

Eckpunkte zur Ausgestaltung der Kindergrundsicherung

0. Präambel

Die Einführung der Kindergrundsicherung ist eines der zentralen familien- und sozialpolitischen Vorhaben der Bundesregierung in dieser Legislaturperiode.

Mit der Kindergrundsicherung wollen wir bessere Chancen für Kinder und Jugendliche schaffen und daher nicht nur das Leistungsniveau erhöhen, sondern auch mehr Familien und ihre Kinder mit Unterstützungsbedarf erreichen. Bisherige finanzielle Förderungen wie das Kindergeld, die Leistungen für Kinder und Jugendliche nach dem SGB II/XII, dem Asylbewerberleistungsgesetz, den Kinderzuschlag und Teile des Bildungs- und Teilhabepaketes bündeln wir in einer Leistung, die aus zwei Bestandteilen bestehen wird, dem für alle Kinder und Jugendlichen zu zahlenden Garantiebetrags sowie ergänzend einem einkommensabhängigen Zusatzbetrag.

Die Schnittstellen zu Unterhaltsleistungen und Unterhaltsvorschuss, Wohngeld und BAföG werden möglichst friktionslos geregelt werden. Die Kindergrundsicherung wird einfach, unbürokratisch und bürgernah sein. Das Antragsverfahren wird digital und möglichst automatisiert erfolgen. Daneben wird der Zusatzbetrag möglichst zielgenau ausgestaltet werden und sich auf diejenigen Kinder und Jugendlichen konzentrieren, die am meisten Unterstützung brauchen.

Das Gesetzgebungsverfahren soll nach der Sommerpause 2023 begonnen werden.

1. Ziele

Mit der Kindergrundsicherung werden folgende Ziele verfolgt:

- Umfassender Familienleistungsausgleich durch einkommensunabhängigen Garantiebetrag in gleicher Höhe für alle Kinder.
- Wirksames Instrument der Armutsprävention und Armutsbekämpfung durch einen bedarfsgerechten Zusatzbetrag.
- Hohe Inanspruchnahme durch vereinfachte Zugänge zur Leistung und digitale Ausgestaltung des Antrags- und Bewilligungsverfahrens.
- Weniger Bürokratie durch Bündelung von Leistungen und einfache Einkommensprüfung.
- Ausgestaltung als existenzsichernde Leistung unter anderem durch sozialrechtlichen Einkommensbegriff und grundsätzlichen Vorrang von Unterhaltsleistungen und anderer zur Sicherung des Unterhalts bestimmter Sozialleistungen. Die Kindergrundsicherung soll vorrangig zum Bürgergeld sein.
- Vermeidung von Doppelstrukturen insbesondere zwischen Jobcentern und Kindergrundsicherungsbehörde.
- Weiterhin kontinuierliche Begleitung und Förderung erwerbsfähiger junger Menschen (ab 15 Jahre) durch Angebote und Förderleistungen zur Eingliederung in Arbeit oder Ausbildung nach dem SGB III oder SGB II. Effiziente Leistungserbringung und Beratung der Antragstellenden durch leistungsfähige Vollzugsbehörde.
- Mehr Verteilungsgerechtigkeit, indem der Garantiebetrag der Kindergrundsicherung perspektivisch der maximalen Entlastungswirkung des steuerlichen Kinderfreibetrags entspricht.
- Der Zusatzbetrag soll so ausgestaltet werden, dass europarechtlich keine Pflicht zum Export ausgelöst wird. Eine unangemessene Inanspruchnahme von Garantie- und Zusatzbetrag soll vermieden werden.
- Keine Überlastung der öffentlichen Haushalte durch gerechte Lastenteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen.

2. Leistungskomponenten

Die Kindergrundsicherung soll sich aus den Komponenten einkommensunabhängiger Garantiebtrag, der dem heutigen Kindergeld nachfolgt, und vom Einkommen des Kindes und der Eltern abhängigen, altersgestaffelten Zusatzbetrag zusammensetzen. Im Vollausbau soll die Kindergrundsicherung die heutigen Leistungen Kindergeld, steuerliche Kinderfreibeträge, Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) für Kinder, der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) für Kinder, des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) für Kinder, Kinderzuschlag nach § 6a Bundeskindergeldgesetz (BKGG) und Teile des Bildungs- und Teilhabepaketes nach § 6b BKGG bzw. § 28 SGB II bzw. § 34 SGB XII bündeln.

