



## **Wortprotokoll** der 63. Sitzung

### **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend**

Berlin, den 5. Oktober 2020, 14:00 Uhr  
Paul-Löbe-Haus  
Saal 2.200

Vorsitz: Sabine Zimmermann (Zwickau), MdB

## Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

### **Einzigiger Tagesordnungspunkt**

**Seite 11**

- a) Antrag der Abgeordneten Norbert Müller (Potsdam), Dr. Petra Sitte, Doris Achelwilm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

### **Kinderarmut überwinden, Kindergrundsicherung einführen**

**BT-Drucksache 19/17768**

#### **Federführend:**

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

#### **Mitberatend:**

Finanzausschuss

Ausschuss für Arbeit und Soziales

#### **Berichterstatter/in:**

Abg. Maik Beermann [CDU/CSU]

Abg. Stefan Schwartze [SPD]

Abg. N. N. [AfD]

Abg. Grigorios Aggelidis [FDP]

Abg. Norbert Müller (Potsdam) [DIE LINKE.]

Abg. Annalena Baerbock [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



- b) Antrag der Abgeordneten Annalena Baerbock, Katja Dörner, Sven Lehmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen**

**BT-Drucksache 19/14326**

**Federführend:**

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

**Mitberatend:**

Ausschuss für Arbeit und Soziales

**Berichterstatter/in:**

Abg. Maik Beermann [CDU/CSU]

Abg. Stefan Schwartz [SPD]

Abg. N. N. [AfD]

Abg. Grigorios Aggelidis [FDP]

Abg. Norbert Müller (Potsdam) [DIE LINKE.]

Abg. Annalena Baerbock [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



<b>Anwesenheitslisten</b>	<b>Seite 4</b>
<b>Anwesenheitsliste Sachverständige</b>	<b>Seite 10</b>
<b>Zusammenstellung der Stellungnahmen</b>	<b>Seite 38</b>



04.

**Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
(13. Ausschuss)**

Montag, 5. Oktober 2020, 14:00 Uhr

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<b>CDU/CSU</b>		<b>CDU/CSU</b>	
Beermann, Maik		Behrens (Börde), Manfred	_____
Bernstein, Melanie	_____	Bernstiel, Christoph	_____
Breher, Silvia	_____	Groden-Kranich, Ursula	_____
Kartes, Torbjörn	_____	Hoffmann, Alexander	_____
Landgraf, Katharina	_____	Koob, Markus	_____
Launert Dr., Silke		Lehrieder, Paul	_____
Noll, Michaela	_____	Maag, Karin	_____
Pahlmann, Ingrid	_____	Pols, Eckhard	_____
Pantel, Sylvia	_____	Rüddel, Erwin	_____
Patzelt, Martin	_____	Schön, Nadine	_____
Pilsinger, Stephan	_____	Schreiner, Felix	_____
Rief, Josef	_____	Stracke, Stephan	_____
Weinberg (Hamburg), Marcus	_____	Tebroke Dr., Hermann-Josef	_____
Wiesmann, Bettina Margarethe		Winkelmeier-Becker, Elisabeth	_____



off.

19. Wahlperiode

Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss)  
Montag, 5. Oktober 2020, 14:00 Uhr

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<b>SPD</b>		<b>SPD</b>	
Bahr, Ulrike	_____	Diaby Dr., Karamba	_____
Breymaier, Leni	_____	Kaiser, Elisabeth	_____
Ortleb, Josephine	_____	Lehmann, Sylvia	_____
Rix, Sönke	_____	Lindh, Helge	_____
Rüthrich, Susann		Mast, Katja	_____
Schulte, Ursula	_____	Mattheis, Hilde	_____
Schwartze, Stefan		Moll, Claudia	_____
Stadler, Svenja	_____	Nissen, Ulli	_____
Yüksel, Gülistan	_____	Schulz (Spandau), Swen	_____
<b>AfD</b>		<b>AfD</b>	
Ehrhorn, Thomas	_____	Büttner, Matthias	_____
Harder-Kühnel, Mariana Iris	_____	Gminder, Franziska	_____
Huber, Johannes		Höchst, Nicole	_____
Pasemann, Frank	_____	Kotré, Steffen	_____
Reichardt, Martin	_____	Pohl, Jürgen	_____
<b>FDP</b>		<b>FDP</b>	
Aggelidis, Grigorios		Brandenburg (Rhein-Neckar) Dr., Jens	_____
Bauer, Nicole	_____	Konrad, Carina	_____
Föst, Daniel	_____	Suding, Katja	_____
Seestern-Pauly, Matthias	_____	Westig, Nicole	_____

17. September 2020

Anwesenheitsliste  
Referat BL 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro  
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32251, Fax: +49 30 227-36339  
Es gelten die Datenschutzhinweise unter: <https://www.bundestag.de/datenschutz>.

Seite 2 von 3



04

19. Wahlperiode

Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss)  
Montag, 5. Oktober 2020, 14:00 Uhr

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<b><u>DIE LINKE.</u></b>		<b><u>DIE LINKE.</u></b>	
Achelwilm, Doris		Akbulut, Gökay	_____
Müller (Potsdam), Norbert	_____	Bull-Bischoff Dr., Birke	_____
Werner, Katrin	_____	Möhring, Cornelia	_____
Zimmermann (Zwickau), Sabine		Pellmann, Sören	_____
<b><u>BÜ90/GR</u></b>		<b><u>BÜ90/GR</u></b>	
Dörner, Katja	_____	Baerbock, Annalena	_____
Schauws, Ulla	_____	Christmann Dr., Anna	_____
Schneidewind-Hartnagel, Charlotte	_____	Lazar, Monika	_____
Walter-Rosenheimer, Beate	_____	Schulz-Asche, Kordula	_____

17. September 2020

**Anwesenheitsliste**

Referat BL 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro  
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32251, Fax: +49 30 227-36339  
Es gelten die Datenschutzhinweise unter: <https://www.bundestag.de/datenschutz>.

Seite 3 von 3



6A.

Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

**Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
(13. Ausschuss)**

Montag, 5. Oktober 2020, 14:00 Uhr

	Fraktionsvorsitz	Vertreter
CDU/CSU	_____	_____
SPD	_____	_____
AFD	_____	_____
FDP	_____	_____
DIE LINKE.	_____	_____
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	_____	_____

**Fraktionsmitarbeiter**

Name (Bitte in Druckschrift)	Fraktion	Unterschrift
Wahnsiedler	SPD	I. Wah
Aslyp	frice B90	J. Aslyp
Bähr, Claudia	DieLinke	C. Bähr
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____

Stand: 13. September 2018 / BL4, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659  
Es gelten die Datenschutzhinweise unter: <https://www.bundestag.de/datenschutz>.



ÖH.

Tagungsbüro

Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend (13. Ausschuss)  
Montag, 5. Oktober 2020, 14:00 Uhr

Seite 3

**Bundesrat**

Land	Name (bitte in Druckschrift)	Unterschrift	Amtsbezeichnung
Baden-Württemberg			
Bayern			
Berlin			
Brandenburg			
Bremen			
Hamburg			
Hessen			
Mecklenburg-Vorpommern	Zeidler-Grunnas	Zeidler	AN
Niedersachsen			
Nordrhein-Westfalen			
Rheinland-Pfalz			
Saarland			
Sachsen			
Sachsen-Anhalt			
Schleswig-Holstein			
Thüringen			

Stand: 13. September 2018 / BL4, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659  
Es gelten die Datenschutzhinweise unter: <https://www.bundestag.de/datenschutz>.





*oth.*

Tagungsbüro

Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend (13. Ausschuss)  
Montag, 5. Oktober 2020, 14:00 Uhr

Seite 4

**Ministerium bzw. Dienst-  
stelle**

(bitte in Druckschrift)

**Name (bitte in Druckschrift)**

**Unterschrift**

**Amtsbe-  
zeichnung**

Ministerium bzw. Dienst- stelle (bitte in Druckschrift)	Name (bitte in Druckschrift)	Unterschrift	Amtsbe- zeichnung
<del>BMFSPJ</del> <i>BMFSPJ</i>	<i>ZIERKE</i>	<i>[Signature]</i>	<i>PS/S</i>
<i>"</i>	<i>VOLLMER</i>	<i>[Signature]</i>	<i>MRin</i>
<i>BMFSPJ</i>	<i>LEHM BROCK</i>	<i>[Signature]</i>	<i>R.Din</i>

Stand: 13. September 2018 / BL4, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659  
Es gelten die Datenschutzhinweise unter: <https://www.bundestag.de/datenschutz>.



---

**Unterschriftenliste der Sachverständigen**  
für die öffentliche Anhörung  
zu den Anträgen zum Thema Kindergrundsicherung  
am Montag, 5. Oktober 2020, 14.00 bis 16.00 Uhr

---

Name	Unterschrift
Ahner, Dr. Romy	
Bonin, Prof. Dr. Holger	
Hagen, Dr. Martin	
Nöhring, Alexander	
Schneider, Dr. Ulrich	
Volland, Christine	
Vorholz, Dr. Irene	

---

28. September 2020



Die **Vorsitzende**: Meine Damen und Herren, ich begrüße Sie zu unserer heutigen Anhörung. Wir wollen beginnen.

Ich begrüße die Kolleginnen und Kollegen, die uns heute per Telefonkonferenz zugeschaltet sind. Da wir Corona-bedingt nach wie vor im verkleinerten Format tagen, um Abstand halten zu können, ist die parallele Telefonkonferenz auch angebracht. Deswegen muss ich jetzt zuerst mal fragen, wer sich telefonisch zugeschaltet hat. Ich frage jetzt der Reihe nach die Fraktionen ab und ich bitte diejenigen, die zugeschaltet sind, sich mit Namen zu melden.

Wer nimmt für die CDU/CSU-Fraktion über Telefon an der Konferenz teil?

- Johannes Steiniger.

Wer nimmt für die SPD-Fraktion über Telefon an der Konferenz teil?

- Ulrike Bahr.

Wer nimmt für die AfD-Fraktion über Telefon an der Konferenz teil?

- Niemand.

Wer nimmt für die FDP-Fraktion über Telefon an der Konferenz teil?

- Niemand.

Wer nimmt für die Fraktion DIE LINKE. über Telefon an der Konferenz teil?

- Niemand.

Wer nimmt für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN über Telefon an der Konferenz teil?

- Niemand.

Danke schön.

Ich darf den Kolleginnen und Kollegen in der Telefonkonferenz Folgendes mitteilen:

Bitte schalten Sie Ihr Telefonmikrofon aus, da ansonsten sämtliche Hintergrundgeräusche für alle zu hören sind. Sie können das Telefonmikrofon mit \*3 ein- und wieder ausschalten.

Weiterhin bitte ich Sie darum, während der Telefonkonferenz keine Anrufe mit demselben Telefon anzunehmen, da wir hier sonst Ihre Warteschleifenmusik hören, was vielleicht ganz angenehm ist, aber doch nicht für alle.

Weiterhin bitte ich Sie darum, das Telefon nicht im Freisprechbetrieb zu benutzen, da ansonsten die Qualität der Telefonkonferenz leidet.

Danke schön.

Wir führen heute die öffentliche Anhörung zu dem Antrag der Fraktion DIE LINKE. „Kinderarmut überwinden, Kindergrundsicherung einführen“ auf BT-Drs. 19/17768 und zu dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen“ auf BT-Drs. 19/14326 durch.

Ich begrüße dazu jetzt alle Mitglieder des Ausschusses, ich begrüße die mitberatenden Ausschussmitglieder, für die Bundesregierung begrüße ich den Parlamentarischen Staatssekretär Stefan Zierke, die Besucherinnen und Besucher auf der Tribüne und natürlich die Sachverständigen, die heute hier angereist sind.



Das sind:

Dr. Romy Ahner vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.,

Prof. Dr. Holger Bonin vom Institute of Labor Economics, herzlich willkommen,

Dr. Martin Hagen, Staatsrat beim Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen,

Alexander Nöhring vom Zukunftsforum Familie e. V. aus Berlin, herzlich willkommen,

Dr. Ulrich Schneider vom Paritätischen Gesamtverband,

Frau Christine Volland, Geschäftsführerin der Arbeitsgemeinschaft der Familienverbände in Niedersachsen, herzlich willkommen und

Frau Dr. Irene Vorholz, die heute sowohl den Deutschen Landkreistag als auch die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände vertritt. Sie sind heute in Doppelfunktion da und haben natürlich dann auch die doppelte Zeit zur Verfügung.

Ich weise nochmal darauf hin, dass die Anhörung morgen um 15.00 Uhr im Parlamentsfernsehen übertragen wird und im Anschluss in der Mediathek auf der Homepage des Deutschen Bundestages unter [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de) abrufbar sein wird.

Außerdem möchte ich nochmal darauf hinweisen, dass das Mitschneiden der heutigen Veranstaltung nicht erlaubt ist, allerdings für akkreditierte Medienvertreter natürlich schon.

Weiterhin bitte ich Sie alle, die Mobilfunktelefone auszuschalten.

Damit sind wir am Ende der Hinweise erstmal und steigen jetzt in die Anhörung ein und damit

beginnen wir mit den Eingangsstatements von fünf Minuten.

Sie haben alle hier oben die große Uhr im Blick. Wir sind da wirklich auf die Zeit angewiesen. Anschließend werden wir dann die Fragerunde starten mit 60 Minuten. Bei dieser Fragerunde wird das Fragerecht nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen aufgeteilt und die Fragenkontingente der CDU/CSU- und der SPD-Fraktion werden jeweils auf zwei Blöcke verteilt.

Damit übergebe ich das Wort an Frau Dr. Romy Ahner. Sie haben das Wort. Bitte.

**Dr. Romy Ahner** (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.): Vielen Dank Frau Vorsitzende und herzlichen Dank auch für die Möglichkeit, hier an dieser Anhörung teilzunehmen und Stellung nehmen zu können.

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge befasst sich schon seit langer Zeit mit dem System der monetären Leistungen für Familien und Kinder und wir halten hier auch eine Weiterentwicklung des aktuell ja sehr komplexen Systems für notwendig. Das aktuelle System zeichnet sich insbesondere durch eine Vielzahl nebeneinander bestehender Leistungen aus und wird oft auch wegen der Wirksamkeit und der Zielgenauigkeit der Leistungen kritisiert. Wir haben uns hier einerseits intensiv mit Schnittstellen im bestehenden System zwischen den unterschiedlichen Leistungssystemen befasst und vor allen Dingen natürlich Schnittstellenprobleme angeschaut und Wechselwirkungen und haben hier erste Schritte vorgeschlagen, die im bestehenden System auch verändert werden können oder auch Probleme aufgezeigt. Aber wir haben auch zuletzt einen Beitrag in der Diskussion um Kindergrundsicherungsmodelle geleistet, die ja zuletzt immer intensiver und auf breiter Fläche geführt wird. Dabei hat der Deutsche Verein kein eigenes Konzept für ein Kindergrundsicherungsmodell oder hat sich für eines ausgesprochen, wir haben allerdings Eckpunkte formuliert, die man unserer Ansicht nach berücksichtigen muss, wenn man das System in Richtung einer Kindergrundsicherung weiterentwickeln möchte.



In einer Kindergrundsicherung sehen wir durchaus die Möglichkeit, Kinderarmut effektiver zu bekämpfen und auch Chancengerechtigkeit fördern zu können, als auch das derzeitige System zu vereinfachen, transparenter zu machen und auch ein Stück weit zu entbürokratisieren. In dem Aspekt sind die Bündelungen der Leistungen, also der kinderbezogenen, möglichst pauschal oder pauschal bemessenen Leistungen und der Aspekt, alles möglichst aus einer Hand, wichtige Punkte, um den sogenannten Leistungsdschungel, wie es ja oft genannt wird, zu lichten, Verwaltungsaufwand abzubauen und auch die Inanspruchnahme der Leistungen zu erhöhen, was ja auch ein wichtiger Punkt ist.

In der ganzen Diskussion ist uns besonders wichtig, auf das Problem der unterschiedlichen Definitionen der Mindestbedarfe von Kindern hinzuweisen. Wir fordern hier ein einheitliches, nachvollziehbar und konsistent berechnetes Existenzminimum für Kinder als Ausgangspunkt für alle Systeme und damit auch als Ausgangspunkt für eine Kindergrundsicherung, was ja auch die vorliegenden Anträge aufgegriffen haben. Dabei sehen wir in den aktuellen Regelsätzen keine geeignete Grundlage, weil es an einem schlüssigen und konsistenten Verfahren zur realitätsgerechten Abbildung der Bedarfe von Kindern und Jugendlichen fehlt. Wenn man das Ziel hat, mit einer solchen neuen Leistung, unabhängig davon, wie sie jetzt konkret benannt wird, eine grundlegende materielle Absicherung des Kindes abzudecken, ist aus Sicht des Deutschen Vereins die Anspruchsinhaberschaft prioritär beim Kind anzusehen. Was auch wichtig ist aus unserer Sicht, um nicht zuletzt sozialpolitischen Verteilungsanforderungen gerecht zu werden, die wirtschaftliche Situation und den Familienkontext in dieser Hinsicht zu berücksichtigen und damit eine einkommensabhängige Gestaltung vorzusehen und festzulegen. Auch insoweit begrüßen wir da die vorliegenden Anträge, die der Anhörung zugrunde liegen.

Insgesamt möchten wir die Anträge auch insoweit unterstützen oder begrüßen, als das sie ja die Diskussion um eine solche recht umfangreiche Reform, die es dann wäre, weiter konkretisieren und vertiefen, denn aus unserer Sicht ist eine intensive Debatte hier noch notwendig. Zum einen,

weil es eine umfangreiche Reform bedeutet und zum anderen auch, weil es noch einige Fragestellungen und Aspekte gibt, die eben noch nicht oder noch nicht ausreichend ausformuliert und geklärt sind. Das betrifft Schnittstellen zu Unterhaltsrecht, zum Sozialrecht, auch zum Steuerrecht. Da sind viele Sachen noch, die noch konkret ausgeführt und diskutiert werden müssen und auch in diesem Sinne werden wir uns gerne weiter an der Diskussion beteiligen. Vielen Dank.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Bei den Telefonteilnehmern ist jetzt hier das Gespräch zu hören. Vielleicht schalten Sie Ihre Mikrofone aus. So, jetzt haben wir hier die Ruhe hergestellt. Danke schön.

Herr Prof. Dr. Bonin bitte.

**Prof. Dr. Holger Bonin** (IZA - Institute of Labor Economics): Vielen Dank. In den beiden Anträgen geht es um zwei Varianten einer Kindergrundsicherung. Es gibt ja mittlerweile viele Vorschläge. Die haben gemeinsam, dass es sich eigentlich in allen Fällen um eine Art einkommensabhängiges Kindergeld handelt mit einem eigenständigen Rechtsanspruch der Kinder. Das ist wichtig für die spätere Verrechnung mit den anderen Ansprüchen der Eltern auf die soziale Grundsicherung und das in irgendeiner Form das bestehende System aus Kindergeld, sozialrechtlicher Grundsicherung, mit allen Verästelungen, Bildungs- und Teilhabepaket und auch den steuerlichen Freibeträgen ablöst. Die Ziele, die damit verbunden sind, darauf können wir uns, glaube ich, alle verständigen, es geht darum, dass Kinder einfacher und transparenter mit einer materiellen Absicherung versorgt werden zunächst einmal. Die Infrastruktur steht da nicht im Vordergrund. Die materielle Absicherung brauchen natürlich insbesondere die Kinder, bei denen es darum geht, Armutsrisiken zu verringern.

Die zentralen Parameter einer Kindergrundsicherung, ich fange hier etwas allgemeiner an. Das sind drei. Das eine ist der Maximalbetrag, von dem wir ausgehen. Also bei dem, was die Eltern bekommen, die ein niedriges Einkommen haben



oder arbeitslos sind. Eigentlich ist die Untergrenze, die man sich da vorstellen kann, der heute sozialrechtliche Durchschnitt. Ansonsten würde man die Kinder gegenüber dem Status quo schlechter stellen. In vielen der Vorschläge, die auf dem Tisch sind, handelt es sich aber um deutlich mehr. Das ist die Debatte, die daran anknüpft. Was ist eigentlich das, was Kinder benötigen, mindestens benötigen? Aber die Debatte kann man führen. Aber es ist auch aus Sicht eines Ökonomen darauf hinzuweisen, die Frage ist hier, wie weit kommt das Geld bei den Kindern an und welche möglicherweise negativen Einkommenseffekte sind damit verbunden? Das bedeutet, schafft es einen negativen Erwerbsanreiz, wenn eben arbeitslose Eltern tatsächlich ein deutlich höheres Einkommen zur Verfügung haben im Haushalt, auch wenn das formal den Kindern gehört? Diese Effekte sind nicht zu überschätzen, das ist wichtig. Aber sie nehmen natürlich zu, je höher dieser Grundbetrag gewählt wird.

Die zweite Größe ist der Mindestbetrag, um den es geht, den also Eltern mit hohem Einkommen bekommen. Das könnte, da ist man prinzipiell in der Wahl frei, weil es sich eben nicht um eine Fürsorgeleistung handelt und es könnte im Prinzip sogar niedriger sein als das heutige Kindergeld. In vielen Vorschlägen haben wir aber eine Orientierung am maximalen Steuervorteil, der aus den Kinderfreibeträgen resultiert. Das ist durchaus problematisch zu sehen. Ich will zwei Argumente nennen. Eins ist eine reine politische, praktische Implikation. Man bindet die Kindergrundsicherung damit nicht nur an die Höhe des Freibetrags, sondern auch an den Steuertarif. Würden wir also zum Beispiel den Spitzensteuersatz erhöhen, müsste man die Kindergrundsicherung nachziehen, obwohl sich eigentlich an der Grundlage dessen, nämlich was Kinder brauchen, eigentlich nichts geändert hat. Das zweite ist, diese Vorschläge machen, indem was wir aus den Moderationsrechnungen wissen, eine Kindergrundsicherung ziemlich teuer, ohne dass sie etwas zur Armutsvermeidung beiträgt. Das geht eben, der Kinderfreibetrag, oder was im oberen passiert, richtet sich an die Eltern mit höherem Einkommen und das kann sogar im schlimmsten Fall, je nachdem wie man das gestaltet, sogar zur höheren Armutsrisikoquote führen, weil der Abstand zwischen den Armen und den Reichen eben nicht so stark verkleinert wird.

Man muss sich fragen, was macht man mit dem Geld. Alternativ, man könnte dieses Geld, wenn man nur ein beschränktes Budget hat, eben auch für die Infrastruktur von Familien einsetzen. Darüber muss man diskutieren. Die Vorschläge enthalten also nicht nur Vorschläge, worum es darum geht, die Armutsrisikoquote zu senken.

Das Dritte, worüber man reden muss, ist der Abschmelztarif. Also wie kommt man vom Höchst zum Minimalbetrag. Da ist einerseits der Ankerpunkt, ab dem man beginnt abzuschmelzen. Da haben die Linken in ihrem Antrag sehr genau formuliert. Das ist quasi das Einkommen, sobald der Elternbedarf gedeckt ist. Das ist ein sinnvoller Anker. Dann braucht man eine Abschmelzrate. Da sagen die Linken 50 Prozent, die Grünen haben sich dazu nicht geäußert. Beides ist wichtig für die Bewertung der Vorschläge. Die Abschmelzrate hat was mit Arbeitsanreizen zu tun. Also wie viel verbleibt von jedem hinzuverdienten Euro übrig. Und das ist deshalb wichtig, weil diese Abschmelzung sich ja interagiert mit anderen Regeln im Sozialsystem bei Ansprüchen der Eltern.

Das heißt also, die Ziele, eine Vereinfachung hinzubekommen, die kann ich nicht weiterhin denken. Ich kann nicht einfach nur die Kindergrundsicherung einfach berechnen, ich muss für den Haushalt mir überlegen, was hat das denn in der Gesamtbetrachtung zur Folge.

Zweiter Punkt, wie schnell ich abschmelze, hat wieder einen Effekt darauf, was in der oberen Einkommenshälfte passiert. Was sind die Kosten, die damit verbunden sind und welche Verteilungseffekte erziele ich damit? Wenn ich mich also auf die von Armutsrisiken betroffenen Haushalte konzentrieren will, dann muss ich schnell abschmelzen. Dann habe ich aber das Problem, dass ich dann möglicherweise negative Erwerbsanreize setze und das wiederum in der Mitte der Gesellschaft möglicherweise dann zu Einkommenschlechterstellungen der Familien führt. Vielen Dank.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Der Nächste ist Herr Dr. Hagen, bitte.





**Dr. Martin Hagen** (Staatsrat beim Senator für Finanzen, Freie Hansestadt Bremen): Ja, sehr geehrte Vorsitzende, sehr geehrte Mitglieder des Familienausschusses, vielen Dank für die Möglichkeit, eine Stellungnahme im Rahmen Ihrer Anhörung zu den beiden Anträgen zur Kindergrundsicherung abgeben zu dürfen.

„Users First“ Das ist das Motto der App-Entwickler in Silicon Valley, die unser Leben heute in vielen Aspekten bestimmen: Smartphones und Anwendungen für Navigation, Verkehr, Medien und soziale Netzwerke. Sie alle sind besonders beliebt, wenn sie uns helfen und besonders einfach zu bedienen sind. „Users First“ oder übersetzt, Bürgerinnen und Bürger zuerst. Das sollte auch der Anspruch moderner Gesetzgebung sein. Es kann nicht nur darum gehen, neue und bessere Leistungen, wie hier beabsichtigt mit der Kindergrundsicherung, anzubieten. Es muss genauso wichtig sein, sie einfach und tatsächlich hilfreich zu gestalten.

Der vorliegende Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zeigt das und wie das möglich ist.

Wir haben in Bremen ein Vorhaben unter dem Titel „ELFE - Einfach Leistung für Eltern“ begonnen. Das Projekt besteht verkürzt dargestellt aus einem rechtlichen und einem technischen Teil. Der rechtliche Teil liegt nun im Entwurf des Digitale-Familienleistungen-Gesetzes vor, das unter Federführung des Bundesfamilien- und Bundesinnenministeriums unter Beteiligung mehrerer Ressorts und unseren Beiträgen entstanden ist und aktuell im Bundesrat und auch bei Ihnen, im Bundestag, beraten wird. Der technische Teil besteht in der gemeinsamen Umsetzung der Namensfestlegung, Geburtsurkundenbestellung, des Kindergeld- und Elterngeldantrages sowie zukünftig auch des Kinderzuschlages als gemeinsame App, die von Bürgerinnen und Bürgern über das Smartphone bedient werden kann. Erste Entwicklungsstufen sind schon fertig. Die ganze App soll nach der geplanten Gesetzesverabschiedung im November dieses Jahres online gehen. Auf der Basis der in diesem Projekt gemachten Erfahrungen können wir bestä-

tigen, dass eine Kindergrundsicherung automatisch von Amts wegen zu berechnen und auszahlen, wie von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgeschlagen, möglich und mehr noch empfehlenswert ist.

Ich möchte vier Punkte hervorheben, die bei der Ausgestaltung der geplanten Kindergrundsicherung besonders wichtig sein werden.

Erstens: Es ist für alle Beteiligten viel einfacher, wenn die Basis aller Verfahren der automatische Austausch zwischen Behörden ist, der jeweils mit Einwilligung der Bürgerinnen und Bürger stattfindet, als dass Anträge gestellt und Nachweise eingereicht werden müssen. Anträge sind selten einfach zu verstehen. Das ändert sich auch nicht, wenn diese online zur Verfügung gestellt werden. Sozial benachteiligte Zielgruppen profitieren besonders von der Vereinfachung und Zusammenlegung von Transferleistungen. Wir gehen davon aus, dass durch diese Form der Digitalisierung die Kinderarmut besser als bisher bekämpft werden kann.

Zweitens: Das Verfahren führt weder zur Erhebung neuer Daten noch widerspricht es den Zielen des Datenschutzes. Im Gegenteil. Die jetzt schon in allen Behörden vorhandenen Daten werden nur sinnvoller verknüpft, und zwar zum Wohle der Betroffenen. Gleichzeitig wird durch entsprechende Technik die Nachvollziehbarkeit und Transparenz aller Verwaltungsabläufe garantiert.

Drittens: Eine zentrale, noch zu leistende Herausforderung bleibt die Standardisierung des Einkommensbegriffes. Hier handelt es sich um eine leider hochkomplexe Materie. Ihr kommt jedoch eine Schlüsselfunktion zu, denn zurzeit haben wir das Problem, dass die zwar für die Berechnung des Elterngeldes benötigten Einkommensdaten in standardisierter Form vorliegen und über die Datenstelle der Deutschen Rentenversicherung bei den Arbeitgebern abrufbar sind, nicht aber die für die Berechnung des Kinderzuschlages.



Viertens: Notwendig ist auch die Bereitschaft, sich mit einer Änderung tradierter Zuständigkeitsverteilungen im föderalen Staatsaufbau auseinanderzusetzen. Als Vertreter eines Stadtstaates sind mir dabei die Belange der kommunalen Ebene am nächsten. Diese können von dem neuen Modell profitieren, weil sie sich zukünftig auf Beratungsaufgaben konzentrieren können, die personalintensiv und nur im menschlichen Kontakt zielführend sind. Routineaufgaben wie Datenerfassung, Vervollständigung von Anträgen und originäre Berechnungen können besser und für alle kostengünstiger an zentralen Stellen vorgenommen werden. Deshalb profitieren von einer antragslosen Kindergrundsicherung nicht nur die Kinder und ihre Eltern, sondern auch die Behörden. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Der Nächste ist Herr Nöhring, bitte.

**Alexander Nöhring** (Zukunftsforum Familie e. V.): Herzlichen Dank auch von meiner Seite für die Einladung heute und die Gelegenheit zur Stellungnahme. Wir haben hier auch wie die Kolleginnen und Kollegen eine schriftliche Stellungnahme vorgelegt und ich nehme gerne die Gelegenheit wahr, um ein paar Punkte daraus aufzugreifen und vor dem Hintergrund der politischen und gesellschaftlichen Lage zu diskutieren, in der wir uns im Hinblick auf eine Kindergrundsicherung unserer Ansicht nach gerade befinden.

Zum Ersten, Kinderarmut hält sich seit Jahrzehnten hartnäckig auf hohem Niveau. Wir sagen immer, in jedem fünften Kinderzimmer spielt die Armut mit. Und wenn die Armut mitspielt, dann ist die zum einen schon vorhanden, zum anderen ist die als Drohkulisse immer ein ständiger Begleiter im Aufwachsen von armutsgefährdeten Kindern und Jugendlichen.

Zum Zweiten hat sich diese Lage drastisch verschärft in den vergangenen Monaten im Hinblick auf die finanzielle Teilhabe, auf die Teilhabe in Bildungsprozessen, und durch die soziale und kulturelle Teilhabe sind ohnehin schon durchaus abgehängte Kinder und Jugendliche noch weiter ins Hintertreffen geraten. Gleichzeitig haben wir

ein bisheriges System des Familienlastenausgleichs, welches immer noch und immer stärker armen Kindern und Jugendlichen ein geringeres Existenzminimum für ihr Aufwachsen zugesteht als reichen Kindern. Wir haben auf der einen Seite den Dualismus aus Kindergeld und Kinderfreibeträgen, der sich gerade im Begriff befindet zu verschärfen. Wir haben auf der anderen Seite eine aus unserer Sicht mangelhafte Regelbedarfsermittlung und die Anrechnung von Kindergeld in der Existenzsicherung. Die Verschärfung der Zeit, vor einer Woche fand die Anhörung statt im Finanzausschuss zum Zweiten Familienentlastungsgesetz, welches die Kinderfreibeträge und auch den Freibetrag für Bildung, Erziehung und Ausbildungsbedarf deutlich erhöhen möchte. Und auf der anderen Seite ebenso im parlamentarischen Verfahren befindlich das Regelbedarfsermessungsgesetz; die Kritik dazu ist ja schon sehr breit vortragen worden.

Daher fordern wir im Bündnis Kindergrundsicherung seit jeher oder seit 11 Jahren, jeher will ich gar nicht sagen, aber seit 11 Jahren mittlerweile im Bündnis eine Kindergrundsicherung, eine echte Kindergrundsicherung, die mindestens auf vier Kriterien aufbaut.

Zum Ersten die Neubemessung des Existenzminimums, welches dann einheitlich durch alle Rechtsgebiete durchdekliniert wird und dort gilt, also im Steuerrecht, im Sozialrecht und im Unterhaltsrecht. Wir wollen, dass unserer Gesellschaft jedes Kind gleich viel wert ist.

Das Zweite ist, die vertikale Gerechtigkeit sollte gestärkt werden. Das heißt, das Existenzminimum muss auskömmlich sein und ein gutes Aufwachsen in Wohlergehen möglich machen.

Das Dritte ist die Einkommensabhängigkeit, denn starke Schultern tragen mehr als schwache Schultern.

Und das Vierte ist, sie sollte unbürokratisch und so direkt wie möglich ausgezahlt werden. Wie wir oft diskutieren, die Qualität einer Leistung bemisst sich nicht anhand ihrer Idee, nicht alleine





anhand der Ideen die dahinterliegen oder der Konstruktion, sondern wie sie angenommen wird und wie sie wirkt. Dafür können wir doch, so meinen wir, pauschal bemessene Leistungen und Freibeträge bzw. deren Wirkung zusammenziehen in einer Kindergrundsicherung. Die politische Dynamik dafür ist derzeit recht gut. Wir diskutieren heute über die Anträge der Grünen und der Linken, aber auch die SPD hat ein Konzept vorgelegt, die Konferenz der Arbeits- und SozialministerInnen wird noch in diesem Jahr einen Grundsatzbeschluss zur Kindergrundsicherung fassen, der DGB hat ein Konzept vorgelegt, der Deutsche Verein hat sich damit beschäftigt, die Bertelsmann-Stiftung fordert etwas Ähnliches und auch der Ratschlag Kinderarmut der Nationalen Armutskonferenz fordert vehement mindestens die Zusammenlegung von Leistungen und die bessere Ausgestaltung ein.

Es ist völlig klar, Geld alleine besiegt keine Kinderarmut. Geldmangel ist aber der Ausgangspunkt aller Armutserfahrungen. Dazu braucht es eine gute armutssensible und qualitativ hochwertige Infrastruktur. Es braucht gute Arbeit für die Eltern und es braucht Zeit, die Familien miteinander verbringen können. Wir begrüßen daher die vorliegenden Anträge von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE. sehr, weil sie eine systematische Neuberechnung des Existenzminimums voranstellen, weil sie Steuerfreibeträge miteinbeziehen und weil sie Digitalisierung nutzen wollen. Es ist gerade vieles dazu bereits gesagt worden. Wir blicken durchaus kritisch auf die Bemessung der Höhe der Altersstaffelung, auf die Art der Abschmelzung und den Einbezug des steuerlichen Freibetrages für Bildung, Erziehung und Ausbildung. In unserer Stellungnahme haben wir das noch mal differenzierter dargelegt.

Es war schon beim Lesen der Anträge spannend, fand ich, dass wir uns doch fast alle einig waren darin, dass mindestens eine Zusammenlegung von Leistungen und eine zielgenaue Auszahlung doch ein wichtiger erster Schritt wäre. In diesem Sinne hoffe ich, dass wir heute einen Schritt weiterkommen auf dem Weg zu einer Kindergrundsicherung und der sozialgerechten Absicherung aller Kinder und Jugendlichen. Vielen Dank.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank, Herr Nöhring. Herr Dr. Schneider ist der Nächste, bitte.

**Dr. Ulrich Schneider** (Der Paritätische Gesamtverband): Ich darf ebenfalls herzlich danken, dass wir als Paritätischer die beiden Anträge kommentieren dürfen, die von den Grünen und den Linken vorliegen. Und die haben ja nun außerordentlich viele Gemeinsamkeiten, also mehr Gemeinsames als Trennendes, was wir auch sehr positiv sehen. Das ist, glaube ich, wichtig. Und der Kollege Nöhring hat es auch noch mal gesagt, dass deutlich wird, dass, wenn man mit Rationalität und Vernunft an die Dinge rangeht, dass man auch sehr schnell zu gewissen Lösungen kommt, die einen förmlich anspringen.

Wir haben drei Probleme, denke ich, die die beiden Anträge hier aufgreifen. Das eine ist die Unübersichtlichkeit von Leistungen, die auch dazu führt, dass Leistungen gar nicht erst in Anspruch genommen werden. Trauriges Beispiel ist das Bildungs- und Teilhabepaket. Der Teil der Leistungen, die da gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen sollen, die werden gerade mal zu 15 Prozent in Anspruch genommen. Das ist nichts. Das ist wirklich eine Leistung, die floppt. Und an solchen Dingen setzt dieses an, möglichst alle Leistungen aus einer Hand neu justieren, das Individualisierungsprinzip mit der Pauschalierung, da muss man sicherlich neue Wege, neue Mittelwege finden. Das tun beide Anträge. Wir hatten in der Sozialhilfe die Zeit, wo ganz stark das Individualisierungsprinzip gefahren wurde, über Staat, wie viele sagen, zu viel Aufwand. Und wir haben dann mit Hartz IV ein System erlebt, wo alles pauschaliert wurde, selbst das, was überhaupt nicht zu pauschalieren ist, weil es nicht geht. Hier werden neue Mittelwege in beiden Anträgen gesucht. Das ist gut.

Es geht auch darum, dass beide Anträge endlich, muss man sagen, die soziale Schieflage beseitigen wollen. Sie wollen den Kinderlastenausgleich wirklich von Kopf auf die Füße stellen, sodass nämlich die am meisten bekommen, die auch am meisten brauchen, weil sie am wenigsten haben. Und im Zweifelsfalle bekommen die am wenigsten, die am meisten haben und die staatliche Hilfe



nur insofern brauchen, als dass es verfassungsmäßig geboten ist, ich sage mal salopp formuliert, nicht zu umgehen ist, dass man ihnen auch hilft. Das liegt diesen Anträgen zugrunde.

Und das Dritte, beide Anträge machen ernst damit, und das ist wirklich nicht lapidar, sie machen ernst damit, Armut bekämpfen zu wollen, denn wir haben uns an diese Armut sehr gewöhnt. Wir haben seit 10 Jahren nicht nur eine Armut auf hohem Niveau bei Kindern, sondern ein steigendes Niveau. In den letzten 10 Jahren hat bei den Kindern und bei den Minderjährigen die Armut von 18,7 auf 20,5 Prozent zugenommen. Das ist kein statistisches Flimmern. Das ist eine echte Zunahme, am schlimmsten bei Familien mit drei und mehr Kindern, eine Zunahme von 24,1 auf 30,9 Prozent in 10 Jahren. Und wir schauen uns das seit 10 Jahren an. Verbesserungen werden immer mal wieder vorgenommen, zum Beispiel werden ein Familienzuschlag, ein Bildungs- und Teilhabepaket eingeführt, aber alles in solchen Tripelschritten, dass es offensichtlich gesellschaftliche Realitäten nicht beeinflussen kann. Wir als Paritätäre haben nach wie vor die Vision, dass man Kinderarmut nicht nur abschaffen kann, sondern auch muss.

Und da komme ich zum dritten Punkt. Da geht es nämlich um die Höhe. Beide Anträge haben eine massive Erhöhung vor, indem sie halt sozial oder, sagen wir, Hartz IV-Leistungen und Kindergeld miteinander koppeln, hier auch Pauschalen einrechnen für Dinge, die jetzt im Bildungs- und Teilhabepaket sind. Da ist noch ein gewisses Loch zwischen Linken und Grünen, aber die Grünen haben in ihrem Antrag ausdrücklich stehen, dass das Schulstarterpaket weitergezahlt werden soll, das muss also oben drauf gerechnet werden. Da wird der Abstand schon wieder geringer. Und es sind durchaus Beträge, die, wenn man den Regelsatz von Erwachsenen mitanpackt, wenn man über Mindestlöhne nachdenkt, so wie das zurzeit passiert, 12/13 Euro, die dann in der Lage wären, so unglaublich wie das klingt, Einkommensarmut in Deutschland zu beenden. Statistisch würde an der 60-Prozent-Schwelle gemessen, sich Einkommensarmut so gut wie gar nicht mehr abbilden. Und das wäre sicherlich der ganz große Wurf. Und deswegen kann man diese beiden Anträge

überhaupt nicht geringschätzen, ganz im Gegenteil. Sie können einen Meilenstein darstellen in der Diskussion um die Bekämpfung und Beseitigung von Kinderarmut.

Die Frage ist, was sind die offenen Punkte, mit denen wir es noch zu tun haben? Der wesentliche Punkt wird sein die Abschmelzrate. An diesen 280 oder 328 Euro minimal lässt sich nichts ändern, das ist Verfassungsrecht, aber entscheidend ist, wenn man nicht zu sehr mit der Gießkanne rangehen will, wie schmilzt man das Ganze ab? Wie stellt sich die Kurve zwischen Maximal- und Minimalbetrag dar? Das wird eine ganz wichtige Auseinandersetzung werden, aber erstmal ist der Wagen auf dem richtigen Gleis. Und das finden wir als Paritätäre außerordentlich gut.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Frau Volland ist die Nächste, bitte.

**Christine Volland** (Arbeitsgemeinschaft der Familienverbände in Niedersachsen): Ich bedanke mich auch erst einmal ganz herzlich für die Einladung bei Ihnen, Frau Vorsitzende, und bei Ihnen allen Abgeordneten. Ich sage ganz kurz einen Satz zu der Organisation aus der ich komme, weil ich denke, das wird nicht jedem bekannt sein. Die Arbeitsgemeinschaft der Familienverbände in Niedersachsen besteht aus der evangelischen Arbeitsgemeinschaft Familie, Familienbund der Katholiken, der Föderation türkischer Elternvereine und dem Verband alleinerziehender Mütter und Väter. Nur, dass Sie so ein bisschen im Hinterkopf haben, was das bedeutet, wenn so unterschiedliche herkommende Verbände sich auch auf so eine gemeinsame Stellungnahme einigen können.

