

caritas

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend
Ausschussdrucksache
19(13)36a



Deutscher
Caritasverband e.V.

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur zielgenauen Stärkung von Familien und ihren Kindern durch die Neugestaltung des Kinderzuschlags und die Verbesserung der Leistungen für Bildung und Teilhabe BT-Dr. 19/7504 sowie zu den Anträgen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN BT-Dr.19/7451 und 19/1854

Eva Welskop-Deffaa
Vorstand für Sozial- und Fachpolitik

Postfach 4 20, 79004 Freiburg
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Ihre Ansprechpartnerin
Dr. Birgit Fix
Telefon-Durchwahl 030 284 447-78
Telefax 030 284 44788-88
birgit.fix@caritas.de

Christiane Kranz
Telefon-Durchwahl 0761 200 683
Christiane.kranz@caritas.de

www.caritas.de

Datum 4. März 2019

Zusammenfassung

„Starke Familien tragen maßgeblich zum Zusammenhalt unserer Gesellschaft bei“ – mit diesem Satz leitet das BMFSFJ sein Gesetzesvorhaben zur zielgenauen Stärkung von Familien und ihren Kindern durch die Neugestaltung des Kinderzuschlags ein. Auch der Deutsche Caritasverband ist überzeugt: Familien tragen wesentlich zum Zusammenhalt unserer Gesellschaft bei; daher ist es richtig, sie in ihrer Erziehungsaufgabe zu stärken. Die mit dem Starke-Familien-Gesetz vorgelegte Reform des Kinderzuschlags und des Bildungs- und Teilhabepakets kann dazu beitragen, dieses Ziel einer familienfreundlichen Gesellschaftspolitik zu erreichen. Das Starke-Familien-Gesetespaket enthält dabei verschiedene Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut von Kindern und ihrer Eltern. Die Anhebung und Dynamisierung des Kinderzuschlags ist ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der finanziellen Situation von Familien im unteren Einkommensbereich. Die Ausweitung der Bildungs- und Teilhabeleistungen sowie die Vereinfachung der Beantragungsverfahren werden dazu führen, dass zukünftig mehr Kinder und Jugendliche bessere Teilhabechancen erhalten.

Durch die veränderte Einkommens- und Vermögensprüfung beim Kinderzuschlag werden mehr Familien höhere Leistung bekommen. Positiv ist, dass durch den Wegfall der sogenannten Abbruchkante und die Verringerung der Abschmelzrate beim Kinderzuschlag mehr Geld bei den Familien bleibt, wenn Eltern etwas mehr verdienen. Die neue Prüfung des Kindeseinkommens führt im Ergebnis allerdings dazu, dass Kinder und Jugendliche in Abhängigkeit vom Alter deutlich unterschiedlich profitieren. Die Regelung, wonach der Kinderzuschlag das Kindereinkommen um 45 Prozent mildert, soweit dadurch nicht mehr als 100 Euro monatlich vom Kindereinkommen unberücksichtigt bleiben, führt nämlich dazu, dass ältere (jugendliche) Kinder von Alleinerziehenden mit höheren Unterhaltszahlungen bzw. Unterhaltsvorschusszahlungen weniger Leistungen erhalten als jüngere. Ein grundsätzliches Problem der Neuregelungen beim Kinderzuschlag ist, dass die im Gesetzentwurf vorgesehenen neuen Freibetrags- und Anrechnungs-

Herausgegeben von
Deutscher Caritasverband e.V.
Eva Welskop-Deffaa
Vorstandsbereich Sozial- und Fachpolitik

regelungen weiterhin für die Leistungsempfänger schwer nachvollziehbar sind. Ein echtes Wahlrecht zwischen ALG II und Kinderzuschlag wird nicht für alle Familien geschaffen. Vorgeesehen ist nur eine Ausnahmeregelung für Familien, denen zu Vermeidung von SGB II-Bedürftigkeit 100 Euro fehlen, sofern sie bisher kein Arbeitslosengeld II bezogen haben. Wichtig wird für die Anwendung dieser Regelung sein, dass den Familien eine qualifizierte Beratung zur Verfügung steht, damit sie die komplexen Wirkungsunterschiede und -verflechtungen der beiden Leistungen in Bezug auf die Zahlbeträge verstehen können.

Neu geregelt werden mit dem Gesetzentwurf die Rücknahme von rechtswidrigen Bescheiden und die Möglichkeit der vorläufigen Zahlungseinstellung beim Kindergeld und Kinderzuschlag. Beide Regelungen sind Verwaltungsvereinfachungen zu Lasten der Betroffenen und werden deshalb abgelehnt.

Im Bereich des Bildungs- und Teilhabepakets werden mit dem Wegfall der Eigenanteile bei der Mittagsverpflegung und Schülerbeförderung, der Erhöhung der jährlichen Schulbedarfsleistungen und dem Anspruch auf Lernförderung unabhängig von der Versetzungsgefahr Reformen auf den Weg gebracht, für die sich der Deutsche Caritasverband schon lange eingesetzt hat. Die geplante Vereinfachung der Antragsstellung, die zukünftig bei den meisten Leistungen keine getrennten Anträge mehr vorsieht, stellt eine deutliche Entlastung für die betroffenen Familien dar. Nicht nachvollziehbar ist, warum die Lernförderung und die Klassenfahrten weiterhin gesondert beantragt werden müssen. Notwendig wäre eine deutliche Erhöhung der Zahlbeträge der Teilhabeleistungen, die seit Einführung nicht mehr angehoben bzw. dynamisiert wurden. Der Katalog sollte nicht abschließend regeln, welche Leistungen beantragt werden können. Die Fahrtkosten zu den Teilhabeleistungen müssen zudem erstattet werden.

