



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Sekretariat des Ausschusses
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Ausschussdrucksache 20(13)80h

angeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 13. November 2023

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

**„Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung“, BT-Drs. 20/9092
- vorbehaltlich der Überweisung -**

Prof. Dr. Ronnie Schöb, Freie Universität Berlin



Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung

Prof. Dr. Ronnie Schöb, Freie Universität Berlin

8. November 2023

Zusammenfassung

Die Bündelung der verschiedenen Förderleistungen für Kinder in eine umfassende Kindergrundsicherung ist sinnvoll, ebenso wie die vorgeschlagene Zweiteilung der Förderleistung in einen einkommensunabhängigen Kindergarantiebetrag und in einen mit steigendem Einkommen abzuschmelzenden Kinderzusatzbetrag.

Der vorgelegte Gesetzentwurf schlägt jedoch eine Kindergrundsicherung vor, die das derzeitige System paralleler Förderstrukturen fortschreibt. Damit werden zwei fundamentale Missstände der bestehenden Grundsicherung weiterhin bestehen bleiben.

1. Die Kindergrundsicherung ändert nichts an den intransparenten und teilweise völlig unzureichenden sowie regional stark heterogenen Arbeitsanreizen für Erwerbstätige.
2. Die Kindergrundsicherung ändert nichts an der ungleichen, regional unterschiedlich hohen Bedarfsabsicherung vergleichbarer Haushalte.

Um diese Missstände der Grundsicherung zu adressieren, sind zwei Änderungen am vorgelegten Gesetzesentwurf erforderlich:

1. Die Kindergrundsicherung sollte ausschließlich den alltäglichen Bedarf der Kinder abdecken, da der Wohnbedarf der Kinder bereits auf Haushaltsebene durch die Übernahme der Kosten der Unterkunft bei Bürgergeldempfängern bzw. durch das von der Haushaltsgröße abhängige Wohngeld abgedeckt wird.
2. Die anstehende Reform der Kindergrundsicherung sollte dazu genutzt werden, parallel dazu auch die verschiedenen Fördersysteme – Übernahme der Kosten der Unterkunft im Bürgergeld und Wohngeld – bei der Wohnbedarfsabsicherung zusammenzufassen.



Problemstellung

Das Ziel einer bedarfsorientierten Grundsicherung sollte es sein, den Bedarf vergleichbarer Haushalte in gleichem Maße zu sichern. Außerdem sollte eine Grundsicherung Anreize für Leistungsbezieher setzen, sich aus eigener Anstrengung aus der Abhängigkeit von staatlichen Transfers zu befreien. Die Kindergrundsicherung ist eine Säule einer solchen bedarfsorientierten Grundsicherung.

In Deutschland existieren aktuell de facto zwei Grundsicherungssysteme nebeneinander. Das Bürgergeld garantiert Arbeitslosen das soziokulturelle Existenzminimum. Da es auch ergänzend zu eigenem Einkommen gewährt wird, haben auch Geringverdiener Zugang zu diesem System. Für diese Gruppe, insbesondere für Haushalte mit Kindern, besteht parallel ein zweites Grundsicherungssystem, das gegenwärtig mit Wohngeld, Kinderzuschlag und dem einkommensunabhängigen, allen Familien zustehendem Kindergeld verschiedene Grundsicherungsleistungen umfasst. Für Geringverdiener existiert somit eine zweigeteilte Grundsicherung, die zu zwei fundamentalen Missständen führt. Die Existenz paralleler Förderstrukturen führt zu intransparenten, teilweise völlig unzureichenden sowie regional stark heterogenen Arbeitsanreizen. Sie führt außerdem zu einer regionalen Ungleichbehandlung bei der Bedarfsabsicherung, insbesondere bei Haushalten mit Kindern.

Der vorliegende Gesetzentwurf schlägt eine Kindergrundsicherung vor, die zwar verschiedene Förderinstrumente für Kinder zusammenfasst, aber diese Missstände nicht adressiert.

