

Dern, Susanne; Wersig, Maria

Rechtswissenschaftliches Kurzgutachten. Alleinerziehende und SGB II Leistungen

München : Deutsches Jugendinstitut e.V. 2025, 24 S. - (Expertise für den Zehnten Familienbericht der Bundesregierung)



Quellenangabe/ Reference:

Dern, Susanne; Wersig, Maria: Rechtswissenschaftliches Kurzgutachten. Alleinerziehende und SGB II Leistungen. München : Deutsches Jugendinstitut e.V. 2025, 24 S. - (Expertise für den Zehnten Familienbericht der Bundesregierung) - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-330126 - DOI: 10.25656/01:33012

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-330126>

<https://doi.org/10.25656/01:33012>

in Kooperation mit / in cooperation with:



**Deutsches
Jugendinstitut**

<https://www.dji.de>

Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

Gefördert vom



Deutsches
Jugendinstitut

**Expertise für den Zehnten Familienbericht
der Bundesregierung**

Susanne Dern, Maria Wersig

Rechtswissenschaftliches Kurzgutachten

Alleinerziehende und SGB II Leistungen

Forschung zu Kindern, Jugendlichen und Familien an der Schnittstelle von Wissenschaft, Politik und Fachpraxis

Das Deutsche Jugendinstitut e.V. (DJI) ist eines der größten sozialwissenschaftlichen Forschungsinstitute Europas. Seit 60 Jahren erforscht es die Lebenslagen von Kindern, Jugendlichen und Familien, berät Bund, Länder und Gemeinden und liefert wichtige Impulse für die Fachpraxis.

Aktuell sind an den beiden Standorten München und Halle (Saale) etwa 470 Beschäftigte tätig, darunter rund 280 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler.

Finanziert wird das DJI überwiegend aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und den Bundesländern. Weitere Zuwendungen erhält es im Rahmen von Projektförderungen u.a. vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), der Europäischen Kommission, Stiftungen und anderen Institutionen der Wissenschaftsförderung.

Impressum

© 2025 Deutsches Jugendinstitut e.V.

Deutsches Jugendinstitut

Nockherstraße 2

81541 München

www.dji.de

Grafik: graphodata GmbH

Datum der Veröffentlichung:

März 2025

ISBN: 978-3-86379-559-7

DOI: 10.36189/DJI20252

Deutsches Jugendinstitut

Außenstelle Halle

Franckeplatz 1, Haus 12/13

06110 Halle

Ansprechpartnerinnen:

Prof. Dr. Susanne Dern

E-Mail: susanne.dern@sw.hs-fulda.de

Prof. Dr. Maria Wersig

E-Mail: maria.wersig@hs-hannover.de

Vorwort

Die Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hat im Januar 2023 sieben Sachverständige in die Zehnte Familienberichtscommission zum Thema „Unterstützung allein- und getrennterziehender Eltern und ihrer Kinder – Bestandsaufnahme und Handlungsempfehlungen“ berufen. In der Kommission waren mit Prof. Dr. Miriam Beblo, Prof. Dr. Mathias Berg, PD Dr. habil. Christina Boll, Prof. Dr. Raimund Geene, Prof. Dr. Michaela Kreyenfeld, Prof. Dr. Anne Lenze, Prof. Dr. Kirsten Scheiwe, Prof. Dr. Pia Schober und Prof. Dr. Holger Stichnoth die Disziplinen Volkswirtschaftslehre, Soziologie, Rechtswissenschaften, Soziale Arbeit und Gesundheitswissenschaften vertreten. Obwohl damit bereits ein disziplinär breites Spektrum abgedeckt war, hat sich die Kommission zu verschiedenen Themen zusätzlich von zahlreichen Expertinnen und Experten beraten lassen. Neben zahlreichen Anhörungen wurden insgesamt acht schriftliche Expertisen vergeben, die ein umfangreiches Spektrum an Themen umfasst haben, wie u.a. die Fremd- und Eigenwahrnehmung von Alleinerziehenden, Vermögen und Familienform, Jobcenter-Betreuung von Alleinerziehenden, die Erfahrung von Alleinerziehenden mit Flucht- und Migrationshintergrund, Alleinerziehende von Kindern mit Beeinträchtigung wie auch Alleinerziehende in der Schuldnerberatung. Zu den Autorinnen und Autoren der Expertisen zählten: Prof. Dr. Harald Ansen, Prof. Dr. Susanne Dern, Prof. Dr. Dorothee Frings, Prof. Dr. Stefan Heilmann, Dr. Sylvia Keim-Klärner, Dr. André Knabe, Dr. Christopher Kofahl, Prof. Dr. Philipp Lersch, Dr. Nadja Milewski, Dr. Stefan Nickel, Dr. Sally Peters, Dr. Melanie Rühmling, Prof. Dr. Maria Wersig und Marén Wins. Mit Bedauern möchten wir den frühen und plötzlichen Tod von Prof. Dr. Harald Ansen erwähnen, der im Juli 2024 unerwartet verstorben ist.

Ähnlich wie schon beim Neunten Familienbericht war es uns ein besonderes Anliegen, dass nicht nur der Bericht, sondern auch die Expertisen einer breiten Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Aus diesem Grund haben wir uns für eine Online-Publikation aller Expertisen entschieden, die über den Server des Deutschen Jugendinstituts, an dem auch die Geschäftsstelle angesiedelt war, heruntergeladen werden kann. Die Inhalte der Expertisen werden ausschließlich von den Autorinnen und Autoren selbst verantwortet.

Die Sachverständigenkommission möchte den Autorinnen und Autoren der Expertisen ihren herzlichen Dank aussprechen. Durch die Fülle zusätzlicher Informationen und die detaillierte Sachkenntnis wurden entscheidende Abschnitte des Berichts erheblich bereichert. Für die zügige, kompetente und engagierte Zusammenarbeit bedanken wir uns herzlich.

Berlin im November 2024

Prof. Dr. Michaela Kreyenfeld (Vorsitzende der Sachverständigenkommission des Zehnten Familienberichts)

Inhalt

Einleitung und Fragestellung	6
1. Leistungsrechtliche Aspekte in der Lebenslage Alleinerziehen	7
1.1 Mehrbedarfzuschlag § 21 Abs. 3 SGB II	7
1.2 Temporäre Bedarfsgemeinschaft und Umgangsmehrbedarf(e) inkl. Wohnkosten	8
1.3 Leistungsrechtliche Handlungsempfehlungen	11
2. Ausgewählte Schnittstellenproblematiken mit vorrangigen Sozialleistungen	16
2.1 Kurze Darstellung des Status quo	16
2.2 Handlungsempfehlungen für die Kindergrundsicherung	19
3. Fazit	21
Literaturverzeichnis	23

Einleitung und Fragestellung

Erkenntnisleitende Fragestellung dieses Gutachtens sollen die sozialrechtlichen Gründe für die hohe Anzahl von Alleinerziehenden im Leistungsbezug des Bürgergeldes und ausgewählte Problematiken in der derzeitigen Ausgestaltung der Regelungen des SGB II für die Lebenslage Alleinerziehender sein.

Aufgrund der Komplexität der Problematik ist eine Themeneingrenzung erforderlich: Auf der Geldleistungsseite werden der Mehrbedarfzuschlag (§ 21 Abs. 3 SGB II) und die Folgen höherer Betreuungsanteile des anderen Elternteils beleuchtet (temporäre Bedarfsgemeinschaft und Umgangs-/Wechselmehrbedarf inkl. Wohnen).

In einem zweiten Schritt werden ausgewählte Schnittstellenproblematiken mit vorrangigen Sozialleistungen in den Blick genommen und Problembeschreibungen und Handlungsempfehlungen formuliert. Eine empirische Darstellung der aktuellen Situation der Alleinerziehenden, die zu knapp 40 Prozent im Leistungsbezug des SGB II verbleiben, wird im Rahmen dieses Kurzgutachtens nicht vorgenommen.

