherung: Folgekosten von Kinderarmut, Kurzexpertise für die Diakonie Deutschland, 2023, S. 9 ff.

die soziale Mobilität ausgesprochen gering ist. Im Durchschnitt dauert es sechs Generationen, bis in Deutschland die Nachfahren einer einkommensschwachen Familie das Medianeinkommen erreichen.⁹

2. Kindergrundsicherung als Kampf gegen Kinderarmut – ursprüngliche Konzepte

Bevor der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einführung einer Kindergrundsicherung dargestellt wird, ist es sinnvoll, zunächst auf die ursprünglichen Vorstellungen der wichtigsten Akteure zu schauen. Vorreiter der Idee einer Kindergrundsicherung ist das Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG – ein Zusammenschluss aus vierzehn Verbänden, darunter das Deutsche Kinderhilfswerk, die Arbeiterwohlfahrt (AWO), der Arbeiter-Samariter-Bund (ASB), der Kinderschutzbund, der Paritätische, die Diakonie, der Sozialverband VdK, der Verband alleinerziehender Mütter und Väter (VamV) sowie dreizehn Wissenschaftler/innen, die sich seit 2009 für eine Reform in der gegenwärtigen monetären Kinder- und Familienförderung einsetzen.¹⁰ Ein weiteres Modell der Kindergrundsicherung hat der Expertenrat bei der Bertelsmann Stiftung, vorgelegt, der sich seit 2013 mit Fragen der Kindergrundsicherung beschäftigt und das Konzept des Teilhabegeldes entwickelt hat.¹¹

Ohne an dieser Stelle im Detail auf die Unterschiede der beiden Konzepte eingehen zu können¹², soll an den utopischen Gehalt der Vorstellungen erinnert werden.

Die Vorstellungen des Bündnisses KINDERGRUNDSICHERUNG gehen von dem Grundsatz aus, dass alle Kinder dem Staat gleich viel wert sein sollen. Die Höhe der Leistung orientiert sich daher an den steuerlichen Kinderfreibeträgen; diese betragen 2024 776 Euro im Monat. Es wird da-

9 OECD, A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility, 2018.

10 Vgl. grundlegend: Becker/Hauser, Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag: Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge, 2012, WSI-Diskussionspapier Nr. 180.

11 Bertelsmann Stiftung/Expertenbeirat & Projekt Familie und Bildung: Politik vom Kind aus denken, Konzept für eine Teilhabe gewährleistende Existenzsicherung für Kinder und Jugendliche, 2017. (Die Verfasserin dieses Beitrags ist Mitglied der Expertenrunde.)

12 Vgl. ausführlicher: Lenze, Kindergrundsicherung – Hintergrund, Kontext, Herausforderungen, Sozialrecht aktuell, Sonderheft 2023, 164 ff.

rauf hingewiesen, dass der Kinderfreibetrag derzeit zu einer maximalen steuerlichen Entlastung der reichsten Familien in Höhe von monatlich 354 Euro führt, während das Kindergeld mit 250 Euro im Monat erheblich niedriger ist. Dieser Betrag von 776 Euro im Monat sollte für jedes Kind überwiesen werden, auch an Familien mit hohem Einkommen, dann aber entsprechend dem Grenzsteuersatz der Eltern versteuert werden, so dass bei einkommensschwächeren Haushalten ein hoher Betrag verbleibt, bei einkommensstarken hingegen ein geringerer Betrag – der begrenzt wird auf den jeweiligen maximalen Betrag der Entlastungswirkung des Kinderfreibetrages. Unter dem Aspekt der Diskriminierungsfreiheit wäre dies eine radikale Lösung. Jedes Kind bekäme eine Leistung in gleicher Höhe; nachträglich würde ein Teil des Betrages bei reichereren Familien im Rahmen der Einkommenssteuererklärung wieder abgeschöpft. Auch die Probleme mit der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen (wie beim heutigen Kinderzuschlag, den schätzungsweise 70 % der Leistungsberechtigten nicht beantragen,¹³) würden sich dann nicht mehr stellen, da mit der Geburt des Kindes das Geld fließen würde und es Aufgabe des Finanzamtes wäre, im Nachhinein die Quote der Besteuerung festzulegen.

In der Expertenrunde bei der Bertelsmann Stiftung, deren Mitglied die Verfasserin dieses Beitrages ist, steht eine neue Behörde rund um das Kind im Vordergrund. Diese soll Eltern bei der Beantragung der Kindergrundsicherung unterstützen und auch umfassend für alle Belange rund um das Kind beraten. Es hätte sich angeboten diese neue Behörde bei den Jugendämtern zu verorten. Der Antrag wäre dann – unter Wahrung der föderal sehr unterschiedlichen Zuständigkeiten – im Hintergrund von den verschiedenen zuständigen Stellen bearbeitet worden. Idealtypisch würde diese neue Kinderbehörde auch den Unterhalt von dem getrenntlebenden Elternteil einholen und ihn gleich mit der Kindergrundsicherung verrechnen. Getrenntlebende Familien wären damit erheblich entlastet worden. Ebenfalls zentral in den Vorschlägen der Expertenrunde sind Überlegungen zur Beteiligung von Kindern und Jugendlichen zur Ermittlung ihrer Bedarfe.¹⁴

13 Baisch/Müller/Zollner/Castiglioni/Boll, Barrieren der Inanspruchnahme monetärer Leistungen für Familien, DJI, 2023, S. 87.

14 Vgl. die beiden Pilotstudien: Herfurth/Steinhauer/Stolz, Subjektive Bedarfe von Kindern und Jugendlichen – Tabellenband zur Studie, 2023 sowie Althaus/Kämpfe/Andresen, „Es geht ja darum: Was wollen wir!“ Bedarfe von Jugendlichen partizipativ ermitteln, 2023.

3. Gesetzgebungsverfahren und aktuelle Situation

Nach der Gründung der Ampelkoalition schaffte es die Kindergrundsicherung im Januar 2022 in den Koalitionsvertrag der neuen Ampel-Regierung. Dort heißt es: „In einem Neustart der Familienförderung wollen wir bisherige finanzielle Unterstützungen – wie Kindergeld, Leistungen aus SGB II/XII für Kinder, Teile des Bildungs- und Teilhabepakets, sowie den Kinderzuschlag – in einer einfachen, automatisiert berechneten und ausgezahlten Förderleistung bündeln. Diese Leistung soll ohne bürokratische Hürden direkt bei den Kindern ankommen und ihr neu zu definierendes soziokulturelles Existenzminimum sichern.“¹⁵ Dies gab Anlass zur Hoffnung, und zwar in Hinsicht auf mehrere Punkte:

- Angenommen werden konnte, dass im Rahmen der Bündelung der verschiedenen kindbezogenen Leistungen auch der zu beantragende 15 Euro-Betrag im Monat für Angebote der sozial-kulturellen Teilhabe nun wieder vollständig der Geldleistung zugeschlagen werden sollte.
- Es war davon auszugehen, dass die unbürokratische Auszahlung des Leistungsbetrags zu einer erhöhten Inanspruchnahme führen würde.
- Es war in Aussicht gestellt worden, dass das kindliche Existenzminimum neu ermittelt und ggf. erhöht würde.

