



Ausgestaltung der Kindergrundsicherung für ALLE: Migrationsrechtliche Schnittstellen gestalten, Ausschlüsse überwinden, Teilhabe und soziale Gerechtigkeit stärken

Ein Positionspapier des Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG

Inhaltsverzeichnis

1	Kurzfassung: Kindergrundsicherung für ALLE Kinder	2
1.1	Kindergrundsicherung für alle Kinder unabhängig vom Aufenthaltsstatus	3
1.2	Kindergrundsicherung für alle Kinder von Unionsbürger*innen	3
1.3	Kindergrundsicherung muss das Existenzminimum aller Kinder sichern.....	4
1.4	Kindergrundsicherung muss soziale Diskriminierung von geflüchteten Kindern überwinden	4
1.5	Kindergrundsicherung auch für unbegleitete Kinder	4
1.6	Kindergrundsicherung als aufenthaltsrechtlich „unschädliche“ Leistung.....	4
1.7	Exportierbarkeit in EU-Fällen weiterhin gewährleisten	5
1.8	Kindergrundsicherung ohne Angst vor der Ausländerbehörde beantragen.....	5
1.9	Kindergrundsicherung einfach halten – bürokratische Hürden abbauen, Gleichbehandlung und diskriminierungsfreien Zugang in der Verwaltung sicherstellen.....	5
1.10	Kindergrundsicherung im Sinne der Kinderrechtskonvention ausgestalten.....	6
2	Vertiefung: Aktueller Anspruch auf Kindergeld und/oder Kinderzuschlag sowie auf existenzsichernde Leistungen für Kinder ohne deutsche Staatsangehörigkeit, die in Deutschland leben.....	7
2.1	Aktuelle Ansprüche auf Familienleistungen, insbesondere Kindergeld und Kinderzuschlag .	7
2.2	Aktuelle Ansprüche auf existenzsichernde Leistungen	10
3	Vertiefung: Aktuelle Probleme im Verwaltungsverfahren beim Zugang zu Leistungen	13
3.1	Probleme bei der Beantragung und Bearbeitung von Kindergeld am Beispiel von EU-Bürger*innen.....	13
3.2	Probleme bei der Beantragung von Kinderzuschlag	14
4	Vertiefung: Wechselwirkung vom Zugang zu Leistungen und dem geplanten Rechtsanspruch des Kindes auf eine Kindergrundsicherung	16
4.1	Rechtsnatur der Kindergrundsicherung im Kontext des europäischen Rechts.....	16
4.2	Exportierungsgebot für die Kindergrundsicherung.....	16



Im Folgenden werden zunächst die zentralen Forderungen an der Schnittstelle Kindergrundsicherung und Migrationsrecht zusammengefasst. In den weiteren Kapiteln werden diese Forderungen umfassend hergeleitet und begründet.

1 Kurzfassung: Kindergrundsicherung für ALLE Kinder

Viele Kinder¹ ohne deutsche Staatsbürgerschaft sind von Familienleistungen und zum Teil auch existenzsichernden Leistungen ausgeschlossen. Die Ausschlüsse knüpfen an den Aufenthaltsstatus an. Dazu gehört auch eine große Zahl junger Unionsbürger*innen, die von den speziell für diese Gruppe geltenden Leistungsausschlüssen erfasst werden. Gleiches gilt für viele Drittstaatsangehörige, insbesondere geflüchtete Kinder. Eine Kindergrundsicherung muss frei von Leistungseinschränkungen sein, die migrationspolitischen Zwecken dienen.² Vielmehr muss sie die Unterstützung „vom Kopf auf die Füße“ stellen und vom Bedarf des Kindes ausgehen.

Das Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG arbeitet seit seiner Gründung 2009 an einem Modell einer sozial gerechten und einfachen Leistung, die sowohl die wesentlichen pauschal bemessenen Sozialleistungen für Kinder (Kinderregelsätze, Kinderzuschlag, Teile des Bildungs- und Teilhabepakets, kindbedingte Anteile des Wohngelds, Leistungen für Kinder aus dem Asylbewerberleistungsgesetz) als auch steuerliche Freibeträge (für das sächliche Existenzminimum sowie den Freibetrag für Bildung, Erziehung und Ausbildung) umfasst. Hinzu kommt das Kindergeld, welches seinem Charakter nach sowohl Steuer-, als auch staatliche Förderleistung ist und dort, wo es auf die Grundsicherung angerechnet wird, existenzsichernd wirkt. Die Kindergrundsicherung, wie das Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG sie vorschlägt, ist damit eine Leistung sui generis zwischen Sozial- und Steuerrecht.

Im Ergebnis schlagen wir eine Kindergrundsicherung in Höhe des aktuellen sozio-kulturellen Existenzminimums im Steuerrecht vor. Dieses liegt derzeit (2023) bei 746 Euro pro Monat/Kind. Im Modell des Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG wird dieser Betrag mit steigendem Elterneinkommen abgeschmolzen bis auf den Betrag, der der derzeitigen maximalen Entlastungswirkung aus den steuerlichen Freibeträgen entspricht, das sind ca. 354 Euro/Monat. Das Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG fordert den Anspruch beim Kind selbst zu verorten.

Die aktuelle Koalition auf Bundesebene hat vereinbart, in dieser Legislaturperiode eine Kindergrundsicherung umzusetzen. Als Bündnis begrüßen wir dies ausdrücklich.³ Die neue Leistung

¹ Wir lehnen uns hier an die UN-Kinderrechtskonvention an: Kinder sind danach – wie im deutschen Zivilrecht (vgl. § 2 BGB) – grundsätzlich alle Menschen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, [online]: <https://www.kinderrechtskonvention.info/kind-3401>. Im Folgenden sind unter dem Begriff Kinder immer auch Jugendliche und junge Erwachsene über 18 zu verstehen soweit sie heute einen Anspruch auf Kindergeld haben; zum Übergang in das junge Erwachsenenalter bzw. in Ausbildung vgl. Diskussionspapier des Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG und Deutscher Bundesjugendring (2022): Kindergrundsicherung weiterdenken – Von der Kindergrundsicherung zur Grundsicherung bis in den Beruf, [online]: http://www.kinderarmut-hat-folgen.de/download/Diskussionspapier_Kindergrundsicherung_und_Junge_Erwachsene_2022.pdf

² Die Verfolgung migrationspolitischer Zwecke mit dem Mittel der Beschränkung existenzsichernder Leistungen ist auch verfassungsrechtlich nicht zulässig: BVerfG, 18.7.2012, 1 BvL 10/10, Rn. 95; BVerfG, 19.10.2022, 1 BvL 39/21, Rn. 56, Rn. 77.

³ Vgl. Stellungnahme des Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG zur Kindergrundsicherung im Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP von 2021-2025 (2022), [online]: http://www.kinderarmut-hat-folgen.de/download/Stellungnahme_BuendnisKGS_KGSimKoa_Vertrag_2022_03_16_FINAL.pdf



muss aber allen Kindern zugutekommen – unabhängig von Aufenthaltsstatus und Staatsangehörigkeit. EU-rechtliche Vorgaben in Bezug auf Familienleistungen müssen auch künftig eingehalten werden.

