

Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützung von Familien und Kindern

Die Empfehlungen (DV 3/16) wurden am 11. September 2019 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet.

Inhalt

Einleitung	3
1. Reformvorschläge im bestehenden System monetärer Unterstützung von Familien und Kindern	4
1.1 Schnittstellenprobleme UVG – SGB II/XII	5
1.2 Schnittstellenprobleme UVG – BGB	10
1.3 Anrechnung Kindergeld im SGB II und SGB XII	11
1.4 Aufteilung der Wohnkosten	12
2. Weiterführende Ansätze für eine umfassende und grundlegende monetäre Absicherung von Kindern	13
2.1 Anspruchsinhaberschaft	14
2.2 Ausgangspunkt der Leistung	15
2.3 Umfang der Leistung	15
2.4 Ausgestaltung der Leistung	17
2.5 Finanzierung der Leistung	19
2.6 Beantragung und Bewilligung	20
2.7 Gestaltung von Schnittstellen	20
2.8 Schrittweise Einführung, aber keine Insellösungen	21

Einleitung

Das gegenwärtige System monetärer Leistungen für Familien und Kinder steht seit vielen Jahren v.a. hinsichtlich der Vielzahl nebeneinander bestehender Leistungen und Systeme sowie der Wirksamkeit bzw. Zielgenauigkeit der Leistungen in der Kritik. Bereits der Siebte Familienbericht¹ forderte eine konsistente Gesamtstrategie, die die Lebensumstände und -situationen der Familien realitätsgerecht berücksichtigt. Auch aufgrund der vielseitigen, teils gewollten, teils nicht beabsichtigten Wechselwirkungen und Inkonsistenzen ist es nach Ansicht des Deutschen Vereins notwendig, die familien- und familienmitgliederbezogenen Transferleistungen ganzheitlich zu betrachten und ein auf Transparenz und soziale Ausgewogenheit ausgerichtetes Gesamtkonzept der Kinder- und Familienförderung zu entwickeln. Umfassende Ergebnisse insbesondere zur Wirksamkeit einiger zentraler familienpolitischer Leistungen wurden zuletzt im Rahmen der Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen vorgelegt. Auch die Problematik des an vielen Stellen nicht intendierten bzw. nicht optimalen Zusammenspiels verschiedener Leistungen des Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrechts wurde im Rahmen dieses Großprojekts aufgezeigt und intensiv aufbereitet.² Der Koalitionsvertrag der aktuellen Regierung³ benennt u.a. die Stärkung und Entlastung von Familien und auch die stärkere Transparenz familienpolitischer Leistungen als Ziele. Neben der Erhöhung von Kindergeld und Steuerfreibeträgen sieht er ein Maßnahmenpaket zur Bekämpfung der Kinderarmut vor. Wenn auch insbesondere zuletzt mit dem Starke-Familien-Gesetz⁴ wichtige Schritte zur Umsetzung der festgehaltenen Ziele in Angriff genommen worden sind, bleiben diese im bestehenden System und sind von dem vom Deutschen Verein geforderten konsistenten Gesamtkonzept zur Unterstützung von Familien und Kindern noch deutlich entfernt.

Familienpolitik ist grundsätzlich ein Querschnittsthema. Politikfelder wie die Wirtschafts-, Finanz-, Sozial-, Gleichstellungs-, Gesundheits-, Arbeitsmarkt-, Bildungs- sowie Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik als auch Strukturpolitik in ländlichen Räumen setzen wichtige Rahmenbedingungen für die Situation von Familien. Die aus Sicht des Deutschen Vereins notwendige Entwicklung eines Gesamtkonzepts familien- und familienmitgliederbezogener Unterstützungsleistungen ist deshalb eine umfassende und anspruchsvolle Aufgabe. Der Deutsche Verein formulierte mit dem Eckpunktepapier zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützung von Familien und Kindern⁵ in einem ersten grundlegenden Schritt familienpolitische Ziele, die für den Bereich der monetären Unterstützung von Familien wesentlich sind. Im Rahmen eines notwendigen kohärenten und verlässlichen Gesamtangebots infrastruktureller, zeitpolitischer und monetärer Rahmenbedingungen für Familien sollte sich ein modernes, Familienförderndes System monetärer Leistungen darauf konzentrieren, dass

Ihre Ansprechpartnerin
im Deutschen Verein:
Dr. Romy Ahner.

1 Siebter Familienbericht: Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik, Berlin 2006, S. 262.

2 Vgl. Ott, N./Schürmann, H./Werdning, M.: Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht 2012, Prognos: Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland – Endbericht, Berlin 2014.

3 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/koalitionsvertrag-zwischen-cdu-csu-und-spd-195906>.

4 BGBI. I S. 530.

5 Eckpunktepapier des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützungen von Familien und Kindern vom 11. Juni 2013, NDV 2013, 348–360.

- alle Kinder in materieller Sicherheit aufwachsen und am gesellschaftlichen Leben teilhaben können,
- der Staat die Vielfalt der Familienformen und -modelle gleichermaßen sowie Familien in unterschiedlichen Familienphasen bedarfsgerecht fördert,
- die Gleichstellung von Frauen und Männern noch stärker als bisher unterstützt wird.

Um diese Ziele für Familien und Kinder wirkungsvoll erreichen zu können, muss vor allem das vom Deutschen Verein als grundlegend angesehene strukturelle Problem der unterschiedlichen Definitionen des Mindestbedarfs für Kinder gelöst werden. Ein einheitliches, nachvollziehbar und bedarfsgerecht berechnetes soziokulturelles Existenzminimum für Kinder muss hier Ausgangspunkt für alle Systeme sein. Die nach Ansicht des Deutschen Vereins notwendige Um- bzw. Neustrukturierung des derzeitigen Systems monetärer Leistungen für Familien und Kinder ist eine komplexe Aufgabe, die nicht kurzfristig zu erreichen sein wird. Daher werden im vorliegenden Papier zunächst erste Schritte aufgezeigt, die im bestehenden System zu einer besseren Abstimmung der vielfältigen Leistungen aufeinander und zu einem Abbau von Inkonsistenzen und nicht beabsichtigten Wechselwirkungen führen (1.). Darüber hinaus werden angesichts der aktuellen Diskussion über die Einführung einer so genannten Kindergrundversicherung Eckpunkte formuliert, die nach Ansicht des Deutschen Vereins zu beachten sind, wenn man das derzeitige System monetärer Unterstützung von Kindern weiterentwickeln will (2.).

Das vorliegende Papier richtet sich insbesondere an die politisch handelnden Akteur/innen in Bund, Ländern und Kommunen.

1. Reformvorschläge im bestehenden System monetärer Unterstützung von Familien und Kindern

Monetäre Leistungen für Familien und Kinder sind in verschiedenen Systemen, so insbesondere im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht, geregelt. Beim Zusammentreffen verschiedener Leistungen entstehen Schnittstellen zwischen den verschiedenen Systemen, die gestaltet werden müssen.⁶ Hier muss insbesondere festgelegt werden, in welchem Verhältnis Leistungen zueinander stehen (s. 1.1), wie die verschiedenen Systeme trotz gegebenenfalls unterschiedlicher Logiken aufeinander abgestimmt (s. 1.2) und welche Leistungen in welchem Umfang auf andere Leistungen angerechnet werden sollen (s. 1.3). Zudem kommt es beim Zusammentreffen mehrerer Leistungen aus verschiedenen Systemen bspw. aufgrund unterschiedlicher Definitionen und Bemessungsgrundlagen und -methoden zu Inkonsistenzen (s. 1.4). Viele Schnittstellen haben sich im Laufe der Jahrzehnte aufgrund isolierter Gesetzesänderungen ergeben und wurden nicht bewusst gestaltet. Dies hat dazu geführt, dass die verschiedenen monetären Leistungen nicht sinnvoll ineinandergreifen. Vielmehr entstehen Gerechtig-

⁶ Vgl. hierzu Ott, N./Schürmann, H./Werdning, M.: Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht 2012; ebenso Eckpunktepapier des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützungen von Familien und Kindern vom 11. Juni 2013, NDV 2013, 348–360.

keitsprobleme⁷, enormer bürokratischer Aufwand sowohl für die Anspruchsberechtigten als auch für die zuständigen Behörden⁸ sowie hohe Transferenzzugraten⁹. Der Deutsche Verein sieht daher aktuell an verschiedenen Stellen Handlungsbedarf bezüglich der Gestaltung von Schnittstellen zwischen den verschiedenen Systemen. Im Folgenden werden für einzelne konkrete Schnittstellenprobleme Empfehlungen zur konsistenteren Gestaltung formuliert.

1.1 Schnittstellenprobleme UVG – SGB II/XII

Ein Beispiel für Inkonsistenzen im Zusammenspiel verschiedener Systeme ist die Schnittstelle zwischen Leistungen nach dem Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse und -ausfallleistungen (UVG) und dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II)/ Zwölftes Buch (SGB XII).

a) Aktuelle Situation zum Verhältnis UVG – SGB II/XII

Anspruchsberechtigt im Sinne des UVG sind Kinder, die bei einem Elternteil leben und keinen bzw. unzureichenden bzw. unregelmäßig Unterhalt vom barunterhaltspflichtigen Elternteil erhalten. Der Unterhaltsvorschuss (UV) soll diese besondere Lebenssituation erleichtern und die Existenzsicherung des Kindes gewährleisten. Er verdeutlicht zudem die diesbezügliche Mitverantwortung des barunterhaltspflichtigen Elternteils. Grundsätzlich schließt der Bezug von Leistungen nach dem UVG den Anspruch auf existenzsichernde Leistungen nach SGB II oder SGB XII nicht aus. Wegen der Nachrangigkeit dieser Leistungen werden UV-Leistungen als Einkommen des Kindes angerechnet. Das bedeutet, dass sich die finanzielle Situation von Alleinerziehenden und deren Kindern trotz des Bezugs von UV-Leistungen nicht verbessert, wenn sie leistungsberechtigt nach SGB II oder SGB XII sind.