1. Fortbestehen unzureichender und intransparenter Arbeitsanreize

Der vorgelegte Gesetzesentwurf zur Einführung einer Kindergrundsicherung führt zusammen mit den bereits bestehenden Fürsorgeleistungen zu unzureichenden und intransparenten Arbeitsanreizen. Zur Veranschaulichung dieser Problematik zeigt Abbildung 1 exemplarisch für die in Kasten 1 näher beschriebenen Modellhaushalte, wie sich die durch den Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Änderungen auf die Einkommensverläufe gegenüber dem Status quo – auf Grundlage der maximalen Förderleistungen des Jahres 2023 – auswirken. Die Grafiken der Abbildung 1 zeigen, dass sich die Nettoeinkommensverläufe durch die Einführung der Kindergrundsicherung im Vergleich zum Status quo kaum verändern würden. Die sich ergebenden Unterschiede werden im Folgenden für die zwei Grundsicherungssysteme voneinander getrennt erläutert.

**Kasten 1: Exemplarische Einkommensverläufe und Musterhaushalte**

Alle Berechnungen werden für die folgenden Musterhaushalte durchgeführt:

1. Eine alleinerziehende Person mit einem Kind unter 6 Jahren (Vorschulkind)
2. Ein Ehepaar mit zwei Kindern zwischen 7 und 13 Jahren (Schulkinder)

Für das Kind der alleinerziehenden Person werden in der Kindergrundsicherung Unterhaltsansprüche in Höhe des Mindestunterhalts von 437 Euro angenommen.

Für das Ehepaar wird unterstellt, dass nur eine erwachsene Person das gesamte Bruttoarbeitseinkommen erwirtschaftet. Das Ehepaar wird in der Einkommensteuer gemeinsam veranlagt (vgl. §26b EstG).