3. Einkommensunabhängiger Garantiebtrag

- Das steuerrechtliche Kindergeld soll in den Garantiebtrag der Kindergrundsicherung überführt werden.
- Die heutigen Anspruchsvoraussetzungen für das Kindergeld sollen mit den hierfür geregelten Altersgrenzen (Anspruch für Kinder bis 18 Jahre und darüber hinaus unter weiteren Voraussetzungen, wie z.B. Ausbildung, bis maximal zum 25. Geburtstag) auch für den Garantiebtrag gelten.
- Die Antragstellung erfolgt mit Geburt des Kindes. Diese wird über die Steuer-ID des Kindes nachgewiesen. Die Bewilligung erfolgt zunächst bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres des Kindes. Die anschließend bis längstens zur Vollendung des 25. bzw. 27. Lebensjahres des Kindes vorzubringenden anspruchsbegründenden Unterlagen, wie Bescheinigungen über Studium, Schule oder Ausbildung, sollen in der Regel durch die Antragstellenden elektronisch einzureichen sein. Damit die Beibringung von Nachweisen weitestgehend entfallen kann, soll die Kindergrundsicherungsstelle perspektivisch die im Registermodernisierungsgesetz vorgesehenen Datenbestände zu Bildungsteilnehmenden in allgemeinbildenden und beruflichen Schulen, Schulbehörden und Hochschulen der Länder und Kommunen nutzen können.

- Der Garantiebetrags der Kindergrundsicherung soll ab 2025 mindestens der Höhe des dann geltenden Kindergeldes (derzeit 250 Euro) für jedes Kind entsprechen. Perspektivisch soll die Kindergrundsicherung den Familienleistungsausgleich übernehmen, der heute die Steuerfreistellung eines Einkommensbetrags in Höhe des Existenzminimums des Kindes bewirkt. Die Höhe des Garantiebetrags ist dann – als verfassungsrechtlich erforderliches Minimum – an die Ergebnisse des alle zwei Jahre vorzulegenden Existenzminimumberichts der Bundesregierung anzupassen.
- Um dem verfassungsrechtlichen Vorrang der elterlichen Unterhaltsverpflichtung für ihre minderjährigen und/oder im Haushalt lebenden Kinder (Artikel 6 Absatz 2 Grundgesetz) Rechnung zu tragen, soll die Anspruchsinhaberschaft für den Garantiebetrags weiterhin bei den Eltern liegen. Werden Kinder volljährig und ziehen aus dem Elternhaushalt aus, besteht ein eigener Auszahlungsanspruch. Werden Kinder volljährig und leben noch im Haushalt der Eltern, wird ein eigener Auszahlungsanspruch geprüft. Die Unterhaltspflichten der Eltern – auch hinsichtlich zu gewählender Naturalleistungen an die Kinder – mindern sich dann um den Garantiebetrags.
- Zur weiteren Stärkung der Rechtsposition von Kindern und Jugendlichen soll der Garantiebetrags künftig insbesondere bei Bezug von Bürgergeld nicht mehr für den Bedarf von Eltern oder anderer Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft herangezogen werden, auch wenn der existenzsichernde Bedarf des Kindes oder Jugendlichen durch eigenes Einkommen wie z.B. Unterhaltszahlungen oder Renten gedeckt wird. Volljährige Kinder, die nicht mehr im Haushalt der Eltern leben, sollen den Garantiebetrags direkt erhalten.
- Die Regelung und der Vollzug des Garantiebetrags sind so auszugestalten, dass er den verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Steuerfreistellung eines Einkommensbetrags in Höhe des Existenzminimums des Kindes bei den Eltern gerecht und eine unangemessene Inanspruchnahme vermieden wird.
- Der Garantiebetrags der Kindergrundsicherung soll in das Sozialrecht und somit in die Zuständigkeit des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend überführt werden. Denn nur so kann ein einheitlicher Vollzug sowohl

von Garantie- als auch von Zusatzbetrag der künftigen Kindergrundsicherung ermöglicht werden. Dabei ist es erforderlich, dass die derzeitige Kostenteilung für den steuerlichen Familienleistungsausgleich (Kindergeld und Kinderfreibeträge) zwischen Bund, Ländern und Kommunen beim Kindergrundfreibetrag beibehalten wird.