Aufgrund der Unwägbarkeiten der aktuell laufenden Reformvorhaben der Bundesregierung¹ für eine Kindergrundsicherung, die sowohl die leistungsrechtlichen Aspekte, als auch die Schnittstellenproblematik berühren, läuft eine umfassende Aufarbeitung der aktuellen Rechtslage realistischerweise Gefahr, sehr schnell Rechtsgeschichte darzustellen. Im dritten Teil des Gutachtens werden zentrale Diskussionsstränge über die Kindergrundsicherung aufgegriffen und mit den von uns erarbeiteten Handlungsempfehlungen in Beziehung gesetzt. Zum Zeitpunkt der Erarbeitung dieses Gutachtens war der parlamentarische Diskussionsprozess und damit die Entscheidung über die genaue Ausgestaltung der Kindergrundsicherung noch nicht abgeschlossen. Im Rahmen der Möglichkeiten greift das Gutachten Argumente und Problematiken aus diesem Prozess auf. Die Expertise wurde im Februar 2024 abgeschlossen.

Leistungsrechtliche Aspekte in der Lebenslage Alleinerziehen

Auf der Seite der Geldleistungen des SGB II wird einerseits die Lebenslage Alleinerziehen ausdrücklich berücksichtigt mit einem prozentualen Zuschlag zum Regelbedarf, der sich nach Anzahl und Alter der zu betreuenden Kinder richtet. Andererseits tut sich der Gesetzgeber schwer, andere Betreuungsmodelle wie das Wechselmodell ebenfalls adäquat zu berücksichtigen und anzuerkennen, dass eine taggenaue Anpassung der ohnehin knapp bemessenen Regelbedarfe eines Kindes an Aufenthaltsorte beim jeweiligen Elternteil zu unsachgemäßen Ergebnissen und einer Bedarfsunterdeckung führen kann.

1.1 Mehrbedarfzuschlag § 21 Abs. 3 SGB II

Das SGB II und auch Vorläufergesetze seit den 1980er Jahren der Bundesrepublik sehen einen speziellen Mehrbedarf für Alleinerziehende vor (§ 21 Abs. 3 SGB II). Dieser dient dazu, die zusätzlichen Herausforderungen und Belastungen von Alleinerziehenden finanziell auszugleichen.² Die Höhe dieses Mehrbedarfs wird durch einen bestimmten Prozentsatz festgelegt, der sich nach der Anzahl und dem Alter der Kinder richtet. Die Leistung wird gewährt für Personen, die mit einem oder mehreren minderjährigen Kindern zusammenleben und allein für deren Pflege und Erziehung sorgen. Ausschlaggebend ist also eine Betrachtung der tatsächlichen Aufteilung der Sorgearbeit und nicht die familienrechtliche Situation bezogen auf das Sorgerecht. Ähnliche Wertungen nimmt das Sozialrecht in § 45 SGB V und § 48 SGB VI vor.

Ein Elternteil gilt gemäß § 21 Abs. 3 SGB II als alleinerziehend, wenn er während der Betreuungszeit nicht erheblich von einem anderen Elternteil, Partner*in oder einer anderen Person unterstützt wird. Hierbei ist entscheidend, wo das Kind seinen Lebensmittelpunkt hat. Das Bundessozialgericht (BSG) erkennt eine 50-50-Teilung dieses Betrages zwischen den Elternteilen nur bei einem sogenannten Wechselmodell an.³ Versuche, eine prozentuale Aufteilung auch bei anderen Betreuungsmodellen zu erreichen, wurden abgelehnt.⁴

2 § 23 Abs. 2 BSHG von 1985; BT-Drs. 10/3079, 5.

3 BSG 2.7.2009 – B 14 AS 54/08 R, NJW 2010, 1306 Rn. 16.

4 BSG 11.7.2019 – B 14 AS 23/18 R, NZS 2020, 180.

Das BSG argumentierte, dass selbst bei zeitweiliger Abwesenheit des Kindes die Hauptbelastungen und Kosten beim anderen Elternteil verbleiben. Die Festlegung des Mehrbedarfs basiert nicht auf konkreten Daten und es ist unklar, welche zusätzlichen Bedürfnisse berücksichtigt wurden. Bei der Einführung des Betrages wurde argumentiert, dass Alleinerziehende weniger Zeit für kosteneffizientes Einkaufen haben und aufgrund ihrer Lebenssituation auch auf den Einkauf von zusätzlichen Dienstleistungen angewiesen sein können. Ob diese Annahmen heute noch zutreffen, ist zumindest fraglich, gleichzeitig fehlt es an einer eingehenden Analyse eventueller Kostenfaktoren in modernen und heterogenen Lebenswelten. Trotzdem gibt es einen allgemeinen rechtspolitischen Konsens, den Mehrbedarf beizubehalten, wie aktuell die Übernahme in der Bürgergeldreform zeigt.

Der Mehrbedarf verbessert zweifellos auch die Situation der Kinder von Alleinerziehenden, die am Lebensstandard ihrer Eltern teilhaben. Allerdings verhindert er auch die Einführung von transparenten und angemessenen Leistungen für verschiedene Betreuungsmodelle. Es lässt sich auch argumentieren, dass das Gesetz durch diese Regelung sogar Anreize für Modelle mit minimalen Umgangszeiten schafft, da sonst der Verlust der finanziellen Unterstützung droht. Hinzu kommt, dass aufgrund der Ausgestaltung der Bedarfsgemeinschaft auch das Zusammenziehen mit einem neuen Partner/einer neuen Partnerin diese*n in der Pflicht sieht, auch die Kinder mitzuversorgen⁵ und auch aus dieser Regelung zweifellos Verhaltensanpassungen erwachsen, die auf getrennte Haushalte hinauslaufen.

1.2 Temporäre Bedarfsgemeinschaft und Umgangsmehrbedarf(e) inkl. Wohnkosten

Die Gesetzgebung zögert, die immer häufiger auftretenden Modelle geteilter Sorgeverantwortung zwischen getrenntlebenden Eltern anzuerkennen. Dies kann dazu führen, dass Familien im SGB II-Leistungsbezug nicht ausreichend finanziell unterstützt werden. Das Bundessozialgericht sah sich im Jahr 2006 mit einem solchen Fall konfrontiert und führte in diesem Zusammenhang das Konzept der „temporären Bedarfsgemeinschaft“ ein. Das Problem des Falls war: Bei geteilter Sorge standen im Haushalt des umgangsberechtigten Vaters im Streitfall keine Mittel zur Existenzsicherung der Kinder zur Verfügung, weil diese der Bedarfsgemeinschaft der Mutter zugeordnet wurden.

Bei einem Wechselmodell hat ein Kind Anspruch auf seinen Regelbedarf in beiden Haushalten. Während des Aufenthalts beim jeweiligen Elternteil werden die

⁵ Diese sogenannte Stiefkinderregelung basiert auf § 9 Abs. 2 S. 2 SGB II. Bei unverheirateten Kindern, die mit ihren Eltern oder einem Elternteil in einer Bedarfsgemeinschaft leben, sind auch das Einkommen und Vermögen der Eltern oder des Elternteils oder dessen in Bedarfsgemeinschaft lebenden Partners zu berücksichtigen. Das BSG hat in seiner Rechtsprechung diese Regelung zunächst für minderjährige Kinder in der Bedarfsgemeinschaft gebilligt – BSG 13.11.2008 – B 14 AS 2/08 R.,– und später auch für volljährige Kinder bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres, für die ebenfalls das Einkommen und Vermögen von (echten oder faktischen) Stiefeltern in die Bedarfsprüfung einzubeziehen ist – BSG 14.3.2012 – B 14 AS 17/11 R.

Leistungen pro Tag (mindestens 12 Stunden) diesem Haushalt zugeordnet. Gleichzeitig entfällt der Anspruch auf den anteiligen Regelbedarf im anderen Haushalt. Das zuständige Jobcenter richtet sich nach dem Wohnort des umgangsberechtigten Elternteils. In einem annähernd paritätischen Wechselmodell wird der Allein-erziehendenmehrbedarf zwischen den Eltern geteilt.

