

Stellungnahme zur Einführung von Kindergrundsicherung

Federführendes Bundesministerium: BMFSFJ

- A) Entwurf des Bundesministeriums für Familie Senioren Frauen und Jugend (BMFSFJ)
- B) Kritik am Entwurf: Umgang mit Trennungsfamilien
- C) Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts
- D) Kritik von Dritter Seite: Bundesrat, Deutscher Sozialgerichtstag
- E) Politische Dimension und Bewertung
- F) Zeitgemäße Lösungen

29. Januar 2024

A) Entwurf Bundesministerium für Familie Senioren Frauen und Jugend (BMFSFJ)

Am 10. November 2023 präsentierte Bundesministerin Lisa Paus (Bündnis 90 / Die Grünen) den [Gesetzesentwurf](#) ihres Hauses zur Einführung einer „Kindergrundsicherung“.

Konzeptuell soll das Gesetz aus drei Bestandteilen bestehen:

- dem **einkommensunabhängigen Kindergarantiebtrag** für alle Kinder und Jugendlichen, der das Kindergeld ablöst (*früher: Kindergeld*)

Der Garantiebtrag wird unterschiedslos für alle Kinder und in gleicher Höhe gezahlt.

- dem **einkommensabhängigen und altersgestaffelten Kinderzusatzbetrag**, der insbesondere den Kinderzuschlag ablöst (*früher: Kinderzuschlag*)

Der Kinderzusatzbetrag setzt sich zusammen aus dem altersgestaffelten Regelbedarf des Kindes sowie einem Betrag für Unterkunft und Heizung auf Grundlage des jeweils maßgeblichen Existenzminimumberichts der Bundesregierung, soweit diese Leistungen nicht durch den Kindergarantiebtrag abgedeckt sind

- sowie den **Leistungen für Bildung und Teilhabe** (*früher: gleichlautend*)

Zusätzlich zum Kinderzusatzbetrag wird das Schulbedarfspaket, das Bestandteil der Leistungen für Bildung und Teilhabe ist und derzeit 174 Euro jährlich beträgt, automatisch mit dem Antrag auf Kinderzusatzbetrag mitbeantragt und ausgezahlt.

Alle drei Komponenten zusammen sollen dazu beitragen, das **Existenzminimum** eines Kindes zu sichern. **Alle Kinder** – auch die rund 1,9 Millionen, die aktuell Bürgergeld beziehen – sollen zukünftig einen Anspruch auf die Kindergrundsicherung haben.

Daneben können Kinder zusätzlich beziehen:

- **Bürgergeld** bei individuell erhöhten Bedarfen
- **Wohngeld**
- Leistungen zur **Ausbildungsförderung** nach dem **BAföG**

Wer kann Leistungen im Rahmen der Kindergrundsicherung nach BMFSFJ beziehen?

- **Paarfamilien**
- **Alleinerziehende** [*wer ist dabei „Alleinerziehend“ bzw. Getrennterziehend?*]
- **Patchwork-Familien** [*Jedes Mitglied einer Familiengemeinschaft ist antragsberechtigt*]

Wer darf Leistungen nach BMFSFJ nicht beziehen?

- **Eltern in den zweiten Haushalten von Trennungsfamilien** [*bisher laut Sozialrecht schon*]

BMFSFJ zu Trennungsfamilien (Zitate):

„Dadurch, dass Unterhaltsleistungen und Unterhaltsvorschuss an das Kind bei der Bemessung des Kinderzusatzbetrages wie im derzeitigen Kinderzuschlag grundsätzlich zu 45 Prozent berücksichtigt werden, verbessert sich die Situation von **Alleinerziehenden**, die Bürgergeld erhalten, und Alleinerziehende mit noch nicht eingeschulten Kindern profitieren besonders.“

Familienpolitische Leistungen (Zitate):

„Um effektiver vor Armut zu schützen, stellt die Bundesregierung die familienpolitischen Leistungen neu auf. Hierfür wird das **Existenzminimum** von Kindern neu definiert...“

„Familiengemeinschaften“ vs. „temporäre Bedarfsgemeinschaften“ des Sozialrechts:

„Familiengemeinschaften“ beziehen sich ausschließlich auf die Mitglieder im Meldehaushalt. Deren Mitglieder sind antragsberechtigt.