Es muss jedoch konzediert werden, dass sich seit Beginn der Ampelregierung die fiskalischen Rahmenbedingungen für die Einführung einer Kindergrundsicherung durch die Folgen des Krieges gegen die Ukraine seit Februar 2022 erheblich verschlechtert haben. So hatte die grüne Familienministerin Lisa Paus ursprünglich als unterste Grenze einen Betrag von 11 Milliarden Euro für die Kindergrundsicherung veranschlagt. Die FDP und ihr Finanzminister Christian Lindner hingegen wollten von Anfang an lediglich die Bündelung der existierenden Leistung und die erleichterte, digitalisierte Beantragung vorantreiben, und hielten dafür 3 Milliarden Euro für ausreichend. Berechnungen über die zusätzlichen fiskalischen Kosten einer Kindergrundsicherung gingen in den unteren Varianten von *unmittelbaren* Kosten in Höhe von 10 bis 13 Milliarden Euro pro Jahr, in den oberen von 19 bis 24 Milliarden Euro aus.¹⁶ Eine weitere Verschärfung der fiska-

15 Koalitionsvertrag 2021-2025, S. 78 f.

16 Blömer, Wie wirkt das Teilhabegeld und was kostet es? Simulationsrechnungen für ein Kindergrundsicherungsmodell, 2022, S. 37: Hinzu kommen noch die nicht unerheblichen „Zweirundeneffekte“, die dem Staat entstehen durch die reduzierte

lischen Rahmenbedingungen erfolgte mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15.11.2023, mit der der Zweite Nachtragshaushalt der Ampelkoalition für unvereinbar mit dem Grundgesetz erklärt wurde.¹⁷ Damit war der Übertragung der für die Corona-Pandemie vorgesehenen, jedoch im Haushaltsjahr 2021 nicht unmittelbar benötigten Krediterückzahlung in Höhe von 60 Milliarden Euro an den „Energie- und Klimafonds“ (EKF) nachträglich die Grundlage entzogen worden, mit der Folge, dass in der Haushaltplanung der Bundesregierung ein Milliardenloch klaffte. Die Beratungen über einen Nachtragshaushalt für das Jahr 2024 und vor allem für den Haushalt 2025 zogen sich über Wochen hin.

Die Einigung von Scholz, Habeck und Lindner auf den Haushalt 2025 am 5.7.2024 muss als die Aufgabe der Kindergrundsicherung in der angeachten Form gelesen werden. Von der Bündelung der Leistungen des Bürgergeldes für Kinder, dem Kindergeld und dem Kinderzuschlag ist keine Rede mehr. Stattdessen werden zum 1.1.2025 der Kindersofortzuschlag und das Kindergeld um jeweils fünf Euro erhöht. Mit einem Kindergrundsicherungscheck sollen Familien leichter in Erfahrung bringen können, ob sie einen Anspruch auf staatliche Leistungen haben. Zusätzlich soll langfristig das digitale Kinderchancenportal errichtet werden, mit denen Kinder und Jugendliche besseren Zugang zu den Leistungen für Bildung und Teilhabe bekommen sollen. Auf Nachfrage, ob die Kindergrundsicherung nun zu den Akten gelegt werde, erklärte Habeck, dass über die Detailumsetzung der Kindergrundsicherung die Fraktionen weiter verhandeln, dass das Projekt jedoch nicht mehr im Haushalt 2025 abgebildet werden müsse.¹⁸

Es ist alles andere als üblich, dass eines der zentralen sozialpolitischen Vorhaben des Koalitionsvertrages so sang- und klanglos in der Schublade verschwindet. Nicht nur das: es ist mehr als wahrscheinlich, dass dieses Projekt auf Jahre „politisch verbrannt“ ist. Auch wenn die Kindergrundsicherung in der von den politischen Akteuren geforderten Version in dieser Legislaturperiode nicht kommt, soll der Gesetzentwurf der Bundesregierung im Folgenden analysiert, die Ursachen des Scheiterns erwogen und Lehren für zukünftige Sozialreformen daraus gezogen werden.

Erwerbstätigkeit von Eltern. So reduziert sich nach dem ifo-Mikrosimulationsmodell das Arbeitsangebot um gut 400.000 Vollzeitäquivalente bei einem vergleichsweise niedrigem Niveau der Kindergrundsicherung. Entsprechend fallen die negativen Arbeitsangebotswirkungen bei einer höheren Variante der Kindergrundsicherung mit 580.000 bis 630.000 Vollzeitäquivalenten noch einmal stärker aus.

17 *BVerfG*, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22.

18 Pressekonferenz zum Haushalt vom 5.7.2024, S. 27 f.

4. Der Gesetzentwurf zur Einführung einer Kindergrundsicherung

Nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung sollten mit dem „Gesetz zur Einführung einer Kindergrundsicherung und zur Änderung weiterer Bestimmungen (Bundeskindergrundsicherungsgesetz – BKG)“ bis zu 5,6 Millionen Kinder erreicht werden, davon fast zwei Millionen Kinder, die Bürgergeld beziehen.¹⁹

Es sollte eine Bundesbehörde mit dem Namen „Familienservice“ installiert werden. Der Familienservice sollte dabei der bisherigen Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit (BA) nachfolgen. Es handele sich um eine Namensänderung der zuständigen Stelle.²⁰ Es war vorgesehen, dass der Familienservice der BA künftig neben dem Kindergarantiebetrag (heutiges Kindergeld) auch den neuen einkommensabhängigen Kinderzusatzbetrag sowie Teile des Bildungs- und Teilhabepakets administriert.

4.1 Bestandteile der Kindergrundsicherung

Gemäß § 1 des Gesetzesentwurfs umfasst die Kindergrundsicherung folgende Bestandteile,

1. den einkommensunabhängigen Kindergarantiebetrag für alle Kinder und Jugendlichen, der dem heutigen Kindergeld entspricht,
2. den einkommensabhängigen und altersgestaffelten Kinderzusatzbetrag,
3. einen pauschalen Betrag von 15 Euro für die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft und
4. einen pauschalen Betrag für die Ausstattung von Schülerinnen und Schülern mit persönlichem Schulbedarf.

Die Kindergrundsicherung umfasst ferner die weiteren Leistungen für Bildung und Teilhabe, die zukünftig in einem § 21 aus den übrigen Sozialgesetzbüchern herausgeholt und im BKG verortet werden.

Die schon in § 1 angedeutete Trennung der Kindergrundsicherung in den Kindergarantiebetrag und den einkommensabhängigen Zusatzbetrag wird konsequent weitergeführt. Der Kindergarantiebetrag, der Nachfolger des heutigen Kindergeldes, verbleibt im Einkommenssteuerrecht. Anspruchsinhaber sind die Eltern, zuständig sind die Finanzgerichte. Anders verhält

19 BT-Drs. 20/9092, S. 1

20 BT-Drs. 20/9092, S. 100.

es sich beim einkommensabhängigen Kinderzusatzbetrag. Dieser ist im BKG geregelt, Anspruchsinhaber sind die Kinder und Jugendlichen selbst, zuständig sind die Sozialgerichte. Es bleibt zu hoffen, dass die beiden Teilstücke der Kindergrundsicherung zumindest als eine Leistung ausgezahlt werden und somit zumindest die Idee der Kindergrundsicherung als einheitliche Leistung ein Stück weit erhalten wird.