Obwohl diese Lösung des BSG verständlich ist, hat sie mehrere Schwachstellen: Sie ist bürokratisch, erfordert viel Aufwand und versucht realitätsfern, eine genaue Anpassung an wechselnde Lebensumstände zu erreichen. In der Praxis sind Umgangsregelungen jedoch oft flexibel, sie müssen häufig an geänderte Umstände oder Pläne von Eltern und Kindern angepasst werden. Zudem können bestimmte Bedarfe, wie Kleidung oder Schulausstattung, nicht einfach aufgeteilt werden. Kinder, die zwischen zwei Haushalten „pendeln“, haben oft höhere Kosten, da sie manche Dinge doppelt benötigen. Auch die betreuenden Elternteile können entsprechend höhere Ausgaben haben. Das BSG wies 2021 darauf hin, dass in solchen Fällen das Existenzminimum gefährdet sein könnte. Auf einen Mehrbedarf gemäß § 21 Abs. 6 SGB II könnte in solchen Fällen ein Anspruch bestehen, wenn in einem der beiden Haushalte fortlaufend höhere Bedarfe, die nicht durch vorrangige Unterhalts- oder andere Leistungen nach dem SGB II gedeckt werden, wegen der wechselnden Aufenthalte dieses Kindes entstehen. Hier besteht ein dringender Bedarf an gesetzlichen Anpassungen. Ein „Umgangsmehrbedarf“ wurde bereits 2018 diskutiert, aber bisher nicht umgesetzt, er findet sich erneut im aktuellen Koalitionsvertrag als Vorhaben: „Wir werden die partnerschaftliche Betreuung der Kinder nach der Trennung fördern, indem wir die umgangs- und betreuungsbedingten Mehrbelastungen im Sozial- und Steuerrecht besser berücksichtigen. Wir wollen allen Familien eine am Kindeswohl orientierte partnerschaftliche Betreuung minderjähriger Kinder auch nach Trennung und Scheidung der Eltern ermöglichen und die dafür erforderlichen Bedingungen schaffen.“⁶ Auch die Bürgergeldreform hat hier keine Änderungen vorangebracht. In den Debatten zu Kindergrundsicherung und Reform des Kindesunterhalts müssen die Fragen nach realistischer Kostenbemessung und Kostenverteilung für erweiterten Umgang und Wechselmodell erneut geführt werden.

Es gibt darüber hinaus Unklarheiten, wie die Wohnbedürfnisse von Familien berücksichtigt werden, in denen Kinder zeitweise in verschiedenen Haushalten leben. Diese rechtliche Einordnung und die Anerkennung von zusätzlichen Bedarfen sind der Auslegung durch die Praxis und durch die Gerichte im jeweiligen Einzelfall überlassen.

Generell gilt, dass ein Kind in dem Haushalt, in dem es hauptsächlich lebt, vollständig als Person (mit seinem ‚Kopfanteil‘ nach dem bei Wohnkosten angewendeten sogenannten Kopfteilprinzip) berücksichtigt wird. In diesem Haushalt hat das Kind einen Rechtsanspruch auf seinen Anteil an den Wohnkosten gemäß § 22 SGB II. Das Bundessozialgericht musste in diesem Zusammenhang im Jahr 2019 klarstellen, dass eine Aufteilung der Wohnkosten basierend auf der Anwesenheit des Kindes in den verschiedenen Elternhaushalten nicht zulässig ist.⁷

⁶ SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP 2021, S. 80, 103.

⁷ BSG 11.7.2019 – B 14 AS 23/18 R, NZS 2020, 180.

Ob im Haushalt des Elternteils, der das Umgangsrecht hat, zusätzlicher Wohnraumbedarf geltend gemacht werden kann, hängt vom Einzelfall ab. Dies gilt jedenfalls dann, wenn das Wechselmodell nicht paritätisch ist, also das Kind nicht gleichmäßig in beiden Haushalten lebt. In Fällen eines paritätischen Wechselmodells erhöht sich der Wohnbedarf des Kindes unstreitig in beiden Haushalten. In den anderen Fällen erweiterter Umgangsmodelle wird die Frage im Rahmen einer Angemessenheitsprüfung nach § 22 SGB II entschieden. Ein wichtiger Faktor hierbei ist der Schutz enger Beziehungen des Kindes zu seinen Bezugspersonen, denen der Umgang dient. Das BSG betrachtet höhere Wohnkosten aufgrund von Umgangskontakten als zusätzlichen Bedarf des Elternteils, nicht des Kindes, um so Konflikte mit Ansprüchen des Kindes in seiner Hauptwohnung zu vermeiden.⁸

Zudem ermöglicht § 22b Absatz 3 SGB II den Kommunen, erhöhten Raumbedarf wegen Umgangskontakten zu berücksichtigen. Allerdings erlassen Kommunen selten entsprechende Satzungen und nutzen stattdessen örtliche Richtlinien, die auf der Anzahl der Personen im Haushalt basieren und Umgangsbedarfe unterschiedlich behandeln. Einige Kommunen setzen Mindestzeiten für Umgangskontakte fest, andere berücksichtigen zusätzlich das Alter des Kindes. Manchmal wird der Bedarf nur anerkannt, wenn sonst das Umgangsrecht gefährdet wäre. Die Regel ‚pro Kopf ein Zimmer‘ wird oft angepasst, wobei das Kind nur als „halbe“ Person gezählt wird, was die angemessenen Unterkunftskosten um eine halbe Stufe erhöht.⁹ Einige Richtlinien beziehen sich auf die Schutz- und Förderpflicht des Staates für Familien nach Art. 6 Abs. 1 GG und berücksichtigen das Kind bei regelmäßigen Umgangskontakten vollständig. Leider wird die Tatsache, dass Umgangskontakte oft aufgebaut und verändert werden, in den meisten Richtlinien nicht berücksichtigt.

Geteilte Sorgemodelle werden im Gesetz gar nicht erwähnt, sodass es bisher an gesetzlichen Regelungen für Konstellationen fehlt, in denen das Kind zwischen zwei Haushalten pendelt und daher in zwei Haushalten höhere Bedarfe bestehen. Weder Wechselmodelle, in denen das Kind pendelt, noch Nestmodelle, in denen Elternteile im gleichen Haushalt abwechselnd das Kind betreuen und daneben weiterer Wohnraum für die Elternteile nötig wird, sind im SGB II explizit erwähnt und können nur in kreativer wohlwollender Anwendung der bestehenden Regelungen der §§ 22 ff. auf die zwei (oder beim Nestmodell sogar drei) Einelternhaushalte gelöst werden.

Damit bleibt die Gewährung von höheren Wohnbedarfen im Kontext von Umgangskontakten oder Modellen geteilter Sorge bei Eltern im Leistungsbezug vor allem in der Verantwortung der Kommunen (und ihrer regional sehr unterschiedlichen untergesetzlichen Richtlinien) und dann jeweils der Einzelfallentscheidung in den Jobcentern überlassen. Eine Unsicherheit, die Einelternhaushalte trifft, ob nun Alleinerziehende und Umgangsberechtigte oder paritätisch sorgende Eltern, die temporär mit Kindern einen Einelternhaushalt bilden.

1.3 Leistungsrechtliche Handlungsempfehlungen

Die Gesetzgebung sollte nun die Einführung einer Kindergrundsicherung und auch die familienrechtliche Unterhaltsreform zum Anlass nehmen, sozialrechtliche Leistungen in verschiedenen Familienkonstellationen bzw. Sorge- und Betreuungsmodellen kritisch zu hinterfragen und Bedarfe realitätsgerecht zu bemessen. Aus den bisherigen Problembeschreibungen ergeben sich folgende Themenbereiche und Handlungsempfehlungen:

- **Wohnbedarfe von Eltern und Kindern** realitätsgerecht anpassen und hierin den heterogenen Bedürfnissen von Wechselmodellen/Nest-/Residenz-/Umgangsmodellen realistisch Rechnung tragen.