Die Diskussion über Kinderarmut ist alt. Selbst in den vergangenen 10 Jahren mit wirtschaftlichem Aufschwung hat sich nichts Substanzielles getan aus unserer Sicht. Es behauptet niemand, dass die Bundesregierung gar nichts tut. Sie dreht immer mal an Stellschrauben, BuT, Kinderzuschlag. Beim Unterhaltsvorschuss hat man sehr schön dann anschaulich die Schnittstellenproblematiken gesehen, als dann nämlich manche Alleinerziehende nach der Reform schlechter dastanden als vorher. So soll es ja gerade nicht sein. Das hat also



keine deutlichen Verbesserungen in der Summe gebracht, weshalb wir meinen, dass ein größerer Wurf dringend notwendig ist.

Und zwar kommt es uns ganz besonders auf die Kinder aus den Familien am unteren Ende der Einkommenskala an, da denken wir, muss dringend etwas getan werden. Als Familienverbände finden wir natürlich generell Konzepte gut, die Familien insgesamt besser stellen. Da gibt es ja noch genug strukturelle Ungerechtigkeiten gegenüber Kinderlosen. Das merkt man immer an der Diskussion mit dem Kinderfreibetrag. Da geht es ja tatsächlich auch um horizontale Steuergerechtigkeiten zwischen Menschen mit Kindern und ohne Kinder, nicht nur vertikal.

Ich komme mal etwas konkreter auf die vorliegenden Anträge von Grünen und Linken. Die orientieren sich ja nun beide, wie die Vorredner häufig schon auch gesagt haben, an der maximalen Entlastung durch den Kinderfreibetrag. Das ist aus unserer Sicht keineswegs zwingend, das habe ich in der Stellungnahme weiter ausgeführt. Das führt einerseits dazu, dass die Förderung natürlich auch, wie Sie eben sagten, in Abhängigkeit von den Abschmelzfaktoren steht, das führt aber so, wie das in den Entwürfen steht, erstmal dazu, dass die Förderung im Prinzip bis relativ weit hoch in die Mittelschicht reicht. Und genau deswegen sind die vom Finanzierungsvolumen her unglaublich teuer. Deswegen glauben wir nicht, dass sich das so von heute auf übermorgen umsetzen lassen wird, und würden Sie sehr bitten, also auch mit Blick auf die Mehrheitsverhältnisse wahrscheinlich dann nach der nächsten Bundestagswahl, vielleicht als einen ersten Schritt eine finanzierbare, zeitnahe und umsetzbare Lösung zu finden, die auch mehrheitsfähig ist. So Maximalvorstellungen passen einfach auch nicht in die politische Großwetterlage. Wir haben ja nun noch ein paar andere Probleme. Die finanziellen Spielräume sind nicht größer geworden.

Für die Familien ist entscheidend, dass die Antragstellung einfacher und digital möglich wird, dass die Leistungen aus einer Hand kommen und dass die Kinder wirklich bessere Bildungs- und Teilhabemöglichkeiten bekommen. Ich bin also

ganz fasziniert den Erkenntnissen von Herrn Hagen gefolgt, schriftlich und eben auch: zuerst die dahinterliegenden Prozesse harmonisieren, dann digitalisieren. Das ist nicht trivial, wegen der verschiedenen Rechtskreise, das ist klar, aber es ist auch die Aufgabe der öffentlichen Verwaltung, dafür zu sorgen, dass die Leistungen bei den Kindern ankommen. Nicht wie heute, diese Nichtinanspruchnahmen bis zu 70, 80 Prozent.

Ist auch schon gesagt worden, die Bund-Länder-AG nähert sich dem Abschluss. Da wird es sicherlich Ergebnisse geben, auf die man aufbauen kann. Ich kann nur sagen, einigen Sie sich bitte auf vereinfachte, unbürokratische und digitalisierbare Verfahren, die Leistungen aus einer Hand ermöglichen und mit einem klaren Fokus erstmal auf die Armutsbekämpfung gerichtet sind, auch wenn das sicherlich nicht das Ende der Fahnenstange sein muss! Ich bin ganz gespannt auf die Fragen und die Diskussion. Danke für Ihre Aufmerksamkeit. Die 50 Sekunden schenke ich uns für die Fragen.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Danke für die geschenkte Zeit. Die Nächste ist Frau Dr. Vorholz, jetzt in der Funktion für den Deutschen Landkreistag.

**Dr. Irene Vorholz** (Deutscher Landkreistag): Die Sicherung des Lebensunterhalts und die soziale und kulturelle Teilhabe von Kindern haben einen sehr hohen Wert in unserem Land und deswegen haben wir auch vielfältige Leistungen ganz unterschiedlicher Ausrichtungen, unterschiedlicher Zielsetzungen mit verschiedenen Voraussetzungen. Ich glaube, es ist eine besondere Situation, dass wir nicht beklagen, etwas zu wenig zu haben, sondern zu viel zu haben. Also wir beklagen, dass wir hier zu viele parallele Leistungen für den Personenkreis von Kindern und Jugendlichen haben. Es wäre einfacher auf jeden Fall, einfach eine neue Leistung zu schaffen, eine Kindergrundsicherung zu schaffen, wenn man von der grünen Wiese kommt und bei null anfängt. So ist es aber nicht. Wir haben eine ganze Reihe von bestehenden Leistungen, auf die die beiden Anträge abstellen. Wir haben bestehende Leistungen, die verschiedenen Zielen folgen, verschiedene Voraussetzungen haben und verschieden administriert,



damit auch verschieden finanziert werden.

Das Ganze irgendwie zusammenzuführen, ist eine enorme Herausforderung. Natürlich teile auch ich die Forderung nach Vereinfachungen, Transparenz, Bürokratieabbau. Das sind Schlagworte, die selbstverständlich immer wichtig sind und auch erreicht werden müssen. Aber es ist einfacher gesagt als getan. Das zeigt ja die jahrelange Diskussion um die Kindergrundsicherung, aber auch die vielfältigen vorliegenden Gutachten dazu. Für uns ist grundsätzlich wichtig, in den Blick zu nehmen, dass Kinder in der Regel mit ihrer Familie leben und mit ihrer Familie wohnen. Und darauf stellen auch die heutigen Leistungen, die heutigen Sozialleistungen, aber auch die Steuerleistungen in der Regel ab. Deswegen halten wir es nicht für zielführend, Kinder aus diesem Kontext herauszulösen, denn sie bleiben Teil ihrer Familie. Und die heutigen sozialen Fürsorgesysteme stellen insofern auch auf die Bedarfsgemeinschaft bewusst ab. Wir möchten deswegen lieber die Unterstützung der Eltern in den Blick nehmen, weil es nach dem Grundgesetz Recht aber auch Pflicht der Eltern ist, was hier im Fokus steht.

Selbstverständlich teilen wir das Ziel Armutsvermeidung auch, wobei wir immer so ein bisschen zusammensucken, wenn behauptet wird, es gebe Armut. Es ist richtiger, von Armutsrisiko zu sprechen. Weil wir die Sozialleistungen gewähren, haben wir ja der Armut entsprechend vorgebaut. Aber dafür haben wir die Grundsicherung. Wir haben die Grundsicherung für Arbeitssuchende, die entsprechend die Regelleistungen auch mit dem Bildungspaket, mit den Vorzügen, aber auch den Schwächen, die es hat, heute schon gewährt. Also es gibt das. Insofern müsste man klarmachen, warum will man darüber hinausgehen, was ist anders?

Folgerichtig ist es, dass die Anträge, aber auch die Konzepte, die sich ansonsten in der Diskussion befinden, vor allem auf die Schnittstellen, die Baustellen zu den bestehenden Fürsorgesystemen abstellen, nämlich SGB II und SGB XII. Ebenso folgerichtig ist es, dass man von den Elterneinkommen ausgeht. Also die Höhe der Kindergrundsicherung staffelt, den Betrag abschmilzt. Das tut

aber auch gerade das heutige System. Das tun auch die heutigen Leistungen. Insofern ist auch da zu fragen, was ist der Mehrwert, den man gewinnen kann, im Vergleich zu dem Aufwand, der zu betreiben wäre. Ich bin kommunale Vertreterin, ich brauche nachher Handwerkszeug, dass vernünftig administriert werden kann und das funktioniert und für uns wäre schon sehr viel gewonnen, wenn man die Schnittstellen im SGB II und im SGB XII, die bestehen, die auch zum Teil wirklich schwierig sind, betrachtet. Wir haben in der Stellungnahme einzelne Punkte aufgelistet, wenn man die bereinigen würde, dann wäre hier schon sehr viel gewonnen für die Kinder und die Jugendlichen, aber auch für ihre Familien. Das scheint uns doch zielführender, als jetzt einen großen, neuen Wurf anzugehen, der dann wiederum zu neuen Verwerfungen führen kann.

**Die Vorsitzende:** Vielen Dank Frau Dr. Vorholz. Und jetzt nochmal für die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände.

**Dr. Irene Vorholz** (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände): Ja, Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren, Sie haben gemerkt, es gibt keine Stellungnahme, also keine schriftliche Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, weil wir ein bisschen unterschiedliche Facetten haben, mit einem bisschen unterschiedlichen Blick an die Thematik rangehen.

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände setzt sich zusammen aus dem Deutschen Landkreistag, dem Deutschen Städte- und Gemeindebund und dem Deutschen Städtetag. Ich habe das Petitum des Deutschen Landkreistages gerade dargestellt und dem hat sich der Deutsche Städte- und Gemeindebund angeschlossen. Deswegen haben wir eine gemeinsame Stellungnahme abgegeben. Daneben haben Sie vielleicht gesehen, gibt es eine eigene Stellungnahme des Deutschen Städtetages. Die Unterschiede bestehen, wenn ich Facetten sage, dann meine ich das wirklich von der Ausrichtung her. Die Unterschiede bestehen darin, dass die einen, nämlich Deutscher Landkreistag und Deutscher Städte- und Gemeindebund eher „Nein, weil“ sagen und der Deutsche





Städtetag eher „Ja, aber“ sagt. Bei dem „aber“ kommen dann wiederum die gleichen Punkte, die bei uns das Argument sind, warum wir die großen Kritikpunkte hervorheben. Gleichwohl haben wir uns darauf verständigt, dass ich heute auch für die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände in der Anhörung auftreten darf – also die kommunale Familie hält schon zusammen – und ich auch verabredet habe, die Position des Deutschen Städtetages entsprechend darzustellen.

Der Deutsche Städtetag vertritt 107 kreisfreie Städte. Das nur so von der Größenordnung her. Möglicherweise hat da auch Bremen eine Rolle mitgespielt in der Positionierung, so wie ich das jetzt gehört habe. Der Deutsche Landkreistag vertritt die 295 Landkreise und der Deutsche Städte- und Gemeindebund die 11 000 Gemeinden. Insofern haben Sie den Kreisangehörigenbereich, den ich vorhin dargestellt habe, dort leben zwei Drittel der Bevölkerung und beim Deutschen Städtetag in den 107 kreisfreien Städten lebt ungefähr ein Drittel der Bevölkerung.

Der Städtetag unterstützt die Einführung einer Kindergrundsicherung als zentralen Baustein zur Vermeidung von Kinderarmut und zur besseren Teilhabe von Kindern und Jugendlichen. Allerdings, jetzt kommen die Aber-Punkte, spricht er sich dafür aus, die Unterkunftskosten insgesamt außen vor zu lassen. Das ist das Besondere an den beiden Anträgen. Die beziehen beide die Unterkunftskosten mit ein. Darin liegt aber auch gerade die Schwierigkeit, weswegen wir gesagt haben „Nein, das funktioniert nicht“. Auch hier also das Petikum „Nein“, die Unterkunftskosten sollen bei der Kindergrundsicherung außen vor bleiben und weiterhin über das SGB II und das SGB XII gewährt werden.

Auch darf die Kindergrundsicherung die Kommunen nicht finanziell belasten. Also, es muss dann, wenn es eine neue Leistung ist, sie von Bund und Ländern finanziert werden, womit aber nicht gesagt ist, wie sie administriert wird.

Wichtig ist aber auch hier, dass die kind- und familienbezogene kommunale Infrastruktur, die ja besteht und die ja auch Leistungen für Kinder und

Familien vielfältig gewährt, erhalten bleibt. Insbesondere die Leistungen in der Kinder- und Jugendhilfe sind wichtige familienpolitische Leistungen, die auch nach dieser Auffassung auf jeden Fall bleiben müssen.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Damit sind wir mit unseren Statements durch und wir beginnen mit der Fragerunde. Ich will nochmal darauf hinweisen, die Zeit, die Ihnen als Budget zur Verfügung steht, ist für Frage und Antwort. Ich bitte die Fragestellerinnen und Fragesteller bitte eine oder maximal zwei Fragen an die Sachverständigen und auch nur an ein oder zwei Sachverständige zu richten.

Damit beginnen wir mit der CDU/CSU-Fraktion, zehn Minuten. Herr Beermann hat das Wort, bitte.

Abg. **Maik Beermann** (CDU/CSU): Vielen Dank Frau Vorsitzende, vielen Dank an die Sachverständigen für die Ausführungen.

Herr Dr. Hagen, vielleicht nur kurz in Ihre Richtung, weil Sie ja aus Bremen sind, keine Frage, sondern ich bin guter Dinge, dass sie im Herbst diesen Jahres noch mit ELFE starten können und Sie somit dann auch die Blaupause für die Bundesrepublik Deutschland sind, eben gerade auch im Zuge des Onlinezugangsgesetzes, was dann die Digitalisierung von Familienleistungen betrifft. Ich bin da ganz zuversichtlich, dass es klappt und wir dann auf jeden Fall schon mal einen großen und guten Schritt vorankommen.

Im Allgemeinen möchte ich aber auch noch gerne sagen, dass ich an der einen oder anderen Stelle tatsächlich auch etwas irritiert bin von den Stellungnahmen der Sachverständigen. Wie Frau Dr. Vorholz das auch schon gesagt hat, es gibt so viele Möglichkeiten, tatsächlich aktuell schon gewisse Dinge abzurufen für Familien, die auch in einer Situation sind, in der wir uns diese Familien gar nicht wünschen. Aber dass ausschließlich immer nur Geld helfen soll, das kann ich mir leider Gottes beim besten Willen überhaupt gar nicht vorstellen. Ich würde mich freuen, auch in Ihre



Richtung Herr Dr. Schneider, wenn es der Paritätische vielleicht dann auch an der einen oder anderen Stelle durchaus mal sagt, beim Bildungs- und Teilhabepaket, wenn nur 15 Prozent abgerufen werden, was konkret gemacht werden soll. Wir haben es 2019 ja verändert und wir haben es entbürokratisiert und wir haben es auch digitalisiert und wir haben es vereinfacht und das sind ja dann schon auch Punkte, wo wir klar erkannt haben, das Geld kommt nicht an, also müssen wir etwas unternehmen. Jetzt so zu tun, als ob jetzt die Kindergrundsicherung das neue Highlight-Projekt ist und eine neue Kuh durchs Dorf getrieben werden muss, finde ich an der ein oder anderen Stelle tatsächlich etwas schwierig.

Meine Frage zu Frau Dr. Vorholz, in Ihrer Stellungnahme kritisieren Sie unter anderem ja auch die durch die Einführung einer Kindergrundsicherung verbundene Herauslösung des Kindes, Sie sind darauf eingegangen, aus dem familiären Zusammenhang. Können Sie bitte noch einmal konkret erläutern, warum dies problematisch für Sie erscheint?

Die **Vorsitzende**: Frau Dr. Vorholz bitte.

**Dr. Irene Vorholz** (Deutscher Landkreistag/Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände): Zum einen ist es eine reine Tatsache, dass Kinder in der Regel, also Kinder schon gar nicht, aber auch Jugendliche in der Regel nicht alleine leben, sondern in ihrer Familie leben. Familie verstehen wir im weitesten Sinne. Das sind zwei Eltern, das ist ein Elternteil oder das sind Sorgeberechtigte, auch Pflegefamilien, aber jedenfalls in einem familiären Kontext, in dem die Erwachsenen Verantwortung übernehmen für die Kinder und die Jugendlichen. Dort wird zusammen gelebt und zusammen gewohnt. Insofern ist es rein von den tatsächlichen Umständen immer ein familiärer Kontext, den wir für richtig halten, den wir auch in der Gesellschaft, die Familie als die kleinste Zelle der Gesellschaft, für sehr wichtig halten. Zum anderen ist es aber auch richtig und auch rechtlich so, dass bislang es in den ganzen sozialen Fürsorgesystemen Konsens war, auf die Bedarfsgemeinschaft insgesamt abzustellen. Also schon in den Blick zu nehmen, was die gesamte

Bedarfsgemeinschaft, also die gesamte Familie, die insofern zusammengehört und auch miteinander lebt, miteinander wirtschaftet, an Bedarfen hat. Das ist etwas, was wir in der Sache für richtig halten. Losgelöst von der Frage, wo man ist, Einkommen anrechnet. Also, ob man jetzt Einkommen beim Kind oder beim Erwachsenen anrechnet, das sind einzelne Schnittstellen, die man entsprechend lösen kann. Aber das Grundprinzip der Bedarfsgemeinschaft, auf das sowohl das SGB II als auch das SGB XII abstellen, wenn es um den Lebensunterhalt geht, halten wir für gegeben und auch für richtig.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Die nächste Frage, Herr Beermann.

Abg. **Maik Beermann** (CDU/CSU): Vielen Dank Frau Vorsitzende. Ebenfalls an Frau Dr. Vorholz: Und zwar wird ja in einem der Anträge, ich meine es war der Antrag von den Linken, gefordert, dass für die Bearbeitung und Auszahlung der Kindergrundsicherung sogenannte Familienbüros in den Kommunen eingerichtet werden sollen. Meine Frage, glauben Sie, dass die Kommunen in der Lage sind, das dann auch tatsächlich zu stemmen?

Die **Vorsitzende**: Frau Dr. Vorholz bitte.

**Dr. Irene Vorholz** (Deutscher Landkreistag/Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände): Ich könnte jetzt ganz schnell sagen, dass Kommunen in der Lage sind, so gut wie alles zu stemmen, weil es Sache von Verwaltung ist, Gesetze umzusetzen. Wenn der Gesetzgeber das vorgeben sollte und die Kommunen werden als zuständige Behörde dafür bestimmt, dann werden die Kommunen dafür auch in der Lage sein. Es kommt aber natürlich darauf an, ob sie es handwerklich, deswegen war das mir in meinem Statement so wichtig, ob sie es handwerklich so geregelt bekommen, dass es auch vor Ort ohne große Verwerfungen, ohne Schnittstellen, ohne Doppelstrukturen, ohne unendliche Abgrenzungsschwierigkeiten zu anderen Leistungen, geregelt bekommen.



Im Augenblick ist es so, dass wir als Kommunen, also jetzt als Landkreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Städte nur zum Teil, wenn sie Jugendamt sind, aber Landkreise und kreisfreie Städte hier eine Vielzahl von Leistungen gewähren. Also wir sind Sozialamt, wir sind Jobcenter, wir sind Jugendamt. Insofern ist das für die Gebietskörperschaft Kommune nicht weiter schwierig, aber die Frage ist natürlich, wenn es eine neue Aufgabe ist, muss sie entsprechend finanziert werden. Das ist jetzt nicht ihre Sache als Bund, das ist dann Sache der Länder in der Konnexitätsverantwortung und man braucht dazu auch entsprechendes Personal und idealerweise sollte es auch digital möglich sein.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Die nächste Frage, Herr Beermann nochmal.

Abg. **Maik Beermann** (CDU/CSU): An Herrn Prof. Dr. Bonin möchte ich diese gerne stellen. Herr Prof. Dr. Bonin, in Ihrer Stellungnahme nehmen Sie Bezug auf empirische Untersuchungen der Vergangenheit mit Blick auf Einkommenseffekte und Verhaltensanpassungen bei Reformen. Könnten Sie dies bitte noch einmal genauer erläutern, wie Sie das gemeint haben?

Die **Vorsitzende**: Ihre Frage Herr Prof. Dr. Bonin.

**Prof. Dr. Holger Bonin** (IZA - Institute of Labor Economics): Ja. Also, wir haben im Rahmen der Gesamtevaluation zum Beispiel die Auswirkungen einer deutlichen Erhöhung des Kindergeldes untersucht. Also es waren nicht wir, sondern das ifo hat das gemacht. Da zeigen sich die negativen Einkommenseffekte, von denen ich sprach. Heißt also, in Haushalten, wo mehr Geld da ist, wird auch ein Teil dieses „Mehr-Geldes“ dazu umgesetzt, dass man eben tatsächlich weniger Arbeit anbietet. Diese Effekte sind nicht sehr groß, das sollte man wissen. Also sie sind im statistischen Sinne signifikant, sie sind spürbar und sie hängen natürlich sehr stark davon ab, wie groß tatsächlich die Einkommensveränderungen wären. In der Vergangenheit, also das bezieht sich auf die große Kindergeldreform in den 1990er-Jahren, es ist nicht mehr die Welt von heute, insofern weiß man nicht, ob man die Ergebnisse übertragen kann.

Aber teilweise haben wir auch Kindergrundsicherungskonzepte, die eben deutlich höhere Einkommenszuwächse bedeuten würden. Man muss sehr genau hinschauen, ob sich diese Effekte wieder zeigen werden. Insbesondere, weil sie sich noch bei einer anderen Gruppe zeigen, in den 90ern, ja, wenn es Kindergelderhöhungen waren, dann hatten wir eben die Verrechnung mit den Grundsicherungsansprüchen, damals noch die Sozialhilfe. Heute würde das Amt aufsetzen, die Kindergrundsicherung setzt auf, schon bei denjenigen, die gar kein Erwerbseinkommen erzielen. Ob da diese Effekte genauso sind, wissen wir nicht. Also man muss sehr genau hinschauen.

Das spricht dafür, sich zumindest langsam an einen Betrag heranzutasten. Das ist so ein bisschen so, wie beim Mindestlohn auch. Da fangen wir nicht vielleicht mit zwölf Euro an, sondern wir tasten uns langsam an ein Niveau heran, beobachten zu können, wie sich diese Effekte auswirken. Ex ante, das muss man ehrlicherweise sagen, wissen wir das nicht. Der Verweis auf die Vergangenheit ist da immer schlecht. Wir können das zwar simulieren, das tun wir Ökonomen auch. Es gibt viele Simulationsrechnungen zu den Wirkungen einer Kindergrundsicherung, aber auch die kann sich letztlich nur auf die Verhaltensänderungen, die wir in der Vergangenheit beobachten, stützen. Wenn so ein System tatsächlich zu fundamentalen Verhaltensänderungen führt, das soll es ja vielleicht auch, weil eben wir eine radikalere Form machen, dann ist es ex ante halt sehr schwer. Das spricht einfach nur dafür, dass man vorsichtig vorgehen muss und sie von dieser Seite her an die richtige Höhe annähern muss. Letzte Bemerkung. Natürlich ist die richtige Höhe nicht nur abgeleitet aus der Frage, ob da negative Arbeits-Angebots-Effekte entstehen, sondern die leitet sich ab aus dem Bedarf der Kinder. Nur wie hoch der Bedarf der Kinder tatsächlich ist, darüber gibt es ja, das sehen wir ja in den verschiedenen Vorschlägen, dann doch sehr unterschiedliche Ableitungswege und dementsprechend gibt es auch möglicherweise unterschiedliche Dinge, wie man da langsam hinkommt. Danke.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Noch eine kurze Frage, Herr Beermann?



Abg. **Maik Beermann** (CDU/CSU): Ja, auch noch einmal an Herrn Prof. Dr. Bonin. Und zwar, gibt es aus Ihrer Sicht derzeit ein Modell oder Überlegungen, welche vom Kosten-Nutzen-Aufwand her besser geeignet sind, als die aktuellen familienpolitischen Leistungen?

Die **Vorsitzende**: Herr Professor Bonin bitte.

**Prof. Dr. Holger Bonin** (IZA - Institute of Labor Economics): Das ist schwer zu sagen, weil ja alle Modelle der Kindergrundsicherung, über die wir jetzt reden, nicht ein komplettes System ersetzen und alle anderen familienpolitischen Leistungen verzichtbar machen. Das muss einem auch klar sein. Wir reden eigentlich über Vorschläge, die jetzt auch in den Anträgen sind, wo es um das Kindergeld, den Kinderzuschlag, das Bildungs- und Teilhabepaket und die Grundsicherung in Teilen geht. Da sind aber noch ganz viele andere familienpolitische Leistungen, die wir darüber hinaus auch noch haben. Deshalb ist die Frage der Gesamteffizienz nicht ganz klar zu beurteilen.

Zweite Frage, was heißt eigentlich Effizienz? Das können wir immer nur beziehen auf bestimmte Ziele. Das habe ich versucht, klar zu machen. Die Vorschläge, die jetzt auch in den Anträgen stehen, sind nicht Ziele, die besonders effizient sind, wenn es um das Ziel der Armutsvermeidung geht. Nur um das Ziel der Armutsvermeidung, weil da eben sehr viel in dem oberen Bereich der Einkommenshälfte gefordert wird, wo es nicht um die Armutsvermeidung geht. Frau Volland hat das auch gesagt. Sondern, das sind zwei Ziele. Wenn es mir darum geht, alle Familien besser zu stellen, dann sind natürlich diese breiten Modelle besser. Wenn Sie mich fragen, welches von den Kindergrundsicherungsmodellen im Vergleich der beiden, die wir jetzt in den Anträgen haben, bezogen auf die Armutsrisikovermeidung effizienter ist, schwierig zu sagen. Die sind wahrscheinlich ähnlich, aber das hängt sehr stark von der Abschmelzgrenze ab. Wir haben ja den DGB-Vorschlag durchgerechnet. Der ist in der Hinsicht noch ein bisschen effizienter, wäre meine Einschätzung, als das, was jetzt hier in den Anträgen steht, bezogen auf, weil es einfach sich noch stärker konzentriert auf den unteren Einkommensbereich. Dafür spricht einiges,

sich auf den unteren Einkommensbereich zu konzentrieren.

Die **Vorsitzende**: Das müssen wir dann später in der nächsten Runde klären. Danke schön. Wir kommen zur nächsten Fragerunde der Fraktion der AfD. Herr Huber bitte.

Abg. **Johannes Huber** (AfD): Ja, vielen Dank Frau Vorsitzende. Ich hätte zwei Vorbemerkungen. Daran schließen sich dann mindestens drei Fragen an.

Zu den Vorbemerkungen nur soweit, dass aus unserer Sicht, diese Grundsicherung, die in den verschiedenen Modellen vorgeschlagen wird, verhältnismäßig mehr diejenigen Menschen belohnt, die eben nicht arbeiten und finanzieren müssen, als die Steuerzahler, Leistungsträger der Gesellschaft. Das führt aus unserer Sicht zu einem Abschmelzen der Mittelschicht und zu einem vermehrten Druck eben auf diese Bevölkerungsanteile.

Die zweite Vorbemerkung, natürlich ist es so, vor allem in Deutschland, das wissen wir, dass Kinder abhängig von den Eltern sind, vor allem auch, wenn Kinder arm sind, dann sind sie es, weil die Eltern oftmals arm sind. Auf der anderen Seite bekommen Kinder staatliche Unterstützung nicht auf ein eigenes Girokonto aktuell, sondern den Eltern wird das überwiesen. Deswegen müssen wir eigentlich nicht von einer Kindergrundsicherung sprechen, sondern eher von einer Erwachsenen-grundsicherung. Zumindest über eine Erhöhung der Sozialleistungen für die Eltern. Darum geht es aus unserer Sicht.

Diesen zwei Vorbemerkungen schließen sich jetzt die Fragen an. Das war jetzt nicht abgesprochen, aber ich würde auch mit Ihnen, Frau Dr. Vorholz, beginnen. Auch aufgrund des Punktes in Ihrer Stellungnahme in der Funktion des Deutschen Landkreistages, dass die Kinder nicht aus dem familiären Zusammenhang herausgerissen werden sollen oder aus den Haushaltskonstellationen. Da hätte ich nochmal konkret nachgefragt, welche negativen Folgen Sie ganz konkret befürchten, wenn diese Kindergrundsicherungen jetzt angenommen





würden. Haben Sie da vielleicht beispielhaft ein Bild im Kopf?

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Frau Dr. Vorholz bitte.

**Dr. Irene Vorholz** (Deutscher Landkreistag/Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände): Ob es jetzt konkret negative Folgen für die Kinder gibt, das kann ich so abstrakt gar nicht bewerten. Die Frage ist, ob es sinnvoll ist. Wir haben den Sinn verneint. Also je nachdem, wie alt das Kind ist. Wenn es ein Jugendlicher ist, dann kann man natürlich sagen, der kann sein Geld ab einem gewissen Alter auch selbst verwalten, aber gerade bei Kindern bis zu 14 Jahren werden es in der Regel die Eltern sein, die das Geld, das aber für das Kind zur Verfügung steht, zur Verfügung stehen soll, entsprechend verwalten. Das heißt, es macht insofern nicht den großen Sinn, das Kind isoliert zu betrachten, weil es im familiären Kontext lebt und weil auch die Bewirtschaftung der Mittel für das Kind im familiären Kontext weiter erfolgen soll. Insofern stellen wir Vorzug und Nachteile sowie Aufwand und Nutzen einander gegenüber und sagen, das ist jetzt nicht ein Vorzug oder ein Nutzen, den wir gegenüber dem bestehenden System haben, weil es im bestehenden System auch so ist.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Herr Huber bitte.

Abg. **Johannes Huber** (AfD): Ja, vielen Dank. Die zweite Frage richtet sich dann an Frau Volland. Ich denke nämlich, über das Ziel sind sich auch fraktionsübergreifend viele Abgeordnete im Klaren, dass natürlich arbeitende Eltern mit Kindern nicht in die verdeckte Armut rutschen sollten. Ich glaube, da sind wir alle mehr oder weniger auf einer Linie. Die Frage ist nur, und deswegen streiten wir auch über den richtigen Weg, Kindergrundsicherung auf der einen Seite. Ich würde gern eine Alternative anbieten und Ihnen auch dazu die Frage stellen, ob vielleicht der richtige Weg nicht darin liegt oder liegen könnte, dass eben gezielte Entlastungen berufsfähiger Eltern bei Steuern und Abgaben vorzunehmen seien. Wenn nämlich Kinder sich vermindern eben auf die Beitragslast berufsfähiger Eltern auswirken, vor allem auch bei

den Sozialabgaben, ob das nicht vielleicht auch, natürlich gestaffelt dann je nach Kind, ein richtiger Weg sein könnte, um dieses Ziel zu erreichen.

Die **Vorsitzende**: Danke. Frau Volland, Ihre Frage, bitte.

**Christine Volland** (Arbeitsgemeinschaft der Familienverbände in Niedersachsen): Danke. Ja, Sie kennen vielleicht die Kampagne der Familienverbände „Wir jammern nicht, wir klagen“. Da wird ja genau auf diese Problematik abgehoben. Im Prinzip, theoretisch gesehen, stehen auch die niedersächsischen Familienverbände da dahinter. Wir haben nur im Grunde genommen die pragmatische Erkenntnis gewonnen, dass das anscheinend ein noch sehr viel komplexeres, komplizierteres Brett zu bohren wäre, als jetzt die Einführung einer, wie auch immer organisierten, Kindergrundsicherung.

Zu überlegen wäre es sicherlich, zumindest im Niedriglohnbereich da was zu tun. Ich meine, das wissen Sie alle, dass es nicht die Steuern sind, die die Familien so übermäßig belasten. Die sind ja nun in der jüngeren Vergangenheit eher runtergegangen. Aber die Sozialversicherungsabgaben, das ist das, was in den letzten Jahrzehnten sehr, sehr gewachsen ist. Das fragt eben überhaupt nicht danach, wie viele Familienmitglieder von so einem Einkommen leben. Das meinte ich unter anderem vorhin mit den strukturellen Ungerechtigkeiten für Familien. Ich habe aber bisher, wenn wir darüber diskutiert haben, tatsächlich immer nur so ablehnendes Kopfwiegen von Sozialpolitikern gehört. Von daher glaube ich ehrlich gesagt noch weniger, dass sich sowas realisieren lassen wird. Also vielleicht eingegrenzt im Niedriglohnbereich, wäre interessant, sich da mal ein Modell zu überlegen.

Die **Vorsitzende**: Danke schön. Herr Huber bitte, Ihre nächste Frage.

Abg. **Johannes Huber** (AfD): Ja, schade. Aber genau deswegen wollte ich es ja ansprechen, weil Sie ja die horizontalen Ungleichheiten nochmal angesprochen haben. Die dritte Frage wäre an Sie,



Herr Prof. Bonin. Weil Sie vorhin erwähnt haben, dass die Kindergrundsicherung nach Ihrem Fazit teuer wäre, ohne gleichzeitig die Armut zu reduzieren. Da hätte ich gerne gefragt, weil Sie gesagt haben, das Geld könnten wir uns sparen und lieber in die Infrastruktur einsetzen. Wo genau würden Sie das Geld, das übrig bleibt, denn einsetzen?

Die **Vorsitzende**: Danke schön. Herr Professor Bonin. Immer den Blick oben auf die Uhr bitte.

**Prof. Dr. Holger Bonin** (IZA - Institute of Labor Economics): Da haben Sie mich ein bisschen verkürzt verstanden. Ich habe das nur bezogen auf die Frage, was wir mit dem Steuerfreibetrag im oberen Bereich machen. Im unteren Bereich ist das ein relativ effizientes Instrument, um die Armut zu bekämpfen. Also wenn wir aber mal grob überschlagen, wir haben es nicht genau durchgerechnet, den Linken-Vorschlag, den verorte ich ungefähr bei 40 Milliarden. Die gesamte Armuts-lücke, die wir haben in Deutschland, also so viel müsste ich in die Hand nehmen, damit alle armutsgefährdeten Familien auf die Armutsrisikoschwelle kämen, sind ungefähr 26 Milliarden. Von den 40 Milliarden gehen aber ungefähr 20 Milliarden an den oberen Einkommensteil, der gar nicht armutsgefährdet ist. Und über die 20 Milliarden rede ich. Naja, das sind die üblichen Instrumente, gute Kinderbetreuung, gute Infrastruktur und zwar gerade auch da in den Bereichen, in den Regionen, in den lokalen Gebieten, wo eben arme Familien besonders betroffen sind. Das Geld ist da wahrscheinlich besser investiert als eben in einem Bereich, wo Herr Schneider vielleicht sagen würde, im oberen Bereich eben, wo wir vielleicht gar nicht noch zusätzlich fördern müssen, weil die Familien schon leistungsfähig sind.

Die **Vorsitzende**: Danke schön. Kurze Frage noch?

Abg. **Johannes Huber** (AfD): Ich habe keine weiteren Fragen. Danke.

Die **Vorsitzende**: Danke. Geschenkte Zeit. Wir kommen zur Fragerunde der SPD-Fraktion und

Herr Schwartze hat das Wort. Bitte.

Abg. **Stefan Schwartze** (SPD): Mein Dank geht in der Runde auch erstmal an die Expertinnen und Experten und ich finde es gut, dass wir das Thema in aller Breite heute auf der Tagesordnung haben, weil wir beklagen seit Ewigkeiten dieses Drei-Säulen-System der Kinderförderung von Steuerfreibetrag, Kindergeld und dann den Sozialleistungen und der Anrechnung des Kindergeldes dort. Wir haben selbst ja auch ein Konzept vorgelegt, das zum einen eine Geldleistung vorsieht, zum anderen aber auch die kostenlose Infrastruktur. So viel als Vorbemerkung erstmal von meiner Seite.

Ich habe jetzt als erstes eine Frage an den Herrn Nöhring. Eine eigenständige Kindergrundsicherung soll die verschiedenen Familienleistungen zusammenführen. Eine der Schwierigkeiten in diesem bestehenden System sind die unterschiedlichen Berechnungen des Existenzminimums und der Bedarfe, beispielsweise im Steuer- und im Sozialrecht. Vielleicht können Sie nochmal erläutern, welche Berechnungsgrundlagen nach Ihrer Ansicht am zielführendsten sind und wie sollte eine solche Neuberechnung aussehen?

Die **Vorsitzende**: Danke schön. Herr Nöhring bitte.

**Alexander Nöhring** (Zukunftsforum Familie e. V.): Herzlichen Dank für die Frage. Wir sind damit im Kern bei der Frage der Regelbedarfsermittlung, würde ich sagen, denn die Ermittlung der Regelbedarfe, wie sie derzeit vorgelegt wird oder vorgelegt wurde, auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, definiert ja die Regelbedarfe. Daraus wird das Existenzminimum abgeleitet, welches Auswirkungen hat, über das Sozialrecht hinaus, auf Steuerrecht und das Unterhaltsrecht im Mindestunterhalt.

Und hier kritisieren wir eine ganze Menge, würden aber aus unserer Perspektive das grundsätzliche Verfahren, nämlich ein statistisches Ermittlungsverfahren, durchaus begrüßen und unterstützen. Das muss sicherlich nachqualifiziert werden in vielerlei Hinsicht. Also zum Beispiel werden in



diesen statistischen Verfahren, wenn ich an Familien denke, elterliche Begleitkosten nicht ausreichend erfasst. Also wenn ich als Vater meine Tochter in den Zoo begleiten will, dann wird vielleicht im Bereich der Freizeit, wird ein minimaler Anteil der Eintrittskosten für den Zoo der Tochter in diesem statistischen Verfahren erfasst. Aber die Kosten, die ich als Vater habe, der ich ja auch einen Eintritt zahlen muss, die sind da nicht mit drin. Das heißt, dieser Regelsatz, so wie er sich darstellt, ist zu klein. Wir würden aber nicht sagen, dass das grundsätzlich auf einer Schwäche eines statistischen Verfahrens beruht. In bestimmten Einkommensgruppen wird sich angeschaut, was die Leute ausgeben, um daraus den Bedarf zu ermitteln. Also sozusagen das, was sie brauchen. Das nimmt ja durchaus unsere Forderung oder unsere Ansicht, dass jeder Expertin und Experte in eigener Sache ist, durchaus ernst. Das heißt, ich frage, ich schaue selber, was die Leute ausgeben und sage, das ist offensichtlich das, was wir brauchen. Aber, wie gesagt, es müsste nochmal nachqualifiziert werden, vor allen Dingen, was den Familienbedarf betrifft. Nachdem statistisch ermittelt wird, wie hoch der Bedarf ist, wird seitens des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales nochmal eine ganze Menge rausgestrichen, als sogenannt nicht-regelbedarfs-relevant. Das sind Kürzungen, die sich bis zu 160 Euro pro Monat für den Regelbedarf auswirken. Da würden wir sagen, hier muss man deutlich vorsichtiger sein, wenn nicht sogar den größten Teil der Kürzungen unterlassen, wenn sie nicht systemimmanent geboten sind. Dann wären wir schon bei einem anderen Existenzminimum und bei einem anderen Regelsatz.

Die **Vorsitzende**: Danke schön. Die nächste Frage, Herr Schwartzte bitte.

Abg. **Stefan Schwartzte** (SPD): Die würde ich jetzt an Frau Rührich geben.

Die **Vorsitzende**: Frau Rührich dann.

Abg. **Susann Rührich** (SPD): Ja, vielen Dank. Ich hätte auch eine Frage an Herrn Nöhring. Und zwar geht es vor allem darum, dass in dem Antrag von den Linken vor allem angedeutet ist, aber nicht als

Bestandteil gedacht, die Zugänge zur Infrastruktur. An welche Infrastruktur ist da aus Ihrer Sicht zu denken und wie ist die im Umfang der Qualität abzusichern und barriere- und stigmatisierungsfrei für alle Kinder zu ermöglichen? Weil das ist ja, denke ich, jetzt gerade eine ziemliche Schwierigkeit, dass Zugänge so sind, dass sie eben nicht stigmatisierungsfrei und überall da sind, sind aber ein wesentlicher Bestandteil für ein gutes Aufwachsen.

Die **Vorsitzende**: Danke schön. Mit Blick auf die Uhr, Herr Nöhring bitte.

**Alexander Nöhring** (Zukunftsforum Familie e. V.): Vielen Dank auch für die Frage zur Infrastruktur. Also wir denken zunächst an die qualitätsvolle Kindertagesbetreuung, an die Ganztagsbetreuung im Hort, an die gute Schule, die auch armutssensibel unterwegs ist und die Erfahrungen auch von armutsbetroffenen und gefährdeten Kindern und Jugendlichen nicht ausgrenzt. Wir denken an die, ja, positiv gesprochen, parteiische Kinder- und Jugendarbeit, die offene Kinder- und Jugendarbeit, die Jugendhilfe, es ist schon genannt worden, aber auch offenere Formate wie zum Beispiel Familienbildung nach § 16 SGB VIII und weiteres.

Das ist sicherlich die Infrastruktur, die muss ausgebaut werden, da muss weiter dran gearbeitet werden und sie sollte barrierearm sein, also aus unserer Sicht auch kostenfrei zugänglich als Teil des Bildungscurriculums. Und eben, wie gesagt, parteiisch im Sinne von Kindern und Jugendlichen. Was wir aber auch sagen würden, Infrastruktur kommt da an die Grenzen, wo es um die Sicherstellung des Existenzminimums geht. Dort, also zum Beispiel hier in Berlin, in einer Großstadt, ist viel vorhanden. Es besteht viel Auswahl und sehr viel ist sehr zugänglich. Wenn ich auf dem Land wohne und ich kann zum Teil nur sehr schwer bestimmte Infrastrukturangebote oder den Sportverein erreichen und das ist aber Teil des Existenzminimums über das Bildungs- und Teilhabepaket im Moment, dann müssen wir sagen, dann bleibt dort ein Existenzminimum eines Kindes oder eines Jugendlichen unterdeckt. Hier sagen wir, hier müssen wir ein Stück weit, um auch



Freiheit sozusagen und alle Lebensverhältnisse in Deutschland abbilden zu können, müssen wir das auch ein Stück weit in Geld innerhalb eines Existenzminimums oder einer Kindergrundsicherung ausdrücken und dann beides miteinander gut diskutieren.