Dieser Parallelbezug von Leistungen nach UVG und SGB II oder SGB XII bedeutet für alle Beteiligten einen hohen Aufwand. Aufgrund des Nachrangs existenzsichernder Leistungen müssen die alleinerziehenden Elternteile sowohl bei den Sozialämtern und Jobcentern als auch bei den Leistungsträgern der vorrangigen Leistungen, d.h. insbesondere den UV-Kassen, die jeweiligen Anträge stellen und den entsprechenden Mitwirkungs- und Nachweispflichten nachkommen.¹⁰ Die zuständigen Stellen prüfen daraufhin die jeweiligen Anspruchsvoraussetzungen und entscheiden über die Anträge. Vorleistungen der Grundsicherungsstellen ziehen entsprechende Antrags- und Erstattungsverfahren gegenüber den vorrangig zuständigen Leistungsstellen nach sich.

7 Wie zuvor; vgl. hierzu auch bereits Eckpunktepapier bspw. zur Kritik am dualen System von Kindergeld und Kinderfreibeträgen.

8 Vgl. hierzu im Folgenden unter 1.1.

9 Vgl. hierzu zuletzt die Auswirkungen der UVG-Reform für Alleinerziehende mit Kindern über 12 Jahren, bei denen die Ausweitung des UVG im Ergebnis zu einer Senkung des Haushaltseinkommens führte, s. hierzu insbesondere Stöwhase, S.: Alleinerziehende: Weniger Einkommen wegen des Unterhaltsvorschusses. Wann durch die Anrechnung des Vorschusses auf andere Sozialleistungen das Gesamteinkommen sinkt, Soziale Sicherheit Nr. 5/2018, Preidel, J.: Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes: Was haben Alleinerziehende (bisher) davon?, Informationen für Einelternfamilien Nr. 1/2018 sowie teilweise Behebung dieser Problematik durch das Starke-Familien-Gesetz.

10 §§ 2 Abs. 1 Satz 1, 5 Abs. 3 Satz 1, 9 Abs. 1, 12a Satz 1 SGB II.

Neben dieser doppelten Beantragung und Fallbearbeitung bedeutet der Parallelbezug von UV-Leistungen und Leistungen nach dem SGB II auch einen parallelen Rückgriff. Sowohl Jobcenter als auch UV-Kassen prüfen unabhängig voneinander und teilweise nach unterschiedlichen Kriterien die Leistungsfähigkeit des unterhaltspflichtigen Elternteils (bzw. den damit verbundenen unterschiedlichen Umfang des Forderungsübergangs) und machen ggf. Rückgriffsansprüche geltend. So prüfen bis zu drei Gläubiger ausstehende Unterhaltsforderungen gegenüber dem barunterhaltspflichtigen Elternteil: das – ggf. durch einen Beistand vertretene – Kind, UV-Kasse sowie Grundsicherungsstelle bezüglich übergegangener Ansprüche. Dabei ist auf die nicht befriedigende Synchronisation des Rückgriffs bzw. der Rückgriffe auf der Grundlage des § 7 UVG und der Vorschriften zum sozialhilferechtlichen Anspruchsübergang hinzuweisen.¹¹ Aktuell können die UV-Kassen auf umfassendere Kompetenzen, bspw. das Kontenabrufverfahren nach § 6 Abs. 6 UVG, zurückgreifen.¹² Zudem kann die Leistungsfähigkeit des barunterhaltspflichtigen Elternteils im Rahmen des Rückgriffs durch die UV-Kassen weitergehender angenommen werden, da in der vorzunehmenden unterhaltsrechtlichen Berechnung zum einen ein – aus der gesteigerten Erwerbsobliegenheit gegenüber minderjährigen Kindern resultierendes – fiktives Einkommen zugrunde gelegt werden kann und zum anderen eine eventuell neue Bedarfsgemeinschaft (jenseits von rechtlichen Unterhaltspflichten) nicht zu einer Reduzierung des einzusetzenden Einkommens führt.

b) Diskussion um den Vorrang des UVG

Bereits 2012 bewertete der Bundesrechnungshof das System des Vorrangs von UVG und Wohngeld vor Leistungen der Grundsicherung als ineffizient und intransparent und bezifferte die mit einem Wegfall des Vorrangs möglichen Einsparungen auf 160 Mio. Euro.¹³ 2016 überprüfte das Statistische Bundesamt die Auswirkungen einer möglichen Neuregelung dahingehend, die Alleinerziehendenhaushalte, die bis dato im Parallelbezug standen, allein auf Ansprüche auf existenzsichernde Leistungen nach dem SGB II oder auf Leistungen nach dem UVG (ggf. in Verbindung mit weiteren vorrangigen Sozialleistungen) zu verweisen. Im Ergebnis stellte es fest, dass der Anteil der Fälle des Parallelbezugs von UVG und SGB II mit 87 % aller UV-Bezüge zwar höher als vom Bundesrechnungshof angenommen zu veranschlagen, dass andererseits aber das vom Bundesrechnungshof benannte Einsparpotenzial fraglich sei.¹⁴

Die Frage der Neuordnung des Verhältnisses von UVG und SGB II wurde auch im Vorfeld der letzten Reform des UVG im Jahr 2017 intensiv diskutiert. Eine

11 S. zuletzt Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG), NDV 2012, 51 ff. sowie Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins anlässlich der Anhörung zum Thema Unterhaltsvorschuss im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 28. Januar 2013 und Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins anlässlich der Anhörung zum Thema „Verbesserung der Situation Alleinerziehender“ des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 14. März 2016, www.deutscher-verein.de.

12 Zu den ansteigenden Rückgriffsquoten seit Einführung des Kontenabrufverfahrens vgl. den entsprechenden Bericht, BT-Drucks. 18/7700.

13 Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 BHO über den Vollzugsaufwand bei der Gewährung von Unterhaltsvorschuss und Wohngeld an Kinder mit Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 17. Juni 2012.

14 Neuordnung der Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz zu denen der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand durch eine mögliche Regelungsänderung, August 2016, www.destatis.de.

grundlegende Änderung blieb jedoch aus. Allerdings ist im Rahmen der Erweiterung des anspruchsberechtigten Personenkreises auf Kinder zwischen 12 und 18 Jahren eine für diese Altersgruppe sehr differenzierte Regelung getroffen worden. Im Ergebnis wird für Kinder ab 12 Jahren die Anspruchsberechtigung unter bestimmte Bedingungen gestellt und bedarfsabhängig ausgestaltet, was einen Bruch zur Systematik des Unterhaltsvorschussrechts und letztlich auch eine Ungleichbehandlung der Kinder bis 12 Jahren einerseits und über 12 Jahren andererseits darstellt.¹⁵ Damit soll für diese Kinder ein andauernder paralleler Bezug von SGB II und UVG weitgehend vermieden werden. Eine komplette Vermeidung des Doppelbezugs ist aber auch in dieser Altersgruppe nicht gegeben und war auch nicht angestrebt. Darüber hinaus wird diskutiert, inwieweit die Anrechnung des UVG auf Leistungen des SGB II sachgerecht ist und nicht andere Lösungen Kinder von Alleinerziehenden besser absichern.

Für eine (isolierte) Aufgabe des fürsorgerechtlichen Nachranggrundsatzes reicht nach Einschätzung des Deutschen Vereins nicht aus, dass die Sicherstellung des Nachrangs aufwändig ist. **Nach Auffassung des Deutschen Vereins sollte die Diskussion zu den Zuständigkeiten beim Unterhaltsvorschuss mit den beschriebenen Schnittstellen weitergeführt werden, um Doppel- und Mehrfachzuständigkeiten insbesondere beim Rückgriff bzw. der Geltendmachung von (übergegangenen) Unterhaltsansprüchen zu vermeiden.** Denn bei der Diskussion um die Berechtigung des Doppelbezugs von Leistungen nach dem UVG und SGB II ist darauf hinzuweisen, dass der größte Teil des Aufwands der UV-Stellen im Zusammenhang mit dem Rückgriff anfällt.¹⁶ Dies verstärkt nach Ansicht des Deutschen Vereins die Dringlichkeit, sowohl den Rückgriff nach UVG zu optimieren als auch den doppelten Rückgriff zu synchronisieren.¹⁷

c) *Bessere Synchronisation des Rückgriffs und dessen Rahmenbedingungen*

Die Optimierung des Rückgriffs war auch im Zusammenhang mit der UVG-Reform 2017 maßgeblich in der Diskussion. Die Reform an sich hat mit § 6 Abs. 1 Satz 2 UVG die Auskunftspflicht des Elternteils, bei dem das Kind nicht lebt, präzisiert, die Möglichkeit der gerichtlichen Geltendmachung von zukünftigen Unterhaltsleistungen durch das Land auf bewilligte Leistungen erstreckt (§ 7 Abs. 4 UVG) sowie mit § 7 Abs. 5 UVG die Voraussetzungen für eine privilegierte Vollstreckung durch den Bewilligungsbescheid sicherstellen wollen. Zudem sieht der neu eingeführte § 7a UVG vor, dass nach § 7 UVG übergegangene Ansprüche nicht zu verfolgen sind, solange der Unterhaltsschuldner Leistungen

15 Der Anspruch auf UV bei unter 12-jährigen Kindern beruht allein darauf, dass der zahlungspflichtige Elternteil nicht zahlt. Die Einkommenssituation des betreuenden Elternteils spielt für die Bewilligung des Anspruchs auf UV keine Rolle.