Zur nachhaltigen Bekämpfung von Kinderarmut sind über den Gesetzentwurf hinaus weitere Schritte notwendig. Damit durch Kinderzuschlag, Kindergeld und dem Bedarf für Bildung und Teilhabe dauerhaft das steuerfrei zu stellende sächliche Existenzminimum eines Kindes gedeckt wird, ist eine bedarfsgerechte Erhöhung der Regelleistungen notwendig, wie im Antrag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gefordert. Leitbild für einen kindgerechten Regelbedarf muss dabei das „gute Aufwachsen“ von allen Kindern sein. Auch der von Bündnis 90/Die Grünen geforderte qualitative und quantitative Ausbau der Betreuungsinfrastruktur, der Schulsozialarbeit muss zügig angegangen werden. Die ökonomische Stärkung der Familien und der Ausbau einer tragfähigen sozialen Infrastruktur für Familien, die – dem Gebot der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse entsprechend – im ganzen Land Unterstützungsangebote für Eltern und ihre Kinder gewährleistet, gehören zusammen, wenn das Ziel – Familien in ihrer gesellschaftlichen Bedeutung für den Zusammenhalt der Gesellschaft zu stärken – erreicht werden soll.

Die Erarbeitung eines umfassenden Starke-Familien-Konzepts stellt eine anspruchsvolle Aufgabe dar. Erreicht werden muss eine bessere Teilhabe von Kindern, die sich an den Bedarfen entsprechend der kindlichen Entwicklungsphasen orientiert und auch die digitale Teilhabe umfasst. Eine wirklich „Starke-Familien-Politik“ braucht zudem eine dynamische Einbindung von Wohngeldleistungen. Das System muss so transparent gestaltet werden, dass Familien die Leistungen auch bekannt und zugänglich sind. Dafür muss die Beantragung so einfach gestaltet werden, dass mittelfristig so viel Leistung wie möglich aus einer Hand und über einen Antragsweg kommen. Dabei ist der Spagat zu schaffen, dass die Mehrheit der Kinder, die heute ohne Transferleistungen auskommen, nicht mehr Bürokratie ausgesetzt werden. Kinder, die heute Transferleistungen erhalten, müssen hingegen unbürokratischer bedarfsdeckende Leis-

tungen erhalten. Das System muss zudem so ausgestaltet sein, dass Eltern, die zur Überwindung des Transferbezugs arbeiten, nicht für diese Mehrleistungen bestraft werden.

A. Weiterentwicklung des Kinderzuschlags

1. Anhebung des Kinderzuschlags (§ 6a Abs. 2, § 20 Abs. 2 BKGG Ges-E)

Der Kinderzuschlag wird mit dem Gesetz zum 1. Juli 2019 auf 185 Euro angehoben und ab dem Januar 2021 entsprechend der Entwicklung des Existenzminimums dynamisiert. Er soll so ausgestaltet werden, dass er zusammen mit dem Kindergeld den durchschnittlichen Bedarf eines Kindes in Höhe des steuerfrei zu stellenden sächlichen Existenzminimums abzüglich des Betrags für Bildung und Teilhabe abdeckt.

Bewertung

Die Anhebung und Dynamisierung werden ausdrücklich begrüßt. Die Anpassung erfolgt jedoch aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes nicht in ausreichender Höhe. In die Berechnung des sächlichen Existenzminimums fließt nämlich der Regelbedarf ein. Bei den Regelbedarfsberechnungen werden die kindgerechten Bedarfe derzeit aber zu wenig abgebildet. Kinder sind keine kleinen Erwachsenen und haben spezifische Bedarfe. Auch die digitale Teilhabe ist nicht hinreichend abgebildet. Zudem ist die EVS bisher aufgrund der geringen Stichprobengröße für die Verbrauchsausgaben von Kindern nur eingeschränkt aussagefähig. Die Bedarfe der Kinder und Jugendlichen müssen bei der anstehenden Neubemessung der Regelbedarfe deshalb in einem sachgerechten und transparenten Verfahren erfolgen. Leitbild sollte dabei das „gute Aufwachsen“ von Kindern und die Stärkung der Familien sein.

2. Minderung des Kinderzuschlags wegen Einkommen und Vermögen des Kindes (§ 6a Abs. 3 BKGG Ges-E)

Zukünftig soll der Kinderzuschlag nur um 45 Prozent das zu berücksichtigte Einkommen des Kindes monatlich mildern, soweit dadurch nicht mehr als 100 Euro monatlich vom Kindeseinkommen unberücksichtigt bleiben. Darüber hinaus gehendes Kindeseinkommen wird wie bisher zu 100 Prozent angerechnet.