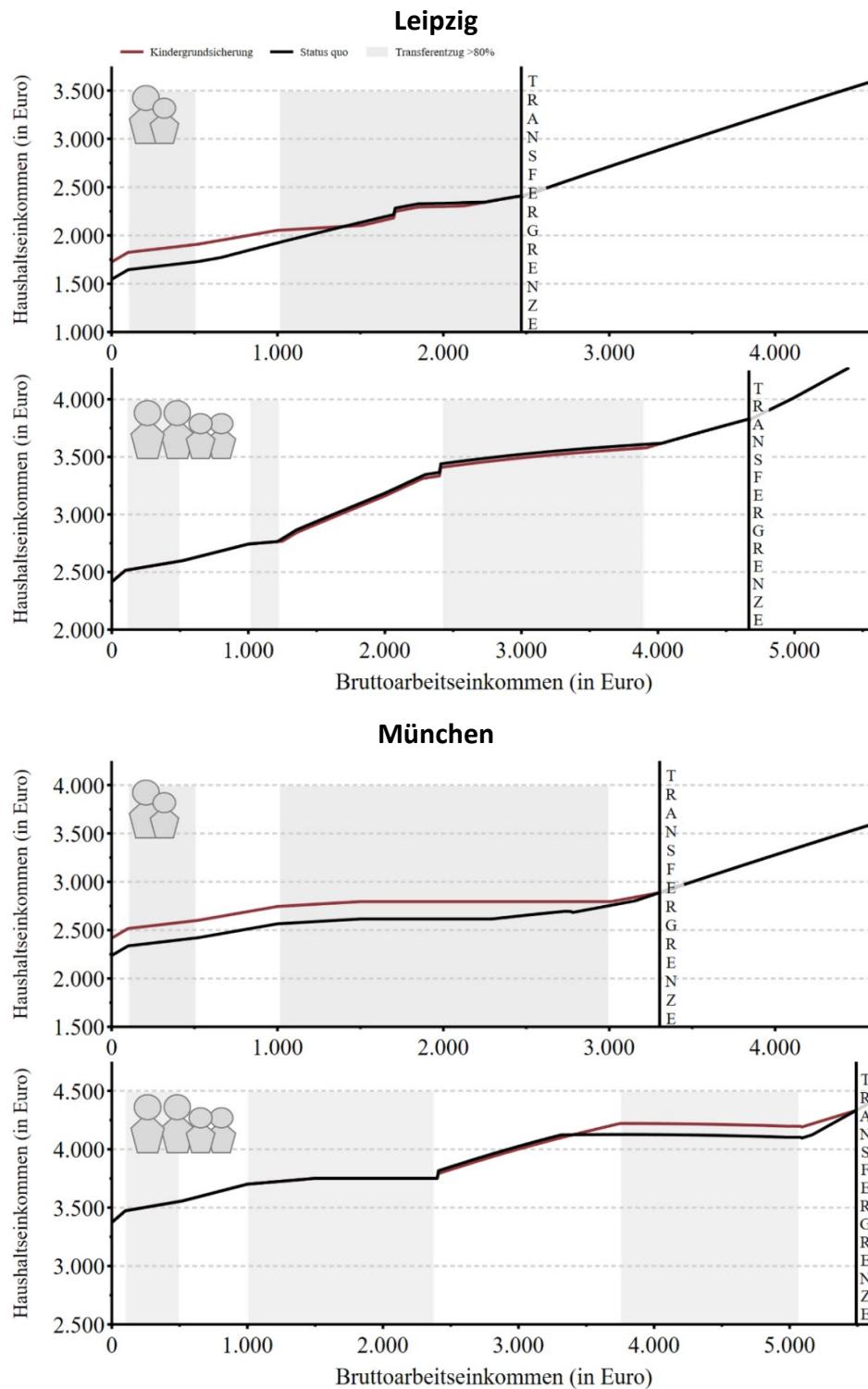
Um die Abhängigkeit der Leistungen vom jeweiligen Wohnort beispielhaft zu illustrieren, werden die Musterhalte in den Städten Leipzig und München betrachtet. Dabei wird unterstellt, dass die Wohnkosten der Haushalte den maximalen Bedarf für Unterkunft und Heizung gemäß §22 SGB II entsprechen. Für München wird angenommen, dass die Haushalte Fernwärme beziehen. In Leipzig wird bei der Heizkostenförderung nicht zwischen verschiedenen Versorgungsarten unterschieden (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMF 2023).

Auswirkungen bei Bürgergeldempfängern

Bei Empfängern des Bürgergelds ändert sich, abgesehen von veränderten Regeln bei der Förderung von Bildung und Teilhabe, wenig. Die Kindergrundsicherungsleistungen, bestehend aus dem Kindergarantiebetrag und dem Kinderzusatzbetrag, sollen hier die Regelbedarfe der Kinder ersetzen. Die im Kinderzusatzbetrag vorgesehene Kinderwohnkostenpauschale wird vollständig mit den Bürgergeldleistungen für die Kosten der Unterkunft verrechnet (vgl. Artikel 7 Satz 7 im Gesetzesentwurf), so dass sich durch die Kinderwohnkostenpauschale an der Gesamthöhe der Förderleistungen nichts ändert.

Geringfügige Änderungen ergeben sich durch eine Anpassung der Verteilschlüssel bei der Regelbedarfsbestimmung der Kinder. Diese führen zu einer Erhöhung der Regelsätze für alle Altersgruppen. Da im Gegenzug der Kindersofortzuschlag entfällt, ist das Ausmaß dieser Änderungen jedoch gering.

Für Alleinerziehende gibt es höhere Förderleistungen aufgrund veränderter Anrechnungsregeln von Unterhaltsleistungen beim Kinderzusatzbetrag im Vergleich zum Bürgergeld der Kinder.