16 Neuordnung der Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz zu denen der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand durch eine mögliche Regelungsänderung, August 2016, www.destatis.de S. 39; Das Verhältnis zwischen Bearbeitungsaufwand im Rahmen der Leistungsgewährung einerseits und des Rückgriffs andererseits müsste aufgrund der im Rahmen der UVG-Reform vorgenommenen Ausweitung der Anspruchsberechtigung und des damit einhergehenden zusätzlichen Prüfaufwandes ggf. noch einmal betrachtet werden.

17 S. bereits Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG), NDV 2012, 51 ff. sowie Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins anlässlich der Anhörung zum Thema Unterhaltsvorschuss im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 28. Januar 2013 und Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins anlässlich der Anhörung zum Thema „Verbesserung der Situation Alleinerziehender“ des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 14. März 2016, www.deutscher-verein.de.

nach dem SGB II bezieht und über kein Einkommen im Sinne des § 11 Abs. 1 Satz 1 SGB II verfügt.¹⁸ Ebenso haben Bund und Länder einen gemeinsamen Prozess auf den Weg gebracht, der die Erarbeitung von Standards für den Verwaltungsvollzug und die Prüfung einer Zentralisierung des Rückgriffs zum Inhalt hat.

Der Deutsche Verein hat seit 2006 mehrfach auf die nicht befriedigende Synchronisation der Rückgriffe hingewiesen.¹⁹ Eine kooperative Zusammenarbeit u.a. der Umgangsberatung, Unterhaltsberatung und Beistandschaft wurde gefordert sowie auf die Notwendigkeit entsprechender Schulungen der Mitarbeiter/innen in den Jobcentern hingewiesen. Eine „Zusammenführung“ des Kindesunterhaltsanspruchs unabhängig davon, inwieweit es sich um übergegangene Ansprüche von UV-Kassen, Jobcentern oder noch originäre Ansprüche des Kindes handelt, ist nach Ansicht des Deutschen Vereins aus Sicht der Alleinerziehenden, deren Kindern, der Unterhaltsverpflichteten und auch aus Sicht der Vermeidung von doppeltem Verwaltungsaufwand sinnvoll. Daher sollten **Möglichkeiten eines einheitlichen Rückgriffs** bezüglich entsprechender Ansprüche von UV-Kassen und Jobcentern diskutiert werden.²⁰

Eine Möglichkeit einer solchen Verzahnung von UVG, Beistandschaft und SGB II besteht für die gemeinsamen Einrichtungen in der sachgerechten Übertragung der Aufgabenwahrnehmung der Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen auf den kommunalen Träger. Den kommunalen Jobcentern ist eine verzahnte Bearbeitung von UVG, SGB II und Unterhalt ohnehin möglich. Von einer derartigen Verzahnung beim kommunalen Träger sind durchaus Synergieeffekte zu erwarten.

Für die einheitliche Geltendmachung von Rückgriffansprüchen könnten zudem die **Beistände** nach §§ 1712 ff. BGB i.V.m. §§ 55 ff. SGB VIII infrage kommen, deren Aufgabe u.a. die Geltendmachung von Kindesunterhaltsansprüchen ist. Dabei macht der Beistand den gesamten Kindesunterhalt geltend, während UV-Kassen und SGB II-Träger jeweils nur in Höhe der gezahlten Leistungen Ansprüche geltend machen können. Bereits nach derzeitigem Recht ist eine treuhänderische Rückübertragung der zunächst auf UV-Kasse und Jobcenter übergegangenen Ansprüche auf das durch den Beistand vertretene Kind möglich. Dadurch könnten die Beistände als (alleinige) Ansprechpartner für die Durchsetzung laufender und rückständiger sowie zur Sicherstellung künftiger Unterhaltsansprüche tätig werden. Eine größere Nutzung dieser Möglichkeiten ist aus Sicht des Deutschen Vereins anzuraten. Dabei ist jedoch darauf hinzuweisen, dass es derzeit an einer unmittelbar einschlägigen gesetzlichen Regelung fehlt, wie die vom Beistand ggf. erzielten Einnahmen in diesen Fällen zu verteilen sind. Anzumerken ist, dass die Durchsetzung der laufenden und zukünftigen Unter-

18 Inwieweit hierdurch Verwaltungsaufwand erspart wird, ist fraglich, da rechtswahrende Schritte notwendig sind, um keine Verwirkungseinrede zu riskieren; Anspruchsübergang erfolgt auch bei fiktiver Leistungsfähigkeit, aber Schutz vor unwirtschaftlichen Vollstreckungsversuchen beim Rückgriff.

19 S. zuletzt Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG), NDV 2012, 51 ff. sowie Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins anlässlich der Anhörung zum Thema Unterhaltsvorschuss im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 28. Januar 2013 und Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins anlässlich der Anhörung zum Thema „Verbesserung der Situation Alleinerziehender“ des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 14. März 2016, www.deutscher-verein.de

20 In Ländern, in denen aufgrund der Zuständigkeit einer Landesbehörde für den Rückgriff im Rahmen des UVG eine Kooperation auf kommunaler Ebene ausgeschlossen ist, sollten andere Wege der Kooperation geprüft werden.

haltsansprüche gegenüber der Beitreibung von übergegangenen Unterhaltsansprüchen, die nicht dem Kind, sondern den zuständigen Behörden zufließen, vorrangig ist. Eine klarstellende Regelung könnte insoweit Fehlanreize für eine eigene Geltendmachung durch die Behörden – statt einer Rückübertragung und Geltendmachung aus einer Hand durch die Beistandschaft – vermeiden. Angesichts der anspruchsvollen Rechtsmaterie und der komplexen Berechnungen müsste zudem zwingend sichergestellt sein, dass sowohl im Hinblick auf die Quantität als auch die Qualität entsprechende Ressourcen im Rahmen der Beistandschaft vorhanden sind. Bei diesen Überlegungen ist zudem zu berücksichtigen, dass Alleinerziehenden bzw. deren Kindern für unterhaltsrechtliche Verfahren im Hinblick auf von Sozialleistungsträgern rückübertragene Ansprüche in der Regel keine Verfahrenskostenhilfe bzw. Prozesskostenhilfe nach dem FamFG zusteht und sie bezüglich dieser Ansprüche ggf. Prozesskostenvorschuss beim jeweiligen Leistungsträger beantragen müssten.²¹ Für den Beistand gilt dies dann entsprechend. Damit wäre zwar eine Einheit bei der Durchsetzung der Unterhaltsansprüche gegeben, die kostenrechtliche Seite bliebe jedoch kompliziert. Zu beachten ist schließlich, dass die Beauftragung der Servicestelle bzw. des Beistands durch die unterhaltsberechtigte Person nur freiwillig im Rahmen einer Rückübertragung erfolgen und nicht im Rahmen der Mitwirkungspflichten verlangt werden kann. Für Fälle, in denen eine solche Rückübertragung nicht erfolgt, müssten die Jobcenter weiterhin die Kapazitäten und Fachkompetenzen in Unterhaltsangelegenheiten vorhalten.

Eine weitere Möglichkeit der „einheitlichen“ Unterhaltsbeitreibung stellt eine **Streitgenossenschaft zwischen UV-Kassen, SGB II-Stellen und Beistand** dar. Alternativ zur Rückübertragung würden die jeweiligen Ansprüche gemeinsam geltend gemacht werden – ggf. durch Bevollmächtigung eines der Beteiligten.

Die Diskussion um Aufgabenausgestaltung und Potenziale sowie die entsprechend notwendige personelle und fachliche Ausstattung des **Fachdienstes Beistandschaft** hält der Deutsche Verein jedenfalls für einen wichtigen und umfassenden Ansatzpunkt, um sowohl Rückgriffsquoten zu verbessern, die Problematik des doppelten Rückgriffs zu vermindern, dadurch Verwaltungsmehraufwand zu reduzieren und insgesamt eine bessere Unterstützung Alleinerziehender und ihrer Kinder zu erreichen.

Um dem Problem des qualitativen Unterschieds beim Rückgriff durch UV-Kassen einerseits und durch Jobcenter andererseits zu begegnen, müssen nach Ansicht des Deutschen Vereins in beiden Rückgriffbereichen vergleichbare **Rahmenbedingungen** geschaffen werden. Hier stehen den UV-Kassen deutlich bessere und umfangreichere Informationsmöglichkeiten zur Verfügung wie etwa das Kontenabrufverfahren.²² Inwieweit aus diesen Gründen die langjährigen Erfahrungen der UV-Stellen dahingehend effektiv genutzt werden sollten, dass diese auch den

21 Vgl. BGH vom 2. April 2008, XII ZB 266/03.

22 S. zuletzt Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG), NDV 2012, 51 ff. sowie Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins anlässlich der Anhörung zum Thema Unterhaltsvorschuss im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 28. Januar 2013 und Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins anlässlich der Anhörung zum Thema „Verbesserung der Situation Alleinerziehender“ des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 14. März 2016, www.deutscher-verein.de.

Rückgriff der Jobcenter führen, oder ob diese Rechtslage eine vergleichbare Erweiterung der Kompetenzen der Jobcenter erfordert, ist sorgfältig abzuwägen.