Bewertung

Die geplante Einkommensanrechnung beim Kind stellt grundsätzlich eine Verbesserung dar. Die vorgesehene Anrechnungsregelung ist jedoch sehr kompliziert. Sie wirkt sich je nach Alter der Kinder vor allem für Kinder alleinerziehender Eltern unterschiedlich aus. Während bei Paarfamilien der geleistete Unterhalt zahlenmäßig nicht beziffert wird, werden bei Alleinerziehenden Kinderunterhalt, Unterhaltsvorschussleistungen und Waisenrente vollständig als vorrangiges Kindeseinkommen auf den Kinderzuschlag angerechnet. Die Leistungen nach dem UVG führen in der Regel (zusammen mit dem Kindergeld) zum Wegfall des Anspruchs auf Kinderzuschlag. Die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Einkommensanrechnung wirkt dergestalt, dass das Kindereinkommen bis 180 Euro zu 45 Prozent angerechnet wird, ab 181 Euro jedoch zu 100 Prozent. Ältere Kinder, die höhere Unterhaltszahlungen bzw. Unterhaltsvorschussleistungen bekommen, profitieren deutlich weniger vom Kinderzuschlag. Bei Kindern ab 12 Jahren

mit einem Unterhaltsvorschuss von 282 Euro würden nur 2 Euro bleiben. Verschärft zeigt sich die Problematik, wenn der Barunterhaltsschuldner tatsächlich Unterhalt zahlt, da diese Zahlung aufgrund der nur hälftigen Anrechnung des Kindergeldes höher ist, als der Unterhaltsvorschuss. Dadurch erhalten Kinder zwischen 0 und 5 Jahren mit einem Unterhalt von 252 Euro (100 % des Mindestunterhalts ab 1. Juli 2019) beispielsweise 32 Euro. Ältere Kinder, die Unterhalt nach der untersten Einkommensstufe der Düsseldorfer Tabelle erhalten, haben rechnerisch keinen Anspruch auf KiZ.

Der Deutsche Caritasverband regt an, dass Unterhaltszahlungen, Unterhaltsvorschuss und Waisenrente bei der Berechnung des Kinderzuschlags nicht mehr dem Kind, sondern dem kindergeldberechtigten Elternteil wie dessen Erwerbseinkommen und Vermögen zugerechnet wird, wobei das Kindergeld und das Wohngeld weiterhin als Einkommen unberücksichtigt bleiben sollten. Wenn die 100-Euro-Grenze für unberücksichtigtes Kindereinkommen entfällt, können auch ältere Kinder von Alleinerziehenden vom KiZ profitieren.

3. Bewilligungs- und Bemessungszeiträume (§ 6a Abs. 7,8 BKGG Ges-E)

Das Gesetz sieht einen sechs Monate währenden Bewilligungszeitraum vor. Für die Einkommensermittlung nach § 11 SGB II sind als Bemessungszeitraum die letzten sechs Monate vor dem Bewilligungszeitraum maßgeblich. Einkommensänderungen zugunsten oder zulasten der Berechtigten werden im Bezugsraum nicht mehr berücksichtigt, es sei denn die Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft oder der Höchstbetrag des KiZ ändern sich.

Bewertung

Die neue Regelung soll der Verwaltungsvereinfachung dienen. Sie ist in ihrer Wirkung jedoch für die Betroffenen schwer durchschaubar, insbesondere, wenn es zu einer Verschlechterung des Status quo kommt. Bei gemessen an den tatsächlichen Verhältnissen zu niedrigen Leistungen können die Betroffenen auf Antrag zwar ergänzend zum Kinderzuschlag Leistungen nach dem SGB II in Anspruch nehmen. Eine vollständige Ablehnung des KiZ gilt auch nur für einen Monat. Danach kann die Leistung erneut beantragt werden. Von beiden Regelungen müssen die Betroffenen aber Kenntnis haben, damit sie die Leistungen beantragen können. Das setzt eine gute Beratung voraus. Für die Betroffenen entsteht ein zeitlicher Aufwand, wenn SGB II-Leistungen beantragt werden müssen. Sinnvoll wäre es, dass Einkommensänderungen, die bei der Antragsstellung bereits absehbar sind, bei der Berechnung Berücksichtigung finden können.

4. Abschaffung der Abbruchkante (§ 6a Abs. 1 Nr. 3 BKGG Ges-E)

Die Abbruchkante, an der der Kinderzuschlag schlagartig entfällt, soll abgeschafft werden. Dazu werden die oberen Einkommensgrenzen aufgehoben. Das betrifft die sogenannte individuelle Höchsteinkommensgrenze sowie die Grenze zur Vermeidung von Hilfebedürftigkeit (obere Einkommensgrenze). Die bisherigen Voraussetzungen sollen ab dem 1. Januar 2020 gestrichen werden.

Bewertung

Die Änderung wird begrüßt.

5. Minderung des Gesamtkinderzuschlag wegen Einkommens der Eltern (§ 6a Abs. 6 BKGG Ges-E)

Zusätzliches Einkommen der Eltern soll den Gesamtkinderzuschlag ab dem 1. Januar 2020 nur noch um 45 Prozent, anstelle bisher zu 50 Prozent mindern.

