

Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg
Fakultät Wirtschaft & Soziales
Department Soziale Arbeit
B.A. Soziale Arbeit
Wintersemester 2022

Soziale Sicherung von Kindern

Gegenwärtige Rechtslage und Verbesserungsmöglichkeiten im Rahmen
einer neuen Kindergrundsicherung

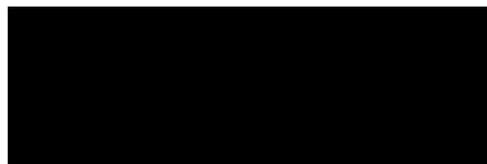
Bachelor-Thesis

Datum der Abgabe:

28.10.2022

Vorgelegt von:

Torben Böhm



Betreuender Prüfer:

Prof. Dr. Dirk Zeranski

Zweitprüfer:

Prof. Dr. Harald Ansen

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
Genderhinweis.....	5
I. Gegenstand und Ziel der Arbeit	6
II. Gegenwärtige Rechtslage: Soziale Sicherung von Kindern.....	8
1. Verfassungsrechtliche Vorgaben und Verankerung des Kinderexistenzminimums	9
a) Der besondere Schutz der Familie – Art. 6 Abs. 1 GG	9
b) Das Kinderexistenzminimum	9
2. Einfachgesetzliche Ausgestaltung des Rechts der sozialen Sicherung.....	11
a) Grundsicherungsrecht: Ansprüche nach SGB II und SGB XII.....	12
b) Leistungen für Bildung und Teilhabe	14
c) Kinderzuschlag.....	15
d) Steuerrecht: Familienleistungsausgleich (Kindergeld und Kinderfreibeträge)	16
III. Kritische Betrachtung der geltenden Rechtslage	18
1. Bedarfsermittlung und Bedarfshöhe	18
a) Mindestbedarfe als Schnittstellenthematik.....	19
b) Regelbedarfsermittlung	21
c) Bildungs- und Teilhabebedarfe.....	26
d) Sozialberichterstattung und Sozialforschung zur Bedarfsdeckung von Kindern.....	27
e) Zusammenfassung.....	29
2. Nichtinanspruchnahme von Leistungen.....	30
a) Schätzungen zum Ausmaß der Nichtinanspruchnahme	30
b) Ursachen einer Nichtinanspruchnahme.....	31
aa) Leistungsebene.....	33
bb) Verwaltungsebene	34
cc) Subjektebene	35
c) Zusammenfassung.....	37
IV. Verbesserungsmöglichkeiten im Rahmen der neuen Kindergrundsicherung.....	37
1. Gewährleistung eines ausreichenden Kinderexistenzminimums.....	38
a) Bedarfsdeckung der Eltern als Bedingung einer existenzsichernden Kindergrundsicherung	38
b) Neubemessung der Bedarfe.....	39
aa) Grundsatzfrage: Statistik- oder Warenkorbmodell?	39
bb) Datengrundlage und Referenzgruppe	41
cc) Herausnahme von Ausgabenpositionen aus dem Regelbedarf	44
dd) Bildungs- und Teilhabebedarfe.....	46
2. Entbürokratisierung, Vereinfachung und Digitalisierung	48

a) Materiell-rechtliche Ausgestaltung.....	49
aa) Grundkonzeption und aufgehende Leistungen	49
bb) Bedürftigkeitsprüfung und Abschmelztarif	54
b) Formell-rechtliche Ausgestaltung	57
V. Schlussbetrachtung.....	62
Literaturverzeichnis	65
Eidesstattliche Erklärung.....	72

Abkürzungsverzeichnis

9. SGBIIÄndG	<i>Neuntes SGB II-Änderungsgesetz</i>
a.F.	<i>alte Fassung</i>
ABl.	<i>Amtsblatt (der Europäischen Union)</i>
AsylbLG	<i>Asylbewerberleistungsgesetz</i>
Ausschussdrucks.	<i>Ausschussdrucksache (des Bundestages)</i>
BAGFW	<i>Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege</i>
BEA	<i>Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf</i>
BEEG	<i>Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz</i>
BGBI.	<i>Bundesgesetzblatt</i>
BKGG	<i>Bundeskindergeldgesetz</i>
BMAS	<i>Bundesministerium für Arbeit und Soziales</i>
BMF	<i>Bundesministerium der Finanzen</i>
BMFSFJ	<i>Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend</i>
BMI	<i>Bundesministerium des Innern</i>
BT-Drucks.	<i>Bundestagsdrucksache</i>
BuT	<i>Bildung und Teilhabe</i>
BVerfG	<i>Bundesverfassungsgericht</i>
BVerfGE	<i>Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts</i>
BVerwG	<i>Bundesverwaltungsgericht</i>
DGB	<i>Deutscher Gewerkschaftsbund</i>
EGovG	<i>E-Government-Gesetz</i>
ELFE	<i>Einfach Leistungen für Eltern</i>
EstG	<i>Einkommenssteuergesetz</i>
EVS	<i>Einkommens- und Verbrauchsstichprobe</i>
FDP	<i>Freie Demokratische Partei</i>
gem.	<i>gemäß</i>
GG	<i>Grundgesetz</i>
i. d. F.	<i>in der Fassung</i>
i. H. v.	<i>in Höhe von</i>
i. V. m.	<i>in Verbindung mit</i>
IAB	<i>Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung</i>
IMA	<i>Interministerielle Arbeitsgruppe</i>
INES	<i>Institut für empirische Sozial- und Wirtschaftsforschung</i>
Kap.	<i>Kapitel</i>
KdU	<i>Kosten der Unterkunft</i>
KiZ	<i>Kinderzuschlag</i>

MinUhV	<i>Mindestunterhaltsverordnung</i>
OZG	<i>Onlinezugangsgesetz</i>
PASS	<i>Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung</i>
RBEG	<i>Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz</i>
RBFSV	<i>Regelbedarfs-Fortschreibungsverordnung</i>
RegE	<i>Regierungsentwurf</i>
SGB II	<i>Zweites Buch Sozialgesetzbuch</i>
SGB IX	<i>Neuntes Buch Sozialgesetzbuch</i>
SGB VIII	<i>Achtes Buch Sozialgesetzbuch</i>
SGB X	<i>Zehntes Buch Sozialgesetzbuch</i>
SGB XII	<i>Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch</i>
SOEP	<i>Socio-Economic Panel</i>
SPD	<i>Sozialdemokratische Partei Deutschlands</i>
StaFamG	<i>Starke-Familien-Gesetz</i>
WD	<i>Wissenschaftlicher Dienst (des Bundestages)</i>

Genderhinweis

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in dieser Arbeit auf die gleichzeitige Verwendung der Sprachformen männlich, weiblich und divers (m/w/d) verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechter.

I. Gegenstand und Ziel der Arbeit

Unter dem Stichwort „Kinderarmut“ wird öffentlich immer wieder die Situation von Kindern und Familien in prekären Lebenslagen diskutiert. Trotz zahlreicher bestehender Leistungen der sozialen Sicherung und Familienförderung liegt die Zahl der als armutsgefährdeten Kinder weiter bei über 20 %.¹ Auch vor diesem Hintergrund haben sich politische Parteien in der Bundesrepublik mit dem derzeitigen Leistungssystem für Kinder befasst und Reformpotential erkannt. So sind mit SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der Partei Die Linke zur Bundestagswahl 2021 – wenn auch in unterschiedlicher Gestalt – immerhin drei im Bundestag vertretene Parteien für eine Kindergrundsicherung eingetreten. Unter dem Begriff *Kinderchancengeld* hatte auch die FDP eine ähnliche Neustrukturierung der sozialen Sicherung von Kindern gefordert. Spätestens seit 2009, als sich eine Reihe von (Sozial-)Verbänden und Gewerkschaften als *Bündnis Kindergrundsicherung* zusammengeschlossen haben und für eine entsprechende grundlegende Reform eingetreten sind, wird eine Einführung gerade in sozialwissenschaftlichen und sozialpolitischen Kontexten immer wieder diskutiert. Das erste Mal hat es der Reformvorschlag nun in einen Koalitionsvertrag geschafft: „Wir wollen mit der Kindergrundsicherung bessere Chancen für Kinder und Jugendliche schaffen und konzentrieren uns auf die, die am meisten Unterstützung brauchen.“² Die Kindergrundsicherung soll noch in dieser Legislaturperiode umgesetzt werden. Derzeit arbeitet eine Interministerielle Arbeitsgruppe (IMA) an den Grundzügen einer Kindergrundsicherung, bis 2023 soll ein Abschlussbericht vorliegen und mit dem Gesetzgebungsverfahren begonnen werden.³ Vor diesem Hintergrund wird in dieser Arbeit der Frage nachgegangen, wie eine neue⁴ Kindergrundsicherung zu einer Verbesserung der Rechtslage zugunsten der Kinder bzw. ihrer Familien beitragen kann.

Kern einer Kindergrundsicherung – darin stimmen alle Modelle einschließlich der Vereinbarung des Koalitionsvertrag überein – ist die Bündelung mehrerer gegenwärtiger kindbezogener Leistungen zu einer einheitlichen Leistung. Ein Kindergrundsicherungsgesetz berührt notwendigerweise mehrere Rechtskreise, die daher in dieser Arbeit aufgegriffen werden. Gegenstand der Arbeit ist das System staatlicher Leistungen resp. Entlastungen zugunsten von Kindern

¹ Bertelsmann-Stiftung, Kinderarmut, S. 2.

² SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP, S. 100.

³ BT-Drucks. 20/2992, S. 65.

⁴ Im Falle ihrer Hilfebedürftigkeit existiert für Kinder auch nach geltendem Recht ein Anspruch auf Grundsicherungsleistungen, insbesondere das Sozialgeld (SGB II) ist hier hervorzuheben. Im Unterschied dazu meint der in der öffentlichen Diskussion verwendete Begriff *Kindergrundsicherung* allerdings die Reform des sozialen Sicherungssystems für Kinder. Zur Vermeidung möglicherweise unterschiedlicher Begriffsauffassungen ist im Titel dieser Arbeit von *einer neuen Kindergrundsicherung* die Rede. Im Folgenden meint *Kindergrundsicherung* stets die Reform de lege ferenda. Da es sich um eine Leistung handeln soll, die über die Grundsicherung im existenziellen Sinne hinausgeht, ist der Begriff *Kindergrundsicherung* allerdings umstritten (ASMK 2019, Bericht der länderoffenen Arbeitsgruppe, S. 3).

mit einem Schwerpunkt auf diejenigen (Eltern), die sich im unteren Einkommensbereich befinden. Verglichen mit engeren Begriffen wie „Grundsicherungsrecht“ bietet sich für diesen Kontext eher der weit gefasste Begriff der *sozialen Sicherung* an, der neben der Sozialfürsorge auch die soziale Versorgung einschließt.⁵ Zu dieser sind auch familienpolitische Maßnahmen wie das Kindergeld zu zählen,⁶ welches in einer neuen Kindergrundsicherung integriert sein wird. Im Allgemeinen umfasst die *soziale Sicherung* all jene Sicherungsmaßnahmen, die zur „Herbeiführung oder Aufrechterhaltung des Zustandes Sicherheit“⁷ erforderlich sind und durch Recht vermittelt⁸ werden. Unter dem Titel „Soziale Sicherung von Kindern“⁹ werden vorliegend insbesondere die Leistungen des Grundsicherungsrechts unter Berücksichtigung der Bildungs- und Teilhabeleistungen, der vorgelagerte Kinderzuschlag und der im Steuerrecht angesiedelte Familienleistungsausgleich verstanden, der in nahezu allen Fällen eines Kindergeldbezugs die Rechtsgrundlage selbigen ist. Teil des Familienleistungsausgleichs sind zudem die steuerlichen Kinderfreibeträge, die hier wegen der Verzahnung von Sozial-, Unterhalts- und Steuerrecht ebenfalls berührt werden müssen. Bei den aufgezählten Leistungen, auf die sich in der Arbeit konzentriert wird, handelt es sich um jene, die im Koalitionsvertrag im Hinblick auf eine Bündelung genannt werden.

Eine Erörterung von Verbesserungsmöglichkeiten (Kap. IV) setzt eine kritische Betrachtung voraus, die vorliegend in Kapitel III vorgenommen wird. Da eine Kindergrundsicherung die gesamte Systematik und Ausgestaltung des Familienleistungssystems in der Bundesrepublik Deutschland betrifft und damit zahlreiche Anknüpfungspunkte einer kritischen Betrachtung ermöglichen könnte, sind für den Rahmen dieser Arbeit Schwerpunkte zu setzen. Konzentriert wird sich auf zwei zentrale Problemkomplexe, denen in der gesichteten Literatur eine große Bedeutung beigemessen wird: Der Bedarfsermittlung und Bedarfshöhe (III.1) sowie die Nichtinanspruchnahme von Leistungen (III.2).

Hinsichtlich der Bedarfe bewegt sich eine Kindergrundsicherung notwendigerweise im Rahmen der gefestigten Rechtsprechung des BVerfG zu den Existenzminima in den jeweiligen Rechtskreisen. Zentral ist dabei das sächliche Existenzminimum des Kindes, an dem sich vorliegende Konzepte einer Kindergrundsicherung orientieren. Ermittelt wird das sächliche

⁵ Schubert/Klein, S. 273.

⁶ Schubert/Klein, S. 273.

⁷ Zöllner, Rn. 3.

⁸ Zöllner, Rn. 9.

⁹ Überwiegend geht es bei einer Kindergrundsicherung um Minderjährige, der einkommensunabhängige Sockelbetrag soll aber wie das heutige Kindergeld unter bestimmten Voraussetzungen (z. B. Erstausbildung) bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres gezahlt werden. „Kinder“ bezieht sich vorliegend also weniger auf eine spezifische Altersgruppe, der Begriff stellt vielmehr auf die Beziehung zu den Eltern bzw. einem Elternteil ab. Es werden darunter neben Kindern im engeren Sinne in dieser Arbeit also auch Jugendliche und stellenweise junge Erwachsene verstanden.

Existenzminimum auf Basis der sozialhilferechtlichen Regelbedarfe. Ehe das sächliche Existenzminimum eines Kindes als „unumstößliche Rechengröße für die Festlegung der Kindergrundsicherung genutzt wird, sollte [allerdings] darauf hingewiesen werden, dass die Regelbedarfsermittlung im Grundsicherungsrecht des SGB II/XII einer grundsätzlichen Kritik ausgesetzt ist.“¹⁰ Dieser Kritik wird sich in der vorliegenden Ausarbeitung unter III.1.b angenommen. Auf dieser Grundlage werden dann Vorschläge zur Verbesserung des Ermittlungsverfahrens unter IV.1.b diskutiert. Nach hier vertretener Auffassung sollte die Neubemessung der Regelbedarfe Ausgangspunkt einer neuen bedarfsdeckenden Leistung für Kinder sein. Sie ist demnach als ein elementarer Bestandteil eines Kindergrundsicherungsgesetzes anzusehen.¹¹

Der zweite Problemkomplex, der im III. Kapitel der Arbeit erörtert wird, ist die verbreitete Nichtinanspruchnahme der Leistungen durch diejenigen, für die diese eigentlich vorgesehen sind. Mögliche Ursachen für nicht geltend gemachte Rechtsansprüche werden aufgezeigt. Der Arbeit liegt die These zugrunde, dass eine Vereinfachung des Leistungssystems und seiner formell-rechtlichen Zugänge zu einer erhöhten Inanspruchnahme führt. Dabei wird unter IV.2 auch der Gegensatz problematisiert, dass mit steigendem Umfang einer (notwendigen) Bedürftigkeitsprüfung die Niedrigschwelligkeit der Leistung tendenziell abnimmt. Insoweit ist – auch vor dem Hintergrund eingeschränkter fiskalischer Mittel und entsprechend einer möglichst zielgenauen Leistung – der Maßstab der Vereinfachung sodann durch weitere Erwägungen zu begrenzen.

Vor einer vertiefenden Betrachtung der beiden herausgehobenen Kritikfeldern in Kapitel III ist der inhaltliche Teil jedoch mit einer Darstellung der gegenwärtigen Rechtslage zu beginnen, die im Sinne einer theoretischen Rahmung der Arbeit in die zentralen verfassungsrechtlichen Vorgaben zur besonderen Stellung der Familie und zum Kinderexistenzminimum einführt und anschließend wesentliche Rechtsgrundlagen zur sozialen Sicherung von Kindern aufzeigt.

II. Gegenwärtige Rechtslage: Soziale Sicherung von Kindern

Zur Feststellung, welche Möglichkeiten einer Verbesserung eine Kindergrundsicherung beinhalten kann, sind zunächst das gegenwärtige Recht und anschließend ausgewählte Probleme darzustellen. Die soziale Sicherung und Familienförderung in der Bundesrepublik unterliegt verfassungsrechtlichen Vorgaben und ist in ihrer derzeitigen Ausgestaltung maßgeblich auf die Rechtsprechung des BVerfG zurückzuführen – in Hinblick auf das Steuerrecht insbesondere auf die Urteile der neunziger Jahre. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben bleiben selbstredend auch bei Erlass eines Kindergrundsicherungsgesetzes bindend, sind also Grundlage geltenden und zukünftigen Rechts. Es ist für die Arbeit mithin sinnvoll, eine kursorische

¹⁰ Lenze, VAMV, S. 2 (2).

¹¹ So sehen es alle verbreiteten Konzepte vor, in einer Übersicht: *Liebert, Sozial Extra 2021*, S. 24 (25 ff.).

Betrachtung des Grundgesetzes und der einschlägigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung voranzustellen (1), ehe die im Hinblick auf eine Kindergrundsicherung zentralen einfachen Gesetze dargestellt werden (2). Einen Teil der sozialen Sicherung von Kindern wird über Ansprüche aus dem Kinder- und Jugendhilferecht (SGB VIII) gewährleistet. Da die Jugendämter im Gegensatz zu Jobcentern und Sozialämtern für die Sicherstellung des Lebensunterhalts jedoch nur in Ausnahmefällen aufkommen,¹² wird auf diese Ansprüche im Folgenden nicht weiter eingegangen.

1. Verfassungsrechtliche Vorgaben und Verankerung des Kinderexistenzminimums

a) Der besondere Schutz der Familie – Art. 6 Abs. 1 GG

Grundgesetzlich vorgegeben ist zunächst der besondere Schutz der Familie durch die staatliche Ordnung (Art. 6 Abs. 1 GG). *Familie* ist laut BVerfG die umfassende Gemeinschaft von Eltern und Kindern,¹³ wodurch Kinder „das entscheidende Abgrenzungskriterium zwischen Familien und Nichtfamilien“¹⁴ darstellen. Somit ist auch der Schutz des Kindes als „konstitutives Element der Familie“¹⁵ grundgesetzlich garantiert. Aus dem besonderen Schutz des Art. 6 Abs. 1 GG ergibt sich neben dem *negativen* Verbot für den Staat, die Familie zu schädigen oder sonst zu beeinträchtigen, auch *positiv* die Aufgabe, diese durch geeignete Maßnahmen zu fördern.¹⁶ Bei der Grundrechtsnorm handelt es sich neben dem innewohnenden subjektiven Abwehrrecht entsprechend um ein objektivrechtliches Förderungsgebot, nach dem der Staat die Familie immateriell (z. B. durch Beratung) und materiell (z. B. durch Kindergeld, Betreuungsangebote) zu unterstützen hat.¹⁷ In Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG wird aus Art. 6 GG eine allgemeine Pflicht zu einem Familienleistungsausgleich abgeleitet.¹⁸ Aus Art. 3 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 6 Abs. 1 GG ergeben sich weitere gleichheitsrechtliche Vorgaben. Demnach dürfen Familien nicht schlechter gestellt werden als Kinderlose, Vergleichsmaßstab dafür bilden die jeweiligen Rechtsgebiete (z. B. Leistungsfähigkeitsprinzip im Steuerrecht).¹⁹

b) Das Kinderexistenzminimum

Daran anschließend ergeben sich Fragen zum Existenzminimum des Kindes im Steuerrecht, dem Rechtsgebiet, in dem sich das Bundesverfassungsgericht zuerst mit den Bedarfen der

¹² BT-Drucks. 19(13)84i, S. 3.

¹³ BVerfGE 10, 59 (66).

¹⁴ Pechstein, S. 111 f., zit. n. *Müller-Allgeier*, S. 19.

¹⁵ *Müller-Allgeier*, S. 20.

¹⁶ BVerfGE 6, 55 (76).

¹⁷ *Seiler*, S. 43.

¹⁸ *Jarass* in: *Jarass/Pieroth GG Art. 6 Rn. 20*.

¹⁹ *Seiler*, S. 46.

Kinder beschäftigt hat.²⁰ In der Grundsatzentscheidung vom 29.5.1990 stellte das BVerfG wiederholend klar, dass Unterhaltsaufwendungen für Kinder mindestens in der Höhe des (sozialhilferechtlichen) Existenzminimums von der Besteuerung auszunehmen sind.²¹ Nur das über das Familienexistenzminimum hinausgehende Einkommen dürfe durch den Gesetzgeber einer Besteuerung unterworfen werden, da ansonsten Familien mit unterhaltsbedürftigen Kindern gegenüber kinderlosen Partnern und Alleinstehenden benachteiligt würden. Die Aufwendungen, die Steuerpflichtige für ein Kind aufbringen müssen, stehen diesen nicht zur freien Verfügung, sondern sind an die Existenzsicherung des Kindes gebunden. Dabei ist die Entscheidung der Eltern zugunsten von Kindern zu achten und ihnen nicht die ‚Vermeidbarkeit‘ dieser entgegenzuhalten, wodurch Kinder auf eine Stufe mit Entscheidungen privater Bedürfnisbefriedigung gestellt würden.²²

Bedeutend an dem Urteil ist im Zusammenhang zum Kinderexistenzminimum die Einführung des Begriffs der *horizontalen Steuergerechtigkeit*²³, mit dem das BVerfG Neuland betrat.²⁴ Gemeint ist – in Unterscheidung zur *vertikalen Steuergerechtigkeit*, nach der höhere Einkommen auch stärker zu besteuern sind –, dass Steuerpflichtige mit gleicher Leistungsfähigkeit die gleiche Steuerlast zu tragen haben. Dem Umstand Rechnung tragend, dass die Leistungsfähigkeit eines Steuerpflichtigen mit Kind im Vergleich zu einem Steuerpflichtigen ohne Kind bei gleichen Einkommensverhältnissen aufgrund der oben ausgeführten Unterhaltsaufwendungen gemindert ist, argumentiert das Gericht, dass ein einheitlicher Steuertarif eine stärkere Besteuerung des Steuerpflichtigen mit unterhaltspflichtigem Kind bedeuten würde. Insoweit ist eine horizontale Steuergerechtigkeit erst dann gewährleistet, wenn neben der eigenen Existenzsicherung (des Steuerpflichtigen) auch die der Kinder von der Besteuerung ausgenommen bleiben.

Aus Art. 1 Abs. 1 GG (Menschenwürde) i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG (Sozialstaatsprinzip) leitete das BVerfG 2010 für das Sozialrecht in einem insbesondere für die Ermittlung der Höhe der Regelsätze bedeutenden Urteil ein Grundrecht auf Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums ab, welches jedem Hilfebedürftigen diejenigen materiellen Voraussetzungen zusichert, die neben der Sicherung der physischen Existenz auch für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind.²⁵ Am damaligen Sozialgeld für Kinder kritisierte das BVerfG in dem Urteil die willkürlich getroffenen Geldbeträge, die mittels Setzung von Prozentsätzen anhand der Erwachsenenbedarfe ermittelt

²⁰ Lenze, Rechtsgutachten, S. 4.

²¹ BVerfGE 82, 60 (86).

²² BVerfGE 82, 60 (87).

²³ BVerfGE 82, 60 (89 f.).

²⁴ Lenze, Rechtsgutachten, Fn. 3.

²⁵ BVerfGE 125, 175 (175).

wurden und auf keiner empirische Datengrundlage fußen. Die Verfassungsrichter stellten klar, dass Kinder „keine kleinen Erwachsenen“²⁶ sind und ihre Bedarfe entsprechend eigenständig, transparent und nachvollziehbar ermittelt werden müssten. Dabei hatte sich der Gesetzgeber „an kindlichen Entwicklungsphasen auszurichten und an dem, was für die Persönlichkeitsentfaltung des Kindes erforderlich ist“²⁷. Vor allem bei Schulkindern sei ein besonderer Bedarf erwartbar, ihre notwendigen Ausgaben zur Erfüllung schulischer Pflichten gehörten zu ihrem Existenzminimum. Das BVerfG hat in diesem Zusammenhang auf die Gefahr eines Ausschlusses von Lebenschancen hilfebedürftiger Kinder und die eingeschränkten Möglichkeiten hingewiesen, „später ihren Lebensunterhalt aus eigenen Kräften bestreiten zu können“²⁸. Gerügt wurde unter anderem, dass die Abteilung 10 (Bildungswesen) der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) von 1998 ohne ersichtlichen Grund bei der Regelleistung unberücksichtigt geblieben ist – gleiches wurde für die Position „Außerschulischer Unterricht in Sport und musischen Fächern“ aus der Abteilung 09 bemängelt.²⁹ Die nachträgliche Begründung der Bundesregierung, das Bildungswesen sei Kompetenz der Länder, wurde für nicht tragfähig erachtet; der Bund trage die Verantwortung zur Sicherstellung des gesamten menschenwürdigen Existenzminimums.³⁰

2. Einfachgesetzliche Ausgestaltung des Rechts der sozialen Sicherung

Im Folgenden ist die gesetzgeberische Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben als Ausgangspunkt einer Weiterentwicklung des kindbezogenen Sicherungssystems anhand der ausgewählten Anspruchsgrundlagen exemplarisch zu konturieren. Dazu werden zunächst Ansprüche des Grundsicherungsrechts dargestellt. Bestandteil dieser Ansprüche sind bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres auch Leistungen für Bildung und Teilhabe (BuT), die allerdings auch auf Kinderzuschlags- und Wohngeldempfänger ausgeweitet wurden. Aus diesem Grund und wegen des auch im Grundsicherungsrecht herausgehobenen Stellenwerts werden die Leistungen anschließend separat dargestellt. Darüber hinaus wird der Kinderzuschlag skizziert, der in der Kindergrundsicherung aufgehen wird. Die Normierung des Kindergeldes im EStG erfordert sodann einen abschließenden Blick auf den im Steuerrecht angesiedelten Familienleistungsausgleich.

²⁶ BVerfGE 125, 175 (246).

²⁷ BVerfGE 125, 175 (246).

²⁸ BVerfGE 125, 175 (246).

²⁹ BVerfGE 125, 175 (240 f.).

³⁰ BVerfGE 125, 175 (241).

a) Grundsicherungsrecht: Ansprüche nach SGB II und SGB XII

Das Grundsicherungsrecht³¹ ist in Deutschland in drei Gesetze gegliedert: Das SGB II, das SGB XII und das AsylbLG. Letzteres bleibt im Folgenden aufgrund zahlreicher Besonderheiten in Verbindung mit der vergleichsweise geringen Zahl minderjähriger Leistungsbezieher³² unberücksichtigt, zumal zu erwarten ist, dass es mit der Einführung einer neuen Kindergrundsicherung auch weiterhin ein eigenständiges Regelungssystem für Ausländer (und deren minderjährige Kinder) geben wird, die sich typischerweise nur vorübergehend in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten.³³

Leistungen des Grundsicherungs- und Sozialhilferechts haben gemeinsam, dass sie grundsätzlich nachrangig sind. Das Vorrang-Nachrang-Verhältnis ist dabei mehrdimensional, einerseits geht es um das Verhältnis der Existenzsicherung zur ggf. leistungsberechtigten Person (Selbsthilfemöglichkeiten), andererseits um das Verhältnis zu anderen Leistungsträgern (auf anderen Rechtsvorschriften beruhende Leistungen).³⁴ Dem Nachranggrundsatz liegen insbesondere die Normen §§ 2, 3, 5 SGB II und § 2 SGB XII zugrunde.

Die prägendste Trennlinie zwischen dem SGB II und SGB XII ist die Erwerbsfähigkeit (der Eltern), obgleich eine Abgrenzung darauf nicht zu reduzieren ist.³⁵ Das SGB II zielt mit seiner Systematik aus dem Grundsatz des Förderns und Forderns (§ 2), der grundsätzlichen Zumutbarkeit jedweder Arbeit – wenn auch mit einigen Einschränkungen (§ 10) –, der Eingliederungsleistungen (§§ 14 ff.) oder den Sanktionen (§§ 31 ff.) auf eine Eingliederung in Arbeit. Zwar sieht auch das SGB XII einen vorrangigen Einsatz der Arbeitskraft vor (§§ 2 Abs. 1, 11 Abs. 3 S. 4 SGB XII), dies ist aufgrund des Empfängerkreises des SGB XII und den Zumutbarkeitsgrenzen aus § 11 Abs. 4 SGB XII allerdings nur für einen geringen Personenkreis von tatsächlicher Bedeutung.

Erwerbsfähige Leistungsberechtigte erhalten Arbeitslosengeld II (§ 19 Abs. 1 S. 1 SGB II). Für eine Leistungsberechtigung ist die Vollendung des 15. Lebensjahres erforderlich (§ 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB II). Kinder unter 15 Jahren erhalten als nichterwerbsfähige Leistungsberechtigte

³¹ Darunter wird vorliegend auch das Sozialhilferecht (SGB XII) verstanden.