1.2 Schnittstellenprobleme UVG – BGB

Darüber hinaus bestehen nach Ansicht des Deutschen Vereins auch an der Schnittstelle des UVG zum BGB weitere Reformbedarfe.²³ Hier ist einerseits insbesondere auf die **Anspruchsvernichtung bei (Wieder)Heirat** des betreuenden Elternteils hinzuweisen. Ein Anspruch auf Leistungen nach dem UVG besteht nicht bzw. nicht mehr, wenn die/der Alleinerziehende einen neuen Partner/eine neue Partnerin heiratet, da dann die Voraussetzung des § 1 Abs. 1 Nr. 2 UVG („ledig“) wegfällt (sog. Stiefelternfall). Auch wenn diese Regelung mit der Verfassung im Einklang steht,²⁴ weist der Deutsche Verein darauf hin, dass durch eine Wiederheirat für das betroffene Kind kein Unterhaltsanspruch gegenüber dem Stiefelternanteil begründet wird. Sein Barunterhaltsanspruch gegenüber dem anderen Elternteil bleibt vielmehr bestehen. Auch kann aus Sicht des Deutschen Vereins nicht davon ausgegangen werden, dass sich die wirtschaftliche Situation allein durch Heirat verbessert. Aus Sicht des Deutschen Vereins ist die Anspruchsvernichtung bei Wiederheirat bei Bestehenbleiben des Anspruchs des Kindes gegenüber dem barunterhaltspflichtigen Elternteil restriktiv und diskussionswürdig.²⁵

Weiter ist die **Anrechnung des vollen Kindergeldes** zu kritisieren.²⁶ Die Leistungen nach dem UVG richten sich direkt nach dem Mindestunterhalt (§ 2 Abs. 1 UVG) und sollen das sächliche Existenzminimum abdecken. Allerdings wird davon – ausschließlich beim UVG – das volle Kindergeld (in Höhe des Betrages für das erste Kind) in Abzug gebracht. Dies steht im Widerspruch zur Funktion des Kindergeldes und den Regelungen zur Bemessung des Barunterhalts. Das Kindergeld dient vorrangig der Steuerfreistellung des kindlichen Existenzminimums, das sowohl das sächliche Existenzminimum als auch den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf umfasst (§ 31 EStG). § 1606 Abs. 3 Satz 2 BGB sieht vor, dass der betreuende Elternteil im Regelfall²⁷ seine Unterhaltspflicht durch die Pflege und Erziehung des Kindes erfüllt. Aus der hieraus abgeleiteten Gleichwertigkeit von Bar- und Betreuungsunterhalt folgt der Grundsatz gleicher Teilhabe beider Eltern am Kindergeld. Da bei getrennt lebenden Elternteilen im Regelfall der barunterhaltspflichtige Elternteil allein das sächliche Existenzminimum sichern soll, wird deshalb das halbe Kindergeld (das der betreuende Elternteil direkt erhält) vom Unterhaltsbetrag in Abzug gebracht (§ 1612 BGB). Der Abzug des hälftigen Kindergeldes, das dem betreuenden Elternteil zusteht, der gerade nicht zur Deckung des sächlichen Existenzminimums verpflichtet ist, führt daher dazu, dass mit dem Unterhaltsvorschuss das sächliche Existenzminimum nicht gedeckt ist.

23 Weitere Fragestellungen und Kritikpunkte das UVG betreffend, bspw. inwieweit ein Wegfall des UV bei Zusammenleben des alleinerziehenden Elternteils mit einer weiteren volljährigen Person gerechtfertigt ist, sind ausdrücklich nicht Inhalt dieses Papiers.

24 BVerfG, Beschluss vom 3. März 2004, 1 BvL 13/00.

25 Siehe hierzu insbesondere Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG), NDV 2012, 51 ff.

26 Siehe hierzu insbesondere Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG), NDV 2012, 51 ff.

27 Abweichungen hiervon werden bspw. in Fällen gemacht, in denen der betreuende Elternteil über wesentlich günstigere Einkommens- und Vermögensverhältnisse verfügt als der barunterhaltspflichtige Elternteil.

1.3 Anrechnung Kindergeld im SGB II und SGB XII

Der Deutsche Verein sieht im Bereich der Regelung zur Anrechnung des Kindergeldes im SGB II Handlungsbedarf. Hier sieht § 11 Abs. 1 Satz 5 SGB II vor, dass das Kindergeld dem Kind als Einkommen anzurechnen ist, soweit es zur Sicherung des Lebensunterhalts benötigt wird. Dies führt dazu, dass insbesondere in Fallkonstellationen mit auskömmlichem Unterhalt dieser dem Kind nicht in vollem Umfang zukommt. Nach Ansicht des Deutschen Vereins ist diese Regelung dahingehend abzuändern, dass neben Kindesunterhalts- bzw. Unterhaltsvorschusszahlungen jedenfalls das hälftige Kindergeld einschränkungslos für die Bedarfsdeckung des Kindes zu verwenden ist.

Anspruchsberechtigt bezüglich des Kindergeldes sind nach § 62 Abs. 1 Satz 1 EStG grundsätzlich die Eltern. Ausgezahlt wird es in der Regel an denjenigen Elternteil, bei dem das Kind seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat.²⁸ Statt jeweils beiden Elternteilen die Hälfte zu zahlen, wird bei getrennt lebenden Elternteilen die dem barunterhaltspflichtigen Elternteil zustehende Kindergeldhälfte bei der Bemessung des Unterhaltsanspruchs des Kindes gegen den barunterhaltspflichtigen Elternteil berücksichtigt. D.h. das Kindergeld wird komplett an den betreuenden Elternteil ausgezahlt und dann die dem barunterhaltspflichtigen Elternteil zustehende Kindergeldhälfte vom Kindesunterhalt, den er für das Kind zahlen müsste, abgezogen. Der dem Kind zustehende Kindesunterhaltsanspruch besteht somit in der Praxis aus Zahlbetrag (Unterhalt, den der barunterhaltspflichtige Elternteil zahlt) und hälftigem Kindergeld (Anteil des barunterhaltspflichtigen Elternteils, welcher an den betreuenden Elternteil ausgezahlt worden ist). Die Hälfte des Kindergeldes, welches vom Tabellenbetrag des Kindesunterhalts abgezogen worden und – aufgrund der Auszahlung des kompletten Kindergeldes an den betreuenden Elternteil – faktisch bereits im Haushalt des Kindes ist, müsste daher nicht als Kindergeld, sondern als Kindesunterhalt behandelt werden und damit anrechnungsfrei bleiben.

Kindesunterhalt ist grundsätzlich Einkommen des Kindes und damit nur für dieses einzusetzen. Sofern er bedarfsdeckend ist, fällt das Kind aus der Bedarfsgemeinschaft (§ 7 Abs. 3 Nr. 4 SGB II). Dies müsste an sich für den gesamten Kindesunterhalt (d.h. Zahlbetrag plus hälftiges Kindergeld) gelten, unabhängig davon, über welche Wege er ausgezahlt wird. § 11 Abs. 1 Satz 5 SGB II sieht jedoch vor, dass das Kindergeld dem Kind als Einkommen anzurechnen ist, soweit es zur Sicherung des Lebensunterhalts benötigt wird. D.h. umgekehrt, dass der für die Sicherung des Lebensunterhalts des Kindes nicht benötigte Anteil des Kindergeldes für die Sicherung des Lebensunterhalts der übrigen Bedarfsgemeinschaft anzurechnen ist. Damit wird auch die dem barunterhaltspflichtigen Elternteil zustehende Kindergeldhälfte ggf. auf die restliche Bedarfsgemeinschaft angerechnet, obwohl diese Hälfte Teil des Barunterhalts des Kindes ist. Als Einkommen des Kindes anzurechnen, und damit nach § 7 Abs. 3 Nr. 4 SGB II zu behandeln, wäre daher in jedem Fall das halbe Kindergeld sowie ein ggf. gezahlter (restlicher) Unterhalt bzw. Unterhaltsvorschuss. Hierfür spricht auch, dass der Kindesunterhalt den Barunterhalt des Kindes sichern soll (§ 1612b

²⁸ Auch das BSG verweist in seiner Entscheidung vom 14. Juni 2018 (B 14 AS 37/17R) auf die „kindergeldrechtliche Unterscheidung zwischen materieller Anspruchsinhaberschaft einerseits und Bezugsberechtigung andererseits, wonach zwar beiden Elternteilen ein Anspruch auf Kindergeld zusteht (§§ 62 Abs. 1 Satz 1 EStG, 1 BKGG), es im Interesse der Verfahrensvereinfachung aber nur einem Berechtigten gezahlt wird (§§ 64 Abs. 1 EStG, 3 Abs. 1 BKGG).