Bewertung

Die Verringerung der Abschmelzrate ist zu begrüßen. Die vorgesehenen neuen Freibetrags- und Anrechnungsregelungen bei Eltern und Kinder sind im Zusammenwirken für die Leistungsempfänger schwer nachvollziehbar. Damit Familien vom Kinderzuschlag bei steigendem Einkommen besser profitieren wäre eine einfachere nachvollziehbare Regelung sinnvoll. Der Deutsche Caritasverband schlägt hier vor, die Abschmelzrate beim Kinderzuschlag von derzeit 50 Prozent auf 30 Prozent abzusenken. Auf die Abschmelzung von Kindereinkommen sollte verzichtet werden, soweit es den Unterhalt, den Kindesunterhalt und die Waisenrente betrifft, weil diese nach dem Vorschlag des Deutschen Caritasverbandes wie Einkommen der Eltern berücksichtigt und abgeschmolzen werden.

6. Erweitere Zugangsmöglichkeit zum KiZ (§ 6a Abs. 1 Nr. 3 Satz 3 BKGG Ges-E)

Das bisher bestehende „kleine Wahlrecht“ für Personen mit bestimmten Mehrbedarfen gemäß § 6a Abs. 1 Nr. 4 S. 3 BKGG alt wird durch einen erweiterten Zugang zum Kinderzuschlag für Familien, die in verdeckter Armut leben, ersetzt. Familien, die bisher keinen Kinderzuschlag beziehen und denen mit ihrem Erwerbseinkommen, dem Kinderzuschlag sowie gegebenenfalls dem Wohngeld höchstens 100 Euro zur Vermeidung von SGB II-Hilfebedürftigkeit fehlen, können von der neuen Wahlmöglichkeit Gebrauch machen. Die Regelung ist zunächst auf drei Jahre befristet und soll bis zum 31. Juli 2022 evaluiert werden.

Bewertung

Die Einführung eines erweiterten Zugangs wird im Grundsatz begrüßt. Die Gruppe, die diesen Zugang erhält, ist aber begrenzt, da vorheriger SGB II-Bezug ein Ausschlusskriterium ist. Der Gesetzgeber begründet den Ausschluss damit, dass durch die Regelung gerade die Familien erreicht werden sollen, die bisher in verdeckter Armut gelebt haben. Die Ersetzung des bisherigen „kleinen Wahlrechts“ führt aber dazu, dass z.B. Alleinerziehende, deren Mehrbedarf 100 Euro übersteigt, zukünftig vom erweiterten Zugang nicht mehr profitieren können.

Der Deutsche Caritasverband spricht sich für ein echtes Wahlrecht zwischen SGB II und Kinderzuschlag aus, bei dem weder Vorleistungen noch Einkommensgrenzen eine Rolle spielen. Die Evaluierung des Kinderzuschlags durch das BMFSFJ hat ergeben, dass bei einem echten Wahlrecht zwischen Arbeitslosengeld II und Kinderzuschlag sich eine große Mehrheit von 78 Prozent für den Kinderzuschlag entscheiden würde. 66 Prozent der Leistungsbezieher_innen würden den Kinderzuschlag sogar dann vorziehen, wenn sie dadurch etwas weniger Geld als SGB II erhalten.¹ Das passt zu den Praxiserfahrungen aus unseren Beratungseinrichtungen. Zentral für die Wahrnehmung eines Wahlrechts ist, dass die Familien eine qualifizierte Beratung erhalten. Eine Entscheidung für das persönlich geeignete Instrument setzt Kenntnis über die unterschiedliche Leistungshöhe voraus.

¹ BMFSFJ (2009): Evaluation des Kinderzuschlags - Ergebnisbericht, Berlin, S. 7.

7. Regelung zur Aufhebung von Verwaltungsakten (§ 11 Abs. 6 Nr. 1 BKGG Ges-E)

Vorgesehen ist eine Änderung bei der Aufhebung von Verwaltungsakten. Zukünftig müssen Verwaltungsakte auch mit Wirkung auf die Vergangenheit zwingend zurückgenommen werden. Die bisherige Ermessenregelung nach § 45 Abs. 1, Abs. 4 S. 1 SGB X wird gestrichen.

Bewertung

Ein Ermessen des Leistungsträgers ist zukünftig nicht mehr möglich, auch wenn z.B. die Leistungen bereits verbraucht sind oder Vermögensdispositionen getroffen wurden, die nur mit erheblichen Nachteilen wieder rückgängig gemacht werden können. Die vorgesehene Verwaltungsvereinfachung lässt damit die Anwendung von Härtefalllösungen zugunsten der Betroffenen nicht mehr zu. Die Regelung wird deshalb vom Deutschen Caritasverband abgelehnt.

8. Vorläufige Zahlungseinstellung (§ 11 Abs. 6 Nr. 1 BKGG Ges-E)

Nach geltendem Recht muss die laufende Leistung bei rechtlich erheblichen Änderungen weitergezahlt werden, bis der Bescheid, aus dem sich der Anspruch ergibt, nach Anhörung des Betroffenen aufgehoben worden ist. Zukünftig sollen die Familienkassen die Zahlungen von laufenden Leistungen bereits vor Wirksamkeit des Aufhebungsbescheids einstellen können. Dadurch sollen zu erstattende Überzahlungen und der damit verbundene Aufwand für Betroffene und Verwaltung vermindert werden.