Daher ergibt sich folgender Handlungsbedarf bei der Umsetzung einer Kindergrundsicherung:

1.1 Kindergrundsicherung für alle Kinder unabhängig vom Aufenthaltsstatus

Nach jetziger Rechtslage haben Kinder bzw. ihre Eltern keinen Anspruch auf Kindergeld, Kinderzuschlag, Elterngeld und Unterhaltsvorschuss, wenn sie bzw. ihre Eltern bestimmte aufenthaltsrechtliche Voraussetzungen nicht erfüllen. Diese Ausschlüsse gelten u.a. für folgende Aufenthaltsstatus:

- **Aufenthaltsgestattung während des Asylverfahrens** – unabhängig von der Aufenthaltsdauer oder der Ausübung einer Erwerbstätigkeit der Eltern liegt in diesem Fall kein Anspruch auf Familienleistungen vor.
- **Duldung:** Lediglich mit einer Beschäftigungsduldung besteht gegenwärtig ein Anspruch auf Familienleistungen, mit den anderen Duldungsformen hingegen nicht.
- **Bestimmte Aufenthaltserlaubnisse sind vollständig ausgeschlossen**, mit anderen Aufenthaltserlaubnissen wird die Ausübung einer Erwerbstätigkeit für den Anspruch auf Familienleistungen oder eine bestimmte Voraufenthaltszeit vorausgesetzt.
- **Kinder, deren Eltern ohne legalen Aufenthaltsstatus in Deutschland leben.**

Diese Ausschlüsse und Sondervoraussetzungen sind bei der Kindergrundsicherung zu streichen.

1.2 Kindergrundsicherung für alle Kinder von Unionsbürger*innen

Seit 2019 sind Kinder von Unionsbürger*innen vom Kindergeld weitgehend ausgeschlossen, wenn ihre Eltern in Deutschland nicht erwerbstätig sind oder nur ein Freizügigkeitsrecht zur Arbeitsuche haben. Der Ausschluss nicht erwerbstätiger Unionsbürger*innen beim Kindergeldbezug in den ersten drei Monaten des Aufenthalts in Deutschland ist vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) am 1. August 2022 für unionsrechtswidrig erklärt worden (EuGH, C-411/20), da es sich um eine unzulässige Diskriminierung handelt. Denn das Kindergeld ist eine Familienleistung i.S.v. Art. 3 Abs. 1 lit. j der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 (Leistungen der sozialen Sicherheit) und nicht eine Leistung der Sozialhilfe. Daher liegt, so der EuGH, im Ausschluss während der ersten drei Monate des Aufenthalts ein Verstoß gegen die Diskriminierungsverbote aus Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 und aus Art. 4 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004.

Auch über die ersten drei Monate hinaus dürfte es europarechtswidrig sein, dass nicht-erwerbstätige Unionsbürger*innen, die gem. § 2 Abs. 2 Nr. 1a FreizügG/EU zum Zweck der Arbeitsuche freizügigkeitsberechtigt sind, ausgeschlossen werden.

Mit der Kindergrundsicherung müssen diese nicht EU-rechtskonformen Einschränkungen für freizügigkeitsberechtigte Unionsbürger*innen aufgegeben werden.



1.3 Kindergrundsicherung muss das Existenzminimum aller Kinder sichern

Kinder sind nach aktueller Rechtslage in manchen Fällen von jeglichen existenzsichernden Leistungen nach dem SGB II oder XII ausgeschlossen (§ 7 Abs. 1 S. 2 SGB II bzw. § 23 Abs. 3 SGB XII). Das kann etwa dann der Fall sein, wenn ihre Eltern EU-Bürger*innen und arbeitssuchend oder nicht erwerbsfähig sind oder ihre Arbeit vor längerer Zeit verloren haben. Die Folge für diese Kinder sind ein vollständiger sozialer Ausschluss und eine Kindeswohlgefährdung wegen fehlender Sicherung des Existenzminimums – eine Situation, die weder mit den Vorgaben des Grundgesetzes noch der UN-Kinderrechtskonvention vereinbar ist.

Die Kindergrundsicherung muss daher zwingend gewährleisten, dass das Existenzminimum für alle Kinder sichergestellt wird – unabhängig davon, aus welchem Grund sich ihre Eltern in Deutschland aufhalten.

1.4 Kindergrundsicherung muss soziale Diskriminierung von geflüchteten Kindern überwinden

Kinder aus geflüchteten Familien, die im Asylverfahren sind oder die eine Duldung besitzen, erhalten bislang Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). Sie werden in vielfacher Hinsicht diskriminiert: Die Höhe der Leistungen ist gegenüber den regulären Leistungen nach dem SGB II deutlich niedriger, es gibt in der Regel keinen Zugang zum regulären Gesundheitssystem, und insbesondere in Aufnahmeeinrichtungen werden überwiegend Sachleistungen gewährt. Die Leistungen des AsylbLG unterschreiten damit nach unserer zivilgesellschaftlichen Einschätzung im Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG in Art und Umfang ein menschenwürdiges Existenzminimum.

Mit Einführung der Kindergrundsicherung muss gewährleistet sein, dass die diskriminierenden Regelungen des AsylbLG für Kinder überwunden und sie in das reguläre System einbezogen werden.

1.5 Kindergrundsicherung auch für unbegleitete Kinder

Nach aktuellem Recht haben Kinder einen Anspruch auf Kindergeld für sich selbst nur dann, wenn sie den Aufenthaltsort ihrer Eltern nicht kennen oder die Eltern verstorben sind. Ein Ausschluss geschieht demnach auch dann, wenn diese Personengruppe nur telefonischen Kontakt zu ihren Eltern hat und diese für den Unterhalt der Kinder in keiner Form aufkommen können. Dies betrifft insbesondere minderjährig Geflüchtete, die ohne ihre Eltern nach Deutschland gekommen sind.

Mit der Kindergrundsicherung muss gewährleistet sein, dass unbegleitete Kinder selbst einen Anspruch haben, unabhängig vom Aufenthaltsort der Eltern.

1.6 Kindergrundsicherung als aufenthaltsrechtlich „unschädliche“ Leistung

Für einen Aufenthaltstitel muss in der Regel der Lebensunterhalt gesichert sein (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG). Hierfür darf normalerweise kein Anspruch auf öffentliche Mittel bestehen.



Ausgenommen sind jedoch bestimmte Leistungen, wie zum Beispiel Kindergeld, Unterhaltsvorschuss, Kinderzuschlag und Elterngeld (§ 2 Abs. 3 AufenthG).

Auch nach Einführung einer Kindergrundsicherung muss gesichert sein, dass die neue Leistung als „unschädliche Leistung“ eingestuft wird, mit der der Lebensunterhalt auch aufenthaltsrechtlich als gesichert gilt. Kinder zu haben und für diese Kindergrundsicherung zu beziehen, darf niemals negative Auswirkungen auf das Aufenthaltsrecht der Familien nach sich ziehen.

1.7 Exportierbarkeit in EU-Fällen weiterhin gewährleisten

Grundprinzipien der Koordinierung der Sozialsysteme in der EU und des Diskriminierungsverbots nach Unionsrecht sind die Exportierbarkeit und die Wohnsitzfiktion: Wenn Eltern einer Erwerbstätigkeit in Deutschland nachgehen, die Kinder aber nicht in Deutschland leben, besteht Anspruch auf Familienleistungen im Sinne des Rechts der Europäischen Union.