Die **Vorsitzende**: Danke schön. 23 Sekunden haben wir gespart. Wir haben dann noch eine Runde, genau. Wir kommen zur Fragrunde der FDP-Fraktion und Herr Aggelidis bitte.

Abg. **Grigorios Aggelidis** (FDP): Herzlichen Dank Frau Vorsitzende. Auch von meiner Seite herzlichen Dank an die Expertinnen und Experten. Ich möchte auch ganz kurz eine Vorbemerkung machen. Also wenn ich das richtig verstanden habe, dann sind wir uns ja in dem Punkt einig, dass, wenn ich mir die Debatte der letzten Jahre angucke, es bei Kinderarmut vor allem um das Thema der Perspektiven, der Lebensperspektiven der Kinder, die sich aus der Situation, aus dem Bereich Chancen, Bildung und Teilhabe ergeben, geht. Und dass, wenn wir über die Bekämpfung der Kinderarmut sprechen, wir einerseits wissen, dass das Ganze digital niedrigschwellig automatisiert sein muss, damit das Geld auch die Menschen erreicht. Dafür brauchen wir, denke ich, wirkungsvolle Instrumente und wir brauchen auch eine Lösung, die besonders schnell und realistisch umsetzbar ist. Denn wenn wir zehn Jahre noch diskutieren, haben wir wieder zehn Jahre versäumt.

Vor diesem Hintergrund möchte ich Frau Volland fragen, Sie haben ja durchaus auch geschrieben, Geld allein macht noch keine Chancen. Das finde ich auch. Deswegen stellt sich aus meiner Sicht die Frage, wenn wir über Infrastruktur, über Bildung und Teilhabe sprechen, welche Prioritäten ergeben sich für Sie, um Kinder zu fördern und die Chancen und Perspektiven für Kinder zu verbessern. Was ist da aus Ihrer Sicht prioritär am meisten zu machen? Erste Frage.

Die **Vorsitzende**: Danke schön. Frau Volland bitte.

**Christine Volland** (Arbeitsgemeinschaft der Familienverbände in Niedersachsen): Finde ich so pauschal auch ein bisschen schwierig zu beantworten, weil die Lebensverhältnisse ja in Deutschland nun durchaus nicht überall gleich sind. Herr Nöhning hat das eben zum Teil schon thematisiert. Ich habe gerade zum Beispiel überlegt, dass es wahrscheinlich auch noch nicht in allen Bundesländern so ist, dass es keine Kitagebühren mehr gibt. Das ist zum Beispiel aus Familiensicht ein ganz wesentlicher Belastungsfaktor. Gut, für die Familien, die wirklich am ganz unteren Ende sind, die haben meistens einen Freiplatz, aber ich würde mal so sagen, so diese ersten Einkommensverbesserungen sozusagen, zack, dann gehen die Kitagebühren hoch und es ist wieder weg. Das weiß ich aus eigener Erfahrung. Generell finde ich, da muss ich ein bisschen wiederholen, was Herr Nöhning eben gesagt hat. Ich finde es ganz wichtig, dass die Angebote zugänglich sind und eben nicht nur für Kinder und Jugendliche, die in städtischen Ballungsgebieten, -räumen, leben, sondern auch für Menschen, die in der Fläche wohnen, in den kleineren Gemeinden. Das ist im Grunde genommen die Mehrheit der Deutschen, also wahrscheinlich auch die Mehrheit der Kinder und Jugendlichen. Das habe ich in meiner Stellungnahme ja auch geschrieben. Da gibt es häufig, wenn überhaupt, eine Freiwillige Feuerwehr und einen Fußballverein und wenn ein Kind/ein Jugendlicher andere Interessen hat, dann muss der weite Wege auf sich nehmen, die kosten Geld. In der einen Kommune gibt es vielleicht ein Sozialticket, in der anderen nicht. Ich denke, da haben wir eine große Differenziertheit. Da würde ich wirklich empfehlen, dass es einen gut austarierten Mix aus materieller Leistung über ein anders umgesetztes BuT geben sollte und eben tatsächlich auch niedrigschwellige und im günstigen Fall eben auch kostenfreie Infrastruktur. Ja, soweit erstmal. Danke.

Die **Vorsitzende**: Danke schön. Herr Aggelidis bitte.

Abg. **Grigorios Aggelidis** (FDP): Herzlichen Dank. Perfekte Überleitung zu der Frage an Frau Dr. Vorholz. Das Thema, Sie haben angesprochen, es sollte natürlich den Kindern oder den Familien und den Kindern, einfach zugänglich sein. Vor allem aber sollte auch all das, was auf kommunaler





Ebene oder auf Landesebene passiert, ja auch mit einbezogen werden in der Überlegung. Ist da aus Ihrer Sicht ein System, wo man über Leistungszugänge, ich nenne das jetzt mal so, die aufeinander abgestimmt sind, wo die Eltern wissen und die Kinder wissen vor allem auch, jawohl, das bekomme ich gerade für den Bereich Bildung und Teilhabe vom Bund, das macht die Kommune dazu, also wenn ich jetzt an Mobilität denke und an ähnliches, das macht das Land, wäre ein solch kombiniertes, ineinandergreifendes Leistungsportal, ich nenne das jetzt mal so, aus Ihrer Sicht der richtige Weg und wie würden Sie das begründen? Danke.

Die **Vorsitzende**: Danke schön. Frau Dr. Vorholz bitte.

**Dr. Irene Vorholz** (Deutscher Landkreistag/Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände): Wir konzentrieren uns bei der Kindergrundsicherung in der Diskussion oftmals auf die bedürftigen Kinder, weil sich dort in der Regelung einer Kindergrundsicherung die größten Schnittstellen und die größten Baustellen zeigen. Dort haben wir ja bestehende Leistungssysteme. Aber Sie haben völlig Recht, es geht ja um eine Leistung für alle Kinder. Für alle Kinder und Jugendlichen und da ist natürlich, wenn man das so sehen mag, die „Schwäche“, in Anführungszeichen, der Kindergrundsicherung, dass sie eine rein materielle Leistung ist. Also sie ist eine reine Geldleistung, die es aber ermöglichen soll, den Lebensunterhalt zu sichern und damit auch soziale und kulturelle Teilhabe zu sichern.

Kommunal ist es uns immer von ganz besonderer Bedeutung, Infrastruktur vorzuhalten, vorhalten zu können, geht eben nicht immer. Nicht nur finanziell, sondern auch rein räumlich in dünn besiedelten Gegenden mit weiten Entfernungen ist es einfach nicht so leicht wie in Verdichtungsräumen, Infrastruktur vorzuhalten. Aber es ist unser größtes Anliegen zu sagen, wir haben eine Infrastruktur, die Angebote gleich welcher Art - Unterstützungen, Betreuungen, Leistungen – vorhalten, für alle Kinder und Jugendlichen, die ihrer bedürfen oder die davon auch Gebrauch machen. Also sie sollen selbst Gebrauch machen. Das ist so ein

bisschen meine Kritik an diesen Vorwürfen zum Bildungspaket. Wenn davon kein Gebrauch gemacht wird, dann ist das aber eine Entscheidung der entsprechenden Familie.

Oftmals gibt es die Angebote nicht. Also wenn es auch für andere Kinder kein gemeinschaftliches Mittagessen gibt, dann gibt es auch für bedürftige Kinder in diesem Sinne kein gemeinschaftliches Mittagessen.

Wichtig ist aber das, was Sie mit Leistungsportal bezeichnen, wenn ich jetzt Ihr Kindergeld oder Ihr Konzept richtig verstehe, Sie nennen es Kinderchancenportal. Das ist natürlich eine logistische Herausforderung hoch zehn. Gerade mit dem Anspruch, es digital zu ermöglichen, aber es zu speisen aus verschiedenen föderalen Ebenen und auch verschiedenen Finanzierungsquellen. Das ist der Idealfall. Das kann ich leichter lösen, wenn ich es selbst in der Hand habe, wie zum Beispiel ein Stadtstaat. Der macht das ja alles selbst. Das ist in einem Flächenland deutlich schwieriger zu organisieren, wäre aber mit Blick auf das Digitale-Familienleistungen-Gesetz oder mit Blick auf das Onlinezugangsgesetz eigentlich das, worauf wir irgendwann hoffentlich hinaus können.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Wir kommen zur nächsten Fragerunde. Die Fraktion DIE LINKE. und Herr Müller bitte.

Abg. **Norbert Müller** (Potsdam) (DIE LINKE.): Vielen Dank Frau Vorsitzende, vielen Dank auch an die Sachverständigen für die schriftlichen Stellungnahmen und für die Eingangsstatements und natürlich dafür, dass Sie gekommen sind und sich der beiden Anträge von Grünen und uns angenommen haben.

Ich will nur einen Satz vorweg schicken, weil auch der Kollege Beermann das gemacht hat, was die Unionsfraktion seit vielen Jahren hier macht. Darauf verweisen, was man alles Kluges und Gutes gegen Kinderarmut tue. Nur, dass das offenbar sozusagen ziellos und wirkungslos ist, wenn selbst nach einer Forsa-Umfrage aus dem Monat September, also ganz aktuell, 62 Prozent der



CDU/CSU-Wähler sagen, sie gehen davon aus, Kinderarmut hätte dieses Jahr stark zugenommen oder überhaupt zugenommen und nur ein sehr kleiner Teil ihrer eigenen Wähler sagen, sie gehen davon aus, sie hätte nicht zugenommen. Also das ist dann schon bemerkenswert.

So, meine erste Frage geht an Herrn Dr. Schneider. Ich würde gern nochmal darauf rekurrieren, auf die Frage, Höhe Kindergeld gekoppelt oder sozusagen aufgehoben mit dem Kinderfreibetrag, ob das sinnvoll ist oder nicht. Vielleicht nochmal eine Position von Ihnen dazu, weil das ja ähnlich bei unserem Antrag wie auch bei den Grünen, da heißt es dann „Garantiefreibetrag“, auftaucht. Ich würde da noch eine zweite Frage ran hängen an Herrn Dr. Schneider, warum Sie meinen, dass die Leistungen aus dem BuT und der Kinderzuschlag, Sie haben ja gesagt, wörtlich „gefloppt“ seien. Also warum die floppen würden. Und bitte um kurze Beantwortung, dann hätten wir noch eine Frage.

Die **Vorsitzende**: Danke schön. Herr Dr. Schneider bitte.

**Dr. Ulrich Schneider** (Der Paritätische Gesamtverband): Die erste Frage lässt sich sehr leicht mit Blick auf die einschlägigen Urteile des Bundesverfassungsgerichtes beantworten. Es kann das Existenzminimum für Kinder nicht besteuert werden. Das heißt im Klartext, hat das Bundesverfassungsgericht aber offengelassen, ob man es über Steuerrecht regelt oder ob man eine Zuwendung ausspricht. Beides ist möglich. Richtig ist, was wir vorhin gehört haben, wenn man den Spitzensteuersatz hochsetzt, dann kommen auch wieder andere Beträge raus. Kommt man nicht drum rum, aber damit muss man leben. Das muss man nur wissen.

Entscheidend wird die Frage sein, wie der Abschmelzprozess ist. Das heißt, je nachdem, was man sich leisten kann, das ist es ja auch. Wie viel Geld kann ich einsetzen für eine Kindergrundsicherung? Wird man die Kurve flacher oder nicht so flach ausgestalten lassen zwischen Minimal- und Maximalbetrag? Das heißt, je mehr ich mir

leisten kann, umso mehr kann man auch die Mittelschicht weiter fördern und oben macht man irgendwie ganz schnell Schluss. Dann hat man einen ganz anderen Kurvenverlauf, als wenn man linear rangeht. Aber man kommt nicht drum rum. Man muss sicherlich auch das Existenzminimum dann in Form einer Zuwendung freihalten.

Das andere, was das Bildungs- und Teilhabepaket betrifft, das setzt ja an dieser rhetorischen Frage von Herrn Beermann an, warum wir nie sagen würden, was wir besser machen würden. Wir haben vor acht Jahren ein eigenes Konzept vorgelegt, mehrfach in Diskussionen eingebracht, auch mit vielen Politikern diskutiert. Das Bildungs- und Teilhabepaket ist aus unserer Sicht deshalb gefloppt, weil erstens die Beträge zu gering sind. Für einen 15 Euro-Gutschein kann ich nicht, wie Frau von der Leyen das sagte, Klavierunterricht nehmen und was weiß ich alles. Die Eltern haben schlicht nicht den Restbetrag, um drauf zahlen zu können.

Das zweite aber, warum es aus unserer Sicht gefloppt ist, weil es falsch aufgesetzt ist. Das ist eine typische „Kommstruktur“. Eine Leistung ist abzuholen, und wir wissen aus der Jugendhilfe, das funktioniert gerade bei den Kindern, um die es da geht, in der Regel nicht in den Familien. Das ist so. Das heißt, wir müssen zu einer „Gehstruktur“ hingelangen. Dazu haben wir lange schon vorgeschlagen, also wir haben durchaus gesagt, wie es geht, einen Rechtsanspruch einzubeziehen ins Jugendhilferecht, wo auf die Leistungen im jetzigen § 11 ein Rechtsanspruch da sein muss. Dann kommt auch, das haben wir gelernt bei Kindergärten, Kinder und Krippen, Infrastruktur nach. Das muss nicht gebührenfrei sein, aber für die armen Familien gebührenfrei. Wir haben gesagt, dass man dieses Erreichen der Hartz IV-Beziehenden zwingend in die Jugendhilfeplanung mit reinnehmen muss und dass man mit Trägern dazu auch dann Vereinbarungen zu schließen hat, Leistungsvereinbarungen. Mit so einem Paket, sind wir der Überzeugung, könnte ein Bildungs- und Teilhabepaket funktionieren, aber nicht, wie es jetzt ausgestaltet ist. Da halte ich es für ausgeschlossen.



Die **Vorsitzende**: Danke schön. Nächste Frage, Herr Müller? Frau Achelwilm?

Abg. **Doris Achelwilm** (DIE LINKE.): Genau, ganz kurze Zwischenbemerkung, weil das ein paar Mal anklang. Eine Kindergrundsicherung, die vermutlich irgendwann absehbar kommen wird, weil der Druck einfach über Jahre so groß und so erfolgreich ist, darf natürlich nie dazu führen, Infrastrukturen für Familien und Kinder zurückzufahren und steht auch nicht gegen die Forderung, dass Löhne für Erwachsene höher sein müssen und auch Hartz IV als solches ja nicht auskömmlich gestaltet ist. Es ist nochmal eine eigene Logik, vor dem Hintergrund, dass es primäre Aufgabe von uns hier auch sein muss, Chancengleichheit für alle Kinder zu gewähren. Wir merken aktuell angesichts der akuten Krise gerade auch, dass Kinderarmut unter den Voraussetzungen, wie wir sie gerade haben, auch wieder ansteigt und da müssen wir uns einfach Modelle einfallen lassen, die nicht einfach da sind und aber dann doch bedeuten, dass nicht allen Familien und Kindern diese Leistungen zufallen. Was nicht daran liegt, die sollen es doch einfach beantragen, sondern es gibt da verschiedene Barrieren und Hürden und die müssen wir hier eben auch zur Kenntnis nehmen, statt einfach zu sagen „Ja, das gibt es doch alles, warum beantragen die Leute das nicht?“

Mich würde nochmal interessieren, auch von Herrn Schneider nochmal eine dezidierte Antwort darauf, welche Personengruppen aktuell durch die laufenden Systeme benachteiligt sind und durch die Kindergrundsicherung eine Erleichterung erfahren würden. Ich denke da insbesondere auch an Alleinerziehende zum Beispiel, Geringverdienende ja ohnehin. Die Zeit ist abgelaufen.

Die **Vorsitzende**: Herr Dr. Schneider, Sie haben die Herausforderung.

**Dr. Ulrich Schneider** (Der Paritätische Gesamtverband): Das ist ganz einfach, es würden alle die entlastet werden, bei denen die Eltern aus eigener Kraft sich ernähren können, unabhängig von Sozialleistungen, bei denen es aber nicht reicht wegen der Kinder. Ganz schlicht. Das ist der Kernge-

danke der Kindergrundsicherung, keiner soll wegen seiner Kinder Hartz IV beantragen müssen. Das würden beide Konzepte erfüllen.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Damit sind wir bei der nächsten Fragerunde von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Frau Baerbock bitte.

Abg. **Annalena Baerbock** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ja, schönen guten Tag auch von meiner Seite und von uns Grünen, herzlichen Dank, dass Sie sich in so schwierigen Zeiten die Zeit genommen haben, hierherzukommen. Auch eine kurze Vorabbemerkung von meiner Seite, weil das hier ja mehrfach aufkam. Für uns ist der Abschmelzmechanismus essentiell, damit man das Ganze überhaupt finanziell stemmen kann. Aber, es ist halt das, was das Bundesverfassungsgericht vorgibt. Das hatte Herr Schneider schon angesprochen. Warum werden weiterhin Familien mit hohem Einkommen mit gefördert? Ja, weil das Bundesverfassungsgericht das so vorschreibt. Das heißt, wenn wir überhaupt dafür sorgen wollen, dass die Mittelschicht und die untere Mittelschicht in Zukunft nicht schlechter gestellt werden als Spitzenverdiener, dann müssen wir an das jetzige System ran und wir können oben halt nicht auf null wegekürzen, deswegen muss es weiterhin auch eine Familienförderung im oberen Bereich geben, nur die Alternative zu sagen, wir lassen es so und das wäre eine kurze Frage an Frau Vorholz.

Sie hatten gesagt: „Naja, es ist ja schon sozial gestaffelt.“ Jetzt ist es ja aber nach oben sozial gestaffelt. Also ein Kinderfreibetrag ist besser, als wenn ich Kindergeld oder Kinderzuschlag bei Familien bekomme, die im unteren Einkommensbereich sind. Also, wie würden Sie regeln, dass nicht Leute mit Spitzeneinkommen bessergestellt sind als Mittelschichtsfamilien?

Meine zweite Frage geht an Martin Hagen, weil wir ja viel über die Nichterreichbarkeit von den bisherigen Leistungen gehört haben, die kommen ja derzeit nicht an. Deswegen sieht unser Vorschlag und auch bei den Linken ja mit vor, automatische Auszahlungen. Sie haben jetzt den ersten Schritt, in Bremen sind Sie gegangen, auch



mit Blick auf die Digitalisierung von Familienleistungen beim Bundesgesetzgeber. Würden Sie sagen, das reicht aus an Digitalisierung? Würde das auch ausreichen mit Blick auf das BuT? Weil vorhin fiel der schöne Satz, ein schwieriges Formular einfach digital zu machen, hilft auch nicht weiter, dass man es ausfüllen kann. Oder würden Sie sagen, es braucht für das Digitalisierungsgesetz der Familienleistungen dann noch einen weiteren Schritt, um zu einer automatischen Auszahlung zu kommen?

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Frau Dr. Vorholz, die erste Frage ist an Sie gerichtet.

**Dr. Irene Vorholz** (Deutscher Landkreistag/Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände): Ja, Sie machen mit der Frage die ganze Komplexität deutlich, die ja gerade die Schwierigkeit der Diskussion verursacht. Ich meinte mit meinem Hinweis auf die Sozialstaffelung, jetzt untechnisch gesprochen, vor allen Dingen die Sozialleistungen und das Kindergeld. Ich hatte jetzt weniger den Kinderfreibetrag im Blick. Da stimme ich Ihnen zu, das was Sie dargestellt haben. Aber da würde ich sagen „Ja, das kann man, aber wenn man es denn will, auch im Steuerrecht entsprechend regeln, indem man das dort anders vornimmt“.

Mit Blick auf mein kommunales Klientel, das sind eben die Menschen, die am unteren Rande der Einkommensgruppen sind oder die entsprechend bedürftig sind, haben wir durch die Einkommensanrechnungen, durch die bedürftigkeitsabhängige Sozialleistung ja schon eine Sozialstaffelung in dem Sinne. Kindergeld ist auch gestaffelt nach der Zahl der Kinder, mittlerweile steigt es entsprechend mehr an. Deswegen war das mein Petitum, zu sagen, eigentlich haben wir das alles im bestehenden System schon, in der Jugendhilfe auch, also die Kinderbetreuung ist für untere Einkommensgruppen, für bedürftige Familien kostenfrei. Die Beiträge übernimmt das Jugendamt. Also das gibt es alles schon, sodass wir immer die Frage stellen, was ist denn der Mehrwert, den man erreichen würde, mit einer entsprechend neuen Leistung?

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Herr Dr. Hagen bitte.

**Dr. Martin Hagen** (Staatsrat beim Senator für Finanzen, Freie Hansestadt Bremen): Ja, vielen Dank für die Frage. Zunächst möchte ich vorher nochmal ganz unmissverständlich klarstellen, dass wir uns als Bremen, aber auch als alle anderen Bundesländer sehr freuen über das Digitale-Familienleistungen-Gesetz. Das ist sicherlich ein ganz großer Schritt nach vorne und deshalb mache ich ja auch ganz unverhohlen Werbung dafür, dass Sie das jetzt im Bundestag auch verabschieden.

Es ist aber tatsächlich erst der Anfang. Wir waren ja alle enttäuscht, dass der Kinderzuschlag nicht geht. Und wenn man sich nochmal vor Augen führt, dass wir immer predigen, wir wollen es einfach machen für die Bürgerinnen und Bürger, dann haben wir gelernt, das geht nicht nur mit gutem Willen. Das System ist so kompliziert, was hinter den verschiedenen Sozialleistungen steht, zwischen den steuerrechtlichen Rechnungen, wenn man sich Kindergeld und Kinderzuschlag anguckt, die sozusagen nur am Anfang gleich heißen, aber die dann völlig unterschiedlich berechnet werden. Wenn man noch in den Wohngeldunterhaltsvorschuss und andere reingeht, Sie sprachen Bildungs- und Teilhabepaket an, dort werden überall aus fachpolitischen guten Gründen unterschiedliche Einkommensbegriffe zugrunde gelegt, auf denen dann diese Leistung bemessen wird. Das führt nicht nur bei den Antragstellerinnen und Antragstellern zum Chaos, auch in den Behörden. Muss man deutlich sagen. Es ist eine riesige Belastung für kommunale Behörden, da werden Sie mir sicherlich zustimmen. Wenn man das angehen will, dann muss man tatsächlich auch die Leistung vereinheitlichen. Ich glaube, dass das, was ich gelernt habe als Ländervertreter in der Kommunikation mit den Bundesministerien, dort gibt es eben halt viele Ministerien, die für unterschiedliche Gesetze zuständig sind. Das ist sehr, sehr schwer da jetzt jeden einzelnen sich aufeinander zubewegen lassen. Deshalb sehe ich aus der reinen technokratischen Sicht im Ansatz einer Kindergrundsicherung, die in gewisser Weise ein Neuanfang ist, auch in dieser Hinsicht einen guten Start. Dass man dann nochmal die





Chance hat, sich zu überlegen, okay, welchen Einkommensbegriff legen wir denn jetzt gemeinsam zugrunde, welche Daten brauchen wir dafür und können wir uns sozusagen hier auf etwas Gemeinsames einigen. Denn die Unterschiede zwischen denen sind nie groß. Das gestehen auch alle Fachpolitikerinnen und Fachpolitiker immer zu.

Die **Vorsitzende**: Danke schön. 17 Sekunden.  
Danke schön für die Zeit.

Wir kommen zur nächsten Fragerunde der CDU/CSU-Fraktion und Frau Wiesmann hat das Wort.

Abg. **Bettina Margarethe Wiesmann** (CDU/CSU): Ja, vielen herzlichen Dank. Auch ich bedanke mich für die vielen Statements und auch die bisherige Diskussion. Ich würde auch sehr gerne eine kurze Vorabbemerkung noch machen, die sich nochmal auf das Thema Kitagebühren bezieht. Es ist nämlich auch mir ein Anliegen, nochmal richtig zu stellen, dass der Sachverhalt heute ist in Deutschland, dass Familien ohne und mit geringem Einkommen schon jetzt keine Gebühren zahlen und auch Länder gehalten sind, Familien nach der Höhe des Einkommens einen gestaffelten Beitrag für Kinderbetreuung abzuverlangen. Das haben wir ja als Bundesgesetzgeber so erst verabschiedet und es ist noch nicht so lange in Kraft, aber man sollte es zur Kenntnis nehmen. Damit ist diese Diskussion ehrlich gesagt auf dieser Basis zu führen.

So, zu meinen Fragen. Als erstes würde ich gerne Frau Dr. Vorholz, die schon mehrfach angesprochen wurde, auch noch eine Frage stellen. Einmal nur zur Einschätzung, was die Folgen der beiden hier mit den Anträgen vorgeschlagenen Modelle einer Kindergrundsicherung wären. Es gibt ja da schon viele zusätzliche Erleichterungen für Familien mit keinem oder nur geringem Einkommen, die eben auf Basis des Familieneinkommens gewährt werden. Zum Beispiel die Frage der Lehrmittelfreiheit. Unterschiedlich geregelt nach Ländern, aber überall zum Beispiel erlassen oder gewährt für Familien im SGB II-Bezug. Wie ist Ihre Einschätzung? Würden diese Erleichterungen mit Einführung einer Kindergrundsicherung dann

wegfallen müssen in der Logik, weil die Kinder ja aus der Bedarfsgemeinschaft herausgeholt würden?

Die **Vorsitzende**: Danke schön. Frau Dr. Vorholz, Sie haben heute die große Last zu tragen. Bitte schön.

**Dr. Irene Vorholz** (Deutscher Landkreistag/Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände): Das macht überhaupt nichts. Das ist ja für uns Kommunale ein elementar wichtiges Thema. Also wenn das passieren würde, hätte man natürlich mit Zitronen gehandelt. Die Erfahrung zeigt, wenn irgendwo etwas aufgestockt wird, was durch etwas anderes bislang abgedeckt wird, dann gehen diejenigen, die das bislang abdecken hin und prüfen, müssen wir das denn weiter aufrecht erhalten. Das ist ja immer der Automatismus, den wir haben. Ich gehe davon aus, dass man sich diese vielzähligen Leistungen, die eben Bezug nehmen auf einen der Bestandteile, sei es zum Beispiel den Einkommensbegriff, dann, wenn es dort eine so grundlegende Veränderung gibt, angucken wird. Also man muss es sicherlich schon rein handwerklich anpassen. Wenn der Begriff nicht mehr passt, muss man entsprechend nachziehen. Aber nochmal vom Ergebnis her, wäre das zwar zu befürchten, aber es wäre im Interesse der Kinder und Jugendlichen nicht das, was wir gerade bräuchten.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Frau Wiesmann, Ihre nächste Frage.

Abg. **Bettina Margarethe Wiesmann** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Noch einmal an Frau Dr. Vorholz, aber auch an Prof. Bonin, wenn möglich. Wir haben eben schon über bestehende Instrumente gesprochen und auch viel Kritik gehört, dass der Kinderzuschlag, den ich persönlich oder meine Fraktion insbesondere auch, für ein wirklich hervorragendes Instrument halten, noch nicht genügend zum Ziel gekommen sei. Es ist aber so, dass nach meiner Kenntnis, die Inanspruchnahme des Kinderzuschlags seit Inkrafttreten des Familienstärkungsgesetzes und besonders nochmal seit den Corona-Maßnahmen, sich enorm erhöht hat, verdreifacht hat, seit Januar dieses Jahres. Ist



meine Information, hat auch das Familienministerium bekannt gegeben.

Also erstens, können Sie es bestätigen? Ich hoffe, dass diese Zahlen stimmen.

Aber zweitens, welche Faktoren haben denn aus Ihrer Sicht dazu beigetragen?

Die **Vorsitzende**: Danke schön. Frau Dr. Vorholz bitte.

**Dr. Irene Vorholz** (Deutscher Landkreistag/Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände): Also der Kinderzuschlag erfasst ja die Personengruppe, die gerade oberhalb des SGB II-Niveaus ist. Das ist oftmals eine Personengruppe mit schwankenden Einkommensverhältnissen. Und eine der Baustellen, die wir in der Praxis immer wieder haben, ist, dass sich, je nachdem, wenn man mal mehr oder mal weniger verdient, dadurch die Voraussetzungen des Kinderzuschlags verändern, mal SGB II-Berechtigung eintritt, mal wiederum nicht. Dann wechselt man zwischen SGB II und Kinderzuschlag hin und her. Das ist eine der Schnittstellen, die wir auch beklagen. Die wir auch durchaus für bereinigungsfähig ansehen.

Im Bildungspaket ist es, glaube ich, wirklich nach wie vor ein Missverständnis, was das überhaupt erreichen soll. Also das Bildungspaket soll erreichen, dass bedürftige Kinder dieselben Möglichkeiten haben, wie alle anderen Kinder. Wenn es eine Infrastruktur, eine Leistung nicht gibt, wenn ein Verein in der Fläche nicht angeboten wird oder wenn vor allen Dingen der Verein gar keine Beiträge nimmt, viele Vereine haben ja für bedürftige Kinder schon auch sozial gestaffelt die Beiträge gestrichen. Dann fallen da natürlich keine Leistungen des Bildungspakets an. Das darf ich dann aber nicht beklagen, sondern ich muss es quasi als Erfolg der Infrastruktur ansehen, der es gelungen ist, dort das Kind zu erreichen bzw. wenn die Infrastruktur für alle Kinder nicht da ist, dann muss ich die Infrastruktur wieder in den Blick nehmen und erweitern.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Herr Professor Bonin bitte.

**Prof. Dr. Holger Bonin** (IZA - Institute of Labor Economics): Ja, also, der Kinderzuschlag, der ist im Prinzip was Ähnliches, wie eine Kindergrundsicherung in einem bestimmten Bereich, in so einer Abschmelzzone. So muss man das sehen und man könnte im Prinzip eine Kindergrundsicherung, die quasi vom heutigen, durchschnittlichen Bedarfsniveau ausgeht und dann irgendwann abschmilzt, jetzt Mindesteinkommen dann 700 Euro oder so etwas, im Prinzip integrieren. Solche Überlegungen gab es durchaus. Es hieß mal „Neues Kindergeld“, unter dem Stichwort ist das mal diskutiert worden. Das wäre so eine Möglichkeit.

Warum das gestiegen ist, also die Einkommensschwankungen könnten ein Problem sein. Es gab auch eine gewisse Erleichterung, also bei den Prüfungen. Insofern könnte das auch dazu beigetragen haben.

Letzte Bemerkung. Der Kinderzuschlag zeigt aber auch, das was eben hier angesprochen worden ist, die Schwierigkeit eben der Einkommensbemessungsgrundlagen. Das ist eben die Schnittstelle, die man lösen muss und das Problem der schwankenden Einkommen hätten wir auch bei einer Kindergrundsicherung, weil die ja abgeschmolzen werden muss. Und im Einkommensbereich, wo abgeschmolzen wird, muss ich mich auf eine Einkommensgröße verständigen und ich muss mich eben auch damit auseinandersetzen, wie gehe ich mit schwankenden Einkommen um.

Die **Vorsitzende**: Danke schön. Frau Wiesmann, Ihre nächste Frage.

Abg. **Bettina Margarethe Wiesmann** (CDU/CSU): Ja, vielleicht kann ich da halt einfach mal sagen, dass der Kinderzuschlag ja halbjährlich beantragt wird. Das heißt, auch schon eine erhebliche Vereinfachung. Beim Modell der Grünen beispielsweise ist es meiner Ansicht nach so, dass die Einkommensermittlung noch monatlich gemacht werden müsste. Aber das diskutieren wir dann auch



bei anderer Gelegenheit wieder.

Ich würde gern noch was Weiteres fragen, und zwar richtet sich die Frage nochmal auch an Herrn Prof. Bonin. Der Kinderzuschlag hat ja vor allen Dingen die Besonderheit, dass er an Erwerbseinkommen geknüpft ist. Das will ich auch nochmal für unsere Fraktion ausdrücklich festhalten. Wir halten ihn deshalb für ein so gutes Instrument, weil er schon geringe Erwerbstätigkeit belohnt. Weil er einen großen Sprung nach vorne ermöglicht. Das ist aus unserer Sicht wirklich auch im Hinblick auf das Selbstbewusstsein der Familien, dass sie aus eigener Kraft leben können, wirklich nicht zu unterschätzen. Ist aus Ihrer Sicht nicht da auch eine große Schwäche bei den Kindergrundsicherungsmodellen zu sehen, die diese Verknüpfung eigentlich ja so nicht bieten?

Die **Vorsitzende**: Danke schön. Herr Prof. Bonin bitte.

**Prof. Dr. Holger Bonin** (IZA - Institute of Labor Economics): Das kommt darauf an, wie die Kindergrundsicherung genau ausgestaltet ist. Also auch wenn wir das Niveau, das Ausgangsniveau, nicht anheben gegenüber dem Status quo, dann ist das ein sehr ähnliches Konstrukt und es wird sehr stark darauf ankommen, auch in dem Abschmelzbereich. Können wir die Arbeitsanreize stärken? Das ist ein ganz wichtiger Bereich. Also eben nicht darauf zu schauen, was passiert im unteren Bereich, sondern in dem Bereich, was passiert, wenn ich eben ein Einkommen ab 700, 800 Euro habe, mich auf die Armutrisikoschwelle zubeuge, wie viel verbleibt denn da von einem zusätzlich hinzuverdienten Euro. Da geht zwar dann vom Kinderzuschlag was weg, aber ich hab ja auch noch ein Erwerbseinkommen. Dann sind wir wieder bei der Frage, die eben auch schon, ich glaube, die AfD aufgebracht hat, wie viel bleibt denn netto letztlich übrig von jedem zusätzlich verdienten Euro? Da muss ich das Gesamtsystem mitberücksichtigen. Da spielt dann auf einmal auch die einsetzende Steuerpflicht, auch die Beiträge natürlich eine Rolle. Wie hoch die Grenzbelastungen für Familien in der Nähe der Armutrisikoschwelle sind, das ist ein riesiges Problem und die Familien kommen immer noch am besten

aus eigener Erwerbstätigkeit aus der Armut heraus. Die Sozialleistungen sind immer noch was Ergänzendes. Aber den Familien geht es immer besser, wenn die Eltern eben ein vernünftiges Einkommen selbst erzielen und dann eben noch eine ergänzende Leistung bekommen. Und insofern sind die auch bessergestellt im Verhältnis als die am ganz unteren Rand letztlich.

Die **Vorsitzende**: Danke schön. Kurze Frage Frau Wiesmann noch.

Abg. **Bettina Margarethe Wiesmann** (CDU/CSU): Ja, nochmal letzte Frage an Herrn Nöhring, wenn ich darf. Sie hatten ja vorhin, glaube ich, gesagt, wir hätten ja diese Konstanz, 20 Prozent in Armut lebende Kinder in Deutschland, ich hoffe ich habe Sie da richtig verstanden. Ich wollte nochmal darauf hinweisen, dass sich meiner Kenntnis nach, die 20 Prozent auf Armutsgefährdung beziehen. Da sind wir uns ja vielleicht doch einig. Ist nicht auch aus Ihrer Sicht Erwerbsarbeit die beste Armutsprävention?

Die **Vorsitzende**: Danke schön. Herr Nöhring bitte mit Blick auf die Uhr.

**Alexander Nöhring** (Zukunftsforum Familie e. V.): Ein ganz kleines Ja. Erwerbsarbeit der Eltern ist die beste Armutsprävention, wenn, also ein „Ja, aber“, im Sinne von Frau Vorholz, möchte ich anschließen, ja, aber wenn sie entsprechend entlohnt ist. Wenn es gute Arbeit ist. Das heißt, die Vereinbarkeit ermöglicht, die entsprechend entlohnt ist und eine Existenzsicherung durch Erwerbseinkünfte möglich macht. Bei drei und mehr Kindern und bei Alleinerziehenden, die mehr als ein Kind haben, kommen Sie da tatsächlich wirklich auch schnell an Grenzen. Hier brauchen wir nochmal andere, also mindestens hier nochmal andere Systeme und hier sozusagen kann das Argument bis zum Ende dann nicht mehr Bestand haben. Sonst, ja.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Damit haben wir noch etwas Zeit geschenkt. Ich komme zur letzten Fragerunde im zweiten Block für die SPD-Fraktion. Frau Rührich bitte.



Abg. **Susann Rührich** (SPD): Dann ich zuerst. Wenn wir uns jetzt einig darüber sind, dass die tatsächlichen Bedarfe sowohl monetär sind, als auch in der sozialen Infrastruktur um das Kind herum bestehen, möchte ich Frau Dr. Ahner und Herrn Bonin nochmal fragen, braucht es da aus Ihrer Sicht jetzt nochmal eine andere, auch gesetzliche Notwendigkeit dahinter, um diese soziale Infrastruktur auch tatsächlich abzusichern? Also gerade mit Blick auf unsere kommunalen Vertreterinnen und Vertreter, die müssen in die Lage versetzt werden. Das ist zum einen eine finanzielle Frage, aber auch eine der gesetzlichen Rahmenbedingungen. Wenn es denn so wäre, dass wir für alle Kinder, das, was sie tatsächlich brauchen, vorhalten können in der Infrastruktur, was heißt das dann für die monetäre Seite? Also gibt es da Wechselwirkungen dazwischen aus Ihrer Sicht, wenn kostenlose Infrastruktur beispielsweise da ist?

Die **Vorsitzende**: Danke schön. Frau Dr. Ahner bitte.

**Dr. Romy Ahner** (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.): Vielen Dank. Ich möchte da zunächst nochmal deutlich machen oder dem auch zustimmen, dass natürlich Geld alleine da nicht weiterhilft, sondern neben Zeit, natürlich auch die Infrastruktur eine ganz wichtige Rolle spielt und natürlich haben beide Säulen, wenn man jetzt auf Geld und Infrastruktur schaut, ganz enge Verwebungen und Wechselwirkungen aufeinander. Das sind zwei Sachen, die miteinander auch Hand in Hand gehen können und müssen. Ich glaube, gerade bei der Gestaltung einer neuen Leistung, wie sie angestrebt wird, ist es auch ganz besonders wichtig, auf diese Auswirkungen gegenseitig zu schauen. Und da spielt es insbesondere natürlich eine Rolle, wie viel Infrastruktur vorgehalten wird, vorgehalten werden kann. Was dann monetär noch notwendig ist. Das wurde ja heute schon mehrfach angesprochen. Das Verhältnis von Geld und Sachleistung ist da nicht ganz einfach mit zu berücksichtigen bei Konzepten einer Kindergrundsicherung, weil es eben, wie schon angesprochen, sehr unterschiedlich ist, wie die Angebotslandschaft ausgestaltet ist und auch wie die Kostenregelungen da sind. Das hat natürlich immer auch Einfluss darauf, wie

das Existenzminimum, wie das mit einfließen muss. An der Stelle ist beides besonders wichtig.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Herr Professor Bonin bitte.

**Prof. Dr. Holger Bonin** (IZA - Institute of Labor Economics): Schwierige Frage. Erstmal die Infrastruktur muss nicht flächendeckend oder nicht für alle Einkommensschichten kostenfrei sein. Zweiter Punkt, die Infrastruktur muss nicht für alle Einkommensschichten gleich sein. Wenn wir über das Gelingen des Aufwachsens von Kindern reden, dann brauchen wir eine kompensierende Infrastruktur für die armutsgefährdeten Kinder. Deshalb kann ich das nicht eins zu eins gegeneinander aufrechnen, wenn Sie Qualitätsstandards meinen. Ich meine, das ist eben wichtig, nicht nur das Angebot zu definieren, sondern auch die Qualitätsstandards zu definieren. Und zwar durchaus differenziert, sodass wir eben bessere, kompensierende Qualitätsstandards für armutsgefährdete Kinder haben. Dann muss ich die natürlich auch mit einer entsprechenden Finanzierung hinterlegen. Aber da darf man durchaus, wenn wir über gleiche Chancen im Ergebnis reden, auch Ungleiches ungleich behandeln.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Die nächste Frage, Frau Rührich?

Abg. **Susann Rührich** (SPD): Ich wollte nur, weil wir heute so groß in eigenen Statements sind, dazu sagen, dass es ja durchaus auch Konzepte gibt, die vorgelegt wurden, die eben das Eine und das Andere gleichzeitig betrachten. Und damit es eben nicht unterschiedliche Situationen gibt, sollten wir, denke ich, die Infrastruktur mitbedenken und zwar für alle Kinder und Jugendlichen. Ob jemand kompensierend Mobilität braucht oder nicht, ist mir da an der Stelle eher egal, weil sozusagen auf das Elterntaxi sollte nicht jeder zugreifen müssen. Deswegen ist, finde ich, bestimmte Infrastruktur einfach immer vorzuhalten, für alle Kinder und Jugendlichen, und das muss ja dann auch gesetzlich abgesichert sein. Jetzt haben wir noch eine Minute für Herrn Schwartz.



Die **Vorsitzende**: Jetzt haben wir noch eine Frage.  
Herr Schwartze.

Abg. **Stefan Schwartze** (SPD): Ich versuche es  
noch ganz kurz, Frau Ahner, wir haben ja in die-  
ser Wahlperiode mit dem Starke-Familien-Gesetz  
schon einen Schritt, aus meiner Sicht, in die rich-  
tige Richtung getan. Was wären denn aus Ihrer  
Sicht die nächsten erforderlichen Schritte, ganz  
besonders mit Blick auf die Schnittstellenproble-  
matik?

Die **Vorsitzende**: Frau Dr. Ahner bitte.