Bei der systematischen Trennung von Kindergarantiebetrag und Kinderzusatzbetrag zeigt sich deutlich, dass das Versprechen auf Vereinfachung nicht in erster Linie handlungsleitend war. Allerdings spricht die sog. Pfadabhängigkeit für diese Lösung. Die Konstruktion des Kindergeldes als vorweggenommenen Abschlag auf die zu Unrecht auf das Existenzminimum der Kinder erhobene Einkommenssteuer²¹ spricht auch dafür, dass der Kindergarantiebetrag weiterhin Bestandteil der Einkommenssteuer ist. Außerdem bestand die Sorge, dass ein rein sozialrechtlicher Kindergarantiebetrag als Teil einer einheitlichen Kindergrundsicherung dann nicht mehr im Wege der Günstigerprüfung mit den steuerlichen Freibeträgen hätte verrechnet werden können, wenn Kinder und Jugendliche Anspruchsinhaber der gesamten Leistung gewesen wären. Schon an dieser Stelle wird sichtbar, wie der nachvollziehbare Anspruch, eine einheitliche Leistung für alle Kinder aus einer Hand zu schaffen, an dem überkommenen Rechtssystem – hier Sozialrecht auf der einen Seite, dort Steuerrecht auf der anderen Seite – scheitert. Zu hören war allerdings auch, dass das Bundesministerium der Finanzen die Zuständigkeit für das Kindergeld nicht hatte „hergeben“ wollen.

Für den Kindergarantiebetrag gelten im Einzelnen die alten Regelungen weiter, bis auf eine bemerkenswerte Änderung: Um die Rechtsposition des Kindes zu stärken, erhalten alle volljährigen Kinder unabhängig von ihrer Wohnsituation einen vereinfachten, eigenen Anspruch auf Auszahlung des Kindergarantiebetrages in Weiterentwicklung des nach aktueller Rechtslage bereits im Einkommensteuergesetz (EStG) bestehenden Anspruchs auf Abzweigung des Kindergeldes. Anspruchsberechtigte des Kindergarantiebetrages sind aber weiterhin die Eltern.²² Dies könnte durchaus Bedeutung haben für die Frage der Verfassungsmäßigkeit der BaföG-Sätze, die das

21 Da das Existenzminimum der Kinder – anders als das der Erwachsenen, das im Steuertarif eingearbeitet ist – zunächst besteuert wird, ist das Kindergeld – nach den Worten des BVerfG – eine „zum Teil vorweggenommene Steuervergütung auf den Kinderfreibetrag“ (BVerfG 1 BvL 1/01 Rn. 58).

22 BT-Drs. 20/9092, S. 76.

Bundesverwaltungsgericht in einer Vorlage dem Bundesverfassungsgericht gestellt hat.²³

4.2 Leistungen für Bildung und Teilhabe

Anspruchsberechtigte auf Leistungen für Bildung und Teilhabe sind derzeit Kinder, die Anspruch auf den Kinderzusatzbetrag oder auf Wohngeld haben. Die Regelungen zu den Bildungs- und Teilhabeleistungen, die bisher im SGB II und SGB XII verortet waren, werden anspruchs- und wirkungsgleich in das neue BKG überführt.

Erwartet worden war, dass der Teilhabebetrag von 15 Euro der Geldleistung Kindergrundsicherung zugeschlagen wird. Damit sollte die Autonomie der Kinder und Jugendlichen gestärkt werden, die den Betrag bisher nur bei nachgewiesener Teilnahme an einer organisierten Gruppenaktivität erhielten, mit der Folge, dass nie mehr als 15 % der Leistungsberechtigten diese Leistung tatsächlich auch bezogen.²⁴ Aber auch nach der Neuregelung im BKG-Entwurf muss eine entsprechende Aktivität nachgewiesen werden, allerdings wird nunmehr der volle Betrag auch dann überwiesen, wenn die entstandenen Aufwendungen im Einzelfall geringer waren.²⁵ Der im Übergang gezahlte pauschale Teilhabebetrag als Geldleistung soll mittelfristig bis November 2029 von einem „Kinderchancenportal“ abgelöst werden, das die unbürokratische und digitale Buchung und Bezahlung von Aktivitäten zur sozialen und kulturellen Teilhabe wie auch den Zugang zur beitragsfreien Mittagsverpflegung ermöglichen soll.

Bei der Forderung nach einer Leistung aus einer Hand mussten gerade im Bereich Bildung und Teilhabe Abstriche gemacht werden. Denn der Teilhabebetrag von 15 Euro und die zweimal jährlich gezahlte Schulbedarfspauschale wird von der Bundesagentur für Arbeit, sprich dem Familienservice, administriert. Für die übrigen Leistungen für Bildung und Teilhabe

23 BVerwG, Beschl. v. 20.05.2021 – Az. 5 C II.18. Inzwischen entscheiden: BVerfG, Beschl. v. 23.9.2024 – 1 BvL 9/21, wonach die Bafög-Grundpauschale nicht die Anforderungen des menschenwürdigen Existenzminimums erfüllen muss, da Studierende die Notlage durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit selber beenden können.

24 Zuletzt: *Der Paritätische*, Empirische Befunde zum Bildungs- und Teilhabepaket, Expertise 2020, S. 7.

25 BT-Drs. 20/9092, S. II4.

wie Nachhilfe, Ausflüge, Klassenfahrten, Mittagsverpflegung oder Schülerbeförderung sind die Länder zuständig.²⁶

4.3 Wer hat Anspruch auf den Kinderzusatzbetrag – und wer nicht?

Kernstück der sozialrechtlichen Kindergrundsicherung bildet der in §§ 9 ff. des BKG geregelte Kinderzusatzbetrag.

Anspruch auf den Kinderzusatzbetrag nach § 9 Abs. 1 BKG hat ein Kind, das

1. das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet hat und für das der Kindergarantiebetrag gezahlt wird,
2. unverheiratet ist,
3. mit mindestens einem Elternteil in einer Familiengemeinschaft lebt und
4. seinen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland hat.

Ausgeschlossen sind nach Abs. 2 Kinder,

- die nach den §§ 32-35 und § 35a SGB VIII außerhalb der Familie untergebracht sind,
- über 18-jährige Menschen mit Behinderungen oder Einschränkungen, die Leistungen nach dem 3. oder 4. Kapitel des SGB XII beziehen sowie
- Kinder von Eltern im Asylverfahren. Denn Voraussetzung ist der Anspruch auf den Kindergarantiebetrag, den nur hat, wer über eine gültige Niederlassungserlaubnis oder Aufenthaltserlaubnis verfügt (§ 62 EStG).

Wenn diese Ausschlüsse unter dem Aspekt des diskriminierungsfreien Zugangs bewertet werden sollen, so ist dazu Folgendes zu sagen:

Für die Kinder, die außerhalb der Familie untergebracht sind, und für deren Unterhalt das Jugendamt aufkommt, argumentiert die Begründung des Gesetzentwurfs, dass Pflegekinder bereits in ausreichender Weise durch das SGB VIII abgesichert sind, da nach § 39 SGB VIII Leistungen gewährt werden, die den notwendigen Unterhalt des Kindes oder Jugendlichen außerhalb des Elternhauses in der Pflegefamilie sicherstellen. Die Regelung des § 9 Abs. 2 Nr. 1 führt den Status quo fort und sei weder mit Leistungsverbesserungen noch Leistungsverschlechterungen verbunden²⁷.