Nach Einführung einer Kindergrundsicherung muss gewährleistet sein, dass diese Leistung auch Kindern im EU-Ausland zusteht. Diese unionsrechtlichen Vorgaben sind zwingend zu beachten.

1.8 Kindergrundsicherung ohne Angst vor der Ausländerbehörde beantragen

Nach aktuellem Recht muss die Familienkasse in bestimmten Fällen eine Meldung an die Ausländerbehörde vornehmen, wenn – insbesondere durch EU-Bürger*innen – Kindergeld beantragt wird (§ 62 Abs. 1a S. 5 EStG). Diese Meldepflicht hat zum Ziel, der Ausländerbehörde zu ermöglichen, den Aufenthaltsstatus zu überprüfen und ggf. zu entziehen. Zudem sind öffentliche Stellen gem. § 87 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG verpflichtet, der Ausländerbehörde mitzuteilen, wenn sie Kenntnis von einem unerlaubten Aufenthalt erhalten. Die Folge ist, dass viele Menschen Angst davor haben, Kindergeld überhaupt zu beantragen, obwohl sie ggf. einen rechtmäßigen Anspruch besitzen.

Diese Meldepflichten müssen gestrichen werden, und es muss gewährleistet sein, dass Daten nicht an die Ausländerbehörde weitergegeben werden dürfen. Die Inanspruchnahme der Kindergrundsicherung darf nicht dazu führen, dass Betroffene Angst vor aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen haben. Für Kinder ohne regulären Aufenthaltsstatus müssen geeignete Lösungen für eine existenzielle Absicherung gefunden werden.

1.9 Kindergrundsicherung einfach halten – bürokratische Hürden abbauen, Gleichbehandlung und diskriminierungsfreien Zugang in der Verwaltung sicherstellen

Bislang ist insbesondere die Inanspruchnahme von Kindergeld für Unionsbürger*innen sowie für unbegleitete minderjährige Geflüchtete von extrem hohen bürokratischen Hürden geprägt. Die Antragsprüfung dauert oft mehrere Monate bis zu ein Jahr, es werden eine Vielzahl an Unterlagen eingefordert, die für die Prüfung selbst gar nicht erforderlich sind. Zudem werden Vorgaben des EU-Rechts – etwa hinsichtlich der Möglichkeit Dokumente in der jeweiligen EU-Heimatsprache abgeben



zu können oder hinsichtlich einer behördeninternen Sachverhaltsaufklärung – oftmals nicht umgesetzt. Diese Hürden sind in den letzten Jahren stetig weiter erhöht worden und Ausdruck einer strukturellen Diskriminierung von Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit.

Die Kindergrundsicherung muss diese Hürden konsequent abbauen. Die Kindergrundsicherung muss einfach zugänglich sein, d.h. möglichst automatisch und ohne Antragsstellung.

1.10 Kindergrundsicherung im Sinne der Kinderrechtskonvention ausgestalten

Nach der Rechtsprechung des BVerfG partizipieren die Vorschriften der UN-Kinderrechtskonvention am Vorrang der Verfassung vor einfach gesetzlichem Recht. Die Kindergrundsicherung bietet die Chance, den Lebensstandard von allen Kindern, die in Deutschland aufwachsen, kinderrechtskonform abzusichern im Sinne der Kinderrechtskonvention. Um diese Chance zu nutzen, muss die migrationspolitische begründete, aber kinderrechtswidrige Schlechterstellung von Kindern ohne deutsche Staatsangehörigkeit beendet werden.

Zugangsvoraussetzungen zur Kindergrundsicherung müssen vereinheitlicht und kinderrechts- und unionsrechtskonform ausgestaltet werden.

Als zivilgesellschaftliche Verbände bringen wir unsere Erfahrungen und unser Wissen über die Lebenslagen der Betroffenen ein, damit die Kindergrundsicherung mindestens die Aufrechterhaltung eines bedarfsgerechten Mindeststandards sicherstellen kann.

Im Folgenden wird die aktuelle Situation genauer dargestellt, um auf die einzelnen zu Grunde liegenden Probleme aufmerksam zu machen. Der Handlungsbedarf wird damit offensichtlich, denn die dargestellte aktuelle Situation führt im Ergebnis weder zu einer kinderrechtskonformen noch die tatsächlichen Bedarfe abdeckenden Grundsicherung für die Betroffenen. Hingegen wird den Betroffenen dort Teilhabe ermöglicht und Chancen eröffnet, wo europarechtliche Vorgaben Leistungen begründen und sie die europäische Säule sozialer Rechte und damit ein Kernversprechen der EU erfüllen.



2 Vertiefung: Aktueller Anspruch auf Kindergeld und/oder Kinderzuschlag sowie auf existenzsichernde Leistungen für Kinder ohne deutsche Staatsangehörigkeit, die in Deutschland leben

Sowohl beim Zugang zu Familienleistungen als auch beim Zugang zu existenzsichernden Leistungen unterliegen Kinder und ihre Familien ohne deutsche Staatsangehörigkeit in bestimmten Fällen massiven rechtlichen Einschränkungen. Je nach Aufenthaltsstatus der Eltern sind bestimmte drittstaatsangehörige Kinder von Familienleistungen und / oder existenzsichernden Leistungen ausgeschlossen oder erhalten nur die wesentlich schlechteren und im Kern diskriminierenden Leistungen des AsylbLG. Auch Kinder von Unionsbürger*innen sind je nach Aufenthaltsgrund der Eltern teilweise sowohl von Familienleistungen als auch existenzsichernden Leistungen ausgeschlossen. Diese Ausschlüsse und Einschränkungen sind aus Gründen des Kindeswohls sowie aus sozial-, familien- und integrationspolitischen Erwägungen nicht haltbar und müssen mit der Einführung einer Kindergrundsicherung überwunden werden. In Bezug auf die Ausschlüsse von existenzsichernden Leistungen geht das Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG darüber hinaus von einem Verstoß gegen das geltende Recht der Kinderrechtskonvention und von der Unvereinbarkeit mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus.

2.1 Aktuelle Ansprüche auf Familienleistungen, insbesondere Kindergeld und Kinderzuschlag

Kindergeld / Kinderzuschlag bei Unionsbürger*innen

Nach Unionsrecht besteht – bezogen auf Familienleistungen – ein Anspruch auf rechtliche Gleichbehandlung für Unionsbürger*innen und damit ein Anspruch auf Kindergeld, wenn in Deutschland der gewöhnliche und materiell rechtmäßige Aufenthalt nach Unionsrecht besteht (Art. 4 VO 883/2004, Art. 24 Abs. 1 RL 2004/38/EG). Dieser Gleichbehandlungsanspruch darf nach der Rechtsprechung des EuGH nicht davon abhängig gemacht werden, dass eine Erwerbstätigkeit ausgeübt wird.