³² Rund 382.000 Personen haben zum Jahresende 2020 Regelleistungen nach dem AsylbLG bezogen, 32 % davon – also etwa 122.240 – waren minderjährig (Statistisches Bundesamt, Asylbewerberleistungen 2020).

³³ Bei jenen handelt es sich um den Personenkreis, den der Gesetzgeber durch § 1 AsylbLG erfassen will (*Hinrichs/Öndül*, S. 117). Darunter fallen beispielsweise Ausländer, die ein Asylgesuch geäußert haben (§ 1 Abs. 1 Nr. 1a AsylbLG) oder um geduldete Ausländer (§ 1 Abs. 1 Nr. 4 AsylbLG).

³⁴ *Becker*, ZFSH/SGB 2022, S. 316 (317).

³⁵ *Becker*, ZFSH/SGB 2022, S. 316 (324).

Sozialgeld gemäß § 19 Abs. 1 S. 2 SGB II, soweit sie mit erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in einer Bedarfsgemeinschaft leben (§ 7 Abs. 2 SGB II).

In der Praxis kommen den SGB II-Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts im Vergleich zum SGB XII, aus dem vor allem die Hilfen zum Lebensunterhalt nach §§ 19 Abs. 1, 27 ff. SGB XII in Frage kommen (von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach §§ 41 ff. SGB XII sind Minderjährige grundsätzlich ausgeschlossen, weitere SGB XII-Leistungen sind hier zu vernachlässigen), eine deutlich stärkere Bedeutung zu. Von insgesamt 5.147.000 SGB II-Regelleistungsberechtigten in 2.753.000 Bedarfsgemeinschaften galten im Juni 2022 1.457.000 Personen als nichterwerbsfähige Leistungsberechtigte, also Sozialgeld-Berechtigte.³⁶ 97 % dieser Gruppe sind Kinder unter 15 Jahren. 1.747.000 Millionen Minderjährige waren in dem Monat insgesamt regelleistungsberechtigt (Sozialgeld und Arbeitslosengeld II). Hilfe zum Lebensunterhalt (SGB XII) hingegen bezogen zum Stichtag des 31.12.2021 nur 22.470 Minderjährige (insgesamt 214.860 Leistungsbezieher).³⁷

Neben der Übernahme der (angemessenen) Kosten der Unterkunft (KdU) und etwaigen Mehrbedarfen wird die Sicherung des Lebensunterhalts im Grundsicherungs- und Sozialhilferecht in sog. Regelbedarfen erbracht. Die pauschalierten Regelbedarfe sollen das Existenzminimum sichern und eine einfache Lebensweise ermöglichen (§ 28 Abs. 4 S. 1 SGB XII). Sie umfassen gem. §§ 20 Abs. 1 S. 1 SGB II; 27a Abs. 1 S. 1 SGB XII insbesondere (d.h. nicht abschließend) Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Haushaltsenergie ohne die auf die Heizung und Erzeugung von Warmwasser entfallenden Anteile sowie persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens. Tabelle 1 zeigt die aktuell geltenden Regelbedarfsstufen für das SGB II und das SGB XII sowie die im Rahmen des Bürgergeld-Gesetzes fortgeschriebenen Regelbedarfe, die ab 1. Januar 2023 gelten sollen.

Das Bürgergeld soll ab 1. Januar 2023 die bisherige Grundsicherung für Arbeitssuchende ablösen. Der Regierungsentwurf (RegE) sieht zahlreiche und teils richtungsweisende Änderungen vor. Zum Zeitpunkt der Fertigstellung der vorliegenden Arbeit ist das Gesetzgebungsverfahren allerdings noch nicht abgeschlossen. Derzeit liegen der Gesetzentwurf und weitere Anträge dem federführenden Ausschuss für Arbeit und Soziales zur weiteren Beratung vor. Die Bundesagentur für Arbeit hat allerdings angekündigt, dass eine zum Jahreswechsel vorgesehene Umsetzung aufgrund der eng bemessenen Vorlaufzeit fraglich ist.³⁸

³⁶ Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Monatsbericht Juni 2022, S. 26.

³⁷ Statistisches Bundesamt, Sozialhilfe.

³⁸ Bundesagentur für Arbeit, Stellungnahme, S. 15.

Tabelle 1: Seit dem 1. Januar 2022 und ab 1. Januar 2023 geltende Regelbedarfsstufen (eigene Darstellung, Quelle: Anlage zu § 28 SGB XII; Anlage zu § 28 SGB XII-RegE).

		2022	2023
Regelbedarfsstufe 1	Alleinstehende/ Alleinerziehende	449 EUR	502 EUR
Regelbedarfsstufe 2	Paare in Bedarfsgemeinschaften (je Partner)	404 EUR	451 EUR
Regelbedarfsstufe 3	Volljährige in Einrichtungen (SGB XII)	360 EUR	402 EUR
	Volljährige Leistungsberechtigte unter 25 Jahre im Haushalt der Eltern		
Regelbedarfsstufe 4	Jugendliche von 14 bis 17 Jahren	376 EUR	420 EUR
Regelbedarfsstufe 5	Kinder von 6 bis 13 Jahren	311 EUR	348 EUR
Regelbedarfsstufe 6	Kinder von 0 bis 5 Jahren	285 EUR	318 EUR

b) Leistungen für Bildung und Teilhabe

Das Bildungs- und Teilhabepaket wurde mit Wirkung vom 1.1.2011 als Reaktion³⁹ auf das wegweisende und bereits umrissene Urteil des BVerfG vom 9.2.2010⁴⁰ eingeführt, in dem die Verfassungsrichter die Besonderheit kinderspezifischer Bedarfe herausstellten und eine Neuermittlung des Kinderexistenzminimums verlangten.⁴¹ Die Leistungen des BuT-Pakets werden außerhalb der Regelbedarfe erbracht, Anspruchsgrundlage der Leistungen ist bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende § 28 SGB II, im Bereich der Sozialhilfe § 34 SGB XII, für Asylbewerber § 3 Abs. 4 AsylbLG und für Wohngeld- und Kinderzuschlagsberechtigte § 6b BKGG.⁴² Ein Vorteil des BuT-Anspruchs auch für die beiden vorgelagerten Ansprüche besteht unter anderem darin, dass ein Wechsel (der Eltern) vom Grundsicherungs- in den Kinderzuschlags- und Wohngeldbezug nicht automatisch mit einem schlagartigen Wegfall der Bildungs- und Teilhabeansprüche für das Kind einhergeht.⁴³

Mit §§ 28, 29 SGB II sind Kinder und Jugendliche erstmals als eigene Zielgruppe in den Fokus der Grundsicherungsträger gerückt.⁴⁴ Den Grundsicherungsträgern ist damit die neue Aufgabe zugewachsen, neben der Auszahlung von Arbeitslosengeld II und der Arbeitsvermittlung auch die „materielle Basis für Chancengerechtigkeit“⁴⁵ bereitzustellen.⁴⁶ Die Bedarfe für Bildung und

³⁹ So ausdrücklich in der Gesetzesbegründung: BT-Drucks. 17/4304, S. 42.

⁴⁰ BVerfGE 125, 175.

⁴¹ Siehe oben: Kap.II.1.b.

⁴² Da die verschiedenen Anspruchsgrundlagen sich direkt aufeinander beziehen und im Wesentlichen deckungsgleich sind (*Silbermann* in Eicher/Luik/Harich BKGG § 6b Rn. 1), wird aus Gründen der Lesbarkeit im Folgenden statt aller ausschließlich § 28 SGB II genannt.

⁴³ ASMK 2020, S. 21.

⁴⁴ *Lenze* in: LPK-SGB II § 28 Rn. 1.

⁴⁵ BT-Drucks. 17/4304, S. 104, zit. n. *Lenze* in LPK-SGB II, § 28 Rn. 1.

⁴⁶ *Lenze* in: LPK-SGB II § 28 Rn. 1.

Teilhabe werden gem. § 28 Abs. 1 S. 1 SGB II gesondert berücksichtigt. Sie allein können Hilfebedürftigkeit auslösen. Gem. § 11 Abs. 1 S. 5 SGB II ist das Kindergeld als Einkommen des Kindes auf dessen Bedarf anzurechnen, wobei die Bedarfe nach § 28 SGB II davon ausdrücklich ausgenommen sind. Dadurch kann es vorkommen, dass selbst bei bedarfsdeckendem Kindeseinkommen Ansprüche nach § 28 SGB II – und insoweit Hilfebedürftigkeit – bestehen, was den besonderen Stellenwert der Leistungen verdeutlicht.

Das Bildungs- und Teilhabepaket umfasst sechs Rechtsansprüche, die für das SGB II in § 28 Abs. 2-7 normiert sind. Dabei handelt es sich um Aufwendungen für Schulausflüge und mehrtägige Klassenfahrten (Abs. 2), die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf (Abs. 3), die Schülerbeförderung (Abs. 4), ergänzende Lernförderung (Abs. 5), die Teilnahme an einer gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung (Abs. 6) und eine Pauschale für die Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben (Abs. 7). Maßgeblich reformiert wurde das Bildungs- und Teilhabepaket mit dem Starke-Familien-Gesetz (StaFamG) vom 29. April 2019 (BGBl. I 2019, S. 530), u. a. gelten die Leistungen mit Ausnahme von § 28 Abs. 5 SGB II (Lernförderung) seit in Kraft treten des Gesetzes mit dem Antrag auf Arbeitslosengeld II/Sozialgeld (§ 37 SGB II) als beantragt. Eine separate Beantragung entfällt somit.

c) Kinderzuschlag

Der Kinderzuschlag (§ 6a BKGG) ist mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (BGBl. I 2003, S. 2994 f.) zum 1. Januar 2005 als Teil der gemeinhin als „Agenda 2010“ bezeichneten Reformen eingeführt worden. In Hinblick auf die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe war abzusehen, dass viele Familien mit Kindern aus der ehemaligen Arbeitslosenhilfe in das neu geschaffene Arbeitslosengeld II wechseln würden. Im Sinne einer flankierenden Leistung zu den damaligen Kernreformen sollte der Kinderzuschlag dem Gesetzgebungswillen entsprechend verhindern, dass Eltern allein aufgrund der kindlichen Unterhaltsbelastung hilfebedürftig im Sinne des § 9 SGB II werden und damit in den SGB II-Leistungsbezug geraten.⁴⁷ Bis heute ist dies maßgeblicher Zweck der Leistung. Sie ist systematisch demnach dem Arbeitslosengeld II vorgelagert. Dadurch setzt der Kinderzuschlag gleichsam voraus, dass die Eltern ihren Grundsicherungsbedarf aus eigenen Mitteln decken können.

Der Kinderzuschlag ist seit seiner Einführung mehrfach reformiert worden, substantiell durch das StaFamG. Unter anderem wurde die harte Abbruchkante, also das schlagartige Entfallen der Leistung beim Erreichen der Einkommensobergrenzen mit dem Effekt eines Nettoeinkommensverlust der Haushalte, durch das Gesetz aufgehoben, indem die strikten Einkommensgrenzen weggefallen sind und die Leistung seither langsam ausläuft. Auch negative

⁴⁷ BT-Drucks. 15/1516, S. 2.

Erwerbsanreize sollten durch eine geringere Transferenzugsrate (45 statt 50 % des den Grundsicherungsbedarf deckenden Einkommens und Vermögens) vermieden werden.

Wesentlicher Teil der Reform war es, und das ist insbesondere in Hinblick auf die in dieser Arbeit zentrale Frage nach der Sicherung des Existenzminimums hervorzuheben, dass die maximale monatliche Höhe des Kinderzuschlags nicht mehr durch statische Höchstgrenzen⁴⁸ festgelegt werden sollte, sondern unter Einbeziehung des Kindergeldes dynamisch an das steuerfrei zu stellende sächliche Existenzminimum gekoppelt wurde. Demnach sollten Kindergeld und der Höchstbetrag des Kinderzuschlags (Einkommen und Vermögen mindern den Betrag; vgl. hierzu § 6a Abs. 3, 6 und 8 BKGG) zusammen gem. § 6a Abs. 2 S. 1 BKGG das sächliche Existenzminimum eines Kindes mit Ausnahme des Bildungs- und Teilhabeanteils⁴⁹ decken. Dabei ist pauschal das Kindergeld für das erste Kind – zum Zeitpunkt dieser Arbeit also 219 Euro – berücksichtigt worden. Der Anteil für Bildung und Teilhabe beträgt für 2022 laut 13. Existenzminimumbericht der Bundesregierung jährlich 324 Euro.⁵⁰ Das im Steuerrecht angesetzte Existenzminimum abzüglich der Bildungs- und Teilhabeanteile liegt monatlich entsprechend bei 428 Euro ((5.460 Euro – 324 Euro) : 12 Monate), abzüglich dem Kindergeld für ein erstes Kind in Höhe von 219 Euro ergab sich ein Höchstbetrag des Kinderzuschlags von 209 Euro. Mit dem bis zur Einführung einer Kindergrundsicherung geltenden Kindersofortzuschlag i. H. v. 20 Euro monatlich – ausbezahlt auch an Kinder (bzw. deren Eltern), die Leistungen nach dem SGB II, SGB XII oder AsylbLG beziehen – ist der Höchstbetrag des Gesamtkinderzuschlags allerdings zum 1.7.2022 um ebendiesen Betrag auf 229 Euro erhöht worden. Vor dem Hintergrund der Inflation ist mit dem 3. Entlastungspaket der Bundesregierung zudem angekündigt worden, dass der Höchstbetrag des Kinderzuschlags zum 1.1.2023 noch einmal auf 250 Euro erhöht werden soll.⁵¹

d) Steuerrecht: Familienleistungsausgleich (Kindergeld und Kinderfreibeträge)

Die Besteuerung von Einkommen richtet sich nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen und beginnt erst mit einem zu versteuernden Einkommen in Höhe des steuerlichen Grundfreibetrages.⁵² Dem im Steuerrecht geltenden *subjektiven Nettoprinzip* folgend

⁴⁸ Bis zum Inkrafttreten der Reform lag die Höchstgrenze des KiZ zuletzt bei 170 Euro für jedes zu berücksichtigende Kind (vgl. § 6a Abs. 2 S. 1 BKGG i. d. F. der Bekanntmachung vom 23.12.2016 (BGBl. I Nr. 3000)).

⁴⁹ Da Leistungen für Bildung und Teilhabe auch nach dem BKGG (§ 6b) zusätzlich zum Kinderzuschlag zustehen, sind sie bei der Ermittlung des KiZ-Höchstbetrags aus dem sächlichen Existenzminimum des Steuerrechts herauszunehmen.

⁵⁰ Bundesregierung, 13. Existenzminimumbericht, S. 14.

⁵¹ Koalitionsausschuss, S. 8.

⁵² *Deutsch/Czwalinna*, S. 1.

darf das Existenzminimum eines Steuerpflichtigen nicht von der Einkommenssteuer belangt werden. Dies gilt ebenso für das Existenzminimum des Kindes eines Steuerpflichtigen.⁵³

Der im Einkommenssteuerrecht normierte Familienleistungsausgleich (§ 31 EStG), der sich aus dem Grundgesetz ableiten lässt,⁵⁴ soll in einer Doppelfunktion die durch Kinder geminderte steuerliche Leistungsfähigkeit der Eltern ausgleichen und die Familie fördern.⁵⁵ Kern des Familienleistungsausgleichs ist gem. § 31 S. 1 EStG daher die steuerliche Freistellung der Höhe des sächlichen Existenzminimums zzgl. der Bedarfe für Betreuung und Erziehung oder Ausbildung. Diese steuerliche Freistellung wird entweder durch die Freibeträge nach § 32 Abs. 6 EStG oder durch das Kindergeld im Sinne des X. Kap. EStG bewirkt. § 31 S. 4 EStG regelt das Verhältnis beider Leistungen zueinander. Mittels einer Günstigerprüfung⁵⁶ greift folglich *entweder* die Berücksichtigung der steuerlichen Freibeträge *oder* das Kindergeld, beide Leistungen schließen sich dem Wortlaut der Regelung nach aus. Durch die Einbettung des Kindergeldes in das Steuerrecht handelt es sich bei der Leistung im rechtlichen Sinne um eine *monatlich gezahlte Steuervergütung* (vgl. § 31 S. 3 EStG). In besonderen Fällen – z. B. bei beschränkter Steuerpflicht oder für Vollwaisen – wird Kindergeld nach dem BKGG gezahlt (vgl. § 1 BKGG). Das sozialrechtliche Kindergeld ist mit einem Anteil von 0,44 % (Dezember 2020)⁵⁷ aller Kindergeldberechtigten allerdings äußerst selten und für den Rahmen dieser Arbeit zu vernachlässigen. Anspruchsgrundlage für das Kindergeld bleibt für 99,56 % der Berechtigten das EStG.⁵⁸

Ist die Berücksichtigung der Kindesbedingten Freibeträge für den Steuerpflichtigen nach der von Amts wegen durchgeführten Günstigerprüfung vorteilhaft gegenüber dem in Form eines Vorschusses bereits ausgezahlten Kindergeldes, wird dieses der im entsprechenden Veranlagungszeitraum geschuldeten Einkommenssteuer hinzugerechnet. In diesem Fall wirkt sich die Familienförderung durch den Abzug der Kinderfreibeträge von der steuerlichen Bemessungsgrundlage aus.⁵⁹ In den anderen Fällen – also bei zu geringer Steuerlast der Eltern – bleibt es bei dem Kindergeld. Eine zusätzliche Berücksichtigung der Freibeträge findet dann nicht statt (s. o.). Wie die Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland aus dem Jahr 2014 zeigt, herrscht über die Wechselwirkungen von Kindergeld und Kinderfreibetrag in der Bevölkerung allerdings eine verbreitete Unkenntnis.⁶⁰

⁵³ Siehe oben: Kap. II.1.b.

⁵⁴ Siehe oben: Kap. II.1.a.

⁵⁵ *Selder* in: Brandis/Heuermann EStG § 32 Rn. 3.

⁵⁶ *Deutsch/Czwalinna*, S. 2.

⁵⁷ Familienkasse, S. 5.

⁵⁸ Familienkasse, S. 5.

⁵⁹ *Deutsch/Czwalinna*, S. 3.

⁶⁰ Prognos, Rn. 138.

Die Höhe des sächlichen Existenzminimums eines Kindes (Kinderfreibetrag) liegt derzeit gem. § 32 Abs. 6 S. 1 EStG bei 2.730 Euro je Elternteil (Gesamt: 5.460 Euro), der ferner zu berücksichtigende Freibetrag für Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf bei 1.464 Euro je Elternteil (Gesamt: 2.928 Euro). Bei verheirateten, zusammenveranlagten Eltern ergibt sich nach Maßgabe des § 32 Abs. 6 S. 2 EStG ein jährlicher Gesamtsteuerfreibetrag von 8.388 Euro pro Kind.

III. Kritische Betrachtung der geltenden Rechtslage

Aus der derzeitigen Rechtslage ergeben sich eine Reihe von Problemen, Herausforderungen und Kritikpunkten. Im Rahmen dieser Arbeit sind dabei nur einige exemplarisch zu beleuchten, die vorliegend unter zwei Problemkomplexe subsumiert werden: Der Ermittlung und Höhe des zugestandenen Bedarfs (1.) und der Nichtinanspruchnahme von Leistungen (2.). Beiden wird im Schrifttum eine große Bedeutung zuteil.

1. Bedarfsermittlung und Bedarfshöhe

Die Summe der zugestandenen Bedarfe ist vom jeweiligen Rechtsgebiet abhängig. Die Komplexität und zuweilen auch Widersprüchlichkeit der Parallelsysteme ist eingangs darzustellen (a), ein besonderes Augenmerk ist sodann auf die sozialhilferechtliche Regelbedarfsermittlung als Ausgangspunkt aller Mindestbedarfe zu legen (b). Aufgrund des besonderen Stellenwerts folgen auch hier in einem eigenständigen Abschnitt einige Anmerkungen zu den Bildungs- und Teilhabebedarfen (c). Die Frage, wie die Bedarfe ermittelt werden, ist immer wieder Teil öffentlicher Auseinandersetzungen. Erkenntnisse der Sozialberichterstattung und Sozialforschung geben Hinweise darauf, dass die vorgesehenen Bedarfe der Familien unzureichend sind (d). Dabei sei vorangestellt, dass in dieser Arbeit weder die Verfassungsmäßigkeit der aktuellen Regelbedarfsermittlung geprüft werden kann noch diese hier grundsätzlich in Frage gestellt wird. Das BVerfG hat sich 2014 erneut mit dieser Frage befasst und ist zu dem Schluss gekommen, dass das Existenzminimum seinerzeit „noch“⁶¹ gewährleistet sei. Auch danach ist das Verfahren nicht mehr verfassungsgerichtlich beanstandet worden. Dem Gesetzgeber steht bei der Gewährung des Existenzminimums ohnehin ein Gestaltungsspielraum⁶² zu, ebenso wenig besteht ein grundgesetzlicher Auftrag, eine unter Einbeziehung sämtlicher vorstellbarer Faktoren *optimale* Bedarfsbestimmung vorzunehmen.⁶³ Das Ringen um die Verfahrensoptimierung sei „vielmehr Sache der Politik“⁶⁴. „Entscheidend ist, dass die Anforderungen des Grundgesetzes, tatsächlich für eine menschenwürdige Existenz Sorge zu tragen, im Ergebnis

⁶¹ BVerfGE 137, 34 (72).

⁶² BVerfGE 137, 34 (72).

⁶³ BVerfGE 137, 34 (73 f.).

⁶⁴ BVerfGE 137, 34 (73 f.).

nicht verfehlt werden.⁶⁵ Auch wenn im Folgenden stellenweise auf mögliche Bedarfsunterdeckungen hingewiesen wird, soll der Beitrag ohne abschließende rechtliche Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit vielmehr als Grundlage für eine Verbesserung der künftigen Bedarfs-erhebung – insoweit aufgegriffen in Kap. IV.1.b. – verstanden werden.

a) **Mindestbedarfe als Schnittstellenthematik**

Ott, Schürmann und *Werdning* stellen in ihrer im Auftrag des BMFSFJ entstandenen Untersuchung zu Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht fest: „Der existenzminimale Bedarf von Kindern kann als echter Schlüsselbegriff für die systematische Durchdringung von Schnittstellen im geltenden Steuer-, Sozial- und Unterhaltsrecht gelten.“⁶⁶ Bei der Frage der Bedarfsbemessung geht es nicht allein um eine Höhe staatlicher Leistungen im Falle eines nicht existenzsichernden Familieneinkommens, im Grunde ist sie Ausgangspunkt eines Gesamtsystems von Maßnahmen und Leistungen im Bereich der Familie.⁶⁷

Bei Betrachtung der jeweiligen Mindestbedarfe sind eine Reihe von Unterschieden zu konstatieren.⁶⁸ Das sächliche Existenzminimum eines Kindes im Steuerrecht liegt derzeit bei 455 Euro, ebenfalls steuerfrei zu stellen ist der Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsfreibetrag i. H. v. 244 Euro im Monat.⁶⁹ Letzterer findet in den anderen Rechtsgebieten keine unmittelbare Entsprechung.⁷⁰

Das Unterhaltsrecht bezieht sich beim Mindestunterhalt dem Wortlaut nach auf das steuerrechtliche *sächliche Existenzminimum* (§ 1612a Abs. 1 S. 2 BGB) und differenziert mittels Prozentsätzen nach Altersstufen. Gemäß § 1612a Abs. 1 S. 3 BGB entspricht der Mindestunterhalt demnach 87 % des sächlichen Existenzminimums bis zur Vollendung des sechsten Lebensjahres (Nr. 1), 100 % vom siebten bis zur Vollendung des zwölften Lebensjahres (Nr. 2) und 117 % vom 13. Lebensjahr an (Nr. 3).

Das Sozialrecht hingegen definiert das Existenzminimum über Regelbedarfe (vgl. Anlage zu § 28 SGB XII), Bildungs- und Teilhabebedarfe (§§ 28 SGB II; 34 SGB XII) und die anteiligen angemessenen Kosten der Unterkunft inkl. Heizkosten (§§ 22 SGB II; 35 SGB XII). In Einzelfällen kommen Sonder- und Mehrbedarfe hinzu (§§ 21, 24 SGB II; 30 ff. SGB XII). Die Regelbedarfe entsprechen bei Kindern bis zur Vollendung des sechsten Lebensjahres 285 Euro, vom siebten bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres 311 Euro und von da an bis zum Monat

⁶⁵ BVerfGE 137, 34 (74).

⁶⁶ *Ott/Schürmann/Werdning*, Schnittstellen, S. 106.

⁶⁷ *Ott/Schürmann/Werdning*, Schnittstellen, S. 106.

⁶⁸ Ausführlich dazu neben *Ott* u. a. die aktuellere dreiteilige Schriftenreihe der AGF, Kinderexistenzminimum im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht.

⁶⁹ Siehe oben: Kap. II.2.d.

⁷⁰ *Ott/Schürmann/Werdning*, Schnittstellen, S. 109.

des 18. Geburtstags 376 Euro (s. Tabelle 1). Der sozialrechtliche Mindestbedarf bildet wiederum den Ausgangspunkt zur Ermittlung des sächlichen Existenzminimums, da es weder sachlich schlüssig noch verfassungsrechtlich zulässig wäre, nicht mindestens den Betrag steuerfrei zu stellen, den der Staat seinen Bürgern an anderer Stelle als Existenzminimum gewährt.⁷¹ Bei der Berechnung des sächlichen Existenzminimums werden zusätzlich zu den Regelbedarfen und pauschalierten Bildungs- und Teilhabebedarfen des Grundsicherungs- und Sozialhilferechts auch pauschalierte Unterkunft- und Heizkosten berücksichtigt. Durch gegenseitige Verweise und Berücksichtigungen bei der Bedarfsbemessung sind die unterschiedlichen Setzungen der Beträge in den drei Rechtsgebieten folglich trotz erheblicher Unterschiede eng miteinander verbunden.

Im Gegensatz zum sozial- und zivilrechtlichen Mindestbedarf verzichtet das Steuerrecht auf eine Differenzierung nach Altersstufen. Dies ist einer zulässigen Typisierung geschuldet, die das Steuerrecht an vielen Stellen kennzeichnet und die „Erhebung der Einkommenssteuer im Massenverfahren“⁷² erleichtert. Unverständlich ist vielmehr die unterschiedliche Struktur der Altersstufen im Zivil- und Sozialrecht. Es erschließt sich nicht, warum ein Kind im SGB II-Leistungsbezug erst mit dem 14. Geburtstag einen steigenden Bedarf haben soll, während der Mindestunterhalt ein Jahr früher in eine höhere Bedarfsstufe fällt. Hier hat sich ein sachlich und systematisch nicht zu begründendes⁷³ Parallelsystem der Altersstruktur etabliert.

Ein Parallelsystem ist auch bei den Anpassungsperioden der jeweiligen Existenzminima festzustellen. So finden die Anhebungen jeweils zu unterschiedlichen Zeitpunkten statt. Die sozialrechtlichen Regelbedarfe werden nach beschriebenem Verfahren jährlich angepasst, entweder durch ein neues Regelbedarfsermittlungsgesetz auf Grundlage einer Sonderauswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (Fünf-Jahres-Rhythmus) oder – wenn diese nicht vorliegt – durch die Fortschreibungsverordnung mittels Mischindex jeweils zum 1. Januar eines Jahres. Das steuerliche Existenzminimum wird hingegen regelmäßig nur alle zwei Jahre durch das BMF mittels eines Berichts über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern (Existenzminimumbericht) aktualisiert. Grundlage dafür ist ein Bundestags-Beschluss vom 2.6.1995.⁷⁴ Die m. W. v. 1.1.2016 durch § 1612a Abs. 4 BGB eingeführte, ebenfalls im Zwei-Jahres-Rhythmus vorgesehene Mindestunterhaltsverordnung (MinUhV) bestimmt unter Bezugnahme auf das sächliche Existenzminimum den zivilrechtlichen Mindestbedarf jeweils zwischen den Existenzminimumberichten des BMF, also in den Jahren, in denen keine steuerrechtliche Anpassung ansteht.

⁷¹ Siehe oben: Kap. II.1.b.

⁷² *Ott/Schürmann/Werding*, Schnittstellen, S. 109.

⁷³ *Ott/Schürmann/Werding*, Schnittstellen, S. 109.

⁷⁴ BT-Drucks. 13/1558.

Bei der Verflechtung der Mindestbedarfsbestimmungen wird deutlich, dass die Beträge der Sozialhilfe für das rechtskreisübergreifende Existenzminimum maßgebend sind. Insbesondere die für das Existenzminimum wesentlichen Regelbedarfe sind in ihrer Wirkung nicht zu unterschätzen, baut doch wie oben festgestellt im Ergebnis ein Gesamtsystem abgestimmter Maßnahmen und Leistungen auf diesen Beträgen auf.

b) Regelbedarfsermittlung

Die Sozialhilfe (SGB XII) bildet das Referenzsystem der Regelbedarfe.⁷⁵ § 28 SGB XII regelt das Verfahren zur Regelbedarfsermittlung. Bezugspunkt ist gem. § 28 Abs. 1 die bundesweite Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS), die Regelbedarfe werden jeweils nach der im Fünfjahresrhythmus erscheinenden Verbrauchsstatistik durch ein Bundesgesetz ermittelt (vgl. § 28 Abs. 1 SGB XII). Dieses sogenannte Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz (RBEG) – zuletzt für 2021 in Bezugnahme auf die EVS 2018 – bestimmt die geltenden Regelbedarfsstufen, die gem. § 28a SGB XII i. V. m. der in § 40 SGB XII geregelten Verordnungsermächtigung jeweils zum 1. Januar der Jahre, in denen keine Neuermittlung nach § 28 SGB XII erfolgt ist, mittels eines Mischindex aus Preisentwicklung (70 %) und Nettolohnentwicklung (30 %) fortgeschrieben werden. Zuletzt aktualisiert wurden die Regelbedarfe durch die Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung 2022 (RBFSV-2022).