**Dr. Romy Ahner** (Deutscher Verein für öffentliche  
und private Fürsorge e. V.): Ja, vielen Dank. Wir  
hatten jetzt konkret, wenn Sie Schnittstellen an-  
sprechen, zuletzt Empfehlungen auch beschlossen  
und haben da insbesondere auf die Schnittstellen  
zwischen den Sozialleistungen und dem Unter-  
haltsrecht und auch zum Steuerrecht hingewie-  
sen. Wir haben hier uns dafür ausgesprochen,  
dass beispielsweise im Bereich des SGB II das  
Kindergeld maximal zur Hälfte auf die übrigen Be-  
darfsgemeinschaftsmitglieder angerechnet werden  
sollte. Was letztendlich dahintersteht, ist auch  
wieder die Komplexität des Systems. Vielfach  
auch das duale System, für was das Kindergeld  
herhalten muss. Das ist der falsche Ausdruck.  
Aber es ist eine Steuerentlastung, es ist eine För-  
derleistung und es ist gleichzeitig eine Existenzsi-

cherung, je nachdem, welche Familie gerade be-  
troffen ist. Was uns nochmal wichtig ist: Wir hat-  
ten das Grundsystem, Regelleistungen, den Exis-  
tenzminimumbericht, Kinderzuschlag, Min-  
destunterhalt, Steuerfreibeträge und Kindergeld.  
Das ist im Moment so ein bisschen in Unordnung.  
Man muss da sagen, Sie hatten es schon gesagt,  
die Steuerfreibeträge reichen im Moment über das  
verfassungsrechtlich Gebotene hinaus, was durch-  
aus ja legitim ist. Auf der anderen Seite sind die  
Regelleistungen stark in der Kritik und der Exis-  
tenzminimumbericht ist jetzt so ein bisschen hin-  
terher erst veröffentlicht worden. Die Zahlen  
konnten da nicht zur Verfügung gestellt werden.  
Das führt wohl auch dazu, dass im nächsten Jahr  
beispielsweise der Mindestunterhalt unter dem  
sächlichen Existenzminimum liegt, weil er sich  
im Moment nach der Mindestunterhaltsverord-  
nung richtet. Also das zeigt so ein bisschen die  
Komplexität auf. Was wir auch schon gesagt ha-  
ben, es ist an ganz vielen Stellen dann immer so  
ein kleiner Schwung. Das Grundsystem, die Ver-  
weisung ist gut, aber es sind viele Sachen, die  
nach rechts oder links so ein bisschen ziehen.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Damit sind wir am  
Ende unserer Anhörung. Ich danke den Sachver-  
ständigen, dass sie heute hierhergekommen sind.  
Ich danke Ihnen allen, dass Sie heute da waren.  
Ich wünsche Ihnen noch einen schönen Abend  
und schließe damit die öffentliche Anhörung.  
Danke.

Schluss der Sitzung: 15:46 Uhr

Sabine Zimmermann (Zwickau), MdB  
**Vorsitzende**





## **Anlagen: Zusammenstellung der Stellungnahmen**

<b>Dr. Romy Ahner</b> Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. Berlin	<b>Seite 39</b>
<b>Prof. Dr. Holger Bonin</b> IZA - Institute of Labor Economics Bonn	<b>Seite 46</b>
<b>Dr. Martin Hagen</b> Staatsrat beim Senator für Finanzen Freie Hansestadt Bremen	<b>Seite 56</b>
<b>Alexander Nöhring</b> Zukunftsforum Familie e. V. Berlin	<b>Seite 70</b>
<b>Dr. Ulrich Schneider</b> Der Paritätische Gesamtverband Berlin	<b>Seite 85</b>
<b>Christine Volland</b> Geschäftsführerin der Arbeitsgemeinschaft der Familienverbände in Niedersachsen Hannover	<b>Seite 92</b>
<b>Dr. Irene Vorholz</b> Deutscher Landkreistag Berlin	<b>Seite 97</b>
und	
Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände	<b>Seite 101</b>



Deutscher Bundestag  
Ausschuss f. Familie,  
Senioren, Frauen u. Jugend  
Ausschussdrucksache  
19(13)83a

# Leaving Care – Expertengespräch im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages



11. März 2020, Berlin

Dr. Kristin Teuber, Sozialpädagogisches Institut des SOS-Kinderdorf e.V., München





## Care-Leaver ...

sind junge Menschen, die für eine Zeit in einer Einrichtung der Heimerziehung oder in einer Pflegefamilie aufgewachsen sind.

## Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung

Die Fremdunterbringung ist eine sozialstaatliche Intervention im Lebenslauf der jungen Menschen.

Kinder- und Jugendhilfe trägt Mitverantwortung für die soziale Teilhabe von Care-Leavern.

Sie hat entsprechend für Realisierungsmöglichkeiten in ihrem Lebensverlauf zu sorgen.

Zahlen gesamt: 185.000 Kinder und Jugendliche in Fremdunterbringung;  
nach §33 (74.969) ; nach §34 (96.502) Stand 31.12.2017  
Beendete Hilfen in 2017: § 33 (16.451); §34 (51.637)



## Care-Leaver ...

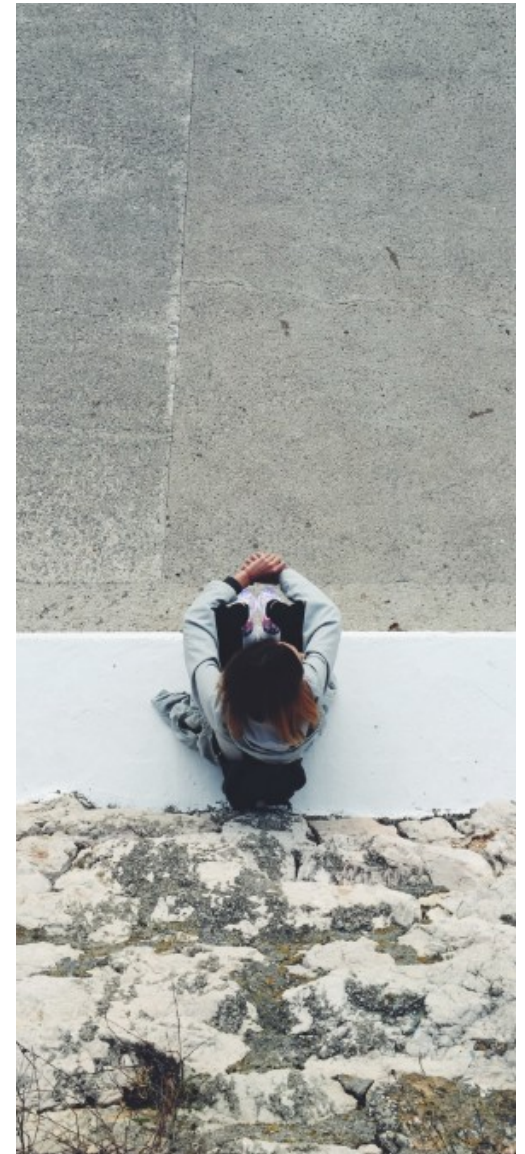
- kommen häufig aus Familien in prekären Lebenslagen
- haben einen Mangel an Entwicklungschancen erlebt
- sind vielfach emotional stark belastet

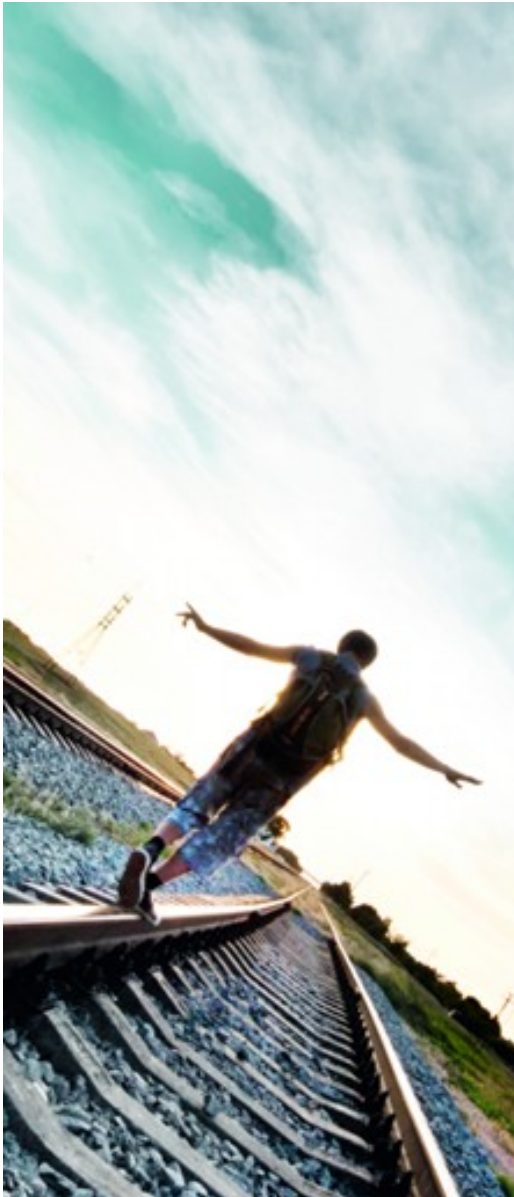
## Weniger Zeit, um erwachsen zu werden

Sie verlassen die Erziehungs- oder Pflegekinderhilfe im Schnitt fünf Jahre früher als gleichaltrige junge Menschen, die bei ihren Eltern aufwachsen (18 vs. 23 Jahre).

## Doppelte Benachteiligung

- belastende Erfahrungen
- weniger Zeit zum Heranwachsen
- wenig Unterstützung im jungen Erwachsenenleben





## Leaving Care als Prozess ...

ist eine **individuelle Herausforderung**, die Care-Leaver mit deutlich weniger Unterstützung als ihre Peers zu bewältigen haben

### **Vulnerable Gruppe junger Menschen**

mit erhöhten Risiken in allen Lebensbereichen (Bildungserfolg, Existenzsicherung, Gesundheit, Wohnen, Partnerschaft und Familiengründung etc.)

braucht **institutionelle Strukturen zu Begleitung des Übergangs** in der Kinder- und Jugendhilfe

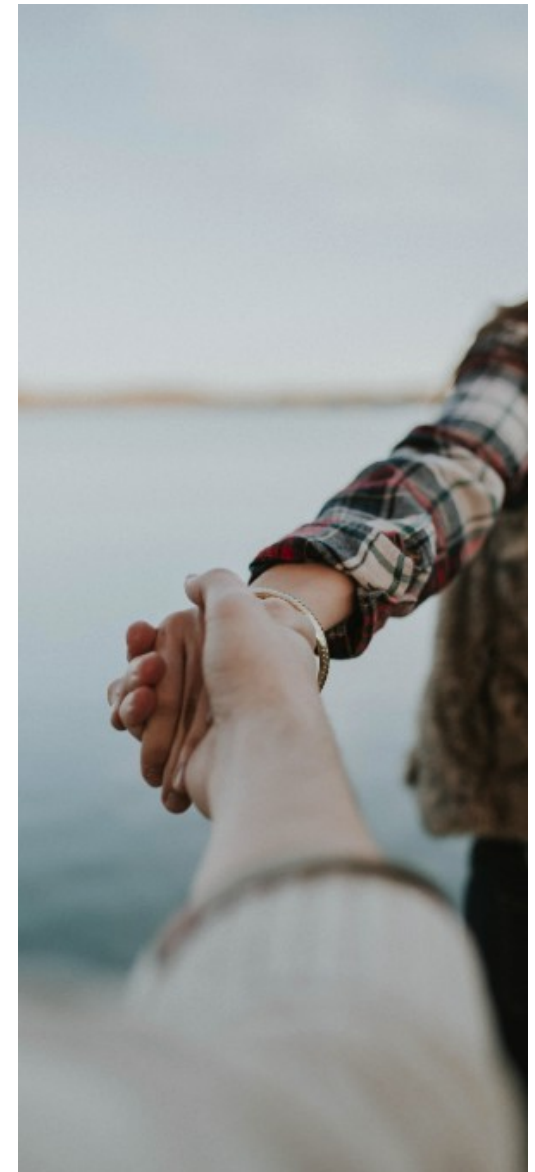
Mit Erreichen der Volljährigkeit geht die Anzahl der Hilfe für Care-Leaver jedoch strukturell rapide zurück, wie die Statistik zu den Hilfen für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII) zeigt.

Hilfen werden auf grund des Alters, nicht mit Blick auf den persönlichen Unterstützungsbedarf der jungen Menschen beendet.

## Care-Leaver brauchen ...

- Rückkehroptionen in das Hilfesystem nach beendeter oder abgebrochener Hilfe
- Rechtsanspruch auf Hilfe nach §41 SGB VIII als „Muss“-Bestimmung
- Hilfe für junge Volljährige bei Bedarf weiterhin bis zum 27. Lebensjahr
- Hilfe für junge Volljährige auch für diejenigen, die als Minderjährige noch keine Hilfe zur Erziehung erhalten haben
- Unterstützung der Bildungsprozesse von jungen Volljährigen
- Kostenheranziehung gem. §§ 91 ff SGB VIII absenken
- Förderung von Selbstorganisationsstrukturen

**Rechtsanspruch Leaving Care im SGB VIII  
als bedarfsgerechte Unterstützung mindestens  
bis zum 23. Lebensjahr**



**Vielen Dank für Ihr Interesse!**



**Dr. Kristin Teuber**  
**Sozialpädagogisches Institut des SOS-Kinderdorf e.V.**

**[kristin.teuber@sos-kinderdorf.de](mailto:kristin.teuber@sos-kinderdorf.de)**

## SOS-Längsschnittstudie

zur Handlungsbefähigung junger Menschen  
auf dem Weg in die Eigenständigkeit (seit 2014)

- Forschungsinhalte praxisnah aufbereitet
- Übergang in die Eigenständigkeit mit seinen vielschichtigen Herausforderungen:  
Wie gehen die jungen Menschen damit um?  
Was brauchen sie, um im Erwachsenenleben  
Fuß fassen zu können?
- Impulse für die pädagogische Begleitung



**Deutscher Bundestag**  
Ausschuss f. Familie,  
Senioren, Frauen u. Jugend

Ausschussdrucksache  
**19(13)84h**

**I Z A** Institute  
of Labor Economics  
Initiated by Deutsche Post Foundation

## Stellungnahme zum

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen

**BT-Drucksache 19/1854**

Antrag der Fraktion DIE LINKE

Kinderarmut überwinden, Kindergrundsicherung einführen

**BT-Drucksache 19/17768**

**Prof. Dr. Holger Bonin**

Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA)  
Universität Kassel

28. September 2020



## 1. Ausgangslage

In Deutschland ist immer noch jedes fünfte Kind von Armut bedroht, lebt also in einem Haushalt, der über weniger als 60 Prozent des mittleren bedarfsgewichteten Haushaltseinkommens in der Bevölkerung verfügt. Die besondere Armutsgefährdung der Familien speist sich aus zwei Quellen. Erstens wächst mit jedem Kind der Einkommensbedarf, um die Familie zu versorgen und abzusichern. Zweitens gleichen die familienbezogenen staatlichen Leistungen den wachsenden Bedarf derzeit nur zum Teil aus. Gleichzeitig stoßen die Möglichkeiten der Eltern, den Bedarf ihrer Kinder durch die eigene Erwerbstätigkeit auszugleichen, selbst dann an Grenzen, wenn eine verlässliche Betreuung der Kinder während der Arbeit organisiert werden kann. Diese Problematik zeigt sich da besonders scharf, wo Eltern in einer schwachen Position am Arbeitsmarkt sind. Dies gilt für viele alleinerziehende Mütter, die es in Folge einer Konzentration auf die Sorgearbeit während der Ehe nach Scheidung oder Verlust des Partners in Deutschland häufig nicht mehr schaffen, einer ihren Fähigkeiten entsprechenden beruflichen Karriere nachzugehen. Besonders häufig betroffen sind aber auch Eltern mit drei und mehr Kindern, die überdurchschnittlich oft geringqualifiziert sind oder einen Migrationshintergrund haben.

Die markant höhere Armutsgefährdung der Familien steht in einem unmittelbaren Widerspruch zum familienpolitischen Ziel, das Wohlergehen von Kindern zu fördern. Auch wenn die Armut von Kindern und Jugendlichen meist an der relativen Einkommensarmut der Familie oder der Inanspruchnahme von Leistungen der sozialen Grundsicherung festgemacht wird, geht es um weit mehr als einen Mangel an Geld. Kindern, die über längere Zeit von materieller Armut betroffen sind, fehlt es häufig auch an gleichberechtigten Zugängen zu Bildung und sozialer Teilhabe. Sie erleben soziale Ausgrenzung und vielfältige strukturelle Benachteiligungen, etwa im Hinblick auf die Menge und Güte der sozialen Kontakte, die physische und psychische Gesundheit oder die allgemeine und altersgemäße Bildung. Darum kann Armut als prekäre Lebenslage zu einem zentralen Risikofaktor für das Kindeswohl und ein gelingendes Heranwachsen werden. Kinderarmut hinterlässt nicht selten biografische Narben, sodass Betroffene in ihrem gesamten weiteren Entwicklungsverlauf erhöhten wirtschaftlichen und sozialen Risiken ausgesetzt bleiben.

Deutschland gibt im internationalen Vergleich viel für Geldleistungen an Familien aus. Entsprechend wirken die bestehenden Familienleistungen alles in allem spürbar armutsvermeidend. Nach Berechnungen für den Fünften Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung sorgen sie in immerhin fast jedem zweiten Fall dafür, dass das verfügbare Einkommen von Familien über der Armutsrisikoschwelle liegt. Die einzelnen Leistungen sind allerdings ganz unterschiedlich gut wirksam. So bringt das Kindergeld Familien zwar in großer Zahl aus der sozialen Grundsicherung, senkt ihr Armutsrisiko wegen der Anrechnung als Einkommen bei der Berechnung von sozialen Transferansprüchen im Endeffekt jedoch kaum. Dagegen trägt der Kinderzuschlag als spezifische Familienleistung für erwerbstätige Eltern mit geringem Einkommen in hohem Maß zur Vermeidung von Armutsrisiken bei, auch wegen der mit der Leistung prinzipiell verbundenen Stärkung der Erwerbsanreize.

Allerdings ist der Kinderzuschlag trotz der jüngsten Reform durch komplexe Zugangsvoraussetzungen und ein administrativ kompliziertes Antrags- und Bewilligungsverfahren gekennzeichnet. Für viele Betroffene ist die vorzunehmende Abwägung zwischen Ansprüchen der Familie auf SGB II-Leistungen oder Ansprüchen auf Kinderzuschlag in Kombination mit dem Wohngeld ebenso schwer zu durchschauen wie die bei der Feststellung zu berücksichtigenden Einkommensgrenzen. Im Ergebnis nehmen viele Familien einen

bestehenden Anspruch auf Kinderzuschlag nicht wahr. Dasselbe gilt in vielen Konstellationen für die Leistungen im Bildungs- und Teilhabepaket.

## **2. Allgemeine Gestaltungsparameter einer Kindergrundsicherung**

Die oben skizzierte Ausgangslage ist Anlass für eine Reihe von Vorschlägen zur Einführung einer Kindergrundsicherung, die von Armut bedrohte Kinder materiell besser absichern und den Zugang zu Familienleistungen vereinfachen soll. Dem Grunde nach handelt es sich dabei um ein einkommensabhängig gestaltetes Kindergeld. Anders als beim bestehenden Kindergeld erhalten Kinder jedoch einen eigenständigen Anspruch auf die Kindergrundsicherung, weshalb sie bei der Berechnung von Sozialleistungsansprüchen der Eltern nicht als Einkommen angerechnet wird. Damit wird die Existenzsicherung von Kindern von der übrigen sozialen Grundsicherung der Bedarfsgemeinschaft abgetrennt.

Bei der konkreten Gestaltung einer Kindergrundsicherung sind mehrere Eckpunkte festzulegen. Anhand dieser lassen sich die verschiedenen in der Diskussion befindlichen Vorschläge systematisieren und bewerten. Die Bedeutung dieser zentralen Gestaltungsparameter wird im Folgenden allgemein erörtert.

1. Maximalbetrag der Kindergrundsicherung. Eine Kindergrundsicherung soll die kindbezogenen Anteile an den Leistungen der sozialen Grundsicherung ersetzen. Daher muss der Maximalbetrag, der gezahlt wird, wenn die Eltern kein eigenes Einkommen erzielen, mindestens auf dem Niveau der Regelbedarfe für Kinder im Bereich der sozialen Grundsicherung liegen. Viele der Vorschläge für eine Kindergrundsicherung sehen jedoch einen Maximalbetrag vor, der höher ist als dieser Mindestbetrag. Dies impliziert eine Anhebung des sozialrechtlichen soziokulturellen Existenzminimums für Kinder, wie sie grundsätzlich auch innerhalb des bestehenden Systems der sozialen Grundsicherung umsetzbar wäre. Trennt man durch eine Kindergrundsicherung die bedarfssichernden Leistungen für Kinder von den Grundsicherungsleistungen für die Bedarfsgemeinschaft ab, führt dies jedoch systematisch zu einer kleineren Zahl von Familien, die auf diese Leistungen angewiesen sind.

Ein gegenüber den bestehenden Bedarfssätzen höherer Maximalbetrag der Kindergrundsicherung senkt (unter sonst gleichen Umständen) zudem unmittelbar die Armutsrisikoquote, weil die Familien am unteren Rand der Einkommensverteilung einen Zuwachs an verfügbarem Einkommen verzeichnen. Dieser Einkommenseffekt kann jedoch Verhaltensanpassungen auslösen. Die Anreize für die Eltern Erwerbseinkommen zu erzielen werden geschwächt – was den Rückgang der Armutsrisikoquote abschwächt. Empirische Untersuchungen anhand von Reformen der Vergangenheit (etwa zu den Effekten der großen Kindergeldreform in den 1990er Jahren) sprechen dafür, dass ein denkbarer Einkommenseffekt dieser Art durchaus relevant ist. Die damit verbundenen unerwünschten Nebenwirkungen dürften vor allem bedeutsam werden, wenn der gewählte Maximalbetrag für die Kindergrundsicherung deutlich oberhalb der bisherigen Regelsätze für Kinder in der sozialen Grundsicherung liegt.

2. Minimalbetrag der Kindergrundsicherung. Für eine einkommensabhängig gestaltete Kindergrundsicherung muss auch der Minimalbetrag spezifiziert werden, der auch an Familien gezahlt wird, die ihr sozialrechtliches soziokulturelles Existenzminimum aus eigener Kraft decken können. Wie beim derzeitigen Kindergeld ist der Staat in der Festlegung der Höhe der Förderleistung bei diesen

Familien prinzipiell frei. Es besteht lediglich das verfassungsrechtliche Gebot, das sächliche Existenzminimum von Kindern im Steuerrecht freizustellen. Demnach könnte eine Kindergrundsicherung mit steigendem Einkommen auf das Niveau des derzeitigen Kindergelds zurückgeführt werden, aber auch auf ein anderes niedrigeres oder höheres Niveau. Wie derzeit muss lediglich eine Günstigerprüfung durchgeführt werden, ob der Vorteil aus der Freistellung des steuerrechtlichen Existenzminimums die Höhe der Kindergrundsicherung überwiegt. Ist dies der Fall, kommt der Freibetrag statt der Kindergrundsicherung zum Tragen.

Viele der diskutierten Modelle einer Kindergrundsicherung orientieren sich bei der Festlegung des Minimalbetrags dennoch an der maximalen Entlastungswirkung der Kinderfreibeträge bei der Einkommensteuer. Diese werden nicht abgeschafft; die Günstigerprüfung läuft aber komplett leer, wenn die Kindergrundsicherung auch bei hohen Einkommen dem maximalen steuerlichen Entlastungsbetrag durch die Kinderfreibeträge entspricht. Damit werden alle Familien mit einer Kindergrundsicherung materiell mindestens ebenso gut gestellt wie im Status quo.<sup>1</sup> Dieses Ziel könnte jedoch bereits bei einer Festlegung des Minimalbetrags der Kindergrundsicherung auf das Niveau des heutigen Kindergelds erreicht werden.

Das Ziel, den Steuervorteil aus den Kinderfreibeträgen bei Familien mit hohen Einkommen de facto leer laufen zu lassen, wird normativ aus einer scheinbaren Ungleichbehandlung zwischen Familien hergeleitet: das Kindergeld ist absolut niedriger als der Wert des Steuervorteils, der bei den Familien am oberen Ende der Einkommensverteilung anfällt. Allerdings vernachlässigt diese Sichtweise den Doppelcharakter des Kindergelds, das sich aus einem Förderanteil und einem Steueranteil zusammensetzt. Der Förderanteil geht mit wachsendem Einkommen bis auf Null zurück, steht also durchaus im Einklang mit dem Ziel einer besonderen Unterstützung weniger leistungsstarker Familien. Zugleich wird die Verminderung der Leistungsfähigkeit durch Kinder bei der Einkommensteuer für alle Familien in gleicher Weise – implizit oder explizit – berücksichtigt. Die sich dabei ergebenden progressiven Steuerminderungen sind lediglich eine Reflexion der progressiv gestalteten Belastung mit Einkommensteuer.

Offensichtlich wird eine Kindergrundsicherung für den Staat umso teurer, je höher der Minimalbetrag für die Kindergrundsicherung im Bereich der hohen Einkommen angesetzt wird. Hierdurch verschlechtert sich das Verhältnis zwischen dem Nettoaufwand der öffentlichen Haushalte für die Kindergrundsicherung und der damit erreichten Verringerung der Armutsrisikoquote bei den Familien. Eine mit einem Minimalbetrag über dem heutigen Kindergeld verbundene großzügigere Förderung der Familien mit mittleren Einkommen führt für sich betrachtet sogar zu einer steigenden Armutsrisikoquote. Bei Anwendung des gängigen Konzepts relativer Armut verschiebt sich auch die Armutsrisikoschwelle (60 Prozent des Medianeinkommens) nach oben. Auch globale Ungleichheitsmaße wie der Gini-Koeffizient entwickeln sich unter sonst gleichen Umständen weniger

---

<sup>1</sup> Eine beachtenswerte Besonderheit ergibt sich wegen des Solidaritätszuschlags, dessen Berechnung für alle Haushalte nicht auf Grundlage der festgesetzten Einkommensteuer beruht, sondern der fälligen Einkommensteuer unter der Annahme, dass die Kinderfreibeträge in Anspruch genommen werden, unabhängig davon, ob dies tatsächlich der Fall ist oder nicht. Hierdurch kann es zu geringfügigen finanziellen Einbußen für einige Familien kommen, wenn der Minimalbetrag der Kindergrundsicherung genau auf den maximalen steuerlichen Entlastungsbetrag inklusive Solidaritätszuschlag gesetzt wird.

günstig, je höher der bei hohen Einkommen erreichte Minimalbetrag der Kindergrundsicherung gesetzt wird.

3. Abschmelzparameter. Der Verlauf des Übergangs vom Maximalbetrag zum Minimalbetrag der Kindergrundsicherung lässt sich allgemein anhand zweier Eckwerte charakterisieren: erstens dem Ankerpunkt, ab dem das Abschmelzen der Leistung einsetzt und zweitens der durchschnittlichen Rate, mit der die Leistung nach Überschreiten des Ankerpunkts verringert wird, das heißt der Transferentzugsrate.<sup>2</sup>

Je höher der Ankerpunkt für den Beginn des Abschmelzens gesetzt wird, um so mehr stärkt dies die Arbeitsanreize für Eltern mit niedrigen Einkommen, insbesondere bei denjenigen, die „aufstoc-kende“ Leistungen der sozialen Grundsicherung beziehen. Zugleich wird (bei jeder gegebenen Transferentzugsrate) der Minimalbetrag der Kindergrundsicherung entsprechend später erreicht. Dies bedeutet nicht nur einen höheren Finanzierungsaufwand für die öffentlichen Haushalte. Der Median der verfügbaren Einkommen verschiebt sich weiter nach oben, so dass sich die günstigen unmittelbaren Wirkungen einer Kindergrundsicherung auf die Armutsrisikoquote von Familien etwas abschwächen.

Eine niedrigere Transferentzugsrate – für jeden verdienten Euro der Eltern wird die Kindergrundsicherung also um einen geringeren Betrag reduziert – hat einerseits ähnliche Wirkungen wie ein höherer Ankerpunkt für den Beginn des Abschmelzens. Der fiskalische Aufwand steigt, weil Familien mit höheren Einkommen stärker gefördert werden, und die Armutsrisikoschwelle verschiebt sich nach oben. Andererseits werden die Arbeitsanreize im Übergangsbereich zwischen maximaler und minimaler Kindergrundsicherung gestärkt, weil den Familien von jedem hinzuverdienten Euro netto mehr verbleibt.

Bei der Bewertung der Arbeitsanreize im Übergangsbereich gilt es grundsätzlich zu beachten, dass sich hier oft mehrere marginale Einkommensbelastungen kumulieren, denn es kommen noch gezahlte Sozialbeiträge, Einkommensteuer oder die Einkommensanrechnung bei anderen Sozialleistungen (soziale Grundsicherung, Wohngeld) hinzu. Wegen der komplexen Interaktionen im Steuer-Transfer-System müssen die Entwicklung der Grenzbelastungen für jeden spezifischen Vorschlag einer Kindergrundsicherung durchgerechnet werden. Solche Simulationsrechnungen zeigen, dass sich bei Einführung einer Kindergrundsicherung in vielen Konstellationen in der Summe Grenzbelastungen in der Größenordnung von 80 Prozent und mehr ergeben können, die es für die betroffenen Familien wenig attraktiv machen, ihr Erwerbseinkommen brutto zu steigern. Allerdings treten solch hohe Grenzbelastungen auch im derzeitigen System mit Arbeitslosengeld II, Kinderzuschlag und Wohngeld auf.

---

<sup>2</sup> Viele Vorschläge für eine Kindergrundsicherung gehen von einer konstanten Transferentzugsrate aus; es gibt aber auch Vorschläge mit variablen Transferentzugsraten, wie etwa die vom Bündnis Kindergrundsicherung ins Spiel gebrachte Abschmelzung gemäß dem Grenzsteuersatz des Haushalts, oder die einer stufenweise Absenkung. Näherungsweise lassen sich auch diese Modelle jedoch anhand einer durchschnittlichen Transferentzugsrate über den Abschmelzbereich charakterisieren.

### **3. Modell einer Kindergrundsicherung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

In dem im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geforderten Modell einer Kindergrundsicherung orientiert sich der Maximalbetrag – die Kombination aus sogenanntem „Garantie-Betrag“ und „Garantie-Plus-Betrag“ – zur eigenständigen Abdeckung des sozialrechtlichen soziokulturellen Existenzminimums der Kinder an einer geänderten Form der Bedarfserhebung, die sich stärker an den Verhältnissen im Bereich der gesellschaftlichen Mitte orientiert und verdeckt arme Familien aus der Referenzgruppe in der Einkommens- und Verbrauchsstatistik herausnimmt.

Eine solche Modifikation des Referenzsystems erscheint grundsätzlich sinnvoll, denn sie trägt der Tatsache Rechnung, dass Eltern mit niedrigen Einkommen restringiert sind und somit momentan teilweise nicht die Ausgaben tätigen können, die für ein gelingendes Aufwachsen ihrer Kinder notwendig wären. Zudem lassen sich so Bedarfe zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft systematisch abdecken, die bislang über die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets nur lückenhaft geschlossen wäre. Eine Alternative zur stärkeren Orientierung am beobachteten Verhalten der Mittelschicht wäre, Bedarfe unter entwicklungspsychologischen Gesichtspunkten zu definieren, um auch strukturelle Benachteiligungen, die Kindern aus einkommensschwachen Haushalten im Vergleich zu besser gestellten Kindern oft erfahren, auszugleichen. Diese Vorgehensweise wäre aber weniger transparent und birgt das Risiko willkürlicher Kürzungen.

Im Ergebnis liegt der Maximalbetrag der von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geforderten Kindergrundsicherung nur leicht über den aktuellen Regelbedarfen bei Arbeitslosengeld II/Sozialgeld, wenn man die in diesem enthaltene, aus dem Existenzminimumbericht abgeleitete Pauschale für Wohn- und Heizkosten mit berücksichtigt. Demnach dürften keine substantiellen negativen Einkommenseffekte bei Eltern auftreten, die kein eigenes Einkommen erzielen.

Der Minimalbetrag der Kindergrundsicherung – hier als „Garantie-Betrag“ bezeichnet – ist so gesetzt, dass eine Günstigerprüfung bzw. der Steuervorteil aus sächlichem Existenzminimum und dem Freibetrag für Betreuungs-, Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf (BEA) bei Familien mit hohem Einkommen de facto leerläuft. Wie oben erläutert, ist die Orientierung an diesem Ziel eine normative Festlegung und nicht zwingend. Obwohl das sächliche Existenzminimum analog zu den neu ermittelten Kinderregelbedarfen berechnet und angehoben werden soll, liegt der im Antrag konkret benannte Wert des Garantie-Betrags von 280 Euro nur leicht über dem maximalen Wert der steuerliche Kinderfreibeträge gemäß den im Jahr 2019 geltenden Regeln. Dies wird durch eine Halbierung des BEA erreicht, die verfassungsrechtlich unbedenklich erscheint. Diese Maßnahme begrenzt zumindest etwas den erheblichen fiskalischen Aufwand, der mit der finanziellen Besserstellung um monatlich 45 bis 76 Euro pro Kind, bei den Familien mit mittleren und höheren Einkommen verbunden ist, die derzeit Kindergeld beziehen.

Eine genauere Abschätzung des fiskalischen Aufwands und der Verteilungseffekte der von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geforderten Kindergrundsicherung lässt sich leider nicht vornehmen, weil der Antrag die Parameter für die Rückführung des GarantiePlus-Betrags auf Null in Abhängigkeit vom Einkommen nicht spezifiziert.

Die von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geforderte Kindergrundsicherung soll von der Familienkasse für jede Familie monatlich ermittelt und ausgezahlt werden. Das damit verbundene Ziel, durch eine quasi automatische Auszahlung den Zugang zu bedarfssichernden Leistungen zu vereinfachen ist vor dem

Hintergrund der im Status quo hohen Raten der Nichtnutzung von sozialen Transferleistungen, auf die Familien einen Anspruch haben, sinnvoll. Allerdings wirft die praktische Umsetzung Fragen auf. Selbst wenn die technischen Voraussetzungen geschaffen und die hohen datenschutzrechtlichen Hürden genommen werden, erscheint eine automatische Auszahlung nur dann machbar, wenn bei der Abschmelzung die Bruttoerwerbseinkünfte zugrunde gelegt werden. Nur diese werden derzeit überhaupt laufend – über die Meldungen an die Sozialversicherungen und also nicht für die Gruppe der nicht abhängig Beschäftigten – erfasst.

Unter einer Orientierung an den laufenden Bruttoerwerbseinkünften leidet zudem die Zielgenauigkeit der Kindergrundsicherung. So würden nicht bedürftige Familien, die ihr Einkommen in Form von Zinsen oder Mieten statt aus Erwerbsarbeit beziehen, den vollen GarantiePlus-Betrag erhalten. Schwerwiegender erscheint noch der Verlust an horizontaler Gerechtigkeit dadurch, dass Tatbestände, welche die Leistungsfähigkeit der Eltern mindern, keine Berücksichtigung finden. Schließlich erhöht es die Komplexität des Gesamtsystems, wenn beim Abschmelzen des GarantiePlus-Betrags ein anderes Einkommenskonzept zugrunde gelegt wird, als bei den Leistungen der sozialen Grundsicherung und beim Wohngeld. Für die Eltern ist schwer zu durchschauen, wieviel ihnen von einem mehr verdienten Euro nach Kumulation der unterschiedlichen effektiven Transferentzugsraten bleibt. Eigentlich sollte eine Harmonisierung der Einkommens- und Einkommensanrechnungskonzepte, die bei der Berechnung der einzelnen sozialen Transferleistungen verwendet werden, angestrebt werden. Dem liefe eine quasi-automatische Berechnung der Kindergrundsicherung anhand des laufenden Bruttoeinkommens entgegen. Ex ante lässt sich nur schwer einschätzen, inwieweit die Vorteile eines leichteren Zugangs die mit dieser Lösung verbundenen Nachteile ausgleichen.

Im Hinblick auf Alleinerziehende verknüpft die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNE mit der Forderung nach einer Kindergrundsicherung die Forderung nach einer Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes, damit die Kindergrundsicherung bei der Berechnung des Unterhaltsvorschusses anders als das Kindergeld derzeit nur hälftig angerechnet wird. Die Einführung einer Kindergrundsicherung wirft allerdings einige grundsätzlichere Fragen im Hinblick auf die Regelungen zum Unterhalt auf. Erstens ist zu klären, welcher Haushalt die Kindergrundsicherung empfängt bzw. ob die Kindergrundsicherung zwischen Alleinerziehendem und Barunterhaltspflichtigen geteilt wird. Daran knüpft sich auch die Frage, ob auch das Einkommen des Barunterhaltspflichtigen bei der Berechnung des GarantiePlus-Betrags berücksichtigt werden soll. Einiges spricht dafür, die Kindergrundsicherung voll an den Haushalt auszahlend, in dem das Kind lebt, und auch nur dessen Einkommensverhältnisse bei der Bemessung der einkommensabhängigen Komponente der Kindergrundsicherung zu berücksichtigen. So dürfte die Leistung eher voll beim Kind ankommen. Zweitens stellt sich die Frage nach der Höhe des vom Barunterhaltspflichtigen zu zahlenden Unterhalts. Es erscheint plausibel, den Mindestunterhalt an das sozialrechtliche Existenzminimum, das dem Maximalbetrag der Kindergrundsicherung zugrunde liegt, entsprechend anzupassen. Wird die Einführung der Kindergrundsicherung mit einer Anhebung dieses Existenzminimums der Kinder verknüpft, steigt allerdings die Wahrscheinlichkeit, dass Barunterhaltspflichtige nicht zur Zahlung des Mindestunterhalts in der Lage sind.

Sowohl die Kindergrundsicherung als auch der Unterhalt dienen der Sicherung der materiellen Bedarfe des Kindes. Daher ist drittens zu fragen, ob gezahlter Unterhalt auf die Kindergrundsicherung angerechnet wird. Eine zumindest partielle Anrechnung erscheint hier angemessen, wenn der Unterhalt als Einkommen des Kindes aufgefasst wird. Der Unterhaltsvorschuss sollte bei einem solchen System analog zum Unterhalt behandelt werden. Er würde also die Differenz zwischen gezahltem Barunterhalt und Mindestunterhalt ausgleichen und wäre dann – wie der Barunterhalt – auf die Kindergrundsicherung anzurechnen. Insofern



stellt sich weniger die im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN aufgeworfene Frage, wie die Kindergrundsicherung auf den Unterhaltsvorschuss angerechnet, sondern umgekehrt, wie der Unterhalt oder der gegebenenfalls eintretende Unterhaltsvorschuss auf die Kindergrundsicherung angerechnet werden.

Wenn Unterhaltsleistungen nur teilweise auf die Kindergrundsicherung angerechnet werden, trägt dies zu einer finanziellen Besserstellung von Alleinerziehenden bei, die ihrem stark erhöhten Armutsrisiko Rechnung trägt. Grundsätzlich ließen sich Alleinerziehende im Rahmen einer Kindergrundsicherung noch besser stellen, indem beim Ankerpunkt für den Beginn der Abschmelzung des Maximalbetrags für alleinerziehende Elternteile ein Mehrbedarf berücksichtigt wird.

#### **4. Modell einer Kindergrundsicherung der Fraktion DIE LINKE**

Dem im Antrag der Fraktion DIE LINKE geforderten Modell einer Kindergrundsicherung liegen ein gegenüber dem Status quo deutlich – in allen Alterskategorien um rund 45 Prozent – erhöhte Referenzwerte für das sozialrechtliche soziokulturelle Existenzminimum von Kindern zugrunde. Der allgemeine Maximalbetrag der Kindergrundsicherung kann bei nachgewiesenen individuellen Bedarfen infolge von tatsächlichen Wohn- und Heizkosten über der im allgemeinen Maximalbetrag enthaltenen Pauschale oder notwendiger einmaliger und besonderer Aufwendungen sogar noch aufgestockt werden. Es erscheint sehr fraglich, dass sich die genannten „provisorisch ermittelten“ Zahlen bei einer Neuberechnung, die sich an realistischen Bedarfen orientiert, wie sie etwa in der Einkommens- und Verbrauchsstatistik bei den Familien mit Einkommen in der Nähe der Armutsrisikoschwelle aufscheinen, empirisch substantiiert werden können.

Bei einer Umsetzung des Modells der Fraktion DIE LINKE würden Familien, in denen die Eltern nicht erwerbstätig sind oder nur ein geringes eigenes Einkommen erzielen, im Vergleich zum Status quo finanziell massiv besser gestellt, erst recht, wenn die Sondertatbestände zur Aufstockung des bereits hohen allgemeinen Maximalbetrags greifen. In diesem Fall ist – anders als im deutlich weniger großzügigen Modell der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – damit zu rechnen, dass die oben erläuterten Einkommenseffekte greifen und sich die Erwerbsbereitschaft in dem Bereich, in dem die maximale Kindergrundsicherung gezahlt wird, spürbar vermindert.

Die im Antrag genannte Höhe der pauschal gewährten Wohn- und Heizkosten von 149 Euro wirft Fragen auf, denn sie liegt deutlich über dem sich aus dem Existenzminimumsbericht ableitenden Durchschnittswert für die Kosten der Unterkunft. Demnach ist zu erwarten, dass in nicht wenigen Konstellationen die Wohn- und Heizkosten unter der in die Kindergrundsicherung integrierten Pauschale liegen. In diesen Konstellationen wäre es konsequent, die tatsächlichen Kosten zugrunde zu legen und den Maximalbetrag zu kürzen, zumal im anderen Fall höherer tatsächlicher Wohn- und Heizkosten eine Aufstockung vorgesehen ist. Die Orientierung an den tatsächlichen Kosten erscheint zudem inkonsistent, da bei Eltern, die auf die soziale Grundsicherung angewiesen sind, nur angemessene Kosten der Unterkunft berücksichtigt werden. Liegen die tatsächlichen Kosten dauerhaft darüber, droht der Familie demnach trotz Kindergrundsicherung weiterhin ein Umzug.