Seit 2019 sieht die deutsche Rechtslage demgegenüber Beschränkungen beim Zugang zum Kindergeld für Unionsbürger*innen vor: Demnach besteht kein Kindergeldanspruch in den ersten drei Monaten nach Zuzug nach Deutschland, sofern noch keine inländischen Einkünfte erzielt werden (§ 62 Abs. 1 a EstG). Dieser Ausschluss nicht erwerbstätiger Personen während der ersten drei Monate ist vom EuGH am 1. August 2022 für unionsrechtswidrig erklärt worden, da es sich um eine unzulässige Diskriminierung handelt, die mit Unionsrecht nicht vereinbar ist (EuGH, C-411/20).

Nach diesen drei Monaten besteht weiterhin kein Kindergeldanspruch, wenn kein materielles Freizügigkeitsrecht nach § 2 Abs. 2 und 3 Freizügigkeitsgesetz (FreizügG) oder nur das Freizügigkeitsrecht zur Arbeitssuche (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 a FreizügG) erfüllt ist *und* vorher kein anderes Freizügigkeitsrecht (vgl. § 2 Abs. 2 und 3 FreizügG) erfüllt war, nachdem beispielsweise Arbeitslosigkeit eingetreten ist. Der Kindergeldausschluss – zumindest während des Aufenthalts zur Arbeitssuche – dürfte nach der neueren EuGH-Rechtsprechung ebenfalls unionsrechtswidrig sein, da



es sich auch hierbei um einen rechtmäßigen Aufenthalt handelt. Folglich ist eine Ungleichbehandlung auch in diesen Fällen unzulässig.

Unstreitig besteht hingegen ein Kindergeldanspruch, wenn ein materielles Freizügigkeitsrecht nach § 2 Abs. 2 und 3 FreizügG vorliegt, das nicht nur zur Arbeitssuche dient. Dies betrifft Arbeitnehmer*innen und Selbstständige, wenn die Arbeit oder selbstständige Tätigkeit unfreiwillig verloren wurde, Familienangehörige einer*s EU-Bürger*in, im Falle eines Aufenthaltsrechts aufgrund des Schulbesuchs von Kindern ehemaliger Arbeitnehmer*innen (i.S.d. Aufenthaltsrechts nach Art. 10 VO 492/2011) oder wenn ein Daueraufenthaltsrecht nach 5 Jahren besteht.

Zugang zum Kinderzuschlag haben Unionsbürger*innen, wenn sie sowohl über einen Anspruch auf Kindergeld oder auf eine vergleichbare Familienleistung aus dem Ausland verfügen (vgl. § 6a BKGG), als auch dem Grunde nach einen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II haben, d. h. nicht ausgeschlossen sind auf Grund gesetzlicher Regelungen (§ 7 Abs. 1 S. 2 SGB II). Für den Kinderzuschlag wird zudem ein erforderliches Mindesteinkommen der Eltern vorausgesetzt. Aus diesem Grund können in der Praxis ohnehin nur Personen Kinderzuschlag beziehen, die die Voraussetzungen für den Kindergeldbezug erfüllen (s. oben) sowie ein Einkommen aus Erwerbstätigkeit erzielen. Erwerbstätige Unionsbürger*innen sind grundsätzlich leistungsberechtigt nach dem SGB II als auch kindergeldberechtigt, so dass bezogen auf den Kinderzuschlag kaum eine rechtliche Ungleichbehandlung beim grundsätzlichen Zugang vorstellbar ist.

Kindergeld / Kinderzuschlag für drittstaatsangehörige Personen (nach § 62 Abs. 2 EStG bzw. § 1 Abs. 3 BKGG)

Grundsätzlich hängt der Anspruch auf Kindergeld vom Aufenthaltstitel ab. Ein bedingungsloser Kindergeldanspruch besteht immer bei Vorliegen einer Niederlassungserlaubnis oder einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU. Mit den anderen Aufenthaltstiteln (Blaue Karte EU, ICT-Karte, Mobile-ICT-Karte oder Aufenthaltserlaubnis) besteht ein Kindergeldanspruch, wenn diese für einen Zeitraum von mindestens sechs Monaten zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt.

Für einige Aufenthaltserlaubnisse gibt es jedoch Sonderregelungen:

- Menschen, die sich für ein studienbezogenes Praktikum (§ 16a AufenthG), als Au-Pair oder für eine Saisonbeschäftigung (§ 19c Abs. 1 AufenthG), für den europäischen Freiwilligendienst (§ 19e AufenthG) oder für die Arbeitsplatzsuche ohne deutschen Abschluss (§ 20 Abs. 1 und 2 AufenthG) in Deutschland aufhalten, haben keinen Kindergeldanspruch. Menschen, die sich für das Studium (§ 16b AufenthG), für das berufliche Anerkennungsverfahren (§ 16d AufenthG) oder für die Arbeitsplatzsuche nach Abschluss in Deutschland (§ 20 Abs. 3 AufenthG) im Land aufhalten, haben nur dann Anspruch auf Kindergeld, wenn sie erwerbstätig sind, Leistungen nach dem SGB III beziehen oder sich in Elternzeit befinden.
- Menschen mit bestimmten humanitären Aufenthaltserlaubnissen (§ 23 Absatz 1 wegen eines Kriegs im Heimatland, § 23a oder § 25 Absatz 3 bis 5 AufenthG) haben einen Kindergeldanspruch nur dann, wenn sie entweder bereits 15 Monate in Deutschland leben oder erwerbstätig sind bzw. Leistungen nach dem SGB III beziehen oder sich in Elternzeit befinden.



- Mit einer Aufenthaltsgestattung während des Asylverfahrens bzw. einer Duldung besteht kein Anspruch auf Kindergeld, außer im Falle einer Beschäftigungsduldung gem. § 60d AufenthG.

Die Zulässigkeit dieser Ungleichbehandlungen für Menschen mit Aufenthaltsgestattung bzw. Duldung ist verfassungsrechtlich umstritten und liegt dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) seit geraumer Zeit zur Prüfung vor (2 BvL 12/14, Vorlagebeschluss des FG Niedersachsen, 19. August 2013 – 7 K 113/13). Das BVerfG hatte am 28. Juni 2022 in vier anderen Verfahren zum Kindergeldanspruch mit humanitären Aufenthaltserlaubnissen entschieden, dass verfassungsrechtlich ein Kindergeldanspruch besteht, wenn Personen eine „dauerhafte Bleibeperspektive“ in Deutschland haben (Beschl. v. 28.06.2022, Az. 2 BvL 9/14, 2 BvL 10/14, 2 BvL 13/14, 2 BvL 14/14). In diesem Fall wäre ein Kindergeldausschluss eine verfassungsrechtlich unzulässige Verletzung des Gleichbehandlungsgebots. Auch mit einer Aufenthaltsgestattung (etwa bei Personen aus Staaten mit hoher Anerkennungsquote im Asylverfahren) oder einer Duldung (etwa einer Ausbildungsduldung) kann trotz des formal prekären aufenthaltsrechtlichen Status eine dauerhafte Aufenthaltsperspektive gegeben sein (aus diesem Grund hat der Gesetzgeber Personen mit einer Beschäftigungsduldung – nicht aber mit Ausbildungsduldung – einen Kindergeldanspruch eingeräumt), so dass die kategorischen Ausschlüsse von Familienleistungen wohl unzulässig sein dürften.