Für die über 18-jährigen jungen Erwachsenen, die Leistungen nach dem SGB XII erhalten, d.h. in der Regel Menschen mit Behinderungen,

26 BT-Drs. 20/9092, S. 118.

27 BT-Drs. 20/9092, S. 105.

ist zu sagen, dass diese, auch wenn sie noch bei den Eltern leben, Leistungen nach der Regelbedarfsstufe 1 erhalten (anders als die Gleichaltrigen im SGB II, die Leistungen nach der Regelbedarfsstufe 3 beziehen). Da die Höhe der Kindergrundsicherung aber auf die Höhe der heutigen Leistungen der Kinder im SGB II festgeschrieben wird, sind die jungen Menschen mit Behinderungen im SGB XII besser versorgt als mit der Kindergrundsicherung. Außerdem können die Geldleistungen im Falle eines höheren Bedarfes auch nach oben hin angepasst werden (§ 27a Abs. 4 SGB XII). Ausgeschlossen aus dem Kreis der Anspruchsberechtigten sind Kinder von Eltern im Asylverfahren. Dies ergibt sich bereits daraus, dass diese Eltern für sie nicht den Kindergarantiebetrag nach §§ 62 ff. EStG beziehen (§ 9 Abs. 1 Nr. 3 BKG). Im Einkommenssteuerrecht ist Kindergeld für Ausländer, die nicht aus EU-Mitgliedsländern stammen, nur unter begrenzten Voraussetzungen vorgesehen; für den Personenkreis der Asylbewerber:innen kommt lediglich die Beschäftigungsduldung gem. § 60d i.V.m. § 60a Abs. 2 Satz 3 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) in Betracht, die hohe Anforderungen stellt.

Kinder von Eltern im Asylverfahren sind auch dann ausgeschlossen, wenn die Familie nach Ablauf von 36 Monaten Analogleistungen nach § 2 Abs. 1 Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) beziehen. Auch sie erhalten kein Kindergeld und damit zukünftig auch keinen Kinderzusatzbetrag. Sie beziehen nämlich keine Leistungen nach dem SGB XII, sondern das SGB XII ist nur „entsprechend anzuwenden“.²⁸ Im Vergleich zum Status Quo verlieren die Kinder von Eltern im Asylverfahren ab 1.1.2025 den Sofortzuschlag in Höhe von 20 Euro, weil dieser zu diesem Zeitpunkt im SGB XII entfällt.

Der Ausschluss von Kindern im Asylverfahren ist unter dem Gesichtspunkt der Diskriminierung zu bewerten. Hintergrund ist die Befürchtung, durch hohe Geldleistungen für Kinder die sogenannten Pull-Faktoren für die Sekundärmigration zu verschärfen. Angesichts des Umstandes, dass gerade viele Kinder und Jugendliche überhaupt nicht abgeschoben werden können und auf Dauer in Deutschland bleiben, ist ein Ausschluss der hier lebenden Kinder und Jugendlichen nicht zu rechtfertigen. Die Kindergrundsicherung muss zumindest im Fall der Duldung auch diese Kinder erreichen.

28 Birk, in: LPK-SGB XII, 12. Aufl., § 2 AsylbLG, Rn 8.

Anspruchsberechtigt auf Kindergeld und damit ab 1.1.2025 auf den zukünftigen Kindergarantie und im Fall der Bedürftigkeit den Kinderzusatzbetrag sind hingegen anerkannte Asylberechtigte, subsidiär Schutzberechtigte sowie Personen, für die ein Abschiebungsverbot nach § 60 AufenthG besteht, weil im Zielstaat eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit droht.²⁹

4.4 Höhe des Kinderzusatzbetrages (§ 11 BKG)

Der monatliche Höchstbetrag des Kinderzusatzbetrags ist so hoch wie der altersgruppenspezifische Regelbedarf des Kindes zuzüglich eines monatlichen Pauschbetrages für den Bedarf an Unterkunft und Heizung.³⁰ Liegen die tatsächlichen Kosten höher, so werden diese als Ansprüche der Eltern über das SGB II/SGB XII oder das Wohngeldgesetz abgedeckt (§ 22 Abs. 1a Satz 2 SGB II n.F.).

Der Kampf gegen die Kinderarmut hat wesentlich auch mit der Höhe der Leistung zu tun. Diese wird sich jedoch für Kinder und Jugendliche im Grundsicherungsbezug nicht wesentlich verbessern, weil die Höhe der Leistungen auf die Höhe der derzeitigen Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche festgeschrieben werden. Die einzige Verbesserung ergibt sich aus der veränderten Anrechnung des Einkommens des Kindes (s.u.). Der frühere Sofortzuschlag von 20 Euro wird entfallen, dafür hat die geringfügige Neujustierung bei der Neuermittlung der Regelbedarfe von Kindern und Jugendlichen einen Zuwachs von 20 bis 28 Euro erbracht.³¹ Hier ist im Hintergrund lange gerechnet worden, bis die Punktlandung auf diesen Beträgen gelungen ist. Es musste sogar mit der Übergangsregelung des § 134 SGB XII dafür gesorgt werden, dass es zum 1.1.2025 nicht zu einer Verschlechterung für Kinder und Jugendliche nach Wegfall des Sofortzuschlags kommt: es sind folglich die alten Beträge weiterzuzahlen bis sich aus der inflationsbedingten Fortschreibung höhere Beträge ergeben (Abs. 3).

29 Birk, in: LPK-SGB XII, 12. Aufl., Vorbem. AsylbLG, Rn. 41 ff.

30 Die Wohnpauschale beträgt z.B. für das Jahr 2024 125 Euro und wird im regelmäßigen erscheinenden Existenzminimumbericht der Bundesregierung bekannt gegeben.

31 Hierzu wurde in den Abteilungen 4 und 5 der Einkommens- und Verbrauchsstatistik der Verteilungsschlüssel geändert, d.h. die Art, wie gemeinsame Ausgaben der Familien in den Bereichen Wohnung und Innenausstattung anteilig den Kindern zugewiesen werden. Es liegt nahe, dass diese beiden Abteilungen ausgesucht wurden, weil die hierbei erzielten Verbesserungen i. H. v. 20 Euro den Kindern im Asylverfahren nicht zugutekommen, da diese in Gemeinschaftsunterkünften leben.

Bestimmte Bedarfe sind auch für die Kinder aus Grundsicherungs-Haus halten weiterhin über das SGB II und SGB XII zu decken, wie z.B. der Mehrbedarf wegen kostenaufwändiger Ernährung. Überschließende Wohnkosten, die durch die Pauschale nicht abgedeckt werden, werden als Wohnkosten der Eltern berücksichtigt (§ 22 Abs. 1a Satz 2 SGB II n.F.).