Der allgemeine Maximalbetrag der Kindergrundsicherung – gegebenenfalls noch erhöht zur Abdeckung höherer Kosten der Unterkunft und Sonderbedarfe – soll abgeschmolzen werden, sobald das Nettoeinkommen unter Berücksichtigung der bisherigen Freibeträge bei Erwerbstätigkeit den eigenen Bedarf der Eltern übersteigt. Damit wird ein plausibler niedriger Ankerpunkt gewählt, der auch die individuellen Verhältnisse des Haushalts berücksichtigt. Zudem basiert die Rückführung der Kindergrundsicherung auf

den Minimalbetrag prinzipiell auf dem gleichen Einkommensbegriff wie die Rückführung der Leistungen der sozialen Grundsicherung der Eltern. Die geforderte Transferenzugsrate ist mit 50 Prozent ziemlich hoch. Die Kombination mit dem niedrigen Ankerpunkt für den Beginn der Abschmelzung begrenzt wirksam die finanzielle Besserstellung von Familien in den obersten Einkommensdezilen. Allerdings führt sie insbesondere in den Einkommensbereichen, in denen das Nettoeinkommen der Eltern gerade ihren Regelbedarf übersteigt, in Verbindung mit dem Abschmelzen von Wohngeldansprüchen und dem Einsetzen der Einkommensteuer tendenziell zu hohen totalen Grenzbelastungen und entsprechend schwächeren Erwerbsanreizen.

Auch der Minimalbetrag der Kindergrundsicherung im Modell der Fraktion DIE LINKE orientiert sich am maximalen Wert der Kinderfreibeträge. Dieser liegt wegen der vorgesehenen Anpassung des sächlichen Existenzminimums an das deutlich erhöhte sozialrechtliche Existenzminimum mit 328 Euro allerdings deutlich höher als im Modell der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNE. Durch die Erhöhung des Kindergelds gegenüber dem Status quo um mindestens 93 bis 124 Euro pro Kind bei den Familien mit mittleren und höheren Einkommen erfordert die Umsetzung des Modells der Fraktion DIE LINKE im Vergleich der beiden Konzepte substanziell höhere Ausgaben der öffentlichen Hand.

Die Fraktion DIE LINKE fordert ebenfalls einen niedrighschwelligen Zugang zur Kindergrundsicherung. Dafür sollen die Leistungen „transparent und unbürokratisch“ in Familienbüros (oder auf Wunsch auch digital) beantragt werden. Tatsächlich könnte die Bündelung von Informations- und Antragsmöglichkeiten für die vielfältigen Familienleistungen an einer solchen Stelle, die eine Gatekeeper-Funktion einnimmt, helfen Schwellenängste abzubauen, wie sie derzeit im Hinblick etwa auf die Grundsicherungsstellen bestehen. Allerdings bleibt die Berechnung der Kindergrundsicherung im vorgeschlagenen Modell komplex. Die Festsetzung der einkommensabhängigen Zuschläge verlangt vollständige Kenntnisse über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Familie, um feststellen zu können, wie weit das Nettoeinkommen der Eltern ihren eigenen sozialrechtlichen Bedarf übersteigt. Dafür benötigt die für die Berechnung der Kindergrundsicherung zuständige Stelle die gleichen Informationen wie die Grundsicherungsstellen (oder eine laufende Datenübertragung von dieser). Insofern könnten die Grundsicherungsstellen die Kindergrundsicherung ebenso gut berechnen. Statt eine neue Struktur etwa in den Jugendämtern einzurichten und damit möglicherweise neue Schnittstellenprobleme zu schaffen, wäre demnach eine Alternative, Kindergrundsicherung und Grundsicherungsanspruch der Eltern aus einer Hand durch die Grundsicherungsstellen zu berechnen und deren Kundenfreundlichkeit und Informationsverhalten zu verbessern.

## **5. Schlussbemerkungen**

Angesichts des auch nach den jüngsten Reformen im Bereich des Kinderzuschlags und der Verbesserungen bei den Bildungs- und Teilhabeleistungen verbleibenden hohen materiellen Armutsrisikos von Kindern und Jugendlichen in Deutschland, ist es angebracht, nach Wegen zu suchen, wie die finanzielle Lage mit Einkommen unterhalb der Armutsrisikoschwelle weiter gestärkt werden kann. Ein effizientes soziales Unterstützungssystem mit dem Ziel der Arbeitsvermeidung muss dabei zum einen dazu beitragen, dass Eltern, die von ihren Fähigkeiten her nur ein niedriges Erwerbseinkommen erzielen können, ausreichend netto vom brutto verbleibt. Gegen Einkommensarmut der Eltern vorzugehen, stößt als Mittel gegen Kinderarmut aber – insbesondere bei Alleinerziehenden und Familien mit drei und mehr Kindern – an Grenzen. Darum werden auch Anpassungen bei den sozialen Transferleistungen erforderlich, damit die Bedarfe, die Kinder und Jugendliche aus einkommensschwachen Haushalten für ein gelingendes Heranwachsen benötigen, besser gedeckt und Sickerverluste durch Nichtinanspruchnahme von Leistungen vermieden werden.

Eine Kindergrundsicherung, die ein einkommensabhängiges Kindergeld schafft, das bei der Berechnung von Sozialleistungsansprüchen der Eltern nicht als Einkommen angerechnet wird, ist als Instrument grundsätzlich geeignet, um das Ziel einer Reduktion der Armutsrisiken von Kindern besser zu erreichen. Allerdings hängt die Bewertung der Effizienz des Instruments von der genauen Ausgestaltung ab. Wird die Kindergrundsicherung mit einer starken Anhebung des sozialrechtlichen Bedarfs der Kinder verknüpft, ist mit einer substantziellen Schwächung der Erwerbsanreize bei den Eltern im unteren Einkommensbereich zu rechnen, die dem Ziel der Armutsvermeidung zuwiderläuft.

Zudem verknüpfen viele Konzepte für eine Kindergrundsicherung die Reform mit einer deutlichen Anhebung des einkommensunabhängigen Kindergeld-Sockelbetrags im Vergleich zum Status quo. Dieser Ansatz sorgt für einen hohen fiskalischen Aufwand. Simulationsrechnungen für am unteren wie am oberen Einkommensrand großzügig ausgestattete Kindergrundsicherungsmodelle – in diese Kategorie fällt das von der Fraktion DIE LINKE geforderte Konzept – ergeben Nettokosten für die öffentliche Hand von über 40 Mrd. Euro jährlich. Hierbei sind die Einsparungen bei anderen Sozialtransfers bereits berücksichtigt, nicht aber die Zusatzkosten für den Fiskus, die sich aus zu erwartenden Veränderungen im Erwerbsverhalten ergeben. Auch das am unteren und oberen Rand weniger großzügig konzipierte Modell der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dürfte – je nach Festlegung der Parameter für die einkommensabhängige Komponente der Kindergrundsicherung – leicht Nettokosten in der Größenordnung von 20 bis 25 Mrd. Euro jährlich verursachen. Wie Ergebnisse von Simulationsrechnungen für ähnliche Modelle zeigen, entfällt dabei ein hoher Anteil dieser Kosten nicht auf die Verbesserung der Einkommenssituation von armutsgefährdeten Familien, sondern auf die finanzielle Besserstellung von Familien mit mittleren und höheren Einkommen.

Bei begrenzten Ressourcen für die Familienpolitik – und die Haushaltsspielräume sind infolge der Coronapandemie sicher nicht größer geworden – muss kritisch überlegt werden, ob die für eine starke Anhebung des analog zum Kindergeld einkommensunabhängigen Sockelbetrags der Kindergrundsicherung benötigten Mittel nicht anders wirksamer verwendet werden könnten. Als Alternativen zum weiteren Ausbau der direkten finanziellen Förderung von Familien in der Breite wären insbesondere Investitionen in eine bessere Qualität der Infrastrukturen und zeitpolitische Instrumente wie eine verstärkte Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen sinnvoll, von denen auch armutsgefährdete Familien profitieren würden.

**Dr. Martin Hagen<sup>1</sup>**

Abteilungsleiter

Zentrales IT-Management, Digitalisierung öffentlicher Dienste  
(IT-Direktor der Freien Hansestadt Bremen)

Senator für Finanzen

Freie Hansestadt Bremen

## **Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen (BT-Drucksache 19/14326)**

### **Inhaltsverzeichnis:**

I. Überblick .....	2
II. Wirkungen der vorgeschlagenen Eckpunkte für ein Kindergrundsicherungsgesetz .....	2
III. Ausgestaltung des Gesetzes.....	3
1. Digitalen Vollzug im Rechtsfindungsprozess mitdenken .....	3
2. Rechtsbegriffe mit digitalen Datenquellen verknüpfen .....	5
3. Die rechtssystematischen Rahmenbedingungen für Datenaustausch klären .....	5
4. Die finanzverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen klären.....	7
5. Organisatorische Rahmen schaffen .....	7
III. Automatisierung der Leistungsgewährung .....	7
1. Für den Beantragungsprozess .....	8
2. Für den Bearbeitungsprozess.....	8
3. Für den Auszahlungsprozess .....	8
IV. Anspruchsermittlung .....	9
V. Datenschutz .....	11
VI. Zusammenfassung .....	13

---

<sup>1</sup> Rudolf-Hilferding- Platz 1, 28195 Bremen, Tel. 0421 361 4746, E-Mail [sekretariat.al4@finanzen.bremen.de](mailto:sekretariat.al4@finanzen.bremen.de). Vielen Dank an Carola Heilemann-Jeschke und Florian Forster für wesentliche Beiträge zu dieser Stellungnahme.

## I. Überblick

Einfach zu beantragende Leistungen kombiniert mit einwilligungsbasiertem Datenaustausch zwischen Behörden verbessern das Leben von Bürgerinnen und Bürgern signifikant und entlasten gleichzeitig die Behörden. Die dafür notwendigen Vorschläge sind im Antrag der grünen Bundestagsfraktion zur Kindergrundsicherung enthalten (Bundestag-Drucksache 19/14326). Er ist ein Beispiel für ein zeitgemäßes Gesetz, weil Digitalisierung hier nicht als Selbstzweck, sondern als Mittel zur Erreichung gesellschaftspolitisch wünschenswerter Ziele eingesetzt wird.

„Es ist Zeit für einen Kulturwandel im Verhältnis vom Staat zu seinen Bürgerinnen und Bürgern“, heißt es im Beschlussvorschlag des Antrags.

In dieser Stellungnahme soll insbesondere der Punkt II.2. kommentiert werden:

*„Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, [...] der verdeckten Kinderarmut ein Ende zu machen und dafür die Kindergrundsicherung automatisch von Amts wegen zu berechnen und auszuzahlen. Die Anspruchshöhe der Kindergrundsicherung soll von der Familienkasse monatlich ermittelt werden. Eltern können durch anlassbezogene Einwilligungen den Behörden die Erlaubnis zum Datenaustausch gewähren. Die Einhaltung des Datenschutzrechts ist sicherzustellen; [...].“*

Dazu fließen praktische Erfahrungen aus den Projekten ELFE – Einfach Leistungen für Eltern, Elterngeld.Digital und Kindergeld.Digital der Freien Hansestadt Bremen bzw. des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und der aktuellen Gesetzgebungsinitiative der Bundesregierung zum „Digitale Familienleistungs-Gesetz“ ein. Mit letzterem sollen bereits erste wesentliche Schritte zu einer Vereinfachung des Leistungsbezuges für Familien gegangen werden. Ein politischer Ausgangspunkt des „Digitale Familienleistungs-Gesetz“ war eine entsprechende Entschließung des Bundesrats auf Antrag der Länder Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein, Thüringen und Berlin (BR-Drucksache 307/18, s. auch BR-Drucksache 267/19, Stellungnahme der Bundesregierung).

## II. Wirkungen der vorgeschlagenen Eckpunkte für ein Kindergrundsicherungsgesetz

Sozial benachteiligte Zielgruppen profitieren besonders von der Vereinfachung und Zusammenlegung von Transferleistungen, hier konkret Kindergeld, Kinderzuschlag und die Leistungen für Bildung und Teilhabe. Die Beantragung von Kindergeld ist bereits bisher ein vergleichsweise einfacher Prozess und die Leistung wird von nahezu allen Berechtigten in Anspruch genommen.

Der Kinderzuschlag, mit seiner systeminhärenten Zielgruppe sozial benachteiligter Familien, hat dagegen eine hohe Komplexität in der Antragstellung. Es ist davon auszugehen, dass nicht nur die mangelnde Bekanntheit, sondern auch diese Komplexität des Beantragungsprozesses eine Rolle für die relativ geringe Inanspruchnahme spielt. Das zeigt sich auch daran, dass schon die Bereitstellung eines einfachen Online-Antrags, der den Antragsteller lediglich unterstützt und durch den Antrag führt, die Inanspruchnahme erhöhen konnte.

Am Beispiel einer anderen Leistung, des Elterngeldes, lässt sich das entstehende Dilemma ebenfalls demonstrieren: Die politisch gewollte passgenaue und zielsicher wirkende Berücksichtigung unterschiedlichster Lebensumstände wie z.B. Alleinerziehende, Familien mit zwei berufstätigen Eltern und Selbständige führt in der Praxis zu einem hohen Beratungsaufwand für die Antragsteller und entsprechende Beratungs- und Prüfaufwände in den zuständigen Ämtern.

Deshalb gilt: Elektronisch unterstützte Anträge können zwar einen Beitrag zur Vereinfachung der Antragstellung leisten. Die inhaltlichen Fragen, die vom Antragsteller beantwortet werden müssen, bleiben jedoch. Und diese bzw. ihre Beantwortung sind in der Regel die eigentlichen Hürden bei der Antragstellung.

Genau hier wirken die Eckpunkte des Antrages zur Kindergrundsicherung, weil sie eine Vereinfachung der Leistungen herbeiführen und in Kombination mit einer Einwilligung in den Datenaustausch zwischen Behörden für erhebliche Entlastungen auf Seiten der Bürger und der Verwaltung sorgen können. Sie bedürfen im Rahmen des konkreten Gesetzgebungsverfahrens nun einer Konkretisierung.

### **III. Ausgestaltung des Gesetzes**

*Was sollte bei der Konzeption des Gesetzes beachtet werden?*

Basierend auf den Erfahrungen des „Digitale-Familien-Leistungsgesetz“ sollten folgende Punkte bei der Ausgestaltung des Gesetzes zur Kindergrundsicherung berücksichtigt werden:

#### **1. Digitalen Vollzug im Rechtsfindungsprozess mitdenken**

Im Rahmen des Projekts ELFE wurden bereits sehr frühzeitig grundlegenden Rechtsänderungsbedarfe ermittelt. Das Novum war, dass in diesen Prozess juristische, technische und praktische Expertisen von Bundes-, Landes- und Kommunalen Seite gleichzeitig einfließen. Dazu fand bereits im November 2017 ein erstes „Digitalisierungslabor“ statt. Unabdingbare Voraussetzung für das Gelingen eines erfolgreich und effizient vollziehbaren Gesetzes ist eine interdisziplinäre und ressortübergreifende Sicht auf die Gesamtaufgabe. Die Hinzuziehung von technischen Sachverständigen und Nutzung von *know how* der später am Vollzug beteiligten



Stellen sind ebenso wichtig wie der Umstand, dass das künftige Gesetz idealerweise einen (teil-)automatisierbaren Verwaltungsvollzug ermöglichen soll. Das bedeutet:

- Der Prozess der Rechtsprüfung und Rechtsanwendung muss maschinell durchführbar sein. Die neuen Rechtsvorschriften müssen in Softwarecodes programmiert werden. Je standardisierter die Begrifflichkeiten, desto einfacherer kann natürliche Sprache in eine streng systematische technische Programmiersprache übersetzt werden. Beachtet man dies bereits bei der Rechtssetzung, können juristische Konditionalprogramme in ausführbarer Programmiersprache abgebildet und ausgeführt werden.

- Beispiel: (zu Erläuterungszwecken stark vereinfacht)

**Wenn** Wohnsitz in Deutschland

**Und** mit Kind in einem Haushalt

**Und** Kind selbst betreut

**Und** keine volle Erwerbstätigkeit

...

**Dann** Anspruch auf Elterngeld.

- Daraus folgt weiter, dass diese „Wenn-Dann“-Beziehungen innerhalb einer Vorschrift eindeutigen Definitionskriterien zugeordnet werden müssen. Ist beispielsweise in den Entscheidungsregeln der Begriff „Einkommen“ enthalten, muss dieser mit eindeutigen Merkmalen versehen werden. An dieser Stelle zeigt sich ein großes Dilemma. Allein für den wichtigen Begriff des Einkommens gibt es bereits im Sozialrecht schon etliche, voneinander abweichende Definitionen (§ 2c BEEG, § 82 SGB XII, § 135 ff. SGB IX etc.). So werden z.B. für die Berechnung des Kinderzuschlages nach geltendem Recht Informationen benötigt, die weder gesetzlich vereinheitlicht noch technisch standardisiert sind. Sie können daher momentan noch nicht sinnvoll verwertbar elektronisch abgerufen werden. Dazu im Einzelnen bei der Berechnung (s.u.) mehr. Mit dem Kindergrundsicherungsgesetz besteht eine große Chance, einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung zu wagen. Dazu gehört insbesondere, den bestehenden Flickenteppich an Leistungsangeboten zu beseitigen und das „System“ als Ganzes neu aufzusetzen. Aber auch insoweit gilt: ein Systemneustart muss zwingend mit der Vereinheitlichung und fachübergreifender Standardisierung von Rechtsbegriffen einhergehen. Ist die rechtliche Vereinheitlichung geschafft, können darauf basierend auch die technischen Systeme (Schnittstellen, Protokolle, Transportformate) standardisiert werden. Die Folge: Flächendeckender Austausch von Informationen kann auch in föderalen Strukturen Verwaltungsebenen übergreifend erfolgen. Für das Projekt ELFE wurde zwischenzeitlich ein neuer XÖV-Standard XFamilie konzipiert und konnte als Pilot-Standard bereits finalisiert werden. Von diesen Vorarbeiten kann auch ein Gesetz zur Kin-

dergrundsicherung profitieren. Der entlastende Effekt besteht insbesondere in der Maschinenlesbarkeit der elektronisch ausgetauschten Daten, die verschlüsselt über sichere Transportwege direkt in die Fachverfahren fließen und somit eine medienbruchfreie Bearbeitung ermöglichen.

## **2. Rechtsbegriffe mit digitalen Datenquellen verknüpfen**

Eine effektive Leistungsgewährung setzt voraus, dass die Prüfung, ob Entscheidungsregeln erfüllt sind oder nicht, (teil-) automatisiert erfolgen kann. Der Prozess muss folglich von Anfang an die Frage beantworten, ob überhaupt eine Voraussetzung nachzuweisen ist, wenn ja, mit welchen Daten (Nachweisen) der Abgleich erfolgen muss und welche Datenquellen dafür zur Verfügung stehen. Wird z.B. der Begriff des „Wohnsitzes“ über die Meldeadresse definiert, muss sowohl technisch als auch rechtlich sichergestellt werden, dass ein Zugriff auf diese Datenquelle erfolgen kann.

## **3. Die rechtssystematischen Rahmenbedingungen für Datenaustausch klären**

Digitalisierung kann Verwaltungshandeln im Rahmen der Leistungsverwaltung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern transparenter, bürgernäher und effektiver gestalten. Im besonderen Fokus dabei ist das „*once-only*“-Prinzip. Die in staatlicher Sphäre bzw. im staatlichen Zugriff befindlichen Daten der Bürgerinnen und Bürger sollen nur einmal ein-/abgegeben werden müssen. Für eine rechtssichere Nutzung der Daten stehen zwei rechtliche Ausgestaltungsmöglichkeiten zur Verfügung.

- Eine Variante ist die sog. gesetzliche Lösung. Das bedeutet, dass der Staat alle Daten, die er zur Gewährung einer Leistung benötigt, sich selbst auf der Grundlage von gesetzlichen Befugnissen beschaffen kann und das auch unabhängig vom Vorliegen einer konkreten Einwilligung in die Datenverarbeitung nach DSGVO. Dies ist beispielsweise beim steuerlichen Kindergeld, das auch in der Kindergrundsicherung aufgehen soll, der Fall. Alle erforderlichen Daten, wie z.B. die Steuer-ID des Kindes oder die Meldedaten werden auf der gesetzlichen Grundlage (EStG, PStG, BKGG) erhoben und verarbeitet. Dies ist rechtlich aber nur deshalb möglich, weil es sich beim steuerlichen Kindergeld um eine steuerliche Leistung handelt und die Verwendung der Steuer-ID nur zu steuerlichen Zwecken erfolgen darf. Beim sozialrechtlichen Kindergeld darf die Steuer-ID nicht verwendet werden und muss direkt bei den Eltern erhoben werden. Entscheidet man sich für eine antragslose Gewährung der Kindergrundsicherung, ggfs. auch nur für den fixen Garantiebetrug, bietet die gesetzliche Lösung tatsächlich eine Chance auf einen sehr effizienten und unbürokratischen Verwaltungsvollzug. Wir plä-

dieren allerdings auch bei dieser Lösung dafür, den Bürgerinnen und Bürgern auf Augenhöhe zu begegnen. Das bedeutet, dass auch auf gesetzlichen Vorschriften beruhende Datenverarbeitungsvorgänge transparent zu machen sind. Hierfür bietet sich ein sog. Datenschutzcockpit an, mit dem die Bürgerinnen und Bürger Datenverarbeitungsvorgänge monitoren und nachverfolgen können.

- Bei antragsbasierten Leistungen, bei denen personenbezogene Daten verarbeitet werden, die unter das Sozial- oder das Steuergeheimnis fallen, ist ein Zugriff des Staates nur auf der Grundlage einer informierten Einwilligung durch die Bürgerinnen und Bürger möglich. Dies trifft insoweit auch auf den GarantiePlus-Betrag zu, dessen Höhe von der jeweils konkreten finanziellen Situation der Familie determiniert werden soll. Nach dem in § 67a Absatz 2 Satz 1 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch verankerten Ersterhebungsgrundsatz müssen die für die Antragsbearbeitung notwendigen personenbezogenen Daten grundsätzlich bei der antragstellenden Person selbst erhoben werden. Eine Datenerhebung ohne die Mitwirkung der antragstellenden Person stellt einen Eingriff in dieses Grundrecht dar, der durch gleichwertige öffentliche Interessen gerechtfertigt werden müsste. Für einen automatisierten Datenaustausch gibt es keine hinreichenden öffentlichen Interessen, die die Verarbeitung ohne Mitwirkung der antragstellenden Person rechtfertigen würden. Wird die Einwilligung erteilt, sind die Mitwirkungspflichten erfüllt. Anderenfalls kann der Antrag nicht **digital** bearbeitet und muss abgelehnt werden. Die Möglichkeit einer herkömmlichen analogen Beantragung der Leistung mit entsprechender Nachweispflicht bleibt bestehen. Anderenfalls kann der Antrag nicht bearbeitet und muss abgelehnt werden. Das Kindergrundsicherungsgesetz sollte daher unter Berücksichtigung des sog. Doppeltürmodells gesetzliche Grundlagen dafür schaffen, dass die beteiligten Fachbehörden die Daten anfordern bzw. übermitteln dürfen, sofern eine Einwilligung in die Verarbeitung dieser Daten vorliegt. Eine einwilligungsbasierte Datenbeschaffung durch den Staat steht einer ordnungsgemäßen Durchführung von Verwaltungsverfahren nicht grundsätzlich entgegen. Nach Artikel 7 Abs. 3 Satz 1 DSGVO hat die betroffene Person das Recht, ihre Einwilligung jederzeit zu widerrufen. Durch den Widerruf der Einwilligung wird die Rechtmäßigkeit der aufgrund der Einwilligung bis zum Widerruf erfolgten Verarbeitung nicht berührt. Ein ordnungsgemäßes Verfahren kann also auch dann gewährleistet werden, wenn die Einwilligung zum Abruf der Daten widerrufen wird.
- Hat man sich dann für einen Codex entschieden, sollte festgelegt werden, nach welchen Grundsätzen die einwilligungsbasierten Datenbeschaffungen erfolgen. Es ist zu klären, ob die Daten per Push- oder Pullsystematik beschafft werden. Beim „Push“-Prinzip sendet eine Behörde die Daten an andere, wenn sie einen Fall bearbeitet. Beim „Pull“-Prinzip holt sich eine Behörde benötigte Daten von anderen, wenn sie einen Fall

bearbeitet. Da die Antwort unmittelbar von den Datenquellen und auch von ggfs. schon vorhandenen Informationsaustauschverfahren bestimmt wird, sollten auch diese Aspekte in den Rechtsfindungsprozess einfließen.

#### **4. Die finanzverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen klären**

Bei der Ausgestaltung des Gesetzes ist großes Augenmerk auf die Festlegung der Zuständigkeit für den Vollzug der Kindergrundsicherung zu legen. Von dieser Entscheidung ist abhängig, wer für den Betrieb der erforderlichen informationstechnischen Systeme (Onlinedienst und Datenabruf) zuständig ist. Soll es der Ausführung von Bundesetzen durch die Länder dienen, ist es Teil des Verwaltungsvollzugs und daher Ländersache. Entsprechendes gilt für die Ausführung von Bundesgesetzen, wenn diese dem Bund zugewiesen ist (Bundesvollzug). Für die Errichtung und den Betrieb eines solchen Systems ist die jeweils zuständige staatliche Ebene allein verantwortlich. Da mit dem Kindergrundsicherungsgesetz eine einheitliche Leistung und keine Kombination von Einzelleistungen geplant ist, können dadurch mögliche Probleme, die aus dem Verbot der Mischverwaltung resultieren, vermieden werden.

#### **5. Organisatorische Rahmen schaffen**

Schließlich gilt es, mit den betroffenen Stakeholdern sehr frühzeitig in einen offenen und zielorientierten Austausch zu kommen. Aus den Erfahrungen mit dem Digitale Familienleistungen Gesetz haben wir gelernt, dass gleiche gemeinsame Zielvorstellungen aller am Prozess beteiligten Akteure nicht nur den Erfolg garantieren, sondern wesentliche Voraussetzungen dafür sind, dass das Kindergrundsicherungsgesetz mit seinen innovativen und disruptiven Elementen zum Erfolgsmodell einer modernen, bürgernahen und effektiven Verwaltung werden kann.

### **III. Automatisierung der Leistungsgewährung**

*Wie kann die Kindergrundsicherung automatisch von Amts wegen berechnet und ausgezahlt werden?*

Neben den eben skizzierten rechtlichen Aspekten sollten weitere Rahmenbedingungen berücksichtigt werden um eine automatisierte Berechnung und Auszahlung der Kindergrundsicherung zu ermöglichen. Grundvoraussetzung hierfür ist die Vereinfachung der Leistung. Konkret bedeutet dies:

## **1. Für den Beantragungsprozess**

Die Ausgestaltung des Antragsformulars sollte dem Anspruch gerecht werden, dass Antragsteller in der Lage sind innerhalb weniger Minuten einen vollständigen Antrag auszufüllen, dies bedeutet insbesondere:

- Verwendung einfacher und bekannter Begrifflichkeiten (einfache und verständliche Sprache),
- Abfrage bekannter und direkt verfügbarer Informationen,
- möglichst wenig beizubringende Nachweise,
- Rechtsbehelfsbelehrungen, Erläuterungen sowie ergänzende Informationen sollten möglichst knapp und verständlich gehalten werden,
- Die Zustimmung zum Datenaustausch zwischen Behörden sollte als Standardfall angesehen werden.

## **2. Für den Bearbeitungsprozess**

- Standardisierung der technischen Schnittstellen zu dem oder den Fachverfahren.
- Vorsehen einer möglichen automatischen Datenverarbeitung, d.h. dass Anträge ohne menschlichen Eingriff automatisch berechnet werden können – natürlich immer mit der Möglichkeit der Kontrolle und Korrektur. Dieses Verfahren kann z.B. bei Folgeanträgen sinnvoll und entlastend eingesetzt werden.
- Möglichkeit die noch zu beschaffenden Daten zeitnah zu erhalten.
- Transparenz gegenüber den Anspruchsberechtigten hinsichtlich der Berechnungsgrundlage.
- Einfache gestaltete Verhinderung von Missbrauch durch Mehrfachanträge, z.B. über die Steuer-ID des Kindes.

## **3. Für den Auszahlungsprozess**

Für Eltern im Niedriglohnbereich mit schwankendem Einkommen ist eine monatliche/regelmäßige Neuberechnung des GarantiePlus-Betrags notwendig. Deshalb sollte eine regelmäßige und unbürokratische Anspruchsprüfung/Neuberechnung immanenter Teil einer Kindergrundsicherung sein, die unter Berücksichtigung der technischen Möglichkeiten entwickelt und programmiert werden muss. Die dafür notwendigen technischen Systeme können auf bereits vorhandene Lösungen aufgesetzt werden, wie z.B. rvBEA. Für eine Kindergrundsicherung muss das System jedoch zusammen mit den Arbeitgebern und den Herstellern der Lohn- und Gehaltssoftware erweitert und ausgebaut werden.

Damit die neuen Abläufe effektiv funktionieren, sind Standardisierungen und Vereinheitlichungen erforderlich (s. oben zu III.2). Idealerweise sollten die Anspruchsberechtigten nicht in die

Pflicht genommen werden, proaktiv Änderungshinweise beizubringen. Im Sozialverwaltungsverfahren gelten bisher umfangreiche Mitwirkungspflichten (§ 60 Abs. 1 SGB I) und zwar auch in Bezug auf die Änderungsmitteilungen. Es ist daher eine ergänzende Regelung in den allgemeinen Vorschriften des SGB I vorzusehen, nach der die Mitwirkungspflicht der Leistungsberechtigten dann erfüllt ist, wenn sie der automatisierten Neuberechnung/Überprüfung durch informierte Einwilligung in den dazu erforderlichen behördlichen Datenaustausch zugestimmt haben. Daher sollten beim Entwurf der Kindergrundsicherung und insbesondere zum GarantiePlus-Betrag folgende Punkte beachtet werden:

- Konzentration auf wenige Kerndaten zur Anspruchsprüfung und Neuberechnung.
- Idealerweise löst ein Änderungshinweis durch den „Datenerzeuger“ die Neuberechnung aus, z.B. sollten Arbeitgeber nur bei geänderten Gehaltsnachweisen diese per „Push“ an die für die Berechnung der Kindergrundsicherung zuständige Stelle senden, die dann Neuberechnet.
- Transparenz gegenüber den Anspruchsberechtigten hinsichtlich der Berechnungsgrundlage/-daten für jeden Neuberechnungs- und Überprüfungsvorgang.

#### **IV. Anspruchsermittlung**

*Wie kann die Anspruchshöhe der Kindergrundsicherung von der zuständigen Stelle monatlich ermittelt werden?*

Im vorliegenden Antrag wird bei der Berechnung und der Kindergrundsicherung zwischen dem Garantiebtrag und dem GarantiePlus-Betrag unterschieden. Da der Garantiebtrag allen Kindern zusteht kann dieser nach einmaligem Antrag monatlich auf das angegebene Konto überwiesen werden.

Die für die Auszahlung der Kindergrundsicherung zuständige Stelle soll selbständig prüfen, ob und in welcher Höhe ein Antrag auf den GarantiePlus-Betrag besteht. Daraus folgt die Anforderung, dass alle zur Berechnung notwendigen Daten für die zuständige Stelle entweder direkt verfügbar oder beschaffbar sein müssen.

Im Rahmen der Arbeiten zum „Digitale Familienleistungs-Gesetz“ hat sich unter anderem ergeben, dass eine detaillierte Betrachtung der zur Berechnung einer Leistung notwendigen Daten unumgänglich ist. So sind über die Datenstelle der deutschen Rentenversicherung beim Arbeitgeber aus den Einkommensnachweisen abrufbaren Daten für die Berechnung des Elterngelds hinreichen, für die Berechnung des Kinderzuschlags liegen die notwendigen Daten allerdings nicht in der benötigten Form vor.

Beispielhaft lässt sich dies an zwei Auszügen aus Gehaltsnachweisen zeigen (s. Abb. 1 und 2):



LA-Nr	Bezeichnung	Menge	Einh	Faktor	SV-pflichtig	Steuerpflichtig	Brutto
001	Stundenlohn	170,00	h	10,00	1.700,00 L	1.700,00 L	1.700,00
004	Nachtzuschlag 25%	20,00	h	2,50			50,00
011	Überstd. Zulage 25%	10,00	h	2,50	25,00 L	25,00 L	25,00
014	Verpfl.-zusch st.-fr	12,00	EU				12,00
049	Mahlzeit pauschal	102,00	EU			102,00 P	102,00
081	Direktvers. lfd.						100,00
086	AG-ZUW BAV	15,00	EU				
091	Gehaltsumw. DV lfd.				-100,00 L	-100,00 L	-100,00

Lohnart	Bezeichnung	bezahlte Menge	Faktor	%-Zuschlag	St*	SV*	GB*	Betrag
1	Lohn	170,00	10,0000		L	L	J	1.700,00 EUR
10	Überstundenzuschlag (25%)	10,00	2,5000	25,00	L	L	J	25,00 EUR
11	Nachtzuschlag (25%) steuerfrei	20,00	2,5000	25,00	F	F	J	50,00 EUR
25	Mahlzeiten pauschal				P	F	J	102,00 EUR
26	Verpflegungszuschuss steuerfrei				F	F	J	12,00 EUR
925	Kürzung aus Altersvorsorge				L	L	N	-100,00 EUR
926	Altersvorsorge Barlohnnumwandlung				F	F	N	100,00 EUR
993	bAV Pflichtzuschuss				F	F	N	15,00 EUR
<b>Steuer / Sozialversicherung</b>								
								Gesamtbrutto
								1.889,00 EUR

Abb. 1 und 2: Zwei Beispiel für Lohn- und Gehaltsnachweise

Für die Berechnung werden die Datenfelder Steuer-Brutto sowie „pauschalversteuertes Einkommen“ benötigt. Das Steuer-Brutto ist direkt in jedem Gehaltsnachweis ausgewiesen, das pauschalversteuerte Einkommen kann über das standardisierte Merkmal „P“ leicht berechnet werden. All diese Daten sind klar definiert und daher von allen Arbeitgebern leicht lieferbar.

Für die Berechnung des Kinderzuschlages werden hingegen Informationen benötigt, die derzeit nicht standardisiert sind und daher auch nicht im Rahmen eines Datenverarbeitungsverfahrens abgerufen werden können. So muss bei der Berechnung des Kinderzuschlages im Einzelfall durch Sachbearbeitung entschieden werden, ob die Posten „25 - Mahlzeiten pauschal“/ „049 - Mahlzeit pauschal“ und „26 Verpflegungszuschuss steuerfrei“/ „014 Verpfl.-zusch st.-fr“ Auswirkungen auf die Anspruchsberechtigung und Höhe des Kinderzuschlages haben.

Bei der Ausgestaltung der Berechnungsformel für die Kindergrundsicherung sollten folgende Punkte Berücksichtigung finden:

- Nutzung rechtlich klar definierter und standardisierter Daten,
- Vereinheitlichung des „Einkommensbegriffs“ über Leistungsgrenzen hinweg,
- Vermeidung von Anrechnungs-/Gegenrechnungsverfahren mit anderen Leistungen,
- Nutzung bereits vorhandener Datenströme/-töpfe.

Eine einfache Berechnungsformel des GarantiePlus-Betrags, auf Basis vorhandener Datenströme und -töpfe, ermöglicht einfache Anträge, die effizient und schnell bearbeitet werden können und ebnet den Weg zu einer effizienten elektronischen Verarbeitung von Anträgen ohne Ermessensspielraum.

Erforderlich ist eine Neustrukturierung der Einkommensberechnung, wie sie beispielsweise auch in der BTHG-Reform im SGB IX erfolgte. Losgelöst von einer sozialpolitischen Wertung ist diese Herangehensweise der Vereinheitlichung von Begrifflichkeiten für den angestrebten Digitalisierungsprozess im Hinblick auf die in der Stellungnahme angebrachten Punkte sehr gewinnbringend. Im Fokus stehen dabei insbesondere die klare Definition des Begriffs „Einkommen“ sowie die Arbeit mit zielgruppenorientierten Freibeträgen, welche die Verwendung einzelner Absatzbeträge überflüssig machen und auf diesem Wege eine verhältnismäßig unkomplizierte Umsetzung in digitale Strukturen und Automatismen ermöglichen. Eine Referenzierung auf Vorjahreseinkommen ist für die Kindergrundsicherung nicht zu empfehlen.

## **V. Datenschutz**

*Wie können Eltern durch anlassbezogene Einwilligung den Behörden die Erlaubnis zum Datenaustausch gewähren und wie wird dabei die Einhaltung des Datenschutzes sichergestellt werden?*

Der Vorschlag für ein Kindergrundsicherungsgesetz stellt den Gesetzgeber mit der geplanten Differenzierung zwischen Garantie-Betrag und Garantie-Plus-Betrag vor eine große datenschutzrechtliche Herausforderung, der allerdings durch eine sehr systematische und differenzierte Herangehensweise begegnet werden kann. Im Garantie-Betrag liegt die Chance, sehr unbürokratisch und bürgerfreundlich nach dem Modell des geltenden Kindergeldes eine „automatische“ Gewährung zu erreichen. Dies könnte durch das unter 3. dargestellte gesetzliche Modell gelöst werden. Idealerweise ist der Anspruch auf Garantie-Betrag antragslos ausgestaltet. Gelöst werden muss die Frage der Bezugsberechtigung und wohin ausgezahlt werden soll.

Für den GarantiePlus-Betrag ist eine solche rechtliche antragslose Ausgestaltung nicht zielführend und nach hiesiger Auffassung nicht zulässig. Die Bürgerinnen und Bürger müssen aufgrund der Einkommensabhängigkeit der Leistungsgewährung entscheiden können, ob sie dem Staat den Zugriff auf ihre Daten erlauben (einwilligungsbasierter Datenaustausch) oder ob sie die erforderlichen Nachweise zur Berechnung selbst erbringen wollen. Haben sie sich dafür entschieden, dass der Staat die zur monatlichen Neuberechnung erforderlichen Daten selbst beschaffen kann, kann nach den Vorschriften der DSGVO eine Einwilligung auch für eine bestimmte Zeitdauer (oder bis auf Widerruf) erteilt werden, solange die Bürgerinnen und Bürger hinreichend über den Zweck der Verarbeitung informiert wurden und es sich um für die Antragsbearbeitung erforderlichen Daten handelt. In jedem Fall sind die gesetzgeberischen Entwicklungen zur Registermodernisierung (Basisdatenregistergesetz) und zum einheitlichen

Identifizier aufmerksam zu verfolgen, damit Anforderungen, die sich aus diesen Vorhaben ergeben, auch im Rahmen der Konzeptionierung des Kindergrundsicherungsgesetzes umgesetzt werden können.

Eine besondere Rolle bei der Umsetzung einer Kindergrundsicherung wird dabei die Möglichkeit bzw. die Nicht-Möglichkeit der Nutzung eines oder mehrerer Personenkennzeichen spielen. Im Bereich des Kindergeldes wird heute die Steuer-ID verwendet, da es sich um eine steuerliche Leistung handelt. Der Nutzung der Steuer-ID sind enge Grenzen gesetzt. Gleichwohl wird sie praktisch in mehreren Registern außerhalb der Steuerverwaltung gespeichert, z.B. im Melderegister und bei den Elterngeldstellen. Die Gründe dafür liegen dabei in der Missbrauchsbekämpfung. Wenn das Kindergeld zusammen mit anderen Leistungen aus dem (bisherigen) Nicht-Steuerbereich kombiniert wird, stellt sich die Frage nach der Nutzung eines entsprechenden Personenkennzeichens. Hier ist eine offene Debatte erforderlich, ob in engen Grenzen die Steuer-ID auch zum Vorteil einer für Bürgerinnen und Bürger vereinfachten Leistungsgewährung und zur Entlastung vor allem kommunaler Behörden genutzt werden kann. Es bestehen bereits technische Lösungen bzw. werden gerade im Projekt ELFE entwickelt, mit denen die konkrete Verwendung aller Daten protokolliert und nachverfolgt werden kann. Konkret sind das u.a. die technischen Module „Consent“ (rechtssichere und archivierbare Willenserklärung) und das Datenschutzcockpit (ein Projekt, das die Federführer BMI, Berlin und Bremen gemeinsam entwickeln). Diese ermöglichen die selbstbestimmte Freigabe der Datenweitergabe durch die Bürgerinnen und Bürger und eröffnen eine bisher nicht dagewesene Transparenz: Bürgerinnen und Bürger können in Zukunft tatsächlich nachverfolgen, welche ihrer Daten von welcher Behörde wann und von wem genutzt wurde. Dabei werden auch elektronische Zertifikate und Verschlüsselungen eingesetzt, die einen Missbrauch verhindern (s. Abb. 3).