Asylberechtigte sowie anerkannte Geflüchtete nach der Genfer Flüchtlingskonvention sind ab dem Zeitpunkt der unanfechtbaren Anerkennung als politisch Verfolgte (Art. 16 a Abs. 1 GG) bzw. der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nach der Genfer Flüchtlingskonvention kindergeldberechtigt i.S.d. Einkommenssteuergesetzes (§ 62 Abs. 2 Nr. 2 EstG). Dasselbe gilt seit dem 6. September 2013 für Ausländer*innen, denen subsidiärer Schutz nach der Richtlinie 2011/95/EU zuerkannt worden ist. Nach Art. 2 des Vorläufigen Europäischen Abkommens über soziale Sicherheit (VEA) in Verbindung mit Art. 2 des Zusatzprotokolls zu diesem Abkommen haben anerkannte Asylberechtigte und Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention zudem unabhängig davon, ob der Aufenthaltstitel bereits erteilt wurde, einen Anspruch auf Leistungen des Vertragsstaates unter denselben Bedingungen wie dessen Staatsangehörige, sofern sie seit mindestens sechs Monaten im Vertragsstaat wohnen. Das VEA ist in diesen Fällen rückwirkend auch auf Zeiträume anwendbar, die vor dem Zeitpunkt der unanfechtbaren Anerkennung, aber nach Ablauf der Sechs-Monats-Frist liegen.⁴

Kindergeldanspruch besteht hingegen nicht für Menschen mit einer Aufenthaltsgestattung oder Duldung. Diese Gruppe hat keinen Zugang zu Kindergeld und anderen Familienleistungen.⁵

⁴ Ehmann/Karmanski/Kuhn-Zuber, 2.Auflage 2018, Gesamtkommentar SRB, EStG § 62 Rn. 27, beck-online.

⁵ Unabhängig vom Aufenthaltstitel und der Aufenthaltssituation besteht ein Kindergeldanspruch bei Arbeitnehmer*innen aus Bosnien und Herzegowina, Serbien, Montenegro und Kosovo und bei freiwilliger Sozialversicherung oder bei Pflichtversicherung in einem Sozialversicherungssystem auch von Staatsbürger*innen aus Algerien, Marokko und Tunesien sowie der Türkei. Auch besteht bei Staatsbürger*innen der Türkei unabhängig vom Vorliegen des Arbeitnehmer*innenstatus und unabhängig vom Aufenthaltsstatus ein Kindergeldanspruch bereits dann, wenn die*der Betroffene sich seit mindestens sechs Monaten in Deutschland aufhält. Dies erstreckt sich allerdings nicht auf den Kinderzuschlag, da die Abkommen sich auf den Anwendungsbereich über das Kindergeld beschränkt sind, die eine Kindergeldzahlung auch für in diesen Staaten lebende Kinder vorsehen.



Kinderzuschlagsberechtigt können nur Personen sein, die dem Grunde nach Leistungsberechtigte im Sinne des § 7 SGB II sind, die also aufgrund ihres Aufenthaltsstatus nicht ausgeschlossen sind von den Leistungen des SGB II.

Drittstaatsangehörige, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Absatz 1 wegen Krieges in ihrem Heimatland bzw. § 25 Absatz 4 Satz 1 oder Absatz 5 AufenthG (sofern die Entscheidung über die Aussetzung und Abschiebung noch keine 18 Monate zurückliegt), eine Duldung nach § 60a AufenthG besitzen bzw. vollziehbar ausreisepflichtig sind, haben Anspruch auf Leistungen nach dem AsylbLG und sind daher von den Leistungen des SGB II und damit auch vom Bezug des Kinderzuschlags ausgeschlossen.

2.2 Aktuelle Ansprüche auf existenzsichernde Leistungen

Unionsbürger*innen

Kinder, die Staatsangehörige eines anderen EU-Mitgliedsstaats sind, sind in Deutschland in bestimmten Fällen von sämtlichen regulären existenzsichernden Leistungen ausgeschlossen. Dies ist, verkürzt dargestellt, dann der Fall, wenn ihre Eltern über ein Aufenthaltsrecht allein zum Zweck der Arbeitsuche oder über kein materielles Freizügigkeitsrecht verfügen – also noch keine Erwerbstätigkeit aufnehmen konnten oder diese vor längerer Zeit verloren haben.⁶ Das trifft eine unbekannte, aber nach Hinweisen aus der Beratungspraxis nicht zu unterschätzende Anzahl an Kindern, die aktuell durch alle bestehenden Sicherungssysteme fallen.⁷ In diesen Fällen ist erst nach einem fünfjährigen gewöhnlichen Aufenthalt ein Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II vorgesehen. Als vermeintlich verfassungskonforme Ausgestaltung dieser Ausschlüsse von existenzsichernden Leistungen sieht das Gesetz lediglich für einen Monat gekürzte „Überbrückungsleistungen“ nach dem SGB XII für das rein physische Überleben (etwa in Höhe der Hälfte des regulären Regelbedarfs) vor. Zur Überwindung einer besonderen Härte müssen diese Überbrückungsleistungen auch länger als einen Monat geleistet werden und mehr als das physische Existenzminimum abdecken. Die Erfahrung aus der Praxis zeigt, dass die Sozialämter äußerst restriktiv bei der Gewährung der Überbrückungs- und Härtefallleistungen vorgehen. Im Ergebnis bewirken die Ausschlussregelungen, dass viele junge Menschen in Deutschland in absoluter Armut leben, da sie keinerlei Leistungen der Existenzsicherung erhalten. Dies ist ein eklatanter Verstoß gegen das geltende Recht der Kinderrechtskonvention. Mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums ist das nach Auffassung des Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG nicht vereinbar.

⁶ In den Fällen eines Schulbesuchs der Kinder und einer früheren Erwerbstätigkeit der Eltern kann sich indes ein regulärer Anspruch auf existenzsichernde Leistungen aus einem Aufenthaltsrecht nach Art. 10 VO 492/2011 ergeben.

⁷ Wie viele Kinder aufgrund der migrationsrechtlichen Ausschlüsse keine existenzsichernden Leistungen erhalten, ist nicht bekannt. Auch die Bundesregierung hat dazu nach eigenen Angaben keinerlei Zahlen (vgl. Große Anfrage der Linken vom 20. Januar 2021, BT-Drucksache 19/26032, Antwort auf Frage 266). Nach Auffassung der Bundesregierung ist ein vollständiger Ausschluss von Kindern von der Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums rechtlich zulässig, da für sie keine anderen Regelungen gelten würden als für Erwachsene (Antwort auf Frage 272). Jugendliche ab 15 Jahren könnten durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in den Genuss existenzsichernder Leistungen gelangen (Antwort auf Frage 273).