4.5. Verbesserung bei der Anrechnung von Einkommen

Gegenüber dem Status Quo kommt es aber doch für einige Gruppen zu einer finanziellen Besserstellung. Dies ergibt sich aus den Regelungen über die Berücksichtigung von Einkommen des Kindes (§ 12 BKG). Werden heute noch Unterhalt und Unterhaltsvorschuss zu 100 % auf den Bürgergeld-Anspruch eines Kindes angerechnet, so sind es ab 1.1.2025 nur noch 45 %. Das heißt, 55 % des Unterhalts oder des Unterhaltsvorschusses verbleiben zukünftig beim Kind und verbessern seine materielle Lage. Jedoch steigen die Anrechnungsquoten, wenn der Kindesunterhalt den Mindestunterhalt überschreitet.³²

Für den Fall, dass ein Kind Unterhaltsvorschuss nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (UVG) bezieht, wird diese erhebliche Verbesserung der nur 45%-igen Anrechnung jedoch für die Alleinerziehenden mit Kindern ab dem 7. Lebensjahr im SGB II wieder zurückgenommen, und zwar durch eine Änderung im UVG: Unterhaltsvorschuss kann neben dem Kinderzusatzbetrag des BKG nach dem 7. Lebensjahr des Kindes nur noch bezogen werden, wenn der alleinerziehende Elternteil mindestens monatlich 600 Euro brutto Einkommen erzielt. 600 Euro brutto bedeutet, dass es sich um eine versicherungspflichtige Beschäftigung handeln muss, eine geringfügige Beschäftigung ist nicht ausreichend. Diese Regelung wurde damit begründet, dass die Erwerbsanreize nicht verloren gehen sollen und Elternteile ab Schuleintritt des Kindes wieder erwerbstätig sein sollen.³³ Leider gibt es keine Ausnahmeregelung für den Fall, dass eine Erwerbstätigkeit wegen fehlender Betreuungsmöglichkeiten nicht ausgeübt werden kann. Nicht geregelt ist außerdem der Fall, dass noch jüngere Kinder im Haushalt sind.

Eine kleine Verbesserung ergibt sich auch in Bezug auf die Anrechnung von Einkommen der Eltern auf den Kinderzusatzbetrag. Soweit der Ge-

32 Bei Überschreiten des Mindestunterhalts kommen 55 % zur Anrechnung, beträgt er das 1,5-fache des Mindestunterhalts, werden 65 % angerechnet, beträgt er das 2-fache, werden 75 % angerechnet.

33 BT-Drs. 20/9092, S. 129.

samtbedarf der Eltern nach SGB II gedeckt ist, werden monatliche Erwerbseinkünfte zu 45 % angerechnet. Diese Regelung ist etwas günstiger als die Anrechnungsregeln des § 11b SGB II.

Auch der Wegfall des sogenannten Kindergeldübertrags führt in einigen Fällen zu einer Verbesserung der Einkommenssituation von Kindern und Jugendlichen, die mit ihren Eltern bislang noch im SGB II-Bezug leben. § 11 Abs. 1 Satz 5 SGB II wird zukünftig entfallen, der ordnet, dass, wenn ein Kind seinen sozialhilferechtlichen Bedarf aus Kindergeld und Unterhalt selber decken kann, das überschließende Kindergeld auf den Bedarf der Eltern angerechnet wird, diese also weniger Bürgergeld beziehen. Der Kindergeldübertrag wird mit Einführung der Kindergrundsicherung wegfallen, weil es verwaltungstechnisch zu aufwändig gewesen wäre, die Ansprüche der Kinder im Rahmen der Feststellung der Ansprüche der Eltern nach dem SGB II jeweils immer mit zu berücksichtigen.³⁴

4.6 Bewilligungs- und Bemessungszeitraum

Der Kinderzusatzbetrag wird für sechs Monate bewilligt. Änderungen in den maßgeblichen tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnissen während eines laufenden Bewilligungszeitraums führen nicht zu Anpassungen, es sei denn, es handelt sich um eine Änderung der Zusammensetzung der Familiengemeinschaft, beispielsweise durch die Geburt eines Kindes, oder um eine Änderung des Höchstbetrages des Kinderzusatzbetrages, z.B. aufgrund des Übergangs von einer Regelbedarfsstufe in die nächste wegen Alters. Es wird aus bürokratesparenden Gründen für den Zeitraum von sechs Monaten hingenommen, dass bei Verbesserung der materiellen Lage der Kinderzusatzbetrag nicht nach unten angepasst wird (§ 15 BKG).

Für die Berechnung der Leistungshöhe wird auf den Zeitraum von ebenfalls sechs Monaten vor Antragstellung abgestellt (§ 16 BKG).

³⁴ Jährlich 150 Millionen Euro an Verwaltungsaufwand im Jobcenter standen maximal 65 Millionen Euro an Mehrausgaben gegenüber. Dies wurde als unverhältnismäßig bewertet (BT-Drs. 20/9092, S. 133).

4.7 Administrierung und Kindergrundsicherungs-Check

Obwohl eine zentrale sozialpolitische Forderung lautete, mit einer Kindergrundsicherung Kinder aus dem SGB II zu holen und eine einheitliche Behörde zu schaffen, die die neue Leistung administriert, muss konzidert werden, dass der Bürokratieaufwand für Eltern im SGB II-Bezug mit der Einführung der Kindergrundsicherung erheblich steigen wird. Die Eltern der ca. 1,9 Millionen Kinder und Jugendlichen, die heute noch Leistungen nach dem SGB II beziehen, haben künftig verschiedene Ansprechpartner: Für ihre eigenen Ansprüche sind weiterhin die Jobcenter zuständig, für den Kinderzusatzbetrag, die Teilhabepauschale und das Schulbedarfspaket ist die Familienservice-Stelle die Ansprechpartnerin, für spezielle Bedarfe der Kinder, wie z.B. Aufwendungen für kostenaufwändige Ernährung (§ 21 Abs. 5 SGB II) oder erhöhte Wohnkosten (§ 22 Abs. 7 S. 2 SGB II n.F.) ist wiederum das Jobcenter zuständig, und für die übrigen Leistungen für Bildung und Teilhabe vermutlich eine andere Abteilung der Jobcenter, da die Länder wohl regelmäßig die Kommunen als Träger der Grundsicherung damit beauftragen werden.³⁵

Ein wichtiger Bestandteil des Gesetzentwurfs ist der Kindergrundsicherungs-Check. Damit soll erreicht werden, dass möglichst alle Berechtigten die Leistung auch beziehen. Der Check stellt eine Art unverbindliche elektronische Vorprüfung dar, mit dem die Berechtigten sich elektronisch über ihre voraussichtlichen Ansprüche informieren können. Als Folge der Einführung geht die Bundesregierung für das Einführungsjahr 2025 von einer erhöhten Inanspruchnahme des bisherigen Kinderzuschlags von 47 % aus, eine Steigerung um sechs Prozentpunkte. Für das Jahr 2026 wird eine Steigerung der Inanspruchnahme auf 60 %, für 2027 auf 70 % und für 2028 auf 80 % angenommen.³⁶

Nach § 43 Abs. 1 BKG dient die Durchführung des Kindergrundsicherungs-Checks nur der Beratung und in diesem Sinne nur der Information über die Wahrscheinlichkeit, mit der das Kind der teilnehmenden Person einen Anspruch haben könnte. Um möglichst unbürokratisch die Wahrscheinlichkeit eines Anspruchs des Kindes auf den Kinderzusatzbetrag zu ermitteln, sollen bei den teilnehmenden Personen und den beteiligten Mit-

35 In Fällen, in denen nur Wohngeld und kein Kinderzusatzbetrag bezogen wird, muss weiterhin auch der Antrag auf den pauschalierten Teilhabebetrag und das Schulbedarfspaket bei den von den Ländern zu bestimmenden Stellen gestellt werden.