Ein verbreiteter Kritikpunkt an dem bisherigen Verfahren war, dass der Fortschreibungsmechanismus gerade in Zeiten rasant steigender Preise nicht funktioniere, da die zu verzeichnenden Anstiege auf Grund des rückwärtsgerichteten Mischindex nur unzureichende Entsprechung in den jeweils geltenden Regelbedarfen finden. So wurden Preis- und Lohnentwicklung bislang nur für ein Jahr in der Vergangenheit zur Bemessung der Fortschreibung herangezogen, wobei dieser Zeitraum von Juli des Vorjahres bis Juni des Vorjahres (§ 28a Abs. 2 S. 2 SGB XII) angesetzt wurde. Im Ergebnis bildeten die jeweiligen Regelbedarfserhöhungen Entwicklungen ab, die bereits mit Inkrafttreten der Bedarfsanpassungen bis zu eineinhalb Jahre zurücklagen. Dieser Kritik hat sich die Bundesregierung angenommen und in der Gesetzesbegründung zum Bürgergeld aufgegriffen: „Eine angemessene Erhöhung der Regelbedarfe ist notwendig, denn die bisherige Fortschreibung der Regelbedarfe bildet die Inflationsentwicklung erst im Nachgang ab.“⁷⁶ Die Fortschreibung der Regelbedarfe setzt sich künftig aus der Basisfortschreibung – im Wesentlichen entsprechend dem bisherigen Verfahren – und einer ergänzenden Fortschreibung zusammen, die nunmehr auch die Veränderungsrate der regelbedarfsrelevanten Güter und Dienstleistungen vom 1. April bis zum 30. Juni des Vorjahres zum entsprechenden Vorjahres-Zeitraum einbezieht (§ 28a Abs. 4 SGB II-RegE). Diese Korrektur ist zu begrüßen, eine Anwendung des bisherigen Fortschreibungsverfahrens hätte

⁷⁵ Krauß in: Knickrehm/Kreikebohm/Waltermann SGB XII § 28 Rn. 1.

⁷⁶ RegE, BT-Drucks. 20/3873, S. 44.

lediglich zu einer Regelbedarfsstufe 1 i. H. v. 470 Euro geführt.⁷⁷ Gleichzeitig wirkt der gewählte Zeitraum für die ergänzende Fortschreibung eher willkürlich gewählt, sodass der Eindruck entsteht, es wurde lediglich nach einem Zeitraum gesucht, der in etwa jene Erhöhung zur Folge hat, die der federführende Bundesminister zuvor gefordert hatte.⁷⁸

Das Verfahren zur Ermittlung der Regelbedarfe auf statistischer Datengrundlage wird als *Statistikmodell* bezeichnet. Dieses hat 1990 das sog. Warenkorbmodell abgelöst, um „leichter auf Änderungen des Konsumverhaltens reagieren zu können, die den als existenzminimal einzustufenden Verbrauch betreffen, und das Verfahren auf diese Weise zu entpolitisieren.“⁷⁹ An dieser Stelle wird jedoch ein wesentlicher methodische Kritikpunkt deutlich. Genau genommen handelt es sich derzeit nicht um ein reines Statistikmodell, sondern um eine Mischung aus Statistik- und Warenkorbmodell. Das BVerfG spricht bei diesem Mischmodell daher treffenderweise von einem „Statistikwarenkorb“⁸⁰. Der Gesetzgeber definiert über das RBEG nicht-regelbedarfsrelevante Positionen, die bei der Bedarfsbemessung unberücksichtigt bleiben. Kurzum: Das wissenschaftliche datenfundierte Ergebnis wird durch eine politische Setzung von Abzügen im Nachhinein nach unten verzerrt. Selbst, wenn die Herangehensweise für sachgerecht gehalten werden sollte, kann vor diesem Hintergrund von einer Entpolitisierung jedenfalls nicht gesprochen werden.

Problematisch ist dieses Verfahren schon deshalb, weil einem empirisch-statistischen Verfahren die Annahme eines internen Ausgleichs⁸¹ zugrunde liegt. Notwendigerweise auftretende Unterschiede zwischen Referenzgruppendurchschnitt und Einzelfall spiegeln die unterschiedlichen persönlichen Umstände und Interessen wider und saldieren sich insgesamt in Form des Mindestbudgets.⁸² Haltbar ist die „modellimmanente Annahme des internen Ausgleichs [...] unter theoretischen Gesichtspunkten allerdings nur [...], wenn die Methode konsequent umgesetzt wird“⁸³. Eine nachträgliche Herausnahme zahlreicher Ausgabenpositionen wie für Alkohol und Tabakwaren, Autofahren oder Essen in Gaststätten im Sinne einer Warenkorb-Begrenzung steht dieser Ausgangsannahme entgegen. Das BVerfG hat die Heranziehung von Warenkorb-Elementen in einem Statistikverfahren im Sinne nachträglicher Streichungen zwar

⁷⁷ Nach Berechnungen des Paritätischen, Hartz IV: Bei der Regelbedarfsanpassung 2023 droht erneut reale Kürzung des Existenzminimums, <https://www.der-paritaetische.de/alle-meldungen/hartz-iv-bei-der-regelbedarfsanpassung-2023-droht-erneut-reale-kuerzung-des-existenzminimums/> (25.10.2022).

⁷⁸ So auch ein Vorwurf aus der Opposition bei der Ersten Lesung des Entwurfs eines Bürgergeld-Gesetzes am 13.10.2022 im Deutschen Bundestag, BT-Plenarprotokoll 20/60, S. 6641.

⁷⁹ *Dudel* u. a., Sozialer Fortschritt 2017, S. 433 (435).

⁸⁰ BVerfGE 125, 175 (188).

⁸¹ BVerfGE 125, 175 (238).

⁸² *Becker*, Sicherung des Existenzminimums, S. 65.

⁸³ *Becker*, Sicherung des Existenzminimums, S. 65.

nicht grundsätzlich beanstandet; allerdings den gewählten Umfang, mit dem der Gesetzgeber „an die Grenze dessen [kommt], was zur Sicherung des Existenzminimums verfassungsrechtlich gefordert ist.“⁸⁴ Die Regelleistung müsse insgesamt so bemessen sein, dass ein interner Ausgleich oder eine eigenverantwortliche Ansparung, aus der dann eine Bedarfsdeckung erfolgen kann, möglich bleibt.⁸⁵ Dass das BVerfG in diesem Zusammenhang von ‚derzeit noch‘ verfassungsgemäßen Regelsätzen spricht, „ist kein fachliches Gütesiegel [und] [...] verdeutlicht, dass sich der Gesetzgeber am unteren Ende des Zulässigen bewegt.“⁸⁶ Nach Berechnungen der Diakonie im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum RBEG-2021 liegen die „Fehlbeträge“ derzeit bei der Regelbedarfsstufe 1 (z. B. Alleinerziehende) bei 160 Euro, bei den für Minderjährige vorgesehenen Stufen beläuft sich die errechnete Differenz auf 44 (Kinder bis 5 Jahre) bis 97 Euro (Jugendliche von 14 bis 17 Jahren).⁸⁷ Bei den Regelsätzen für Kinder wurden einzelne Streichungen öffentlichkeitswirksam verbildlicht, insbesondere gilt das für die „Malstifte“ und das „Eisessengehen im Sommer“⁸⁸.

Mit der Streichung nicht regelbedarfsrelevanter Ausgaben wie Tabakwaren und Alkohol (letzterer wird anteilig durch Ausgaben für Mineralwasser substituiert)⁸⁹ maßt sich der Gesetzgeber zusätzlich zu methodischen Überlegungen auch eine erzieherische Haltung an, die sich vor dem Hintergrund einer an einer bestimmten statistischen Referenzgruppe orientierten Bestimmung eines Existenzminimums nicht gebietet. Ebenso wird der Teilhabeaspekt der Ausgabenpositionen verkannt. Überhaupt ist festzustellen, dass die nicht regelbedarfsrelevanten Güter und Dienstleistungen vorwiegend den Bereich der sozialen Teilhabe betreffen,⁹⁰ was aufgrund des zugestandenen weiteren Gestaltungsspielraums dieser Positionen im Vergleich zum „physischen Existenzminimum“ verfassungsrechtlichen Vorgaben genügen mag, sozialpolitisch im Sinne einer Teilhabe ermöglichenden Existenzsicherung von Kindern aber mindestens unbefriedigend ist.

Gleichwohl sind nachträgliche Abzüge nicht grundsätzlich abzulehnen, notwendig bleiben sie bei Ausgaben der Referenzgruppe, die für Grundsicherungs- und Sozialhilfebezieher separat übernommen werden (so z. B. die Unterkunfts- und Heizkosten). Hierbei handelt es sich allerdings nicht um politisch-normative Entscheidungen, sondern um eine korrekte Anwendung der

⁸⁴ BVerfGE 137, 34 (92 f.).

⁸⁵ BVerfGE 137, 34 (76).

⁸⁶ BT-Drucks. 20/1502, S. 5.

⁸⁷ Ausschussdrucks. 19(11)807, S. 6 f.

⁸⁸ U. a.: *Aust*, Sozialwirtschaft 4/2020, S. 24 (25); BT-Drucks. 18/12795, S. 1; BT-Drucks. 18/10473, S. 2;

⁸⁹ BT- Drucks. 19/22750, S. 22 f., 35, 52 f.

⁹⁰ *Aust*, Sozialwirtschaft 4/2020, S. 24 (25).

statistischen Methode, da zusätzliche Leistungen sonst doppelt Berücksichtigung finden würden (infolgedessen ist § 28 Abs. 4 S. 2 SGB XII nicht zu beanstanden).

Die politische Einflussnahme auf das Statistikmodell beginnt aber nicht erst nach der Erhebung der Daten, entscheidend ist bereits die Definition der Referenzgruppe, die vor der Datenerhebung festgelegt wird. Bei den Alleinstehenden (Regelbedarfsstufe 1; Stufe 2 und 3 wird unter Annahme des Haushaltersparnis-Effekts prozentual daraus abgeleitet) werden die untersten 15 % der Haushalte, bei Kindern und Jugendlichen (Regelbedarfsstufen 4, 5 und 6) die nach den drei Altersgruppen differenzierten untersten 20 % der Familienhaushalte aus der EVS in die Berechnung einbezogen (§ 4 Abs. 1 S. 2 RBEG). Das bei den Einpersonenhaushalten nicht mehr wie bis 2010 die untersten 20 % der nach Einkommen geschichteten Haushalte, wie es bei den Familienhaushalten bis heute beibehalten wurde, sondern lediglich 15 % herangezogen werden, ist durch das BVerfG 2014 gebilligt⁹¹ und später durch die Bundesregierung mit der größeren Anzahl von durch Leistungsbezug bedingten Ausschluss Haushalten begründet⁹² worden. In Teilen der Fachöffentlichkeit wurde diese Veränderung, die im Ergebnis notwendigerweise eine Verringerung der abzuleitenden Regelbedarfe hat, jedoch als „weder sachgerecht noch nachvollziehbar“⁹³ bewertet.

Methodisch wird ferner die Bereinigung der Datengrundlage kritisiert. So bleiben Leistungsberechtigte ohne Leistungsbezug (Nichtinanspruchnahme) Teil der Referenzgruppe, was de facto die Einbeziehung sog. verdeckter Armut⁹⁴ in die eigentlich als Existenzgrundlage zu ermittelnden Regelsätze zur Folge hat.⁹⁵ In dem Regelbedarfsurteil II von 2014 hat das BVerfG die fehlende Herausnahme verdeckter Armut nicht beanstandet. Begründet wurde das allerdings nur damit, dass dazu vorliegende Daten auf von Unsicherheiten geprägten Schätzungen beruhten, sodass für den Gesetzgeber keine Pflicht abgeleitet werden könne, „auf eine bloß näherungsweise Berechnung abzustellen“⁹⁶. Ungeachtet der Frage, wie mit Anspruchsberechtigten ohne geltend gemachte Ansprüche umzugehen ist, ergibt sich die Inkonsistenz, dass Haushalte mit Leistungsberechtigten im Leistungsbezug nach Maßgabe des RBEG bei der Bedarfsermittlung zwar ausgeschlossen werden, Beziehende sog. aufstockender Leistungen (zusätzlich zu eigenem Einkommen) jedoch gem. § 3 Abs. 2 RBEG Teil der Berechnung bleiben. Begründet wird diese Entscheidung mit den Freibeträgen, die bei der Anrechnung von Erwerbseinkommen auf Grundsicherungsleistungen berücksichtigt werden, da diese dazu

⁹¹ BVerfGE 137, 34 (82).

⁹² BT-Drucks. 19/22750, S. 19.

⁹³ Statt vieler: *Aust/Rock/Schabram*, S. 9.

⁹⁴ Der bezogen auf Grundsicherungsleistungen häufig verwendete Begriff meint Haushalte mit prinzipieller Leistungsberechtigung aber ohne Leistungsbezug (*Bruckmeier* u. a., IAB-Forschungsbericht 5/2013, S. 4.).

⁹⁵ *Persau*, TuP 2021, S. 62 (65).

⁹⁶ BVerfGE 137, 34 (85).

führen würden, ein höheres Einkommens- und Konsumniveau zu erreichen als Haushalte ohne zusätzliche Einkommen.⁹⁷ Ob sich die Lebenslage durch ein geringfügig höheres Einkommensniveau, welches aufgrund der Anrechnung letztlich nur in der Höhe des Erwerbsteuereinkommensfreibetrag liegt,⁹⁸ tatsächlich spürbar von denen von SGB II-Leistungsbeziehern ohne Erwerbseinkommen unterscheidet, kann bezweifelt werden. Da das herangezogene Budget aber ohnehin bereits durch Sozialleistungen beeinflusst ist, kann hier von einem „Zirkelschluss“⁹⁹ gesprochen werden.

Für die Beurteilung des Realitätsbezugs der Bedarfsdeckung von Familien sind darüber hinaus auch die familienspezifischen Bedarfe zu beachten, also jene Bedarfe, die erst durch das gemeinschaftliche Zusammenleben zwischen Eltern(teil) und Kind anfallen. Dabei ergibt sich hinsichtlich der Regelbedarfsermittlung die Problematik, dass beim kindlichen Bedarf zwar auf Familienhaushalte referiert wird, bei den Eltern(teilen) dann aber der Regelbedarf als Zahlbetrag zugrunde gelegt wird, der sich aus Einpersonenhaushalten ohne Kind ableitet (Regelbedarfsstufe 1 oder 2). Dadurch werden entsprechende zusätzlich anfallende (notwendige) Ausgaben möglicherweise unterschlagen, wenn sie nicht „mit den verwendeten Zurechnungsschlüsseln zur personellen Aufteilung von Haushaltsausgaben im resultierenden Kindesbedarf hinreichend erfasst werden“¹⁰⁰, was im derzeitigen Verfahren zweifelhaft ist.¹⁰¹ Zu denken ist dabei insbesondere an Aufwendungen für Betreuung und Erziehung – im Steuerrecht durch den BEA-Freibetrag (§ 32 Abs. 6 EStG) gesondert berücksichtigt (s. o.). Auch elterliche Begleitkosten, die den Eltern nur dadurch entstehen, dass sie Freizeitaktivitäten wie einen Zoo-Besuch gemeinsam mit ihrem Kind wahrnehmen (sowohl Verkehrsausgaben als auch Eintrittskosten), sind nicht im Regelbedarf der Eltern enthalten. Die Zweifel an der realitätsgerechten Bemessung der Elternbedarfe werden nicht zuletzt dadurch deutlich, dass die Einpersonenhaushalte, von denen die Erwachsenenbedarfe – also auch die der Eltern – abgeleitet werden, zu 40,0 % aus Rentnern und zu 19,1 % aus Studierenden besteht.¹⁰² Hinzu kommt die

⁹⁷ BT-Drucks. 19/22750, S. 19.

⁹⁸ Das SGB II sieht einige Absetzbeträge vor, in deren Höhe Einkommen nicht auf die Leistung angerechnet wird. Anrechnungsfrei ist unter anderem der Grundabsetzbetrag i. H. v. 100 Euro (§ 11b Abs. 2 SGB II), der allerdings als Pauschale für Versicherungsbeiträge, geförderte Altersvorsorgebeiträge und Werbungskosten dient, den Leistungsberechtigten also konzeptionell nicht zur freien Verfügung steht. Ein höheres Einkommensniveau erreichen Erwerbstätige im Leistungsbezug de facto nur über den Erwerbsteuereinkommensfreibetrag, der prozentual bemessen wird und für den Teil des Einkommens zwischen 100 und 1000 Euro 20 % beträgt (§ 11b Abs. 3 SGB II). Bei einem Monatsverdienst von 450 Euro beträgt dieser Freibetrag derzeit also beispielsweise 70 Euro. Im Rahmen des Bürgergelds sind allerdings höhere Freibeträge geplant, wodurch die Auswirkungen eines höheren Einkommens- und Konsumniveaus tatsächlich an Bedeutung gewinnen könnten.

⁹⁹ Persau, TuP 2021, S. 62 (65).

¹⁰⁰ Becker, Gutachten zum Gesetzentwurf 2016, S. 5.

¹⁰¹ Becker, Gutachten zum Gesetzentwurf 2016, S. 5.

¹⁰² BT-Drucks. 19/23636, S. 7.

unterschiedliche Verteilung der Haushaltstypen. Alleinlebende sind relativ häufiger im untersten Segment der Nettoäquivalenzeinkommen zu verorten als Familienhaushalte, die „Referenzhaushaltstypen sind also hinsichtlich ihrer Einkommenssituationen nicht vergleichbar.“¹⁰³

c) Bildungs- und Teilhabebedarfe

Wie in Kapitel II dargestellt, werden die Bildungs- und Teilhabebedarfe gesondert berücksichtigt, d.h. für sie wurde eine eigene Anspruchsgrundlage außerhalb der Regelbedarfe geschaffen. Die Entscheidung für eine solche Ausgestaltung ist auf das Bestreben zurückzuführen, dass die Leistungen die Kinder auch tatsächlich erreicht. In der damaligen Gesetzesbegründung heißt es diesbezüglich: „Die Art der unbaren Leistungserbringung eröffnet über die Zweckbindung die Möglichkeit, die Leistungen den hilfebedürftigen Kindern und Jugendlichen unmittelbar zukommen zu lassen.“¹⁰⁴ Dem zugrunde liegt letztlich die (verbreitete) Auffassung, arme Eltern würden erhaltene Transfers nicht an die Kinder weitergeben. Obwohl diese Behauptung unbegründet und sogar mehrfach wissenschaftlich widerlegt ist, hält sie sich bis heute.¹⁰⁵ Trotz der Aufweichung des Sachleistungsprinzips im Rahmen des Starke-Familien-Gesetzes werden Bildungs- und Teilhabeleistungen daher weiterhin zum Teil in Form von Gutscheinen erbracht. Diese führen neben einer Erhöhung des Verwaltungsaufwands sowie der Beschränkung der Eltern in ihrem Recht aus Art. 6 Abs. 2 GG¹⁰⁶ auch zur Stigmatisierung der Kinder, etwa bei der schulischen Mittagsverpflegung: „Wenn Kinder bei der Essensausgabe in der Schule oder der Kindertagesstätte als ‚Hilfempfänger‘ identifiziert werden, erfahren sie dies als Beschämung.“¹⁰⁷

Mit der Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets wurden zahlreiche Positionen aus den Bereichen „Freizeit, Unterhaltung, Kultur“ sowie „sonstige Waren“ aus dem Regelbedarf für Kinder herausgenommen und seither zweckgebunden gewährt.¹⁰⁸ Damit fehlt den Kindern und Jugendlichen weitgehend die Dispositionsfreiheit, die Mittel für anders gelagerte individuelle Bedürfnisse auszugeben. Die Teilhabeleistung gem. § 28 Abs. 7 SGB II i. H. v. 15 Euro im Monat erkennt nur kollektiv organisierte Teilhabe (maßgebend ist hier die Formulierung „in der Gemeinschaft“) an, während individuelle Freizeitaktivitäten (z. B. Skaten, Computerspielen,

¹⁰³ Becker, Gutachten zum Gesetzentwurf 2016, S. 5.

¹⁰⁴ BT-Drucks. 17/3404, S. 43.

¹⁰⁵ Drohsel, NZS 2022, S. 533 (537); Bis heute heißt es zu den Sachleistungen des Bildungs- und Teilhabeleistungen auf der Homepage des BMFSFJ analog zur damaligen Gesetzesbegründung: „Mit den Sachleistungen wird sichergestellt, dass diese Leistungen die Kinder und Jugendlichen im Sinne einer individuellen Förderung auch erreichen“ (BMFSFJ, Kinderzuschlag und Leistungen für Bildung- und Teilhabe, <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/familienleistungen/kinderzuschlag-und-leistungen-fuer-bildung-und-teilhabe-73906> (4.10.2022)).

¹⁰⁶ Drohsel, NZS 2022, S. 533 (537).

¹⁰⁷ 3. World Vision Kinderstudie, S. 37.

¹⁰⁸ ASMK 2020, S. 9.

Kletterpark-Besuche) von Kindern und Jugendlichen nach geltendem Recht nicht förderfähig sind¹⁰⁹, ohne dass entsprechenden Aktivitäten der Teilhabeaspekt in der Peer Group ernsthaft abgesprochen werden kann. Es ist sogleich anzunehmen, dass eine Vereinsanbindung (z. B. bei Sport- oder Musikvereinen) für die soziokulturelle Teilhabe mit zunehmendem (Jugend-)Alter an Bedeutung verliert und durch eine individualisierte Freizeitgestaltung ersetzt wird.

Die Regelung bezieht sich außerdem nur auf die vor Ort verfügbaren Angebote. Das führt zu einer Problematik insbesondere in ländlichen Räumen, in denen es kaum entsprechende Vereine, Musikschulen oder ähnliche Angebote gibt. In der Folge können die Kinder und Jugendlichen ihren Rechtsanspruch auf Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben nicht geltend machen. Nach *Lenze* ist hier „eine verfassungsrechtlich relevante Unterdeckung ihrer Bedarfe zu erwarten“, da die Bedürfnisse der Kinder und gerade der Jugendlichen „nach Individualität und Selbstbestimmung nicht berücksichtigt werden.“¹¹⁰ Gerechtfertigt gewesen wäre die Regelbedarfskürzung im Rahmen der Ausgliederung ins Bildungs- und Teilhabepaket ihrer Auffassung nach nur, wenn die Leistungen flächendeckend abgerufen würden. Die Teilhabequote liegt allerdings selbst nach den Verbesserungen der Leistung im Rahmen des StaFamG nur bei rund 15 %.¹¹¹ Abgesehen davon wird der Teilhabebetrag mit vormals 10 Euro und seit 2019 mit 15 Euro als zu niedrig kritisiert.¹¹²

d) Sozialberichterstattung und Sozialforschung zur Bedarfsdeckung von Kindern

Daten zur seit Jahren auf konstant hohem Niveau stagnierenden¹¹³ Kinderarmut offenbaren, dass das bisherige System an kindbezogenen Leistungen und Entlastungen zur Armutsreduzierung und -prävention nicht ausreichend funktioniert. Zwar sorgen Sozialtransfers und Familienleistungen dafür, dass das Nettoäquivalenzeinkommen von Minderjährigen in fast der Hälfte der Fälle, in denen das Einkommen unterhalb der Armutsrisikogrenze liegen würde, auf ein Niveau darüber angehoben wird;¹¹⁴ trotz bisheriger Maßnahmen verbleiben 20,8 % der Minderjährigen allerdings weiter unterhalb dieser Armutsrisikoquote¹¹⁵. Verglichen mit anderen Altersgruppen ist die Armutsquote von Kindern und Jugendlichen in Deutschland damit überdurchschnittlich hoch¹¹⁶. Mit der Armutsrisikoquote (auch *Armutsrisikoschwelle* oder *Armutsgefährdungsquote* genannt) wird die relative Einkommensarmut bemessen. Als armutsgefährdet gilt demnach, wer weniger als 60 % des Medianeinkommens zur Verfügung hat. Da der

¹⁰⁹ *Lenze*, TuP 2011, S. 259 (264).

¹¹⁰ *Lenze* in: LPK-SGB II § 28 Rn. 52.

¹¹¹ Der Paritätische, Expertise zum Bildungs- und Teilhabepaket, S. 6.

¹¹² *Lenze* in: LPK-SGB II § 28 Rn. 47.

¹¹³ Bertelsmann-Stiftung, Kinderarmut, S. 2.

¹¹⁴ Bundesregierung, 5. ARB, S. XXI.

¹¹⁵ Der Paritätische, Armutsbericht 2022, S. 8.

¹¹⁶ Der Paritätische, Armutsbericht 2022, S. 8.

Empfang von Existenzsicherungsleistungen nicht an die Armutsrisikoschwelle gekoppelt ist, gibt der Wert allerdings keine Auskunft über die individuelle Hilfebedürftigkeit im Sinne einer Anspruchsberechtigung in den Mindestsicherungssystemen,¹¹⁷ sollte aber bei der Konzeption einer neuen (möglichst Armut verhindernden) Leistung Berücksichtigung finden.

Die Kinderarmutsforschung weist darauf hin, dass relative Armut mehr bedeutet, als wenig Geld zur Verfügung zu haben.¹¹⁸ Sie führt insbesondere für Minderjährige zu Benachteiligungen in fast allen Lebensbereichen. Betroffene sind unter anderem seltener in Vereinen aktiv, sportlich oder musikalisch engagiert oder Teil geselliger Veranstaltungen, was sich nicht nur unmittelbar auf das individuelle Kinderleben, sondern auch auf die Zukunftschancen der Kinder auswirkt.¹¹⁹

Von den insgesamt 1,97 Millionen (17,9 %) Kindern unter 15 Jahren, die 2018 armutsgefährdet waren, waren 1,25 Millionen gleichzeitig im SGB II-Leistungsbezug.¹²⁰ Die Haushalte der weiteren 0,72 Millionen Kinder hatten entweder keinen Anspruch auf die Leistungen (z. B. durch Vermögensprüfung oder Leistungsausschluss der Eltern) oder sind der Gruppe der verdeckten Armut durch eine Nichtinanspruchnahme (s. u.) hinzuzurechnen.¹²¹ Jedenfalls ist das SGB II für die hier betrachteten Familien von wesentlicher Bedeutung. Für dessen Leistungsbereich haben *Tophoven* u. a. 2015 festgestellt, dass es bei der materiellen Grundversorgung von Kindern nur leichte Unterschiede im Vergleich zu Kindern aus gesicherten Einkommensverhältnissen gibt – Ausnahmen stellen hier bspw. die Verfügbarkeit eines Autos oder internetfähigen Computers dar –, während hinsichtlich der Güter und Möglichkeiten sozialer und kultureller Teilhabe eine stärkere Unterversorgung in allen betrachteten Bereich ermittelt werden konnte.¹²² In einer aktualisierten Untersuchung mit PASS-Daten aus der 12. Befragungswelle 2018 konnten diese Erkenntnisse – bei leichten Verbesserungen – insgesamt bestätigt werden.¹²³ So geben beispielsweise 33,5 % der befragten Familien mit einem Kind unter 15 Jahren an, sich aus finanziellen Gründen keinen Kino-, Theater- oder Konzertbesuch leisten zu können. In gesicherten Einkommensverhältnissen betrifft das 5,3 %. Freunde einmal im Monat zum Essen einzuladen ist für 15 % der Familien im SGB II finanziell nicht möglich, in gesicherter Einkommenslage geben das lediglich 2,4 % an. Bei einwöchigen Urlaubsreisen im Jahr ist das Deprivationsverhältnis 67,6 % (SGB II-Bezug) zu 12,1 % (gesichertes Einkommen).¹²⁴ Da

¹¹⁷ Bundesregierung, 6. ARB, S. 50.

¹¹⁸ Statt vieler: *Butterwegge/Butterwegge*, S. 25.

¹¹⁹ *Rahn/Chassé*, S. 9 (9).

¹²⁰ *Lietzmann/Wenzig*, S. 12.

¹²¹ *Lietzmann/Wenzig*, S. 12.

¹²² *Tophoven/Wenzig/Lietzmann*, S. 17.

¹²³ *Lietzmann/Wenzig*, S. 14.

¹²⁴ *Lietzmann/Wenzig*, S. 14.

die Streichung nicht regelbedarfsrelevanter Positionen insbesondere den Bereich der sozialen Teilhabe betreffen (s. o.), ist das Ergebnis wenig verwunderlich.