4. Einkommensabhängiger Zusatzbetrag

a) Leistungsumfang

- Der einkommensabhängige Zusatzbetrag soll als Leistung für Eltern für in ihrem Haushalt lebende, unverheiratete oder nicht verpartnerte Kinder, die noch nicht das 25. Lebensjahr vollendet haben, ausgestaltet werden. Der Zusatzbetrag soll sicherstellen, dass Kinder und Jugendliche mit der Kindergrundsicherung bedarfsgerecht finanziell unterstützt werden. Der Zusatzbetrag hängt vom Anspruch auf den Garantiebtrag ab.
- Der maximale Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung wird so festgesetzt, dass er in der Summe mit dem Garantiebtrag das pauschale altersgestaffelte Existenzminimum des Kindes abdeckt (altersgestaffelte Regelbedarfe nach SGB II, Wohnkosten, Bildungs- und Teilhabeleistungen).
- Der Zusatzbetrag soll eine Kinderwohnkostenpauschale gemäß dem jeweils aktuellen Existenzminimumbericht (derzeit 120 Euro) enthalten. Darüberhinausgehende Bedarfe der Kinder und Wohnkosten der Familien werden grundsätzlich über die Eltern abgedeckt.
- Der verfassungsrechtliche Spielraum für Pauschalierungen soll bei den Leistungen für Bildung und Teilhabe möglichst weitgehend genutzt werden. Das bedeutet, dass eine ausreichend hohe Pauschale für Bildung und Teilhabe, die mindestens die Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft umfasst (derzeit 15 Euro monatlich), im Zusatzbetrag enthalten sein wird. Zu prüfen ist, ob auch die Ausstattung von Schülerinnen und Schülern mit persönlichem Schulbedarf (Schulstarterpaket nach § 28 Abs. 3 SGB II) als zweimal jährlich zu erbringende Pauschalleistung in den Zusatzbetrag integriert werden kann. Darüber hinaus bleiben die Leistungen für Bildung und

Teilhabe als Leistungen in kommunaler Zuständigkeit unberührt.

- Der seit 1. Juli 2022 im Rahmen des heutigen Kinderzuschlags gewährte Sofortzuschlag soll bis zur Neudefinition des kindlichen Existenzminimums weiter gezahlt und bei der Neuermittlung des Existenzminimums berücksichtigt werden.
- Der Zusatzbetrag wird so ausgestaltet, dass er europarechtskonform möglichst nicht EU-Bürgerinnen und -Bürger gewährt werden muss, deren Kinder nicht in Deutschland leben.

b) Leistungsberechnung und -bewilligung

- Die Berechnung des Zusatzbetrags orientiert sich am sozialrechtlichen Einkommensbegriff nach dem SGB II. Erhebliches Vermögen soll dabei berücksichtigt werden.
- Sofern das Kind über nach den §§ 11 bis 11b SGB II zu berücksichtigendes Einkommen verfügt, mindert sich der jeweilige Zusatzbetrag.
- Der Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung wird auf Antrag gewährt und unmittelbar bei der Kindergrundsicherungsstelle beantragt.
- Über den Garantiebtrag sollen Empfängerinnen und Empfänger nach einem automatisierten „Kindergrundsicherungs-Check“, das heißt mittels eines Abgleichs mit den von der Finanzverwaltung bereitgestellten Steuerdaten, ein Hinweisschreiben erhalten, dass sie möglicherweise Anspruch auf den Zusatzbetrag haben (siehe Ziffer 7).
- Der Antrag soll grundsätzlich über ein Antragsportal der Kindergrundsicherungsstelle erfolgen. Antragstellende sollen durch Vorbelegungen auf Grundlage des automatisierten „Kindergrundsicherungs-Check“ unterstützt werden. Um das Antragsverfahren möglichst einfach zu gestalten, sollen Einkommensnachweise möglichst über Datenabrufe durch die Kindergrundsicherungsstelle beschafft werden können und nicht durch Antragstellende selbst vorgelegt werden müssen.
- Wo anspruchsbegründende Nachweise bereits elektronisch bei einer anderen Behörde zur Verfügung stehen, sollen diese datenschutzkonform direkt und automatisiert durch die Kindergrundsicherungsstelle abgerufen werden können.