36 BT-Drs. 20/9092, S. 3.

gliedern der Familiengemeinschaft möglichst wenig Daten erhoben werden. Vielmehr sollen zu diesem Zweck nahezu ausschließlich an anderer Stelle bereits verfügbare Daten genutzt werden. Dies soll im Wesentlichen über Datenabrufe geschehen (vgl. § 47 BKG). Nach § 47 BKG kann der Familienservice Datenabrufe beim Bundeszentralamt für Steuern, Entgeltdaten beim Arbeitgeber und bei den Finanzverwaltungen der Länder sowie Daten über den Bezug von Sozialleistungen nach SGB II, III, XII und weitere Abrufe nach einer Rechtsverordnung gemäß § 51 Abs. 3 vornehmen. Insbesondere kann der Familienservice auch neue Abrufverfahren des § 108c SGB IV und das dort vorgesehene Verfahren zur elektronischen Abfrage und Übermittlung von Entgeltbescheinigungsdaten nutzen.³⁷ Jedoch müssen Eltern, die selbstständig sind – im Gegensatz zu Eltern, die in einem Angestelltenverhältnis sind – in jedem Fall eigene Verdienstnachweise einreichen. Aufgrund dieser Vorgehensweise ist die Aussagekraft der Ergebnisse des Kindergrundsicherungs-Checks stark begrenzt, z.B. wenn bei den genannten Stellen aktuelle Daten nicht oder nicht in digitaler Form vorliegen. Unterhaltsansprüche sind in digitaler Form überhaupt nicht abrufbar.

Der Familienservice hat ein Ermessen, ob er den Check einleitet. Er bietet das von sich aus an oder initiiert dies, wenn eine „teilnahmefähige Person“ dies erbittet (§ 44 BKG). Die Gesetzesbegründung nennt als Beispiel für die Ablehnung des Checks durch die Behörde, dass es „aus Praktikabilitäts- und Effizienzerwägungen“ nicht angezeigt erscheint, z.B. wenn die technischen Voraussetzungen für einen Datenabruf (übergangsweise) nicht bestehen oder wenn aufgrund der besonderen Umstände des Einzelfalles bei der Durchführung des Kindergrundsicherungs-Checks kein aussagekräftiges Prüfergebnis zu erwarten wäre.³⁸ Die Durchführung des Kindergrundsicherungs-Checks ist nur zulässig, wenn der Familienservice die teilnahmefähige Person nach § 45 BKG informiert hat und sie danach entsprechend § 46 BKG ihr Einverständnis erklärt hat.

Ein weiteres Element ist die proaktive Information der potentiell Berechtigten: Haushalten im SGB II-Bezug und im jetzigen Kinderzuschlags-Be-

37 Voraussetzung für das in § 108c Abs. 1 SGB IV geregelte elektronische Anforderungs- und Übermittlungsverfahren von Bescheinigungsdaten ist die Nutzung eines systemgeprüften Lohnabrechnungsprogramms beim Arbeitgeber. Ist dies der Fall, regelt § 108c Abs. 1 Satz 2 SGB IV die Verpflichtung des Arbeitgebers, die von der Datenstelle der Rentenversicherung abgefragten Entgeltbescheinigungsdaten aus diesem systemgeprüften Programm an die Datenstelle der Rentenversicherung unverzüglich, spätestens aber mit der nächsten Entgeltabrechnung, zu übermitteln.

38 BT-Drs. 20/9092, S. 115.

zug wird der Antrag auf den Kinderzusatzbetrag entweder ausdrücklich nahegelegt oder die Leistungen werden automatisch umgewandelt. Die übrigen Kindergeld beziehenden Haushalte werden per Brief informiert. Die Gesetzesbegründung geht davon aus, dass in dem Jahr, in dem der Kindergrundsicherungs-Check eingeführt wird, alle bisherigen Kindergeldberechtigten abzüglich der Kinderzuschlagsempfängerinnen und -empfänger sowie der Personen, die Kinder unter 18 Jahren haben und Leistungen nach dem SGB II empfangen, per Brief über den Kindergrundsicherungs-Check informiert werden.³⁹

Es wird große Hoffnung in die Digitalisierung gelegt. Die Kindergrundsicherung soll bereits mit ihrem Inkrafttreten vollständig digital abgewickelt werden können. Dazu zählt die Beantragung der Leistung einschließlich der elektronischen Hochladung aller Nachweise, die elektronische Übermittlung der Antragsdaten und Nachweise sowie die Authentifizierung und die elektronische Zustellung des Bescheids in ein Nutzerkonto. Der Gesetzentwurf zum BKG schafft die rechtlichen Voraussetzungen für den Abruf von Daten und Nachweisen. Eine Authentifizierung ist mit einem dem jeweils erforderlichen Vertrauensniveau angepassten Mittel, z.B. mit dem neuen Personalausweis (nPA), online möglich.⁴⁰

Für Menschen ohne digitalen Zugang wird auch künftig eine analoge Antragstellung möglich sein. Dies betrifft sowohl Personen, die keine digitalen Endgeräte besitzen als auch Personen, die dies aus anderen Gründen nicht wünschen.

Es ist jedoch fraglich, ob es gelingt, die Inanspruchnahme der Kindergrundsicherung durch Digitalisierung zu erhöhen. Allein der elektronische Identitätsnachweis über den Personalausweis ist relativ voraussetzungsvoll. Erforderlich sind ein neuer Ausweis, der diese Funktion schon bereitstellt, sowie ferner ein relativ neues Smartphone, auf das die Ausweis-App der Bundesregierung heruntergeladen werden kann.

5. Kritik des Gesetzentwurfs

Die Kindergrundsicherung nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung hatte es sich zum Ziel gemacht, eine neue Leistung für Kinder einzuführen,

39 BT-Drs. 20/9092, S. 113.

40 Vgl. ausführlich: *Bundesministerium des Innern und für Heimat, Digitalisierungsprogramm OZG Bund – Reifegradmodell*.

deren Eltern kein oder nur ein niedriges Einkommen erzielen können. Die alte Forderung „Kinder raus aus dem SGB II“ hätte sich zumindest für diejenigen Kinder erfüllt, die keine Sonderbedarfe aufweisen. Überzeugend war die Lösung, höhere Wohnkosten, die nicht durch die Pauschale in der Kindergrundsicherung abgedeckt sind, als zusätzliche Wohnkosten der Eltern abzurechnen. Für die Gruppe der Kinder, deren Eltern weiterhin im Anwendungsbereich des SGB II und SGB XII sind, wäre die Lage jedoch komplizierter geworden. Bezogen sie vorher Leistungen aus einer Hand, so hätten sie dann die Kindergrundsicherung, den Teilhabebetrag und die Schulbedarfspauschale beim Familienservice beantragen und dort die Nachweise vorlegen müssen, für die übrigen Bildungsleistungen hingegen wäre das Jobcenter zuständig gewesen.