Eindrücke der Bedarfe armutsbetroffener Familien gibt zudem die qualitative Studie „Kinder. Armut. Familie“ von *Andresen* und *Galic*. In den Interviews erklären die Familien, „wie schwierig es für sie angesichts knapper Ressourcen ist, den Kindern gerecht zu werden.“¹²⁵ Unter anderem wird auch hier die Bedeutung eines gemeinsamen Urlaubs für die Familien hervorgehoben und in der Studie festgehalten, dass es sich bei der Frage eines einwöchigen Jahresurlaubs um einen zentralen Armutsindikator in Deutschland handele.¹²⁶ Zum „guten Familienleben“ zählen die Familien die Verfügung über Geld, wobei neben der Perspektive, „dass sich die Familie auch einmal etwas Schönes leisten kann“, ausdrücklich auch „sparen [...] können“¹²⁷ als Wunsch genannt wird. Das ist allerdings 67,7 % der Familien im SGB II-Leistungsbezug aus finanziellen Gründen nicht möglich,¹²⁸ was vor dem Hintergrund der Ansparkonzeption der Regelbedarfe bemerkenswert ist.¹²⁹ Für den Bereich „Bildung und Schule“ werden Erfahrungen des Mangels etwa an Nachhilfe oder kostenpflichtigen Lehrmitteln festgemacht.¹³⁰ Eine weitere Herausforderung für Familien stellen die Stromkosten dar.¹³¹ Die Familien fühlen sich ohnmächtig gegenüber den Stromanbietern, es herrscht eine Sorge vor unvorhersehbaren Ausgaben vor und die Jahresabrechnung wird mit Angst erwartet.¹³²

e) Zusammenfassung

Das, was Kindern als Mindestbedarf zusteht, ist in den verschiedenen Rechtskreisen unterschiedlich. Deutlich wird das vor allem hinsichtlich der Höhe, aber auch anhand der Anpassungszeiträume und der Altersstufen. Dennoch sind die Bedarfe eng verwoben, die sozialhilferechtlichen Regelbedarfe sind Ausgangspunkt der jeweiligen Bemessungen und insoweit für eine Kindergrundsicherung von entscheidender Bedeutung. Kritik an der Regelbedarfsermittlung lässt sich insbesondere an der unzureichend bereinigten Datengrundlage, der Wahl der Referenzgruppe und der nachträglichen Herausnahme zahlreicher Ausgabenpositionen festmachen. Letztere betreffen vorwiegend den Bereich der sozialen Teilhabe. Die zusätzlich zu den Regelleistungen zustehenden BuT-Leistungen, fangen die Defizite auch aufgrund konzeptioneller Zugangshürden (z. B. Begrenzungen auf verfügbare und institutionalisierte Angebote) kaum auf. Bestehende Leistungen verhindern nicht, dass über 20 % der Kinder als

¹²⁵ *Andresen/Galic*, S. 104.

¹²⁶ *Andresen/Galic*, S. 107.

¹²⁷ *Andresen/Galic*, S. 106 f.

¹²⁸ 67,7 % der Familien im SGB II-Bezug sind nicht in der Lage, monatlich einen festen Betrag zu sparen: *Lietzmann/Wenzig*, S. 14.

¹²⁹ Siehe untern Kap. IV.1.b)cc).

¹³⁰ *Andresen/Galic*, S. 107.

¹³¹ *Andresen/Galic*, S. 89.

¹³² *Andresen/Galic*, S. 89.

armutsgefährdet gelten und die Zahl seit Jahren nicht zurückgeht. Vor diesem Hintergrund ist aber auch dem Phänomen der verbreiteten Nichtinanspruchnahme von Leistungen nachzugehen.

2. Nichtinanspruchnahme von Leistungen

Unter dem Gesichtspunkt der *Nichtinanspruchnahme von Leistungen* lassen sich weitere praktische Probleme im Bereich der sozialen Sicherung zusammenfassen. Verbreitet für dieses Phänomen ist der Begriff der *verdeckten Armut*¹³³. Dieser bringt bereits zum Ausdruck, dass die Frage nach der Inanspruchnahme von Leistungen nicht nur rechtswissenschaftlich, sondern beispielsweise zur Armutsbekämpfung auch sozialpolitisch von hoher Relevanz ist. Hinzu kommt, dass Sozialleistungen auch eine sozialpolitische Steuerungsfunktion beinhalten. Durch Ausgestaltung des Leistungssystems kann der Gesetzgeber außerdem besondere Lebensumstände fördern oder ihre Nachteile ausgleichen. Die gewünschte politische Wirkung läuft jedoch ins Leere, wenn Ansprüche nicht geltend gemacht werden. Im Zuge einer Änderung der Rechtslage wie in Form der Kindergrundsicherung sollte dem Gesetzgeber entsprechend daran gelegen sein, die Inanspruchnahme durch geeignete Mittel zu erhöhen – zumal auch der Rat der Europäischen Union in den Leitlinien für die Beschäftigungspolitik der Mitgliedsstaaten 2015 die Erfassung aller anspruchsberechtigten Personen durch die Sozialschutzsysteme als Ziel ausgegeben und dabei ausdrücklich auch auf eine Vereinfachung für einen besseren Zugang hingewiesen hat.¹³⁴ Um im dritten inhaltlichen Teil der Arbeit das entsprechende Potential im Rahmen der angekündigten Reform diskutieren zu können, werden zunächst einige vorliegende Daten zur verdeckten Armut genannt (a) und sodann exemplarisch einige der in der Literatur diskutierten Ursachen herausgearbeitet (b).

a) Schätzungen zum Ausmaß der Nichtinanspruchnahme

Die Quote von Nichtinanspruchnahmen (*non-take-up rate*) lässt sich unter anderem aufgrund des Umstandes, dass es in Deutschland im Vergleich zu anderen Staaten kein entsprechendes Monitoring durch sozialpolitische Akteure gibt,¹³⁵ für die einzelnen Leistungen in der Bundesrepublik Deutschland nicht ohne Weiteres bestimmen. Vorliegende Daten basieren in der Regel auf Schätzungen, Simulationsrechnungen und Umfragen und unterliegen entsprechend signifikanten Abweichungen.

Für den Leistungsbereich des SGB II und SGB XII hat eine Mikrosimulationsstudie des IAB 2013 eine Nichtinanspruchnahme-Quote von 34 bis 43 % festgestellt.¹³⁶ Diese Zahlen liegen

¹³³ Siehe oben: Fn. 94.

¹³⁴ Beschluss (EU) 2015/1848 des Rates vom 5. Oktober 2015 zu Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten für 2015, ABl. L 268 vom 15.10.2015, S. 28 (32).

¹³⁵ *Sielaff/Wilke*, 2 f.

¹³⁶ *Bruckmeier* u. a., IAB-Forschungsbericht 5/2013, S. 23.

noch unter den in der weiteren Literatur teilweise vorgenommenen Schätzungen von bis etwa 60 %¹³⁷, was bedeuten würde, dass die Zahl der Nicht-Bezieher aller Berechtigten größer ist als der Personenkreis, der die Leistung tatsächlich in Anspruch nimmt. *Becker* und *Hauser* unterscheiden mit Daten des SOEP 2007 zwischen verschiedenen Personengruppen und Art der Bedarfsgemeinschaft.¹³⁸ Überdurchschnittlich ist die Quote der Nichtinanspruchnahme von SGB II-Leistungen nach den Simulationsergebnissen bei Erwerbstätigen und Alleinstehenden, unterdurchschnittlich hingegen bei Alleinerziehenden.¹³⁹

Trotz der umfangreichen Reformen des Kinderzuschlags im Rahmen des Starke-Familien-Gesetzes 2019 und einer 2020 signifikant gestiegenen Inanspruchnahme¹⁴⁰ zeigen aktuelle Umfrageergebnisse von BAGFW, DGB und Zukunftsforum Familie, dass auch diese Leistung im Verhältnis zu den mutmaßlichen Berechtigten weiterhin wenig nachgefragt ist.¹⁴¹ Insoweit entsprechen die Ergebnisse den Einschätzungen, die bislang vorlagen. Die Quote der Nichtinanspruchnahme bei Kinderzuschlag und Wohngeld ist zuvor auf 50 % bis zu 90 % geschätzt worden.¹⁴² Auch der Zugang zur Teilhabeleistung nach § 28 Abs. 7 SGB II wurde mit dem StaFamG erleichtert, erreichte aber auch 2020 nur 15 % der Kinder und Jugendlichen im SGB II.¹⁴³ Neue Daten und Erkenntnisse zur verdeckten Armut könnte der 7. Armuts- und Reichtumsbericht beitragen, der in dieser Legislaturperiode veröffentlicht wird und sich ausdrücklich auch diesem Thema widmen soll.¹⁴⁴

b) Ursachen einer Nichtinanspruchnahme

Die Frage nach den Gründen, warum Berechtigte ihre Ansprüche nicht geltend machen, beschäftigt die Wissenschaft in den Bereichen Sozialpolitik und Sozialrecht auch europaweit schon seit Jahrzehnten.¹⁴⁵ Die dabei festgestellten Ursachen für eine Nichtinanspruchnahme sind vielfältig. *Van Oorschot* arbeitete im Rahmen eines internationalen Vergleichs der Inanspruchnahme-Forschung (*take-up research*) drei Ebenen heraus, nach denen Ursachen für nicht in Anspruch genommene Leistungen differenziert werden können: Die Ebene des

¹³⁷ Bezogen auf die Grundsicherung im Alter (SGB XII): *Becker*, ZSR 2012, S. 123 (145); *Buslei u. a.*, DIW-Wochenbericht 49/2019, S. 910.

¹³⁸ *Becker/Hauser*, S. 148.

¹³⁹ *Becker/Hauser*, S. 148.

¹⁴⁰ Waren im Dezember 2019 noch 301.267 Kinder begünstigt, stieg die Zahl beim Höchststand im Juli 2020 auf 941.943 (Familienkasse, S. 16). Der Anstieg dürfte jedoch auch auf den vor dem Hintergrund der Pandemie im April 2020 auf den Weg gebrachten „Notfall-KiZ“ zurückzuführen sein, der zeitweise nicht nur mehr Geld, sondern vor allem auch eine Verkürzung der Einkommensbemessung vorsah.

¹⁴¹ BAGFW/DGB/Zukunftsforum Familie, S. 2.

¹⁴² *Bruckmeier u. a.*, IAB-Forschungsbericht 9/2018, S. 16.

¹⁴³ Der Paritätische, Expertise zum Bildungs- und Teilhabepaket, S. 6.

¹⁴⁴ *SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP*, S. 78.

¹⁴⁵ Für einen frühen Überblick: *Van Oorschot*, *Journal of European Social Policy* 1/1991, S. 15.

Leistungssystem selbst (z. B. die Komplexität der Regelungen), die administrative Ebene (z. B. das Antragsverfahren) und die individuelle Ebene (z. B. Unkenntnis über Leistungen und Anspruchskriterien; Angst vor Stigmatisierung).¹⁴⁶ Tabelle 2 nennt Gründe, die dazu führen können, Ansprüche nicht geltend zu machen. Über jeden dieser Aspekte ließen sich weitreichende Ausführungen machen, exemplarisch werden im Folgenden einige herausgestellt.

Tabelle 2: Gründe für eine Nichtinanspruchnahme von Transferleistungen (eigene Darstellung und Übersetzung, Quelle: Van Oorschot, *Journal of European Social Policy*, S. 15 (19 ff.)).

Leistungsebene	Verwaltungsebene	Subjektebene ¹⁴⁷
❖ Dichte von Normen und Leitlinien	❖ Umgang mit Ansprüchen und Antragstellern, der von den Antragstellern als erniedrigend oder entwürdigend empfunden wird	❖ Unkenntnis über das Bestehen der Regelung
❖ Komplexe Normen	❖ Kombinieren von Dienstleistungsfunktion und Betrugskontrolle	❖ Unzureichende Kenntnisse und falsche Auslegungen der Anspruchskriterien
❖ Vage Kriterien für den Anspruch	❖ Schlechte Qualität der Kommunikation mit Kunden, unzureichende Informationen und Beratung	❖ Unzureichende Kenntnisse der entsprechenden Antragsprozesse und Verwaltungsverfahren
❖ Bedürftigkeitsprüfung	❖ Schlechte Qualität der Entscheidungsfindung, zum Beispiel Entscheidungen auf der Grundlage von unzureichenden Informationen oder auf der Grundlage von Klienten-Stereotypisierung	❖ Angst vor Stigmatisierung und Demütigung
❖ Ausrichtung an gesellschaftlichen Gruppen, die mit negativen Vorurteilen verbunden sind	❖ Schlechte Qualität der verwaltungstechnischen Verfahren	❖ Einstellungen zur Abhängigkeit von der Gesellschaft
❖ Ergänzung anderer Einkommensquellen	❖ Verwendung komplexer Antragsformulare	
❖ Initiative zur Antragstellung vollständig den Antragstellern überlassen	❖ Schlechte Zusammenarbeit mit anderen relevanten Verwaltungen	
	❖ Falschinterpretation der Normen durch den Sachbearbeiter	

¹⁴⁶ Van Oorschot, *Journal of European Social Policy* 1/1991, S. 15 (19 f.). Die Unterteilung ist zwar nur begrenzt trennscharf, da Gründe, die zu einer Nichtinanspruchnahme führen, regelmäßig durch ein Zusammenspiel verschiedener Faktoren unterschiedlicher Ebenen entstehen oder mindestens beeinflusst werden dürften. Sie kann aber zu einer Differenzierung beitragen.

¹⁴⁷ Van Oorschot (Fn. 146) spricht in dem englischsprachigen Aufsatz von „client-level“. Da die Übersetzungen „Klienten-Ebene“ oder „Kundenebene“ hier unpassend erscheinen (auch wenn der Begriff des *Kunden* in Jobcentern gängig ist), wird fortlaufend von der *Subjektebene* gesprochen.

aa) Leistungsebene

Das in Deutschland ausgefeilte System der familiären Förderung im Zusammenspiel mit der sozialen Sicherung weist eine Vielzahl von ausdifferenzierten Leistungen auf, die mitunter sehr spezielle Zielgruppen und Bedarfslagen erreichen sollen. Die Komplexität der Leistungsstruktur hat jedoch Kehrseiten, in der Fachöffentlichkeit ist hinsichtlich der derzeitigen Rechtslage zuweilen von einem „Leistungsdschungel“¹⁴⁸ die Rede.

Insbesondere im unteren Einkommenssegment ist das Leistungssystem durch unterschiedliche Anspruchsgrundlagen gekennzeichnet, zwischen denen Betroffene zum Teil nur durch geringfügige Änderungen ihrer Verhältnisse wechseln müssen. Im Bereich der passiven Leistungen kommen hier vor allem Arbeitslosengeld II, Kinderzuschlag und Wohngeld für einen Wechsel der Leistungssysteme in Betracht. Ist bei einer Alleinerziehenden im SGB II-Leistungsbezug beispielsweise durch ein Aufstocken der Arbeitszeit ein Einkommenszuwachs zu verzeichnen und ihr Grundsicherungsbedarf damit gedeckt, dass Kind aber noch hilfebedürftig ist – soweit die Hilfebedürftigkeit aller Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft dadurch für mindestens drei Monate überwunden werden kann (§ 12a S. 2 Nr. 2 SGB II) – vorrangig der Kinderzuschlag zu beantragen. Gleichzeitig zum Kinderzuschlag kann ggf. Wohngeld beantragt werden. Werden die Stunden nach einigen Monaten wieder entsprechend reduziert oder endet das Beschäftigungsverhältnis und die Mutter ist dadurch erneut hilfebedürftig im Sinne des SGB II, fallen Kinderzuschlag und Wohngeld durch den Leistungsausschluss wieder weg. Für Familien an der Schwelle der Hilfebedürftigkeit bedeutet das einen hohen Aufwand und setzt rechtliche Kenntnisse voraus. Gerade das untere Einkommenssegment ist durch häufige Arbeitsplatzwechsel, kurzzeitige Beschäftigungen und schwankende Einkommen geprägt, was zu zusätzlichen Unsicherheiten bei der Berechnung führt, zumal Kinderzuschlag und Wohngeld nur in einem geringen Einkommensbereich verfügbar sind.¹⁴⁹ Letztlich verlangen „die häufigen Wechsel zwischen den Systemen, die aufgrund der hohen Instabilität der Beschäftigungsverhältnisse angenommen werden können [...] nach einfachen Wechseln zwischen den Systemen, z. B. auf der Grundlage von harmonisierten Regelungen und miteinander verbundenen Anlaufstellen.“¹⁵⁰

Auf das Problem struktureller Zugangshürden hinsichtlich der faktischen (Nicht-)Inanspruchnahme in Verbindung mit dem Bildungs- und Teilhabepaket ist unter III.1.c bereits hingewiesen worden: Fehlt es an förderfähigen Angeboten, können die Rechtsansprüche schon objektiv nicht geltend gemacht werden. Das Beispiel der Teilhabeleistung gem. § 28 Abs. 7 SGB II

¹⁴⁸ Ahner, ARCHIV 3/2019, S. 54 (54).

¹⁴⁹ Bruckmeier u. a., IAB-Forschungsbericht 9/2018, S. 16.

¹⁵⁰ Bruckmeier u. a., IAB-Forschungsbericht 9/2018, S. 17.

verdeutlicht dies, ein weiteres Exempel ist das schulische Mittagessen, das nur dann als BuT-Leistung übernommen werden kann, wenn die Schule ein solches überhaupt anbietet.

bb) Verwaltungsebene

Hinweise darauf, wie Familien in prekären Lebenslagen die Ebene der Verwaltung, also vor allem die Ausgestaltung der Anträge, das Antragsverfahren sowie den Kontakt mit den Fachkräften der Leistungsträger sehen, kann die (qualitative) Armutsforschung geben. *Andresen* und *Galic* beschreiben aus ihrer qualitativen Forschung, dass es sich dabei um ein „großes Thema von Eltern“¹⁵¹ handelt, wobei auch hier bereits die Subjektebene deutlich wird: „Der ‚Antrag‘ wird in den Interviews zur Chiffre für Bürokratisierung, Gefühle der Zurückweisung, der Handlungsbeschränkung und für die Angst vor persönlichem Versagen.“¹⁵²

Auch nach neueren Erkenntnissen werden Anträge und Formulare als Hürde für einen Grund-sicherungsbezug besonders betont.¹⁵³ Allein der Antrag auf Arbeitslosengeld II umfasst sieben Seiten, wobei sämtliche notwendige Belege noch nicht mitgezählt sind.¹⁵⁴ Problematisiert wird zudem die in Antragsformularen verwendete Amtssprache.¹⁵⁵ Überdies kommen bereits zur Sicherung des Lebensunterhalts drei Behörden in Betracht – eine aus Sicht hilfebedürftiger Personen unübersichtliche Situation.¹⁵⁶

Zu einem ähnlichen Befund ist auch die Freie Hansestadt Bremen gekommen, die im Rahmen ihres Projekts ELFE – „Einfach Leistungen für Eltern“ ebenfalls mehrere Interviews mit Eltern und Behörden geführt hat: Anträge werden als unverständlich beschrieben und sind selbst mit Hilfestellung oft nur schwer zu verstehen, seitens der Eltern herrscht Unverständnis, warum immer wieder dieselben Daten eingegeben werden müssen, obwohl diese anderen Behörden längst vorliegen, und eine digitale Abwicklung von Anträgen (sofern diese überhaupt bereitgestellt sind) verliert dort an Anreiz, wo weiter Papiernachweise (Gehaltsbescheinigungen, Geburtsurkunden) zu erbringen sind.¹⁵⁷ Das es dennoch Interesse und einen großen Bedarf seitens der Anspruchsberechtigten nach digital zugänglichen Informationen und Möglichkeiten einer onlinegestützten Beantragung gibt, lässt sich aus den gestiegenen Zugriffszahlen des Kinderzuschlag Digital ableiten.¹⁵⁸

¹⁵¹ *Andresen/Galic*, S. 125.

¹⁵² *Andresen/Galic*, S. 125.

¹⁵³ *Sielaff/Wilke*, S. 9.

¹⁵⁴ *Drohse*, NZS 2022, S. 533 (536).

¹⁵⁵ *Andresen/Galic*, S. 125.

¹⁵⁶ *Drohse*, NZS 2022, S. 533 (536).

¹⁵⁷ *Hagen*, S. 275 (276).

¹⁵⁸ BMFSFJ, Familienreport 2020, S. 147.

Ferner kommt die Untersuchung von *Andresen* und *Galic* zu dem Ergebnis, dass mangelnde Wertschätzung und Zeitdruck im alltäglichen Umgang mit den Institutionen des Unterstützungssystems (darunter auch die Jobcenter, die in einigen der Interviews ausdrücklich genannt wurden) die Interaktionen prägen:

„In den Interviews ebenso wie in den Familiendiskussionen erinnern Eltern vor allem unterschiedliche negative oder als wenig unterstützend erlebte Erfahrungen mit den Akteuren in den Institutionen. Mangelnde Wertschätzung und Unfreundlichkeit in Verbindung mit Zeitdruck empfinden sie als besonders gravierend.“¹⁵⁹

Dabei sei es gerade der zwischenmenschliche Kontakt mit den Institutionen, der zum Gelingen der Unterstützungsangebote beitragen oder aber ein „Element des Scheiterns“¹⁶⁰ bedeuten könne. Die Folge kann Resignation bis hin zu einem Verzicht auf eine (fortwährende) Inanspruchnahme monetärer Unterstützung sein (exemplarisch wird in der Studie aus einem Interview mit einer Betroffenen zitiert: „Ja. Deswegen hatte ich die Schnauze voll.“¹⁶¹). In dieser Hinsicht ist auch die Fluktuation der Ansprechpartner zu problematisieren, in den Interviews haben betroffene Familien bemängelt, ihr Anliegen immer wieder neu vorbringen zu müssen.¹⁶²

cc) Subjektebene

Vornehmlich beim Kinderzuschlag ist das Problem der Unkenntnis von Leistungen auf Seiten der Berechtigten zu konstatieren. Laut Daten der durch das BMFSFJ in Auftrag gegebenen Akzeptanzanalyse I zu Familienleistungen (2010) ist der Kinderzuschlag – ebenso wie das erhöhte Wohngeld mit Kindern – nur fünf Prozent der Bevölkerung „gut“ bekannt. Hingegen ist die Leistung 79 % der Gesamtbevölkerung ab 18 Jahren „ganz unbekannt“ oder „nur dem Namen nach bekannt“. Zwar ist aufgrund der gezielten Unterstützungsleistung für Familien im unteren Einkommensbereich eine weitreichende Bekanntheit nicht zu erwarten. Seit Erhebung dieser Daten hat die Bundesregierung dennoch das Ziel verfolgt, die Leistung bekannter zu machen.¹⁶³ In ihrem Familienreport 2020 nennt das BMFSFJ eine Zunahme der Bekanntheit des Kinderzuschlags von 26 % (2010) auf 53 % (2019).¹⁶⁴ Wie diese Zahlen ermittelt worden sind – zumal die genannten 26 % nicht deckungsgleich zu den Ergebnissen der Akzeptanzanalyse I sind –, ergibt sich aus dem Bericht allerdings nicht. Weitgehende Unkenntnis besteht auch über die Wechselwirkungen zwischen Kindergeld und Kinderfreibeträgen.¹⁶⁵ Sie bleibt

¹⁵⁹ *Andresen/Galic*, S. 112.

¹⁶⁰ *Andresen/Galic*, S. 112.

¹⁶¹ *Andresen/Galic*, S. 113.

¹⁶² *Andresen/Galic*, S. 114 f.

¹⁶³ BT-Drucks. 18/9449, S. 2 und 10.

¹⁶⁴ BMFSFJ, Familienreport 2020, S. 19.

¹⁶⁵ Siehe oben: Kap. II.2.d.

jedoch ohne praktische Konsequenz, da die vorteilhaftere Leistung antragsfrei von Amts wegen gewährt wird. Hier zeigt sich in Hinblick auf eine (teil-)automatisierten Kindergrundsicherung bereits, dass die Auswirkungen einer Unwissenheit über die Ansprüche durch entsprechende Maßnahmen begrenzt werden könnten. Die in der Vergangenheit beim Bildungs- und Teilhabepaket festgestellte verbreitete Unkenntnis¹⁶⁶ über die Ansprüche hat an Bedeutung verloren, da die Jobcenter inzwischen auf die Inanspruchnahme der Leistungen hinzuwirken haben und die Leistungen des § 28 SGB II mit Ausnahme von Abs. 5 mit dem StaFamG in den Antrag nach § 37 SGB II integriert worden sind.

Sowohl in der einschlägigen Literatur als auch in der öffentlichen Diskussion um Transferleistungen wird zudem immer wieder die Angst vor Stigmatisierung als Ursache für nicht geltend gemachte Rechtsansprüche aufgeführt. Dieses bis dato eher vermutete Phänomen konnte 2019 durch ein Laborexperiment des DIW Berlin durch isolierte Betrachtung des Stigma-Effekts wissenschaftlich bestätigt und mit 30 Prozentpunkten bemessen werden.¹⁶⁷

Hinsichtlich der individuellen Beweggründe wird in der Literatur auch der bewussten Entscheidung gegen eine Leistungsbeantragung z. B. aufgrund von persönlichen Wertvorstellungen oder religiösen Motiven eine signifikante Bedeutung als Grund für eine Nichtinanspruchnahme beigemessen. In Frankreich gaben bei einer Befragung zum französischen Mindesteinkommen 27 % derjenigen, die die Leistung nicht beziehen aber vermutlich leistungsberechtigt wären, an, aus einem „Matter of principle“ keinen Anspruch geltend machen zu wollen. Aus eigenen Überzeugungen die Geltendmachung eines Rechtsanspruchs zu unterlassen, mag aus rechtswissenschaftlichem Verständnis heraus unbefriedigend sein, ist aber als subjektive Haltung zu würdigen und mithin zu akzeptieren. Zudem ist die aktive Entscheidung zur Nichtinanspruchnahme weniger problematisch als die o.g. Unkenntnis über einen Rechtsanspruch, da das Wissen über das Bestehen einer solchen Leistung zumindest überhaupt die Möglichkeit eröffnet, künftig – z. B. bei einer Verschärfung der individuellen Notlage – auf den Rechtsanspruch zurückgreifen zu können.

¹⁶⁶ Erstmals 2013 erhoben im Auftrag des BMAS: ISG, Abschlussbericht, S. 24 ff.

¹⁶⁷ *Friedrichsen/Schmacker*, DIW Wochenbericht 26/2019, S. 456 (460). Die Angst vor Stigmatisierung führte in dem Experiment zu einem statistisch signifikanten Rückgang der Inanspruchnahme einer Transferzahlung i. H. v. 30 %. In den Fällen, in denen die Geltendmachung und Auszahlung privat erfolgte, also keine anderen Studienteilnehmer davon mitbekommen konnte, haben sich knapp 90 % für das zusätzliche Geld entschieden. Bei der öffentlichen Inanspruchnahme waren es nur 60 %. Die Untersuchungsergebnisse weisen ferner darauf hin, dass dieser Stigma-Effekt sowohl ein Leistungsstigma als auch ein moralisches Stigma beinhaltet. Das Leistungsstigma meint die (befürchtete) negative Zuschreibung einer vermeintlich ungenügenden Eigenleistung, während es beim moralischen Stigma (zusätzlich) darum geht, dass andere nicht für die eigene Transferleistung aufkommen sollen.

c) Zusammenfassung

Je nach Leistung und Schätzung werden variieren die Daten zur faktischen Nichtinanspruchnahme, es kann aber davon ausgegangen werden, dass knapp die Hälfte der Leistungsansprüche im Niedrigeinkommensbereich nicht geltend gemacht werden. Ein Grund dafür kann in der Vielzahl der kindbezogenen Leistungen gesehen werden, die bei Familien an der Schwelle des Grundsicherungsbedarfs zu häufigen Wechseln zwischen den Leistungssystemen führen und je nach Lebenslage von Jobcentern, Sozialämtern, Familienkassen sowie Jugendämtern erbracht werden. Das führt zu bürokratischem Aufwand und einer für Familien unübersichtlichen Situation. Weitere zentrale Gründe liegen in den teils als kompliziert empfundenen Anträgen (Länge der Antragsformulare, Amtssprache, Nachweiserbringung), in negativen Erfahrungen mit Verwaltungsstellen (empfundene mangelnde Wertschätzung, Zeitdruck, Fluktuation der Ansprechpartner), einer Angst vor Stigmatisierung und der verbreiteten Unkenntnis über die Leistungsansprüche – insbesondere beim Kinderzuschlag. Vor allem bei Teilen des Bildungs- und Teilhabepaket zeigen sich auch materiell-rechtliche Hürden.

IV. Verbesserungsmöglichkeiten im Rahmen der neuen Kindergrundsicherung

Eine Kindergrundsicherung stellt dann eine Verbesserung dar, wenn sie (u. a.) auf die geschilderten Probleme der gegenwärtigen Rechtslage Antworten finden kann. Folgende Parameter – nach Zielen sortiert, die sich aus den oben aufgeführten Kritikpunkten der hohen Nichtinanspruchnahme-Quoten, der Regelbedarfsermittlung und der Bedarfsgemeinschaften im SGB II ergeben – leiten sich aus der kritischen Betrachtung des Status quo in Hinblick auf das künftige Recht ab:

Übergeordnetes Ziel: Gewährleistung eines ausreichenden Kinderexistenzminimums

- Sachgerechte Neuberechnung des Kinderexistenzminimums als Ausgangspunkt der neuen Leistung, soweit diese einen höheren Mindestbedarf zur Folge hat als bisheriges Verfahren und die materielle Situation der Familien verbessert
- Sicherstellung von Bildungs- und Teilhabemöglichkeiten

Übergeordnetes Ziel: Erhöhung der Inanspruchnahme

- Vereinfachung der Antragsstellung zugunsten der Familien
- Vereinfachung der Leistungsebene mittels Zusammenlegung verschiedener Anspruchsgrundlagen vorrangig zur Verbesserung des Verständnisses und der Kenntnis über die Ansprüche seitens der Familien
- Klare und ersichtliche Zuständigkeit(en), vorzugsweise bei einem Leistungsträger („Leistungen aus einer Hand“). Der Leistungsträger sollte stigmatisierungsfrei sein

Auf die genannten Parameter wird im Folgenden eingegangen, wobei es sich wie im III. Teil der Arbeit auch hier anbietet, mit der Neuermittlung der Bedarfe zu beginnen, da diese den Ausgangspunkt der Kindergrundsicherung bildet.