- Die Mitglieder von „temporären Bedarfsgemeinschaften“, wie sie das Sozialrecht (Bürgergeldgesetz) bisher vorsieht, werden als nicht (mehr) antragsberechtigt gestellt.

B) Kritik am Entwurf: Umgang mit Trennungsfamilien

Der vorliegende Entwurf ist widersprüchlich konzipiert. Einerseits sollen gemäß Vorgabe alle Kinder von Leistungen im Rahmen der Kindergrundsicherung profitieren. *Andererseits bricht der Entwurf geltendes Sozialrecht.*

Bisher konnten Kinder im Rahmen der „temporären Bedarfsgemeinschaft“ des Bürgergeldgesetzes anteilig Leistungen beziehen – im Verhältnis zum Zeitanteil, in dem sich die Kinder in beiden Haushalten der Trennungsfamilien aufhielten. Beispiel: 17 Tage zu 13 Tage im Monat.

Im Sozialrecht besteht der Grundsatz: *„Die Bedarfe der Kinder entstehen anteilig dort, wo sie sich aufhalten“.*

Im aktuellen Entwurf aus dem BMFSFJ findet sich dazu nichts. Die zweiten Haushalte, entgegen der Vorgaben des Verfassungsrechts und entgegen der seit Jahren erfolgreich geübten Praxis, sind vom Antragsrecht ausgeschlossen – die Koalition *ignoriert* diese Kinder und ihre *anteiligen Bedarfe*.

Konkret: Die Zuwendungen sollen nunmehr an diejenigen Haushalte fließen, in denen die Kinder gemeldet sind. Unabhängig davon, ob die Kinder in den zweiten Haushalten beispielsweise zu 40 %, 45 % oder bis zu 49 % betreut werden.

FSI fordert eine Korrektur im Sinne einer verfassungsgerechten Wahrnehmung der anteiligen Existenzminima der Kinder.

C) Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts

Nach geltendem Sozialrecht gewährt der Staat beiden Haushalten von Trennungsfamilien Zuwendungen im Rahmen der Sicherstellung des grundgesetzlich garantierten Existenzminimums der Kinder. Sowohl der Grundbedarf als auch die Mehrbedarfe richten sich dabei anteilig nach der Zeit, die die Kinder in beiden Haushalten verbringen – im Rahmen der „temporären Bedarfsgemeinschaften“. So setzt das Sozialrecht die Vorgaben des Bundesverfassungsrechts um:

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) stellte in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 (Az. 1 BvL 1/09) fest, dass die Kinder in temporären Bedarfsgemeinschaften ein Recht auf einen ihnen zustehenden Anteil am Existenzminimum haben. Es forderte eine Neuregelung, die sicherstellt, dass die Bedarfe der Kinder in beiden Haushalten angemessen berücksichtigt werden.

D) Kritik von Dritter Seite: Bundesrat und Deutscher Sozialgerichtstag (u.a.)

Kritik üben verschiedene befassete Institutionen. Nachfolgend Zitate aus Stellungnahmen des *Bundesrates* sowie des *Deutschen Sozialgerichtstages*:

1) **Bundesrat**

Der Bundesrat formuliert in seinen [Empfehlungen](#) an die Bundesregierung vom 14.11.2023 (Drucksache 505/1/23) zu Punkt 19 der 1038. Sitzung des Bundesrates am 24. November 2023 wie folgt (Auszüge) – mit Hervorhebungen FSI:

Seite 3:

„Faktisch führt die Definition in § 9 Absatz 1 Nummer 3 BKGG aber dazu, dass gerade Kinder, die nicht zu Hause wohnen, vom Kinderzusatzbetrag ausgeschlossen werden. Das ist zum Beispiel **der Fall bei getrenntlebenden Eltern**, bei welchen ein Elternteil (noch) den Kindergarantiebtrag bezieht, mit dem das Kind aber nicht in der Familiengemeinschaft lebt... Hier besteht nach dem aktuellen Gesetzentwurf kein Anspruch auf den Zusatzbetrag. Dies ist nicht nachvollziehbar.“

Seite 4:

Des Weiteren wird mit dem Konstrukt der Familiengemeinschaft neben den bereits im Grundsicherungsrecht existierenden Termini (Einstands- und Bedarfsgemeinschaft) ein **weiterer Rechtsbegriff** in den Gesetzentwurf aufgenommen, welcher **keinen inhaltlichen Mehrwert** bietet und dem aufgrund der vorgeschlagenen Erweiterung des anspruchsberechtigten Personenkreises auch keine eigenständige Bedeutung mehr zukommt. **Eine vollständige Streichung wird daher angeregt.**

Seite 79:

a) Der Bundesrat stellt fest, dass **Trennungsfamilien** lediglich in der Gesetzesbegründung Erwähnung finden und kritisiert, dass konkrete gesetzliche Regelungen **fehlen**.

b) Der Bundesrat kritisiert, dass entgegen den langjährigen Forderungen von Ländern und Verbänden der Gesetzentwurf **keine Verbesserung** durch eine einfach handhabbare gesetzliche Regelung zur **Wahrnehmung des Umgangsrechts bei Kindern in Trennungsfamilien** einschließlich der angemessenen Abdeckung von Mehrbedarfen vorsieht.

c) Der Bundesrat fordert, im weiteren Gesetzgebungsverfahren **Regelungen für Trennungsfamilien** in das BKG aufzunehmen.

Seite 80:

Auf welcher Basis der umgangsberechtigte, bedürftige Elternteil Anteile an der Kindergrundsicherung geltend machen kann, bleibt **mangels Erwähnung im Gesetzentwurf** und in der Begründung unklar.

Die Sicherstellung des **vollständigen Wohnbedarfs** in beiden elterlichen Haushalten, je nach Umfang des Umgangsrechts, bleibt daher **unklar**.

Weiterhin keine Regelung wird für Mehrbedarfe durch die **Wahrnehmung des Umgangsrecht** beim Kind getroffen (wie etwa Doppelanschaffungen, Reisekosten des Kindes).

Seite 81:

Der Bundesrat fordert, im weiteren Gesetzgebungsverfahren ins BKG Regelungen aufzunehmen, die der besonderen Bedarfssituation von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen **in Trennungsfamilien** Rechnung tragen.

Im SGB II existiert die sogenannte **temporäre Bedarfsgemeinschaft**.

Eine temporäre Bedarfsgemeinschaft liegt vor, wenn die hilfebedürftigen Eltern eines minderjährigen Kindes nicht nur vorübergehend getrennt leben und das minderjährige Kind sich **regelmäßig wechselseitig in beiden elterlichen Haushalten** aufhält.

Der Aufenthalt der Kinder ist **unabhängig vom Sorge- und Umgangsrecht** der Eltern anhand der tatsächlichen Verhältnisse zu beurteilen. Besuche bei einem Elternteil, die kürzer als zwölf Stunden sind, begründen keine temporäre Bedarfsgemeinschaft.

-> Weitere Zitate siehe Anlage 1

2) Deutscher Sozialgerichtstag

In seiner Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung formulierte der Deutsche Sozialgerichtstag am 6. September 2023 wie folgt (Auszüge):

Seite 3

Die Gewährleistung des soziokulturellen Existenzminimums ist verfassungsrechtlich geboten...