Um die Wohnbedürfnisse von Eltern und Kindern in verschiedenen Familienmodellen – wie Wechselmodell, Nestmodell, Residenzmodell und verschiedenen Umgangsmodellen – adressatengerecht zu gestalten, ist eine Anpassung der bestehenden Regelungen erforderlich. Die Einführung der Kindergrundsicherung bietet die Chance auf diese Anpassung. Da die Kindergrundsicherung den Wohnbedarf der Kinder nicht abdeckt und den Eltern zuordnet, entsteht die Möglichkeit für eine konsistente Neuordnung dieser Problematik.

Im Kontext des Nestmodells sollte ein höherer Wohnbedarf am Lebensmittelpunkt des Kindes für beide Elternteile anerkannt werden. Dies gilt ebenso für das Wechselmodell, in dem Kinder in beiden Elternhaushalten leben. Bei Residenzmodellen sollten ebenfalls höhere Wohnbedarfe für umgangsberechtigte Elternteile berücksichtigt werden. Derzeit wird dies nur teilweise durch § 22b Abs. 3 S. 2 Nr. 2 SGB II abgedeckt, der erhöhte Bedarfe infolge von Umgangsrechten anspricht, aber vorrangig von kommunalen Satzungen abhängt, die selten so detailliert ausgestaltet werden.

Ein möglicher Ansatzpunkt einer gesetzlichen Klarstellung könnte zudem aus der Wohngeldregelung gezogen werden, wie sie in § 5 WoGG für Haushaltsmitglieder formuliert ist:

„Abs. 4 Betreuen nicht nur vorübergehend getrennt lebende Eltern ein Kind oder mehrere Kinder zu annähernd gleichen Teilen, ist jedes dieser Kinder bei beiden Elternteilen Haushaltsmitglied. Gleiches gilt bei einer Aufteilung der Betreuung bis zu einem Verhältnis von mindestens einem Drittel zu zwei Dritteln je Kind. Betreuen die Eltern mindestens zwei dieser Kinder nicht in einem Verhältnis nach Satz 1 oder 2, ist bei dem Elternteil mit dem geringeren Betreuungsanteil nur das jüngste dieser Kinder Haushaltsmitglied. Für Pflegekinder und Pflegeeltern gelten die Sätze 1 bis 3 entsprechend.“

Eine entsprechende gesetzliche Regelung, die einen erhöhten Unterkunftsbedarf anerkennt und gestufte Leistungsansprüche gewährt, könnte zum Beispiel wie folgt aussehen: Die erste Stufe für den umgangsausübenden/umgangsberechtigten Elternteil könnte (sich an der Rechtsprechung der LSG¹⁰ orientierend) mindestens eine Erhöhung um eine halbe Stufe bedeuten. Höhere Betreuungsanteile von mindestens 30 Prozent dürften eine ganze Stufe rechtfertigen. Andere Modelle sind hier sicherlich denkbar und können im parlamentarischen Prozess diskutiert werden. Eine solche gesetzliche Verankerung würde Rechtssicherheit für Trennungsfamilien bieten. Dies könnte trennungsbedingte Bindungsabbrüche verhindern und ermöglicht paritätischere Betreuungsmodelle auch im Bürgergeldbezug, was dem Kindeswohl dient.

- **Verzicht auf temporäre Bedarfsgemeinschaft und Einführung eines Umgangs- bzw. Wechselmehrbedarfs**

Der existentielle Bedarf von Kindern in Trennungsfamilien sollte – auch jenseits der Unterkunftsbedarfe – über einen Umgangs- bzw. Wechselmehrbedarf sichergestellt werden. Den zusätzlichen Bedarfen von Kindern im Alltag in wechselnden Haushalten ist auch im Existenzsicherungsrecht Rechnung zu tragen.

Zusätzliche Bedarfe lassen sich als erhöhte Bedarfe des zwischen den Haushalten wechselnden Kindes einordnen (in den Worten des djb: Wechselmehrbedarf¹¹). Hierfür spricht, dass ein Großteil der Mehrkosten der direkten Bedarfsdeckung des Kindes dient (etwa zusätzliche Kleidung, Schulbedarfe, Kinderzimmermöblierung etc.). Sie lassen sich allerdings auch als zusätzliche Bedarfe des (umgangsberechtigten) Elternteils begreifen, da dieses im Wesentlichen für die Vorhaltung in seinem Haushalt sorgt (in den Worten des djb: Umgangsmehrbedarf¹²).

Diese Bedarfe sind konzeptionell abzugrenzen vom Alleinerziehendenmehrbedarf, auch hier bietet die Einführung der Kindergrundsicherung einen Anlass, in diesem Zusammenhang auch Leistungsansprüche im SGB II zu implementieren, die diese Bedarfslücke schließen. Das aktuelle Vorhaben, mit der Reform auch die temporäre Bedarfsgemeinschaft gesetzlich zu verankern, spricht sogar zwingend dafür, den Regelungskomplex insgesamt kohärent zu überarbeiten.

Mit einer Mehrbedarfspauschalierung beim Umgangsberechtigten könnte der Regelbedarf des Kindes in der primären Bedarfsgemeinschaft grundsätzlich ungekürzt für die Bedarfsdeckung des Kindes eingesetzt werden. Das bürokratisch aufwändige Konstrukt der temporären Bedarfsgemeinschaft mit tageweisen Quotelungen wäre entbehrlich.

Zur Frage, wie ein solcher Mehrbedarf gestaltet werden könnte, wurden bereits Überlegungen zur gesetzlichen Ausgestaltung angestellt.¹³

10 LSG BW 27.5.2014 – L 3 AS 1895/14 ER-B; LSG Nds-Brem 4.1.2012 – L 11 AS 735/11 B ER.

11 djb 2023b.

12 djb 2023b.

13 Etwa Dern/Fuchsloch 2017, S. 61–68.

Denkbar ist ein zusätzlicher Anspruch des Kindes (s.o.). Für diesen spricht, dass es sich um individuelle Bedarfe des Kindes in den beiden Haushalten handelt, die individuell und ggfs. auch altersbezogen ausgestaltet sein können. Pragmatisch handhabbarer dürfte ein Anspruch des umgangsberechtigten Elternteils sein (bzw. eine quotale Aufteilung des Mehrbedarfs zwischen den Sorgeberechtigten in Wechselmodellen etc.).

Diese Zuordnung eines Kindesbedarfes als Anspruch der Eltern nimmt der Gesetzgeber aktuell für Mietzinsanteile vor, die nicht von der Unterkunftspauschale der Kindergrundsicherung gedeckt werden. Verwaltungspraktisch hat die Ausgestaltung als eigenständiger Anspruch des (umgangsberechtigten) Elternteils zudem den Vorteil, dass Vertretungsprobleme und Vollmachtfragen im Verwaltungs-, Widerspruchs- und Klageverfahren nicht mehr auftreten.

§ 38 Abs. 2 SGB II regelt zwar die Befugnis der umgangsberechtigten Person, Leistungen nach dem SGB II zu beantragen und entgegenzunehmen, soweit das Kind dem Haushalt angehört. Dies ist zwar eine logische Konsequenz des in diesem Haushalt bestehenden Leistungsanspruchs infolge der temporären Bedarfsgemeinschaft, führt aber zugleich zu Problemen infolge der parallelen Trägerzuständigkeiten und mehreren Lebensmittelpunkten des Kindes.

Für eine Pauschalierung des Mehrbedarfs statt einer „Spitzabrechnung“ nach genauen Aufenthaltszeiten im Sinne der aktuellen 12-Stundenregelung mit entsprechenden Rückabwicklungsproblematiken bei kleineren zeitlichen Abweichungen spricht, dass Umgangs- und Sorgemodelle oftmals flexibel gestaltbar sein und häufig an veränderte Bedürfnisse/Lebensumstände der Kinder angepasst werden müssen. Diese Flexibilität in der Lebenswirklichkeit spricht für eine Pauschalisierung auf der Leistungsseite, da der bürokratische Aufwand von Änderungsbescheiden und ggf. Rücknahmen etc. wohl nicht im Verhältnis stehen dürfte. Ein solcher typisierender Zuschlag würde sich auch in die Reihe der bewährten Mehrbedarfe für Alleinerziehung, Schwangerschaft, Behinderung etc. einfügen. Bei der genauen Ausgestaltung eines Mehrbedarfszuschlags besteht eine Bandbreite von Möglichkeiten zwischen einer Pauschalierung als Festbetrag und differenzierenden Pauschalen. Eine Pauschalierung kann sich beispielsweise am Alter des Kindes und/oder pauschalierend in größeren Quoten an Aufenthaltszeiten in den Haushalten orientieren (auch hier wäre eine Orientierung an der Wohngeldregelung denkbar).