Bewertung

Die geplante Regelung reduziert zwar für die Familienkassen den Aufwand. Diese Verwaltungsvereinfachung geht jedoch zu Lasten der Betroffenen, da die Leistungen ohne vorherige Anhörung eingestellt werden. Die Regelung lehnt der Deutsche Caritasverband ab.

B. Weiterentwicklung des Bildungs- und Teilhabepakets

1. Erhöhung des persönlichen Schulbedarfs (§ 28 Abs. 3 SGB II Ges-E, § 34 Abs. 3 und 3a SGB XII Ges-E)

Der Gesetzentwurf sieht eine Erhöhung des persönlichen Schulbedarfs von 100 auf 150 Euro pro Schuljahr vor. Ab 2021 erfolgt eine Fortschreibung entsprechend der Entwicklung der Regelbedarfe.

Bewertung

Die Erhöhung des persönlichen Schulbedarfs wurde vom Deutschen Caritasverband lange gefordert und wird begrüßt. Wir weisen darauf hin, dass der Bedarf bisher aber nicht empirisch ermittelt wurde. Eine Studie des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Evangelischen Kirche im Auftrag der niedersächsischen Landeskirche², die auf Grundlage einer Onlinebefragung von Eltern, Schulen, Beratern und Lehren sowie von Schulmaterialisten empirisch Werte ermittelt hat, kommt zu dem Schluss, dass die Kosten je nach Einschulungsjahr schwanken: Durchschnittlich fallen Kosten von 150 Euro an. In Einschulungsjahren fallen jedoch deutliche höhere Kosten von 300 Euro an, wenn Ranzen, Hefte und Schreibsachen erstmals angeschafft werden müs-

² www.landeskirche-hannovers.de/evlka-de/presse-und-medien/nachrichten/2016/01/2016_01_25_2

sen. Beim Wechsel in eine weiterführende Schule ist von durchschnittlich 350 Euro auszugehen. Wichtig wäre eine empirische Erhebung, auf deren Grundlage dann eine Fortschreibung entsprechend der Entwicklung der Regelbedarfe erfolgt.

2. Abschaffung der Eigenanteil beim Mittagessen und der Schülerbeförderung (§ 28 Abs. 4 SGB II Ges-E, § 34 Abs.4 SGB XII Ges-E, § 42b Abs.2 SGB XII Ges-E)

Die Eigenanteile für gemeinschaftliches Mittagessen sowie für Schülerbeförderung werden abgeschafft. Die gilt auch für die korrespondierenden Eigenanteile beim Mittagessen in Werkstätten für Menschen mit Behinderung und vergleichbare Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben.

Bewertung

Die Verwaltung der geringen Beträge bei den Eigenanteilen war in der Praxis mit hohem Abrechnungsaufwand verbunden. Die Abschaffung ist sachgerecht.

3. Klarstellung zur ergänzenden angemessenen Lernförderung (§ 28 Abs. 5 SGB II Ges-E, §34 Abs. 5 SGB XII Ges-E).

Der Gesetzentwurf sieht eine Klarstellung vor, dass Lernförderung auch unabhängig von einer Versetzungsgefährdung in Frage kommt.

Bewertung

Bildungschancen dürfen nicht von der sozialen Herkunft der Kinder abhängig sein. Der Deutsche Caritasverband begrüßt deshalb die Klarstellung bei der Lernförderung ausdrücklich. Es ist wichtig, dass ein Bedarf für angemessene Lernförderung bereits dann anzuerkennen ist, wenn ein unzureichendes Leistungsniveau festzustellen ist. Einer frühzeitigen Intervention kommt hohe Bedeutung zu, damit eine Notenverbesserung gelingen kann.

4. Erbringung der Bildungs- und Teilhabeleistungen durch Geldleistungen (§ 29 SGB II Ges-E) und die Möglichkeit von Sammelabrechnungen durch die Schule (§ 36 Abs. 3 SGB II Ges-E)

Der Gesetzentwurf erweitert die Möglichkeiten der Erbringung der Leistungen durch Geldleistungen auf die § 28 Abs. 2 und 5 bis 7. Weiterhin entscheiden die kommunalen Träger über die Form der Leistungserbringung. Abs. 6 ermöglicht, dass die Leistungen für Schulausflüge direkt gesammelt an die Schulen ausgezahlt werden können, wenn die Leistungen beantragt, die Kosten zunächst verauslagt und die Schulen die Leistungsberechtigung der Schüler und Schülerinnen nachgewiesen haben. Kommunale Träger können mit den Schulen eine Abschlagszahlung vereinbaren. Zuständig ist der Träger, in dessen Gebiet die Schule liegt.