BGB) und damit beim Kind verbleiben muss; dass das Kind über den Unterhalt aber ebenso am Lebensstandard beider Elternteile (und damit auch am Lebensstandard des ggf. mehr verdienenden Barunterhaltspflichtigen) teilhaben soll. Die (mittelbare) finanzielle Unterstützung des Ex-Partners/der Ex-Partnerin bzw. anderer, nicht unterhaltsberechtigter Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft, die Konsequenz der Anrechnungsvorschriften des Kindergeldes sein kann, ist hingegen nicht Zweck des Kindesunterhalts.²⁹

Nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) weist § 1612b BGB seit seiner Neuregelung 2008 familienrechtlich bindend und unabhängig vom Außenverhältnis zwischen Bezugsberechtigten und Familienkasse das Kindergeld dem Kind als dessen eigenes Einkommen zu.³⁰ Es findet daher familienrechtlich keine Berücksichtigung als elterliches Einkommen, etwa im Rahmen der Berechnung des Trennungs- oder Geschiedenenunterhalts. Das Bundessozialgericht (BSG) hält diesbezüglich allerdings in ständiger Rechtsprechung daran fest, dass § 1612b BGB als unterhaltsrechtliche Regelung der Anrechnung des Kindergeldes nach § 11 Abs. 1 SGB II nicht entgegen stehe.³¹ Solange der Gesetzgeber an der Zuordnungsregelung des § 11 Abs. 1 SGB II festhalte, könne dies im Wege gerichtlicher Auslegung nicht korrigiert werden.³²

Nach Ansicht des Deutschen Vereins sollte die Anrechnung des Kindergeldes im SGB II daher entsprechend abgeändert werden. § 11 Abs. 1 Satz 5 SGB II könnte wie folgt formuliert werden:

„Dies gilt auch für das *hälftige* Kindergeld für zur Bedarfsgemeinschaft gehörende Kinder; für die andere Hälfte nur soweit es bei dem jeweiligen Kind zur Sicherung des Lebensunterhalts, mit Ausnahme der Bedarfe nach § 28, benötigt wird.“

Da § 82 Abs. 1 SGB XII eine dem § 11 Abs. 1 SGB II im Wesentlichen vergleichbare Regelung zur Anrechnung des Kindergeldes vorsieht, ist auch hier eine entsprechende Änderung vorzunehmen.

1.4 Aufteilung der Wohnkosten³³

Ein weiteres Beispiel für fehlende Konsistenz im bestehenden System sind die unterschiedlichen Methoden für die (fiktive) Aufteilung bzw. Zurechnung der Wohnkosten innerhalb der Bedarfsgemeinschaft/des Haushalts in den verschiedenen Systemen des Sozialrechts einerseits und des Steuerrechts und daran anknüpfend des Unterhaltsrechts andererseits.

Nach Rechtsprechung des BVerfG³⁴ ist bei dem steuerrechtlichen Existenzminimum der Wohnbedarf nicht nach der Pro-Kopf-Methode, sondern nach dem Mehrbedarf zu berechnen. Dieser Methode folgen somit der Existenzminimum-

29 Vgl. Ott, N./Schürmann, H./Werdning, M.: Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht 2012; zur Problematik zuletzt Anmerkung Schürmann zu BSG vom 14. Juni 2018, FamRZ 2018, 1902 f.

30 BVerfG vom 14. Juli 2011, 1 BvR 932/10.

31 S. zuletzt BSG vom 21. März 2019, B 14 AS 42/17 R.

32 BSG vom 14. Juni 2018, B 14 AS 37/17 R.

33 Die folgenden Ausführungen beziehen sich ausdrücklich nur auf die (fiktive) Aufteilung der Wohnkosten innerhalb der Familien-/Haushaltsmitglieder und nicht auf die Frage der Ermittlung der angemessenen Wohnkosten bzw. der Wohnkostenhöhe.

34 BVerfG vom 10. November 1998, 2 BvL 42/93.

bericht der Bundesregierung und damit auch Steuerrecht und – diesem folgend – das Unterhaltsrecht. Im Bereich des SGB II und des Wohngelds werden die Kosten der Unterkunft nach der Pro-Kopf-Methode aufgeteilt. Diese Aufteilung nach Anzahl der Personen unabhängig von Alter und Nutzungsintensität ist in § 11 Abs. 3 WoGG gesetzlich fixiert und durch ständige Rechtsprechung des BSG³⁵ (zurückgehend auf eine Entscheidung des BVerwG aus 1988³⁶) bestätigt. Ausnahmen sind in Sonderfällen möglich, bspw. im Falle der mit dem Wegfall von KdU-Leistungen verbundenen Sanktion eines Mitglieds der Bedarfsgemeinschaft oder Fälle der Behinderung oder Pflegebedürftigkeit eines Haushaltsmitglieds.

Eine Ausnahme wird ebenso bei der Ermittlung der Anspruchsvoraussetzungen des Kinderzuschlags gemacht. Hier sieht § 6a Abs. 5 Satz 3 BKGG vor, dass die Kosten für Unterkunft und Heizung in dem Verhältnis aufzuteilen sind, das sich aus dem Existenzminimumbericht der Bundesregierung ergibt, also nach einem prozentualen Anteil der jeweiligen Mitglieder. Bei der hinsichtlich der Ermittlung der Höhe des Gesamtkinderzuschlags notwendigen Vergleichsberechnung findet für die Berechnung des Gesamtbedarfs der Eltern im Sinne des SGB II damit auch in diesen Fällen die Pro-Kopf-Methode keine Anwendung.

Die Anwendung unterschiedlicher Methoden für die (fiktive) Aufteilung bzw. Zurechnung der Wohnkosten innerhalb der Bedarfsgemeinschaft/des Haushalts führt zu praktischen Problemen insbesondere an der Schnittstelle Kindesunterhalt und Bemessung von Leistungen nach SGB II³⁷ sowie beim Zusammentreffen von Leistungen der Grundsicherung und BAföG-Leistungen³⁸.

Der Deutsche Verein spricht sich hinsichtlich der Aufteilung der Wohnkosten dafür aus, Lösungen zu diskutieren, mit denen eine Harmonisierung erreicht und die Verwerfungen zwischen den Systemen durch die teils deutlich unterschiedliche Gewichtung bzw. Zuweisung der Unterhaltskosten behoben/vermindert werden können.

2. Weiterführende Ansätze für eine umfassende und grundlegende monetäre Absicherung von Kindern

Die dargestellten einzelnen Schnittstellenprobleme und Handlungsbedarfe³⁹ zeigen, dass die Neu-/Umstrukturierung des Systems monetärer Leistungen dringend notwendig ist. Eine grundlegende Reform des derzeitigen Systems des Familienlasten- und -leistungsausgleichs würde mit der Einführung einer Kindergrundsicherung einhergehen. Der Begriff Kindergrundsicherung wird dabei allerdings nicht einheitlich verwendet und soll im Rahmen dieses Papiers in einem

35 Vgl. BSG vom 23. Mai 2013 (B 4 AS 67/12 R), vom 27. Februar 2008 (B 14/11b AS 55/06 R), vom 18. Juni 2008 (B 14/11b AS 11/07).

36 BVerwG vom 21. Januar 1988, 5 C 68.85.

37 Vgl. hierzu bereits Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG), NDV 2012, 51 ff., in dem darauf hingewiesen wird, dass auch aus diesem Grund Unterhalt(-svorschuss) und Kindergeld entgegen ihrer gesetzlichen Konzeption nicht bedarfsdeckend sind. In vielen Fällen wird dadurch der (aufstockende) SGB II-Bezug – und damit Parallelbezug von UVG und SGB II) – notwendig.

38 S. hierzu Ott, N./Schürmann, H./Werding, M.: Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht 2012, S. 173 f.

39 S. hierzu auch Eckpunktepapier des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützungen von Familien und Kindern vom 11. Juni 2013, NDV 2013, 348–360.

weiteren Verständnis alle Modelle einer umfassenden und grundlegenden monetären Absicherung von Kindern umfassen. Die Diskussionen um Modelle einer solchen grundlegenden Absicherung von Kindern werden aktuell sowohl in den Fachverbänden⁴⁰ als auch auf politischer Ebene⁴¹ intensiv geführt. So arbeitet insbesondere auch eine länderoffene Arbeitsgruppe der Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales (ASMK) intensiv an der Entwicklung eines Grobkonzepts für die Ausgestaltung einer Kindergrundsicherung.⁴² Auch der Deutsche Verein sieht in der Einführung einer Kindergrundsicherung eine Möglichkeit, Kinderarmut effektiver zu bekämpfen und Chancengerechtigkeit fördern zu können sowie gleichzeitig das derzeitige System zu vereinfachen, transparenter zu machen und zu entbürokratisieren. Ziel einer solchen Reform ist es, Kinder aus dem Leistungsbezug nach SGB II auszugliedern und ihr Existenzminimum außerhalb des SGB II-Bezugs abzusichern. Bereits in seinem Eckpunktepapier hat der Deutsche Verein sich dafür ausgesprochen, die Modelle für eine Kindergrundsicherung weiter zu diskutieren. Im Rahmen dieser Diskussionen um eine materielle Absicherung von Kindern über eine Kindergrundsicherung hält der Deutsche Verein die im Folgenden benannten Eckpunkte und offenen Fragen für notwendig zu beachten, ohne dass er sich aktuell für ein konkretes Modell ausspricht.