Eine Pauschalierung steuerfinanzierter Leistungen ist stets mit Zielkonflikten belastet. Diese Regelungen müssen sorgfältig abgewogen werden, um die individuellen Bedürfnisse der Kinder effektiv zu adressieren, während sie gleichzeitig eine Vielzahl von Familienkonstellationen erfassen und die Verwaltungskosten einer Regelung im vertretbaren Rahmen halten. Auch der Gleichbehandlungsgrundsatz ist zu beachten, denn schließlich kann es dazu kommen, dass durch den Mehrbedarf ein Kind

getrenntlebender Eltern höhere Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums erhält als ein Kind in der Bedarfsgemeinschaft mit seinen beiden Eltern. Dieses Ergebnis wird dem Gleichheitsgrundsatz nur dann gerecht, wenn die zusätzlichen Leistungen auch durch höhere Kosten aufgrund des Lebens in beiden Haushalten erklärbar sind. Höhere Kosten aufgrund des Lebens in zwei Haushalten sind nach Erfahrungen aus dem Sozialhilfe- und Familienrecht auch gegeben, wenngleich empirische Erhebungen aus dem Bereich der Existenzsicherung hierzu leider immer noch fehlen. Es besteht ein Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers, wie die Zielkonflikte angemessen aufgelöst werden können, an dieser Stelle soll verwiesen werden auf die bereits bestehenden Mehrbedarfsregelungen (etwa bei Schwangerschaft und behinderungsbezogenen Bedarfen), die eine große Akzeptanz in der Praxis aufweisen. Auch eine neue Kindergrundsicherung muss sich diesen Fragen stellen und praktikable Antworten finden, die die beschriebenen Zielkonflikte angemessen auflösen.¹⁴

Eine gesetzliche Regelung sollte betonen, dass es primär die Verantwortung und Pflicht der Eltern ist, den Unterhalt ihres Kindes zu gewährleisten, insbesondere bei umfangreichem Umgang, wie während der Ferienzeiten. In Fällen, in denen die Kinderbetreuung zwischen getrenntlebenden Eltern aufgeteilt ist, steigen die Anforderungen an die Kooperation und Kommunikation zwischen den Eltern erheblich. Bei Umgangsmodellen, die über gelegentliche Wochenendbesuche hinausgehen und in den Schulalltag sowie die Freizeitgestaltung des Kindes integriert sind, erfordert dies von den Eltern eine kontinuierliche Abstimmung. Diese Abstimmung muss flexibel genug sein, um auf aktuelle Ereignisse und die sich ändernden Interessen des Kindes reagieren zu können. Nach § 1627 BGB wird von Eltern, die gemeinsam das Sorgerecht ausüben, erwartet, dass sie im Konsens auch die Bedarfsdeckung ihres Kindes regeln.

Die Praxis zeigt, dass solche finanziellen Absprachen zwischen den Eltern in der Regel funktionieren. Zumindest kann als Anhaltspunkt hierfür herangezogen werden, dass Streitige Auseinandersetzungen über Sozialgeld/Bürgergeldquoten vor Gerichten bisher eher selten sind. Das Bundessozialgericht hat ebenfalls festgestellt, dass es nicht Aufgabe des SGB II ist, jede Einzelheit der Geldverteilung für das Existenzminimum der Beteiligten zu regeln. Stattdessen kann der Gesetzgeber davon ausgehen, dass innerhalb familiärer bzw. familienähnlicher Beziehungen Zuordnungsprobleme von den Personen selbst gelöst werden. In echten Wechselmodellen, bei denen die Betreuungsanteile fast gleich sind, sollten Regelbedarfe der Kinder und Mehrbedarfszuschlag, ähnlich wie beim Alleinerziehendenzuschlag, zwischen den Eltern aufgeteilt werden.

- **Regelbedarfe von Kindern realitätsgerecht neu bemessen**

Es besteht die Notwendigkeit, die Regelbedarfe von Kindern in der Existenzsicherung neu und realitätsnah zu bemessen. Eine solche Neubemessung würde nicht nur die Realität besser widerspiegeln, sondern auch Alleinerziehende entlasten, indem Kinderbedarfe unabhängig von den Leistungsansprüchen ihrer Eltern abgedeckt werden.

Verschiedene Organisationen, darunter der Kinderschutzbund¹⁵, der Deutsche Verein¹⁶ und die Diakonie¹⁷, kritisieren die aktuelle Bedarfsbemessung, die auf der Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) basiert. Ein Hauptkritikpunkt ist, dass die EVS kindbezogene Bedarfe unzureichend abbildet, da der Anteil von Familien mit Kindern in der Datenbasis zu gering ist. Dies führt dazu, dass der notwendige Konsum von Kindern nicht angemessen erfasst und folglich nicht korrekt in die Berechnung der Leistungshöhen einbezogen wird. Die genannten Organisationen heben außerdem hervor, dass bei der aktuellen Berechnungsmethode zahlreiche Einzelpositionen, die für Kinder relevant sind, normativ gestrichen werden, wie Kosten für Weihnachtsbäume oder Haustiere. Laut Kinderschutzbund umfassten diese Streichungen bei Kindern bereits im Jahr 2020 altersabhängig bis zu 97 Euro.¹⁸ Auch beim Thema Stromkosten und bei Anschaffung und Reparaturen für elektrische Großgeräte entstehen Probleme, die eine Unterversorgung von Kindern nahelegen.

Der Deutsche Verein schlägt vor, dass sich die Teilhabebedarfe von Kindern an der Mitte der Gesellschaft und nicht an der unteren Einkommensgruppe orientieren sollten.¹⁹ Zudem wird vorgeschlagen, Kinder und Jugendliche in die Bedarfsermittlung einzubeziehen, da die EVS haushaltsbezogen ist und von Erwachsenen ausgefüllt wird, wobei der Fokus auf Einnahmen und Ausgaben statt auf tatsächlichen Bedarfen liegt.²⁰

Ein Vorhaben einer bedarfsgerechten und realitätsbasierten Bemessung von Kinderbedarfen kann dann auch eine Sonderauswertung der Bedarfe von Kindern mit getrennt lebenden Eltern anstreben.

15 Kinderschutzbund Bundesverband e.V. 2023.

16 Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. 2023.

17 Diakonie Deutschland 2020.

18 Diakonie Deutschland 2020.

19 Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. 2023.

20 Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. 2023.

Ausgewählte Schnittstellenproblematiken mit vorrangigen Sozialleistungen

2.1 Kurze Darstellung des Status quo

Unter der aktuellen Rechtslage vor Einführung der Kindergrundsicherung sehen sich Alleinerziehende einer Vielzahl von potentiellen Leistungen gegenüber, die auch ihrer Lebensunterhaltssicherung dienen. Da diese nicht harmonisch aufeinander abgestimmt sind und teilweise nur alternativ, manchmal aber auch kumulativ in Anspruch genommen werden können, stehen Alleinerziehende nicht selten vor komplexen Abwägungsfragen und Entscheidungen. Der Beratungsbedarf ist hoch und die Auswirkungen komplex. Auch für Expert*innen, z.B. in Sozialbehörden, ist die Einzelfallanalyse aufwändig, für juristische Lai*innen in eigener Sache ist eine fehlerfreie Einarbeitung und individuelle Durchdringung des Themas nur mit enormem Aufwand und entsprechenden persönlichen Ressourcen denkbar. Statt Bürgergeld nach dem SGB II kann beispielsweise Wohngeld gewährt werden. Dieses dient insbesondere dazu, als Wohnkostenzuschuss Familien mit geringem Einkommen ein Auskommen ohne SGB II-Bezug zu ermöglichen. Grundsätzlich kann entweder Wohngeld oder Bürgergeld gewährt werden (§ 7f WoGG), um Verwaltungsvorgänge zu reduzieren. Ganz strikt wird das Alternativverhältnis jedoch nicht angewendet. Praxisrelevant ist insbesondere die Kombination aus Bürgergeld und dem sog. Kinderwohngeld. Denn Wohngeld beziehen kann auch, wer zwar im SGB II-Bezug steht und damit eigentlich ausgeschlossen wäre, aber mit mindestens einem zu berücksichtigenden Haushaltsmitglied Wohnraum gemeinsam bewohnt, z.B. einem unterhaltsbeziehenden Kind (§ 3 Abs. 4 WoGG).