Bewertung

Es ist positiv zu bewerten, dass die Bildungs- und Teilhabeleistungen zukünftig auch als Geldleistungen erbracht werden können. Die Änderung wird damit begründet, dass hierdurch Verwaltungsaufwand reduziert werden kann. Kommunale Träger habe es zukünftig damit aber auch in der Hand, die Autonomie und Verantwortung der Eltern zu stärken. Sammelanträge

und -abrechnungen durch die Schulen sind ein wichtiger Schritt, den Zugang zu dieser Leistung zu vereinfachen. Wichtig ist dabei allerdings, dass die Schulen bei der datenschutzrechtlichen und organisatorischen Abwicklung unterstützt werden. Es ist sinnvoll, dass die Schule jeweils nur mit einem kommunalen Träger abrechnen muss, auch wenn für einzelne Schüler ein anderer kommunaler Träger zuständig ist.

5. Möglichkeit zum Globalantrag für Bildungs- und Teilhabeleistungen mit Ausnahme von Klassenfahrten und Lernförderung (§ 37 SGB II Ges-E)

Zukünftig werden alle Bildungs- und Teilhabeleistungen mit Ausnahme der Klassenfahrten und der Lernförderung vom Antrag auf Leistungen zum Lebensunterhalt umfasst.

Bewertung

Die Einführung eines Globalantrags entspricht einer langjährigen Forderung des Deutschen Caritasverbands und wird ausdrücklich begrüßt. Positive Erfahrungen der Kommunen, die bisher schon von der Möglichkeit des Globalantrags genutzt haben, legen nahe, dass sich der Leistungszugang hierdurch erheblich verbessern wird, da die Antragshürde auf diesem Weg beseitigt wird. Es ist bedauerlich, dass der Gesetzgeber die Hürden nicht auch für den Zugang zu Leistungen für Klassenfahrten und schulische Lernförderung senkt. Der Deutsche Caritasverband schlägt vor, dass auch für diese beiden Teilhabeleistungen auf die gesonderte Antragsstellung verzichtet wird.

6. Gesonderte Bewilligung mitbeantragter Bedarfe (§ 41 Abs. 3 Ges-E)

Wenn der Bescheid über die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts keine Entscheidung zur Deckung der Bildungs- und Teilhabeleistungen enthält, wird der Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende verpflichtet, im Bewilligungsbescheid auf die gesonderte Entscheidung über diese Leistung hinzuweisen.

Bewertung

Die Regelung ist sachgerecht. Wichtig wäre es, dass alle Leistungsberechtigten durch die Kommunen umfassend und zielgerecht bezüglich der Förder-, Beantragungs- und Bewilligungsmöglichkeiten informiert, beraten und unterstützt werden.

7. Nachbesserungsbedarf: Anhebung der Teilhabeleistungen und gesetzliche Verankerung der Fahrtkosten

Die Teilhabeleistungen sind seit ihrer Einführung in der Höhe nicht mehr angepasst worden. Sie sind zu niedrig bemessen und müssen nach Ansicht des Deutschen Caritasverbandes regelmäßig angehoben werden. Problematisch ist, dass der 10 Euro-Pauschale für Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben keine Bedarfsermittlung zugrunde liegt. Aus der Praxis wissen wir, dass Kinder von Ferienfreizeiten tageweise abgemeldet werden, Vereinsmitgliedschaften und Freizeitaktivitäten aus finanziellen Gründen nicht möglich sind. Die Bedarfe lassen sich im Einzelfall auch schwer pauschalisieren. Deshalb sollte es immer möglich sein, die Kosten im Einzelfall zu übernehmen, wenn ansonsten eine Teilnahme nicht erfolgen kann.

Übernommen werden müssen aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes auch die Fahrtkosten. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 23. Juli 2014 bereits klargestellt, dass Bildungs- und Teilhabeangebote für die Bedürftigen auch tatsächlich ohne weitere Kosten erreichbar sein müssen. § 28 Abs. 7 Satz 2 SGB II ist bisher jedoch als Ermessensentscheidung ausgestaltet und nicht als Anspruch auf Fahrtkosten.

8. Antragserfordernis Bildungs- und Teilhabeleistungen beim Kinderzuschlag und Wohngeld

Auch beim Kinderzuschlag und beim Wohngeld ist darauf hinzuwirken, dass sämtliche Bildungs- und Teilhabeleistungen ohne gesonderten Antrag erbracht werden können.

C. Anträge der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN BT-Dr. 19/7451 und BT-Dr. 19/1854

Die Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat zwei Anträge zur Beratung vorgelegt, die sich beide mit der Bekämpfung von Kinderarmut beschäftigen. Im Antrag BT-Dr. 19/7451 „Teilhabe für alle Kinder sicherstellen, Bürokratie abbauen“ wird gefordert, dass Kinder ihr Recht auf Teilhabe und Bildung besser verwirklichen können. Die Kinderregelsätze sollen erhöht werden. Als notwendig erachtet werden Verbesserungen bei den infrastrukturellen Bildungs- und Teilhabeangeboten. Es wird darüber hinaus gefordert, dass die Schulsozialarbeit ausgebaut wird; es soll ein qualitativer und quantitativer Ausbau der Ganztagsbetreuung erfolgen. Das Bildungs- und Teilhabepaket soll langfristig zugunsten höherer Regelleistungen und eines kostenlosen Zugangs zu Angeboten vor Ort abgeschafft werden. Kurzfristig sollen die Zugänge zu den Bildungs- und Teilhabeleistungen durch einen Globalantrag erleichtert werden und Leistungsberechtigte durch Öffentlichkeitsarbeit besser informiert werden.