2.1 Anspruchsinhaberschaft

Mit dem Ziel, Kindern eine entsprechende Rechtsposition zu geben bzw. diese zu stärken, plädiert der Deutsche Verein bezüglich einer eigenständigen und das gesamte Existenzminimum umfassenden Absicherung von Kindern dem Grunde nach dafür, dass **Anspruchsinhaber das Kind selbst** ist. Dieses Anliegen wird aktuell auch in vielen anderen Diskussionen und Prozessen betont.⁴³ Die direkte Anspruchsinhaberschaft des Kindes selbst im Hinblick auf eine das sächliche und soziokulturelle Existenzminimum absichernde Kindergrundsicherung wäre auch konsequent im Sinne des verfassungsrechtlichen Gebots der Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums eines jeden bedürftigen Bürgers/einer jeden bedürftigen Bürgerin. Dieses Gebot leitet sich für Kinder nicht

40 Vgl. hierzu das Konzept vom Bündnis Kindergrundsicherung (www.kinderarmut-hat-folgen.de) sowie weitere Konzepte für eine Reform des derzeitigen dualen Systems: Diakonie Deutschland „Soziale Sicherung für Kinder und Jugendliche einfach und transparent ausgestalten“, 2013 (https://www.diakonie.de/fileadmin/user_upload/Diakonie/PDFs/Diakonie-Texte_PDF/Texte-03_2013-Soziale-Sicherung.pdf); Das reformierte Kindergeld des Familienbundes der Katholiken, 2018 (https://www.familienbund.org/sites/familienbund.org/public/familienbund_positionspapier_kindergeld.pdf); Dr. Irene Becker „Bedarfsgerecht statt pauschal – ein Konzept zur Reform des Kindergeldes“ 2012 (<http://library.fes.de/pdf-files/do/08850.pdf>); Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): „Politik vom Kind aus denken – Konzept für eine Teilhabe gewährleistende Existenzsicherung für Kinder und Jugendliche“, 2017 (<https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/politik-vom-kind-aus-denken/>); Kerstin Bruckmeier u.a.: „Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich stärken. Ansätze zur Reform von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag“. IAB-Forschungsbericht 9/2018; DGB: „Geringverdienende unterstützen, Kinderarmut überwinden: DGB-Reformvorschläge für ein verbessertes Kindergeld und Wohngeld“ (<https://www.dgb.de/downloadcenter/++co++2df2a158-cc5c-11e8-8a15-52540088cada>), 2017.

41 Grünes Konzept für eine Kindergrundsicherung (s. <https://www.gruene-bundestag.de/files/beschluesse/Kindergrundsicherung.pdf>); Pläne der SPD für eine Kindergrundsicherung (https://www.spd.de/fileadmin/Bilder/SPDerneuern/201902_PV-Klausur/20190210_Neuer_Sozialstaat.pdf); Kinderchancengeld der FDP (vgl. BT-Drucks. 19/7692); LINKE Kindergrundsicherung (vgl. <https://www.linksfraktion.de/themen/a-z/detailansicht/kinderarmut/>); „Neues Kindergeld“, BMFSFJ 2017, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/arm-und-reich/spd-will-durch-kindergeldreform-arbeit-belohnen-15195121.html>.

42 Vgl. die zugrundeliegenden Beschlüsse aus 2017 und 2018: <https://asmkintern.rlp.de/de/beschluesse/>.

43 Vergleiche hierzu bspw. die Diskussionen zum Kinder- und Jugendstärkungsgesetz, zur Umsetzung und Sicherstellung der Kinderrechte im Rahmen des Gute-Kita-Gesetzes und des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung sowie als Ausgangspunkt der Diskussionen um eine Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz.

über ihre Eltern ab, sondern gilt unmittelbar.⁴⁴ Dem Deutschen Verein ist durchaus bewusst, dass mit der Festlegung der Anspruchsinhaberschaft des Kindes einige Herausforderungen⁴⁵ verbunden sind. Mit einer solchen Entscheidung sollen die Grundsätze der Eigenverantwortlichkeit und des fürsorgerechtlichen Nachranggrundsatzes ebenso wenig unterlaufen werden wie die grundgesetzlich verankerten Elternrechte und -pflichten. Diese sind insbesondere bei den Schnittstellen zum Unterhaltsrecht und Steuerrecht sowie Sozialrecht zu berücksichtigen und in ihrem Verhältnis zur Kindergrundsicherung in der weiteren Diskussion zu prüfen und auszugestalten. Sofern die Bezugsberechtigung beim Kind gesehen wird, ist die treuhänderische Auszahlung an die erziehungsberechtigten Personen bis zur Volljährigkeit zu regeln.

2.2 Ausgangspunkt der Leistung

Der Deutsche Verein hält die unterschiedlichen Definitionen des Mindestbedarfs für Kinder in den verschiedenen Systemen für ein grundlegendes strukturelles Problem.⁴⁶ Nicht zuletzt im Sinne einer einheitlichen Rechtsordnung, einer größeren Transparenz und einer besseren Nachvollziehbarkeit des monetären Unterstützungssystems sollte nach Ansicht des Deutschen Vereins ein **einheitliches, nachvollziehbar und bedarfsgerecht berechnetes Existenzminimum für Kinder Ausgangspunkt für alle Systeme** und damit auch Anknüpfungspunkt für eine Kindergrundsicherung sein. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass es derzeit an einem schlüssigen und konsistenten Verfahren zur realitätsgerechten Erfassung der Bedarfe von Kindern und Jugendlichen fehlt. Insoweit sind die aktuellen Regelsätze im SGB II und XII als Grundlage für eine Neujustierung ungeeignet.⁴⁷ Auch wenn die zuletzt vorgenommenen Schritte, die zu einer systematischeren Verknüpfung zwischen den Systemen der monetären Unterstützung geführt haben, zu begrüßen sind,⁴⁸ sind sie nicht ausreichend, um dieses Problem zu beheben.

2.3 Umfang der Leistung

Die monetäre Absicherung muss nach Ansicht des Deutschen Vereins grundsätzlich das **sächliche und soziokulturelle Existenzminimum** umfassen. Entsprechend der Rechtsprechung des BVerfG sind die materiellen Voraussetzungen nicht nur für die physische Existenz, sondern auch für ein Mindestmaß

44 Vgl. hierzu BVerfGE 125, 175 ff., Rdnr. 133 ff., 158.

45 Wie lässt sich dann ggf. eine Abhängigkeit vom Einkommen der Eltern gestalten? Wie ist das Verhältnis zum Unterhaltsanspruch des Kindes gegenüber den Eltern? Welche Auswirkungen hat das auf das Steuerrecht? Usw.

46 So unterscheidet sich das sozialrechtliche Existenzminimum eines Kindes vom steuerrechtlich und unterhaltsrechtlichen, ohne dass die Abweichungen inhaltlich begründet sind. S. hierzu trotz zwischenzeitlicher diverser Anpassungen der strukturellen Anbindung nach wie vor Ott, N./Schürmann, H./Werdinger, M.: Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht 2012.

47 S. hierzu Eckpunktepapier des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützungen von Familien und Kindern vom 11. Juni 2013, NDV 2013, 348–360; zu den Kritikpunkten an der derzeitigen Regelbedarfsbemessung s. Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 27. September 2016, www.deutscher-verein.de.

48 Vgl. Anbindung des Mindestunterhalts an das sächliche Existenzminimum durch Reform des Unterhaltsrechts 2015 (vgl. Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Unterhaltsrechts und des Unterhaltsverfahrensrechts vom 16. Juni 2015) sowie zuletzt Verknüpfung von Höchstbetrag Kinderzuschlag (und BuT-Leistungen sowie Kindergeld) mit sächlichem Existenzminimum im Rahmen des Starke-Familien-Gesetz.

an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben zu schaffen.⁴⁹ Kindern ist die persönliche Entfaltung und die Entwicklung zu Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit zu ermöglichen.⁵⁰

Der Deutsche Verein ist sich bewusst, dass die Einführung einer grundlegenden materiellen Absicherung von Kindern nicht kurzfristig, sondern nur schrittweise zu realisieren ist. Die Gewährung des sächlichen Existenzminimums mittels Kindergeld, einkommensabhängig gewährtem Kinderzuschlag und Bildungs- und Teilhabeleistungen durch das sog. Starke-Familien-Gesetz ist in diesem Sinne bei allen Schwierigkeiten und Optimierungsmöglichkeiten im Detail ein Schritt in die richtige Richtung insbesondere deswegen, weil die systematische Verknüpfung der Leistungen untereinander und mit dem Existenzminimumbericht einerseits und die regelmäßige Dynamisierung andererseits sichergestellt sind. Allerdings darf eine grundlegende Absicherung von Kindern perspektivisch nicht allein das sächliche Existenzminimum im Blick haben, sondern muss umfassender als bisher auch die soziokulturelle Teilhabe mit einbeziehen. Inwieweit eine Ausrichtung am Gesamtbetrag aus sächlichem Existenzminimum und der Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarfe (BEA) im Sinne des Existenzminimumberichts zwingend ist, muss diskutiert werden. Der Deutsche Verein hat bereits darauf hingewiesen, dass es bezüglich des BEA einer transparenten und bedarfsgerechten Herleitung bedarf. Im Grundsatz bewertet der Deutsche Verein die Berücksichtigung entwicklungsrelevanter Bedarfe von Kindern und Jugendlichen als positiv und ist der Auffassung, dass sie bei allen Familien gleichermaßen anzuerkennen sind. Das ist aktuell nicht gewährleistet, da der BEA keine Abbildung für Geringverdiener findet.

Nach Ansicht des Deutschen Vereins sollte eine **Bündelung derzeitiger kindbezogener, pauschal bemessener Einzelleistungen** erfolgen. Hiermit sollen die Hilfebedürftigkeit von Kindern im Sinne der bestehenden fürsorgerechtlichen Leistungsgesetze ausgeschlossen werden und ihnen möglichst aus einer Hand die ihnen zustehenden Leistungen zukommen. Ausgangspunkt vieler Konzepte ist die Zusammenlegung von Kindergeld, Regelbedarfen, Kinderzuschlag, (pauschalierbaren) BuT-Leistungen und, je nach konkretem Ansatz, auch von Unterhaltsvorschussleistungen und Kinderfreibetrag. Hinsichtlich bestimmter individueller Bedarfe verbleibt es bei gesonderten Antragsverfahren. Dies betrifft insbesondere Sonder- und Mehrbedarfe aufgrund Krankheit oder Behinderung oder – in Abhängigkeit vom konkreten Konzept – aufgrund überdurchschnittlicher Kosten bspw. der Unterkunft.