Im Jahr 2005 wurde für Familien an der Schwelle zum SGB II dazu noch der sogenannte Kinderzuschlag (KiZ) eingeführt. Er steht für die Familien bereit, deren Einkommen nur knapp bzw. knapp nicht ausreicht, um kein Bürgergeld beziehen zu müssen. Mit dem KiZ soll verhindert werden, dass Familien nur „infolge ihrer Kinder“ hilfebedürftig²¹ werden. Für den KiZ muss Einkommen vorhanden sein, die Mindesteinkommensgrenze beträgt für Elternpaare 900 Euro, für Alleinerziehende 600 Euro brutto. Der Kinderzuschlag beträgt bis zu 250 Euro im Monat, um den ungedeckten Bedarf in Kombination mit Wohngeld und Kindergeld zu

decken. Über ihn erhalten Kinder auch Bildungs- und Teilhabeleistungen und eine Befreiung von Kita-Gebühren ist möglich.

Des Weiteren ist für Alleinerziehende und ihre Kinder insbesondere der Unterhaltsvorschuss als niedrigschwellige Absicherung sehr bedeutsam. Der Unterhaltsvorschuss soll Kindern zugutekommen, die von den barunterhaltsverpflichteten Elternteilen keinen Unterhalt erhalten (weitgehend unabhängig von den Gründen für den ausfallenden Unterhalt). Sinn und Zweck des Unterhaltsvorschussgesetzes ist es, den Elternteil zu entlasten, der wegen des Ausfalls des Barunterhalts des anderen Elternteils, die doppelte Belastung mit Sorgearbeit und Unterhaltssicherung zu tragen hat. Aktuell wird Unterhaltsvorschuss für Kinder bis zum 12. Lebensjahr parallel zum Bürgergeld gezahlt und darauf als Einkommen des Kindes angerechnet. Für Jugendliche ab 12 Jahren steht der Unterhaltsvorschuss unter dem Vorbehalt, dass mit der Gewährung ein SGB II-Bezug vermieden wird oder dass ein Elternteil über ein Mindesteinkommen von 600 Euro brutto verfügt. Zukünftig soll mit Einführung der Kindergrundsicherung die Altersgrenze auf sechs Jahre herabgesetzt werden. Eine Anrechnung soll voraussichtlich aber nur noch zu 45 Prozent erfolgen.

Schließlich richtet sich eine zentrale Kritik am Unterhaltsvorschuss darauf, dass auch er nur Alleinerziehenden offensteht. Auch hier entfällt die Leistung, wenn das Kind durch den anderen Elternteil in einer Weise mitbetreut wird, die eine wesentliche Entlastung des den Unterhaltsvorschuss beantragenden Elternteils zur Folge hat. Das BVerwG²² legte hierfür die Untergrenze von mind. 60 Prozent der Betreuung fest, bis zu der ein Elternteil als alleinerziehend gilt. Bei annähernd paritätischer Betreuung werden die Voraussetzungen des Unterhaltsvorschussgesetzes (UVG) verneint. Warum hier eine Teilung des Unterhaltsvorschusses – wie sie beim Alleinerziehendenmehrbedarf praktiziert wird – abgelehnt wird, lässt sich hinterfragen. Die Argumente, die nach dem BSG zur Teilung des Alleinerziehendenmehrbedarfs im Wechselmodell führen, sind wohl übertragbar.²³ Auch hier haben Sorgende für die hälftige Sorgezeit Entlastung verdient. Eine anteilige Leistung kann Versorgungslücken der betroffenen Kinder vermeiden und sollte getrenntlebenden Familien offenstehen, unabhängig vom jeweiligen Betreuungsmodell.²⁴

An der Schnittstelle von Bürgergeld, Wohngeld, KiZ kann so je nach Fallgestaltung quasi ein 'Wahlrecht' in einer Übergangszone²⁵ entstehen, in denen insbesondere Alleinerziehende abwägen müssen, ob sie den SGB II-Bezug als vorteilhaft sehen, etwa infolge der damit verbundenen Arbeitsmarktintegrationschancen oder ob sie sich gegen den Bürgergeldbezug entscheiden. Auch der Zugang zu kommunalen Vergünstigungen, die teilweise vom Bürgergeldbezug abhängen, kann hier mitentscheidend sein.

Eigentlich besteht nach § 14 SGB I ein Beratungsanspruch gegenüber den Leistungsträgern, der eine informierte Wahl zwischen den Leistungen ermöglichen soll.

22 BVerwG 12.12.2023, Az. 5 C 9.22 u. 5 C 10.22

23 Conradis/Jansen 2022, S. 236.

24 Dern 2016, S. 181.

25 Becker 2022, S. 567.

Faktisch scheitert diese jedoch oft infolge zu knapper zeitlicher und personeller Ressourcen. Ob und in welcher Höhe den Einelternfamilien Leistungen nach dem SGB II oder Kinderzuschlag und Wohngeld, nur Wohngeld, nur Kinderzuschlag oder noch nicht einmal aufstockendes Bürgergeld zusteht, lässt sich nur sehr zeit- aufwändig klären. Auch Behörden sind in diesem Mit- und Nebeneinander der Leistungen ähnlich überfordert.²⁶ Die Klärung liegt somit in der Verantwortung der leistungsberechtigten Personen (und der sie ggf. beratenden Personen in unabhängigen Beratungsstellen von Arbeitsloseninitiativen oder Sozialverbänden).²⁷ Häufig verzichten Berechtigte daher mangels hinreichender Information, Beratung und Unterstützung auf ihnen zustehende Leistungen.²⁸

Die Anforderungen an sozialrechtliche Neuregelungen aus Sicht von Alleinerziehenden und ihrer Kinder sind vielschichtig. Nach der hier vertretenen Auffassung liegen die dargestellten Probleme eher nicht in fehlenden Erwerbsanreizen für Eltern, sondern in einem hochkomplexen und spezialisierten Sozialrecht, das gleichzeitig nicht flexibel genug mit den Anforderungen von Sorgearbeit und neuen Familienkonstellationen umgeht. Das Ziel einer Kindergrundsicherung, durch Vereinfachung und bedarfsorientierte Leistungen für Kinder eine Entlastung von Familien zu bewirken, könnte sich auch positiv für Alleinerziehende auswirken. Um das zu erreichen, müssen ihre Situation und die Erfahrungswerte der letzten Jahrzehnte allerdings ernsthaft in den Blick genommen werden.

Relevante Themenkomplexe anstehender Neuregelungen im Sozialrecht sind insbesondere:

- Struktur der Kindergrundsicherung – Auswirkungen auf alleinerziehenden Elternteil und Kind (Veränderung von Zuständigkeiten, entstehender Bürokratieaufwand);
- Folgen der ausdrücklichen Verankerung der temporären Bedarfsgemeinschaft im Gesetz;
- Bedeutung des Barunterhalts und des Unterhaltsvorschlusses in der zukünftigen Systematik;
- Anrechnung des Kindergeldes;
- Verhältnis Kindergrundsicherung und Wohnkosten (Bezug u.a. zum SGB II und Wohngeld)
- Schnittstelle Kindergrundsicherung SGB II/SGB XII (bei Erwerbsunfähigkeit der Mutter/des alleinerziehenden Elternteils).

Im Folgenden werden in Handlungsempfehlungen die zentralen Schnittstellenproblematiken für das aktuelle Reformprojekt einer Kindergrundsicherung diskutiert.