**Abbildung 1:** Vergleich Grundsicherung mit KGS und Status quo, bezogen auf 2023

Quelle: Eigene Berechnungen, angelehnt am Wissenschaftlichen Beirat beim BMF (2023)

Legende: Schwarze Linien weisen das Nettoeinkommen für die vorrangigen Leistungen im Status quo aus. Die roten Linien zeigen die neuen Verläufe unter Berücksichtigung der Kindergrundsicherungsregelungen – bezogen auf das Jahr 2023. Die Transfergrenze gibt das Bruttoarbeitseinkommen an, ab dem die Haushalte keine staatlichen Transferleistungen mehr beziehen.



Auswirkungen auf Empfänger von Wohngeld, Kindergeld und Kinderzuschlag

Auch bei Haushalten, die derzeit Wohngeld, Kinderzuschlag und Kindergeld erhalten, bleibt weitgehend alles beim Alten. Da die Kinderwohnkostenpauschale bereits im Kinderzuschlag enthalten ist (vgl. §6a Abs. 2 BKGG), wird die doppelte Bezugsschaltung des Wohnbedarfs der Kinder fortgeschrieben. Zwei Effekte werden jedoch in diesem Bereich für Haushalte mit Kindern relevant.

Ein erster Effekt ergibt sich durch die Umgestaltung des Kinderzusatzbetrags in eine altersabhängige Förderleistung. Dadurch verlieren Familien mit jüngeren Kindern Leistungen, Familien von älteren Kindern gewinnen hinzu.

Ein zweiter Effekt ergibt sich durch eine Anpassung der Berücksichtigung des Kinderwohnbedarfs bei der Anrechnung des Erwerbseinkommens der Eltern beim Kinderzusatzbetrag im Vergleich zum Kinderzuschlag. Diese Anpassung führt dazu, dass in Regionen mit mittleren und hohen Mieten der Kinderzusatzbetrag bei gleichem Nettoeinkommen höher ausfällt als ein vergleichbarer Kinderzuschlag. Für junge Kinder gehen diese Effekte in unterschiedliche Richtungen. In Regionen mit niedrigen Mieten (Beispiel Leipzig) wird der eigentlich negative Effekt der geringeren maximalen Förderleistungen des Kinderzusatzbetrags fast vollständig durch die Anpassung der Anrechnungsregel kompensiert. Bei Familien mit hohen Mieten (Beispiel München) ist dieser Vorteil so groß, dass die geringeren maximalen Förderleistungen des Kinderzusatzbetrags mehr als kompensiert werden.

Auswirkungen auf Arbeitsanreize

Die Einkommensverläufe zeigen, dass diese Änderungen keine Auswirkungen auf die hohen Transferentzugsraten des bestehenden Systems haben. Die grau schraffierten Bereiche in den Grafiken der Abbildung 1 weisen Einkommensintervalle aus, in denen Haushalte im System der neuen Kindergrundsicherung nur maximal 20 Prozent ihres zusätzlichen Einkommens behalten dürften. Sie zeigen, dass solche Bereiche hoher Transferentzugsraten auch nach Einführung der vorgeschlagenen Kindergrundsicherung bis in mittlere Einkommensbereiche vorliegen. Außerdem kann die genaue Lage dieser Bereiche wie schon im Status quo weiterhin regional sehr unterschiedlich ausfallen. Das bedeutet, dass auch nach Einführung der vorgeschlagenen Kindergrundsicherung unklar bleibt, wer in welchem Einkommensintervall



wieviel hinzuverdient. Die tatsächlichen Hinzuverdienstmöglichkeiten bleiben für den Einzelnen in hohem Maße intransparent und kaum nachvollziehbar. Jede Mieterhöhung hat Auswirkungen auf die Höhe der Grenzbelastung und darauf, welches Grundsicherungssystem zuständig ist. Ebenso ändern unterschiedliche zeitliche Fortschreibungen von Höchstsätzen bei den Kosten der Unterkunft und der Anpassung des Wohngelds die jeweiligen Transferenzugsraten, da Transferbezieher im Prinzip immer wieder zwischen den zwei Grundsicherungssystemen wechseln müssen. Dieses fundamentale Problem ist der Zweiteilung der Grundsicherung geschuldet, die auch durch die vorgeschlagene Kindergrundsicherung nicht beseitigt wird.