Sofern – in Ermangelung einer derzeitigen Alternative – eine Orientierung am sächlichen Existenzminimum im Sinne des Existenzminimumberichts erfolgt, würden durch eine Kindergrundsicherung neben den Regelbedarfen Pauschalbeträge für die Kosten der Unterkunft und Heizung sowie bestimmte Bildungs- und Teilhabeleistungen umfasst. Dabei ist sich der Deutsche Verein bewusst, dass insbesondere die Absicherung des Bedarfs für Wohnkosten v.a. mit Blick auf deren bundesweit stark variierende Höhe eine komplexe Fragestellung ist. Wünschenswert ist grundsätzlich jedoch, dass durch eine Kindergrundsicherung Leistungen wie Grundsicherung, Wohngeld für Kinder und Kinderzuschlag auf-

49 BVerfGE 125, 175 ff., vgl. darüber hinaus UN-KRK.

50 BVerfGE 99, 216 ff., vgl. darüber hinaus UN-KRK.

gegriffen bzw. obsolet würden. Dabei ist auch darauf zu achten, dass es nicht zu einer unbeabsichtigten Schlechterstellung einzelner Familienkonstellationen kommt.

Abzugrenzen ist sodann, für welche (Mehr- und Sonder-)Bedarfe weiterhin ein gesondertes Antragsystem erhalten bleiben soll und muss; was im Falle überdurchschnittlicher Kosten gelten soll. An dieser Stelle ist eine intensive Diskussion und Abwägung zwischen Einfachheit einer Pauschalleistung und Bedarfsgerechtigkeit im Einzelfall vorzunehmen. Je nach Ausgestaltung der Leistungsbeziehung ist auch zu klären, welche Leistung ab Volljährigkeit bzw. Aufnahme von Ausbildung/Studium greift und inwieweit hier bspw. das BAföG integriert werden soll.

Diskussionsbedarf besteht nach Ansicht des Deutschen Vereins zudem insbesondere dahingehend, inwieweit Leistungen nach dem UVG⁵¹ und steuerliche Freibeträge⁵² durch eine Kindergrundsicherung abgelöst werden sollten bzw. wie das Verhältnis dieser Leistungen gestaltet werden soll.

Bei einer Einbeziehung von Kindergeld, Kinderzuschlag und ggf. von Unterhaltsvorschuss in eine Kindergrundsicherung muss zudem gewährleistet werden, dass die Inanspruchnahme der Kindergrundsicherung aufenthaltsrechtlich unschädlich ist. Die genannten Leistungen sind nach geltender Rechtslage im Unterschied zu existenzsichernden Leistungen gemäß § 2 Abs. 3 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) aufenthaltsrechtlich unschädlich, sodass die allgemeine Erteilungsvoraussetzung für einen gültigen Aufenthaltstitel gemäß § 5 Abs. 1 AufenthG, die die Sicherung des Lebensunterhalts ohne Inanspruchnahme von öffentlichen Mitteln (Sozialleistungen) vorsieht, auch bei der Inanspruchnahme dieser Leistungen erfüllt ist. Diese grundsätzliche ausländerrechtliche Unschädlichkeit der kinderbezogenen Leistungen muss auch bei einer Neukonzeption dieser Leistungen erhalten bleiben.

2.4 Ausgestaltung der Leistung

Grundlage sollte nach Ansicht des Deutschen Vereins ein einheitliches, orientiert an den tatsächlichen Bedarfen und Kosten berechnetes Existenzminimum für alle Kinder sein. **Um sowohl dem verfassungsrechtlich gebotenen Familienlasten- und -leistungsausgleich als auch sozialpolitischen Verteilungserfordernissen gerecht zu werden, müssen die wirtschaftliche Situation des Kindes und der Familienkontext berücksichtigt werden.** Dies betrifft neben eigenen Einkünften bzw. Vermögen des Kindes insbesondere Leistungen Dritter, konkret v.a. Unterhaltszahlungen/-pflichten der Eltern. Diskutiert werden bezüglich der Berücksichtigung des elterlichen Einkommens verschiedene Lösungen (unterschiedliche Auszahlungsbeträge durch Abschmelzen, Sockel- und Flexbeträge, Versteuerung der Leistung selbst, Berücksichtigung des Elterneinkommens im Rahmen der Finanzierung). Bei der Ausgestaltung der Leistung muss nach Ansicht des Deutschen Vereins unter Berücksichtigung der fa-

51 Der Unterhaltsvorschuss hat nicht allein existenzsichernde Zielsetzungen.

52 Insbesondere BEA (s.o.), aber auch Absetzbarkeit von Betreuungskosten usw.

vorisierten Anspruchsberechtigung des Kindes in jedem Fall sichergestellt werden, dass

- die größte Unterstützung dort ankommen soll, wo die geringsten Einkommen erzielt werden (aktuell kommen bspw. Erhöhungen des Kindergeldes aufgrund der Anrechnungsvorschriften im SGB II/SGB XII oder auch UVG gerade nicht bei einkommensschwachen Familien an),
- ein größeres Nettoeinkommen auch zu einem höheren Gesamteinkommen führt (Mehrverdienst muss sich lohnen, keine negativen Erwerbsanreize, keine Abbruchkanten),
- in Fällen eines verbleibenden parallelen Leistungsbezugs Schnittstellen so gestaltet werden, dass das Existenzminimum für das Kind gewährleistet bleibt,
- Anrechnungsvorschriften und Transferströme transparent und möglichst einfach gestaltet werden können.

Weitere Fragen der konkreten Ausgestaltung betreffen u.a. die Frage der Altersstaffelung und der Staffelung nach der Kinderzahl. Auch hier gibt es unterschiedliche Ansätze. Der Existenzminimumbericht, der im derzeitigen System ein Stück weit einen zentralen Ansatzpunkt darstellt und sich derzeit in Ermangelung eines anderen Ausgangspunkts vom Grundsatz her zur Anknüpfung anbietet, legt unter entsprechender Gewichtung der Bedarfe das Existenzminimum von Kindern sowohl alters- als auch kinderzahlunabhängig fest. Die diesem Existenzminimum zugrundeliegenden Regelbedarfe des SGB II gehen andererseits von altersbedingt unterschiedlichen Bedarfen aus. Auch im Unterhaltsrecht, welches den Bedarf eines Kindes abdecken soll, werden altersbedingt Unterschiede in der Höhe der Leistung gemacht. Der Deutsche Verein spricht sich dafür aus, dass sich die Entscheidung für eine **Altersstaffelung** grundsätzlich als auch sodann deren konkrete Ausgestaltung auf aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse zu in Abhängigkeit des Alters unterschiedlichen Bedarfen stützen sollte. In die Abwägung, ob im Sinne der Gewährung einer einfachen und transparenten Leistung von einer altersabhängigen Bemessung der Höhe der Leistung abzusehen ist, ist nach Ansicht des Deutschen Vereins die Vermeidung von Widersprüchen und ggf. auftretende Schwierigkeiten an der Schnittstelle zum Unterhaltsrecht mit einzustellen und dabei konkret zu prüfen, welche Schwierigkeiten durch die Berücksichtigung altersspezifischer Bedarfe im Vergleich zur einheitlichen altersunabhängigen Leistung entstünden. In jedem Fall ist darauf hinzuwirken, dass die Altersstufen in den verschiedenen Systemen aneinander angeglichen werden, um unterschiedliche Altersstaffelungen, wie sie jetzt im Bereich des SGB II und des Unterhaltsrechts beispielsweise bestehen, zu vermeiden.

Bezüglich einer **Differenzierung nach Kinderzahl** ist der Deutsche Verein der Auffassung, dass eine Kindergrundsicherung hier keine Unterscheidung vornehmen sollte. Anknüpfungspunkt der Leistung ist das Existenzminimum des Kindes. Dieses variiert grundsätzlich nicht danach, ob und wie viele Geschwisterkinder vorhanden sind. Ob und inwieweit die Kinderzahl auf Elternebene Aus-

wirkungen hat, ist eine andere Frage und an anderer Stelle ggf. zu berücksichtigen.

Um die verschiedenen Familienphasen zu berücksichtigen, muss auch geklärt werden, ob und ggf. in welchem Umfang eine Kindergrundsicherung ab Aufnahme von Ausbildung/Studium gewährt werden und wie diese sich zum BAföG und zur Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) verhalten soll. Grundsätzlich spricht sich der Deutsche Verein dafür aus, dass eine Kindergrundsicherung längstens bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres gezahlt wird. Eine abweichende Regelung für Kinder mit Behinderungen ist zu diskutieren.

Die besondere Situation von Kindern mit getrennt lebenden Elternteilen ist insbesondere bei der Bemessung der Leistung und ggf. Mehr-/Sonderbedarfen sowie an der Schnittstelle zum Unterhaltsrecht zu berücksichtigen.

Bei der Ausgestaltung monetärer Unterstützungen, die das Existenzminimum abdecken, ist sicherzustellen, dass eine **Dynamisierung** stattfindet. Bei einer inhaltlichen Bezugnahme auf den Existenzminimumbericht wäre über eine entsprechende Verknüpfung eine Anpassung alle zwei Jahre umsetzbar. Alternativ bzw. ergänzend hierzu könnte man die Leistung entsprechend der Fortschreibung der Regelbedarfsstufen oder ggf. in Höhe der vom Statistischen Bundesamt ermittelten Steigerung des Verbraucherpreisindex anpassen.