Bezüglich des Kinderzuschlags wird im Antrag BT-Dr. 19/1854 ein einfacher Zugang gefordert. Anstelle von aufwändigen individuellen sozialhilferechtlichen Bedarfsprüfungen soll als Einkommensgrenze eine einfache Größe für den Selbstbehalt der Eltern verwendet werden. Der maximale Auszahlungsbetrag soll so erhöht werden, dass er mit dem Kindergeld für Kinder jeden Alters existenzsichernd ist. Die Mindest- und Höchst Einkommensgrenze beim KiZ soll abgeschafft werden. Unterhaltsvorschuss und Kinderzuschlag sollen zusammengeführt werden und Alleinerziehende den Kinderzuschlag in voller Höhe erhalten.

Bewertung

Der Deutsche Caritasverband teilt die Auffassung, dass Kinder besseren Zugang zu Leistungen des Bildungs- und Teilhabepaket erhalten müssen. Der Globalantrag ist hierfür ein geeignetes Instrument. Wichtig ist es auch, die Kinderregelsätze in einem transparenten und den Kinderbedarfen gerechten Verfahren zu bestimmen. Der Ausbau der Schulsozialarbeit und eines qualitativ und quantitativ besseren Betreuungsangebots ist dringend erforderlich. Eine nachhaltige Verbesserung der Situation von Familien in prekären Lebenslagen kann nur gelingen, wenn ökonomische Transfers und Angebote der sozialen Infrastruktur ineinander greifen und sich als Netz sozialer Absicherung verknüpfen.

Die Bildungs- und Teilhabeleistungen können unseres Erachtens nur insoweit in den Regelbedarf einberechnet werden, als Leistungen pauschaliert werden können. Dies wäre z.B. beim

Schulmittagessen denkbar, nicht aber bei der Lernförderung oder den Klassenfahrten. Zudem ist zu bedenken, dass der Zugang zu Bildungs- und Teilhabeleistungen auch Gruppen offen steht, die keine Leistungen nach dem SGB II und SGB XII erhalten. Zu denken ist hier an die Kinder und Jugendlichen, welche die Leistung über das Wohngeld oder den Kinderzuschlag erhalten. Hier müssten Wege überlegt werden, wie die Leistungen auch bei diesen Gruppen ankommen, sollte das Bildungs- und Teilhabepaket durch höhere Regelbedarfsleistungen ersetzt werden.

Wir teilen die Auffassung, dass der Kinderzuschlag so ausgestaltet werden muss, dass eine einfache Berechnung und Auszahlung erfolgen kann. Der Antrag 19/1854 macht einige Vorschläge an der Schnittstelle Unterhaltsrecht und Kinderzuschlag. Diese sind im Detail schwierig zu bewerten, solange unklar ist, wie eine Gesamtlösung zur Vereinheitlichung der Leistungen aussehen soll. Der Kinderzuschlag weist in seiner jetzigen Konstruktion diverse Schnittstellen zum Unterhalts-, Steuer- und Sozialrecht auf. Eine einfachere Einkommensprüfung beim Kinderzuschlag löst nicht die Problematik, dass zur Prüfung der Vermeidung von SGB II-Bedürftigkeit wiederum eine Einkommensprüfung nach diesem Leistungsgesetz erforderlich ist, die anderen Systematiken unterliegt. Eine Zusammenführung von Unterhaltsvorschuss und Kinderzuschlag löst die Problematik nicht, dass das Jugendamt von der Möglichkeit den Unterhaltsanspruch gegenüber dem Barunterhaltspflichtigen verstärkt durchsetzen muss. Sinnvoll ist es die Höchsteinkommensgrenze beim Kinderzuschlag abzuschaffen. Dies wird mit dem vorgelegten Gesetzentwurf gemacht.

Berlin/ Freiburg 4. März 2019

Deutscher Caritasverband e.V.

Eva Welskop-Deffaa

Vorstand Sozial- und Fachpolitik

Kontakt

Dr. Birgit Fix, Referentin für Armuts- und Arbeitsmarktfragen, DCV (Berliner Büro), Tel. 030 284447-78, birgit.fix@caritas.de

Karin Kramer, Referatsleiterin Koordination Sozialpolitik, DCV (Freiburg), Tel. 0761 200-676, karin.kramer@caritas.de

Christiane Kranz, juristische Referentin Koordination Sozialpolitik, DCV (Freiburg), Tel. 0761 200-683, christiane.kranz@caritas.de



Deutscher Landkreistag, Postfach 11 02 52, 10832 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Familie, Senioren,
Frauen und Jugend
Stellvertretende Vorsitzende
Frau Ulle Schauws

per E-Mail: familienausschuss@bundestag.de

Ulrich-von-Hassell-Haus
Lennéstraße 11
10785 Berlin

Tel.: 030 590097-312
Fax: 030 590097-412

E-Mail: Markus.Mempel@Landkreistag.de

AZ: IV-423-11/5
IV-423-05/2

Datum: 4.3.2019

Öffentliche Anhörung am 11.3.2019 zu den Vorlagen

- **Gesetzentwurf der Bundesregierung**
Entwurf eines Gesetzes zur zielgenauen Stärkung von Familien und ihren Kindern durch die Neugestaltung des Kinderzuschlags und die Verbesserung der Leistungen für Bildung und Teilhabe (Starke-Familien-Gesetz – StaFamG)
(BT-Drs. 19/7504)
- **Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**
Kinderzuschlag automatisch auszahlen – Verdeckte Armut überwinden
(BT-Drs. 19/1854)
- **Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**
Teilhabe für alle Kinder sicherstellen, Bürokratie abbauen
(BT-Drs. 19/7451)