1. Gewährleistung eines ausreichenden Kinderexistenzminimums

Bevor in diesem Kapitel Ansätze für eine Neubemessung der Bedarfe dargestellt werden, ist zunächst eine kurze Betrachtung der Sicherstellung elterlicher Bedarfe voranzustellen.

a) Bedarfsdeckung der Eltern als Bedingung einer existenzsichernden Kindergrundsicherung

Es wäre wirklichkeitsfremd, im Rahmen der Kindergrundsicherung für ein angemessenes Auskommen der Kinder zu sorgen und dabei nicht auch einen Blick auf die zugestandenen Bedarfe der Eltern zu werfen, bei denen diese regelmäßig leben. Auch eine materiell großzügige Absicherung der Kinder verhindert nicht, dass den Eltern im Äußersten Stromsperrern oder Zwangsräumungen wegen Mietrückständen drohen.¹⁶⁸ Auch wenn die Forschung zeigt, dass Eltern auch im Grundsicherungsbezug zunächst bei sich und nicht bei ihren Kindern sparen (s. o.) – entgegen der verbreiteten vorurteilsbehafteten Skepsis, Erhöhungen von Transferleistungen an Armutsbetroffene kämen nicht bei den Kindern an – darf nicht ignoriert werden, dass eine Bedarfsunterdeckung der Eltern notfalls notwendigerweise durch die Verwendung der Kinderbeträge ausgeglichen werden muss und so das Existenzminimum möglicherweise nicht mehr gedeckt ist.¹⁶⁹ Auch Sanktionen oder die Bestreitung von (als unangemessen angesehenen) Teilen der Unterkunft- und Heizkosten¹⁷⁰ aus dem Regelbedarf könnten zu solchen Notlagen führen, die die Eltern dazu zwingen könnten, Teile der Kindergrundsicherung zweckentfremden zu müssen.¹⁷¹

Hier beinhaltet das geplante Bürgergeld bereits eine Reihe von Verbesserungen. Der Regierungsentwurf sieht eine sechsmonatige *Vertrauenszeit* (§ 15a SGB II-RegE) vor, in denen Sanktionen bei Verstößen gegen den *Kooperationsplan*, der an die Stelle der Eingliederungsvereinbarung rücken soll, regelmäßig keine Anwendungen finden sollen. Auch die Angemessenheit der Unterkunft ist in einer zweijährigen *Karenzzeit* nicht zu prüfen, es sind die tatsächlich anfallenden KdU zu übernehmen (§ 22 Abs. 1 S. 1 SGB II-RegE). Durch diese und weitere Verbesserungen¹⁷² würde die Situation zumindest von Familien, die neu in das SGB II fallen,

¹⁶⁸ *Butterwegge/Butterwegge*, S. 248 f.

¹⁶⁹ *Lenze*, Rechtsgutachten, S. 12.

¹⁷⁰ Rund 18 % der Bedarfsgemeinschaften haben 2017 Unterkunftskosten anteilig aus dem Regelbedarf bestritten, im Durchschnitt lag dieser Betrag bei 80 Euro im Monat (BT-Drucks. 19/3073, S. 3).

¹⁷¹ *Lenze*, Rechtsgutachten, S. 12.

¹⁷² Hervorzuheben ist zudem, dass innerhalb der zweijährigen Karenzzeit nur noch erhebliches Vermögen Berücksichtigung finden soll (§ 12 SGB II-RegE).

entschärft werden. Gleichwohl wird an der Sanktionspraxis im Grundsatz festgehalten, obwohl die gewünschte Wirkung fraglich ist.¹⁷³ Die Regelbedarfe werden zum Jahreswechsel 2022/23 zwar um bis zu 53 Euro steigen (Regelbedarfsstufe 1 steigt von 449 auf 502 Euro) – der größte Sprung der Regelbedarfsfortschreibungen seit Einführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende –, dennoch bleibt selbst bei bescheidener Lebensführung ein Auskommen insbesondere in Zeiten der Inflation und Energiekrise auch in angekündigter Höhe fraglich.

b) Neubemessung der Bedarfe

Die oben gemachten Ausführungen zeigen, dass die zugestandenen Bedarfe nicht ausreichen und die bisherige Ermittlung methodisch fragwürdig ist. Insofern ist an eine Kindergrundsicherung die Erwartung zu stellen, das bisherige Verfahren weiterzuentwickeln oder durch ein neues abzulösen. Diese Erkenntnis eint den überwiegenden Teil der vorliegenden Konzepte aus Politik, Forschung und Wissenschaft sowie Zivilgesellschaft. Dabei stellt sich zunächst die Grundsatzfrage, ob ein überwiegend statistisches Verfahren oder die Rückkehr zu einem Warenkorbmodell geeigneter ist. Bei den folgenden Ausführungen geht es um eine geeignete Ermittlung der Bedarfe für Kinder und Erwachsene gleichermaßen, da sich die o. g. Kritik auf das Verfahren insgesamt bezieht. Die Kindergrundsicherungsreform könnte aber zum Anlass genommen werden, zunächst bei den Kindern ein neues Verfahren zu etablieren, das perspektivisch auch für die Erwachsenenregelbedarfe Anwendung finden könnte.

aa) Grundsatzfrage: Statistik- oder Warenkorbmodell?

Der Paritätische Gesamtverband bezweifelt die Eignung eines Statistikverfahrens zur sachgerechten Ermittlung der Mindestbedarfe von Kindern und Jugendlichen aufgrund der dem Verfahren zugrunde liegenden Ausgangsannahme: „Das Statistikmodell unterstellt, dass aus den Ausgaben einer – wie auch immer definierten – Referenzgruppe auf die zu deckenden existenziellen Bedarfe geschlossen werden kann.“¹⁷⁴ Die Plausibilität dieser Annahme wird durch den Verband dabei in Frage gestellt. Ersetzend vorgeschlagen wird – auch unter Bezugnahme auf Forderungen vom *Bündnis für ein menschenwürdiges Existenzminimum* – eine 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.“¹⁷⁵

¹⁷³ Eine aktuelle Untersuchung des Instituts für empirische Sozial- und Wirtschaftsforschung Berlin (INES) zeigt, dass die Sanktionen ihre beabsichtigte Wirkung zur besseren Wiedereingliederung in Arbeit verfehlen, gleichwohl aber zu Stigmatisierungen und Einschüchterungen führen: *Tobsch* u. a., S. 8 f.

¹⁷⁴ Ausschussdrucks. 19(13)84j, S. 6.

¹⁷⁵ Ausschussdrucks. 19(13)84j, S. 6.

Skepsis gegenüber dem statistischen Verfahren lässt sich auch dem Vorschlag eines Teilhabegeldes der Bertelsmann-Stiftung entnehmen. Vorgeschlagen wird, Kinder und Jugendliche selbst regelmäßig und repräsentativ zu ihren Bedarfen zu befragen, da nur sie selbst verlässlich darüber Auskunft geben könnten.¹⁷⁶ Der Vorschlag wird in Abschnitt IV.b.dd dieser Arbeit noch einmal aufgegriffen.

Eine durch Sachverständige festgelegte Bedarfsmenge könnte unter wohlwollender Würdigung sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse und einer Ausrichtung an den Entwicklungsphasen der Kinder zu einer spürbaren Verbesserung aus Sicht der Familien führen. Allerdings wäre ein solches Verfahren weitgehend von subjektiven Wertungen geprägt, die Bestimmung des sog. Warenkorb – d.h. der zugestandenen Bedarfsmenge – würde von den normativen Entscheidungen der Sachverständigen bzw. der jeweiligen politischen Mehrheiten, die eine solche Kommission ernennen, abhängen. So ein Verfahren war zudem gerade deshalb umstritten und letztlich abgelöst worden, weil es „aufgrund dieser normativ festgesetzten und mit Preisen versehenen Verbrauchsmengen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen kommen konnte“¹⁷⁷.

Vorteilhaft an einer grundsätzlichen Koppelung der Bedarfsermittlung an eine statistische Referenzgruppe ist dagegen, dass sich dadurch ein realistisches Verhältnis zu gesellschaftlichen Lebensrealitäten ausdrücken lässt. Bedarfe sind „nicht als absolute Dimensionen, sondern grundsätzlich relativ zum gesellschaftlichen Umfeld zu definieren.“¹⁷⁸ Insbesondere dem vom BVerfG geforderten „Mindestmaß an Teilhabe“ als soziokultureller Bedarfsanteil kann sich über ein Statistikverfahren treffsicherer angenähert werden, bestimmt sich Teilhabe doch gerade über die Möglichkeitsräume in den sozialen Bezügen, in denen man sich bewegt. Wegweisend zur Bestimmung der Aufgabe der Sozialhilfe war in dieser Hinsicht auch ein Urteil des BVerwG von 1970: Ein Bedürftiger solle demnach „die Hilfen finden, die es ihm ermöglichen, in der Umgebung von Nicht-Hilfeempfängern ähnlich wie diese zu leben.“¹⁷⁹ Damit wurde seinerzeit zwar auf die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung abgestellt und keineswegs ein Argument gegen ein Warenkorbmodell ins Feld geführt, unterstrichen wird aber, dass es nicht einfach um soziale Mindeststandards gehen kann. Ein statistisches Abzielen auf Nicht-Hilfeempfänger ist daher im Grundsatz schlüssig.

Richtig ist aber auch – insoweit ist der Kritik am Statistikverfahren zu folgen –, dass die Erreichung des physischen und soziokulturellen Existenzbedarfs der zugrunde gelegten Referenzgruppe ungeprüft angenommen wird. Hier wäre ein das Statistikmodell ergänzender

¹⁷⁶ *Werdning/Pehle*, S. 8.

¹⁷⁷ *Becker* in: BeckOK SozR RBEG 2011 § 1 Rn. 2.

¹⁷⁸ *Becker*, Sicherung des Existenzminimums, S. 64.

¹⁷⁹ BVerwGE 36, S. 256 (258).

Überprüfungsmechanismus notwendig und auf die Auswahl der Referenzgruppe auch vor diesem Hintergrund ein besonderes Augenmerk zu legen. Im Ergebnis wird hier die Ansicht vertreten, dass ein Statistikmodell grundsätzlich beibehalten werden sollte. In seiner Ausgestaltung sind jedoch grundlegende Änderungen vorzunehmen.

Freilich steht einem zeitgleichen Einsatz einer oben vorgeschlagenen Kommission zur Prüfung alternativer sachgerechter Verfahren – nicht zur eigenständigen Festsetzung eines Regelbedarfs – nichts entgegen; es wäre vielmehr ratsam, wenn die Bundesregierung in angemessener Weise auf die Expertise von Sozialwissenschaftlern zurückgreifen würde und sich auch ein überarbeitetes Ermittlungsverfahren einer ständigen wissenschaftlichen Kontrolle und Weiterentwicklung unterzieht. Auch kann ein noch so schlüssiges und ausgereiftes Statistikmodell eine Debatte über Mindestbedarfe aufgrund der auch in so einem Verfahren verbleibenden Normativität des gewählten Ansatzes nicht ersetzen. Es kann lediglich zur Versachlichung beitragen und die Konsistenz und Überprüfbarkeit erhöhen.¹⁸⁰

bb) Datengrundlage und Referenzgruppe

Es gibt momentan und in absehbarer Zeit keine Datenbasis, die die Einkommens- und Verbrauchssituation der privaten Haushalte so gut erfasst wie die EVS.¹⁸¹ Als problematisch gelten hier zuweilen die geringen Fallzahlen der Haushalte im Niedrigeinkommensbereich, die sich trotz großer Stichprobe in Grenzfällen wie bei der Betrachtung langlebiger Konsumgüter, die im Beobachtungszeitraum nur selten auftreten, allerdings nicht vermeiden lassen.¹⁸² Gleichwohl sollten Anstrengungen unternommen werden, mit der Befragung gerade im Niedrigeinkommensbereich mehr Haushalte zu erreichen und damit die Repräsentativität zu erhöhen¹⁸³, da davon auszugehen ist, dass der Gesetzgeber auch im künftigen Recht – trotz vorliegender Alternativvorschläge – nur die untersten Einkommen bei der Bemessung heranziehen wird. Für eine grundlegende Verbesserung der Kinder in armutsgefährdeten Familien wäre jedoch eine Orientierung an einem *gelingenden* Aufwachsen notwendig, nicht an einem *gerade-noch*-Aufwachsen. Dabei geht es um die Frage der Referenzgruppe, der eigentlichen Schlüsselfrage für eine Neubestimmung des Kinderexistenzminimums in angemessener Höhe und dem darauf aufbauenden Gesamtsystem auf Grundlage eines statistischen Verfahrens. Hierzu liegen Vorschläge von Referenzgruppen vor, die sich an der gesellschaftlichen Mitte orientieren.

Unter anderem *Becker* und *Tobsch* haben sowohl für die Diakonie (2016) – für 2020 auch *Becker* und *Held* – als auch im Auftrag der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen

¹⁸⁰ *Dudel* u. a., Sozialer Fortschritt 2017, S. 433 (436).

¹⁸¹ *Dudel* u. a., Sozialer Fortschritt 2017, S. 433 (444).

¹⁸² *Dudel* u. a., Sozialer Fortschritt 2017, S. 433 (444); Dazu ausführlicher: Kap. IV.1.b.cc.

¹⁸³ *Dudel* u. a., Sozialer Fortschritt 2017, S. 433 (444).

(2020) entsprechende Gutachten verfasst. Vorgeschlagen wird zunächst, den Datensatz der EVS unter Berücksichtigung der oben gemachten Ausführungen entsprechend zu bereinigen, sodass neben Leistungsbeziehern auch verdeckte Armut¹⁸⁴ sowie erwerbstätige Leistungsbezieher aus der Grundgesamtheit ausgeschlossen und Zirkelschlüssel im Ergebnis vermieden werden. In einem nächsten Schritt werden nicht regelbedarfsrelevante Konsumausgaben der Referenzgruppe definiert, allerdings nur solche, die Leistungsempfängern entweder nicht anfallen (z. B. durch Kostenbefreiung wie bei den Rundfunkgebühren) oder gesondert durch den Leistungsträger übernommen werden. Dazu sollen nach dem Reformvorschlag auch Positionen gehören, die derzeit noch Teil des Regelbedarfs sind (s. Abschnitt c). Der zentrale Arbeitsschritt der vorgeschlagenen Vorgehensweise ist sodann die normative Vorgabe des maximalen Rückstands zur Mitte – also die Festlegung eines Verhältniswerts, der einen noch akzeptablen Abstand zur gesellschaftlichen Mitte bedeutet. „Mitte“ definieren *Becker* und *Tobsch* mit dem mittleren Quintil der EVS. Im Grunde beginnt erst mit diesem Schritt die Suche nach einer geeigneten Vergleichsgruppe, in der die angesetzten normativen Vorgaben abgebildet sind. Kann aufgrund zu restriktiver Vorgaben keine entsprechende Vergleichsgruppe ermittelt werden, geht es zurück auf die politische Ebene mit einer Korrektur der Vorgaben. Insoweit impliziert das Verfahren einen eigenen Kontrollmechanismus in Gestalt einer unteren Haltelinie.

Bei dem Verhältnis zur Mitte unterscheidet der Vorschlag zwischen verschiedenen Ausgabenpositionen der EVS und legt für diese eine Bedarfstypisierung zugrunde: Den lebensnotwendigen Grundbedarf A (z. B. Nahrungsmittel, Kleidung), den weiteren Grundbedarf B (z. B. Gesundheitspflege, Innenausstattung) und der Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben (skT). Der Rückstand zur statistischen Mitte beim lebensnotwendigen Grundbedarf dürfe maximal 15 %, beim Grundbedarf B 25 % und beim Teilhabedarf bis zu 40 % betragen. Bei der Bestimmung der gewählten Prozentsätze haben die Autorinnen die Armutsrisikoschwelle von 60 % des Medianeinkommens zugrunde gelegt, wollen die Angaben aber ausdrücklich als ersten Vorschlag weiterer Forschung und Diskussionen verstanden wissen.¹⁸⁵ Anknüpfend an die Vorläuferstudie aus dem Jahr 2016 ergeben die Berechnungen von *Becker* und *Held* mit Daten der EVS 2018 unter Berücksichtigung der Fortschreibungsregelungen für 2021 nach dem (hier vereinfacht) vorgestellten Verfahren einen Alleinerziehenden-Regelbedarf von 579 Euro und damit ein Plus von rund 30 % gegenüber der 2021 geltenden Regelbedarfsstufe 1 i. H. v. 446 Euro. Wird dabei berücksichtigt, dass bei den errechneten Beträgen Haushaltsenergie und Haushaltsgroßgeräte ausgeklammert wurden, läge der Netto-Zuwachs des Alternativkonzepts sogar bei rund 46 %. Bei Kindern und Jugendlichen fallen die Zuwächse mäßiger aus, was die

¹⁸⁴ Approximativ mittels pauschalen Grundsicherungsschwellen für die jeweiligen Haushaltstypen zu ermitteln (*Becker/Tobsch*, Unveröffentlichtes Gutachten, S. 8).

¹⁸⁵ *Becker/Held*, S. 37.

Autoren maßgeblich auf den höheren Lebensstandard der untersten 20 % der Paarfamilien mit Kind im Vergleich zu den untersten 15 % der Einpersonenhaushalte zurückführen. Doch auch hier würden durch das Reformkonzept Höherbeträge von etwa 70 Euro im Monat zu verzeichnen sein. Einzig bei den Kindern unter 6 Jahren (Regelbedarfsstufe 6) ergeben sich nahezu identische Beträge wie nach dem RBEG-2021 und entsprechender Fortschreibung. Das könne auf eventuell geringere Effekte der aus dem regelbedarfsrelevanten Konsum gestrichenen Einzelpositionen sowie auf die sprunghafte Erhöhung für diese Altersgruppe mit dem RBEG 2021 sowie zurückgeführt werden.¹⁸⁶

Die Bedeutung dieses Ansatzes im Fachdiskurs ist groß, unter anderem hat die Rechtswissenschaftlerin *Anne Lenze* in ihrem Rechtsgutachten einer Kindergrundsicherung die Arbeits- und Sozialministerkonferenz dieses Verfahren angeregt.¹⁸⁷ Die Relevanz wird auch dadurch unterstrichen, dass die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen – immerhin jene Partei, die die federführende Ministerin bei der Umsetzung der Kindergrundsicherung stellt – in Hinblick auf die „Grüne Garantiesicherung“ ein eigenständiges Gutachten von *Becker* und *Tobsch* in Auftrag gegeben hatten.¹⁸⁸ Es ist also davon auszugehen, dass sich mit dem Alternativkonzept auseinandergesetzt wird, zumindest eine perspektivische Übernahme enthaltenen Ansätze erscheint nicht als unrealistisch.

Auf die Problematik der familienspezifischen Bedarfe, die im Erwachsenenregelbedarf unzureichend berücksichtigt sind, ist oben hingewiesen worden. Hier sind die etwa 30 Jahre alten Zurechnungsschlüssel, mit denen die gemeinsamen Haushaltsausgaben auf die Mitglieder der Familienhaushalte aufgeteilt werden, nach Möglichkeit empirisch zu überprüfen und zu überarbeiten. Um diesem Problem entgegenzuwirken ist es auch denkbar, bei den Referenzgruppenhaushalten künftig nur noch Familienhaushalte heranzuziehen und den Erwachsenenbedarf auch für Alleinstehende von dem elterlichen Bedarf abzuleiten.¹⁸⁹ Eine andere Möglichkeit wäre, elterliche Begleitkosten und vergleichbare betreuungs- und erziehungsbedingte Zusatzausgaben der Eltern in den jeweiligen Rechtskreisen der Eltern als Sonderbedarfe zu berücksichtigen.¹⁹⁰ Bislang sieht allein das Steuerrecht einen Freibetrag vor, der u. a. Betreuungs- und Erziehungskosten ausgleichen soll.¹⁹¹

¹⁸⁶ *Becker/Held*, S. 38.

¹⁸⁷ *Lenze*, Rechtsgutachten, S. 49.

¹⁸⁸ *Becker/Tobsch*, Unveröffentlichtes Gutachten.

¹⁸⁹ So *Becker*, Soziale Sicherheit Extra 2011, S. 7 (16 f.).

¹⁹⁰ So *Lenze*, Rechtsgutachten, S. 58.

¹⁹¹ Siehe oben: Kap. II.2.d.

cc) *Herausnahme von Ausgabenpositionen aus dem Regelbedarf*

An eine immanente Grenze kommt ein Statistikverfahren dort, wo Konsumausgaben quantifiziert werden sollen, die kaum pauschalierbar sind. Eine Verbesserung der Rechtslage wäre allein dadurch erreicht, dass einige dieser Ausgabenpositionen, die derzeit aus dem Regelbedarf zu bestreiten sind, aus diesem herausgenommen und extern durch den Leistungsträger übernommen würden. Das läuft zwar dem Prinzip der Einfachheit als konstitutives Merkmal der Kindergrundsicherung zuwider, problematisch ist die Subsumtion der Ausgaben unter die Regelleistung allerdings vor allem hinsichtlich Haushaltsstrom und langlebiger Konsumgüter.

Haushaltsenergie: Die Aufwendungen für Haushaltsenergie sollten künftig im Rahmen der KdU übernommen werden. Die momentan vorgesehenen 36,41 Euro (Regelbedarfsstufe 1, 2022) werden nicht nur der Preissteigerungen im Rahmen der anhaltenden Energiekrise nicht gerecht, auch in weniger krisengeprägten Zeiten unterliegt der Strommarkt einer volatilen Preisentwicklung¹⁹². 2022 liegen die durchschnittlichen monatlichen Stromkosten eines 3-Personen-Haushalts bei 108,33 Euro.¹⁹³ Eine Partner-BG (32,76 Euro je Partner) mit einem Kind unter 6 Jahren (8,07 Euro) hat nach derzeitiger Regelbedarfszusammensetzung für Strom insgesamt nur 73,59 Euro zur Verfügung. Die Möglichkeiten des internen Ausgleichs sind wie oben beschrieben ohnehin begrenzt und das Konsumgut Strom nicht substituierbar.¹⁹⁴ Die Stromkosten werden methodisch schon dadurch untererfasst, dass es z. B. aufgrund von Untermietverträgen im unteren Einkommensbereich teilweise keine darstellbaren Stromkosten der Haushalte gibt und ihre Ausgabenposition in der EVS folglich mit „0“ angegeben wird.¹⁹⁵ Die Regelbedarfserhöhung im Rahmen der Bürgergeld-Reform kann dem Problem der unzureichend erfassten Stromkosten nur begrenzt entgegenwirken. Unter Berücksichtigung der erhöhten Bedarfsstufen hätte die Beispielfamilie 82,25 Euro¹⁹⁶ zur Verfügung. Auch wenn bisherige Entlastungspakete, die unter anderem Einmalzahlungen an Grundsicherungsempfänger beinhaltet haben, nicht durch den Regelbedarf gedeckte Teuerungen aufgefangen haben mögen, besteht mittelfristig weiter die Gefahr einer Bedarfsunterdeckung beim Strom. Die Folge einer Bedarfsunterdeckung können im schlimmsten Fall Stromsperrungen sein, wie sie jedes Jahr hunderttausendfach¹⁹⁷ in Deutschland vollzogen werden – überwiegend betroffen sind

¹⁹² Persau, TuP 2021, S. 62 (66).

¹⁹³ BDEW.

¹⁹⁴ Persau, TuP 2021, S. 62 (66).

¹⁹⁵ Das betrifft 7 % der für Energie erfassten Haushalte zum RBEG-2021 (Ausschussdrucks. 19(11)797, S. 14; Fn. 32).

¹⁹⁶ Eigene Berechnung auf Basis der Daten von Böker, S. 2; S. 4.

¹⁹⁷ Im Jahr 2020 hat es 230.015 Stromsperrungen gegeben (Bundesnetzagentur, S. 30). Die fällt im Zusammenhang der Entlastungen im Rahmen der COVID-19-Pandemie und der Bereitschaft einiger Stromanbieter, zeitweise auf Stromsperrungen zu verzichten, allerdings deutlich niedriger ausfiel als in den Vorjahren. Im Vergleich: 2019 – vor der Pandemie – wurden knapp 290.000 Sperren verhängt (Bundesnetzagentur, S. 30).

Grundsicherungs- und Schwellenhaushalte¹⁹⁸. Leidtragende sind nicht zuletzt die im Haushalt lebenden Kinder, die durch (unverschuldete) Zahlungsunfähigkeit der Eltern ohne Strom sind. Auf die empfundene Belastung der Familien, die mit der Deckung der Stromkosten aus dem Regelbedarf verbunden ist, ist unter Abschnitt **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** hingewiesen worden. Hinzu kommen weitere Überlegungen: Anzunehmen ist, dass ärmere Haushalte meist günstigere Elektrogeräte nutzen und regelmäßig auf eine längere Nutzungsdauer angewiesen sind; die Energieeffizienz der Geräte dürfte also unvergleichlich schlechter sein als bei den Geräten der Referenzgruppe (sog. „Stromfresser“). Gleichzeitig ist zumindest bei Nicht-Erwerbstätigen davon auszugehen, dass mehr Zeit zu Hause verbracht wird und der Stromverbrauch entsprechend steigt. All das spricht dafür, dass Ausgaben für Strom (1.) nicht sachgerecht von der Referenzgruppe ableitbar sind und (2.) einen hohen Unsicherheitsfaktor für die Familien darstellen.

Haushaltsgroßgeräte: Die Anschaffungen langlebiger Konsumgüter wie Kühlschränke oder Waschmaschinen (sog. „Weiße Ware“) fallen nur selten an und werden im dreimonatigen Beobachtungszeitraum der Verbrauchsstatistik unzureichend abgebildet. Die Einbeziehung der seltenen Ausgabenpositionen mit „investivem Charakter“ in die Regelbedarfsermittlung führt zu monatlichen Kleinstbeträgen für entsprechende Anschaffungen (nach dem RBEG 2021 bspw. 1,67 Euro für Kühl- und Gefrierschränke¹⁹⁹). Daraus folgt die Ansparkonzeption der Regelbedarfe: Durch das Ansparen der monatlichen Beträge komme im Ergebnis die Summe zusammen, die für eine Neuanschaffung anfallt. Gesetzlich kommt dieser Grundsatz in § 27a Abs. 3 S. 2 SGB XII bzw. § 20 Abs. 1 S. 3 und 4 SGB II zum Ausdruck: „Der Regelsatz stellt einen monatlichen Pauschalbetrag zur Bestreitung des Regelbedarfs dar, über dessen Verwendung die Leistungsberechtigten eigenverantwortlich entscheiden; dabei haben sie das Eintreten unregelmäßig anfallender Bedarfe zu berücksichtigen.“ Abgesehen davon, dass auch hier die begrenzten internen Ausgleichsmöglichkeiten das Ansparen erschweren, wäre selbst bei einem strikten Zurücklegen des im Regelsatz enthaltenen Betrags für Kühl- und Gefrierschränke bei einem günstigen Kombimodell ein rund 12-jähriges Ansparen erforderlich.²⁰⁰ Wird innerhalb dieser Ansparkphase ein neues Gerät erforderlich, bleiben meist nur behördliche Darlehen gem. § 24 Abs. 2 SGB II. Diese werden mit den Regelleistungen der Folgemonate verrechnet und setzen die Familien weiter finanziell hohen Belastungen aus.²⁰¹ Greift man an dieser Stelle nochmals auf die Erkenntnis der Sozialforschung zurück, dass

¹⁹⁸ Persau, TuP 2021, S. 62 (66).

¹⁹⁹ Persau, TuP 2021, S. 62 (66).

²⁰⁰ Nach eigener, nicht repräsentativer Berechnung. Für das Beispiel wurde ein kleiner Kühlschrank mit Gefrierfach der Saturn-Eigenmarke „ok.“ mit Energieeffizienzklasse E gewählt, der für 239,99 Euro erhältlich ist: https://www.saturn.de/de/product/_ok-ofk-141-e-kuhlgefrierkombination-e-850-mm-hoch-edelstahl-look-2793061.html (23.10.2022).