Wo dies noch nicht der Fall ist, sollen entsprechende Datenabrufe ermöglicht werden. Zudem prüfen wir, wie das Datenabrufverfahren zu Entgeltdaten zwischen Rentenversicherungsträgern und Arbeitgebern (rvBEA) z.B. zur Validierung der Steuerdaten eingesetzt werden kann.

- Die Bewilligung des Zusatzbetrags erfolgt auf Basis einer Prognose des Einkommens auf Antrag nach dem Einkommensbegriff im SGB II.
- Der Zusatzbetrag wird für 12 Monate gewährt (Bewilligungszeitraum). Dabei ist auf einen Gleichlauf mit den Bewilligungszeiträumen im Bürgergeld zu achten.
- Veränderungen beim Eltern- und Kindeseinkommen werden auf Antrag jederzeit berücksichtigt und Anpassungen an der Höhe des Zusatzbetrags vorgenommen.

c) Nutzung von Steuerdaten

- Die von der Finanzverwaltung bereitgestellten Steuerdaten (Lohnsteuerbescheinigungen, Bescheinigung über Lohnersatzleistungen, Mitteilungen über den Bezug von Rentenleistungen, Mitteilung über Beiträge zu Kranken- und Pflegeversicherungen und Vorsorgeaufwendungen (zum Beispiel Riester- oder Rürup-Verträge)) werden für den digitalen „Kindergrundsicherungs-Check“ genutzt (siehe Ziffer 7).
- Hierfür werden erforderliche Datenübermittlungsvorschriften geschaffen.

d) Anrechnung von Elterneinkommen

- Der Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung soll eine einkommensabhängige Leistung sein, die nur diejenigen Eltern unterstützt, die sie tatsächlich benötigen. Zudem werden negative Erwerbsanreize der Eltern minimiert.
- Wenn der Bedarf der Eltern im Sinne des Bürgergeldes gedeckt ist, soll die Höhe des Zusatzbetrags mit steigendem Einkommen gemindert bzw. abgeschmolzen werden.
- Der Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung (wie er sich nach Berücksichtigung des Kindeseinkommens errechnet) sinkt, bis ab Überschreiten einer noch zu definierenden Einkommenshöhe kein Anspruch mehr besteht.

e) Schnittstellen zu Unterhaltsleistungen/Unterhaltsvorschuss und anderen Sozialleistungen