**Zusammenfassung der Abrufe und Signaturprüfungen:**

Nr.	Datensatz	abgerufen durch	Tag/Uhrzeit	Signaturniveau	Signaturprüfung
1.	Standesamt	Sachbearbeiterin Eva Effe	16.4.2018, um 16.23 Uhr	Qualifizierte elektronische Signatur	<span style="background-color: green; color: white; padding: 2px;">gültig</span>
2.	Finanzamt	Sachbearbeiterin Eva Effe	16.4.2018, um 16.27 Uhr	Qualifizierte elektronische Signatur	<span style="background-color: green; color: white; padding: 2px;">gültig</span>

**1. Standesamt:**

- Signiertes Dokument: Standesamtsdaten_fuer_Elterngeld	
+	Datensatzspezifische Zusatzinformationen: Signierter Datensatz
+	Signiert durch: Eva Effe
+	Aussteller des Signaturzertifikats: D-Trust
	Signaturgrund: Antrag Elterngeld
	Adresse: Standesamt Bremen
-	Abgefragte Daten: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Geburtsurkunde Kind</li> <li>- Heiratsurkunde</li> <li>- Geburtsurkunde Antragsteller/in</li> <li>- Geburtsurkunde Partner/in</li> </ul>
+	Signaturniveau: Qualifizierte elektronische Signatur
+	Ergebnis der Signaturprüfung: <span style="background-color: green; color: white; padding: 2px;">gültig</span>
+	Details zur Prüfrichtlinie, Vertrauensliste und Prüfinstanz

**2. Finanzamt:**

- Signiertes Dokument: Finanzamtsdaten_fuer_Elterngeld	
+	Datensatzspezifische Zusatzinformationen: Signierter Datensatz
+	Signiert durch: Eva Effe
+	Aussteller des Signaturzertifikats: D-Trust
	Signaturgrund: Antrag Elterngeld
	Adresse: Finanzamt Bremen
-	Abgefragte Daten: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Einkommen Antragsteller/in</li> <li>- Kontonummer Antragsteller/in</li> <li>- Einkommen Partner/in</li> <li>- Kontonummer Partner/in</li> </ul>
+	Signaturniveau: Qualifizierte elektronische Signatur
+	Ergebnis der Signaturprüfung: <span style="background-color: green; color: white; padding: 2px;">gültig</span>
+	Details zur Prüfrichtlinie, Vertrauensliste und Prüfinstanz

Abb. 3.: Beispiel für eine Darstellung eines konkreten Nachrichtenabrufes

## VI. Zusammenfassung

Die Vorschläge zur digitalen Umsetzung aus dem Antrag von Bündnis 90/Die Grünen „Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen“ sind aus Sicht der für die Ausführung der Gesetze zuständigen Ebene, also der Länder und besonders der Kommunen, in denen die Sozialämter verankert sind, zu begrüßen. Auf keinen Fall darf das bestehende System von steuerlichen und sozialen Leistungen aus, etwas vereinfacht zugespitzt, bundesgesetzlichen Vorgaben und Durchführung in Landes- bzw. Kommunalzuständigkeit bei gleichzeitiger Fortwirkung des bisherigen Verwaltungsverfahrenrecht, einfach digitalisiert werden. Eine einfache Digitalisierung kann systeminhärente Prozessprobleme bestenfalls kaschieren aber nicht lösen. Genauso wie das bekannte Prinzip der Datenschutzgrundverordnung „*privacy by*

*design*“ sollte der Beantragungs-, Bearbeitungs- und Auszahlungsprozess dem Prinzip „*simpli-city by design*“ folgen.

Eine Prozessverbesserung, die tatsächlich das Ziel einer echten Entlastung der Bürgerinnen und Bürger und – ganz wichtig – auch der kommunalen Behörden bewirken will, gelingt nur bei einer radikalen Neuverteilung von Aufgaben. Eine digitale Verwaltung könnte nach Meinung des Verfassers die althergebrachte Kompetenzverteilung im föderalen System der Bundesrepublik wie folgt weiterentwickeln:

- Bürgerinnen und Bürger sind für die Leistungsgewährung nicht nur als Antragsteller zu sehen, sondern vielmehr auch als Eigentümer ihrer Daten, die sie selber kontrollieren und aus Eigeninteresse mit den Behörden teilen können.
- Wirtschaftliche, kulturelle und soziale Dienstleistungen sind mit dem Sozialstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG Teil und Aufgabe der kommunalen Daseinsvorsorge. Hierbei sollen sich die Kommunen auf Beratungsaufgaben konzentrieren können, die personalintensiv und nur im menschlichen Kontakt zielführend sind. Dafür werden sie von Routineaufgaben, wie Datenerfassung, Vervollständigung von Anträgen, Wartezeiten auf Rückmeldungen usw. möglichst weitgehend entlastet.
- Routineaufgaben und originäre Berechnungen sollten dabei an zentralen Stellen wahrgenommen werden – der dezentrale Betrieb der entsprechenden Fachverfahren ist nicht nur unwirtschaftlich, sondern auch unnötig. Hier können zentrale Einrichtungen wie die z.B. die Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit deutlich effizienter und effektiver Aufgaben übernehmen.
- Die Aufgabenwahrnehmung sollte daher anhand der Kompetenzen verteilt sein: Berechenbare Prozesse zentral; Ermessensausübung vor Ort, Souveränität über die Datennutzung und Einverständnis zu ihrer Weitergabe (in „Online“-Sprache: „teilen“) bei den Bürgerinnen und Bürgern.

Das Ergebnis wäre ein „echtes“ soziales Netzwerk.

Der vorliegende Antrag zur Kindergrundsicherung berücksichtigt diese Gedanken:

- die Bürgerinnen und Bürger erhalten die Möglichkeit durch einwilligungsbasierten Datenaustausch die eigene Antragstellung zu erleichtern,
- durch die Vereinfachung und Konsolidierung der existierenden Leistungen werden die zuständigen Stellen vor Ort von Routineaufgaben entlastet,
- mit der Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit erhält eine zentrale Stelle die Aufgaben der Berechnung und Auszahlung.

Deutscher Bundestag  
Ausschuss f. Familie,  
Senioren, Frauen u. Jugend  
Ausschussdrucksache  
**19(13)84f**

## Stellungnahme des Zukunftsforum Familie e.V.

zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 05. Oktober 2020 zu dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN "Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen" sowie zu dem Antrag der Fraktion DIE LINKE. "Kinderarmut überwinden, Kindergrundsicherung einführen".

25. September 2020





# 1. Anlass

Der Ausschuss für Familien, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages hat den ZFF Geschäftsführer, Alexander Nöhring, mit Schreiben vom 04. September (erneut) als Sachverständigen für die Anhörung zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN "Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen" sowie zum Antrag der Fraktion DIE LINKE. „Kinderarmut überwinden, Kindergrundsicherung einführen“ geladen und das Zukunftsforum Familie e.V. (ZFF) für die Vorbereitung der Ausschusssitzung darum gebeten, bis zum 28. September 2020 Stellung zu nehmen. Das ZFF bedankt sich für die Gelegenheit und nimmt diese hiermit wahr.

Gegenstand der Stellungnahme sind konzeptionelle Überlegungen des ZFF zur Beseitigung von Kinderarmut (siehe Abschnitt 2 und 3), das Konzept des Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG (siehe Abschnitt 4) sowie die Beurteilung der Anträge "Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen" der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 22.10.2019 sowie „Kinderarmut überwinden, Kindergrundsicherung einführen“ der Fraktion DIE LINKE. vom 11.03.2020 (siehe Abschnitte 5 und 6).

## 2. Kinderarmut in Deutschland

Die Bekämpfung der Kinderarmut und die damit einhergehende Forderung nach einer ausreichenden Existenzsicherung für alle Kinder, Jugendlichen und ihre Familien stehen seit vielen Jahren im Fokus der Arbeit des ZFF. Eine gerechte Familienförderung, insbesondere ein sozial gerechter Familienlastenausgleich, muss sich nach Ansicht des ZFF an den Familien und ihren tatsächlichen Lebensweisen orientieren und vor Armut schützen. Davon ist das System der ehe- und familienbezogenen Leistungen aber derzeit weit entfernt: Trotz guter wirtschaftlicher Prognosen ist die Zahl der Kinder und Jugendlichen, die in Deutschland armutsgefährdet aufwachsen, auf mittlerweile fast 3 Millionen angewachsen. Das heißt, dass fast jedes 5. Kind in einer Familie lebt, die von Armut bedroht ist.<sup>1</sup> Für Kinder, die nur bei einem Elternteil leben, mit mehreren Geschwistern aufwachsen oder einen Migrationshintergrund haben, ist dieses Risiko besonders groß. So ist z.B. die Armutsgefährdungsquote in Haushalten von Alleinerziehenden vier Mal so hoch wie bei Paaren mit einem oder zwei Kindern.<sup>2</sup> Armut ist darüber hinaus für viele Kinder ein Dauerzustand: Über die Hälfte der betroffenen Kinder und Jugendlichen erhalten drei Jahre und länger Leistungen nach dem SGB II.<sup>3</sup> Ebenfalls betrifft dies 840.000

---

<sup>1</sup> Vgl. Sozialberichterstattung (2019): Armutsgefährdungsquote gemessen am Bundesmedian nach Alter und Geschlecht in Prozent im Zeitvergleich, [online]: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Sozialberichterstattung/Tabellen/03agq-zvbm-alter-geschl.html>

<sup>2</sup> Vgl. Sozialberichterstattung (2019): Armutsgefährdungsquote gemessen am Bundesmedian nach Haushaltstyp, [online]: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Sozialberichterstattung/Tabellen/06agq-zvbm-haushaltstyp.html>

<sup>3</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung [Hrsg.] (2016): Armutsfolgen für Kinder und Jugendliche. Erkenntnisse aus empirischen Studien in Deutschland.

Kinder und Jugendliche, obwohl ihre Eltern einer Erwerbstätigkeit nachgehen (sog. „Aufstocker\*innen“).<sup>4</sup>

Über 22 Jahre hinweg hat die Langzeitstudie zur Kinderarmut des Instituts für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (ISS) e.V. im Auftrag der AWO untersucht, wie sich prekäre Lebensbedingungen im Aufwachsen auf die Teilhabechancen und Lebensperspektiven von Kindern und Jugendlichen auswirken. Mit den vorliegenden Ergebnissen der fünften Erhebungsphase sind nun Lebensverläufe von armen (und nicht armen) Menschen untersucht, die Ende der 1990er Jahre Kindertageseinrichtungen der AWO besucht haben. Damit werden erstmals Forschungsdaten vorgestellt, die Langzeitwirkungen von Armut bis ins junge Erwachsenenalter nachvollziehen und Risiko- und Schutzfaktoren für ein gutes und gesundes Aufwachsen aller Kinder und Jugendlichen detailliert darstellen. Es zeigt sich ein erschreckendes Bild: Viele junge Erwachsene, die schon in ihrer Kindheit Armutserfahrungen gemacht haben, fällt es schwere, zentrale Entwicklungsaufgaben wie ein gelingenden Übergang von der Schule in den Beruf, die Loslösung vom Elternhaus oder die Familiengründung zu bewerkstelligen. Sie sind damit schlecht gerüstet, um dem Teufelskreis der Armut zu entkommen und ein selbstbestimmtes Leben aufzubauen. Die Studienergebnisse zeigen aber auch, dass ein Aufwachsen aller Kinder und Jugendlichen im Wohlergehen keine Utopie sein muss. Vor allem inner- und außerfamiliäre Unterstützungsstrukturen und -ressourcen sind entscheidend, um Armutsverläufe zu durchbrechen.<sup>5</sup>

Auch wenn die Armut von Kindern und Jugendlichen immer nur im Zusammenhang des Haushaltes betrachtet werden kann, in dem diese leben, so hat Kinderarmut doch ein „eigenes Gesicht“: Armut grenzt aus, Armut macht krank und wird so zu einer zusätzlichen Entwicklungsaufgabe bzw. zu einer zusätzlichen Last für die Kinder. Neben den „typischen“ entwicklungspsychologischen Schritten von Kindern und Jugendlichen kommt Armut als Belastungsfaktor hinzu, der das Aufwachsen in Wohlergehen gefährdet: Arme Kinder und Jugendliche müssen somit mehr leisten als nicht arme Kinder, um annähernd gleiche Verwirklichungschancen zu haben.<sup>6</sup> Ein Grund sind Stigmatisierungen und Diskriminierungen, die viele Kinder und Familien mit dem Bezug von Sozialleistungen erfahren: umständliche und lange Antrags- und Bewilligungssysteme, Sozialpässe zum Nachweis für Reduktionen u.v.m. Zusätzlich können viele Kinder und Jugendliche nicht teilhaben am normalen Leben ihrer Altersgenoss\*innen in der Schule sowie an wichtigen gemeinschaftsbildenden Aktivitäten in der Freizeit.

Das ZFF unterstreicht die Bedeutung der relativen Sicht von Armut: Da sich Armut bei Kindern und Jugendlichen durch verminderte Teilhabe und schlechtere Chancen äußert, muss das Bezugssystem von Armut immer das Wohlergehen nicht armer Kinder und Jugendlicher sowie deren Teilhabe und Chancen sein.

Die vergangenen Monate der Corona-Pandemie und der damit verbundenen Einschränkungen im öffentlichen und privaten Leben („Lockdown“) haben zusätzlich

---

<sup>4</sup> Vgl. DGB (2020): Weiterhin 1,5 Millionen Kinder im Hartz-IV-Bezug, [online]: <https://www.dgb.de/themen/++co++72f4f748-48c4-11ea-ba78-52540088cada>

<sup>5</sup> Vgl. ISS (2019): Wenn Kinderarmut erwachsen wird. AWO-ISS Langzeitstudie zu (Langzeit-) Folgen von Armut im Lebensverlauf.

<sup>6</sup> Vgl. Gerda Holz: Impuls zum Forum „Monetäre Leistungen“ von Nds. MSGG und DV für private und öffentliche Fürsorge am 09. Dezember 2016 in Berlin.

deutlich gemacht, wie schwerwiegend familiäre Armutslagen das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen beeinträchtigen und wie gering die Bereitschaft ist, diese zu unterstützen. So wurden z.B. die zusätzlichen Kosten während der Corona-Krise, etwa durch erhöhte Preise für Lebensmittel, erhöhte Stromkosten oder die Schließung der Tafel und das fehlende Mittagessen in Schule oder Kita, die viele arme Haushalte aufbringen mussten, nirgends aufgefangen. Weder wurde den SGB II Leistungsempfänger\*innen materielle Soforthilfen<sup>7</sup> gewährt, noch werden diese zusätzlichen Aufwendungen im derzeit vorliegenden „Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie des Asylbewerberleistungsgesetzes“ erwähnt oder in den nächsten Jahren durch den Regelsatz in adäquater Weise abgebildet.

Daneben verdeutlicht die Erfahrung der letzten Monate, wie sehr Bildungs- und Teilhabechancen von Kindern und Jugendlichen vom Geldbeutel der Eltern abhängen: durch fehlende und nicht vom Regelsatz oder dem Bildungs- und Teilhabepaket abgedeckte Kosten für mobile Endgeräte, Drucker und andere technische Geräte, konnten nicht alle Kinder uneingeschränkt an den digitalen Bildungsangeboten teilnehmen und dem Unterricht, aber auch der Vor- und Nachbereitung, adäquat folgen. Bildungsungleichheiten und Leistungsunterschiede werden sich daher weiter verstärken.<sup>8</sup>

### 3. Gesamtkonzept zur Bekämpfung der Kinderarmut

Die Vielzahl an familien- und kindbezogenen Leistungen in Deutschland ist kompliziert und für die Anspruchsberechtigten kaum mehr zu durchschauen. Das Kindergeld ist eine zwar bekannte und einfache Leistung, kommt jedoch auf Grund von Verrechnung bei Familien im SGB II-Bezug oder Alleinerziehenden (fast) gar nicht an. Durch den Kinderfreibetrag im Steuerrecht werden vor allem gutverdienende Familien um bis zu 100 Euro monatlich stärker entlastet als Familien gefördert, die „nur“ Kindergeld bekommen. Aktuell ist sogar eine Ausweitung dieses Missverhältnisses geplant, in dem im Rahmen des „Zweiten Familienentlastungsgesetzes“ eine Erhöhung des Kindergeldes, des steuerlichen Freibetrages für das sächliche Existenzminimum sowie des Freibetrages für den Bildungs-, Erziehungs- und Ausbildungsaufwand (BEA) geplant ist.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Vgl. DPWV u.a.: Aufruf „100 Euro mehr sofort“. Solidarisch für sozialen Zusammenhalt und gegen die Krise, vom 02. Mai 2020, [online]: <https://www.der-paritaetische.de/fachinfo/aufruf-100-euro-mehr-sofort-solidarisch-fuer-sozialen-zusammenhalt-und-gegen-die-krise/>; ZFF u.a. (2020): Ende der Corona-Pandemie noch nicht in Sicht: Arme Kinder und ihre Familien in der Krise mit Soforthilfen materiell absichern!, [online]: [https://www.zukunftsforum-familie.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/pressemitteilungen/Erkl%C3%A4rung\\_Arme\\_Kinder\\_und\\_ihre\\_Familien\\_in\\_der\\_Corona-Krise.pdf](https://www.zukunftsforum-familie.de/fileadmin/user_upload/pdf/pressemitteilungen/Erkl%C3%A4rung_Arme_Kinder_und_ihre_Familien_in_der_Corona-Krise.pdf)

<sup>8</sup> Vgl. DIW (2020): Corona-Schulschließungen: Verlieren leistungsschwächere SchülerInnen den Anschluss?, aus DIW-aktuell Nr. 30, S. 6, [online]: [https://www.diw.de/de/diw\\_01.c.758261.de/publikationen/diw\\_aktuell/2020\\_0030/corona-schulschliessungen\\_\\_verlieren\\_leistungsschwaechere\\_schuelerinnen\\_den\\_anschluss.html](https://www.diw.de/de/diw_01.c.758261.de/publikationen/diw_aktuell/2020_0030/corona-schulschliessungen__verlieren_leistungsschwaechere_schuelerinnen_den_anschluss.html)

<sup>9</sup> Vgl. die Stellungnahme des Zukunftsforum Familie e.V. zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen „Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur steuerlichen Entlastung der Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Zweites Familienentlastungsgesetz -2. FamEntlastG)“ vom 13. Juli 2020.

Zwar erfolgte mit dem Starke-Familien-Gesetz die Ausweitung, teilweise Vereinfachung und bessere Zugänglichkeit des Kinderzuschlags und des Bildungs- und Teilhabepakets. Ebenfalls wird das sächliche Existenzminimum zur Richtschnur für die Höhe der Absicherung von Kindern und Jugendlichen erhoben. Der Kinderzuschlag als einkommensabhängige Ergänzung zum Kindergeld bleibt aber trotz Reform eine komplizierte Leistung, die dadurch von vielen Familien nicht in Anspruch genommen wird. Das Bildungs- und Teilhabepaket ist im Bereich des Grundsicherungsrechts grundsätzlich falsch angesiedelt, bleibt bürokratisch und stigmatisierend und wird von vielen Familien nicht bzw. nur in Teilen genutzt. Dort, wo die infrastrukturellen Voraussetzungen nicht vorhanden sind, können manche der Leistungen gar nicht abgerufen werden. Der staatliche Auftrag, Bildung und Teilhabe für alle Kinder sicherzustellen, wird nach wie vor nicht erfüllt und das "Armutspaket" der Bundesregierung hat die Situation von Kindern und Jugendlichen im SGB II-Bezug nicht wesentlich verbessert. Zudem bleibt die Dualität im Familienlastenausgleich zwischen Kindergeld und Kinderfreibetrag bestehen und es gelten weiterhin unterschiedliche Existenzminima für Kinder im Steuer- und Sozialrecht.

Darüber hinaus übt das ZFF seit Jahren Kritik an der Art der Berechnung des Existenzminimums für Kinder und Jugendliche. Wie in dem aktuell vorliegenden Referentenentwurf zur Regelbedarfsbemessung für die Regelbedarfe ab 2021 erneut deutlich wird, weist das methodische Gerüst, auf dem die Regelsätze – und daraus abgeleitet das Existenzminimum – basieren, Schwächen auf und ist nicht nachvollziehbaren politischen Setzungen unterworfen. Das ZFF setzt sich für ein reines Statistikmodell ohne Abschläge ein, in welchem andere Referenzgruppen zur Erfassung des monatlichen Bedarfs herangezogen werden. Die derzeitige Praxis, bei welcher für Familien nur die Haushalte aus den untersten 20 Prozent der Einkommen betrachtet werden, schafft es nicht, verdeckte Armut und finanzielle Nöte in den Familien herauszurechnen. Ebenso bleiben familienbezogene Ausgaben, wie bspw. Kosten, die Eltern entstehen, wenn sie ihre Kinder bei Freizeitaktivitäten begleiten, unberücksichtigt und schränken damit auch die Kinder selbst ein. So wird Mangel zur Grundlage für die Berechnung von Sozialleistungen gemacht.<sup>10</sup>

Aus Sicht des ZFF ist es daher dringend notwendig, ein Gesamtkonzept zur Bekämpfung von Kinderarmut zu entwickeln. In diesem Konzept müssen Ansätze der Verhaltensprävention (u.a. Ausbau der familienunterstützenden und -begleitenden Infrastruktur sowie armutssensibler Bildungs- und Betreuungsangebote) als auch der Verhältnisprävention (Bekämpfung der Ursachen von Armut wie Niedriglöhne, die unzureichende Ausgestaltung des soziokulturellen Existenzminimums für Kinder u.v.m.) gleichberechtigt nebeneinander gestellt und miteinander verzahnt werden.<sup>11</sup> Klar ist, dass sich Kinderarmut weder alleine durch Bildungs- oder Resilienzförderung bekämpfen lässt, noch das mehr Geld in den Familien alleine ausreicht, um die strukturellen Benachteiligungen, denen arme Kinder und Jugendliche ausgesetzt sind, auszugleichen. Klar ist jedoch auch, dass ein höheres Familieneinkommen - wie bspw. eine Kindergrundsicherung - zum Wohle des guten Aufwachsens der Kinder und

---

<sup>10</sup> Vgl. Stellungnahme des ZFF zum Referentenentwurf „Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie des Asylbewerberleistungsgesetzes“ vom 21. Juli 2020; siehe auch Dr. Irene Becker (2016): Regelbedarfsbemessung: Gutachten zum Gesetzentwurf 2016 für die Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband, Riedstadt.

<sup>11</sup> Vgl. Beate Hock/Gerda Holz/Marlies Kopplow 2014: Kinder in Armutslagen. Grundlagen für armutssensibles Handeln in der Kindertagesbetreuung, S. 40.

Jugendlichen eingesetzt wird. Dieses ist zum einen eine Frage der Haltung und des Vertrauens in die Verantwortungsbereitschaft aller Eltern, als auch empirisch untersucht.<sup>12</sup>

**Um Kinderarmut wirkungsvoll zu bekämpfen fordert das ZFF daher:**

1. Eine Realitätsgerechte Neubestimmung des soziokulturellen Existenzminimums.
2. Die Einführung einer einkommensabhängigen Kindergrundsicherung (siehe Abschnitt 4)
3. Der weitere flächendeckende Ausbau an ganztägigen und kostenfreien Bildungs- und Betreuungsangeboten (Familienbildung, -beratung und -erholung, Kindertagesbetreuung und -pflege, Ganztagsbetreuung an Schulen, Stärkung der Kinder- und Jugendhilfe u.v.m.).
4. Die Schaffung guter und existenzsichernder Arbeit durch existenzsichernde Löhne sowie die Unterstützung von Maßnahmen zur besseren und gleichstellungsorientierten Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Das ZFF misst in dem Zusammenhang von Kinderarmut und verminderter Teilhabe der Debatte um Kinderrechte ins Grundgesetz eine große Bedeutung zu. Durch solch eine Klarstellung der Grundrechtssubjektivität von Kindern erhofft sich das ZFF ein deutliches Signal auch zur Bekämpfung von Kinderarmut.

## 4. Konzept Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG

Seit nunmehr elf Jahren setzt sich das ZFF im Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG für eine existenzsichernde und einkommensabhängige Leistung ein.<sup>13</sup> Die Kindergrundsicherung, wie wir sie uns vorstellen, baut auf **vier zentralen Kriterien** auf:

1. **Existenzminimum für alle Kinder sichern** – das Nebeneinander unterschiedlich hoher kindlicher Existenzminima im Sozialrecht oder Steuerrecht muss beendet werden. Jedes Kind muss dem Staat gleich viel wert sein. Die neue Leistung sollte an ein realistisch berechnetes und auskömmliches kindliches Existenzminimum gekoppelt sein, das neben dem sächlichen Bedarf auch Bildung und Teilhabe umfasst. Im Gegenzug schlägt das Bündnis vor, dass Kinderfreibeträge, Kindergeld, Sozialgeld und weitere pauschal bemessene Transfers und Freibeträge in der neuen Leistung aufgehen.
2. **Sozial gerecht ausgestalten** – die am stärksten von Armut betroffenen Gruppen müssen deutlich bessergestellt werden, etwa Alleinerziehende oder Familien mit mehreren Kindern. Die Kinder- und Familienförderung gehört daher vom Kopf auf die Füße gestellt. Starke Schultern können mehr tragen als Schwache, daher soll die Kindergrundsicherung mit steigendem Einkommen langsam absinken.

---

<sup>12</sup> Vgl. Holger Stichnoth et al. (2018): Kommt das Geld bei den Kindern an? [online]: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/kommt-das-geld-bei-den-kindern-an/>

<sup>13</sup> Vgl. Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG (2017): Kinder brauchen mehr! Unser Vorschlag für eine Kindergrundsicherung, Berlin.

3. **Unbürokratisch und direkt auszahlen** – die Kindergrundsicherung muss so einfach, unbürokratisch und automatisch wie möglich ausgezahlt werden, damit sie auch tatsächlich ankommt. Schnittstellen zwischen Leistungen müssen gut aufeinander abgestimmt sein. Nichtinanspruchnahmen wie aktuell beim Kinderzuschlag sind nicht hinnehmbar. Damit wird Kindern und Jugendlichen die Chance auf einen guten Start ins Leben verbaut.
4. **Vertikale Gerechtigkeit stärken** – die aktuelle Debatte um eine Kindergrundsicherung darf nicht dazu dienen, um aus fiskalischen Gründen über unterschiedliche Höhen zu feilschen oder gar hinter den Status Quo des Absicherungsniveaus zurückzufallen. Wer Kindergrundsicherung will, muss die Förderung insbesondere für arme Kinder und Jugendliche deutlich erhöhen, um ihnen ein besseres Aufwachsen zu ermöglichen. Zur Refinanzierung stehen zahlreiche Möglichkeiten einer gerechteren Besteuerung von Einkommen und Vermögen zur Verfügung.

Als Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG fordern wir die Zusammenlegung aller pauschal bemessenen kindbezogenen Transfers zu einer einkommensabhängig ausgestalteten Leistung. Diese Leistung in Höhe von derzeit 637 Euro orientiert sich an der aktuellen Höhe des steuerlichen soziokulturellen Existenzminimums von Kindern und zwar so lange, bis die Neuberechnung eines Existenzminimums vorliegt, welches realitätsgerecht und auskömmlich ist und den Bedarf für die soziokulturelle Teilhabe umfassend mit einbezieht. Die Kindergrundsicherung setzt sich demnach zusammen aus aktuell 417 Euro für das sächliche Existenzminimum<sup>14</sup> sowie dem Freibetrag für den Bildungs-, Erziehungs- und Ausbildungsaufwand in Höhe von derzeit 220 Euro.

---

<sup>14</sup> Vgl. Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern (12. Existenzminimumbericht).



## 5. „Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen“, Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 22.10.2020

Der Antrag fordert die Bundesregierung u.a. auf, einen Gesetzentwurf vorzulegen, der das Kindergeld, den Kinderzuschlag, das Sozialgeld für Kinder und die Bedarfe für Bildung und Teilhabe in einer Kindergrundsicherung zusammenfasst.

Dabei soll die Grüne Kindergrundsicherung als ein eigener Anspruch des Kindes ausgestaltet sein und damit nicht bei den Eltern als Einkommen angerechnet werden. Diese Kindergrundsicherung besteht im Wesentlichen aus zwei Leistungen: einem fixen "Garantie-Betrag" für jedes Kind und einem ergänzenden "GarantiePlus-Betrag", der sich nach der finanziellen Situation der Familie richtet. Dabei gilt: Je niedriger das Einkommen der Eltern ist, desto höher soll der "GarantiePlus-Betrag" und damit die Kindergrundsicherung ausfallen.

Für das Jahr 2019 beziffern Bündnis 90/Die Grünen die Höhe der Maximalbeträge (Garantie-Betrag + GarantiePlus-Betrag) auf 364 Euro für Kinder bis fünf Jahre, 475 Euro für Kinder bis 13 Jahre und 503 Euro für Kinder bis 17 Jahre. Diese Beträge enthalten eine Pauschale für Wohn- und Heizkosten in Höhe von 101 Euro (Wert von 2019). Sonder- und Mehrbedarf (bspw. für Wohnkostenanteile des Kindes/der\*des Jugendlichen, welche die Pauschale übersteigen) sollen erhalten bleiben. Der Garantie-Betrag soll so hoch sein, dass der verfassungsrechtlichen Vorgabe nach Freistellung des kindlichen sächlichen Existenzminimums und des (halben) Freibetrags für Betreuung, Erziehung und Ausbildung bei der Besteuerung des Elterneinkommens entsprochen wird und liegt daher derzeit bei 280 Euro.

Den Forderungen von Bündnis 90/Die Grünen inhärent ist ebenfalls eine Neuberechnung des soziokulturellen Existenzminimums. Dafür soll ein im Vergleich zur aktuellen Bemessung neuer Weg beschritten werden: Zwar ist vorgesehen, dass die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) nach wie vor die Grundlage für die Ermittlung des notwendigen Bedarfs bilden, die Ableitung daraus soll sich jedoch stärker am Ausgabenverhalten der gesellschaftlichen Mitte orientieren. Am 12. Mai hat die Grüne Bundestagsfraktion einen Beschluss zur „Grünen Garantiesicherung“ gefasst, welcher auf einem Gutachten aufbaut, in dem das Existenzminimum umfassend neu berechnet wurde.<sup>15</sup> Daraus ergeben sich für 2021 folgende maximale Höhen für die Kinder-Regelsätze: 306 Euro für Kinder bis 5 Jahre, 378 Euro für Kinder bis 13 Jahre und 444 Euro für Kinder bis 17 Jahre zzgl. Wohnkosten. Für die Grüne Kindergrundsicherung ergibt sich daraus ein neuer Maximalbetrag von 547 Euro sowie ein Minimalbetrag („Garantiebetrag“) von 290 Euro. Die Aktualisierung des Konzeptes der Kindergrundsicherung anhand dieser Werte sowie eine entsprechende Kostenschätzung stehen jedoch noch aus.

Die derzeitige Ausgestaltung des Bildungs- und Teilhabepakets soll in unterschiedlicher Form in die neue Kindergrundsicherung einbezogen werden: Die soziale und kulturelle Teilhabe soll in der Kindergrundsicherung direkt aufgehen, das Schulbedarfspaket automatisch an alle Beziehende des GarantiePlus-Betrages ausbezahlt werden und

---

<sup>15</sup> „Grüne Garantiesicherung statt Hartz IV. Teilhabe für alle garantieren, untere Einkommen entlasten, Regelsätze anheben“, Beschluss der Bundestagsfraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 12. Mai 2020.

Lernförderung, Klassenfahrten und Mittagessen über die jeweilige Bildungseinrichtung direkt beantragt werden können. Zur Kostenübernahme der Schülerbeförderung werden im Antrag keine Aussagen getroffen.

In der Regel soll der Anspruch auf Kindergrundsicherung mit dem 18. Lebensjahr enden. Wer sich noch in Ausbildung befindet, erhält den Garantie-Betrag noch bis zum vollendeten 25. Lebensjahr.

Um unübersichtliche und komplizierte Antragsverfahren, die derzeit dazu beitragen, dass die Inanspruchnahme vieler existenzsichernder Leistungen mitunter zu gering ist, zu vermeiden, schlagen Bündnis 90/Die Grünen vor, dass Eltern mit der Geburt ihres Kindes eine anlassbezogene Erlaubnis zur Übermittlung von Einkommensdaten an die Kindergeldkasse geben können, sodass die Höhe der Kindergrundsicherung bzw. die Höhe des „GarantiePlus-Betrags“, so dieser in Frage kommt, automatisch berechnet und ausbezahlt werden kann.

In Ergänzung zur Kindergrundsicherung soll die vorgeschlagene Kindergrundsicherung nur zu 50 Prozent auf den Unterhaltsvorschuss angerechnet werden und nicht, wie aktuell das Kindergeld zu 100 Prozent.

#### **Bewertung durch das ZFF:**

**Das ZFF begrüßt den Vorstoß von Bündnis 90/Die Grünen als einen wichtigen Beitrag zur Diskussion um die Reform der Kinder- und Familienförderung. Darüber hinaus enthält das Konzept viele Bestandteile des Modells des Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG, für das sich das ZFF seit nunmehr elf Jahren einsetzt.**

#### **Die einzelnen Aspekte des Antrags bewertet das ZFF wie folgt:**

##### **5.1 Grundsätzliche Ausgestaltung der Grünen Kindergrundsicherung**

Das ZFF begrüßt den Ansatz, einige pauschal bemessene Leistungen zu einer einfachen und leichter zugänglichen Kindergrundsicherung zusammenzuziehen. So kann es gelingen, finanzielle Leistungen zielgerichtet auszurichten, die Inanspruchnahme deutlich zu erhöhen, verdeckte Armut und Schnittstellenprobleme bzw.

Inkonsistenzen, die beim Aufeinandertreffen verschiedener Ansprüche entstehen, zu beseitigen.<sup>16</sup> Da es sich bei der Grünen Kindergrundsicherung um Leistungen handelt, die den sozialrechtlichen Ansprüchen auf Existenzsicherung gerecht werden sollen, weist der Antrag folgerichtig darauf hin, dass Sonder- und Mehrbedarfe nach wie vor zusätzlich abgebildet werden müssen: Entweder als Anspruch des Kindes bzw. der\*des Jugendlichen oder, wie im Falle hoher Mietkosten, als Mehrbedarf der Eltern. Im Besonderen unterstreicht das ZFF, dass der Kinderfreibetrag aus dem Steuerrecht mit seinen beiden Komponenten, dem sächlichen Existenzminimum und dem zusätzlichen Freibetrag für Bildung, Erziehung und Ausbildung (BEA), in seiner Entlastungswirkung

---

<sup>16</sup> Vgl. ZFF-Positionspapier (2018): „Die Familienförderung vom Kopf auf die Füße stellen“, [online]: [https://www.zukunftsforum-familie.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/infocenter/broschueren/zff\\_pp\\_2018\\_MoneLeistungen.pdf](https://www.zukunftsforum-familie.de/fileadmin/user_upload/pdf/infocenter/broschueren/zff_pp_2018_MoneLeistungen.pdf); Vgl. Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützung von Familien und Kindern (2019), [online]: [https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2019/dv-03-16\\_schnittstellen-monetaerer-leistungen.pdf](https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2019/dv-03-16_schnittstellen-monetaerer-leistungen.pdf)

in einer neuer Leitung aufgehen soll (Garantie-Betrag). Hierdurch werden der ungerechte Dualismus aus Kinderfreibetrag und Kindergeld als auch die unterschiedlich hohe Anerkennung des Kinder-Existenzminimums im Steuer- und Sozialrecht, wie es derzeit der Fall ist, beendet. **Mit dieser Kindergrundsicherung wäre dem Staat und der Gesellschaft jedes Kind gleich viel wert.**

Allerdings soll die Grüne Kindergrundsicherung als zwei aufeinander aufbauende Leistungen konzipiert werden. **Das ZFF fordert jedoch seit vielen Jahren eine Kindergrundsicherung, die sich in einer einzigen Leistung wiederfindet.** Andernfalls gäbe es nach wie vor diejenigen Kinder, für die ihre Familien eine Aufstockung brauchen und diejenigen, für die das nicht der Fall ist. Diese Unterscheidung birgt nach wie vor die Gefahr der Diskriminierungen für die Kinder und Jugendlichen und bleibt teilweise der Logik einer Trennung von Sozial- und Steuerrecht in der Ausgestaltung des Kinder-Existenzminimums verhaftet.

## 5.2. Neuberechnung des Existenzminimums und Höhe der Grünen Kindergrundsicherung

Das ZFF unterstützt den Vorschlag, das Existenzminimum für Kinder und Jugendliche auf eine neue Berechnungsgrundlage zu stellen. Auch im Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG fordern wir als einen ersten grundlegenden Schritt das kindliche Existenzminimum im Hinblick auf die Frage, was ein Kind wirklich braucht, realitäts- und bedarfsgerecht zu ermitteln und dabei den Bedarf für die soziokulturelle Teilhabe mit einzubeziehen, sofern dieser pauschalierbar ist. Mit der aktuellen Auswertung der Einkommens- und Verbraucherstichprobe (EVS) 2018 und der aktuellen Debatte über das Regelbedarfsermittlungsgesetz scheint uns diese Forderung aktueller und dringender denn je. Darüber hinaus sieht auch das ZFF derzeit keine Alternative zur EVS als Grundlage für die Bemessung des Existenzminimums. Wir mahnen jedoch Verbesserungen an, wie z.B. eine „strengere“ Statistikmethode ohne willkürliche Abschläge, eine stärkere Orientierung am Ausgabenverhalten der gesellschaftlichen Mitte und, wie geschrieben, den Einbezug des soziokulturellen Bedarfs.<sup>17</sup>

Allerdings haben wir Zweifel daran, ob die im Antrag dargestellten Höhen ausreichend bzw. auskömmlich sind. Zum einen unterschreitet die maximale Höhe des Garantie-Plus Betrages der Grünen Kindergrundsicherung bei den jüngsten Kindern mit 364 Euro den aktuellen Status Quo der garantierten Absicherung deutlich: Das sächliche Existenzminimum, welches im SGB II, XII und auch in der maximalen Höhe des Kinderzuschlags Abbildung findet, lag 2019, d.h. zur Zeit der Antragstellung, bei 408 Euro und ist, zumindest beim Kinderzuschlag, dynamisiert. **Das ZFF rät dringend dazu, die vertikale Gerechtigkeit zu stärken und keine neue Leistung zu konzipieren, die hinter den ohnehin bereits jetzt knapp bemessenen Status Quo der Absicherung von Kindern und Jugendlichen zurückfällt.**

Das ZFF begrüßt, dass der vorliegende Antrag die unterschiedliche hohe Anerkennung des Existenzminimums im Steuer- und im Sozialrecht beenden möchte. Dieses kann insbesondere dann gelingen, wenn es ein einheitliches Existenzminimum über alle Rechtsgebiete hinweg gibt, welches sowohl Anteile für das sächliche Existenzminimum

---

<sup>17</sup> Vgl. die Stellungnahme zum Referentenentwurf „Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie des Asylbewerberleistungsgesetzes“ vom 21. Juli 2020.

als auch für Bildung, Erziehung und Ausbildung beinhaltet. Bereits 2011 zeigte der Verfassungsrechtler Prof. Dr. Joachim Wieland in einem Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung auf, auf welche Weise mit dem Kinderexistenzminimum inklusive des BEA-Freibetrages umgegangen werden kann: Dieser kann 1. als Steuerfreibetrag ausgestaltet sein (dieses entspricht dem Status Quo), 2. als Abzug von der Steuerschuld verrechnet werden – ggf. auch als negative Einkommenssteuer – oder 3. in seiner maximalen Entlastungswirkung ausbezahlt werden – wie in dem vorliegenden Antrag vorgeschlagen.<sup>18</sup> **Das ZFF hält diesen Weg grundsätzlich für denjenigen, der am ehesten das Existenzminimum für alle Kinder und Jugendliche, unabhängig von der ökonomischen Situation ihres Elternhauses, ernst nimmt. Allerdings erschließt es sich uns nicht, weshalb der BEA-Freibetrag nur zu 50 Prozent in die Berechnung der maximalen Höhe des Garantie-Betrags einfließen soll.** In der Begründung des Antrags wird aufgezeigt, dass es verfassungsrechtlich geboten ist, den Betreuungsbedarf sowie den Erziehungsbedarf steuerrechtlich zu berücksichtigen. Doch die Höhe des aktuellen Freibetrags, unabhängig davon, ob dieser vollständig oder zur Hälfte bestehen bleiben soll, ist nicht empirisch begründet, d.h. nicht aus dem tatsächlich anfallenden Bedarf hergeleitet. So wird bspw. auch für die aktuell geplante Erhöhung dieses Freibetrages um 24 Euro pro Monat, wie sie im Gesetzentwurf für das Zweite Familienentlastungsgesetz vorgeschlagen wird, keine empirische Begründung vorgelegt.<sup>19</sup> **Angesichts dessen schlägt das ZFF vor, das Existenzminimum für Kinder und Jugendliche umfangreich, d.h. unter Einbezug von sozio-kulturellen Bedarfen, zu bemessen und zwar in ausreichender Höhe.**

### 5.3. Altersstaffelung

Darüber hinaus halten wir es für nicht plausibel, weshalb zwischen den verschiedenen Altersstufen, wie sie der Antrag vorschlägt, unterschieden werden soll. Als ZFF und im Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG schlagen wir vor, die Höhe der Kindergrundsicherung unabhängig vom Alter des Kindes und in ausreichender Höhe anzusetzen, sodass, bspw. wenn mehrere Kinder in der Familie leben oder je nach Neigung und Interessen der Kinder und Jugendlichen, ein interner Ausgleich innerhalb des Familiensystems möglich ist. Darüber hinaus stellt der Antrag nicht klar, ob sich bspw. auch die Altersstufen der Düsseldorfer Tabelle (Orientierung für die Bemessung des Barunterhalts), die Tarifsysteme des ÖPNV und der Deutschen Bahn u.v.m. künftig an diesen Altersstufen ausrichten sollen bzw. dazu angeraten wird. **Eine Altersstaffelung wird aus Sicht des ZFF weiterhin zu Schnittstellenproblemen führen und eine Kindergrundsicherung unnötig kompliziert machen.**

### 5.4. Digitalisierung nutzen

Wichtiger Bestandteil des vorgelegten Antrags von Bündnis 90/Die Grünen ist die weitgehend automatische monatliche Berechnung der Kindergrundsicherung (d.h. des „GarantiePlus-Betrags“) von Amts wegen. Dieses soll durch eine anlassbezogene Einwilligung der Eltern zum Datenaustausch zwischen den relevanten Behörden, allen

---

<sup>18</sup> Vgl. Joachim Wieland (2011): Verfassungsfragen der steuerrechtlichen Behandlung von Kindesexistenzminimum und Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf. Rechtsgutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung.