Drittstaatsangehörige

Drittstaatsangehörige Kinder mit einer Aufenthaltsgestattung, Duldung sowie mit bestimmten Aufenthaltserlaubnissen⁸ bekommen Leistungen nach dem AsylbLG, die in ihrer Höhe unterhalb des Grundsicherungsniveaus liegen und somit nicht das Existenzminimum abdecken. Die zusätzlichen Sanktionsmöglichkeiten zur Erzwingung der aufenthaltsrechtlichen Kooperation gefährden diese zu geringen Sätzen darüber hinaus. Zudem sorgt eine im Vergleich zum SGB II andere Einteilung der Altersstaffelung dafür, dass im Jugendalter ein Jahr länger ein deutlich geringerer Satz gewährt wird. Hinzu kommt, dass die Gestaltungsfreiheit der Kinder und ihrer Eltern dadurch erheblich eingeschränkt wird, da sie bis auf das Geld für den persönlichen Bedarf ihre Ansprüche als Sachleistungen erhalten. Da Sachleistungen v.a. in Sammeleinrichtungen für Kinder nie angemessen sind⁹, wird die Teilhabe somit weder infrastrukturell noch finanziell sichergestellt.

Angesichts des Diskriminierungsverbots nach Art. 2 I UN-KRK muss bezweifelt werden, dass diese Praxis, die auf der Zielsetzung des AsylbLG – die Zuwanderungsanreize ins deutsche Sozialsystem zu verringern und Kosten zu sparen – basiert, mit dem Wohl des Kindes vereinbar ist.¹⁰

Im Ergebnis werden geflüchtete Kinder damit für 18 Monate von Integration und Teilhabe ferngehalten, weil die Leistungen, die sie bekommen, dafür nicht ausreichen. Danach bekommen sie zwar leicht höhere, aber immer noch keine Teilhabe und Integration ermöglichende Analogleistungen nach § 2 AsylbLG, die auch noch davon abhängen, ob die Eltern aus Sicht der Ausländerbehörden kooperativ sind.

Unbegleitete minderjährige Geflüchtete aus EU- und Drittstaaten

Unbegleitete minderjährige Geflüchtete (UMF) stehen i.S. der Aufnahmerichtlinie der Europäischen Union unter einem besonderen Schutz. Sie haben Anspruch auf alle Leistungen des SGB VIII; dazu gehört auch eine geeignete Unterbringung.

Grundsätzlich sind Leistungen der Jugendhilfe (§ 39 SGB VIII; § 33 SGB VIII; § 35a SGB VIII) vorrangig vor Leistungen nach dem AsylbLG.¹¹ Die Inanspruchnahme der Hilfen ist dabei unabhängig vom Aufenthaltsstatus. Sofern dieser nicht während der Inobhutnahme geklärt wurde, läuft die Klärung parallel zu den gewährten Hilfen weiter. Eine Entscheidung über den aufenthaltsrechtlichen Status hat allerdings aufgrund des Primats der Kinder- und Jugendhilfe keinen direkten Einfluss auf die Inanspruchnahme der Hilfen, diese stehen allen jungen Menschen mit einem entsprechenden Bedarf zu, auch nach dem Ende der Volljährigkeit bis zum 27. Lebensjahr.

UMF, die Vollwaisen sind oder den Aufenthaltsort ihrer Eltern nicht kennen, können darüber hinaus Kindergeld beantragen. Dieses wird jedoch im Rahmen der Kostenheranziehung – wie bei deutschen

⁸ hierzu zählen Aufenthaltserlaubnissen nach § 23 Abs. 1 wegen des Krieges im Herkunftsland, nach § 25 Abs. 4 S. 1 sowie nach § 25 Abs. 5, sofern die (frühere) Duldungserteilung noch keine 18 Monate zurückliegt.

⁹ Terre des Hommes (2020): Kein Ort für Kinder. Zur Lebenssituation von minderjährigen Geflüchteten in Aufnahmeeinrichtungen, [online]:

https://www.tdh.de/fileadmin/user_upload/inhalte/04_Was_wir_tun/Themen/Weitere_Themen/Fluechtlingskinder/2020-06_terre-des-hommes-AnkerRecherche.pdf

¹⁰ Schmahl, Kommentar zur UN-KRK, 2. Auflage 2017, Art. 26 Rn. 8.

¹¹ Zur Schnittstelle von Kindergrundsicherung und SB VIII erarbeitet das Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG derzeit ebenfalls ein Papier aus.



Staatsangehörigen im Rahmen der stationären Hilfen zur Erziehung – angerechnet bzw. steht dem Träger der Jugendhilfe zu.

Große Herausforderungen, vor denen viele Jugendliche und junge Erwachsene folglich stehen, ergeben sich mit dem Ende der stationären Hilfen des SGB VIII. Der Übergang aus den Hilfen zur Erziehung des SGB VIII wurde im Rahmen des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes (KJSG) um die Hilfen für junge Volljährige (§ 41 SGB VIII) ergänzt, diese stehen auch UMF zu.

Fazit für die Kindergrundsicherung:

Gleichstellung mit allen anderen Kindern, die in Deutschland aufwachsen, Überführung der Kinder aus dem Asylbewerberleistungsgesetz in die Kindergrundsicherung.

- Vollständiger Zugang von Kindern zur Kindergrundsicherung und damit zur Sicherung des Existenzminimums unabhängig von ihrer Aufenthaltsdauer und ihrem Aufenthaltsstatus sowie dem ihrer Eltern.
- Eigenständiger Zugang der Kinder, unabhängig vom Aufenthaltsstaus der Eltern; dieses insbesondere auch für UMFs.
- Vermeidung von Sachleistungen und Schlechterstellungen im Absicherungsniveau, wie dies aktuell im AsylbLG vorgesehen ist.

3 Vertiefung: Aktuelle Probleme im Verwaltungsverfahren beim Zugang zu Leistungen

Neben den rechtlichen Ausschlüssen bilden auch bürokratische Hürden und ausgrenzende oder gar diskriminierende Strukturen und Handlungen im Rahmen des Verwaltungsverfahrens Zugangsbarrieren für Eltern und Kinder ohne deutsche Staatsangehörigkeit. Nach Rückmeldungen aus Beratungsstellen werden auch die nach geltendem Recht leistungsberechtigten Familien an der Inanspruchnahme von Familienleistungen gehindert.

3.1 Probleme bei der Beantragung und Bearbeitung von Kindergeld am Beispiel von EU-Bürger*innen¹²

In Deutschland lebende Unionsbürger*innen sind entsprechend den europarechtlichen Vorgaben kindergeldberechtigt. Bei der Beantragung und Bearbeitung von Kindergeldanträgen gehören jedoch Diskriminierungen und hohe Hürden zur alltäglichen Erfahrung vieler. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) führte im Sommer 2020 eine Umfrage unter fast 400 Beratungsstellen durch und fragte nach Schwierigkeiten von EU-Bürger*innen bei der Durchsetzung von Leistungsansprüchen.¹³ Es zeigten sich Herausforderungen insbesondere für folgende Konstellationen:

Überlange Bearbeitungsdauer bei Kindergeldanträgen von Unionsbürger*innen

Nach Angaben von 23 Prozent der befragten Beratungsstellen dauert die Bearbeitung zwischen sechs und zwölf Monaten. Dies gilt nach Erfahrungen der Beratungsstellen auch für Fälle ohne grenzüberschreitenden Sachverhalt. Dabei soll laut Familienkasse die durchschnittliche Bearbeitungszeit eines Kindergeldantrags nicht länger als sechs Wochen dauern.¹⁴ Für Familien in einer schwierigen materiellen Lage ist die Wartezeit unzumutbar.