Für Kinder, deren Eltern im SGB II-Bezug stehen, hätte sich in Abstufungen einiges in Bezug auf die Anrechnung von Einkommen verbessert. Beziehen sie Unterhalt vom getrenntlebenden Elternteil, so würde dieser nicht mehr zu 100 %, sondern nur noch zu 45 % angerechnet. Erhalten sie einen höheren Unterhalt als den Mindestbetrag, würde zudem das Kindergeld bzw. zukünftig der Kindergartenbeitrag nicht mehr auf den Bedarf der Eltern angerechnet. Elterliche Unterhaltszahlungen könnten also einen echten Unterschied für das Kind ausmachen – allerdings wären Unterhaltszahlungen oberhalb des Mindestunterhalts mit einer höheren Anrechnungsquote teilweise wieder eingefangen worden. Hier wurde wirklich pingelig gerechnet, damit die Kindergrundsicherung ja nicht zu teuer wird, die FDP ihr Gesicht wahren konnte und die Kosten – zumindest in der politischen Fiktion – nicht die 4-Milliarden-Grenze überschreiten. Da es sich jedoch um Rechtsansprüche gehandelt hätte, hätten die Kosten gleich schon im ersten Jahr erheblich höher gelegen, wenn mehr Kinder und Jugendliche als erwartet die Leistung in Anspruch genommen hätten.

Für die Gruppe der Kinder mit Eltern im SGB II, die keinen Unterhalt erhalten, wäre der Unterhaltsvorschuss grundsätzlich bis zur Vollendung des 7. Lebensjahres gewährt worden, danach aber nur noch, wenn der alleinerziehende Elternteil mindestens 600 Euro brutto verdient, d.h. einer versicherungspflichtigen Beschäftigung nachgeht. Es wäre hierdurch zu einer verfassungsrechtlich bedenklichen Ungleichbehandlung der Kinder dem Alter nach gekommen – und dies mit einer Begründung (Erhaltung des Erwerbsanreizes des alleinerziehenden Elternteils), die mit den Bedarfen der Kinder in keinerlei Zusammenhang steht.

Die Kindergrundsicherung diente ausweislich der Gesetzesbegründung dazu, Kinderarmut zu bekämpfen, damit Kinder die gleichen Chancen, unabhängig von ihrer sozialen Herkunft, haben. Weiter heißt es: „Um effektiver vor Armut zu schützen, stellen wir die familienpolitischen Leistungen neu auf. Hierfür wird das Existenzminimum von Kindern neu definiert, indem die über 20 Jahre alten Verteilschlüssel erneuert werden und gleichzeitig der Sofortzuschlag entfallen kann.“⁴¹

Die Nichteinlösung der Neubestimmung des Kinderexistenzminimums enttäuschte am meisten. Noch im Eckpunktepapier des Bundesfamilienministeriums von Januar 2023 hieß es, dass die Regelbedarfe zukünftig stärker als bisher an den Haushaltsausgaben der gesellschaftlichen Mitte ausgerichtet werden sollen.⁴² Dies wäre der Kern einer echten Kindergrundsicherung gewesen – die Neubestimmung des Existenzminimums von Kindern und Jugendlichen, damit diese langfristig mit den Kindern der Mittelschicht mithalten können, und zwar am besten unter Beteiligung der Kinder und Jugendlichen selbst.

Dieses Ziel löste der Regierungsentwurf in keiner Weise ein. Zwar ist der Verteilungsschlüssel, mit dem Teile der Haushaltsausgaben den Kindern zugeordnet werden, überarbeitet worden. Aber so, dass sie genau der Höhe des Sofortzuschlags entsprachen, der dann hätte wegfallen sollen. Im Endeffekt wäre es also nicht mehr als ein Nullsummenspiel gewesen. Wenn die für 1.1.2025 avisierten Regelbedarfe für Kinder höher erscheinen als heute, so liegt dies allein an der Anwendung der Anpassungsregel des § 28a SGB XII, die die Preisentwicklung berücksichtigt, und nicht an einer generösen Kindergrundsicherung. Die Kindergrundsicherung wäre daher kaum geeignet gewesen, Kinderarmut auch nur in Ansätzen zu bekämpfen. Im Grunde genommen hätte es sich um eine Verwaltungsreform mit einer kleinen Verbesserung bei der Anrechnung von Einkommen bei Kindern Alleinerziehender gehandelt. Wenn mit dem vorliegenden Gesetzentwurf überhaupt Kinderarmut bekämpft worden wäre, so hätte dies nur gelingen können, wenn Familien aus der sogenannten verdeckten Armut herausgeholt worden wären. Es hätte sich also um Familien handeln müssen, die derzeit für sich und/oder ihre Kinder noch keine Sozialleistungen beziehen.

41 BT-Drs. 20/9092, S. 3.

42 Eckpunkte, S. 9

Das DIW hat in seiner Berechnung für die Diakonie festgestellt, dass die besonders von Armut betroffenen Haushalte, d.h. Alleinerziehende und Familien mit drei und mehr Kindern, kaum von der Entbürokratisierung entlastet würden, da sie ohnehin schon im Leistungsbezug sind. Diese Familien hätten eher von einer Erhöhung der Geldleistung profitiert.⁴³

6. Gründe für das Scheitern der Kindergrundsicherung und Lehren für zukünftige Sozialreformen

Wenn die politischen Akteure, die sich teilweise jahrzehntelang für die Einführung einer Kindergrundsicherung stark gemacht hatten, zuletzt überhaupt noch hinter dem Projekt gestanden hatten, so in der Hoffnung, in den Folgejahren für die Verbesserung der neuen Leistung kämpfen zu können, insbesondere in Hinblick auf die Neuermittlung des Existenzminimums der Kinder. Große Verliererinnen der Aufgabe des Reformvorhabens sind die Alleinerziehenden mit Kindern unter 7 Jahre, deren Einkommenssituation sich nach Inkrafttreten des Gesetzentwurfs spürbar verbessert hätte. Auf der anderen Seite müssen die Kinder von Eltern im Asylverfahren ab 1.1.2025 nicht auf den Sofortzuschlag in Höhe von monatlich 25 Euro verzichten.

Schaut man auf die Gründe des Scheiterns eines der wichtigsten Sozialprojekte der Ampelregierung, so war mit hoher Wahrscheinlichkeit *nicht* das fehlende Geld ausschlaggebend. Die zuletzt anvisierten 3 Milliarden Euro hätten sich – bei entsprechendem Willen – im Haushalt 2025 schon noch irgendwie aufzutreiben lassen. Auch die Person der Bundesfamilienministerin kann nicht – wie teilweise kolportiert – für das Scheitern der Reform verantwortlich gemacht werden. Eher wäre die mangelnde Unterstützung aus den Reihen der SPD zu nennen, die sich im gesamten Gesetzgebungsverfahren so verhielt, als sei die Kindergrundsicherung lediglich ein Profilierungsversuch der Grünen, die damit in dem ihr angestammten Revier der Sozialpolitik wilderten. Originärer Ansatz der SPD war immer die Weiterentwicklung des Kinderzuschlags, nicht aber die Einführung einer Kindergrundsicherung.