²⁶ Hagen 2018, S. 173ff.

²⁷ Becker 2022, S. 567.

²⁸ Baisch u. a. 2023.

2.2 Handlungsempfehlungen für die Kindergrundsicherung

Der aktuelle Gesetzentwurf einer Kindergrundsicherung²⁹ ist zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Gutachtens noch nicht abgeschlossen. Dies ist bei späterer Lektüre zu beachten. In der folgenden Darstellung werden zentrale Handlungsempfehlungen mit Bezug zum aktuellen Entwurf auf der Basis unserer bisherigen Überlegungen skizziert.

Vorab eine kurze Darstellung des Vorhabens der Regierungskoalitionen:

Die Kindergrundsicherung soll aus drei Teilen bestehen: dem einkommensunabhängigen „Kindergarantiebetrag“ für alle Kinder und Jugendlichen (umbenannt, derzeit: Kindergeld), dem einkommensabhängigen und altersgestaffelten „Kinderzusatzbetrag“ sowie den Leistungen für Bildung und Teilhabe.

Die Anrechnung von vorrangigen Sozialleistungen und dem Kindesunterhalt auf die Kindergrundsicherung wird voraussichtlich wie folgt ausgestaltet: Einkommen des Kindes wird auf den Kinderzusatzbetrag nach der Maßgabe von § 12 des Entwurfs angerechnet, für Unterhaltszahlungen gelten gestaffelte Anrechnungsformen zwischen 45 und 75 Prozent. Für sonstige Einkommensarten, zum Beispiel den Unterhaltsvorschuss, beträgt die Anrechnungsquote 45 Prozent.

• Struktur der Kindergrundsicherung

Der bisher vorgelegte Gesetzesentwurf zur Kindergrundsicherung sieht die Einrichtung einer neuen Zuständigkeit bei der Bundesagentur für Arbeit für Kindergrundsicherungsleistungen vor.³⁰ Die bisherige für das Kindergeld zuständige Familienkasse wird zu einem sogenannten Familienservice erweitert, mit der Hoffnung hier insbesondere Familien, die vom Kinderzuschlag nicht erreicht wurden, zu erreichen. Die Kehrseite dieser etwaigen Zugangsverbesserung für Familien, die keine existenzsichernden Leistungen benötigen, zeigt sich für Familien, die bisher Leistungen nach SGB II/XII beziehen. Für sie wird die Inanspruchnahme existenzsichernder Leistungen noch bürokratischer, weil nun zwei Behörden parallel zuständig werden sollen – nicht nur Jobcenter oder Sozialamt, sondern bzgl. des Kinderzusatzbetrages auch der (neue) Familienservice. Die (häufige) Verantwortlichkeit der Kommunen für einen Teil der Bildungs- und Teilhabeleistungen, bleibt nach dem Entwurf zur Kindergrundsicherung ebenfalls als dritte Verwaltungsbehörde bestehen.

Des Öfteren wird in vielen Familien infolge von Einkommensausfällen oder -verminderungen, infolge akuter Bedarfe oder erhöhter Miet- und Energiekosten ergänzend zur Kindergrundsicherung der Bezug von Bürgergeld benötigt werden.

29 BT-Drs. 20/9092.

30 BT-Drs. 20/9092, § 23 des Entwurfs.

Der bürokratische Aufwand wird sich folglich potenzieren, auch infolge unterschiedlicher Regelungen zu Bewilligungszeiträumen, Anrechnungs- und Rückforderungsmodalitäten.

Nach der Reform würden Eltern, die zuvor ausschließlich mit dem Jobcenter oder dem Sozialamt in Kontakt standen, nun mit zwei regelmäßigen Verwaltungsvorgängen in den beiden Behörden konfrontiert sein. Dort müssten jeweils die Leistungsansprüche überprüft werden, obwohl diese auf dem gleichen Sachverhalt basieren und von den gleichen Sachverhaltsänderungen abhängig wären.

Entlastender wäre es wohl, sich darauf zu konzentrieren, die Zugänglichkeit innerhalb des bestehenden Systems zu verbessern und die Vorgänge im Jobcenter/ Sozialamt zu optimieren und zu entschlacken.

- **Anrechnung des Kindesunterhalts**

Die Anrechnung von Unterhaltszahlungen soll mit der Höhe der Unterhaltsleistungen steigen – von 45 bis zu 75 Prozent. Die Auswirkungen dieser gestaffelten Anrechnungsraten stehen in der Kritik, weil die Auswirkungen zum Teil für bestimmte Altersgruppen selbst eine Anrechnung des Mindestbedarfs bewirken und Alleinerziehende in bestimmten Konstellationen gegenüber dem Status quo schlechterstellen.³¹

- **Änderungen mit Bezug zum Unterhaltsvorschuss**

Die veränderten Anrechnungen beim Unterhaltsvorschuss würden eine Verbesserung des Status quo für Alleinerziehende bewirken, da der Unterhaltsvorschuss statt wie bisher zu 100 Prozent nur noch zu 45 Prozent angerechnet werden soll. Gleichzeitig wird diese Regelung in der Neufassung des § 1 Abs. 1a UVG für den Fall wieder zurückgenommen, dass Alleinerziehende mit Kindern ab Vollendung des 7. Lebensjahres nicht mindestens 600 Euro brutto im Monat verdienen. Diese Regelung wird mit Erwerbsanreizen begründet und gilt bereits im Moment für die Altersgruppe ab der Vollendung des 12. Lebensjahres (§ 1 Abs. 1 a UVG). In der Systematik des Unterhaltsvorschusses läuft diese Begründung ins Leere, da dieser die Belastungen des ausfallenden Kindesunterhaltes abfedern soll und vom Einkommen des alleinerziehenden Elternteils unabhängig zu betrachten ist.³²

- **Temporäre Bedarfsgemeinschaft**

Die Übertragung des Gedankens der temporären Bedarfsgemeinschaft in die Kindergrundsicherung ist aus den oben ausgeführten Gründen problematisch. Es kann an dieser Stelle offenbleiben, ob der Entwurf das Konzept überhaupt angemessen umsetzt. Der bürokratische Aufwand, bei diesem Vorhaben ohnehin alarmierend hoch und die Gefahr, dass das Kinderexistenzminimum letztlich in keinem der beiden betreuenden Haushalte gesichert ist, sprechen gegen die Regelung.

³¹ Vgl. im Einzelnen Stichnoth in: Bertelsmann Stiftung 2024, S. 5–6.

³² Vgl. zu den verfassungsrechtlichen Aspekten Lenze in Bertelsmann Stiftung 2024, S. 8–9.

Fazit

Welche Weichen sollte das Existenzsicherungsrecht stellen, um Alleinerziehende angemessen zu unterstützen?

Die Unterstützung von Alleinerziehenden sollte damit beginnen, das Existenzminimum von Kindern realitätsgerecht neu zu bemessen. Wenn es gelingt, den Bedarf eines Kindes tatsächlich abzusichern, auch in Konstellationen mit getrenntlebenden aber gemeinsam betreuenden Eltern, bedeutet dies eine Entlastung von der Notwendigkeit, zusätzliche, aber im Existenzsicherungsrecht unsichtbare Bedarfe (wie beispielsweise den Wechsel-/Umgangsbedarf) sicherzustellen. Die Kindergrundsicherung ist in der derzeitigen Ausgestaltung kein Projekt, das tatsächlich eine signifikante Erhöhung der Leistungen, die bei Kindern ankommen, bewirken wird. Für eine bestimmte Gruppe von Alleinerziehenden wird sich allerdings durch veränderte Anrechnung des Unterhaltsvorschlusses etwas bewegen, gleichzeitig entstehen Gleichbehandlungsprobleme durch die Änderungen im UVG. Für die Kinder von Alleinerziehenden kann durch die Ausgestaltung der Anrechnungsregelungen für Unterhalt und Unterhaltsvorschuss gestaltend eingegriffen werden. Hier ist auf Gleichbehandlung zu achten. Nach der hier vertretenen Auffassung ist es außerdem zentral, geteilte Betreuung und die dadurch entstehenden Kosten unbürokratisch und realitätsnah abzusichern und damit weiter zur Normalität zu machen.