<sup>19</sup> Vgl. die Stellungnahme des Zukunftsforum Familie e.V. zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen „Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur steuerlichen Entlastung der Familien sowie zur Anpassung weiterer steuerlicher Regelungen (Zweites Familienentlastungsgesetz -2. FamEntlastG)“ vom 13. Juli 2020.

voran der Deutschen Rentenversicherung und der Familienkasse sowie (dies ist anzunehmen) dem Finanzamt, passieren. Als Vorbild hierfür werden die Reformbemühungen des Bremer Projektes ELFE (Einfache Leistungen für Eltern) genannt. **Das ZFF unterstützt diesen Vorschlag ausdrücklich, um die Kindergrundsicherung so einfach und unbürokratisch wie möglich zu gestalten.** Darüber hinaus wurden im Rahmen des Bremer Projektes ELFE Erkenntnisse nicht nur zur Wirkungsweise des vereinfachten Zugangs zu Leistungen für Eltern, sondern auch zum Datenschutz gewonnen und Empfehlungen ausgesprochen.<sup>20</sup> Mit dem Digitale-Familienleistungen-Gesetz, das im Juni vom Bundeskabinett beschlossen wurde, konnten erste Empfehlungen aus Bremen umgesetzte werden.<sup>21</sup>

### 5.5. Bezug zum Unterhaltsvorschuss

Die in dem Antrag konzipierte Kindergrundsicherung bezieht Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz nicht mit ein. Allerdings wird mit Blick darauf gefordert, dass der Unterhaltsvorschuss, im Unterschied zur Verrechnung mit dem Kindergeld heute, nur noch zu 50 Prozent in die Berechnung der Grünen Kindergrundsicherung einbezogen wird. Dieses würde dem eigenen Anspruch des Kindes bzw. Jugendlichen auf eine Kindergrundsicherung sowie der Gleichbehandlung mit Gleichaltrigen, die keinen Unterhaltsvorschuss erhalten (müssen), eher Rechnung tragen. Darüber hinaus würde diese Änderung der Anrechnungsregelungen einen Gleichschritt mit den aktuellen Anrechnungsregelungen des Barunterhalts bedeuten, der ebenfalls nur zu 50 Prozent auf Grundsicherungsleistungen angerechnet wird.

**Das ZFF begrüßt auf der einen Seite den konzeptionellen Vorstoß, den Unterhaltsvorschuss nur noch zu 50 Prozent auf den Auszahlungsbetrag der Grünen Kindergrundsicherung anzurechnen. Auf der anderen Seite dient dieser in erster Linie der Existenzsicherung des Kindes und sollte demnach, wenn möglich, Bestandteil einer einfachen und leicht zugänglichen Leistung sein.**

### 5.6. Nicht-Anrechnung von Einkünften aus Schüler\*innen- und/oder Ferienjobs

In dem Antrag wird deutlich gemacht, dass es ein Gebot der Gerechtigkeit ist, künftig Einkommen aus Schüler- und/oder Ferienjobs nicht auf die Kindergrundsicherung anzurechnen, um Ungleichbehandlungen gegenüber Gleichaltrigen abzubauen. **Das ZFF unterstreicht die Bedeutung dieses Vorschlags und regt an, diese Regelung auch auf Geschenke zu Feierlichkeiten (z.B. Konfirmation oder Jugendweihe) auszuweiten.** Eine solche Nicht-Anrechnung könnte unabhängig von der Einführung einer Kindergrundsicherung bereits im bestehenden System leicht umgesetzt werden.

### 5.7. Leerstellen im vorliegenden Antrag

In dem von Bündnis 90/Die Grünen vorgelegten Antrag wird die Kindergrundsicherung recht umfänglich konzipiert. Dennoch vermisst das ZFF Aussagen zu Einkommensgrenzen der einkommensabhängigen **Abschmelzung des „GarantiePlus-Betrags“** sowie zu dessen Verlauf. Dieses hat erheblichen Einfluss auf das

---

<sup>20</sup> Vgl. Freie Hansestadt Bremen, Die Senatorin für Finanzen: ELFE – Einfache Leistungen für Eltern.

<sup>21</sup> Vgl. Stellungnahme des Zukunftsforum Familie e.V. zum Entwurf eines Gesetzes des Bundesministeriums des Inneren, für Bau und Heimat und des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Digitalisierung von Familienleistungen, 15. Mai 2002.

anzunehmende Einkommensniveau in den Familien, auf die Zielrichtung der Kindergrundsicherung (Armutsbekämpfung und/oder zusätzliche Besserstellung weiterer Einkommensgruppen) sowie auf die entstehenden zusätzlichen Kosten.

Darüber hinaus wird in dem Antrag nicht klar, welches Einkommen bei Alleinerziehenden und/oder getrennt erziehenden Eltern und in welcher Weise Kindesunterhalt in die Berechnung der Höhe des „GarantiePlus-Betrags“ einbezogen werden.

**Schließlich ist es dem ZFF ein Anliegen stets deutlich zu machen, dass es ein Gesamtkonzept zur Bekämpfung von Armut von Kindern und Jugendlichen in diesem Land braucht:** Neben der Umgestaltung des Familienlastenausgleichs brauchen Familien und ihre Kinder ausreichende, armutssensible und qualitativ hochwertige Angebote der Bildung, Betreuung und Unterstützung im Sozialraum sowie gute und existenzsichernde Arbeit.

## 6. Antrag der Bundestagsfraktion DIE LINKE.

### "Kinderarmut überwinden, Kindergrundsicherung einführen"

Auch der Antrag auf Einführung einer Kindergrundsicherung der Fraktion DIE LINKE. wird dem Grundsatz nach vom ZFF unterstützt.

**Wir begrüßen ausdrücklich,**

- dass die Kindergrundsicherung eingebettet sein soll in eine Gesamtstrategie gegen die Armut von Kindern und Jugendlichen. Dazu gehören, neben der Umgestaltung des Familienlastenausgleichs, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und der Ausbau der sozialen Infrastruktur, für welchen Kommunen finanziell in die Lage versetzt werden sollen.
- dass die Linke Kindergrundsicherung ein Anspruch des Kindes bzw. der\*des Jugendlichen sein soll und nicht mit sozialrechtlichen Ansprüchen des Elternhauses verrechnet wird.
- dass der Forderung nach einer Kindergrundsicherung die Aufforderung zur Neubemessung des Existenzminimums für Kinder und Jugendliche inhärent ist. Ebenso schließt sich das ZFF der Kritik an der gegenwärtigen Berechnung an und fordert ebenso, verdeckte Armut in der Berechnungsgrundlage auszuschließen und willkürliche Streichungen von Ausgabenpositionen der EVS zu unterlassen.
- dass die Linke Kindergrundsicherung so konzipiert ist, dass der Kinderfreibetrag im Steuerrecht „leerläuft“, in dem er in Höhe der maximalen Entlastungswirkung für alle Kinder und Jugendliche ausbezahlt wird.
- dass die Linke Kindergrundsicherung einfach und auch digital zugänglich gemacht werden soll.



## Das ZFF sieht hingegen kritisch,

- dass die hier vorgelegte Konzeption einer Kindergrundsicherung in mehrere Leistungen aufgeteilt wird: In ein einheitliches „Kindergeld“ auf Höhe der maximalen Entlastungswirkung des Kinderfreibetrages, der sich aus dem Existenzminimum ergibt (derzeit 328 Euro), einen altersgestaffelten und einkommensabhängigen „Zuschlag zum Kindergeld“ in Höhe von maximal 192 Euro (0-5 Jahre), 275 Euro (6-13 Jahre) bzw. 302 Euro (ab 14 Jahre) sowie in zusätzliche Sonderbedarfe. Wie bereits unter Abschnitt 5. 2 und 5.3. dargestellt, richtet sich unsere Kritik sowohl gegen eine Aufteilung der Kindergrundsicherung in mehrere Leistungen als auch gegen eine Altersstaffelung.
- dass der Zuschlag zum Kindergeld mit einer Transferentzugsrate von 50 Prozent abgeschmolzen werden soll. Diese Abschmelzung ist steiler als bspw. in den aktuellen Regelungen: Seit der Reform durch das Starke-Familien-Gesetz wird beim Kinderzuschlag zusätzliches Einkommen nur noch zu 45 Prozent abgeschmolzen.
- dass der vorliegende Antrag eine Antragsstelle bei den Jugendämtern sieht. In diesem Falle wären die Jugendämter zu einer Einkommensprüfung der Familien verpflichtet und es ist fraglich, ob dieses nicht ihrem eigentlichen Auftrag nach § 1 SGB VIII entgegensteht.

## 7. Ausblick

**Das ZFF beurteilt beide Anträge auf Einführung einer Kindergrundsicherung als Meilensteine auf dem Weg zu einer besseren und sozial gerechteren Absicherung von Kindern, Jugendlichen und ihrer Familien sowie für die Sicherung eines Aufwachsens in Wohlergehen.** Zudem sind dies nicht die einzigen Vorschläge im politischen Raum, die hierzu vorliegen: Auch die SPD hat ein Konzept für eine Kindergrundsicherung vorgelegt, einige Landesverbände der CDU haben sich der grundsätzlichen Forderung nach einer Kindergrundsicherung angeschlossen, auf Länderebene wird in diesem Jahr ein Grundsatzbeschluss der Arbeits- und Sozialminister\*innenkonferenz zur Kindergrundsicherung erwartet, der DGB hat im Sommer 2020 ein eigenes, jedoch sehr ähnliches Konzept vorgelegt<sup>22</sup> und auch der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. spricht sich grundsätzlich für eine Kindergrundsicherung aus.<sup>23</sup> Zahlreiche Verbände und Gewerkschaften arbeiten seit Jahren an immer konkreter ausdifferenzierten Kindergrundsicherungskonzepten.

Mit dem Starke-Familien-Gesetz und der Koppelung der maximalen Höhe des Kinderzuschlags an das (sächliche) Existenzminimum von Kinder und Jugendlichen sowie der deutlichen Vereinfachung des Bildungs- und Teilhabepaketes wurden bereits erste Schritte auf dem Weg zu einer Kindergrundsicherung gegangen.

---

<sup>22</sup> Vgl. DGB (2020): Zusammenhalt stärken, Geringverdienende besserstellen, soziale Teilhabe für alle Kinder ermöglichen! Das DGB-Konzept für eine arbeitnehmerorientierte Kindergrundsicherung.

<sup>23</sup> Vgl. Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützung von Familien und Kindern, 11. September 2019.

Aus Sicht des ZFF ist es dringend notwendig, diese Dynamik zu nutzen und zügig eine Kindergrundsicherung umzusetzen und die Familienförderung „vom Kopf auf die Füße“ zu stellen. Dabei kommt es jedoch darauf an, dass die neue Leistung für alle Kinder und Jugendliche gilt, in ausreichender Höhe zu Verfügung gestellt wird (und bspw. nicht hinter den Status Quo zurückfällt) und so einfach wie möglich an alle Kinder und Jugendlichen bzw. an ihre Familien ausbezahlt wird.

**Berlin, 25.09.2020**

## **Stellungnahme des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes – Gesamtverband e.V zum**

Antrag Die Linke: Kinderarmut überwinden, Kindergrundsicherung einführen.  
Drucksache 19/17768 und

Antrag Bündnis 90/Die Grünen: Faire Chance für jedes Kind – Kindergrundsicherung  
einführen, Drucksache 18/14326.

Der Paritätische begrüßt die Anträge von den Fraktionen Die Linke und B90/Die Grünen als wichtige Meilensteine in der politischen Debatte zu einer grundlegenden Reform der finanziellen Absicherung von Kindern und Jugendlichen. Die Stellungnahme fokussiert auf die grundlegenden Fragen, warum das aktuelle System defizitär ist und welche Leitplanken für eine Reform zielführend sind. Vor diesem Hintergrund werden die beiden Anträge bewertet.

### ***Kinderarmut***

Trotz jüngst günstiger ökonomischer Entwicklung mit steigender Erwerbstätigenzahl hat sich die soziale Ungleichheit in Deutschland nicht verbessert. Die Armut befindet sich unverändert auf einem besorgniserregenden Niveau. Dies ist durch die jährlichen Armutsberichte des Paritätischen hinlänglich bekannt und dokumentiert. Die Jahre des relativen Booms sind nicht genutzt worden, um Armut und soziale Ungleichheit zu bekämpfen und zu reduzieren.

Besonders betroffen von Armut sind auch und insbesondere Kinder. Fast ein Fünftel der Kinder lebt in einer Familie, die in Armut lebt. Einkommensarmut betrifft mittlerweile fast 3 Mio. Kinder und Jugendliche. Armut für Kinder und Jugendliche bedeutet zunächst akute Defizite bei der monetären Ausstattung des Haushalts. An Ausgaben wird zwangsweise gespart – insbesondere an Ausgaben für die soziale Teilhabe. Dies hat die Expertise der Paritätischen Forschungsstelle „Verschlossene Türen“ aus dem vergangenen Jahr nachdrücklich gezeigt. Das Ausmaß, in dem Kinder und Jugendliche materiell ausgegrenzt werden, hat jüngst eine Studie im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung ebenfalls aufgedeckt.<sup>1</sup> Schließlich ist Kinderarmut eine erhebliche Belastung in der Entwicklung der betroffenen Kinder und Jugendlichen. Armut äußert sich in schlechteren Bildungsaussichten, einem für die

---

<sup>1</sup> Torsten Lietzmann/Claudia Wenzig (2020): Materielle Unterversorgung von Kindern. Gütersloh: IAB/Bertelsmann-Stiftung. Paritätischer Gesamtverband (2019): Verschlossene Türen. Eine Untersuchung zu Einkommensungleichheit und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen, Berlin.

individuelle Entfaltung ungünstigen Wohnumfeld und reicht bis hin zu den Aspirationen: Was ein Kind sich zutraut erreichen zu können, hängt auch von den materiellen Bedingungen des Umfelds ab.<sup>2</sup>

Mit der Corona-Pandemie haben sich die sozialen Bedingungen noch einmal verschärft. Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit nahmen spürbar zu. Kitas und Schulen hatten geschlossen. Lebensmittel wurden teurer und Angebote wie das beitragsfreie Mittagsessen in Ganztageseinrichtungen fiel ebenso weg wie vielfach die Angebote der Tafeln eingeschränkt wurden.

### ***Kritik des bestehenden Systems - grundlegender Reformbedarf***

Das bestehende System der sozialen Absicherung von Kindern und Jugendlichen ist angesichts der benannten Mängel offenkundig defizitär. Armut und Ausgrenzung wird nicht vermieden. Ein gleichberechtigtes Aufwachsen der Kinder und Jugendlichen ist nicht gegeben.

Insbesondere sind folgende Kritikpunkte zu benennen:

- Das Gesamtsystem der Familienförderung reduziert die soziale Ungleichheit nicht. Erschreckend ist in diesem Zusammenhang die Analyse von Holger Stichnoth, der aufzeigt, dass die familienpolitischen Leistungen gegenüber den Anliegen des sozialen Ausgleichs offenkundig blind sind. So bekamen nach seinen Analysen die reichsten zehn Prozent der Haushalte die höchsten Leistungen (199 Euro/Haushalt), während die einkommensschwächsten Haushalte die geringsten Leistungen erhielten (107 Euro/Haushalt). Das System der familienpolitischen Leistungen verschärft damit die vertikale Ungleichheit anstatt sie zu reduzieren.<sup>3</sup>
- Es existiert in dem gegenwärtigen System kein einheitliches Existenzminimum für Kinder und Jugendliche. In den verschiedenen Rechtsgebieten gelten unterschiedliche Existenzminima. Altersstufen werden unterschiedlich gesetzt. Daraus ergeben sich zahlreiche Schnittstellenprobleme.

---

<sup>2</sup> Irina Volf u. a./ISS (2019): Wenn Kinderarmut erwachsen wird... AWO-ISS Langzeitstudie zu (Langzeit-)Folgen von Armut im Lebensverlauf, Frankfurt am Main: ISS. Claudia Laubstein u. a. (2016): Armutsfolgen für Kinder und Jugendliche. Erkenntnisse aus empirischen Studien in Deutschland. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. World Vision Deutschland (Hg.) (2018): Kinder in Deutschland 2018. 4. World Vision Kinderstudie, Weinheim, Basel: Beltz Verlag.

<sup>3</sup> Stichnoth, Holger: Verteilungswirkungen ehe- und familienbezogener Leistungen und Maßnahmen, in: Heinrich-Böll-Stiftung (HG): Familien stärken, Vielfalt ermöglichen. Bericht der familienpolitischen Kommission der Heinrich-Böll-Stiftung, 2017, hier: S. 130

Tabelle: Unterschiedliche Existenzminima für Kinder und Jugendliche (2018)

Steuerrecht	Sozialrecht	Unterhaltsrecht: Mindestunterhalt (BGB)
Nur „sächliches“ Existenzminimum		
Sächliches Ex.-Min. (inkl. BuT-Pauschale) + BEA- Aufwandsentschädigung  = 399 Euro + 220 Euro	Teilindividualisiert: Regelbedarf (altersspezifisch) (0-5; 6-13; 14-17) + Anteil KdUH + BuT	Vollständig pauschaliert, aber altersspezifisch (0-5; 6-11; 12-17; ab 18)
= 619 Euro	= 240/296/316 Euro + X	= 348/399/467/527 Euro

- Das fehlende einheitliche Existenzminimum äußert sich in verschiedenen sozialen Ungerechtigkeiten. So ist die maximal mögliche Steuerentlastung im Steuerrecht spürbar höher als das Kindergeld. Die Kinder von einkommensreichen Eltern werden damit stärker gefördert als Kinder aus weniger wohlhabenden Haushalten. Bei Kindern im Grundsicherungsbezug werden Kindergeldzahlungen hingegen vollständig angerechnet. Jegliche Erhöhungen des Kindergeldes – eine zentrale familienpolitische Maßnahme in dieser Legislaturperiode – laufen für diese Kinder damit ins Leere.
- Die Regelleistungen für die Kinder und Jugendliche sind nicht sachgerecht ermittelt und decken den notwendigen Bedarf nicht ab. Fraglich ist, ob das Statistikmodell mit einer begrenzten Anzahl von erfassten Haushalten geeignet ist, die tatsächlich notwendigen Bedarfe von Kindern und Jugendlichen abzubilden. Sofern aktuell angesichts fehlender Alternativen an dem Statistikmodell festgehalten wird – wie dies die Bundesregierung in dem parallelen Gesetzgebungsverfahren zur Neuermittlung der Regelbedarfe macht – ist zumindest auf Kürzungen und Abschläge zu verzichten.
- Verschiedene Maßnahmen zur Unterstützung von Kindern und Jugendlichen kommen bei den Adressat\*innen nicht an. Dies gilt insbesondere für den Kinderzuschlag als auch für verschiedene Maßnahmen im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets. Der Paritätische hat in verschiedenen Expertisen aufgezeigt, dass insbesondere das Teilhabegeld bei der Mehrzahl der eigentlich berechtigten Kinder und Jugendlichen nicht ankommt.

Es ist insofern an der Zeit mit dem Konzept einer Kindergrundsicherung eine grundlegende Reform anzustrengen, die diese Defizite beseitigt und für alle Kinder und Jugendliche soziale Rechte sichert und damit sowohl deren aktuelles Wohlbefinden als auch ein gleichberechtigtes Aufwachsen ermöglicht.

## ***Bekämpfung von Kinderarmut: Kindergrundsicherung***

Der Kampf gegen Kinderarmut ist eine komplexe Angelegenheit, die an den verschiedensten Stellen ansetzen muss. Da es in den Anträgen schwerpunktmäßig um die Ausgestaltung einer Kindergrundsicherung geht, sei hier lediglich angedeutet, dass Kinderarmut immer auch Armut der Haushalte bedeutet, in denen die Kinder wohnen. Insofern bedarf eine Politik gegen Kinderarmut immer auch eine Agenda gegen Armut insgesamt und beinhaltet demzufolge auch Maßnahmen der Arbeitsmarkt-, der Steuer- und der allgemeinen Sozialpolitik. Zudem bedarf es der Bereitstellung von unterstützender, bedarfsdeckender, qualitativ hochwertiger und zugänglicher sozialer Infrastruktur und sozialen Diensten. Die Kinder und Jugendlichen sind schließlich als Experten ihres eigenen Lebens systematisch in politische Entscheidungen einzubeziehen und zu beteiligen (Partizipation).

Das Anliegen des Konzepts Kindergrundsicherung möchte mit einer massiven Vereinfachung und Verschlankung des bestehenden Systems die benannten Defizite beseitigen:<sup>4</sup>

- Die Kindergrundsicherung ersetzt eine Vielzahl von aktuell unabhängig voneinander gewährten Leistungen, sofern diese hinreichend pauschalierbar sind. In der neuen Leistung aufgehen sollen: SGB II Leistungen für Kinder und Jugendliche (Sozialgeld samt einer Pauschale für Kosten der Unterkunft und Heizung) Kindergeld, Kinderzuschlag sowie der kindsbezogene Freibetrag.

Mit dieser grundlegenden und im Detail noch nicht zu Ende diskutierten Reform werden v. a. folgende Ziele erreicht:

- Gleichbehandlung aller Kinder und Jugendlichen,
- Bessere Zugänglichkeit der Leistungen, Vermeidung von Nicht-Inanspruchnahme,
- Kinder und Jugendliche unterfallen im Grundsatz nicht mehr dem SGB II; Kinder sind keine „kleine Arbeitslosen“,
- Bekämpfung von Kinderarmut und sozialer Ungleichheit durch eine vertikale Umverteilung zwischen „oben“ und „unten“, zwischen einkommensarmen und –reichen Haushalten.

---

<sup>4</sup> Vgl. Jana Liebert und Marion von zur Gathen (2019): Das Modell der Kindergrundsicherung. Von der Idee zur Umsetzung einer eigenständigen Existenzsicherung. Soziale Sicherheit 4/2019; zum Konzept des Bündnis Kindergrundsicherung: [www.kinderarmut-hat-folgen.de/](http://www.kinderarmut-hat-folgen.de/) Grundlegend dazu: Irene Becker / Richard Hauser (2012): Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag: Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge, Düsseldorf: WSI Diskussionspapier 180.

Für die Bewertung aktueller Vorschläge zur konkreten Ausgestaltung einer Kindergrundsicherung hat sich das Bündnis Kindergrundsicherung auf vier zentrale Kriterien verständigt (vgl. hierzu ausführlicher die Stellungnahme des ZFF, S. 6 f.):

1. Sicherung eines auskömmlichen Existenzminimums für alle Kinder und Jugendlichen
2. Soziale gerechte Ausgestaltung
3. Unbürokratische und direkte Auszahlung
4. Vertikaler Ausgleich zwischen einkommensstarken und –schwachen Haushalten

***Zu den Anträgen „Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen“ von Bündnis 90/Die Grünen und „Kinderarmut überwinden, Kindergrundsicherung einführen“ von Die Linke***

Der Paritätische Gesamtverband begrüßt beide Anträge nachdrücklich als wichtige Beiträge auf dem Weg zu einer Umsetzung einer Kindergrundsicherung. Der Paritätische betont zunächst die Gemeinsamkeiten:

- Beide Anträge wollen das Nebeneinander verschiedener kindsbezogener Leistungen durch eine einheitliche Leistung integrieren. Der Paritätische unterstellt dabei, dass der Garantie- und der Garantie-Plus-Betrag in dem Konzept der Grünen Teil einer einheitlichen Leistung darstellen. Ebenso wird unterstellt, dass das erhöhte Kindergeld (Säule 1) und der Zuschlag (Säule 2) Teil einer einheitlichen Leistung – der Kindergrundsicherung – darstellt.
- In beiden Anträgen ist die Kindergrundsicherung eine Leistung für das Kind.
- In beiden Anträgen sind Kosten der Unterkunft und Heizung als eine Pauschale in der Kindergrundsicherung einbezogen. Höhere Wohnbedarfe werden bei Bedarf übernommen.
- In beiden Anträgen beschreibt die Entlastungswirkung aus dem steuerrechtlichen Existenzminimum das Minimum, das den Kindern zusteht. Damit wird der ungerechte Dualismus von Kinderfreibetrag und Kindergeld aufgehoben. Die ungleiche Behandlung der Kinder in diesen Aspekten wäre damit beendet und eine negative Verteilungswirkung in diesem Aspekt ausgeschlossen.



- Beide Anträge betonen, dass in einem ersten Schritt das kindliche Existenzminimum neu ermittelt werden muss. Die Anträge teilen damit die Kritik an den unzureichenden Regelbedarfen für die Kinder und Jugendlichen.
- Beide Anträge koppeln die Höhe der Leistung an das Einkommen der Eltern. Die maximalen Leistungen werden mit wachsendem Einkommen des Haushaltes abgeschmolzen. Damit wird eine Auszahlung der Leistung in Abhängigkeit von der Leistungsfähigkeit des Haushaltes gewährleistet.

Der Paritätische sieht in diesen geteilten Punkten zentrale Anliegen des Bündnisses Kindergrundsicherung aufgenommen. Auf der Grundlage dieser Grundideen kann die sachliche und politische Auseinandersetzung über die weitere Konkretisierung des Konzepts fruchtbar geführt werden. Zu begrüßen ist des Weiteren die gemeinsame Zielrichtung einer möglichst bürokratiearmen Umsetzung einer Kindergrundsicherung. Die Perspektive einer quasi automatischen Anpassung der jeweiligen Leistungshöhe ist zu begrüßen.

Die Anträge von Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke unterscheiden sich erheblich in der wesentlichen Frage der vorgesehenen Höhe einer Kindergrundsicherung. Beide Anträge differenzieren analog zum Status quo in der Grundsicherung nach dem Alter der Kinder. Bei den Grünen bewegen sich die Leistungen an die Kinder und Jugendlichen einkommensabhängig in einem Korridor zwischen mindestens 280 Euro („Garantie-Betrag“) und - altersabhängig – maximal 503 Euro (14 bis 17-Jährige; 0 bis 5 Jahre: 364 Euro und 6 bis 13 Jahre: 4575 Euro). Die Leistungen bei der Linken sind deutlich höher angesetzt und reichen von mindestens 328 Euro bis maximal 630 Euro (14 bis 17-Jährige; 0 bis 5 Jahre: 520 Euro; 6 bis 13 Jahre: 603 Euro).

Für den Paritätischen ist für die weitere Debatte zentral, dass eine Kindergrundsicherung auf einer sachgerechten Ermittlung der Bedarfe von Kindern und Jugendlichen aufsetzt. Die bisherigen Leistungen in der Grundsicherung sind weder sachgerecht ermittelt noch im Ergebnis bedarfsdeckend. Es ist zweifelhaft, ob das Statistikmodell in seiner jetzigen Form ein geeignetes Verfahren ist, um die tatsächlichen Bedarfe von Kindern und Jugendlichen zu ermitteln. Das Statistikmodell unterstellt, dass aus den Ausgaben einer – wie auch immer definierten – Referenzgruppe auf die zu deckenden existenziellen Bedarfe geschlossen werden kann. Ob diese Ausgangsannahme trägt, ist insbesondere bei Kindern und Jugendlichen zweifelhaft. Der Paritätische empfiehlt daher in Übereinstimmung mit zahlreichen Akteuren, die sich im Bündnis menschenwürdiges Existenzminimum zusammengefunden haben, die Ersetzung einer Kommission, die sich grundsätzlich mit der zentralen Frage einer sachgerechten Bedarfsermittlung auseinandersetzt und hier insbesondere auch alternative Verfahren zur Ermittlung der Bedarfe von Kindern und Jugendlichen prüft.

Solange eine alternative Bedarfsermittlung von Kindern und Jugendlichen nicht vorliegt, bezieht sich das Bündnis Kindergrundsicherung auf den offiziellen Existenzminimumbericht der Bundesregierung zur Festlegung einer angemessenen

Höhe der maximalen Kindergrundsicherung. Das Existenzminimum für Kinder liegt nach diesen Bericht in der Summe bei 637 Euro. Nach den bestehenden steuerrechtlichen Regeln ergibt sich daraus eine maximale Steuerentlastung in Höhe von ca. 300 Euro. Diese Summe dient als Anhaltspunkt für die Höhe des Mindestbetrags, der im Rahmen der Kindergrundsicherung gezahlt werden sollte.

Der Paritätische verweist abschließend darauf, dass auch weitere Akteure – die SPD, der DGB, der Deutsche Verein, die Bertelsmann-Stiftung und die Arbeits- und Sozialministerkonferenz - sich ebenfalls den Grundideen einer integrierten Kindergrundsicherung verschrieben haben und bringt seine Erwartung zum Ausdruck, dass die Einführung einer Kindergrundsicherung ein zentrales Anliegen der kommenden Bundesregierung wird.

Berlin, den 02.10.2020  
Dr. Ulrich Schneider



Deutscher Bundestag  
Ausschuss f. Familie,  
Senioren, Frauen u. Jugend  
Ausschussdrucksache  
**19(13)84g**

Arbeitsgemeinschaft  
der Familienverbände  
in Niedersachsen

AGF Geschäftsstelle · Ehardtstraße 3 A · 30159 Hannover

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Familie, Senioren,  
Frauen und Jugend  
Die Vorsitzende  
Frau Pia Zimmermann MdB  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin



Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie  
Ehardtstraße 3A  
30159 Hannover  
Tel: 0511 - 3604 265



Familienbund der Katholiken e.V.  
Kolpingstraße 14  
49377 Vechta  
Tel: 04441 - 872 203



Föderation türkischer Elternvereine  
in Niedersachsen e.V.  
Ricklinger Straße 126  
30449 Hannover  
Tel: 0511 - 56868467



Verband alleinerziehender Mütter und Väter e.V.  
Arndtstraße 29  
49080 Osnabrück  
Tel: 0541 - 25584

Hannover, den 28.09.2020

**Einladung zu einer öffentlichen Anhörung am 05.10.20 zu den BT-Drucksachen 19/17768 u. 14326, Kindergrundsicherung, hier: schriftliche Stellungnahme vorab**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

ich bedanke mich im Namen der Arbeitsgemeinschaft der Familienverbände in Niedersachsen sehr herzlich für die Möglichkeit zu den beiden Anträgen der Grünen- bzw. Linken-Bundestagsfraktion Stellung zu nehmen. Gerne möchten wir unseren Standpunkt darlegen zu dem übergeordneten Thema „Wie können wir die materielle Situation von Kindern verbessern, die in Familien mit geringem Einkommen aufwachsen, und ihnen mehr Chancen geben?“. Diese Frage treibt uns schon lange um.

Insbesondere die Begründung im Antrag der Grünen-Fraktion ist verdienstvoll. Hier wurde sehr sorgfältig recherchiert, was im Moment in diesem Bereich nicht gut funktioniert, wo Inkonsistenzen liegen, warum es nicht so bleiben kann. Sie rekurrieren hier auch auf die profunde Arbeit von Ivonne Famula<sup>1</sup>. Ebenso wurde die geltende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts explizit berücksichtigt.

Auch in Niedersachsen hat sich in zehn Jahren konjunkturellen Aufschwungs an der **Kinderarmut** nichts Substantielles verändert. Es bleibt dabei, dass nicht alle Familien an diesem Aufschwung teilhaben konnten – ihre Kinder demnach auch nicht. Über die negativen Auswirkungen von materiellem Mangel in der Kindheit und Jugend ist viel geschrieben und diskutiert worden, wir haben also wie so häufig kein Erkenntnis-, nur ein Umsetzungsproblem. Auch hier liegen verschiedene Konzepte und Vorschläge schon länger auf dem Tisch.

<sup>1</sup> Ivonne Famula: Das Kinderexistenzminimum im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht, Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen e. V. 2018

Wir sind Ihnen dankbar, dass Sie dieses Thema jetzt auf die Tagesordnung setzen. Der jetzige **Zeitpunkt** ist zwar haushälterisch ungünstig, sozialpolitisch aber dringend wegen des „dicken“ Endes der Corona-Krise. Eine erste Auswertung zur KiCo-Studie zeigte, dass bereits im April/Mai 30 % der befragten Eltern mehr finanzielle Sorgen hatten als vorher<sup>2</sup>. Darüber hinaus befinden sich Deutschland und die Welt in einer allgemeinen sozioökonomischen Umbruchsituation (klimaneutrale Wirtschaft, Digitalisierung). Ohne schwarzmalen zu wollen (Veränderung bietet ja auch Chancen) denke ich, dass die Gesellschaft vor tiefgreifenden Umstellungen steht. Die Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt und bei den Einkommen müssen sozial gut flankiert werden, damit beispielsweise durch eine realistische Kindergrundsicherung die Zukunftschancen für Kinder erhaltenen bleiben bzw. verbessert werden.

**Zu den Kinderfreibeträgen:** Deren angeblich ungerechte Wirkung wird im Grünen-Antrag erwähnt, deshalb soll es hier kommentiert werden. Die höhere Entlastungswirkung ist lediglich das Spiegelbild der progressiven Besteuerung, die auf einem gesellschaftlichen Konsens beruht. Bis auf den Grundfreibetrag werden diverse Steuerabsetzungen „von oben“ abgezogen, also zur jeweils höchst möglichen Entlastung. Der Kinderfreibetrag ist meines Wissens der einzige, wo das für kritisch gehalten wird. Man könnte das wohl auch anders verfassungsgemäß gestalten – mit Kindergrundfreibeträgen. Die Besteuerung würde dann erst oberhalb der je nach Kinderzahl individuellen Grundfreibeträge einsetzen. Dann wäre die Entlastung für alle Kinder nominell gleich, läge aber deutlich niedriger als das aktuelle Kindergeld.

Entscheidend für Familien ist aus unserer Sicht, dass die **Leistungen aus einer Hand** gewährt werden und zu einer besseren materiellen Absicherung führen. Ein einziger Antrag, auch digital möglich, mit Datenaustausch zwischen den beteiligten Behörden, wenn gewünscht: ein solches Verfahren würde verdeckte Armut senken und Chancen schaffen. Eltern sollen in die Lage versetzt werden, ihre Familien selbst zu ernähren und nicht Leistungsbezugsexperten werden.

Die Mittel und Personalkapazitäten, die dadurch insbesondere bei einem digitalisierten Verfahren mittelfristig frei würden, sollen lieber eingesetzt werden für die direkte Betreuung und Unterstützung von Familien in schwierigen Lebenslagen bzw. für die Erhöhung der Leistungen für die Bedürftigen.

**Zum Kinderexistenzminimum:** Die willkürlichen Streichungen und die Einbeziehung verdeckt armer Haushalte haben die Familienverbände schon immer kritisiert, ebenso die Tatsache, dass das Kindergeld bei ALG-II-Beziehenden komplett angerechnet wird, als würde dort keine

---

<sup>2</sup> Sabine Andresen, Anna Lips, Renate Möller, Tanja Rusack, Wolfgang Schröer, Severine Thomas, Johanna Wilmes: Kinder, Eltern und ihre Erfahrungen während der Corona-Pandemie, Universitätsverlag Hildesheim 2020, S. 21; <https://doi.org/10.18442/121>

Betreuung, Erziehung und Bildung stattfinden, nur weil die Familien nicht über ausreichend eigenes Einkommen verfügen. Das Bildungs- und Teilhabepaket ist krachend gescheitert, viel zu viele Mittel fließen in die Bürokratie statt in die real gewährten Leistungen. Die Rate der Nichtinanspruchnahme ist hoch. Bildungs- und Teilhabebedarfe gehören in die Regelsätze bzw. ins Existenzminimum.

Auch der Kinderzuschlag wird zu selten in Anspruch genommen. Was eine öffentlichen Debatte und das Absenken bürokratischer Hürden bei sich verschlechternder wirtschaftlicher Lage bewirken können, sieht man aktuell gut an den Zahlen: seit Januar ist die Zahl der Kinder im Bezug von 300.000 über 600.000 im Mai auf 800.000 im Juni gestiegen<sup>3</sup>.

Beide Konzepte für eine bedarfsorientierte erweiterte Kindergrundsicherung halten wir im Prinzip für gut. Die Unterteilung in beiden Anträgen in ein erhöhtes Kindergeld (im Antrag der Grünen Garantie-Betrag, bei dem der Linken Säule 1), von dem alle Kinder profitieren, und einen zusätzlichen Betrag, der je nach Einkommen der Eltern und Alter des Kindes gestaffelt wird, halten wir für angemessen und bedarfsgerecht. Ebenso die Möglichkeit einmalige und besondere Bedarfe geltend zu machen. Es gibt aber durchaus Argumente, die für einen einheitlichen Höchstbetrag sprechen: es ist rechentechnisch leichter umsetzbar und im Steuerrecht, das tendenziell großzügiger ist als das Sozialrecht, ebenso geregelt. Die Erklärung liegt darin, dass bei sehr jungen Kindern der sächliche Aufwand zwar niedriger ist, dafür der Betreuungsaufwand umso größer. Im Aufwachsen der Kinder verschiebt sich dieses Verhältnis, lediglich für auswärts untergebrachte Volljährige in Ausbildung gibt es (steuerrechtlich) noch einen zusätzlichen Ausbildungsfreibetrag (924 € zurzeit). Der Ausgangspunkt „erhöhtes Kindergeld“ macht die Konzepte jedoch so teuer, dass eine Umsetzung eher unrealistisch ist.

Dass das **Unterhaltsrecht** hier unberührt bleibt, ist aus unserer Sicht richtig. Hier gilt das Subsidiaritätsprinzip. Der Staat sollte keine Signale senden, dass der Unterhalt von Kindern nicht „zuvörderst“ den Eltern obliegt.

Das Entscheidende ist aus unserer Sicht der **Zugang zu den Leistungen**. Über deren Höhe lässt sich trefflich streiten. Das hilft jedoch den vielen Familien nicht weiter, bei denen trotz bestehenden Anspruchs die Leistung aus welchen Gründen auch immer gar nicht ankommt. Hier liegt in unseren Augen die wahre Ungerechtigkeit. Deshalb sollten Sie unbedingt als ersten Schritt eine einheitliche Antragsstelle schaffen, auch digital!

Projekte in diese Richtung wie ELFE in Bremen zeigen, dass das ohne übermäßigen Aufwand möglich ist. Dafür bieten sich entweder die Familienkasse oder kommunale Familienbüros an. Die AGF hat selber bei jeder sich bietenden Gelegenheit in Hannover versucht, solche Ideen einzuspeisen. Es scheint aber wenig sinnvoll zu sein, dass sich jede Kommune/jedes

---

<sup>3</sup> Familienbund der Katholiken, Stimme der Familie 04/2020, S. 31 o. rechts

Bundesland eigenständig mit solchen Projekten auf den Weg macht. Es wäre natürlich klüger eine bundesweite Plattform zu schaffen, soweit es sich um bundeseinheitliche Leistungen handelt.

**Zu der Frage, wem die Kindergrundsicherung als Einkommen zuzurechnen ist:** Ob es nun Einkommen des Kindes oder der Eltern ist, scheint juristische Feinheit, die für Eltern in der Regel nicht unbedingt relevant ist. Zudem wird geregelt, wie es gerade passt, s. Antrag Grüne, S. 4 vorletzter Absatz. Klar liegt in dieser Zurechnung eine gewisse Symbolik, die in manchen Konstellationen auch hilfreich wäre, z. B. bei strittigen getrennten Eltern oder in Bedarfsgemeinschaften mit neuen Partnern. Dennoch finden wir es etwas problematisch, die Einkünfte einzelner Familienmitglieder einer Haushaltsgemeinschaft auseinander dividieren zu wollen. Bei realistischer Betrachtung landen die Mittel sowieso in einer gemeinsamen Haushaltskasse. Aus einschlägigen Studien ist bekannt, dass die meisten Eltern als letztes bei den Ausgaben für ihre Kinder sparen und sich eher selbst etwas versagen. Wie im Grünen Antrag S. 5 Absatz 2 zu 1a dargestellt, gibt es andere Möglichkeiten, die Kindergrundsicherung von der Anrechnung auf andere Sozialleistungen auszunehmen. Die Kritik an der willkürlichen „Kleinrechnung“ gilt genauso für das Existenzminimum für Erwachsene. Auf Sicht muss auch das verändert werden, nicht nur zum Nutzen von Leistungsbeziehern, sondern auch um die entsprechende Besteuerung existenznotwendiger Einkommensteile von Steuerzahler\*innen zu beenden.

**Finanzierung:** Es ist sicher allen Beteiligten klar, dass eine Kindergelderhöhung wie in den Anträgen vorgeschlagen erhebliche finanzielle Mittel erfordert. Die bedarfsabhängigen Komponenten fassen im Wesentlichen bereits vorhandene Leistungen gebündelt zusammen. Sie würden vor allem durch die zu erwartende höhere Inanspruchnahme zu größeren Ausgaben führen und in Abhängigkeit von dem gewählten Abschmelzmodus. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Kindergrundsicherung unter Federführung Niedersachsens wird ihre Arbeit Ende dieses Jahres vollenden. Sie hat Gutachten dazu vorgelegt, die rechtliche Wege und mögliche Optionen aufzeigen. Diese tiefe Fachlichkeit kann ich im Rahmen dieser Anhörung nicht darstellen, da der Abschlussbericht noch nicht vorliegt. Er wird aber dennoch erwähnt, damit klar ist: die Vorarbeiten sind geleistet. Zudem können die Auswirkungen von Parameteränderungen recht gut über Simulationsrechnungen wie die von Prof. Bonin geprüft und verglichen werden. Entscheidend ist der politische Wille. Die diesjährige Arbeits- und Sozialministerkonferenz wird eine Beschlussvorlage dazu vorgelegt bekommen.

**Fazit:** Diese Stellungnahme ist also vor allem ein dringender Appell an die Mehrheitsfraktionen sich diesem Thema ernsthaft zu widmen. Als erstes sollten Sie die Zugänge vereinheitlichen. Es wäre schon viel gewonnen, wenn die Leistungen, die es aktuell gibt, auch tatsächlich bei allen anspruchsberechtigten Familien ankämen. Die Höhe der Leistungen ist in einem zweiten Schritt einem realistischeren Kinderexistenzminimum anzunähern. Parallel halten wir den Ausbau der Infrastruktur für ganz wichtig. Geld allein

macht noch keine Chancen. Besonders in den ländlichen Regionen der Flächenländer, wo es häufig nur Fußballverein und Jugendfeuerwehr gibt, ist ein breiteres, erreichbares Angebot an Entwicklungschancen nötig.

gez. i. A. Christine Volland  
Geschäftsführerin





DEUTSCHER  
LANDKREISTAG

Deutscher Bundestag  
Ausschuss f. Familie,  
Senioren, Frauen u. Jugend

Ausschussdrucksache  
19(13)84i



DStGB  
Deutscher Städte-  
und Gemeindebund  
www.dstgb.de

Deutscher Bundestag  
Frau Sabine Zimmermann, MdB  
Vorsitzende des Ausschusses für Familie,  
Senioren, Frauen und Jugend  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

per E-Mail: [familienausschuss@bundestag.de](mailto:familienausschuss@bundestag.de)

Ulrich-von-Hassell-Haus  
Lennéstraße 11  
10785 Berlin

Tel.: 030 590097-341  
Fax: 030 590097-440

E-Mail: Irene.Vorholz  
@Landkreistag.de

AZ: IV-432-05/0

Datum: 16.3.2020

## Stellungnahme zu den Vorlagen

**Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**  
**Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen**  
**BT-Drs. 19/14326**

und

**Antrag der Fraktion DIE LINKE.**  
**Kinderarmut überwinden, Kindergrundsicherung einführen**  
**BT-Drs. 19/17768**

Sehr geehrte Frau Zimmermann,

nach der Absage der öffentlichen Anhörung zu den oben genannten Vorlagen am 23.3.2020 nehmen der Deutsche Landkreistag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund gerne wie folgt schriftlich Stellung.