„Ungelöst ist auch die **Situation von Trennungsfamilien und temporären Bedarfsgemeinschaften**. Bisher zahlt die Familienkasse das Kindergeld nur an einen Elternteil aus. Kindergeld-, also auszahlungsberechtigt, ist der Elternteil, in dessen überwiegender Obhut das Kind lebt. Daran wird sich schon wegen der einkommenssteuerlichen Betrachtung in der Finanzgerichtsbarkeit auch beim Garantiebetrug nichts ändern. **Das Existenzminimum des Kindes** muss jedoch in dem **anderen Haushalt auch gesichert sein**, wenn der Elternteil im Grundsicherungsbezug ist.

Seite 8

6. Temporäre Familiengemeinschaft / temporäre Bedarfsgemeinschaft

Eine sinnvolle Regelung für **temporäre Bedarfsgemeinschaften** bzw. **Umgang nach dem Wechselmodell** ist aus dem Entwurf auch **nicht ersichtlich**. Der Entwurf **definiert nicht die Bedarfe in Trennungsfamilien**, sondern übernimmt die temporäre Bedarfsgemeinschaft mit der zukünftigen Aufteilung des Kinderzusatzbetrags auf zwei Familien in die Kindergrundsicherung (RefE, S. 66).

Seite 9

Für **Umgangsmehrbedarfe** nach § 21 Abs 6 SGB II, die dem Kind zuzuordnen sind, sieht die **Kindergrundsicherung keine Leistungen vor**, sie müssen also weiterhin bei den Jobcentern geltend gemacht werden.

Das sehr relevante **Problem für Trennungsfamilien** ist, dass nach dem RE künftig der **Anspruch auf Bürgergeld** nach dem SGB II **für das Kind entfallen soll**, denn der Anspruch gilt dann nach dem Kindergrundsicherungsrecht als erfüllt (§ 9, vgl Begründung, S. 66). In

Trennungsfamilien wird jedoch häufig über den Umfang des Umgangs oder die Einführung des Wechselmodells, den Unterhalt sowie Mehrbedarfe gestritten.

Existenzsicherungsansprüche bleiben somit in dieser Zeit auf der Strecke.

Es ist **nicht zu erkennen**, wie ab 2025 bei einem gespaltenen Rechtsweg die Finanzgerichte und die Sozialgerichte getrennt voneinander die **sozialstaatlich und grundgesetzlich erforderliche Absicherung des kindlichen Existenzminimums erfüllen** könnten. Die Rechtsprechung entfällt damit als denkbare Korrektiv einer außerordentlich komplexen und gleichzeitig schnell vorangetriebenen Neuregelung in einem **grundrechtssensiblen** Bereich.

Seite 10

Die Folge wären dann tatsächliche Unterdeckungen, die verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar sind.

-> Weitere Zitate siehe Anlage 2

E) Politische Dimension und Bewertung

FSI meldet größte Bedenken an bezüglich der geplanten Ausgestaltung von „Kindergrundsicherung“ im Referentenentwurf aus dem durch von Bündnis 90 / Die Grünen geführten BMFSFJ.

1) Bruch des geltenden Sozialrechts:

Durch das Fehlen der „**temporären Bedarfsgemeinschaften**“ in den zweiten Haushalten von Trennungsfamilien bei der Antragsberechtigung von Kindergrundsicherung bricht das BMFSFJ bestehendes Recht.

Konkret: Die Zuwendungen sollen nurmehr an diejenigen Haushalte fließen, in denen die Kinder gemeldet sind. Unabhängig davon, ob die Kinder in den zweiten Haushalten beispielsweise zu 40 %, 45 % oder bis zu 49 % betreut werden.

Faktisch drängt sich die Frage auf:

„Möchte BMin Lisa Paus (Bündnis 90 / Die Grünen) die Kinder in den zweiten Haushalten von Trennungsfamilien verhungern lassen?“

2) Verstoß gegen verfassungsmäßige Grundrechte der Kinder:

Die anteiligen Bedarfe der Kinder im Rahmen ihres soziokulturellen Existenzminimums fallen da an, wo die Kinder ihre Zeit verbringen; bei Trennungsfamilien anteilig in beiden Haushalten.

Der Gesetzesentwurf ignoriert die zweiten Haushalte und verstößt so gegen geltendes Verfassungsrecht (siehe auch Kapitel C).