Aufgrund der unzureichenden und intransparenten Arbeitsanreize würde das reformierte Grundsicherungssystem weiterhin sein Ziel verfehlen, Anreize für Leistungsbezieher zu setzen, sich aus eigener Anstrengung aus der Abhängigkeit von staatlichen Transfers zu befreien.

2. Fortbestehen der regionalen Ungleichbehandlung bei der Bedarfsabdeckung vergleichbarer Haushalte

Die Kindergrundsicherung führt dazu, dass die zweigeteilte Grundsicherung beibehalten wird. Dies führt zu regional unterschiedlichen Bedarfsabsicherungen von Haushalten im Wohngeldbezug. Zur Veranschaulichung dieser Problematik zeigt Abbildung 2 exemplarisch, wieviel jeweils zwei Haushalte gleicher Zusammensetzung in Leipzig und München, die in vergleichbaren Wohnungen zur Miete wohnen, aufgrund der verschiedenen Grundsicherungsleistungen nach Abzug der regional unterschiedlichen Warmmiete für den alltäglichen Bedarf zur Verfügung haben. Die obere Grafik der Abbildung 2 vergleicht die Absicherung des alltäglichen Bedarfs für Alleinerziehende, die untere Grafik veranschaulicht das Problem für das Ehepaar mit Kindern (siehe Kasten 1). Um die Bedarfsabsicherung zwischen den beiden Systemen der Grundsicherung miteinander zu vergleichen, werden verschiedene Bruttoarbeitseinkommen des Haushaltvorstandes unterstellt.

Bedarfsabsicherung im Bürgergeld

Im Bürgergeldbezug werden in allen Regionen konsequent die gleichen Bedarfe abgedeckt. Der alltägliche Bedarf der erwachsenen Haushaltsmitglieder wird durch die Regelsätze gedeckt. Kinder erhalten zur Sicherung ihres alltäglichen Bedarfs die neuen Leistungen der



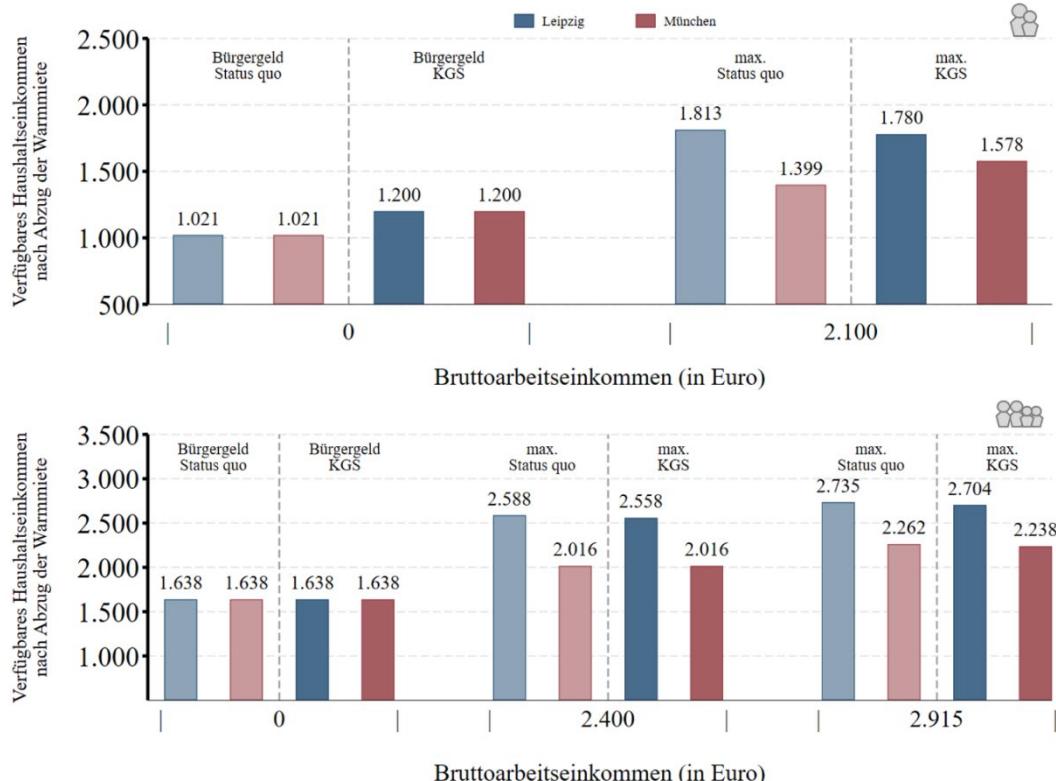
Kindergrundsicherung. Da die Wohnkosten bis zur Angemessenheitsgrenze in tatsächlicher Höhe übernommen werden und die Kinderwohnkostenpauschale des Kinderzusatzbetrags von der Wohnkostenförderung der Eltern abgezogen wird, verbleiben allen Bürgergeldbeziehern in allen Regionen die gleichen Förderleistungen zur Deckung des alltäglichen Bedarfs.