### Zusammenfassung

- **Die soziale und kulturelle Teilhabe von Kindern und Jugendlichen ist ein hohes Gut. Mit Blick auf die Überlegungen zu einer Kindergrundsicherung sprechen wir uns dafür aus, Kinder als Teil ihrer Familie und damit auch als Teil der Bedarfsgemeinschaft zu betrachten, auf die beispielsweise das SGB II und die Sozialhilfe aufbauen. Kinder sollten nicht aus dem familiären Zusammenhang beziehungsweise der Haushaltskonstellation herausgelöst werden.**
- **Zielführender als eine eigenständige Grundsicherung für Kinder erscheint es, die vielfältigen kindbezogenen Leistungen weiter zu bündeln. Einfacher in der Umsetzung wäre zudem eine Vereinfachung der Schnittstellen und eine Harmonisierung der unterschiedlichen Leistungsrechte.**

Die Vielzahl familienbezogener Unterstützungsleistungen wird in der Bundesrepublik einerseits sehr hochgehalten. Andererseits wird die Unübersichtlichkeit und Zersplitterung der Leistungen und des Familienlastenausgleichs kritisiert. Für Kinder und Jugendliche und ihre Familien gibt es unterschiedliche Leistungen, die unterschiedlichen Leistungssystemen unterliegen und zu beträchtlichen Schnittstellen und Abgrenzungsproblemen führen. Daher wird die Bündelung der Leistungen in einer sogenannten Kindergrundsicherung fast schon seit Jahrzehnten immer wieder diskutiert.

Durch die Befassung der Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) mit der Thematik und der Einsetzung einer länderoffenen Arbeitsgruppe haben die Diskussionen in den vergangenen Jahren erneuten Aufschwung erhalten. Einen Beschluss zur Einführung einer Kindergrundsicherung hat die ASMK noch nicht gefasst.

Die Anträge der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Bundestagsfraktion DIE LINKE. gehen hier bereits weiter und untersetzen die politische Forderung mit unterschiedlichen konkreten Vorschlägen zur Umsetzung.

### 1. Konkrete Ausgestaltung

Dabei kommt es auf die jeweilige Intention und Ausgestaltung an. Während sich die ASMK dafür ausspricht, die folgenden Leistungen einzubeziehen:

- SGB II-Regelleistungen für Kinder
- Kindergeld
- pauschalierte Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets
- Kinderzuschlag,

gehen der Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Antrag von DIE LINKE. wiederum weiter und beziehen auch

- Wohn- und Heizkosten
- Kinderfreibetrag

ein. Die Kosten der Unterkunft und der steuerliche Kinderfreibetrag sind eng mit den zusammenfassenden Leistungen verbunden und spielen bei der Frage nach den Bedarfen von Kindern eine grundlegende Rolle.

Allerdings können Kinder schwerlich losgelöst von ihrer Familie betrachtet werden. Sie sind und bleiben Teil ihrer Familie, mit der sie leben und wohnen. Damit sind sie im Falle von Transferleistungsbezug ihrer Eltern zugleich Teil der Bedarfsgemeinschaft, auf die beispielsweise das SGB II und die Sozialhilfe aufbauen. Dies wird bei den Kosten für Unterkunft und Heizung besonders deutlich, da die Kinder in derselben Wohnung leben wie ihre Eltern und die Miete für die gesamte Wohnung anfällt. Die Aufteilung und Nutzung der Räume innerhalb der Wohnung soll schließlich weiterhin allein der Familie obliegen.

Die Kindergrundsicherung suggeriert, dass man Kinder unabhängig von der sozialen Lage ihrer Eltern aus der „Armut“ befreien könnte. Wenn Kinder bedürftig sind, sind sie dies in der Regel aber, weil ihre Eltern bedürftig sind, wie es auch der Antrag der Fraktion DIE LINKE. ausführt. Insofern muss aus kommunaler Sicht weiterhin die Unterstützung der Eltern im Vordergrund stehen.

### 2. Organisatorische Anbindung

Auch die Frage der organisatorischen Anbindung einer Kindergrundsicherung ist nicht trivial, sondern für die Kinder und ihre Familien sowie für die Verwaltung ein wichtiger Punkt.

Der Antrag der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN spricht sich dafür aus, dass die Familienkasse, also in der Regel die Bundesagentur für Arbeit, die Kindergrundsicherung ermittelt und auszahlt. Die Familienkasse hat bislang jedoch nicht die erforderlichen Kenntnisse. Es bedürfte des Aufbaus eines neuen Behördenstrangs – parallel zu den bestehenden Leistungsträgern, die weiterhin die erforderlichen Leistungen für die Eltern sowie aufstockende oder individualisierte Leistungen für die Kinder bei überschießenden Bedarfen gewähren. Dies wäre nicht effektiv und würde die Parallelstrukturen und die Unübersichtlichkeit für alle Beteiligten nicht verringern, sondern weiter erhöhen.

Der Antrag der Bundestagsfraktion DIE LINKE. spricht sich dafür aus, die Kindergrundsicherung in Familienbüros abzuwickeln, die dezentral und bürgernah zum Beispiel in Jugendämtern eingerichtet werden sollen. Die dezentrale Administration entspricht den Bedarfen der Kinder und ihrer Familien, zumal die kommunalen Jugendämter heute schon eine Reihe von Unterstützungsleistungen für Kinder und Familien erbringen. Allerdings wird der Lebensunterhalt bislang nur im Ausnahmefall von den Jugendämtern sichergestellt (als Annex zu stationären Jugendhilfeleistungen); im Regelfall sind die Sozialämter und die Jobcenter verantwortlich, die die Leistungen weiterhin für die Eltern gewähren würden. Es käme also auch hier zu parallelen Behördenstrukturen.

### 3. Vereinfachung der Schnittstellen und Harmonisierung der unterschiedlichen Leistungsrechte

Zielführender als eine eigenständige Grundsicherung der Kinder – die je nach Alter der Kinder ohnehin über die Eltern abgewickelt werden müsste – erscheint es, die vielfältigen kindbezogenen Leistungen weiter zu bündeln. Dabei wird allerdings darauf zu achten sein, dass es nicht zu Verwerfungen bei den leistungsberechtigten Personenkreisen oder den Leistungen im Vergleich zum heutigen System kommt.

Leichter in der Umsetzung wäre eine weitere Vereinfachung der Schnittstellen und Harmonisierung der unterschiedlichen Leistungsrechte.

Ein einfach zu beschreitender Weg wäre zum Beispiel, an Stelle der auch im Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN kritisierten horizontalen Einkommensanrechnung im SGB II gemäß dem Individualprinzip die vertikale Einkommensanrechnung vorzunehmen. Dadurch würde Einkommen des Kindes zunächst beim Kind angerechnet und nur Einkommen, das nicht zu seiner eigenen Existenzsicherung benötigt wird, auf die Bedarfe der anderen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft angerechnet.

Des Weiteren sollten die Schnittstellen zum Unterhaltsvorschuss vereinfacht werden. Es entspricht einer langjährigen kommunalen Forderung, die unnötige Doppelbürokratie beim Zusammenspiel von Unterhaltsvorschussgesetz (UVG) und SGB II abzuschaffen, indem Leistungsberechtigte nach dem SGB II keinen Anspruch auf Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz geltend machen müssen. Dies würde an den Leistungen für die Kinder im Saldo nichts ändern, aber den Aufwand verringern. Durch die UVG-Novelle aus dem Jahr 2017 wurden die Schnittstellen beider Leistungssysteme im Ergebnis sogar noch komplizierter. Vor allem die Aufspaltung der Berechtigung des UVG-Bezuges für Kinder und Jugendliche zwischen 12 und 17 Jahren wird in der Praxis kritisch beurteilt.

Ebenso verbessert werden sollte der Umgang mit dem Kinderzuschlag bei schwankenden Einkommen. Da der Kinderzuschlag nicht mehr auf den monatlichen Bedarf ausgerichtet ist, führen Änderungen in den Einkommensverhältnissen dazu, dass in einzelnen Monaten ergänzend zum Kinderzuschlag SGB II-Leistungen gewährt werden müssen. Damit erhalten die Kinder gleichzeitig Kinderzuschlag von der Familienkasse und SGB II-Leistungen vom Jobcenter. Dies sollte bereinigt werden.

Und nicht zuletzt würde auch eine bedarfsdeckende Ausgestaltung vorrangiger Sicherungssysteme, zum Beispiel des BAföG, einen aufstockenden oder zusätzlichen Bedarf an Transferleistungen entfallen lassen.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



Dr. Vorholz



Lübking

Deutscher Bundestag  
Ausschuss f. Familie,  
Senioren, Frauen u. Jugend

Ausschussdrucksache  
**19(13)84e**



Deutscher Städtetag · Hausvogteiplatz 1 · 10117 Berlin

Deutscher Bundestag  
Frau Sabine Zimmermann, MdB  
Vorsitzende des Ausschusses für Familie,  
Senioren, Frauen und Jugend  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

per E-Mail: [familienausschuss@bundestag.de](mailto:familienausschuss@bundestag.de)

**Stellungnahme zu den Vorlagen**  
**Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen**  
**Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen**  
**BT-Drucksache 19/14326**

und

**Antrag der Fraktion DIE LINKE**  
**Kinderarmut überwinden, Kindergrundsicherung einführen**  
**BT-Drucksache 19/17768**

Sehr geehrte Frau Zimmermann,

mit der Absage der öffentlichen Anhörung zu den Anträgen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktion DIE LINKE zur Einführung einer Kindergrundsicherung wurde die Bitte um Übersendung einer schriftlichen Stellungnahme formuliert.

Das Präsidium des Deutschen Städtetages hat sich in seiner 426. Sitzung am 13. November 2019 in Berlin mit der Einführung einer Kindergrundsicherung befasst und den als **Anlage 1** beigefügten Beschluss gefasst. Danach unterstützt der Deutsche Städtetag die Einführung einer Kindergrundsicherung als zentralen Baustein zur Vermeidung von Kinderarmut und zur Verbesserung der Teilhabe von Kindern und Jugendlichen. Die bisherigen Leistungen zur Absicherung des Existenzminimums von Kindern und Jugendlichen müssen zur Finanzierung der Kindergrundsicherung zusammengefasst werden und einfach zu beantragen sein. Eine Verwaltungsvereinfachung kann zu Entlastungen der Kommunalverwaltung und zu einer höheren Transparenz der Leistungen für Kinder und Jugendliche führen.

17.03.2020/boe

Kontakt  
Regina Offer  
[regina.offer@staedtetag.de](mailto:regina.offer@staedtetag.de)  
Hausvogteiplatz 1  
10117 Berlin  
Telefon 030 37711-410  
Telefax 030 37711-409

Aktenzeichen  
51.71.85 D

Gereonstraße 18 - 32  
50670 Köln  
Telefon 0221 3771-0  
Telefax 0221 3771-128

Avenue des Nerviens 9 - 31  
1040 Bruxelles  
Belgien  
Telefon +32 2 74016-20  
Telefax +32 2 74016-21

[www.staedtetag.de](http://www.staedtetag.de)

Wir weisen allerdings auch darauf hin, dass die Einführung einer existenzsichernden Kindergrundsicherung ein erhebliches Finanzierungsvolumen erfordert. Bund und Länder müssen für die Finanzierung dieser gesamtgesellschaftlichen Aufgabe eintreten. Eine eventuelle Kindergrundsicherung muss als Bundesleistung eingeführt werden, die die Kommunen nicht zusätzlich finanziell belasten darf. Die kommunalen Spitzenverbände sind in die weiteren Beratungen von Bund und Ländern einzubeziehen.

Wir vertreten ausdrücklich die Auffassung, dass die Unterkunftskosten nicht Bestandteil der Kindergrundsicherung sein dürfen. Sie sind sehr unterschiedlich aufgrund der lokalen Bedingungen des Wohnungsmarktes. Die Existenzsicherung muss hinsichtlich der Unterkunftskosten separat und bedürftigkeitsabhängig durch die Grundsicherung (SGB II und SGB XII) erfolgen.

Der Deutsche Städtetag hat sich mit der Zukunft der sozialen Absicherung sowohl in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) als auch durch die Einführung einer Kindergrundsicherung und einer Grundrente befasst. Das als **Anlage 2** beigefügte Positionspapier "Ein städtischer Blick auf die Zukunft der sozialen Absicherung" wurde vom Präsidium des Deutschen Städtetages in seiner 427. Sitzung am 28. Januar 2020 in Mönchengladbach beschlossen. Wir gehen davon aus, dass das Gesamtsystem der sozialen Absicherung bezogen auf alle Lebenslagen und Altersgruppen weiterentwickelt werden muss.

An der Diskussion über die konkrete Ausgestaltung der Kindergrundsicherung auf der Basis der vorliegenden unterschiedlichen Konzepte bezüglich des Leistungsumfanges- und der Bezugsberechtigung werden wir uns konstruktiv beteiligen. Wichtig ist uns der Hinweis, dass die Einführung einer Kindergrundsicherung zwar andere existenzsichernde Leistungen ersetzen kann, aber nicht die übrigen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe. Die Kindergrundsicherung kann nur einen Baustein bei der Absicherung des kindlichen Bedarfes darstellen. Auch die Förderung in qualitativ hochwertiger Kindertagesbetreuung und Schulen sowie der kostengünstige Zugang zu weiteren Bildungsangeboten, der familienpolitischen Infrastruktur in den Kommunen und zu Sachleistungen, wie zum Beispiel einem gesunden Frühstück und Mittagessen oder zum öffentlichen Personennahverkehr sind wesentliche Bestandteile eines gleichberechtigten Aufwachsens.

Wir halten es daher für wichtig, dass ein Konsens zwischen Bund, Ländern und Kommunen über die Ziele der Einführung einer Kindergrundsicherung gefunden wird.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung



Stefan Hahn

## Kindergrundsicherung

Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages  
vom 13. November 2019 – 426. Sitzung in Berlin

1. Der Deutsche Städtetag unterstützt die Einführung einer Kindergrundsicherung als zentralen Baustein zur Vermeidung von Kinderarmut und zur Verbesserung der Teilhabe von Kindern und Jugendlichen.
2. Die bisherigen Leistungen zur Absicherung des Existenzminimums von Kindern und Jugendlichen müssen zur Finanzierung der Kindergrundsicherung zusammengefasst werden und einfach zu beantragen sein. Eine Verwaltungsvereinfachung kann zu Entlastungen der Kommunalverwaltung und zu einer höheren Transparenz der Leistungen für Kinder und Jugendliche führen.
3. Die Einführung einer existenzsichernden Kindergrundsicherung erfordert ein erhebliches Finanzierungsvolumen. Bund und Länder müssen für die Finanzierung dieser gesamtgesellschaftlichen Aufgabe einstehen. Eine eventuelle Kindergrundsicherung muss als Bundesleistung eingeführt werden, die die Kommunen nicht zusätzlich finanziell belasten darf. Die kommunalen Spitzenverbände sind in die weiteren Beratungen von Bund und Ländern einzubeziehen.
4. Die Unterkunftskosten dürfen nicht Bestandteil der Kindergrundsicherung sein. Sie sind sehr unterschiedlich aufgrund der lokalen Bedingungen des Wohnungsmarktes. Die Existenzsicherung muss hinsichtlich der Unterkunftskosten separat und bedürftigkeitsabhängig durch die Grundsicherung (SGB II und SGB XII) erfolgen.



# **Ein städtischer Blick auf die Zukunft der sozialen Absicherung**

**Positionspapier des Deutschen Städtetages**

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	3
Vorbemerkungen/Einführung .....	4
1.Grundsicherung für Arbeitsuchende .....	<b>Fehler! Textmarke nicht definiert.</b>
2.Kindergrundsicherung.....	9
3 Grundrente. ....	11
4 Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages zum vorliegenden Positionspapier	12

## **Vorwort**

Wird nachgereicht.

# Ein städtischer Blick auf die Zukunft der sozialen Absicherung

Positionspapier des Deutschen Städtetages – beschlossen vom Präsidium am 28. Januar 2020 in Mönchengladbach

## Vorbemerkungen/Einführung

Im weltweiten Vergleich ist Deutschland ohne Zweifel eines der reichsten Länder. Trotzdem existiert auch bei uns Armut. Zwar ist absolute Armut im Sinne eines Lebens am äußersten Rand der Existenz grundsätzlich überwunden. Allerdings sind auch bei uns Menschen mit materiellen und immateriellen Gütern unterversorgt. Diese relative Armut beschränkt die individuellen Lebenschancen im Vergleich zum Rest unserer Gesellschaft. Das Einkommen reicht in vielen Fällen nicht aus, um ein annehmbares Leben zu führen. Einkommensarmut ist regional sehr ungleich verteilt. Die Armutsgefährdung schwankt von Region zu Region. In der Regel sind Großstädte besonders betroffen, die Armutsquote ist höher und die städtische Bevölkerung nimmt Armut verstärkt wahr. Ursache für relative Armut in Deutschland sind vor allem auch die Wohnkosten. Sie binden einen großen Teil des verfügbaren Einkommens. In angespannten Wohnungsmärkten wird häufig zwischen 30 Prozent und 45 Prozent des monatlichen Einkommens für das Wohnen ausgegeben. Armut ist aber mehr als „nur“ über wenig Geld zu verfügen. Vielmehr bedeutet es auch eine erhöhte Wahrscheinlichkeit für eine Unterversorgung in verschiedenen Lebenslagen.

Hinzu kommt die zunehmende Angst vor Verarmung. In großen Teilen der Gesellschaft ist die Angst vor dem sozialen Abstieg immer stärker greifbar. Die Menschen fürchten sich insbesondere vor Altersarmut, Arbeitslosigkeit und vor Verarmung ihrer Kinder. Die Gefahr für Kinder in Armut aufzuwachsen, wird durch die soziale und finanzielle Lage der Eltern bestimmt und entscheidet oftmals über ihre Chancen auf beruflichen Erfolg und gesellschaftliche Teilhabe in der Zukunft. Arbeitslosigkeit sorgt für Einkommensausfälle, reduziert den Rentenanspruch und senkt Vermögen. Die Armut im Alter droht, wenn die Erwerbsbiographie Lücken aufweist, über einen langen Zeitraum Beschäftigung in Teilzeit oder im Niedriglohnbereich ausgeübt wurde. Unabhängig davon stellt auch eintretende Pflegebedürftigkeit ein Armutsrisiko dar. Kinderarmut, Arbeitslosigkeit und Altersarmut beschränken sich häufig nicht nur auf zeitlich begrenzte Phasen, sondern können stetige Begleiter im Leben sein. Armut kann so ein individueller Dauerzustand werden.

In erster Linie ist ein ausreichendes Einkommen das zentrale Mittel für die Armutsprävention. Die öffentlichen Leistungen zur sozialen Absicherung bilden das Rettungsnetz, um im Notfall eine existenzsichernde Teilhabe zu garantieren. Die große Anzahl der Menschen im Leistungsbezug der verschiedenen existenzsichernden Sozialleistungen zeigen deutlich, dass ein erheblicher Teil von Menschen staatlicher Unterstützung bedarf. Inwieweit die verschiedenen öffentlichen Leistungen diesen Auftrag auch erfüllen, wird allerdings offen angezweifelt. Die Vielfalt der Sozialleistungen führt zu Zuständigkeits- und Abgrenzungsstreitigkeiten, komplexen Antragsverfahren und insgesamt erheblicher Bürokratie.

Politisch wird um die Zukunft der sozialen Absicherung gerungen. Ein bunter Strauß von Reformvorschlägen liegt auf dem Tisch. Diverse Facetten von Veränderungen bei den einzelnen Leistungen zur sozialen Absicherung werden kontrovers diskutiert. Die kommunalen Belange zur Geltung zu bringen fällt nicht immer leicht. Dabei bilden doch gerade die

Großstädte das Fundament der sozialen Absicherung. Sie arbeiten in ihren sozialen Brennpunkten als letztes Auffangnetz gemeinsam mit anderen lokalen Akteuren für den sozialen Frieden und gegen Verwahrlosung. Sie sammeln alltäglich Erfahrungen und sind ein Hort des Wissens. Gerade die Bekämpfung von Armutfolgen und die darüber hinausgehende Sicherstellung von Teilhabe ist kommunale Kernkompetenz. Die Städte kennen die die zentralen Lösungsansätze, um Schritt für Schritt Verbesserungen zu erzielen. Deshalb ist es Zeit, sich zur sozialen Absicherung von Kindern, Erwerbslosen und Rentnern zu positionieren, um mit den kommunalen Erfahrungen die bundespolitische Debatte zu prägen.

# **1 Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)**

Bei der Zusammenlegung der beiden Leistungen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde zu wenig berücksichtigt, dass sich beide Systeme durch unterschiedliche Prägungen auszeichneten. Das Sozialversicherungsprinzip auf der einen und das Fürsorgesystems auf der anderen Seite erschwerten den Start und konnten erst allmählich durch diverse Korrekturen zusammengeführt werden. Mit der Einführung der Grundsicherung wurde entschieden, dass die gesellschaftliche Teilhabe in erster Linie über die Integration ins Erwerbsleben gefördert wird. Dies und die klare Erwartung des Staates an Eigenverantwortung und Eigeninitiative bilden die Leitplanken der Reform.

Immer wiederkehrend drehte sich der politische Streit um die individuelle Existenzsicherung durch eigene Arbeit. Erst mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns konnten diese Entwicklungen entschärft werden. Weiterhin liegen diverse Meinungen u.a. zu den Themen Zuständigkeiten und Auskömmlichkeit der Leistungen für Kinder und Jugendliche vor. Auch bestehen kontroverse Auffassungen, wie unterschiedlicher Chancen durch individuelle Problemlagen oder die Lebensleistung des Einzelnen berücksichtigt werden können. Umstritten war darüber hinaus von Anfang an, wie die Mitwirkungspflichten auch durch Sanktionen eingefordert werden sollen.

## **1.1. Grundstrukturen beibehalten und aus Erfahrungen lernen**

Aus städtischer Sicht soll an den Grundstrukturen der Grundsicherung für Arbeitsuchende festgehalten werden. Allerdings müssen die gesammelten Erfahrungen der Städte in einem lernenden System zu Anpassungen führen. Das Wissen aus den Jobcentern verlangt seit Jahren Veränderungen im Detail. So brauchen dauerhaft Hilfebedürftige neue Perspektiven durch einen sozialen Arbeitsmarkt. Die Jobcenter benötigen umfangreichere und verlässlichere finanzielle Ausstattungen gerade für Jobcenter in strukturschwachen Städten. Dies ist auch notwendig, um in Zukunft ein besser ausbalanciertes System des „Förderns“ und „Forderns“ umsetzen zu können. Zentral für eine zukunftsfeste Grundsicherung für Arbeitsuchende ist auch eine bessere Verzahnung zu anderen sozialen Leistungen. Die Schnittstellenproblematiken zwischen Grundsicherung, Wohngeld, Kindergeld, Sozialversicherung und Steuerrecht müssen überwunden werden. Zugunsten einer effektiveren und effizienteren Unterstützung von Hilfebedürftigen ist auch die Abschaffung einzelner Leistungen zu diskutieren, wie das Aufgehen einiger kinderpolitischer Leistungen in die Kindergrundsicherung.

## **1.2. Neue Kundenstrukturen in den Jobcentern stärker berücksichtigen**

Die Städte fordern, die Veränderungen in der Kundenstruktur noch stärker in den Blick zu nehmen. Zum einen nimmt der Anteil an arbeitsmarktfernen Langzeitleistungsbeziehern in den Jobcentern stetig zu. Gerade gesundheitlich und psychisch stark eingeschränkte erwerbsfähige Leistungsberechtigte brauchen sehr niedrigschwelliger Maßnahmen u.a. zur Tagesstruktur, um Schritt für Schritt an den Arbeitsmarkt herangeführt zu werden. Zum anderen sind Zugewanderte eine zentrale Kundengruppe in den Jobcentern, die Themen wie Anerkennung von Abschlüssen, informelle Bildungsbiografien und Spracherwerb mitbringen. Die neue Kundenstruktur in den Jobcentern verlangt nach zusätzlichen Spielräumen für die

alltägliche Arbeit. Der starke Fokus der Instrumente im SGB II auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt ist deshalb allein nicht mehr zielführend.

Wenig hilfreich ist in diesem Zusammenhang auch die Berechnung der Betreuungsschlüssel für den Personaleinsatz in den Jobcentern. Es ist mehr als fraglich, ob einzelne Kundengruppen wie Familien mit jungen Kindern oder Kunden mit Erwerbseinkommen über 800 Euro aus der Berechnung des Betreuungsschlüssels vollständig herausfallen und andere Gruppen nur teilweise eingerechnet werden sollen. Auch diese Kundengruppen werden vom Jobcenter richtigerweise betreut und binden Personal. Die Städte verlangen deshalb, die Betreuungsschlüssel in den Jobcentern zu überprüfen.

### **1.3. Teilhabechancengesetz ein erster richtiger Schritt – weitere Ausweitung notwendig**

Erste Schritte im Rahmen des Teilhabechancengesetzes gehen in die richtige Richtung. Die von den Städten lange geforderte Einführung umfangreicher Instrumente für öffentlich geförderte Beschäftigung eröffnet nun für arbeitsmarktferne Menschen längerfristige Erwerbsperspektiven. Alle Jobcenter entscheiden flexibel selbst, wie und wann die neuen Chancen vor Ort angewandt werden. Auch die aktuellen finanziellen Rahmenbedingungen stimmen. Allerdings sind diese neuen Rahmenbedingungen befristet.

Die Städte wollen, dass die Ausweitung der öffentlich geförderten Beschäftigung weiter vorangeht. Im Sinne von Verlässlichkeit und nachhaltiger Arbeit sowie Planungssicherheit ist eine Verstetigung dringend erforderlich. Ebenso muss über die Erweiterung des Personenkreises nachgedacht und die finanziellen Leistungen tarifgerecht angepasst werden. Eine Entfristung der Förderinstrumente des Teilhabechancengesetzes inklusive umfassender finanzieller Ausstattungen ist der notwendige nächste Schritt.

### **1.4. Junge Menschen besser unterstützen**

Die Städte zweifeln daran, ob der restriktive Umgang der Grundsicherung für Arbeitsuchende mit jungen Menschen zielführend ist. Die Städte möchten sich um junge Menschen kümmern, ihr Vertrauen gewinnen und ihnen über schwierige Lebenssituation hinweghelfen. In diesem Zusammenhang besteht eine große Skepsis u.a. gegenüber den Einschränkungen bei Bedarfsgemeinschafts-gründungen und vor allem gegenüber den sehr weitgehenden Sanktionsschritten. Die Städte setzen sich deshalb dafür ein, die aktuelle Ungleichbehandlung von jungen Menschen im SGB II zu beenden. Insbesondere die harten Sanktionsregeln sind ungeeignet und müssen abgeschafft werden.

Die Städte wollen, dass jedem jungen Menschen ein Angebot auf Aus- und Weiterbildung gemacht wird. Sie brauchen immer wieder die Chance auf Berufsausbildung und eine enge Begleitung. Flächendeckende Angebote auf längere Ausbildungszeiten und Teilzeitausbildung sind hierbei die zentralen Elemente.



## **1.5. Wohnen ist ein Grundbedürfnis**

Wohnen ist für jeden Menschen ein Grundbedürfnis. Ausreichend bezahlbarer Wohnraum zu schaffen, ist für die Städte ein zentrales Ziel. Alle Akteure sind gefragt. Die Städte tragen dazu bei, dass der Wohnungsbau deutlich zunimmt. Sie mobilisieren Bauland, ermöglichen Nachverdichtung und versuchen eine soziale Mischung der Bevölkerung in den Wohnvierteln zu sichern. Allerdings müssen auch soziale Leistungen wie das Wohngeld funktionieren. Durch die steigenden Wohnkosten nimmt die Wirksamkeit des Wohngeldes ab. Die Unterstützung durch das Wohngeld reicht allein nicht mehr aus, um den Lebensunterhalt durch das eigene Einkommen zu sichern. Eine Dynamisierung des Wohngeldes und eine neue Mietstufe sind erste Schritte zur Stärkung des Wohngeldes. Die Anpassung der Höchstbeträge, eine Heizkosten- und Klimakomponente und eine bessere Ermittlung der Mietstufen bleiben aber weiterhin dringend erforderlich. Auch in der Grundsicherung für Arbeitsuchende muss Wohnen besser geschützt werden. Die Vorgabe angemessener Höchstmieten und die Reduzierung der Leistungen durch Sanktionen erschweren die Mietzahlungen, führen im Einzelfall zu Mietrückständen und erschweren die Wohnung zu halten. Die Gefahr von Obdachlosigkeit untergräbt jegliche Schritte in Richtung Arbeitsaufnahme und gesellschaftlicher Teilhabe.

## **1.6. Lebensleistung anerkennen & Arbeit stärken**

Die Städte nehmen die Sorgen und Ängste der Menschen vor Armut und sozialem Abstieg wahr und wollen, dass das Vertrauen in den Sozialstaat wieder wächst. Anpassungen mit Augenmaß bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende haben das Potential, hierzu einen Teil beizutragen. Die Städte setzen sich dafür ein, die Lebensleistung eines Erwerbslosen stärker zu würdigen. Abhängig vom Lebensalter und Beschäftigungszeitraum soll die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I verlängert werden. Ein größerer Teil des Vermögens erwerbstätiger Leistungsberechtigter soll vor Anrechnung geschützt werden. Auch die Arbeitsaufnahme muss an Attraktivität gewinnen. Höhere Arbeitseinkommen sollen sich mehr lohnen. Die Anrechnungen der Einkommen bei der Berechnung der Leistungen sollen deshalb signifikant sinken. Hierfür spielt auch die flächendeckende Anwendung des gesetzlichen Mindestlohns eine essenzielle Rolle, gerade bei den neuen Formen der Arbeit, die aus neuen Geschäftsmodellen wie der Plattformökonomie, resultieren.

## **1.7. Grundsatz des „Förderns und Forderns“ maßvoll beibehalten**

Der Grundsatz des „Förderns und Forderns“ in der Grundsicherung für Arbeitssuchende funktioniert und soll beibehalten werden. Im Mittelpunkt der Zusammenarbeit zwischen Leistungsberechtigten und Jobcentern steht ein vertrauensvoller Umgang. Arbeitsschritte werden zusammen vereinbart und gemeinsam bewältigt. Eingliederungsvereinbarungen erhöhen in erster Linie den Verwaltungsaufwand und Sanktionen spielen in der täglichen Arbeit kaum eine Rolle. Diese Erfahrungen aus der Praxis sollten sich im Gesetz widerspiegeln. In der alltäglichen Arbeit kann auf Eingliederungsvereinbarungen verzichtet werden. Nur als Ultima Ratio sollte die Mitwirkung mit Sanktionen eingefordert werden. Außerdem sollen Sanktionen

gemildert und Härten wie Verluste von Unterkunft oder Krankenversicherungsschutz müssen vermieden werden.

## **2 Kindergrundsicherung**

Die Einführung einer einheitlichen monetären Kindergrundsicherung wird von vielen Akteuren der Sozialpolitik als elementare Neuerung der Familienpolitik gefordert. Diese könnte einen wichtigen Baustein bei der Absicherung des kindlichen Bedarfes darstellen. Allerdings sind auch die Förderung in qualitativ hochwertiger Kindertagesbetreuung und Schulen sowie der kostengünstige Zugang zu weiteren Bildungsangeboten, der familienpolitischen Infrastruktur in den Kommunen und zu Sachleistungen wie z.B. einem gesunden Frühstück und Mittagessen oder zum öffentlichen Personennahverkehr wesentliche Bestandteile eines gleichberechtigten Aufwachsens. Die Subjektstellung der Kinder und Jugendlichen muss geklärt werden, damit sie besser in die Lage versetzt werden, ihre Rechte geltend zu machen.

Bezüglich der monetären Kindergrundsicherung werden unterschiedliche Konzepte bzgl. des Leistungsumfangs und der Bezugsberechtigten diskutiert. Die Einführung einer Kindergrundsicherung kann andere existenzsichernde Leistungen ersetzen, aber nicht die übrigen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe. Zunächst ist wichtig, die Ziele der Einführung einer Kindergrundsicherung festzulegen. Die durch die Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) formulierten Ziele sind zu unterstützen:

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

Der Abbau von Bürokratie ist ein wichtiges Ziel. Mit der Kindergrundsicherung sollen grundlegende existenzielle Bedarfe, wie z. B. Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Zugang zu Medien, Bildung, Freizeitgestaltung etc. umfasst werden. In einem ersten Schritt sollten daher das Kindergeld, der Kinderzuschlag, die SGB II- und SGB XII-Regelleistungen für Kinder und Jugendliche (ohne Kosten der Unterkunft, Sonder- und Mehrbedarfe) sowie pauschale Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets (insbesondere Schulbedarf) integriert werden. Die Kosten der Unterschrift fallen aufgrund der lokalen Bedingungen des Wohnungsmarktes sehr unterschiedlich aus und können deshalb nicht bundesweit pauschalisiert werden.

### **2.1. Einbeziehung der Kommunen**

Eine länderoffene Arbeitsgruppe der Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales (ASMK) hat sich mit den entscheidenden Fragen bei der Einführung einer Kindergrundsicherung beschäftigt und einen umfangreichen Bericht angefertigt.

Die Einführung einer existenzsichernden Kindergrundsicherung erfordert ein erhebliches Finanzierungsvolumen. Bund und Länder müssen für die Finanzierung dieser gesamtgesellschaftlichen Aufgabe eintreten. Eine eventuelle Kindergrundsicherung muss

als Bundesleistung eingeführt werden, die die Kommunen nicht zusätzlich finanziell belasten darf. Die kommunalen Spitzenverbände sind in die weiteren Beratungen von Bund und Ländern einzubeziehen.

## **2.2. Förderung der kind- und familienbezogenen kommunalen Infrastruktur**

Die Einführung einer Kindergrundsicherung führt zu einer Existenzsicherung von Kindern und Jugendlichen, die Familien finanziell entlasten kann. Die Städte weisen ausdrücklich darauf hin, dass die kind- und familienbezogene kommunalen Infrastruktur und auch die Erbringung der übrigen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe daneben wichtige bildungs- und familienpolitische Leistungen sind, die die Chancengerechtigkeit fördern und die nicht in Konkurrenz zur Einführung einer Kindergrundsicherung stehen.

Der Ausbau der kind- und familienbezogenen Infrastruktur muss neben der Kindergrundsicherung als wichtiges Ziel weiter verfolgt werden. Bund und Länder stehen weiterhin in der Verantwortung, die Kommunen bei der Bewältigung der gesamtgesellschaftlichen Aufgabe der Schaffung eines qualitativ hochwertigen und bedarfsgerechten Systems der Kindertagesbetreuung zu unterstützen. Insbesondere einkommensarme Familien sind auf kostenlose, bzw. günstige und qualitativ hochwertige Angebote der Kindertagesbetreuung, der Schulen, der weiteren kommunalen Bildungseinrichtungen sowie der Freizeitgestaltung angewiesen. Auch die Bedeutung der Hilfen zur Erziehung und der offenen Angebote der Kinder- und Jugendhilfe wird durch die Einführung einer Kindergrundsicherung nicht in Frage gestellt.

## **2.3. Sozialpolitische Aspekte bei der Einführung einer Kindergrundsicherung**

Mit der Kindergrundsicherung muss eine gleichmäßige Förderung von Familien mit Kindern erreicht werden. Sie muss das soziokulturelle Existenzminimum der Kinder und Jugendlichen abdecken und darüber hinaus auch ihren altersgemäßen Bedarf hinsichtlich ihrer Entwicklungs- und Teilhabechancen. Durch die Einführung der Kindergrundsicherung steigt die Chance der Eltern, das eigene Existenzminimum durch Erwerbsarbeit zu decken. Dadurch könnten mehr Familien mit geringen Erwerbseinkünften unabhängig werden von Sozialleistungen.

Diskutiert werden muss, wie die wirtschaftliche Situation der Familie einbezogen wird. Hierzu muss über die Berücksichtigung von Unterhaltsleistungen und des ggf. vorhandenen eigenen Einkommens und Vermögens der Kinder und Jugendlichen entschieden werden. Dabei wird auch die steuerrechtliche Seite zu klären sein. Von dieser Frage hängt das Finanzierungsvolumen ab.

## **2.4. Vereinfachungen bei Verwaltungsleistungen**

Bei entsprechender Leistungshöhe der Kindergrundsicherung werden andere, verwaltungsaufwändige familienpolitische Leistungen wegfallen. Dazu zählt nicht nur das Kindergeld, sondern z.B. auch der Unterhaltsvorschuss und der Kinderzuschlag im SGB II. Dadurch werden Verwaltungsressourcen eingespart, die an anderer Stelle in der Kommunalverwaltung dringend benötigt werden.

### **3 Grundrente**

Die Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag vereinbart, dass die Lebensleistung von Menschen, die jahrzehntelang gearbeitet, Kinder erzogen und Angehörige gepflegt haben, honoriert werden soll. Dazu soll ihnen ein regelmäßiges Alterseinkommen von 10 Prozent oberhalb des Grundsicherungsbedarfs zugesichert werden. Die Grundrente soll für bestehende und zukünftige Grundsicherungsbezieher gelten, die 35 Jahre an Beitragszeiten oder Zeiten der Kindererziehung bzw. Pflegezeiten aufweisen.

Kritisch diskutiert wird, dass im Koalitionsvertrag als Voraussetzung für den Bezug der Grundrente die individuelle Bedürftigkeit entsprechend der Grundsicherung im SGB XII vorgesehen ist. Gleichzeitig sieht der Koalitionsvertrag vor, dass die Grundrente durch die Rentenversicherung erbracht werden soll. Eine Bedürftigkeitsprüfung stellt einen enormen Verwaltungsaufwand dar.. Die Bundesregierung plant, für die Grundrente eine bürgerfreundliche und verwaltungsökonomische Lösung innerhalb der Rentenversicherung zu schaffen. Eine Zusammenarbeit mit der Finanz- und Steuerverwaltung ist sinnvoll.

Der Deutsche Städtetag begrüßt die Honorierung der Lebensleistung von hilfebedürftigen Rentnerinnen und Rentnern mit jahrzehntelangen Beitragsleistungen durch die Einführung einer Grundrente. Wichtig ist, mit der Grundrente eine unbürokratische finanzielle Besserstellung dieses Personenkreises zu bewirken, die diskriminierungsfrei ist und von den Berechtigten als Anerkennung ihrer Lebensleistung akzeptiert wird.

#### **3.1 Einkommensprüfung als Leistungsvoraussetzung**

Die Bundesregierung beabsichtigt, bei der Gewährung einer Grundrente alle Einkommensarten der Grundrentenberechtigten und ihrer Partner zu berücksichtigen, nicht jedoch die Vermögenswerte. Es sollen differenzierte Einkommensgrenzen für Alleinstehende und Paare gelten. Die Zahl der Leistungsberechtigten wird auf 1,2 bis 1,5 Millionen Menschen geschätzt.

#### **3.2 Sozialpolitische Weichenstellung für das Gesamtsystem der Altersabsicherung**

Die Einführung einer bedürftigkeitsunabhängigen Grundrente erfordert sozialpolitische Weichenstellungen und die Lösung von Finanzierungsfragen für das Gesamtsystem der Altersabsicherung. Der Vorschlag der Bundesregierung erscheint als sinnvoller Kompromiss mit Blick auf die Anerkennungswirkung der Grundrente und deren Finanzierbarkeit.

Entschieden werden muss, ob die Leistungen der Grundrente aus dem Beitragsaufkommen der Rentenversicherung oder aus Steuermitteln durch Zuschüsse des Bundes finanziert werden sollen. Sinnvoller wäre die Steuerfinanzierung, um die Finanzierung nicht alleine den Beitragszahlern der gesetzlichen Rentenversicherung aufzubürden.

#### **4 Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages zum vorliegenden Positionspapier**

1. Das Präsidium betont die hohe Bedeutung .....
2. Das Präsidium begrüßt das Positionspapier .....

Stand: 21.01.2020/re

**Herausgeber**

Deutscher Städtetag

**Autoren/Autorinnen**

- 1.
- 2.
- 3.

**Ansprechpartner/in in der Hauptgeschäftsstelle**

Beigeordneter Stefan Hahn,

[stefan.hahn@staedtetag.de](mailto:stefan.hahn@staedtetag.de)

Referent Nikolas Schelling,

[nikolas.schelling@staedtetag.de](mailto:nikolas.schelling@staedtetag.de)

Hauptreferentin Regina Offer,

[regina.offer@staedtetag.de](mailto:regina.offer@staedtetag.de)

ISBN

© Deutscher Städtetag Berlin und Köln, Januar 2020

---

Hauptgeschäftsstelle Berlin, Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin, Tel. 030 37711-0, Fax 030 37711-139  
Hauptgeschäftsstelle Köln, Gereonstraße 18 - 32, 50670 Köln, Tel. 0221 3771-0, Fax 0221 3771-128  
Internet: [www.staedtetag.de](http://www.staedtetag.de), E-Mail: [post@staedtetag.de](mailto:post@staedtetag.de), Twitter: @staedtetag