²⁰¹ Persau, TuP 2021, S. 62 (66).

knapp 70 % der Familien im SGB II-Leistungsbezug aus finanziellen Gründen nicht in der Lage sind zu sparen,²⁰² verdeutlicht dies die Problematik. Im Ergebnis wird hier die Auffassung vertreten, dass Haushaltsgroßgeräte zur Entlastung der Familien geeigneter z. B. in Form von antragsbedingten Zuschüssen außerhalb des Regelbedarfs übernommen werden sollten.

dd) Bildungs- und Teilhabebedarfe

Dass Teilhabebedarfe nur unzureichend erfasst werden, die BuT-Leistungen trotz erheblicher Verbesserungen durch das StaFamG weiterhin bürokratisch sind und wenig in Anspruch genommen werden, ist im III. Abschnitt erläutert worden. Die separate Erbringung der soziokulturellen Leistungen zur Sicherstellung des Existenzminimums sollte vor diesem Hintergrund so weit wie möglich beendet werden und die entsprechenden Beträge in die Regelbedarfe integriert werden. Das betrifft insbesondere die Teilhabeleistung nach §§ 34 Abs. 7 S. 1 SGB XII, 28 Abs. 7 S. 1 SGB II i. H. v. derzeit 15 Euro, wobei der Betrag künftig durch das Regelbedarfsermittlungsverfahren zu erfassen ist. Dafür würde gleichzeitig auf die Voraussetzung verzichtet werden müssen, dass entsprechende Aufwendungen tatsächlich entstehen, was sachlich ohnehin zu begrüßen wäre.²⁰³

Anders als in dieser Arbeit bislang vertreten, könnte bezogen auf eine im Regelbedarf enthaltene Gesamtpauschale für Teilhabebedarfe eine Abweichung vom Statistikverfahren sinnvoll sein, indem Kinder und Jugendliche regelmäßig selbst zu ihren entsprechenden Bedarfen befragt werden. Der Bereich sozialer und kultureller Teilhabe weist bislang die größten Rückstände zu Familien in gesicherten Einkommensverhältnissen auf. Spezifische Mangel- und Defiziterfahrungen könnten so gut herausarbeitet werden, wie die Studie „Children’s Worlds+“ zeigt.²⁰⁴ In dieser wurde der Versuch unternommen, die Bedarfe von Kindern und Jugendlichen unter ihrer Einbeziehung zu ergründen. Eine solche partizipative Ermittlung befürwortet die Bertelsmann-Stiftung, die die Studie in Auftrag gegeben und den Vorschlag einer Bedarfserhebung 2017 in ihrem „Konzept für eine Teilhabe gewährleistende Existenzsicherung“ unterbreitet hat. Ein derartiges Verfahren wird dort allerdings nicht nur für die Teilhabebedarfe, sondern vielmehr für alle Bedarfsdimensionen angeregt. Die Bertelsmann-Stiftung weist in dem Zuge darauf hin, dass „der Aufbau und die Entwicklung einer solchen Bedarfserhebung ein komplexes und langwieriges Verfahren ist“, das deshalb „nur schrittweise erfolgen“²⁰⁵ könne. Derzeit wird ein solcher Ansatz in dem im Frühjahr 2020 gestarteten „Peer2Peer“-Projekt der Bertelsmann-Stiftung verfolgt, kürzlich ist ein erster Zwischenbericht²⁰⁶ erschienen.

²⁰² Siehe oben: Kap. III.1.d.

²⁰³ Zur Begründung: Siehe oben: Kap. III.1.c.

²⁰⁴ *Andresen/Wilmes/Möller*, S. 58.

²⁰⁵ Bertelsmann-Stiftung, *Teilhabe gewährleistende Existenzsicherung*, S. 23.

²⁰⁶ *Althaus/Kämpfe/Andresen*.

Aufgrund der einfacheren Realisierbarkeit, der breiten Akzeptanz der EVS in der Fachwelt und der mit einer gewissen Rechtssicherheit verbundenen empirischen Ermittlung,²⁰⁷ erscheint die Weiterentwicklung der statistischen Methode zunächst realistischer umsetzbar und geeigneter, was insbesondere für die gut pauschalierbaren laufenden Lebenshaltungskosten gilt. Der hier dargestellte Ansatz bleibt gleichwohl weiterzuverfolgen, um ein Statistikverfahren perspektivisch möglicherweise – „schrittweise“ – zunächst den Bereich sozialer Teilhabe betreffend durch Kinder und Jugendliche abbilden oder überprüfen zu lassen. Möglicherweise konkretisiert ein solches Mischverfahren die Zielsetzung des zuvor befürworteten Konzepts von *Becker*, die immer wieder die möglichst klare Trennung zwischen normativen Setzungen und statistischen Berechnungen betont.²⁰⁸ Die Einflechtung partizipativer Forschung – also auch ein „wissenschaftliches“, kein „politisches“ Element – ließe sich allerdings dahingehend mit dem von *Becker* vorgeschlagenen Verfahren zur statistischen Regelbedarfsermittlung verbinden, dass dort ohnehin zwischen Grundbedarf A und Grundbedarf B einerseits und dem Bedarf für soziale und kulturelle Teilhabe andererseits differenziert wird. Letzterer könnte daher durch Einbeziehung der Kinder und Jugendlichen möglicherweise ersetzt werden.

Einige Konzepte einer Kindergrundsicherung beinhalten neben einer monetären Leistung auch eine Infrastruktur-Komponente. Tatsächlich darf die Bedeutung einer qualitativ guten und für Familien kostenfreien Infrastruktur zur Bedarfsdeckung nicht unterschätzt werden. Im Interesse der Kinder und Familien wäre es, Bildungs- und Teilhabeangebote schrittweise so weit wie möglich für alle Kinder kostenfrei vorzuhalten, sodass Essensgutscheine und andere stigmatisierenden und mit Verwaltungsaufwand verbundenen Sachleistungen künftig der Vergangenheit angehören. Auch der Ausbau (kostenfreier) Kinderbetreuungsangebote muss in diesem Zusammenhang vorangebracht werden. Die Verbesserung der Betreuungsinfrastruktur ist im Koalitionsvertrag vereinbart.²⁰⁹ In Bezug zur sozialen Infrastruktur wird zum Teil sogar die Auffassung vertreten, dass die begrenzten öffentlichen Gelder für die Stärkung dieser – gerade in benachteiligten Regionen – wirksamer eingesetzt werden könnten als in einer weiteren Anhebung des Kindergelds bzw. einer teuren Kindergrundsicherung.²¹⁰ Die hohen Ausgaben, die mit einer Bereitstellung kostenfreier sozialer Infrastruktur für alle Kinder anfallen würden, könnte der Staat bei wohlhabenden Familien, die dieser Kostenbefreiung eigentlich nicht bedürften, nachträglich sinnvoller über ein gerechteres Steuersystem (z. B. Anhebung des Spitzensteuersatzes) ausgleichen werden. Bei den Investitionen in eine gute kinder- und jugendgerechte Infrastruktur sind beispielhaft vorstellbar:

²⁰⁷ ASMK 2019, S. 7 f.

²⁰⁸ U. a. in: *Becker*, Sicherung des Existenzminimums, S. 66.

²⁰⁹ *SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP*, u.a. S. 95.

²¹⁰ So z. B.: *Butterwegge*, Kinder der Ungleichheit, S. 249; S. 258.

- Grundausstattung kommunaler Freizeitangebote
- Kostenfreie Mittagsverpflegung an Schulen für alle Kinder
- Kostenfrei nutzbarer ÖPNV, z. B. Nutzungsberechtigung durch Vorzeigen eines Schülerausweises
- Rechtsanspruch auf Ganztagesbetreuung (für Grundschulkindern ab 2026 bereits beschlossen)

Eine mögliche Herausforderung stellt die unterschiedliche föderale Kompetenzverteilung der Leistungen und das Verbot der Mischverwaltung dar, das allerdings in dem Rahmen dieser Arbeit nicht weiter erörtert werden kann.

2. Entbürokratisierung, Vereinfachung und Digitalisierung

Die Kindergrundsicherung soll laut Bundesregierung zur Vereinfachung beitragen und die Berechnung und Auszahlung automatisiert werden. Dazu heißt es im Koalitionsvertrag:

„In einem Neustart der Familienförderung wollen wir bisherige finanzielle Unterstützungen – wie Kindergeld, Leistungen aus SGB II/XII für Kinder, Teile des Bildungs- und Teilhabepakets, sowie den Kinderzuschlag – in einer einfachen, automatisiert berechnet und ausgezahlten Förderleistung bündeln. Diese Leistung soll ohne bürokratische Hürden direkt bei den Kindern ankommen und ihr neu zu definierendes soziokulturelles Existenzminimum sichern.“²¹¹

Einfachere Verfahren beschleunigen Prozesse und entlasten die Verwaltung. Der Abbau bürokratischer Hürden und die Automatisierung soll hier jedoch in erster Linie unter dem Gesichtspunkt der Erhöhung einer Inanspruchnahme beleuchtet werden, da die verbreitete Nichtinanspruchnahme im Mittelteil der Arbeit als eines der zentralen Probleme bisheriger Rechtslage herausgestellt ist. Dabei ist zunächst festzustellen, dass sozial benachteiligte Zielgruppen besonders von einer Vereinfachung und Zusammenlegung bestehender Transferleistungen profitieren.²¹² Diese These wird unter anderem dadurch bekräftigt, dass der vergleichsweise einfache Prozess einer Kindergeld-Beantragung zu einem nahezu vollständigen Abruf durch die Berechtigten führt, während der Kinderzuschlag mit „hohe[r] Komplexität in der Antragsstellung“²¹³ wenig beansprucht wird. Dass nicht allein der unterschiedliche Bekanntheitsgrad der Leistungen zu dieser Differenz führen kann, zeigt der Umstand, dass die Inanspruchnahme bereits durch die Ermöglichung eines Online-Antrags erhöht werden konnte.²¹⁴ Die in der zitierten Passage des Koalitionsvertrags steckende Bestrebung nach Entbürokratisierung ist auf zwei Ebenen festzumachen, einerseits auf materiell-rechtlicher Ebene durch Bündelung

²¹¹ SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP, S. 100.

²¹² Ausschussdrucks. 19(13)84d, S. 2 f.

²¹³ Ausschussdrucks. 19(13)84d, S. 2 f.

²¹⁴ Ausschussdrucks. 19(13)84d, S. 2 f.

bestehender Anspruchsgrundlagen, andererseits – und damit notwendigerweise verbunden – formell-rechtlich hinsichtlich eines vereinfachten Antragsverfahrens.

a) Materiell-rechtliche Ausgestaltung

Neben den zu bündelnden Leistungen (aa) ist auch die Frage der Bedürftigkeitsprüfung und die Transferenzugsrate als Teil materiell-rechtlicher Ausgestaltung zu diskutieren (bb), da sie bestimmt, wer Anspruch auf die (volle) Leistung haben wird. Außerdem ist der Gegensatz zwischen einer größtmöglichen Vereinfachung und einer angemessenen Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen dabei zu diskutieren.

aa) Grundkonzeption und aufgehende Leistungen

Wie aus der zitierten Passage des Koalitionsvertrages hervorgeht, gehören zu den integrierten Leistungen neben dem Kindergeld (EStG, BKGG) und Kinderzuschlag (BKGG) auch Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII sowie Teile der Leistungen für Bildung und Teilhabe (SGB II, SGB XII, BKGG). Die Aufzählung ist jedoch nicht abschließend zu verstehen (finanzielle Unterstützungen „wie“; s. o.). Unklar ist beispielsweise, inwieweit die steuerlichen Kinderfreibeträge oder die KdU in der Kindergrundsicherung aufgehen soll. Klar ist zunächst, dass mehrere Rechtsvorschriften mit unterschiedlichen – sich bislang teilweise ausschließenden – Anspruchsvoraussetzungen und Zielgruppen (z. B. Grundsicherung für Arbeitsuchende und Kinderzuschlag) zusammengefasst werden. Entsprechend angeglichen werden auch Einkommens- und Vermögensbegriffe, die bislang bei den verschiedenen Leistungen voneinander abweichen.

Die Kindergrundsicherung wird aus zwei Säulen bestehen, dem einkommensunabhängigen Garantiebetrug in gleicher Höhe für alle Kinder und Jugendlichen sowie einem gestaffelten Zusatzbetrag, der vom Elterneinkommen abhängig ist.²¹⁵ Diese Konzeption soll die Vorteile bestehender Familienleistungen zusammenbringen, also die „hohe Bekanntheit und breite Wirkung, wie es beim Kindergeld der Fall ist, mit der spezifischen Ausrichtung auf Familien mit kleinen Einkommen, analog zum bisherigen Kinderzuschlag“²¹⁶ verbinden. Eine solche Kombination ist konzeptionell „grundsätzlich geeignet, [...] zielgenaue Unterstützung zu leisten.“²¹⁷ Da der **Kinderzuschlag** in die Kindergrundsicherung integriert wird, bislang aber als Leistung im Niedrigeinkommensbereich gezahlt wird, die ein bedarfsdeckendes Einkommen voraussetzt, darf die neue Kindergrundsicherung in ihrer maximalen Höhe nicht auf das Niveau des kindlichen Mindestbedarfs begrenzt sein. Ein dem Kinderexistenzminimum gleichgestellter Höchstbetrag käme einer Streichung des Kinderzuschlags ohne Äquivalent gleich – es sei

²¹⁵ SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP, S. 100.

²¹⁶ Prognos, S. 2.

²¹⁷ Prognos, S. 3.

denn, o.g. Verbesserungen bei der Bedarfsermittlung erhöhen dieses Existenzminimum so, dass bisher für den Kinderzuschlag eingesetzte Haushaltsmittel tatsächlich in der Deckung des neuen, deutlich erhöhten Mindestbedarfs aufgehen würden.

Beim Garantiebtrag handelt es sich im Grunde um die Fortführung des **Kindergeldes**. Allerdings lässt sich aufgrund der künftig beim Kind liegenden Anspruchsinhaberschaft, die alle bekannten Konzepte einer Kindergrundsicherung vorsehen und die mithin als konstitutives Element der Reform angesehen werden kann,²¹⁸ nicht ohne Weiteres eine Staffelung nach Ordnungs- oder Gesamtzahl der Kinder vornehmen, wie es das Kindergeld bislang vorsieht.²¹⁹

Im Rahmen des dritten Entlastungspakets hat die Bundesregierung eine Erhöhung des Kindergeldes um 18 Euro auf 237 Euro (für das erste und zweite Kind) angekündigt, die für 2023 und 2024 gelten soll.²²⁰ Möglicherweise stellt das bereits den Startbetrag des Garantiebtrages dar, wobei auch eine dann folgende deutliche Erhöhung denkbar ist, da perspektivisch „allein durch den Garantiebtrag den verfassungsrechtlichen Vorgaben nach Freistellung des kindlichen Existenzminimums bei der Besteuerung des Elterneinkommens“²²¹ entsprochen werden soll. Der Hintergrund ist, dass von Vertretern einer Kindergrundsicherung immer wieder die Besserstellung einkommensstarker Familien im derzeitigen System problematisiert wird,²²² die in der über dem Kindergeld liegenden Höhe der maximalen Entlastungswirkung durch die **Kinderfreibeträge** begründet liegt. Derzeit liegt die maximale Netto-Entlastung aus sächlichem Existenzminimum und BEA-Freibetrag (insgesamt 699 Euro im Monat, s. o.) bei rund 330 Euro.²²³ Bei einem in dieser Höhe liegenden Sockelbetrag würden die Steuerfreibeträge zwar erhalten bleiben – eine Abschaffung wäre ohnehin verfassungsrechtlich nicht möglich²²⁴ –, die Günstigerprüfung zwischen dem Kindergeld de lege ferenda und den Kinderfreibeträgen würde aber de facto leerlaufen.²²⁵ Im Ergebnis würde damit eine Vereinheitlichung von sozial- und steuerrechtlichem Existenzminimum einhergehen.²²⁶

²¹⁸ Liebert, Sozial Extra 2021, S. 24 (25).

²¹⁹ Werding/Pehle, S. 20.

²²⁰ Koalitionsausschuss, S. 7.

²²¹ SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP, S. 100.

²²² So z. B.: Bündnis Kindergrundsicherung, S. 3 f.; Schäfer, S. 120 ff.

²²³ Die Kinderfreibeträge sind keine Grundfreibeträge, werden also nicht „von unten“ in voller Höhe von der Besteuerung freigestellt, sondern „von oben“ von der Bemessungsgrundlage abgezogen. Bei dem höchstmöglichen Grenzsteuersatz von 45 % (sog. Reichensteuersatz) entspricht die maximale Entlastung 314,55 Euro. Unter weiterer Berücksichtigung des in den höchsten Einkommensgruppen weiterhin zu entrichteten Solidaritätszuschlags (zus. 5,5 % der Einkommenssteuer, beim max. Grenzsteuersatz entspricht das etwa 2,5 % des gesamten zu versteuernden Einkommens), liegt die maximale Entlastung derzeit insgesamt bei rund 330 Euro.

²²⁴ ASMK 2019, S. 15.

²²⁵ Ausschussdrucks. 19(13)84h, S. 5.

²²⁶ ASMK 2019, S. 13.

Soll die Kindergrundsicherung an die Kinderfreibeträge gekoppelt werden, ist allerdings auch denkbar, den **BEA-Freibetrag** im Rahmen der Reform zu reduzieren, wodurch die steuerliche Entlastungswirkung abnehmen würde und damit auch der künftige Garantiebetrags geringer ausfallen könnte. Aufgrund der Rechtsprechung des BVerfG²²⁷, nach der die Betreuungskosten für ein Kind bei den Eltern steuerlich absetzbar bleiben müssen – unabhängig davon, ob es sich um tatsächliche Ausgaben für Betreuung durch Dritte oder um eigens geleisteten Betreuungsaufwand handelt –²²⁸, ist eine vollständige Streichung des neben dem sächlichen Existenzminimum gewährten Freibetrags wohl nicht möglich. Als umsetzbare Lösung wird zuweilen jedoch eine Kürzung des Freibetrags um die Hälfte vorgeschlagen.²²⁹ Damit wäre die Betreuungskomponente des Freibetrags weiter erhalten, während die Teilhabebedarfe des Betrags im neu zu berechnenden soziokulturellen Existenzminimum in Form der Regelbedarfe aufgehen würde und damit Bestandteil der neuen Kindergrundsicherung wäre. Gleichwohl ist bei derzeitiger politischer Zusammensetzung der Bundesregierung eine Reduzierung steuerlicher Freibeträge unwahrscheinlich. Dennoch: Der BEA-Freibetrag gilt als „freihändig und recht großzügig gesetzt“²³⁰, seine Perspektive im Rahmen einer Kindergrundsicherung könnte als Gegenstand weiterer Untersuchungen erörtert werden. Grundsätzlich ist bei dem Versuch einer Effektangleichung zwischen Sozial- und Steuerrecht aber auch die unterschiedliche Rechtsnatur mit unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Vorgaben zu beachten.²³¹ Während die Orientierung am Durchschnitt im Sozialrecht ein Fortschritt wäre, muss das Steuerrecht stets auch Aufwendungen Besserverdienender kompensieren.²³² Zudem werden Familien mit geringem Einkommen gerade in den Bereichen Bildung und Betreuung Realleistungen gewährt, die Familien mit höherem Einkommen nicht in gleicher Weise zustehen und die Unterhaltslast der Eltern erhöhen.²³³ Die als ungerecht empfundene Wirkung der Kinderfreibeträge ist letztlich „Spiegelbild der progressiven Besteuerung, die auf einem gesellschaftlichen Konsens beruht.“²³⁴

Das bürokratische **Bildungs- und Teilhabepaket**, dessen Leistungen bei vielen Kindern nicht ankommt, ist, wie in dieser Arbeit bereits ausgeführt, von seiner Zweckbindung zu befreien und in die Regelbedarfe der Kinder zu überführen. Insoweit sind die entsprechenden Bedarfspositionen bei der Regelbedarfsermittlung zu berücksichtigen bzw. durch die Vorhaltung entsprechender Infrastruktur zu decken. Die halbjährliche Auszahlung der **Ausstattung mit**

²²⁷ U. a.: BVerfGE 99, 216.

²²⁸ *Selder* in: Brandis/Heuermann EStG § 32 Rn. 8.

²²⁹ So z. B.: Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, S. 5.

²³⁰ *Becker/Tobsch*, Unveröffentlichtes Gutachten, S. 41.

²³¹ ASMK 2019, S. 13.

²³² *Lenze*, Rechtsgutachten, S. 52.

²³³ *Ott/Schürmann/Werding*, Rechtsgutachten, S. 24.

²³⁴ Ausschussdrucks. 19(13)84g, S. 2.

persönlichem Schulbedarf (§§ 34 Abs. 3 und 3a SGB XII, 28 Abs. 3 SGB II) könnte hingegen auch bei der Kindergrundsicherung als gesonderte Pauschale beibehalten werden, da es sich bereits um eine Geldleistung handelt, die jeweils zum 1. August (104 Euro) und zum 1. Februar (52 Euro) an die BuT-Berechtigten Familien überwiesen wird. Zwar könnten auch die Positionen für Schulbedarf über die reguläre Bedarfsermittlung festgestellt und sodann als monatlicher Betrag ausgezahlt werden, dagegen spricht jedoch der Dreimonatszeitraum der EVS, der zu einer geringen Fallzahl von Familienhaushalten im Zeitraum des Schuljahresbeginn führen dürfte. Denn die mit hohen Kosten verbundenen Aufwendungen für den Schulbedarf (z. B. Schulranzen) fallen erwartungsgemäß nicht mitten im laufenden Schuljahr an. Im Ergebnis spricht aber auch wenig gegen eine gesonderte Erbringung dieser Leistung, da sie den Familien zur freien Verfügung steht (Wahlfreiheit), keines eigenständigen Antrages bedingt und gleichzeitig weiterhin den vom BVerfG festgestellten besonderen Bedarf von Schulkindern unterstreichen würde. Anspruchsberechtigt für die Pauschalen für den persönlichen Schulbedarf könnten künftig alle Kinder sein, die Anspruch auf den Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung haben.²³⁵ Die BuT-Leistung für **Schulausflüge und mehrtägige Klassenfahrten** (§ 28 Abs. 2 SGB II) sollten künftig gesammelt über die Schulen abgewickelt werden, was gem. § 29 Abs. 6 SGB II mit Inkrafttreten des StaFamG sinnvollerweise bereits möglich ist. Aus der Kann-Regelung sollte perspektivisch ein verpflichtendes Verfahren entwickelt werden. Bis entsprechende Angebote flächendeckend kostenfrei verfügbar sind, könnte die bislang in u. a. § 28 Abs. 5 SGB II vorgesehene **Lernförderung** im Bedarfsfall weiterhin als aus dem Bildungs- und Teilhabepaket einzig verbliebene (zusätzlich zum Globalantrag gem. § 37 SGB II) antragserforderliche Leistung neben der Kindergrundsicherung bestehen bleiben oder aber durch eine Pauschale für Nachhilfe-Unterricht im Regelsatz aufgehen. Das bleibt zu diskutieren.

Fraglich ist, ob die **Kosten der Unterkunft** in der Kindergrundsicherung aufgehen sollten. Im Koalitionsvertrag sind diese nicht ausdrücklich genannt, es wird stattdessen von „Leistungen des SGB II und SGB XII“ gesprochen, worunter bei wörtlicher Auslegung auch die Unterkunftskosten fallen könnten. Problematisch an den Unterkunftskosten sind die regional unterschiedlichen Wohnungsmärkte, die bislang zu einer Übernahme nach den Umständen des Einzelfalls durch den Grundsicherungs- oder Sozialhilfeträger führen. Einige Konzepte sehen vor, in der Kindergrundsicherung eine entsprechende Pauschale vorzuhalten, wie es auch im Steuerrecht

²³⁵ Es ist dabei allerdings darauf zu achten, dass mit Vollendung des 18. Lebensjahres lediglich der Garantiebtrag ausgezahlt werden soll und kein junger Erwachsener dann Anspruch auf Auszahlung eines Zusatzbetrags hätte. Das derzeitige BuT-Paket gewährt die Leistung für den Schulbedarf auch über die Volljährigkeitsgrenze hinaus beim Besuch einer allgemein- oder berufsbildenden Schule noch Leistungen. Hier darf es nicht zu einer Verschlechterung kommen, die eintreten würde, wenn der persönliche Schulbedarf künftig ans Lebensalter und nicht mehr an den Schulbesuch geknüpft wird.

der Fall ist. Das wäre im Sozialrecht nach dem Bedarfsdeckungsgrundsatz ausschließlich dann gerechtfertigt, wenn der Differenzbetrag im Falle von (angemessenen) Mehrkosten und nicht bedarfsdeckenden Eigenmitteln weiterhin z. B. durch die Jobcenter übernommen werden würde, da andernfalls eine Bedarfsunterdeckung eintritt. Wird die Pauschale hingegen zu hoch angesetzt, führt dies womöglich zu Erstattungsansprüchen der zuständigen Stellen. Da also entweder eine separate Antragsstellung beim Grundsicherungsträger oder möglicherweise eine nachträgliche Verrechnung eines Leistungsüberschusses notwendig und damit der bürokratische Aufwand wieder steigen würde²³⁶ – zumal Eltern zunächst überhaupt Kenntnis einer Übernahmemöglichkeiten der Kindesbedingten Wohnmehrkosten haben müssten –, erscheint diese Lösung nicht als ideal. Wohnbedarfe der Kinder könnten stattdessen direkt vollständig als Sonderbedarfe der Eltern in den jeweiligen Rechtskreisen geltend gemacht werden²³⁷ – im Falle eines künftigen Bürgergeld-Bezugs der Eltern wäre das SGB II dann auch für die Kindesbedingten Wohnkosten zuständig, im Wohngeldbezug der Eltern würden die Auswirkungen des Kindes beibehalten werden können und nicht in der Kindergrundsicherung aufgehen²³⁸, im Steuerrecht (ohne Sozialleistungsbezug) blieben ohnehin die pauschalierten Anteile der Kinder an den Wohnkosten, die im Kinderfreibetrag vorgesehen sind. Wird der o.g. Empfehlung gefolgt, Aufwendungen für Haushaltsenergie künftig aus dem Regelbedarf herauszunehmen und den KdU zuzuweisen, wären auch diese (Kindesbedingten) (Mehr-)Kosten als elterlicher Sonderbedarf zu berücksichtigen. In Bezug auf Kindesbezogene Wohnkosten insgesamt ist auf das Schnittstellenproblem der unterschiedlichen Berechnung hinzuweisen, die im Grundsicherungsrecht durch die Pro-Kopf-Methode höher ausfallen als nach der Mehrbedarfsmethode im Steuer- und Unterhaltsrecht. Einiges spricht dafür, entgegen der Auffassung des BSG sowie dem BVerwG der entgegenstehenden Argumentation des BVerfG zu folgen und die wenig lebensnahe Kopfanteilmethode auch im Grundsicherungsrecht durch die Mehrbedarfsmethode zu ersetzen.²³⁹

Sonder- und Mehrbedarfe, die derzeit im Grundsicherungsrecht insbes. in §§ 21, 24 SGB II und §§ 30 ff. SGB XII vorgesehen sind, sind für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene unzweifelhaft auch bei einer eigenständigen Kindergrundsicherung beizubehalten. Darunter fallen bspw. die Mehrbedarfe für kostenaufwändige Ernährung aus gesundheitlichen Gründen

²³⁶ Lenze, Rechtsgutachten, S. 58.

²³⁷ Lenze, Rechtsgutachten, S. 58.

²³⁸ Hier kann im Rahmen der Arbeit nicht ins Detail gegangen werden, es ist aber darauf hinzuweisen, dass es sich beim Wohngeld um einen Mietzuschuss, keineswegs um eine vollständige Mietübernahme der angemessenen Kosten handelt. Die Schnittstelle einer Kindergrundsicherung zum Wohngeld bedarf ohnehin weitere Konkretisierungen (Ott/Schürmann/Werding, Rechtsgutachten, S. 63).

²³⁹ Ausführlich zu den Methoden und den unterschiedlichen Auffassungen der Rechtsprechung: Ott/Schürmann/Werding, Schnittstellen, S. 171 ff.

oder für Schulbücher bei fehlender Lernmittelfreiheit bzw. Sonderbedarfe wie die Erstausrüstung der Wohnung oder orthopädische Schuhe. Da Zusatzbedarfe ex termini über die pauschalierten Regelbedarfe hinaus gehen und von den Umständen des Einzelfalls abhängen, können sie nicht in einer einheitlichen Kindergrundsicherung aufgehen. Es gebe hier aber wohl gewisse Spielräume für weitere Pauschalierungen.²⁴⁰ Eine Typisierung sämtlicher Zusatzbedarfe kann allerdings kaum sachgerecht sein und entsprechende Möglichkeiten sind letztlich durch den sozialrechtlichen Individualisierungsgrundsatz begrenzt.²⁴¹

Bei der **Altersstaffelung der Kindergrundsicherung** könnte sich an den bisher im Grundversicherungsrecht gängigen Altersgruppen orientiert werden: 0-5 Jahre, 6-13 Jahre und ab 14 Jahren. In diesem Zusammenhang könnte die eher technische Anpassung der Altersstruktur im Unterhaltsrecht vorgenommen werden.²⁴² Verfassungsrechtlich vorgegeben ist, dass zumindest die Ermittlung der Existenzminima an den Entwicklungsphasen der Kinder zu orientieren ist. Wird die Kindergrundsicherung in ausreichender Höhe konzipiert, ist wohl auch eine für alle Altersgruppen einheitliche Höhe möglich.²⁴³ Ab der Vollendung des 18. Lebensjahres würde es wie beim heutigen Kindergeld unter bestimmten Voraussetzungen (z. B. Erstausbildung, Freiwilligendienst) bei der einkommensunabhängigen Auszahlung des Garantiebetrags bleiben, längstens jedoch bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres. Kommt es in der letztgenannten Altersspanne zur Hilfebedürftigkeit, ist nicht mehr die Kindergrundsicherung, sondern je nach Lebensumständen wieder das SGB II oder SGB XII zur Sicherung des Lebensunterhalts zuständig.

bb) Bedürftigkeitsprüfung und Abschmelztarif

Für die Ausgestaltung des Zusatzbetrags ist der Umfang und die Ausgestaltung einer Bedürftigkeitsprüfung (der Eltern) entscheidend. Durch eine Bedürftigkeitsprüfung wird die Leistungsgewährung an Bedingungen geknüpft (z. B. Einkommen, Vermögen), wodurch ein gewisser Grad an bürokratischen Verfahren unvermeidbar bleibt. In Teilen lassen sich die Forderungen nach wenig komplexen, bürokratiefreien Leistungen einreihen in einen verbreiteten „Wunsch nach einfachen, klaren Verhältnissen“²⁴⁴, wie er bei Vertretern eines bedingungslosen Grundeinkommens vorzufinden ist. Nach dieser Vorstellung gilt die Entwicklung des komplexen Sozialsystems hin zu Ansprüchen „ohne zu aufwändigen Verwaltungsverfahren mit Bedarfsfeststellungen und Bedürftigkeitsprüfungen“²⁴⁵ als erstrebenswert. Dabei handelt es sich allerdings um einen sozial ungerechten Ansatz, der die unterschiedlichen Bedarfe und die

²⁴⁰ Ott/Schürmann/Werding, Rechtsgutachten, S. 20 f.