- Der Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung ist eine subsidiär zu gewährende Leistung, auf die erst ein Anspruch besteht, wenn alle vorrangigen Ansprüche ausgeschöpft sind bzw. nicht realisiert werden konnten. Fließen Unterhaltsleistungen für Kinder bzw. Leistungen des Unterhaltsvorschusses an die Eltern, benötigen Kinder den Zusatzbetrag in der Regel nicht. Kommt ein/e Unterhaltspflichtige/r ihren bzw. seinen Zahlungsverpflichtungen nicht nach und besteht auch kein Anspruch auf Unterhaltsvorschuss, wird der Zusatzbetrag grundsätzlich gewährt. Die Frage eines Anspruchsübergangs auf die Kindergrundsicherungsbehörden wird geprüft.
- Mit der Kindergrundsicherung sollen Kinder und Jugendliche weitgehend aus dem Leistungsbezug nach SGB II bzw. SGB XII herausgelöst werden. Wenn Eltern Leistungen nach SGB II bzw. SGB XII (künftig Bürgergeld) für sich beziehen, erhalten ihre Kinder automatisch den maximalen Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung, es sei denn, er ist aufgrund von Kindeseinkommen zu reduzieren. Eines gesonderten Antrags bedarf es dann nicht mehr. Die Abfrage zum Kindeseinkommen soll in einem einfachen Verfahren erfolgen. Garantie- und Zusatzbetrag werden beim Bürgergeld nicht als Elterneinkommen berücksichtigt. Dieser Mechanismus soll auch greifen, wenn lediglich aufstockende SGB II- Leistungen an die Eltern gewährt werden.
- Die Kindergrundsicherung soll eine verwaltungseinfache Leistung werden und keine individuellen Bedarfsprüfungen der Kinder vornehmen. Über den Zusatzbetrag hinausgehende, pauschale Mehrbedarfe der Kinder werden von Kindergrundsicherungsbehörden nach Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen gewährt. Der Umgang mit einmaligen Bedarfen von Kindern und nicht pauschalierbaren Bestandteilen des Bildungs- und Teilhabepakets wird noch geprüft, insbesondere auch die Frage, ob und inwieweit solche einmaligen Bedarfe als Bedarfe der Eltern im Bürgergeld bzw. im SGB XII ausgestaltet werden können.

- Um die Schnittstelle der Jobcenter zu den Kindergrundsicherungsstellen möglichst verwaltungseinfach zu gestalten, erfolgt unter Beachtung des Sozialdatenschutzes eine automatische Datenübermittlung über den Bürgergeldbezug der Eltern von den Jobcentern an die Kindergrundsicherungsstelle. Zugelassene kommunale Träger sollen in diese automatisierte Datenübermittlung einbezogen werden.
- Das Verhältnis des Wohngeldes zur Kindergrundsicherung, insbesondere zum Zusatzbetrag, wird im weiteren Verfahren geklärt. Ziel ist auch hier eine möglichst verwaltungseinfache und bürgernahe Lösung, ohne die mit der jetzigen Wohngeldreform eingeführten Verbesserungen im Wohngeld einzuschränken.
- BAföG ist eine dem Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung vorrangige Leistung. BAföG-Beziehende haben daher regelmäßig keinen Anspruch auf den Zusatzbetrag. Es wird keine Verschlechterung für Jugendliche im BAföG-Bezug gegenüber dem Status quo geben.

5. Neudefinition kindliches Existenzminimum

- Der Koalitionsvertrag sieht eine Neudefinition des soziokulturellen Existenzminimums des Kindes vor. Dies umfasst zum einen die Neugestaltung des Bildungs- und Teilhabepakets (s. Abschnitt 4a) und zum anderen eine Neubemessung der altersgestaffelten Regelbedarfe.
- Die Regelbedarfe sollen zukünftig stärker als bisher an den Haushaltsausgaben der gesellschaftlichen Mitte ausgerichtet werden. Auch die mehr als 20 Jahre alten Verteilungsschlüssel, mit denen Teile der Haushaltsausgaben den Kindern zugesprochen werden, sollen erneuert werden. In einem ersten Schritt sollen die Verteilungsschlüssel in den Abteilungen 4 (Strom und Instandhaltung) und 5 (Haushaltseinrichtung) mit Inkrafttreten der Kindergrundsicherung so erhöht werden, dass sie die Realität sachgerecht abbilden. Erhöhungen in diesen Abteilungen kommen ausschließlich Kindern zu Gute.