Unverhältnismäßige Anforderungen an Nachweispflichten; Sprachbarrieren

50 Prozent der Beratungsstellen gaben an, dass bei Kindergeldanträgen von Unionsbürger*innen mehr Nachweise gefordert wurden, als von deutschen Antragsstellenden. Viele der angeforderten Unterlagen beziehen sich auf die Umstände, bei denen kein Zusammenhang mit der Prüfung der Voraussetzungen für das Kindergeld erkennbar ist, wie zum Beispiel Krankenversicherungsschutz, Impfnachweise oder Kfz-Haftpflichtversicherung. Zudem werden Dokumente angefordert, die gar nicht ausgestellt werden, wie z.B. eine Freizügigkeitsbescheinigung. Zusätzlich wird für die Antragsstellenden das Verfahren durch die Tatsache erschwert, dass die Familienkassen häufig

¹² Ähnliche Erfahrungen werden auch von Drittstaatsangehörigen in der Beratungspraxis vorgebracht.

¹³ BAGFW (2021): Auswertung der Umfrage zu Praxiserfahrungen der Mitarbeitenden in der Beratung: Schwierigkeiten von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern in der Durchsetzung von Leistungsansprüchen, [online]: https://www.bagfw.de/fileadmin/user_upload/Veroeffentlichungen/Stellungnahmen/2021/210301_Auswertung_Praxisumfrage_EU-B%C3%BCrger.pdf

¹⁴ Daniel Boss (2018): Das lange Warten auf das Kindergeld, aus: Westdeutsche Zeitung vom 18.01.2018, [online]: https://www.wz.de/nrw/kreis-viersen/willich-und-toenisvorst/das-lange-warten-aufs-kindergeld_aid-26022721



Dokumente in anderen EU-Sprachen nicht akzeptieren – was gegen den Gleichbehandlungsanspruch verstößt (Art. 76 Abs. 7 der EU-Verordnung EG 883/2004).

Beschaffung von Dokumenten von Amts wegen

84 Prozent der Antwortenden gaben an, dass die Familienkasse nicht von sich aus anbietet, notwendige Dokumente aus dem Herkunftsland zu beschaffen. Dabei sind die Behörden zu einer weitreichenden Zusammenarbeit zwischen den Trägern der Familienleistungen in den jeweiligen Mitgliedsstaaten verpflichtet (Art. 76 der EU-Verordnung 883/2004). Durch die Verlagerung dieser behördlichen Aufgaben auf die Antragsstellenden wird die Inanspruchnahme von Rechtsansprüchen erschwert oder gar mit unüberwindbaren Hürden versehen.

Rechtswidrige Ablehnungen von Kindergeld

Die Familienkassen müssen seit der Einführung des gesetzlichen Ausschlusses einer Gruppe von Unionsbürger*innen vom Kindergeld im Zuge des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmisbrauch von 2019 das Vorliegen von Freizügigkeitsrechten in eigener Verantwortung prüfen. Nach Rückmeldungen der Beratungsstellen stellt sich diese Prüfung als fehleranfällig dar.¹⁵ Zum Beispiel werden für das Vorliegen einer Erwerbstätigkeit unionsrechtlich unzulässige Mindestbedingungen verlangt – dabei wird z.B. auch durch Minijobs die Arbeitnehmereigenschaft erfüllt. Auch werden häufig andere Freizügigkeitsrechte wie der Besitz eines Daueraufenthaltsrechts, als Familienangehörige oder das Aufenthaltsrecht nach Art. 10 VO 492/2011 von der Behörde nicht erkannt, so dass es zu rechtswidrigen Ablehnungen der Anträge kommt.

3.2 Probleme bei der Beantragung von Kinderzuschlag

Auch wenn eine Berechtigung für den Bezug von Kinderzuschlag in vielen Fällen vorliegt (s. 2.1.1), verhindern hohe Zugangshürden eine umfassendere Inanspruchnahme des Kinderzuschlags insbesondere bei Menschen nicht deutscher Herkunft. Eine Abfrage bei über 600 Beratungsstellen, darunter sehr viele Migrationsberatungsstellen, die von den Verbänden der BAGFW, dem DGB und dem Zukunftsforum Familie Anfang 2022 durchgeführt wurde¹⁶, wies v.a. auf folgende Problemlagen hin:

Geringe Bekanntheit des Kinderzuschlags und hohe Verwaltungshürden

Nur rund zehn Prozent der Beratungsstellen gab an, dass sie explizit nach dem Kinderzuschlag gefragt wurden. Dies sei, so die Beratungsstellen, auch ein sprachliches Problem: Der Antrag auf den Kinderzuschlag ist so komplex, dass selbst beratende Fachkräfte oftmals Schwierigkeiten haben, diesen gemeinsam mit ihren Klient*innen auszufüllen, zumal, wenn diese über nur geringe Deutschkenntnisse verfügen. Über die Hälfte der Beratungsstellen gab an, dass ihrer Einschätzung

¹⁵ Der Paritätische Gesamtverband hat dazu kritisch Stellung genommen: Stellungnahme des Paritätischen Gesamtverbandes zum Regierungsentwurf eines Gesetzes "gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmisbrauch" (2019), [online]:

<https://www.der-paritaetische.de/alle-meldungen/stellungnahme-des-paritaetischen-gesamtverbandes-zum-regierungsentwurf-eines-gesetzes-gegen-illegale/>

¹⁶BAGFW, DGB, ZFF (2022): Umfrageergebnisse und Lösungsvorschläge: Barrieren für die Inanspruchnahme des Kinderzuschlags abbauen, [online]: https://www.zukunftsforum-familie.de/wp-content/uploads/2022-02-03-BAGFW_DGB_ZFF_Kinderzuschlag-Anlage-Auswertung_KiZ-Umfrage.pdf



nach eine Beratung oder zumindest gewisse sozialrechtliche Kenntnisse vorhanden sein müssten, um den Antrag ordnungsgemäß auszufüllen.

Darüber hinaus wurde mehrfach kritisiert, dass die Familienkassen nur schlecht erreichbar wären und die Bearbeitungsdauer mitunter sehr lang sei. Dadurch verschärfen sich finanzielle Problemlagen innerhalb der Familien deutlich.

Schnittstellenprobleme im Zusammenspiel mit anderen Leistungen

Insbesondere das Zusammenspiel mit dem Wohngeld, einer Leistung, die auf Grund ihrer Anspruchsvoraussetzung für viele Menschen nichtdeutscher Herkunft zugänglich ist, wird als höchst problematisch erlebt. Vor Ort ist oftmals ungeklärt, welche der beiden Leistungen vor- und welche nachrangig zu behandeln sei mit der Folge, dass Ämter gegenseitig auf den Bescheid der anderen warten. Zudem ist die Reihenfolge der Bewilligung für das Haushaltseinkommen entscheidend, da Wohngeld zwar beim Kinderzuschlag als Einkommen angerechnet wird, umgekehrt dies aber nicht der Fall ist. Sollten Leistungen nach dem SGB II bezogen werden, so führt der Leistungsübergang in den Kinderzuschlag (bei steigendem Erwerbseinkommen) zu mitunter langen Überbrückungszeiten und finanzieller Unsicherheit.