²⁴¹ Ott/Schürmann/Werding, Rechtsgutachten, S. 27 f.

²⁴² Siehe dazu oben Kap. III.1.a.

²⁴³ Lenze, Rechtsgutachten, S. 54.

²⁴⁴ Bezogen auf ein bedingungsloses Grundeinkommen: Spellbrink, NZS 2022, S. 561 (562).

²⁴⁵ Spellbrink, NZS 2022, S. 561 (562).

vorhandenen Eigenmittel außer Acht lässt. Eine Herausforderung einer Kindergrundsicherung besteht mitunter darin, im Spannungsverhältnis zwischen möglichst niedrighschwelligen Leistungen (und die damit verbundene Erleichterung der Inanspruchnahme) und sozial gerechter Ausgestaltung mit zielgenauer Wirkung einen Weg zu finden, „so gerecht wie möglich, und gleichzeitig so einfach wie möglich“²⁴⁶ zu funktionieren.

Wie eng die Bedürftigkeitsprüfung ausfällt bestimmt sich maßgeblich durch den Charakter einer Kindergrundsicherung. Bei einer vollständigen Integration in den steuerlichen Familienleistungsausgleich mit dem Charakter einer monatlich ausgezahlten Steuervergütung wie das Kindergeld de lege lata wäre nur die steuerliche Bemessungsgrundlage heranzuziehen, die mit einem geeigneten Einkommenssteuertarif (z. B. dem maximalen Grenzsteuersatz) abgeschmolzen werden könnte. Entsprechende Varianten werden auch als „reine Kindergeldlösung“²⁴⁷ bezeichnet, da sie im Ergebnis die vollständigen Kinderfreibeträge als (zu versteuernde) monatliche Geldleistung vorsehen. Vertreter des Ansatzes – darunter das *Bündnis Kindergrundsicherung* – betonen die Schieflage der derzeitigen Familienförderung in Deutschland zugunsten einkommensstarker Familien²⁴⁸ und sehen eine solche Variante einer Kindergrundsicherung als gerechtere Lösung an, da die Entlastung im unteren Einkommensbereich am größten sei und mit steigendem Einkommen absinke. Das jetzige System werde dadurch „vom Kopf auf die Füße“²⁴⁹ gestellt. Verkannt wird dabei, dass es sich um eine für den Staat außerordentlich teure Förderung von Familien bis weit in die Mittelschicht hinein handeln würde und diejenigen deutlich besserstellt, denen es materiell nicht schlecht geht,²⁵⁰ während es bei Kindern in Armutslagen keine wesentlichen Sprünge im Vergleich zum Status quo geben würde, da im Gegenzug eine Vielzahl sozialrechtlicher Ansprüche „aufgehen“, d.h. wegfallen würden. Der elterliche Grenzsteuersatz ist zwar höher als der Durchschnittssteuersatz, übersteigt aber selbst bei mittleren Einkommen selten 30 bis 35 %, da dieser sich nur auf das zu versteuernde Einkommen ohne Grundfreibetrag und weitere Freibeträge bezieht.²⁵¹ Bedenklich ist ebenso, dass der Grenzsteuersatz wenig Auskunft über die Leistungsfähigkeit der Familie gibt. Vermögen bliebe gänzlich unberücksichtigt, sodass selbst hohe Barrücklagen oder Aktienpakete der Eltern nicht zu einer Minderung der Kindergrundsicherung führten. Würden mit einem Kindergrundsicherungsgesetz nicht auch zeitgleich steuerliche Maßnahmen wie das Ehegattensplitting abgeschafft, käme es zudem zu der bizarren Situation, dass bei

²⁴⁶ *Becker*, Bedarfsgerecht statt pauschal, S. 5.

²⁴⁷ WD 6 - 3000 - 073/19, S.12.

²⁴⁸ Siehe oben: Kap. IV.2.a.aa.

²⁴⁹ *Schäfer*, S. 123.

²⁵⁰ *Butterwegge/Butterwegge*, S. 244.

²⁵¹ *Butterwegge/Butterwegge*, S. 244.

unverheirateten Alleinerziehenden ein höherer Abschmelztarif zu verzeichnen wäre als bei verheirateten Paaren – die Leistung an das Kind also geringer ausfiele. Insgesamt ist eine solche Konzeption einer Kindergrundsicherung bedenklich, da fiskalische Mittel gebunden würden, die sodann für die gezielte Armutsbekämpfung fehlten.

Eine „Sozialrechtliche Kindergrundsicherung“²⁵² hingegen – d.h. konzipiert als Sozialleistung, rechtssystematisch z. B. im Sozialgesetzbuch, nicht im EStG normiert –, könnte sich an den engeren Bedürftigkeitsprüfungen und höheren Abschmelztarifen bisheriger Grundsicherungsleistungen orientieren und auch Vermögen berücksichtigen, um die verfügbaren fiskalischen Mittel im Ergebnis zielgenauer einsetzen zu können. Bei der Einführung neuer Leistungen wie der Kindergrundsicherung ist der Gesetzgeber – freilich in den Grenzen einer Sicherstellung des Existenzminimums – „weitgehend frei in der Beantwortung der Frage, wem die Leistung in voller Höhe zustehen soll, ab welchem Einkommen die Leistung abgeschmolzen wird, ob auch Vermögen anzurechnen ist und wessen Verhältnisse zugrunde zu legen sind.“²⁵³ Bei der Ausgestaltung einer neuen Leistungen sind für das Abschmelzen dieser mindestens zwei Parameter festzulegen: Ab welcher Schwelle wird abgeschmolzen und zu welchem Tarif (Transferentzugsrate). Konkret könnte sich beim einkommensabhängigen Zusatzbetrag an § 6a Abs. 3 bis 8 BKGG orientiert werden. Angerechnet wird ausgehend vom Höchstbetrag danach Einkommen und Vermögen des Kindes, das die Grenzen aus §§ 11 bis 12 SGB II übersteigt, i. H. v. 45 % (Abs. 3). Auch den Gesamtbedarf übersteigendes Elterneinkommen und -Vermögen mindert die Leistung stufenweise um 45 % (Abs. 6).²⁵⁴ Einen ähnlichen Vorschlag der Einkommensanrechnung wie beim derzeitigen Kinderzuschlag hat Die Linke in ihrem Antrag „Kinderarmut überwinden, Kindergrundsicherung einführen“²⁵⁵ 2020 vorgeschlagen, nach dem mit 50 % abgeschmolzen werden soll. Der Kritik einer derzeitigen überproportionalen Entlastung einkommensstarker Familien könnte auch bei der sozialrechtlichen Kindergrundsicherung durch beschriebene Dynamisierung des Sockelbetrags an die maximale Entlastungswirkung durch

²⁵² Lenze, VAMV, S. 2.

²⁵³ Lenze, Rechtsgutachten, S. 59.

²⁵⁴ Bei einer entsprechenden Orientierung an § 6a BKGG i. V. m. §§ 11 bis 12 SGB II wäre jedoch zu konkretisieren, wie mit den durch das Bürgergeld-Gesetz geplanten Änderungen insbesondere hinsichtlich des Vermögens zu verfahren ist. § 12 Abs. 2 SGB II-RegE sieht einen Freibetrag vom zu berücksichtigenden Vermögen i. H. v. 15.000 Euro je Person der Bedarfsgemeinschaft vor. Innerhalb der zweijährigen Karenzzeit bleibt Vermögen dagegen gänzlich unberücksichtigt, sofern es erheblich ist (§ 12 Abs. 3 S. 1 SGB II-RegE). Erheblich ist Vermögen gem. § 12 Abs. 4 S. 1 SGB II-RegE, wenn es 60.000 Euro übersteigt. Bei einem nicht modifizierten Verweis der neuen Kindergrundsicherung auf diese Regelung würde die widersinnige Situation entstehen, dass in den ersten zwei Lebensjahren des Kindes – dieser Zeitraum entspreche den ersten zwei Jahren des Leistungsbezug – Vermögen (z. B. aus einer Erbschaft) regelmäßig anrechnungsfrei wäre, mit Vollendung des zweiten Lebensjahres dann aber nur noch 15.000 Euro vor einer vorrangigen Verwertung verschont würden.

²⁵⁵ BT-Drucks. 19/17768.

die Kinderfreibeträge begegnet werden, wie es die Bundesregierung „perspektivisch“²⁵⁶ bereits anstrebt.

b) Formell-rechtliche Ausgestaltung

Ausgehend von den vorangestellten materiell-rechtlichen Überlegungen sind weitere Vereinfachungsmöglichkeiten beim Leistungszugang zu betrachten. Dabei geht es darum, wie die Kinder bzw. deren Familien zu ihrem Recht kommen und aus der verdeckten Armut herausgeholt werden können. Nach Aussage der federführenden Ministerin Lisa Paus (BMFSFJ) sei „das Entscheidende für den Erfolg der Kindergrundsicherung [...], dass Leistungen nicht nur zusammengeführt, sondern vor allen Dingen auch digital erbracht werden.“²⁵⁷ Das Ziel der Vereinfachung und Digitalisierung bis hin zur Automatisierung eint die Konzepte einer Kindergrundsicherung. Damit reiht sich das Reformvorhaben ein in aktuelle Bestrebungen, die Verwaltung insgesamt zu digitalisieren.²⁵⁸

Bei der im vorherigen Abschnitt skizzierten steuerrechtlichen Ausgestaltung der Kindergrundsicherung ohne Vermögensanrechnung wäre die Vereinfachung für die Familien nach derzeitigem Stand wohl am größten: Ähnlich wie die derzeitige Günstigerprüfung zwischen Kindergeld und Kinderfreibetrag könnte auch die Berechnung der Kindergrundsicherung automatisch durch die Finanzverwaltung übernommen werden, da für die Ermittlung der Leistungshöhe (des Zusatzbetrags) allein das zu versteuernde Einkommen benötigt würde. Dabei wäre sowohl die monatlich volle Auszahlung bei nachträglicher Verrechnung mit Abgabe der Steuererklärung als auch eine z. B. auf Grundlage des Grenzsteuersatzes aus der zurückliegenden Steuerbescheinigung ermittelte (prognostizierte) Höhe vorstellbar. Neben der bei dieser Variante am ehesten umsetzbaren Automatisierung gelten die Finanzämter als weniger stigmatisierend im Vergleich zu Jobcentern.²⁵⁹ Einschränkend ist bei diesem Ansatz allerdings auf die geringe Abgabequote von Steuererklärungen im Niedrigeinkommensbereich hinzuweisen, die angesichts einer solchen Ausgestaltung zunächst für verbindlich erklärt werden müsste.²⁶⁰ Gegen eine Zuständigkeit der Finanzämter sprechen darüber hinaus Erfahrungen aus dem

²⁵⁶ Siehe oben: Kap. IV.2.a.aa.

²⁵⁷ BT-Plenarprotokoll 20/56, S. 6136.

²⁵⁸ Wesentliche bundesgesetzliche Grundlagen dieses Ziels sind das 2013 erlassene E-Government-Gesetz (EGovG) und das Onlinezugangsgesetz (OZG), erlassen 2017. Das OZG verpflichtet Bund, Länder und Kommunen ohnehin, noch bis Ende 2022 Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten (§ 1 Abs. 1 OZG) und die Verwaltungsportale in einem Portalverbund miteinander zu verknüpfen (§ 1 Abs. 2 OZG). Für den Bereich der Familienleistungen ist das 2020 erlassene Digitale-Familienleistungen-Gesetz hervorzuheben, dass erstmals einen digitalen Kombiantrag für zentrale Leistungen rund um die Geburt eines Kindes ermöglicht (z. B. Geburtsurkunde, Kindergeld, Elterngeld) und die Kindergrundsicherung künftig damit verknüpft werden könnte.

²⁵⁹ *Lenze*, Rechtsgutachten, S. 62.

²⁶⁰ *Lenze*, Rechtsgutachten, S. 62.

Unterhaltsrecht, in dem es mittels Einkommensteuerbescheinigungen errechneten Zahlbeträgen gerade selbständigen Unterhaltspflichtigen immer wieder gelingt, sich ‚arm zu rechnen‘.²⁶¹ Vornehmlich hingegen aus den im vorherigen Abschnitt ausgeführten Gründen ist eine solche Ausgestaltung mit Zuständigkeit der Finanzverwaltung abzulehnen.

Bei einer Anrechnung verschiedener Einkommensarten und Vermögenswerten, die sich stärker am Grundsicherungsrecht bzw. dem Kinderzuschlag orientiert, entsteht die Problematik, dass einige der benötigten Daten (insbesondere zur Einkommenssituation selbstständig tätiger Eltern) bei keiner staatlichen Stelle „automatisch“ vorliegen, d.h. notwendigerweise von Nachweisen der Anspruchsberechtigten abhängen. Schon gar nicht ist derzeit an *eine* zentrale Stelle zu denken, die ohne Weiteres über sämtliche benötigte Daten verfügen könnte. Gleichzeitig sind zahlreiche Informationen über das Elterneinkommen den unterschiedlichen öffentlichen Stellen bereits bekannt (Einkommenssteuerbehörden, Rentenversicherungskassen, Besoldungsämter für Beamte) und bedürfen lediglich einer Zusammenführung. Es sind folglich zwei Dinge vonnöten: (1.) Bei benötigten Daten, die der Verwaltung noch fehlen, bleibt das Vorlegen jener Angaben und Nachweise durch die Anspruchsberechtigten unabdingbar und (2.) bei den Daten, die der Verwaltung bereits vorliegen, wird ein Datenaustausch zwischen der für Leistungsberechnung zuständigen Stelle und weiteren Behörden notwendig. Leitend muss hier das auch im OZG-Leitfaden als Kriterium für Nutzerzentrierung gelistete „Once-Only“-Prinzip²⁶² sein, nach welchem die „in staatlicher Sphäre bzw. im staatlichen Zugriff befindlichen Daten der Bürgerinnen und Bürger [...] nur einmal ein-/abgegeben werden müssen.“²⁶³ Sind die nicht ohnehin automatisch an Verwaltungsstellen übermittelten Daten einmal erbracht worden, müssen andere Behörden darauf zugreifen können. Aus Gründen des Datenschutzes ist das bislang nicht ohne weiteres möglich, grundsätzlich sind zwei Optionen denkbar: Eine gesetzliche Lösung, d.h. eine Datenbeschaffung auf durch den Staat selbst geschaffener Rechtsgrundlage ohne Einwilligung der Datenverarbeitung, oder der Zugriff auf Daten durch den Staat auf Grundlage einer entsprechenden Einwilligungserklärung. Für den für alle Kinder identischen Sockelbetrag könnte eine gesetzliche Lösung „tatsächlich eine Chance auf einen sehr effizienten und unbürokratischen Verwaltungsvollzug“²⁶⁴ bieten. Bei dem einkommensabhängigen Zusatzbetrag verbleibt nur letztere Option, da die benötigten Daten unter das Sozial- oder Steuergeheimnis fallen und die Mitwirkung der betroffenen Personen erfordern (vgl. § 67a Abs. 2 SGB X). Mit einer Einwilligungserteilung ist die Mitwirkung erfüllt und die staatlichen Stellen können sich die notwendigen Daten selbst beschaffen, bei ausbleibender Einwilligung kann der Antrag nicht digital bearbeitet werden – es verbleibt dann für diese

²⁶¹ Lenze, Rechtsgutachten, S. 63.

²⁶² BMI, Kap. 2.3.

²⁶³ Ausschussdrucks. 19(13)84d, S. 5.

²⁶⁴ Ausschussdrucks. 19(13)84d, S. 5.

Familien bei der Notwendigkeit eines analogen Antragsverfahren.²⁶⁵ Eine einmalige Einwilligung in die Datenverarbeitung zugunsten eines deutlich einfacheren Antragsverfahrens erscheint jedoch zumutbar – zumal eine analoge Antragsstellung weiterhin bestehen bleibt und insoweit Wahlfreiheit vorliegt – und würde im Vergleich zur gegenwärtigen Rechtslage erwartungsgemäß für zahlreiche Familien zu einer spürbaren Verbesserung führen können. Die proaktive Prüfung der Kindergrundsicherung durch den dann zuständigen Leistungsträger mittels Datenaustausch zwischen den staatlichen Stellen ist im Ergebnis „der entscheidende Schritt, um Kinder aus der verdeckten Armut zu holen und dafür zu sorgen, dass alle zu ihrem Recht kommen.“²⁶⁶

Grundbedingung des digitalen Verfahrens ist zunächst die Angleichung der Rechtsbegriffe (z. B. welcher Einkommensbegriff wird der Kindergrundsicherung zugrunde gelegt?), bevor eine einheitliche Leistung ausgezahlt, geschweige denn automatisiert berechnet werden kann. Derzeit kennt schon das Sozialrecht zahlreiche Definitionen des Einkommens, die sich voneinander unterscheiden (u. a. § 2c BEEG, § 82 SGB XII, §§ 135 ff. SGB IX).²⁶⁷ Selbst innerhalb des Grundsicherungsrechts gibt es Abweichungen zwischen dem SGB II und dem SGB XII. So wurden beispielsweise aus Gründen der Rechtsvereinfachung und Verwaltungsentlastung²⁶⁸ mit dem 9. SGBIIÄndG zum 1.8.2016 Einnahmen in Geldeswert durch Herausnahme aus § 11 Abs. 1 S. 1 SGB II a.F. grundsätzlich anrechnungsfrei gestellt (mit Ausnahme von Einnahmen in Geldeswert aus Erwerbstätigkeit oder Bundes- sowie Jugendfreiwilligendienste, § 11 Abs. 1 S. 2 SGB II), während die analoge Formulierung des § 82 Abs. 1 S. 1 SGB XII bis heute nicht angepasst worden ist. Welche Einkommensarten und inwieweit Vermögenswerte Berücksichtigung finden, entscheidet letztlich über die Daten, die von Familien benötigt werden. Und diese sind meist die eigentlichen Hürden bei Antragsverfahren.²⁶⁹ In Hinblick auf die Automatisierung der Leistung, die im Koalitionsvertrag angestrebt wird, sollten die Rechtsbegriffe also im Vorfeld möglichst standardisiert werden, um sie zwecks maschinell durchführbarer Rechtsanwendung in „eine streng systematische technische Programmiersprache“²⁷⁰ übersetzen zu können. Dazu sind klare „Wenn-Dann“-Beziehungen zu normieren (z. B. **Wenn** Voraussetzung A **und** Voraussetzung B erfüllt, **dann** Rechtsfolge C) und jeweils eindeutigen Definitionsmerkmalen zuzuordnen.²⁷¹ Beim Elterngeld ist eine automatische Berechnung aufgrund der in Lohn- und Gehaltsnachweisen standardisierter Merkmale bereits möglich, beim Kinderzuschlag muss derzeit „im Einzelfall durch Sachbearbeitung entschieden werden, ob

²⁶⁵ Ausschussdrucks. 19(13)84d, S. 6.

²⁶⁶ Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, S. 5.

²⁶⁷ Ausschussdrucks. 19(13)84d, S. 4.

²⁶⁸ BT-Drucks. 18/8041, S. 32.

²⁶⁹ Ausschussdrucks. 19(13)84d, S. 3.

²⁷⁰ Ausschussdrucks. 19(13)84d, S. 4.

²⁷¹ Ausschussdrucks. 19(13)84d, S. 4.

die Posten ‚25 - Mahlzeiten pauschal‘/ ‚049 - Mahlzeit pauschal‘ und ‚26 Verpflegungszuschuss steuerfrei‘/ ‚014 Verpfl.-zusch st.-fr‘ Auswirkungen auf die Anspruchsberechtigung und Höhe des Kinderzuschlags haben.“²⁷²

Eine Automatisierung für den Sockelbetrag scheint aufgrund der Einfachheit der Leistung (gleicher Zahlbetrag für alle, keine Bedürftigkeitsprüfung) unproblematisch, zumal die Digitalisierung der Verwaltungsleistungen rund um die Geburt eines Kindes sich im Rahmen des Digitale-Familienleistungen-Gesetz ohnehin in der Umsetzung befindet. Für den Zusatzbetrag ist zumindest eine Teilautomatisierung vorstellbar. Klar ist, dass die Leistung mittelfristig nicht antragsfrei ausgestaltet werden kann – ohnehin bedarf es der Einwilligung in den behördlichen Datenaustausch. Der Vorteil *einer* Leistung besteht darin, dass auch nur *ein* Antrag notwendig bleibt. Nach vorgenommener Einwilligung in den Datenaustausch können die Antragsdokumente so weit wie möglich mit den in öffentlichen Stellen vorliegenden Daten vorausgefüllt werden, so dass den Familien höchstens ein geringfügiger Aufwand durch Angaben und Nachweiserbringung entsteht. Die Antragstellung sollte möglichst medienbruchfrei, d.h. z. B. ohne vermeidbare Wechsel zwischen elektronischer Form und Papierform von statten gehen. Darüber hinaus ist auf eine einfache, verständliche Sprache zu achten. Um die Chancen der Digitalisierung für die Familien bestmöglich nutzen zu können, sollen Eltern die Kindergrundsicherung nach dem Konzept der Bundestagsfraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zukünftig auf einer digitalen Serviceplattform oder per Smartphone-App zur Geburt des Kindes beantragen können.²⁷³ In diesem Zuge soll die Einwilligung zur Verarbeitung der Sozialdaten möglich sein, nach der dann seitens der zuständigen Stellen geprüft wird, ob (bzw. in welcher Höhe) den Eltern auch der einkommensabhängige Betrag zusteht. Eine solche Realisierung wäre zu begrüßen.

Fraglich bleibt, welche Behörde für die Kindergrundsicherung zuständig sein wird. Bemessung, Auszahlung und Beratung müssen dabei nicht zwangsläufig bei einer Stelle angegliedert sein. Aus der Perspektive einer einfachen Beantragung und ersichtlichen Zuständigkeit sollte aber darauf geachtet werden, dass die Leistungen aus einer Hand²⁷⁴ erbracht werden bzw. dass das „One-Face-to-the-Customer“-Prinzip²⁷⁵ Anwendung findet, ungeachtet der im Hintergrund notwendigen Verfahren von Datenaustausch und möglicherweise mehreren involvierten Stellen (der föderalen Ebenen). Aufgrund der Sachnähe wären die Jobcenter für die Berechnung und Auszahlung des Zusatzbetrags geeignet, die auch bislang einen relevanten Teil der sozialen Sicherung hilfebedürftiger Familien ausmachen und Eltern im SGB II-Bezug ohnehin weiterhin versorgen werden. Abgesehen davon, dass die Kindergrundsicherung gerade die

²⁷² Ausschussdrucks. 19(13)84d, S. 10.

²⁷³ Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, S. 7.

²⁷⁴ Ausschussdrucks. 19(13)84g, S. 2.

²⁷⁵ Bundestagsfraktion FDP, S. 2.

Absicht verfolgt, Kinder aus dem SGB II-Einzugsbereich zu lösen, kann den Jobcentern allerdings eine stigmatisierende Außenwirkung zugeschrieben werden und möglicherweise Familien abhalten, die Ansprüche für ihre Kinder auch geltend zu machen. Diese Erkenntnis stellt keine Banalität dar, da sich das Image der Ämter bei der Akzeptanz und Wirkung von Maßnahmen als bedeutsam erweist²⁷⁶ und auch in dieser Arbeit die Angst vor Stigmatisierung als Grund einer Nichtinanspruchnahme ausgemacht wurde.²⁷⁷ Teilweise wird stattdessen die Einrichtung neuer Stellen vorgeschlagen, die je nach Vorschlag Kinder- oder Familienbüros genannt werden. Die Linke schlägt dezentrale und bürgernahe Familienbüros vor, die beispielsweise in den Jugendämtern eingerichtet werden könnten.²⁷⁸ Hier ist allerdings darauf hinzuweisen, dass auch das Bild der Jugendämter durch einen „öffentlichen Diskurs bestimmt und oft negativ eingefärbt“²⁷⁹ ist. „Kinderbüros“ als dezentrale Anlaufstellen befürwortet auch die Bertelsmann-Stiftung und spricht sich dafür aus, entsprechende Stellen dort vorzuhalten, wo sich die Familien regelmäßig aufhalten.²⁸⁰ Unklar ist, ob es sich bei den vorgeschlagenen Stellen um eine neue Behördenstruktur handeln soll.²⁸¹

Als unbelastet in der Außenwirkung gelten auch die Familienkassen, die bereits für die Auszahlung des derzeitigen Kindergeldes zuständig sind und nahezu alle Familien diese Leistung erhalten. Die meisten der gesichteten Konzepte einer Kindergrundsicherung schlagen die Familienkassen als zentral zuständige Stelle vor.²⁸² Tatsächlich scheinen die Familienkassen eine sinnvolle und realistische Lösung zu sein, indes ist der Verbreitungsgrad in der Fläche mit 14 Familienkassen und 104 lokalen Standorten gering.²⁸³ „Sollte also eine Entscheidung zugunsten der Familienkasse fallen, um die Leistung zu administrieren, würde es ggf. auf lokaler Ebene weiterer Strukturen für Aufgabe der Beratung und Information bedürfen.“²⁸⁴ Sinnvoll könnte daher sein, die Familienkassen mit der im Hintergrund vorzunehmenden Berechnung und Auszahlung zu beauftragen, die Antragsstellung, Beratung und Informationen zu der Kindergrundsicherung aber im Sinne einer „Kontaktstelle“²⁸⁵ an die einzurichtenden kommunalen Kinderbüros resp. Familienbüros auszugliedern, die dann aus Sicht der Familien die „bürgernahen“ Anlaufstellen – oder, um im Bilde des *One-Face-to-the-Customer*-Prinzips zu bleiben, das „Gesicht“ der Leistung – sind.

²⁷⁶ Andresen/Galic, S. 128 f.

²⁷⁷ Siehe oben: Kap. III.2.b.cc.

²⁷⁸ Bundestagsfraktion Die Linke, S. 2.

²⁷⁹ Andresen/Galic, S. 128.

²⁸⁰ Bertelsmann-Stiftung, S. 25 f.

²⁸¹ ASMK 2020, S. 48.

²⁸² Statt aller: Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen; Bundestagsfraktion FDP, S. 2.

²⁸³ ASMK 2020, S. 42.

²⁸⁴ ASMK 2020, S. 42.

²⁸⁵ Bundestagsfraktion FDP, S. 2.

Abschließend bleibt festzustellen, dass die Befunde der qualitativen Forschung von *Andresen* und *Galic* (2015) zeigen, dass sich Eltern in Armutslagen gegenüber Leistungsträgern oft ohnmächtig und hilflos fühlen (s. o.). Die Verfahren könnten möglicherweise eher akzeptiert werden, „wenn sich Familien nach Abgabe des Antrags weiterhin handlungsmächtig fühlen. Hilfreich könnte es hier beispielsweise sein, wenn Informationen zu Beschwerdemöglichkeiten leichter zugänglich gemacht werden.“²⁸⁶ Die Vorhaltung eines transparenten Beschwerdemanagements ist als Teil einer Strategie zu verstehen, die Kommunikation insgesamt zu verbessern, insbesondere umfassendere Begründungen für Ablehnung einer Leistung oder bei Sanktionen (betreffend die Eltern im SGB II). Eine zeitintensivere Befassung mit den Hilfesuchenden ist durch entsprechend angemessene Personalausstattung zu kompensieren, um die Verbesserungen für die Familien nicht zulasten der Arbeitsbedingungen der Fachkräfte herbeizuführen. Hinsichtlich der Qualifikationen der derzeitigen Arbeitsvermittler ist aber kritisch anzumerken, dass diese sich in einem sozialpädagogischen Bereich der Förderung benachteiligter Kinder und Jugendlicher bewegen, für den sie regelmäßig nicht ausgebildet sind.²⁸⁷ Armutssensibel geschultes Fachpersonal in den skizzierten Kinder- resp. Familienbüros, das mit den Lebenslagen der Familien vertraut ist und neben der Unterstützung hinsichtlich der materiellen Sicherung bei auftretenden Problemlagen ggf. auch an geeignete Stellen der Sozialen Arbeit weitervermitteln kann, könnte perspektivisch einen Meilenstein in der Armutsbekämpfung bedeuten.