Diesen Verbesserungen stehen allerdings ungelöste Problematiken gegenüber, die sich teilweise verschärfen werden. Alleinerziehende müssten weiterhin neben dem Unterhalt viele verschiedene Leistungen zur Absicherung ihrer wirtschaftlichen Lage jedenfalls in Betracht ziehen (z.B. Unterhaltsvorschuss, Kindergrundsicherung, SGB II/XII, Wohngeld), die in unterschiedlicher Weise voneinander abhängen und bei ganz unterschiedlichen Behörden zu beantragen sind.

Schließlich ist auch Zeit eine Ressource, die bei allen Schnittstellenproblematiken mit bedacht werden muss: Beratungsaufwand, Zeit für das Stellen von Anträgen und ggf. Rechtsmitteln, sowie die Überprüfung von Zahlungen und Korrespondenz mit Behörden muss im Alltag bewältigt werden. Nicht alle Alleinerziehenden haben dafür die Ressourcen oder Kompetenzen. Die deutlich geäußerte Kritik an den Potenzialen des Gesetzesvorhabens im Verhältnis zu dem zu betreibenden Verwaltungsaufwand besteht nicht nur auf der Verwaltungsseite. Auch für Bürger*innen, die mit ihren Kindern nicht auf existenzsichernde Leistungen angewiesen sind, wird die Reform nach unserer Einschätzung den Aufwand nicht unbedingt senken. Inwieweit so das Ziel, mehr anspruchsberechtigte Familien zu erreichen und die Nichtinanspruchnahmequote zu senken³³, erreicht werden kann, bleibt leider anzuzweifeln. Zwar ist die Inanspruchnahmequote von Sozialleistungen bei Alleinerziehenden wohl etwas höher als im Bevölkerungsdurchschnitt³⁴,

33 Aktuell bezieht wohl nur etwa 1/3 der Berechtigten einen Kinderzuschlag.

34 Wiemers 2015.

allerdings tragen sie auch eines der höchsten Armutsrisiken. Alleinerziehendenhaushalte sind der Haushaltstyp mit dem größten Anteil in Einkommensarmut lebender Menschen (der Prozentsatz liegt um 19,2 Prozent höher als in der Gesamtbevölkerung).³⁵

Solange das Leistungskonglomerat von SGB II; XII; WoGG, UVG etc. nicht maßgeblich entschlackt wird und die Bedarfslücken geschlossen werden³⁶, ist mit dem Deutschen Juristinnenbund³⁷ daher zu fragen, ob es nicht zielführender sein könnte, die für die Umorganisation der Verwaltung im Rahmen der Einführung der Kindergrundsicherung vorgesehenen Mittel in die bestehenden Systeme (etwa in die Jobcenter) zu investieren und dadurch Hürden abzubauen.

So sollten zeitnah Maßnahmen ergriffen werden, mit denen die Informationen über zustehende Leistungen verbessert werden, gezielte Informationen, die Familien faktisch erreichen und so zur Antragstellung ermutigen.

Auch der Ausbau von Beratungs- und Unterstützungsangeboten im Leistungsbezug und an den Schnittstellen käme gerade Alleinerziehenden und ihren Kindern zugute³⁸.

³⁵ DIW ECON 2023.

³⁶ Hier böten sich auch Reformen im Steuerrecht an, die Alleinerziehende und Umgangsberechtigte weitgehender und konsistenter entlasten könnten.

³⁷ djb 2023a.

³⁸ Vgl. zu den positiven Effekten für Alleinerziehende von Entbürokratisierung oder der Aufstockung des Grundbedarfs auch die Szenarien in der Simulation: DIW ECON 2023.

Literatur

Baisch, B./Müller, D./Zollner, C./Castiglioni, L./Boll, C. (2023): Abschlussbericht: Barrieren der Inanspruchnahme monetärer Leistungen für Familien. München. https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs2023/DJI_Barrieren_der_Inanspruchnahme_2023.pdf (02.09.2024)

Becker, P. (2022): Abgrenzungen der Existenzsicherungssysteme untereinander und gegenüber »verwandten« Systemen. Teil 3 der Aufsatzreihe. In: ZFSH/SGB – Zeitschrift für die sozialrechtliche Praxis, S. 560–570

Bertelsmann Stiftung (2024): Policy Brief. Kindergrundsicherung: Weichen jetzt richtig stellen! Gütersloh. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/PicturePark/2024-01/Policy_Brief_Kinderarmut_Kindergrundsicherung_Weichen_stellen_ID2102.pdf (11.11.2024)

Conradis, W./Jansen, E. (2022): Sozialrechtliche Probleme bei Trennung und Scheidung – BAföG, Elterngeld, Kindergeld, Kinderzuschlag, Unterhaltsvorschuss und Wohngeld. In: Familien-Rechtsberater, S. 234–240

Dern, S. (2016): Everybody gets a second chance – Auch der Gesetzgeber sollte seine nutzen, den Umgangsmehrbedarf von Kindern bedarfsgerecht abzubilden. In: Recht und Politik

Dern, S./Fuchsloch, C. (2017): Temporäre Bedarfsgemeinschaft im SGB II – wie soll es weitergehen? In: Die Sozialgerichtsbarkeit, H. 2, S. 61–68

Deutscher Juristinnenbund e.V. (djb) (2023a): Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einführung einer Kindergrundsicherung. Stellungnahme 23–32. Berlin. <https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st23-32> (11.11.2024)

Deutscher Juristinnenbund e.V. (djb) (2023b): Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für einen Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung und zur Änderung weiterer Bestimmungen. Stellungnahme 23–27. <https://www.djb.de/presse/pressemitteilungen/detail/st23-27> (11.11.2024)

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2023): Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zur Ausgestaltung einer Kindergrundsicherung. Berlin. https://www.deutscher-verein.de/fileadmin/user_upload/dv/pdfs/Empfehlungen_Stellungnahmen/2023/dv-18-22_kindergrundsicherung.pdf (11.11.2024)

Diakonie Deutschland (2020): Stellungnahme der Diakonie Deutschland zum Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch sowie des Asylbewerberleistungsgesetzes (BT-Drs. 19/22750 vom 23.09.2020). Berlin. <https://www.bundestag.de/resource/blob/801854/547aceb8d8234a161dbd27ac5066a04e/19-11-807-Diakonie-data.pdf> (11.11.2024)

DIW ECON (2023): Kosten (k)einer Kindergrundsicherung: Folgekosten von Kinderarmut. Kurzexpertise für die Diakonie Deutschland. Berlin. https://diw-econ.de/wp-content/uploads/Diakonie_DIWEcon_Kindergrundsicherung_v4.0.pdf (11.11.2024)

Hagen, F. (2018): Die Schnittstelle zwischen UVG/Kinderzuschlag/SGB II/SGB XII und Wohngeld. In: Zeitschrift für das Fürsorgewesen, S. 173–180

Kinderschutzbund Bundesverband e.V (2023): Stellungnahme des Kinderschutzbund Bundesverband e.V. zum Referentenentwurf einer Kindergrundsicherung. Berlin. https://kinderschutzbund.de/wp-content/uploads/2023/09/Stellungnahme_Kinderschutzbund_RefE-Kindergrundsicherung-230906.pdf (11.11.2024)

SPD/Bündnis 90/Die Grünen/ FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen: Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP. 20. Legislaturperiode. Berlin. <https://www.bundestag.de/resource/blob/870238/cf3d58c538b983e957d459ec6c7baee9/koalitionsvertrag.pdf> (22.08.2024)

Wiemers, J. (2015): Endogenizing take-up of social assistance in a microsimulation model A case study for Germany. In: International Journal of Microsimulation, 8. Jg., H. 2, S. 4–27

Deutsches Jugendinstitut e. V.

Nockherstraße 2
D-81541 München

Postfach 90 03 52
D-81503 München

Telefon +49 89 62306-0

Fax +49 89 62306-162

www.dji.de