3) Neudefinition von Familie:

Die geplante Antragsberechtigung auf Bezug der staatlichen Leistungen im Rahmen der Kindergrundsicherung *auch für die Lebenspartner* der Eltern im Meldehaushalt bei gleichzeitiger *Verweigerung des Antragsrechts* gegenüber den Eltern in den zweiten Haushalten (in der Regel die *biologischen Väter*) hat große Auswirkungen auf das gesellschaftliche Verständnis von Familie.

Der Entwurf verlagert das Verständnis von Familie zu Lasten von *biologischer Elternschaft* zugunsten von „*Sozialer Elternschaft*“.

An die Stelle der leiblichen Väter sollen die aktuellen (seriellen) Sexualpartner der Elternteile treten, in deren Haushalten die Kinder gemeldet sind. Das sind mehrheitlich Mütter und ihre (aktuellen) Lebensgefährt(inn)en.

➤ **Faktisch sollen bedürftige Väter im Zweifel rechtlos gestellt werden.**

Aus der Sicht von FSI bedeutet die Umsetzung des Entwurfes einen weiteren Schritt in Richtung Polarisierung und Spaltung der Gesellschaft mit offener Diskriminierung der Rechte der (zweiten) getrennt erziehenden Eltern, in der Regel der Väter.

Das Vorhaben der Koalition ist sicherlich nicht kongruent mit den Vorstellungen der überwiegenden Mehrheit der Zivilgesellschaft bezüglich eines *systemischen* und *ganzheitlichen* Verständnisses von Familie.

FSI fordert die politisch Verantwortlichen dazu auf, sich für eine Korrektur einzusetzen.

F) Zeitgemäße Lösungen

Eine zeitgemäße Lösung ist einfach umzusetzen – sofern der politische Wille vorhanden ist. FSI fordert:

Kindergrundsicherung:

- 1) Die verfassungsrechtlich garantierten Grundrechte der Kinder müssen auch in Trennungsfamilien im Hinblick auf ihre anteiligen Bedarfe im Rahmen des soziokulturellen Existenzminimums in beiden Haushalten respektiert werden.
- 2) Diese Ansprüche müssen in ein zukünftig geltendes Kindergrundsicherungsgesetz konsequent eingebunden werden.
- 3) Der Gesetzgeber hat das rechtliche Instrument der „Betreuungsvereinbarung“ zwischen den Eltern von Trennungsfamilien mit Stunden-genauer Angabe der Betreuungszeiten zu schaffen. Daraus ergibt sich eindeutig das Verhältnis der jeweiligen Betreuungsanteile.
- 4) Alle Leistungen der Kindergrundsicherung (Kindergarantiebetrug, Kinderzuschlag sowie Leistungen für Bildung und Teilhabe) müssen in diesem Verhältnis zwischen beiden Haushalten aufgeteilt werden.
- 5) Wohngeldzuschüsse können nicht geteilt werden. Aus diesem Grunde bleibt es bei der vollständigen Gewährung der „Kosten der Unterkunft“ (K.d.U.) für beide Haushalte wie im Sozialrecht bewährt.

Auswirkungen auf weitere Rechtsbereiche:

- 6) Steuerrecht: Die steuerliche Berücksichtigung im Rahmen des Kinderfreibetrages und des Betreuungsfreibetrages sind im Verhältnis der Betreuungsleistungen auf beide Haushalte aufzuteilen.
- 7) Privatrechtliches Unterhaltsrecht: Die privatrechtlichen Leistungen im Rahmen des Kindesbarunterhalts sind im Verhältnis der Betreuungsleistungen zwischen den beiden Haushalten aufzuteilen.
- 8) Betreuungsunterhalt: Betreuen die Eltern ihre Kinder in zwei Haushalten, so ist der Betreuungsunterhalt (für die Eltern) im Verhältnis der Betreuungsleistungen anteilig auf beide Haushalte aufzuteilen.