V. Schlussbetrachtung

Der Arbeit liegt die leitende Frage zugrunde, wie die noch für diese Legislaturperiode angekündigte Kindergrundsicherung zu einer Verbesserung der sozialen Sicherung von Kindern führen kann. Dabei wurden im Hauptteil der Arbeit zwei als zentral erachtete Problemkomplexe herausgearbeitet, auf deren Grundlage die Verbesserungsmöglichkeiten erörtert wurden: Die Bedarfsermittlung und Bedarfshöhe sowie die Nichtinanspruchnahme von Leistungsansprüchen. Entscheidend für das Verbesserungspotential einer Kindergrundsicherung wird die Höhe der Leistung sein, die sich am (anerkannten) Existenzminimum zu orientieren hat. Neben methodischen Aspekten ist am derzeitigen Verfahren zu dessen Feststellung insbesondere die „Politisierung“ der Statistikmethode kritisch zu bewerten, die sich am deutlichsten in der Herausnahme der als nicht regelbedarfsrelevant definierten Ausgabenpositionen ausdrückt. Vorwiegend die soziale Teilhabe wird infolgedessen erheblich begrenzt und die Systematik des internen Ausgleichs unterlaufen. Von zentraler Bedeutung ist zuvor aber bereits die Auswahl der statistischen Vergleichsgruppe, die bislang die untersten 20 % der Familienhaushalte umfasst. Die Arbeit regt an, die Referenzgruppe bei einer Neubemessung im Rahmen eines

²⁸⁶ *Andresen/Galic*, S. 126.

²⁸⁷ *Lenze*, Rechtsgutachten, S. 36.

Kindergrundsicherungsgesetzes mittels einer Orientierung an der gesellschaftlichen Mitte abzuleiten und dabei nach Bedarfspositionen zu differenzieren. Ferner sollte im Rahmen des Verfahrens verdeckte Armut aus dem Datensatz ausgeschlossen und von nachträglichen Kürzungen abgesehen werden. All das würde zu einer spürbaren materiellen Verbesserung zugunsten einkommensloser resp. einkommensschwacher Familienhaushalte führen; bei einer mehrköpfigen Familie könnten sich die Zuwächse so auf mehrere hundert Euro im Monat summieren. Des Weiteren könnte die Herausnahme von Haushaltsgroßgeräten und Haushaltsstrom – von armutsgefährdeten Familien als große Belastung herausgestellt – aus dem Regelbedarf zugunsten einer separaten Übernahme konkrete Existenzängste abmildern. Hinsichtlich des Ermittlungsverfahrens insgesamt wird schließlich zur weiteren Diskussion gestellt, den Ansatz einer partizipativen Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen in die Bestimmung ihrer Bedarfe weiterzuverfolgen und perspektivisch möglicherweise auf die Teilhabebedarfe anzuwenden.

Ausgenommen der Frage nach der Höhe einer neuen Kindergrundsicherung muss die Leistung die Familien auch erreichen. Die gegenwärtige Rechtslage zeichnet sich durch eine verbreitete Nichtinanspruchnahme aus. Familien fehlt die Kenntnis über ihre Ansprüche, die Antragsverfahren sind mitunter komplex und es gibt eine Vielzahl an zuständigen Leistungsträgern. Die Zusammenlegung verschiedener Rechtsgrundlagen für Familien zu einer Leistung tritt dem Problem des als (zu) kompliziert empfundenen Systems sozialer Sicherung entgegen und kann als solches bereits eine Verbesserungsmöglichkeit darstellen. Die Kindergrundsicherung verbindet in ihrer Grundkonzeption die Vorteile zweier bestehender Leistungen: Die Bekanntheit des Kindergeldes und die Zielgenauigkeit des Kinderzuschlags. Die Leistungen für Bildung und Teilhabe werden weitestgehend in den Regelbedarfen der neuen Leistung aufgehen und damit nicht nur die Wahlfreiheit der Angebote zugunsten von Kindern und Jugendlichen stärken, sondern vielmehr auch materiell-rechtliche Zugangshürden ausräumen. Zuständig für Beantragung und Beratung könnten neu einzurichtende Familienbüros sein, die als bürgernahe Kontaktstellen der Familienkassen an Orten entstehen könnten, an denen man Familien regelmäßig begegnet (z. B. Schulen, Familienzentren). Die Anträge werden digital zu stellen sein, angestrebt wird eine Beantragungsmöglichkeit auch über eine Smartphone-App, die eine praktische Erleichterung bedeuten könnte. Nach einmaliger Einwilligung der Eltern in den behördlichen Datenaustausch ergibt sich die größte Vereinfachung potenziell aber durch die (Teil-)Automatisierung der Leistung. So dürften Nachweise (z.B. Gehaltsbescheinigungen) wesentlich seltener noch durch die Familien zu erbringen sein. Der einfachere (da einkommensunabhängige) Garantiebetrug könnte z. B. mit einer einmaligen Beantragung im Zuge des Kombiantrags zur Geburt eines Kindes (z.B. Geburtsurkunde, Elterngeldprüfung) automatisch ausgezahlt werden, sodass zumindest für den Teil der Kindergrundsicherung von einer Inanspruchnahme von nahezu 100 % ausgegangen werden kann.

Wie die Bundesregierung bei einer Ausgestaltung mit den in der Arbeit aufgeworfenen Fragen umgeht, werden die bald zu erwartenden Eckpunkte zeigen, die die Interministerielle Arbeitsgruppe gegenwärtig erarbeitet. Sobald diese vorliegen, lässt sich das Reformvorhaben weitergehend bewerten. Weiterer Konkretisierungen bedarf insbesondere die Frage, wie mit den Kosten der Unterkunft umzugehen ist. Auch die Perspektive der Deckung von nicht pauschalierbaren Bildungs- und Teilhabebedarfen ist in weiteren Untersuchungen zu erörtern. Hinsichtlich der Schnittstelle zwischen Sozial- und Steuerrecht wird entscheidend sein, inwieweit eine stärkere Vereinheitlichung erstrebenswert und rechtssicher umsetzbar ist. Das betrifft beispielsweise die Frage, wie perspektivisch mit dem steuerlichen Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf umzugehen ist.

Das Gesetzgebungsverfahren der Kindergrundsicherung soll bereits 2023 beginnen, abzuwarten bleiben die Stellungnahmen aus der Fachöffentlichkeit. Die vorliegende Arbeit hat einige zentrale Fragen zu einer neuen Kindergrundsicherung diskutiert und gezeigt, dass die Reform ein geeignetes Mittel darstellt, den geschilderten Problemen der gegenwärtigen sozialen Sicherung von Kindern entgegenzuwirken. Angesichts der Situation armutsbetroffener Kinder ist eine zeitnahe Umsetzung in geltendes Recht erstrebenswert.

Literaturverzeichnis

- AGF Das Kinderexistenzminimum im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht. Grundlagen, Definitionen und praktische Umsetzung, 2017, https://www.ag-familie.de/media/docs18/AGF_Darstellung_Ki_existenzmin_Teile1-4.pdf (zuletzt besucht 03.07.2022).
- Ahner, Romy Der Weg aus dem Leistungsdschungel? Konzepte für eine Kindergrundsicherung, in: ARCHIV 3/2019, S. 54-63.
- Schubert, Klaus/
Klein, Martina Das Politiklexikon, Begriffe, Fakten, Zusammenhänge, 5. Aufl., Bonn 2011.
- Althaus, Nadja/
Kämpfe, Karin/
Andresen, Sabine „Es geht ja darum: Was wollen wir!“, Bedarfe von Jugendlichen partizipativ ermitteln, unter der Mitarbeit von Maricel Borowski, Lejla Dokso, Lea Leidig, Viktoria Lizo, Marius Mussinger, Emily Sawatzki, Amir Sallachi und Sascha Stahn, Gütersloh 2022.
- Andresen, Sabine/
Wilmes, Johanna/
Möller, Renate Children's Worlds+, Eine Studie zu Bedarfen von Kindern und Jugendlichen in Deutschland, unter Mitarbeit von Pia Nolting und Dilan Cinar, Gütersloh 2019.
- Andresen, Sabine/
Galic, Danijela Kinder. Armut. Familie., Alltagsbewältigung und Wege zu wirksamer Unterstützung, 2. Aufl., Gütersloh 2015.
- ASMK 2019 Einführung einer Kindergrundsicherung, Bericht der länderoffenen Arbeitsgruppe zur 96. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2019 am 27./28. November 2019.
- ASMK 2020 Einführung einer Kindergrundsicherung, Rechtliche Schnittstellen und Organisation, Bericht der länderoffenen Arbeitsgruppe zur 97. Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2020 am 26./27. November 2020.
- Aust, Andreas Grundsicherung, Eine Frage des politischen Willens, in: Sozialwirtschaft 4/2020, S. 24-25.
- Aust, Andreas/
Rock, Joachim/
Schabram, Greta Expertise, Regelbedarfe 2021, Alternative Berechnungen zur Ermittlung der Regelbedarfe in der Grundsicherung, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e.V. (Hrsg.), Berlin 2020, https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/doc/expertise-regelsatz_2020_web.pdf (zuletzt besucht am 25.10.2022).
- BAGFW/
DGB/
Zukunftsforum Familie Umfrageergebnisse und Lösungsvorschläge: Barrieren für die Inanspruchnahme des Kinderzuschlags abbauen, Berlin 2022, https://www.bagfw.de/fileadmin/user_upload/2022/2022-02-04_StS_Gottstein_-_Kinderzuschlag_Anlage_Auswertung_KiZ_Umfrage.pdf (zuletzt besucht 22.10.2022).
- BDEW Durchschnittliche Stromrechnung eines 3-Personen-Haushaltes in Deutschland in den Jahren 1998 bis 2022 (in Euro pro Monat), Statista, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/5670/umfrage/durchschnittliche-monatliche-stromrechnung-seit-1998/> (zuletzt besucht 26.10.2022).
- Becker, Irene Sicherung des Existenzminimums mit Regelleistungen, Kritische Anmerkungen und Reformüberlegungen zu Hartz IV und zum Familienlastenausgleich, in: Florian Blank/Claus Schäfer/Dorothee

- Spannagel (Hrsg.), Grundsicherung weiterdenken, Bielefeld 2022, S. 61-84 [zitiert: *Becker*, Sicherung des Existenzminimums].
- Becker, Irene Bewertung der Neuregelungen des SGB II, Methodische Gesichtspunkte der Bedarfsbemessung vor dem Hintergrund des »Hartz-IV-Urteils« des Bundesverfassungsgerichts, in: Soziale Sicherheit Extra 2011, S. 7-62.
- Becker, Irene Regelbedarfsbemessung: Gutachten zum Gesetzentwurf 2016 für Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband, Riedstadt 2016, https://www.diakonie.de/fileadmin/user_upload/Diakonie/PDFs/Stellungnahmen_PDF/Bericht_Teil_1_Regelbedarfe_final_ib.pdf (zuletzt besucht 25.10.2022) [zitiert: Becker, Gutachten zum Gesetzentwurf 2016].
- Becker, Irene Finanzielle Mindestsicherung und Bedürftigkeit im Alter, in: ZSR 2012, S. 123-148.
- Becker, Irene Bedarfsgerecht statt pauschal – ein Konzept zur Reform des Kindergeldes, Berlin 2012.
- Becker, Irene/
Hauser, Richard Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag, Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge, WSI-Diskussionspapier Nr. 180, Düsseldorf 2012.
- Becker, Irene/
Held, Benjamin Regelbedarfsbemessung – Eine Alternative zum gesetzlichen Verfahren, Projektbericht im Auftrag der Diakonie Deutschland, Riedstadt/Heidelberg, 2020.
- Becker, Irene/
Tobsch, Verena Ermittlung der „Grünen Garantiesicherungs-Regelbedarfe“, Bericht zum Gutachtensauftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, Riedstadt/Berlin 2020 [zitiert: *Becker/Tobsch*, Unveröffentlichtes Gutachten].
- Becker, Peter Abgrenzungen der Existenzsicherungssysteme untereinander und gegenüber „verwandten“ Systemen, in: ZFSH/SGB 2022, S. 316-327.
- Bertelsmann-Stiftung Kinderarmut in Deutschland, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/291_2020_BST_Facsheet_Kinderarmut_SGB-II_Daten_ID967.pdf (zuletzt besucht 26.10.2022) [zitiert: Bertelsmann-Stiftung, Kinderarmut].
- Bertelsmann-Stiftung
(Hrsg.) Konzept für eine Teilhabe gewährleistende Existenzsicherung für Kinder und Jugendliche, Expertenbeirat & Projekt Familie und Bildung: Politik vom Kind aus denken, Gütersloh 2017 [zitiert: Bertelsmann-Stiftung, Teilhabe gewährleistende Existenzsicherung].
- BMFSFJ Familie heute. Daten. Fakten. Trends. Familienreport 2020, 2. Aufl., Berlin 2021 [zitiert: BMFSFJ, Familienreport 2020].
- BMFSFJ (Hrsg.) Kinderzuschlag und Leistungen für Bildung- und Teilhabe, 2022, <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/familienleistungen/kinderzuschlag-und-leistungen-fuer-bildung-und-teilhabe-73906> (zuletzt besucht 4.10.2022).
- BMI OZG-Leitfaden, 18.5.2022, <https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/pages/viewpage.action?pagelId=4621605> (zuletzt besucht 26.10.2022).
- Böker, Rüdiger Aufteilung nach EVS-Abteilungen des Regel-Bedarfs 2018 - 2019 - 2020 - 2021 - 2022 - 2023 auf Basis Entwurf Regel-Bedarfs-Ermittlungsgesetz (RBEG) in RBEG 2017-E bzw. RBEG 2021-E, Ausschussdrucksache 19(11)830, <https://harald->

	<p>thome.de/files/pdf/2022/Ruediger-Boeker-Aufteilung-Regel-Bedarf-2018-2019-2020-2021-2022-2023_nach-EVS-Abteilungen.pdf (zuletzt besucht 26.10.2022).</p>
<p>Brandis, Peter/ Heuermann, Bernd (Hrsg.)</p>	<p>Ertragssteuerrecht, Kommentar zum Einkommenssteuergesetz, Körperschaftssteuergesetz, Gewerbesteuerengesetz, Außensteuergesetz, Investmentsteuergesetz, Umwandlungssteuergesetz und Nebengesetze, Kommentar, 162. EL, München 2022 (Stand: 05/2022) [zitiert: <i>Bearbeiter</i> in: Brandis/Heuermann EStG].</p>
<p>Bruckmeier, Kerstin/ Mühlhahn, Jannek/ Wiemers, Jürgen</p>	<p>Erwerbstätige im unteren Einkommensbereich stärken: Ansätze zur Reform von Arbeitslosengeld II, Wohngeld und Kinderzuschlag (IAB-Forschungsbericht 9/2018), Nürnberg 2018 [zitiert: <i>Bruckmeier</i> u. a., IAB-Forschungsbericht 9/2018].</p>
<p>Bruckmeier, Kerstin/ Pauser, Johannes/ Walwei, Ulrich/ Wiemers, Jürgen</p>	<p>Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 (IAB-Forschungsbericht 5/2013), Nürnberg 2013 [zitiert: <i>Bruckmeier</i> u. a., IAB-Forschungsbericht 5/2013].</p>
<p>Bundesagentur für Arbeit</p>	<p>Stellungnahme der Bundesagentur für Arbeit zum Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Einführung eines Bürgergeldes, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Stellungnahmen/Buergergeld/buergergeld-bundesagentur-fuer-arbeit.pdf;jsessionid=39122B3ECDB2EA9183E51D62C37EBF3C.delivery1-replication?__blob=publicationFile&v=3 (zuletzt besucht 25.10.2022).</p>
<p>Bundesnetzagentur (Hrsg.)</p>	<p>Monitoringbericht 2021, Bonn 2022, https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Mediathek/Monitoringberichte/Monitoringbericht_Energie2021.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (zuletzt besucht 26.10.2022).</p>
<p>Bundesregierung</p>	<p>Lebenslagen in Deutschland, Der Sechste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung [zitiert: Bundesregierung, 6. ARB].</p>
<p>Bundesregierung</p>	<p>Lebenslagen in Deutschland, Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung [zitiert: Bundesregierung, 5. ARB].</p>
<p>Bundesregierung</p>	<p>Bericht über die Höhe des steuerfrei zu stellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern für das Jahr 2022 (13. Existenzminimumbericht), BT-Drucks. 19/22800.</p>
<p>Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen</p>	<p>Faire Chancen für jedes Kind: Grünes Konzept für eine Kindergrundsicherung, 2019, https://www.gruene-bundestag.de/files/beschluesse/Kindergrundsicherung.pdf (zuletzt besucht 24.10.2022).</p>
<p>Bundestagsfraktion Die Linke</p>	<p>Kindergrundsicherung mit LINKS – Kein Kind zurückzulassen, Kinderarmut überwinden, Beschluss der Bundestagsfraktion vom 10. März 2020, https://www.linksfraktion.de/fileadmin/user_upload/Positionspapiere/2020/200312-positionspapier-kindergrundsicherung.pdf (zuletzt besucht 22.10.2022).</p>

Bundestagsfraktion FDP	Das Kinderchancengeld, Eine Investition in die Zukunft unserer Kinder, Beschluss der Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag, Berlin 2018, https://www.fdpbt.de/sites/default/files/2020-01/Beschluss_Kinderchancengeld.pdf (zuletzt besucht 26.10.2022).
Bündnis Kindergrundsicherung	Kinder brauchen mehr! Unser Vorschlag für eine Kindergrundsicherung, http://www.kinderarmut-hat-folgen.de/download/Buendnis%20KGS_Broschuere_148x210_Web_2022.pdf (zuletzt besucht 26.10.2022).
Buslei, Hermann/ Geyer, Johannes/ Haan, Peter/ Harnisch, Michelle	Starke Nichtinanspruchnahme von Grundsicherung deutet auf hohe verdeckte Altersarmut (DIW-Wochenbericht 49/2019), S. 910-918 [zitiert: <i>Buslei</i> u. a., DIW-Wochenbericht 49/2019].
Butterwegge, Carolin/ Butterwegge, Christoph	Kinder der Ungleichheit, Wie sich die Gesellschaft ihrer Zukunft beraubt, Frankfurt/New York 2021.
Der Paritätische Gesamtverband	Hartz IV: Bei der Regelbedarfsanpassung 2023 droht erneut reale Kürzung des Existenzminimums, Fachinfo, https://www.der-paritaetische.de/alle-meldungen/hartz-iv-bei-der-regelbedarfsanpassung-2023-droht-erneut-reale-kuerzung-des-existenzminimums/ (zuletzt besucht 25.10.2022).
Der Paritätische Gesamtverband (Hrsg.)	Zwischen Pandemie und Inflation. Paritätischer Armutsbericht 2022, Berlin 2022.
Der Paritätische Gesamtverband (Hrsg.)	Expertise, Empirische Befunde zum Bildungs- und Teilhabepaket: Teilhabequoten im Fokus, Berlin 2020, https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/doc/expertise-BuT-2020_web.pdf (zuletzt besucht 23.10.2022) [zitiert: Der Paritätische, Expertise zum Bildungs- und Teilhabepaket].
Deutsch, Markus/ Czwalinna, Maik	Familiensteuerrecht, Steuerminderungen und Gestaltungen, 2. Aufl., Wiesbaden 2019.
Drohse, Franziska	Kinder im Existenzsicherungsrecht – Rechtslage, Probleme und ein Lösungsansatz, in: NZS 2022, S. 533-538.
Dudel, Christian/ Garbuszus, Jan Marvin/ Ott, Notburga/ Werding, Martin	Regelbedarfsermittlung für die Grundsicherung: Perspektiven für die Weiterentwicklung, in: Sozialer Fortschritt 2017, S. 433-450 [zitiert: <i>Dudel</i> u. a., Sozialer Fortschritt 2017].
Eicher, Wolfgang/ Luik, Steffen/ Harich, Björn (Hrsg.)	SGB II, Grundsicherung für Arbeitsuchende, Kommentar, 5. Aufl. 2021 [zitiert: <i>Bearbeiter</i> in: Eicher/Luik/Harich BKG].
Familienkasse Direktion SR1	Kindergeld / Kinderzuschlag, Jahreszahlen 2020, https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202012/famka/famka-jz/famka-jz-d-0-202012-pdf?__blob=publicationFile&v=2 (zuletzt besucht 25.10.2022) [zitiert: Familienkasse].
Friedrichsen, Jana/ Schmacker, Renke	Die Angst vor Stigmatisierung hindert Menschen daran, Transferleistungen in Anspruch zu nehmen, in: DIW-Wochenbericht 26/2019, S. 456-461.
Hagen, Martin	Kundenorientierter Zugang zur Verwaltung durch eServices, in: Henning Lühr/ Roland Jabkowski/ Sabine Smentek (Hrsg.), Handbuch Digitale Verwaltung, Wiesbaden 2019, S. 275-286.

Hinrichs, Knut/ Öndül, Daniela Evrim	Soziale Arbeit – das Recht, Opladen/Toronto 2017.
ISG	Bildung und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen im Unteren Einkommensbereich, Untersuchung der Implementationsphase des „Bildungs- und Teilhabepakets“ im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Abschlussbericht, Köln/Berlin 2012.
Jarass, Hans/ Pieroth, Bodo (Begr.)	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar, 17. Auflage, München 2022 [zitiert: <i>Bearbeiter</i> in: Jarass/Pieroth, GG].
Knickrehm, Sabine/ Kreikebohm, Ralf/ Waltermann, Raimund	Kommentar zum Sozialrecht, VO (EG) Nr. 883/2004, SGB I bis SGB XII, SGG, BEEG, Kindergeldrecht (EStG), UnterhaltsvorschussG, 7. Aufl., München 2021 [zitiert: <i>Bearbeiter</i> in: Knickrehm/Kreikebohm/Waltermann].
Koalitionsausschuss	Ergebnis des Koalitionsausschusses vom 3. September 2022 Deutschland steht zusammen, Maßnahmenpaket des Bundes zur Sicherung einer bezahlbaren Energieversorgung und zur Stärkung der Einkommen, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Sonstiges/20220903_Massnahmenpaket.pdf (zuletzt besucht 10.10.2022).
Lenze, Anne	Kindergrundsicherung und Unterhaltsrecht, Ein Vorschlag für die Ausgestaltung, in: Verband alleinerziehender Mütter und Väter, Bundesverband e. V., Dokumentation, Eine Kindergrundsicherung für Alleinerziehende, die Schnittstelle zum Unterhaltsrecht ausgestalten, https://www.vamv.de/fileadmin/user_upload/bund/dokumente/Publikationen/2021/VAMV-Doku_Fachtagung_2020.pdf (zuletzt besucht am 24.10.2022) [zitiert: <i>Lenze</i> , VAMV].
Lenze, Anne	Die Sicherung des kindlichen Existenzminimums – Grundbedingungen für den Sozialstaat der Zukunft, in: TuP 2011, S. 259-267.
Lenze, Anne	Rechtsgutachten – Die Ermittlung der Bedarfe von Kindern - Probleme, Herausforderungen, Vorschläge, Bensheim 2019, u. a. unter https://www.starkekinder-bw.de/fileadmin/user_upload/19_05_Lenze_Rechtsgutachten_Kinderbedarfe.pdf (zuletzt besucht am 18.10.2022) [zitiert: <i>Lenze</i> , Rechtsgutachten].
Liebert, Jana	Vom Sinn der Kindergrundsicherung, in: Sozial Extra 2021, S. 24-30.
Lietzmann, Torsten/ Wenzig, Claudia	Materielle Unterversorgung von Kindern, Gütersloh 2020.
Müller-Allgeier, Sylvia	Das Zusammenwirken von Unterhaltsrecht und Sozialrecht bei der Existenzsicherung eines minderjährigen Kindes, Hamburg 2013.
Münder, Johannes/ Geiger, Udo (Hrsg.)	Sozialgesetzbuch II, Grundsicherung für Arbeitsuchende, Lehr- und Praxiskommentar, 7. Auflage 2021 [zitiert: <i>Bearbeiter</i> in: LPK-SGB II].
Ott, Notburga/ Schürmann, Heinrich/ Werdning, Martin	Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht, Baden-Baden 2012 [zitiert: <i>Ott/Schürmann/Werdning</i> , Schnittstellen].
Ott, Notburga/ Schürmann, Heinrich/ Werdning, Martin	Rechtliche Schnittstellen bei der Einführung einer Kindergrundsicherung, Endbericht, im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW (MAGS NRW), Bochum 2020, https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/

- MMV17-3621.pdf (zuletzt besucht 25.10.2022) [zitiert: Ott/Schürmann/Werding, Rechtsgutachten].
- Pechstein, Matthias Familiengerechtigkeit als Gestaltungsgebot für die staatliche Ordnung, Baden-Baden 1994.
- Persau, Valentin Der Streit um das menschenwürdige Existenzminimum, Das aktuelle Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz, in: TuP 2021, S. 62-69.
- Prognos AG Kindergrundsicherung: Kein Selbstläufer, 2022, https://www.prognos.com/sites/default/files/2022-03/Prognos_Kindergrundsicherung_Hintergrundpapier_28032022.pdf (zuletzt besucht 26.10.2022) [zitiert: Prognos].
- Prognos AG Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland – Endbericht, Berlin 2014 [zitiert: Prognos, Gesamtevaluation].
- Rahn, Peter/
Chassé, Karl August Kinderarmut – Einleitende Überlegungen zu diesem Buch, in: Peter Rahn/Karl August Chassé (Hrsg.), Handbuch Kinderarmut, Opladen/Toronto 2020, S. 9-24.
- RegE Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz), BT-Drucks. 20/3873.
- Rolfs, Christian/
Giesen, Richard/
Meßling, Miriam/
Udsching, Peter (Hrsg.) Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht, 66. Ed. (1.9.2022), München 2022 [zitiert: *Bearbeiter* in: BeckOK SozR].
- Schäfer, Claus Kindergrundsicherung, in: Reinhard Bispinck/Gerhard Bosch/Klaus Hofemann/Gerhard Naegele (Hrsg.), Sozialpolitik und Sozialstaat, Festschrift für Gerhard Bäcker, Wiesbaden 2012.
- Seiler, Christian Grundzüge eines öffentlichen Familienrechts, Tübingen 2008.
- Sielaff, Mareike/
Wilke, Felix Die Nichtinanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen, Einschätzungen, Begründungen & Veränderungsvorschläge aus Sicht der Bürger:innen, Working Paper, Jena 2022, https://www.researchgate.net/publication/360070221_Die_Nichtinanspruchnahme_von_Grundsicherungsleistungen_Einschätzungen_Begründungen_Veränderungsvorschläge_aus_Sicht_der_Bürgerinnen?channel=doi&linkId=62b42577dc817901fc74bce8&showFulltext=true (zuletzt besucht 25.10.2022).
- SPD/ Bündnis 90/Die Grünen/ FDP Mehr Fortschritt wagen, Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Berlin 2021 [zitiert: *SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP*, Koalitionsvertrag].
- Spellbrink, Wolfgang Freiheit für alle? – Das garantierte Grundeinkommen nach Richard David Precht, in: NZS 2022, S. 561-566.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt – Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt, Nürnberg, Juni 2022, https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202206/arbeitsmarktberichte/monatsbericht-monatsbericht/monatsbericht-d-0-202206-pdf.pdf;jsessionid=2544B40B2F6F407A1B96914016F7684C?__blob=pu

- blicationFile&v=1 (zuletzt besucht 10.08.2022) [zitiert: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Monatsbericht Juni 2022].
- Statistisches Bundesamt (Destatis) Asylbewerberleistungen 2020: Zahl der Leistungsberechtigten um 3% gesunken, 2022, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Asylbewerberleistungen/aktuell-asylbewerberleistungen-2020.html> (zuletzt besucht am 24.10.2022) [zitiert: Statistisches Bundesamt, Asylbewerberleistungen 2020].
- Statistisches Bundesamt (Destatis) Sozialhilfe, Empfängerinnen und Empfänger insgesamt nach Altersgruppen, Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Ort der Leistungserbringung am 31.12.2021, 2022, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Sozialhilfe/Tabellen/liste-hilfe-lebensunterhalt-empfaenger-d.html;jsessionid=FAD50446B20DA7123BD889EC41C3C2C4.live711#118564> (zuletzt besucht am 23.10.2022) [zitiert: Statistisches Bundesamt, Sozialhilfe].
- Tobsch, Verena/
Holtmann, Doris/
Schmidt, Tanja/
Brandt, Claudia Hartz Plus, Die Auswirkungen von Hartz-IV-Sanktionen, Eine Studie im Auftrag von Sanktionsfrei e.V., INES, Berlin 2022.
- Tophoven, Silke/
Wenzig, Claudia/
Lietzmann, Torsten Kinder- und Familienarmut: Lebensumstände von Kindern in der Grundsicherung, Gütersloh 2015.
- Van Oorschot, Wim Non-Take-Up of Social Security Benefits in Europe, in: Journal of European Social Policy 1/1991, S. 15-30.
- Werding, Martin/
Pehle, Sebastian Das Teilhabegeld für Kinder und Jugendliche: Gestaltungsoptionen und Modellrechnungen, Gütersloh 2019.
- World Vision
Deutschland e. V.
(Hrsg.) Kinder in Deutschland 2013, 3. World Vision Kinderstudie, Weinheim und Basel 2013 [zitiert: 3. World Vision Kinderstudie].
- Zöllner, Detlev Soziale Sicherung, Systematische Einführung, München/Wien 1997.

Eidesstattliche Erklärung

Ich versichere, dass ich die vorliegende Arbeit ohne fremde Hilfe selbstständig verfasst und nur die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt habe. Wörtlich oder dem Sinn nach aus anderen Werken entnommene Stellen sind in allen Fällen unter Angabe der Quelle kenntlich gemacht. Die Arbeit wurde bislang keiner weiteren Prüfungsbehörde vorgelegt und noch nicht veröffentlicht.

Hamburg, 20.10.2022