Grund für das Scheitern der Kindergrundsicherung ist meiner Meinung nach vor allem die Komplexität des deutschen Sozialsystems. Deutschland

⁴³ DIW-ECON, Kosten (k)einer Kindergrundsicherung: Folgekosten von Kinderarmut, Kurzexpertise für die Diakonie Deutschland, 2023, S. 30.

weist ein System der sozialen Sicherheit auf, das in getrennten Gesetzbüchern und nach Rechtskreisen gegliedert ist und durch verschiedene föderale Zuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und Kommunen gekennzeichnet ist. Es gleicht einer Quadratur des Kreises, in dieses Geflecht hinein eine Kindergrundsicherung einzufügen, ohne neue Schnittstellen zu den existierenden Systemen aufzureißen. Auch auf der Ebene der Bundesministerien galt es, viele Player an einen Tisch zu bringen: Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ist für den Kinderzuschlag und das Bürgergeld für Kinder zuständig, das Bundesfinanzministerium für das Kindergeld, das Bundesfamilienministerium für den Unterhaltsvorschuss, das Bundesjustizministerium für den zivilrechtlichen Kindesunterhalt, das Bundesbauministerium für das Kinder-Wohngeld. Diese Zuständigkeiten werden auch nicht gern aufgegeben, weil dies den eigenen Etat schrumpfen lässt und vermutlich die eigene Position schwächen würde.

Die Zuständigkeitsfrage entzündete sich an einem der wesentlichen Grundpfeiler der Kindergrundsicherung – *der neuen, einheitlichen Behörde*, die fortan für alle Kinder aus einkommensschwachen Familien zuständig sein sollte. Diese sollte nicht mit dem Stigma des Jobcenters behaftet sein und damit einen diskriminierungsfreien Zugang ermöglichen. Außerdem hätte die Möglichkeit bestanden, diese Behörde zu einer zentralen Beratungsstelle für Kinder und ihre Familien auszubauen. Die Einrichtung der neuen, einheitlichen Behörde stellte für die sozialpolitischen Akteure eine rote Linie dar, bei deren Überschreiten – etwa durch die Administrierung der Leistung von der Behörde, die für die gesamte Familie jeweils zuständig ist – der Begriff der Kindergrundsicherung für sie keinen Sinn mehr ergeben hätte. Gerade diese neue Behörde erwies sich aber bei näherem Hinsehen als ausgesprochen sperrig und hätte für den großen Personenkreis der Kinder im SGB II und XII zu einem erheblichen Zuwachs an Bürokratie geführt, weil grundsicherungsbeziehende Eltern sich danach an verschiedene Stellen hätten wenden müssen. Für sie wäre die „Leistung aus einer Hand“ mitnichten realisiert worden. Dass sich im Gesetzgebungsverfahren zuletzt alles darauf konzentriert hatte, wieviel neue Mitarbeiter:innen für diese neue Behörde eingestellt werden müssten – 5000 Stellen oder weniger – gleicht dem Zünden einer Nebelkerze, die mehr verschleiert als erhellt.

Die wichtigste Lehre aus der gescheiterten Kindergrundsicherung für zukünftige Reformen im Sozialstaat dürfte sein, dass von vornherein die Pfadabhängigkeit unseres komplexen, nach Rechtskreisen und föderalen Zuständigkeitebenen gegliederten Sozialsystems stärker berücksichtigt werden muss. Reformen, die an ein bestehendes System andocken, dürfen sehr

viel eher zu realisieren sein als solche, die Systemgrenzen überschreiten. In diesem Sinn muss an das ursprüngliche Ziel der Kindergrundsicherung – die Bekämpfung der Kinderarmut – erinnert werden. Nach wie vor ist es zentrale Aufgabe der Sozialgesetzgebung, das Verfahren zur Ermittlung des Existenzminimums zu reformieren – unter Einbeziehung der Kinder und Jugendlichen selbst. Eine Erhöhung der Kinderregelbedarfe hätte auch direkte Auswirkungen auf die Höhe des Kinderzuschlags, des familienrechtlichen Unterhalts und des Unterhaltsvorschusses. Damit könnten die materielle Lage und die Chancen von Millionen Kindern in Deutschland verbessert werden. Gleichzeitig sollten die Verbesserungen bei der Anrechnung von Unterhalt und Unterhaltsvorschuss der Kinder im SGB II und XII – so wie es im BKG geplant war – im bestehenden System realisiert werden, um so die materielle Lage von Alleinerziehenden spürbar zu verbessern.

7. Literaturverzeichnis

- Althaus, Nadja/Kämpfe, Karin/Andresen, Sabine* (2023), „Es geht ja darum: Was wollen wir!“ Bedarfe von Jugendlichen partizipativ ermitteln, Gütersloh.
- Baisch, Benjamin/Müller, Dagmar/Zollner, Corinna/Castiglioni, Laura/Boll, Christina* (2023), Barrieren der Inanspruchnahme monetärer Leistungen für Familien (Abschlussbericht), DJI
- Birk, Ulrich-Arthur* (2024) in: Bieritz-Harder/Conradis/Palsherm (Hrsg.), LPK-SGB XII, 12. Aufl., § 2 AsylbLG
- Bertelsmann Stiftung/Expertenbeirat & Projekt Familie und Bildung* (2017), Politik vom Kind aus denken, Konzept für eine Teilhabe gewährleistende Existenzsicherung für Kinder und Jugendliche, Bertelsmann Stiftung
- Becker, Irene/Hauser, Richard* (2012), Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag: Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge, WSI-Diskussionspapier Nr. 180
- Blömer, Maximilian* (2022), Wie wirkt das Teilhabegeld und was kostet es? Simulationsrechnungen für ein Kindergrundsicherungsmodell, Gütersloh
- Bundesministerium des Innern und für Heimat* (2020), OZG Bund – Reifegradmodell, https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2020/Beschluss2020-20_Reife_gradmodell.pdf
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* (2023), Eckpunkte zur Ausgestaltung der Kindergrundsicherung, Berlin
- Costello, Jane* (2008), A Casino Benefits the Mental Health of Cherokee Children, <Https://www.semanticscholar.org/paper/Natural-and-Quasi-Experiments-A-Casino-Benefits-the-Costello/6805c6099004671157a93b33c67317036b0c1ed5>
- DIW-ECON, Kosten (k)einer Kindergrundsicherung* (2023): Folgekosten von Kinderarmut, Kurzexpertise für die Diakonie Deutschland

- Der Paritätische* (2020), Empirische Befunde zum Bildungs- und Teilhabepaket, Expertise, Berlin
- Hessisches Statistisches Landesamt* (2018), Die Kinder- und Jugendhilfe in Hessen im Jahr 2018, Wiesbaden
- Herfurth, Esther/Steinhauer, Ramona/Stolz, Heinz-Jürgen* (2023), Subjektive Bedarfe von Kindern und Jugendlichen – Tabellenband zur Studie, Gütersloh
- Kommunalverband für Jugend und Soziales* (2019), Bericht zu Entwicklungen und Rahmenbedingungen der Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen in Baden-Württemberg, Stuttgart
- Lenze, Anne* (2023), Kindergrundsicherung – Hintergrund, Kontext, Herausforderungen, Sozialrecht aktuell Sonderheft 2023, 164 ff.
- OECD* (2022), The economic costs of childhood socio-economic disadvantage in European OECD countries, N°09
- OECD* (2018), A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility. Paris: OECD Publishing
- Statistisches Bundesamt* (2021), Konsumausgaben von Familien für Kinder Berechnungen auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018, Wiesbaden
- Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft* (2020), Politik für eine nachhaltigere Ernährung, Berlin