Bedarfsabsicherung in der zweigeteilten Grundsicherung

Die konsistente Logik der Bedarfsabdeckung durch das Bürgergeld wird durch das zweite System der Grundsicherung aufgegeben. Hier kommt es bei Empfängern von Wohngeld und Kindergrundsicherung zu einer systematisch ungleichen Absicherung des alltäglichen Bedarfs. Gründe sind u.a. unterschiedliche Förderhöhen der Wohnkostenunterstützung im Bürgergeld und im Wohngeld sowie teilweise bessere Hinzuerdienstmöglichkeiten im zweiten Grundsicherungssystem, solange zusätzliche Arbeitseinkommen nicht mit den Kinderunterstützungsleistungen und der Wohnkostenunterstützung verrechnet werden. So erhält z.B. das Ehepaar mit zwei Kindern bei einem Bruttoverdienst von 2400 Euro in Leipzig 542 Euro mehr zur Sicherung des alltäglichen Bedarfs als in München. Der Grund ist das niedrige Mietniveau in Leipzig und die damit einhergehende höhere maximale Wohnkostenunterstützung in München.

Ein Vergleich der Bedarfsabsicherung zwischen dem vorgelegten Gesetzentwurf und dem Status quo (Stand: 2023) zeigt, dass die ungleiche Bedarfsabdeckung bei den Haushalten mit zwei Kindern durch die vorgeschlagene Kindergrundsicherung fast unverändert fortgeschrieben werden würde. Bei Alleinerziehenden werden regionale Unterschiede etwas nivelliert, da die neue Kindergrundsicherung die im Bundeskindergeldgesetz verankerten Anrechnungsregeln von Unterhaltsleistungen auf den Kinderzuschlag für den Kinderzusatzbetrag aufgreift. Dadurch werden Alleinerziehende, die noch bedürftig im Sinne des SGB II sind, tendenziell bessergestellt und die Förderleistungen der beiden Grundsicherungssysteme aneinander angenähert.

In der Gesamtschau bliebe das grundlegende Problem der ungleichen Abdeckung vergleichbarer Bedarfe auch nach Umsetzung des vorgelegten Gesetzesentwurfs bestehen.

**Abbildung 2: Verfügbares Einkommen für den alltäglichen Bedarf, bezogen auf 2023**

Quelle: Eigene Berechnungen, angelehnt am Wissenschaftlichen Beirat beim BMF (2023).

Legende: Die Balken geben das verfügbare Einkommen (in Euro) nach Abzug der Warmmiete an und spiegeln damit den Teil des verfügbaren Einkommens wider, der zur Abdeckung des alltäglichen Bedarfs zur Verfügung steht.