2.5 Finanzierung der Leistung

Der Deutsche Verein ist der Auffassung, dass die Um- bzw. Neugestaltung des gegenwärtigen Systems familienbezogener Leistungen, die notwendig ist, um für Kinder und Jugendliche bestehende Armutsrisiken zurückzudrängen, bestehende Inkonsistenzen und auch soziale Disparitäten abzubauen, auch die Bereitstellung finanzieller Mittel erfordert. Mit einer gestiegenen Anzahl in Armut lebender oder von Armut bedrohter Kinder in den letzten Jahrzehnten geht derzeit ein wachsender privater Reichtum einher, der jedoch höchst ungleich verteilt ist.

Eine Kindergrundsicherung stellt zwar einen konsequenten Vorschlag für die Sicherung des kindlichen Existenzminimums dar, ist jedoch je nach konkreter Ausgestaltung mit hohen Kosten verbunden. Daher müssen die finanziellen Auswirkungen bei der Ausgestaltung im Blick gehalten und die Gestaltung der Finanzierung intensiv diskutiert werden.

Bei dieser Diskussion sollten nach Ansicht des Deutschen Vereins die mittel- und langfristigen Folgen, die für die Entwicklung der Kinder und Jugendlichen mit einer besseren Absicherung zu erwarten sind, angemessen mit eingestellt werden.

Darüber hinaus ist beim Vergleich der im Falle einer Umstrukturierung anfallenden Kosten mit dem bisherigen Finanzvolumen monetärer Familienleistungen zu beachten, dass alle derzeit diskutierten Modelle einer Kindergrundsicherung von einer Inanspruchnahme von 100 % ausgehen, die Inanspruchnahme der aktuell bestehenden Leistungen jedoch zum Teil deutlich darunterliegen. Insofern sind die Beträge nicht direkt vergleichbar.

2.6 Beantragung und Bewilligung

Ein wesentliches Ziel ist die Vereinfachung des Zugangs für die Berechtigten sowie ein Abbau von Verwaltungsaufwand. Dabei sollte den Kindern und Familien die ihnen zustehenden Leistungen möglichst aus einer Hand erbracht werden. Eine diesbezügliche Entwicklung aus dem derzeitigen System monetärer Leistungen heraus, dass sich durch eine Vielzahl verschiedener Leistungen und entsprechend vielfältiger Zuständigkeiten auszeichnet, ist sicherlich eine Herausforderung und erfordert eine intensive Diskussion. Ziel muss es sein, dass Kindern und Familien ein einfacher Zugang gewährt wird, wobei auch die Möglichkeit einer digitalen Beantragung sichergestellt sein sollte. Bei der Ausgestaltung der Leistung und auch der organisatorischen Anbindung wird das besonders zu berücksichtigen sein.

2.7 Gestaltung von Schnittstellen

a) *Schnittstelle zum Unterhaltsrecht und UVG*

Eine maßgebliche Schnittstelle der Kindergrundsicherung, die zu berücksichtigen und zu gestalten ist, ist wie bereits ausgeführt das Unterhaltsrecht und daran anknüpfend auch das UVG bzw. der Blick auf die besondere Situation von Alleinerziehenden und ihren Kindern. Bei der Ausgestaltung einer Kindergrundsicherung sind die verfassungsrechtlich garantierten Elternrechte und -pflichten zu berücksichtigen. Dabei ist daran festzuhalten, dass Eltern ihren Kindern gegenüber zum Unterhalt verpflichtet sind. Kinder sollen an den Lebensverhältnissen ihrer Eltern teilhaben. Je nachdem, wie die Sicherstellung des Existenzminimums eines Kindes durch eine Kindergrundsicherung ausgestaltet ist, ist zu prüfen, wie die Unterhaltungspflicht der Eltern zu berücksichtigen ist, etwa im Bereich der Berücksichtigung des Einkommens. Sorgfältig muss zudem der besonderen Situation von Kindern mit getrenntlebenden Elternteilen Rechnung getragen werden. Dies betrifft zum einen ggf. besondere Bedarfe einerseits, andererseits bspw. die Gestaltung der Berücksichtigung der Barunterhaltungspflicht und Zahlungsströme. Da das UVG nicht allein der Existenzsicherung des Kindes, für das kein Unterhalt gezahlt wird, dient, sondern hierdurch auch die diesbezügliche Mitverantwortung des anderen Elternteils deutlich sowie höheren Opportunitätskosten von Alleinerziehenden Rechnung getragen wird, sieht der Deutsche Verein die vorschnelle Aufgabe dieser Leistung im Rahmen einer Kindergrundsicherung als kritisch an.

b) *Schnittstelle zum Steuerrecht*

Bereits im Eckpunktepapier hat der Deutsche Verein die Überprüfung der starken steuerrechtlichen Ausrichtung derzeitiger Familienpolitik gefordert. Die aktuelle Vermischung von Steuerrückzahlung und Familienförderung im Rahmen des Kindergeldes führt immer wieder zu Missverständnissen über die familienpolitische Funktion des Kindergeldes und die tatsächlichen Leistungen für Familien mit unterschiedlichen Einkommen.⁵³ Der Teil des Kindergeldes, der auf

⁵³ S. hierzu auch die Kritik des BVerfG im Hinblick auf die fragliche Normenklarheit des dualen Systems aus dem Jahre 2003, BVerfGE 108, 52 ff.

Leistungen nach dem SGB II/XII u.ä. angerechnet wird, hat faktisch existenzsichernde Funktion. Sobald das Einkommen der Eltern eine bestimmte Höhe erreicht hat, erfüllt das Kindergeld die Funktion der Rückerstattung zu viel gezahlter Steuern, geht somit in den steuerlichen Kinderfreibeträgen auf. Familienförderung ist das Kindergeld nur für Familien, die keine Grundsicherungsleistungen erhalten, deren Einkommen allerdings so gering ist, dass die Steuerrückzahlung geringer als das Kindergeld ist. Insoweit ist die Gestaltung der Schnittstelle einer Kindergrundsicherung zum Steuerrecht ebenso wichtig, wie die Berücksichtigung der übrigen steuerrechtlichen kind-/familienbezogenen Regelungen, um ein transparentes und konsistentes Gesamtsystem zu haben. Inwieweit die steuerlichen Freibeträge in eine Kindergrundsicherung einbezogen oder im Rahmen eines gesonderten Systems beibehalten und berücksichtigt werden müssen, sollte noch intensiver diskutiert werden. Insgesamt muss Kreis und Umfang der Betroffenen geprüft und auch an dieser Stelle berücksichtigt werden, für welche Familien es ggf. zu einer Schlechterstellung kommen könnte. Dies ist letztlich auch eine Frage der Ausgangsgröße einer Kindergrundsicherung.

c) *Schnittstelle zum SGB II*

Ziel der meisten Konzepte einer Kindergrundsicherung ist es, Kinder und Jugendliche aus dem Leistungsbezug nach SGB II auszugliedern und ihr Existenzminimum außerhalb des SGB II-Bezugs abzusichern. Dabei muss allerdings die Schnittstelle zu diesem System zumindest in zweierlei Hinsicht eindeutig gestaltet werden. Zum einen ist zu definieren, welche Auswirkungen die eigenständige Absicherung von Kindern auf eine bestehende Bedarfsgemeinschaft der Eltern hat. Hier entstehen wohl zumindest Schnittmengen im Zusammenhang mit den Unterkunftskosten. Zum anderen muss diskutiert werden, bis zu welchem Alter und unter welchen Voraussetzungen eine Kindergrundsicherung gezahlt werden soll. Dies bezieht sich insbesondere auch auf Kinder, die nicht (mehr) in Ausbildung oder Studium stecken, somit den „Übergang“ der Existenzsicherung durch Kindergrundsicherung zur Existenzsicherung im Rahmen des SGB II. Insgesamt ist darauf zu achten, dass Abbruchkanten vermieden werden.

2.8 Schrittweise Einführung, aber keine Insellösungen

Dem Deutschen Verein ist durchaus bewusst, dass die Einführung einer materiellen Absicherung von Kindern über eine Kindergrundsicherung ein umfassender Reformansatz ist. Daher ist es wichtig, entsprechende Änderungen schrittweise einzuführen und nicht in Insellösungen zu denken. Wie oben ausgeführt bedeutet die Entscheidung für die Einführung einer Kindergrundsicherung nicht nur Änderungen im Bereich Kindergeld, Kinderzuschlag und Regelbedarfe der Kinder. Vielmehr sind die Auswirkungen und notwendigen Reformbedarfe bspw. im Unterhaltsrecht und im Steuerrecht mit zu denken und parallel in Angriff zu nehmen. Der Deutsche Verein warnt davor, singuläre Reformschritte einzuleiten, die nicht durch sich hieraus ergebende Änderungen in den anderen Systemen flankiert werden. Ein ressortübergreifendes Handeln ist dabei zwingend notwendig.

Ebenso ist im Blick zu halten, dass eine nachhaltige Familienpolitik neben monetären und infrastrukturellen auch zeitpolitische Maßnahmen zu realisieren hat. Bezogen auf die Reform der materiellen Absicherung von Kindern, auf die das vorliegende Papier fokussiert, bedeutet das konkret, zwingend auch die zeitlichen Ressourcen von Familien zu berücksichtigen und Maßnahmen zu entwickeln, die sich mit der täglich zu erbringenden Herstellungsleistung Familie vereinbaren lassen.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit über 130 Jahren das Forum des Sozialen

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer, der privatgewerblichen Anbieter sozialer Dienste und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der Sozialen Arbeit, der Sozialpolitik und des Sozialrechts. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u.a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation. Der Deutsche Verein wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Michael Löher, Vorstand

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

www.deutscher-verein.de

E-Mail info@deutscher-verein.de