6. Vollzugsbehörde

Die Kindergrundsicherung setzt eine zuverlässige bundeseinheitliche Verwaltung durch eine leistungsfähige Behörde mit guter Erreichbarkeit und niedrigschwelligem Zugang im gesamten Bundesgebiet voraus. Deshalb ist beabsichtigt, frühzeitig die künftige Verwaltungsbehörde für die Kindergrundsicherung zu bestimmen. Um über die Administration entscheiden zu können, wurde ein Beschluss der Steuerungsrunde der IMA Kindergrundsicherung dahingehend herbeigeführt, dass das BMFSFJ gemeinsam mit BMAS und BMF in Verhandlungen mit der Bundesagentur für Arbeit eintreten und diese unter Beteiligung des Bundesverwaltungsamtes mit der Erstellung eines Konzeptionsprojektes einschließlich einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und einer Risikoanalyse beauftragen soll. Das Umsetzungskonzept soll auf diesem Eckpunktepapier beruhen.

7. Chancen der Digitalisierung nutzen

- Um eine möglichst hohe Inanspruchnahme zu erreichen, muss die Kindergrundsicherung einfach, unbürokratisch und bürgernah sein. Dazu wird es ein digitales Kindergrundsicherungs-Portal mit einem anwendungsfreundlichen intelligenten Antragssystem geben.
- Zudem soll ein automatisierter „Kindergrundsicherungs-Check“ entwickelt werden, der bereits im Vorfeld der Beantragung des einkommensabhängigen Zusatzbetrags prüft, ob ein Anspruch auf den Zusatzbetrag bestehen könnte (siehe Ziffer 4. c)). Auf Grundlage der an die Finanzverwaltung übermittelten einkommensrelevanten Daten soll durch die Kindergrundsicherungsstelle eine solche automatisierte Prüfung vorgenommen werden. Ziel ist es, Eltern, deren Einkommen eine bestimmte Grenze unterschreitet, gezielt anzusprechen und zur Antragstellung anzuregen.
- Die Kindergrundsicherung strebt den OZG-Reifegrad 4 an, in dem das sogenannte Once-Only-Prinzip voll erfüllt wird. Das heißt, dass sich die ausführende Behörde auf Veranlassung der Betroffenen diejenigen Daten und Nachweise über elektronische Datenaustauschverfahren besorgt, die bereits bei anderen Behörden vorliegen. Dies gilt insbesondere für Einkommensnachweise

zur Berechnung des Zusatzbetrages.

8. Beratung und Information

- Flächendeckend sollen im Rahmen des Vollzugs der Kindergrundsicherung Anlaufstellen für Familien zur persönlichen und digitalen Beratung angeboten werden. Zudem soll mit einer bundesweiten Informations- und Aufklärungskampagne für die Kindergrundsicherung geworben werden, wobei besonderes Augenmerk auf den Abbau von Stigmatisierung aufgrund des Bezugs von Sozialleistungen gelegt werden soll.
- Zu gewährleisten ist eine weiterhin kontinuierliche Begleitung und Förderung erwerbsfähiger junger Menschen (ab 15 Jahre) durch Angebote und Förderleistungen zur Eingliederung in Arbeit oder Ausbildung nach dem SGB III oder SGB II. Die Frage der Zuständigkeiten ist derzeit noch offen und wird im weiteren Verfahren entschieden. Mit der Einführung der Kindergrundsicherung dürfen die jungen Menschen nicht schlechter gestellt werden.

9. Schnittstelle zum Einkommensteuerrecht

Gemäß dem Koalitionsvertrag soll perspektivisch allein durch den Garantiebtrag den verfassungsrechtlichen Vorgaben nach Freistellung des kindlichen Existenzminimums bei der Besteuerung des Elterneinkommens entsprochen werden.

10. Kinder- und Jugendbeteiligung

Bereits im Vorfeld der Einführung der Kindergrundsicherung sollen Kinder- und Jugendliche nach einem wissenschaftlich fundierten Konzept beteiligt werden. Dies umfasst auch die Neudefinition des soziokulturellen Existenzminimums. Künftig soll regelmäßig durch die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen sichergestellt werden, dass Veränderungen ihrer Lebenswelten zeitnah bei der Ermittlung des Existenzminimums berücksichtigt werden.

11. Quantifizierung und Finanzierung

Die vorstehenden Eckpunkte werden in der UAG Quantifizierung der IMA Kindergrundsicherung quantifiziert und die Kostenwirkungen auf die Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) dargestellt.

ENTWURF