Notwendige Änderungen

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2023) hat sich dafür ausgesprochen, die Einführung der Kindergrundsicherung für eine umfassende Reform der Grundsicherung zu nutzen. Dafür ist eine einheitliche Struktur bei den Förderleistungen erforderlich. Grundsätzlich sollten in der Grundsicherung alltägliche Bedarfe durch individuelle Förderleistungen und Wohnbedarfe durch Leistungen auf Haushaltsebene abgedeckt werden.

Für die neue Kindergrundsicherung bedeutet dies: Sie sollte nur den alltäglichen Bedarf für Kinder sowie die Kosten aus Bildung und Teilhabe abdecken. Die Kinderwohnkostenpauschale ist daher aus dem Kinderzusatzbetrag der Kindergrundsicherung herauszulösen (Streichung des §11, Satz 1, Punkt 2 des Gesetzesentwurfs). Probleme mit der unterschiedlichen Verrechnung mit den Kosten der Unterkunft im Bürgergeld und dem Wohngeld entfielen damit.



Zeitgleich mit der Einführung der neuen Kindergrundsicherung, die alle Leistungen für Kinder zusammenfasst, schlägt der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium auch eine komplementäre Reform der Wohnbedarfsabsicherung vor, in der die Übernahme der Kosten der Unterkunft, die derzeit im Bürgergeld geregelt ist, in das Wohngeld integriert werden sollte. Dadurch ergibt sich ein neues, in sich konsistentes, transparentes Grundsicherungssystem mit einer bundesweit einheitlichen Bedarfsabdeckung.

Mit diesen zwei Reformschritten lässt sich eine einheitliche bedarfsorientierte Grundsicherung schaffen, die durch die folgenden fünf Punkte charakterisiert werden kann.

1. Das neue Bürgergeld umfasst nur noch den alltäglichen Bedarf für Erwachsene entsprechend der Regelbedarfstufen 1 bis 2 im aktuellen Bürgergeld.
2. Mit steigendem Haushaltseinkommen wird zunächst das Bürgergeld vollständig abgeschmolzen. Erst dann wird der Kinderzusatzbetrag aus der Kindergrundsicherung abgeschmolzen.
3. Der Wohnbedarf der Kinder wird gemeinsam mit dem der Eltern auf Haushaltsebene im Rahmen eines neuen Wohngeldes abgedeckt. Es deckt die Kosten der Unterkunft bis zu regional festgelegten Angemessenheitsgrenzen vollständig ab, solange noch ein Anspruch auf den Kinderzusatzbetrag besteht.
4. Durch die sequentielle Anrechnung von Einkommen auf die drei Förderleistungen werden Schnittstellenprobleme beseitigt und ein transparentes Fördersystem geschaffen. Das legt die Grundlage für verbesserte Arbeitsanreize durch bessere Hinzuerdienstmöglichkeiten, da zusätzliches Einkommen nicht mehr parallel mit mehreren Förderleistungen verrechnet werden würde.
5. Für bedürftige Haushalte sollte ein einziger Ansprechpartner als Anlaufstelle vorgesehen werden. Diese Anlaufstelle sollte die individuellen Grundsicherungsleistungen festlegen und intern darüber entscheiden, aus welchen der drei Säulen diese finanziert werden. Die Abstimmung der unterschiedlichen Regelsysteme erfolgt dann nicht mehr auf dem Rücken der Betroffenen, sondern innerhalb der Verwaltungsstrukturen. Damit kann, wie im Gesetzentwurf intendiert, sichergestellt werden, dass mehr Familien die für sie vorteilhaften Grundsicherungsleistungen in Anspruch nehmen.



Referenz

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesfinanzministerium (2023): *Reform der Grundsicherung*, Gutachten 5/2033
[<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Ministerium/Wissenschaftlicher-Beirat/Gutachten/reform-der-grundsicherung.html>].