Fazit für die Kindergrundsicherung:

Gewährleistung eines unbürokratischen, diskriminierungsfreien, barrierefreien und rechtssicheren Zugangs zur Leistung

- Verwaltungshürden und Zugangsbarrieren müssen für alle Kinder und ihre Familien abgebaut werden.
- Sprachliche Barrieren müssen abgebaut werden. Dies betrifft sowohl den mehrsprachigen Zugang zu Leistungen, mehrsprachige Beratung sowie auch einen Abbau an Komplexität in den Formulierungen der Anträge.
- Im Rahmen der Mitwirkungspflichten dürfen nur die Nachweise angefordert werden, die für die Prüfung der Voraussetzungen unentbehrlich sind und nicht auf andere Weise automatisiert beschafft werden können. Bei Anforderung von mehreren Nachweisen muss kenntlich gemacht werden, dass diese alternativ und nicht kumulativ angefordert werden.
- Der europarechtliche Gleichbehandlungsgrundsatz muss beachtet und umgesetzt werden: die Sprachbarrieren dürfen kein Hindernis bei der Beantragung und Inanspruchnahme von Familienleistungen sein, die Beschaffung von erforderlichen Dokumenten aus dem Herkunftsland soll – sofern rechtskonform – von den Behörden übernommen werden.
- Schnittstellenprobleme wie derzeit zwischen Wohngeld und Kinderzuschlag, die teilweise zu hohen Transferentzugsraten führen, müssen mit einer Kindergrundsicherung beseitigt werden.



4 Vertiefung: Wechselwirkung vom Zugang zu Leistungen und dem geplanten Rechtsanspruch des Kindes auf eine Kindergrundsicherung

Durch die Einführung der Kindergrundsicherung - mit einhergehendem eigenen Rechtsanspruch des Kindes - soll die bereits bestehende Rechtslage von Kindern nichtdeutscher Staatsangehörigkeit verbessert werden.¹⁷ Eine Verschlechterung bereits bestehender Ansprüche, wie am Beispiel des Exportierungsgebots von Kindergeld, muss hingegen verhindert werden. Diese Wechselwirkung der begünstigenden Rechtslage bei der Kindergrundsicherung sollte auch dann Berücksichtigung finden, soweit der Anspruch unmittelbar beim Kind selbst liegt.

4.1 Rechtsnatur der Kindergrundsicherung im Kontext des europäischen Rechts

Alle Familienformen erhalten durch die Kindergrundsicherung eine neue Form der finanziellen Unterstützung. Die Kindergrundsicherung definiert sich – nach Einschätzung des Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG - im Ganzen somit als eine Leistung für alle Familien, welche sich auch im unionsrechtlichen Kontext nicht außerhalb der VO 883/2004 bei grenzüberschreitenden Sachverhalten bewegt. Die Kindergrundsicherung ist somit jedenfalls auch als Familienleistung i.S.d. Art. 1 lit. z i.V.m. Art. 67 bis 69 VO 883/2004 anzusehen, da der unionsrechtliche Familienleistungsbegriff weit ausgelegt wird, indem er alle Sach- oder Geldleistungen zum Ausgleich von Familienlasten – mit Ausnahme des Unterhaltsvorschlusses und besonderen Geburts- und Adoptionsbeihilfen – erfasst.¹⁸ Familienleistungen müssen weiterhin nicht das überwiegende Ziel der sozialen Sicherheit haben. Sie können sogar eine Doppelfunktion, wie sie bei der Kindergrundsicherung zu finden ist, aufweisen, nämlich gleichzeitig der Anregung zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit sowie den Ausgleich von Familienlasten dienen.¹⁹

4.2 Exportierungsgebot für die Kindergrundsicherung

Leben Kinder von ausländischen Personen, die in Deutschland kindergeldberechtigt sind, nicht in Deutschland, so ergibt sich für die Kindergrundsicherung ein Exportierungsgebot.

Neben deutschen Staatsbürger*innen haben Unionsbürger*innen, die in Deutschland arbeiten und Unterhaltsverpflichtungen für Kind(er) haben, nach geltendem Unionsrecht einen Kindergeldanspruch. Dieser Kindergeldanspruch besteht auch, wenn das Kind in einem anderen

¹⁷ Vgl. dazu Punkt 2 „Aktueller Anspruch auf Kindergeld und/oder Kinderzuschlag sowie auf existenzsichernde Leistungen für Kinder ohne deutsche Staatsangehörigkeit, die in Deutschland leben“

¹⁸ Zur Abgrenzung von Sozialhilfeleistungen und Familienleistungen siehe BSG, Urteil vom 09.03.2022, B 7/14 KG 1/20 R, Rn 36

¹⁹ siehe Spiegel (Hrsg.), Zwischenstaatliches Sozialversicherungsrecht, 2021, Art. 1 VO 883/2004 Rn75,76.



europäischen Mitgliedstaat wohnt. In den letzten Jahren wurde immer wieder eine Einschränkung von Kindergeldzahlungen für im Ausland lebende Kinder thematisiert.²⁰

Anspruchsberechtigte der Kindergrundsicherung müssten aus unionsrechtlichen Gründen grundsätzlich auch Kinder sein, die in anderen EU-Staaten leben, deren Eltern nach geltender Rechtslage in Deutschland kindergeldberechtigt sind.

Auch der Kinderzuschlag kann für in anderen Mitgliedstaaten lebende Kinder bezogen werden, da allgemeine Regelungen für europäische Sachverhalte, die sich aus der Verordnung und aber auch aus der Rechtsprechung des EuGH ergeben, für den Kinderzuschlag gleichermaßen wie für alle Familienleistungen gelten.²¹ Hinsichtlich eines Exportierungsgebots ins EU-Ausland gilt die Wohnsitzfiktion bei Kindern, die nicht im eigenen Haushalt des Anspruchsinhabers und in einem anderen Mitgliedstaat der EU wohnen (VO 883/2004). Der Kinderzuschlag ist also, ähnlich wie das Kindergeld, exportierbar, auch wenn Familien nicht in Deutschland wohnen, aber hier arbeiten.

Fazit für die Kindergrundsicherung:

Einhaltung unionsrechtlicher Vorgaben sicherstellen

- Wie Kindergeld und auch der Kinderzuschlag muss auch die Kindergrundsicherung für im Ausland lebende Kinder gezahlt werden, wenn ihre Eltern in Deutschland arbeiten und Steuern zahlen.
- Darüber hinaus müssen die Regelungen bzgl. der Wohnsitzfiktion übernommen werden. Es darf zu keinen Schlechterstellungen im Vergleich zum Status Quo kommen.

²⁰ Kindergeldzahlungen in das europäische Ausland nehmen seit Jahren zu, v.a. deshalb, weil immer mehr Arbeitskräfte aus der EU nach Deutschland kommen. Allerdings sind die Zahlen im Vergleich zu den Gesamtausgaben des Kindergeldes sehr gering: Von den insgesamt 47 Milliarden Euro, die die Familienkasse im Jahr 2021 für das Kindergeld ausgaben, wurden nur rund 907 Millionen Euro auf ausländische Konten überwiesen. Das ist weniger als 2 Prozent der Gesamtsumme. Ob wirklich Regelungsbedarf besteht, ist also fraglich.

²¹ BSG, Urteil vom 09.03.2022, B 7/14 KG 1/20 R