Sehr geehrte Frau Schauws,

vielen Dank für die Einladung zur Anhörung am 11.3.2019. Wie bereits mitgeteilt, wird der Deutsche Landkreistag durch den Unterzeichner vertreten werden. Vorab nehmen wir wie folgt schriftlich Stellung:

I. Zusammenfassung

Die beabsichtigten Änderungen beim Kinderzuschlag sowie bei den Bedarfen für Bildung und Teilhabe werden einen notwendigen Beitrag dazu leisten, diese Leistungen wirksamer auszugestalten und in gewissem Maße Verwaltungsvereinfachungen zu realisieren. Insofern greift der Referentenentwurf vor allem mit der Abschaffung der verwaltungsaufwendigen Eigenanteile eine Forderung des Deutschen Landkreistages auf.

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens müssen allerdings darüber hinausgehende Verbesserungen realisiert werden, um zu weiteren, deutlicheren Erleichterungen für die Träger zu gelangen. Besonders effektiv wäre die Einführung einer Bagatellgrenze für geringfügige Rückforderungen von SGB II-Leistungen.

II. Zum Kinderzuschlag (KiZ)

1. Regierungsentwurf für ein „Starke-Familien-Gesetz“

Die Erhöhung des KiZ, der Wegfall der Abbruchkante, die Verringerung der Einkommensanrechnung auf den KiZ-Anspruch und die Erweiterung der Zugangsmöglichkeit für Familien in „verdeckter Armut“ sind zu begrüßen.

Der nicht mehr auf den monatlichen Bedarf ausgerichtete Kinderzuschlag kann bei Änderungen allerdings zur Folge haben, dass in einzelnen Monaten ergänzend zum Kinderzuschlag SGB II-Leistungen gewährt werden müssen. Das Jobcenter muss bei schwankenden Einkommen ausgleichen und gegebenenfalls monatlich Ansprüche prüfen und Leistungen bewilligen, die durch die nicht mehr mögliche Anpassung des KiZ-Anspruchs bei Änderung der Verhältnisse entstehen können. Damit erhalten die Kinder gleichzeitig KiZ von der Familienkasse und SGB II-Leistungen vom Jobcenter. Die Vereinfachung bei der Familienkasse führt daher zu einer Mehrarbeit für die Jobcenter. Zwar ist ein Parallelbezug von KiZ und SGB II-Leistungen auch bereits nach derzeitiger Rechtslage möglich. Dies bezieht sich aktuell jedoch nur auf den Fall, dass einmalig Kosten der Unterkunft und Heizung (Betriebs-/Heizkostenabrechnungen) entstehen. Mit der Neuregelung dürften insbesondere Personen mit schwankendem Einkommen regelhaft in einzelnen Monaten aufstockend zum Kinderzuschlag SGB II-Leistungen benötigen.

Vor demselben Hintergrund einer erforderlichen Verwaltungsvereinfachung wäre es zudem sinnvoll, den Bewilligungszeitraum beim Kinderzuschlag entsprechend dem SGB II und auch dem Wohngeldgesetz auf ein Jahr auszudehnen. Ansonsten kann die bereits nach sechs Monaten erforderliche Neuprüfung des Kinderzuschlages durch das zugrundezulegende Einkommen dazu führen, dass ähnlich einem Dominoeffekt der Kinderzuschlag und in Konsequenz der Wohngeldanspruch wegfallen und stattdessen wieder SGB II (mit allen Antragsformalitäten) zu gewähren wäre.

Nicht eindeutig ist aus unserer Sicht die beabsichtigte Regelung zur Höchstgrenze. Soweit geregelt werden soll, dass ein Teil des Einkommens des Kindes nur dann anrechnungsfrei bleibt, wenn es den Betrag von 180 € nicht überschreitet, dürfte eine Ungleichbehandlung vorliegen, denn höheres Einkommen hätte – dem Gesetzestext und den Ausführungen nach – eine volle Anrechnung des Einkommens auf den KiZ-Höchstbetrag zur Folge.

Die Regelung über die Teilanrechnung des Kindereinkommens erhöht überdies die Komplexität des Berechnungsgangs. Der KiZ-Anspruch lässt sich unter vertretbarem Zeitaufwand weiterhin nur mit einem Berechnungsprogramm ermitteln. Erschwerend kommt hinzu, dass der KiZ-Anspruch künftig auf der Basis des Durchschnittseinkommens der vorangegangenen sechs Monate ermittelt werden soll. Für die Familienkasse mag dies eine Vereinfachung darstellen, für die Jobcenter erschwert dies insbesondere bei SGB II-Neuanträgen die Identifizierung der KiZ-Fälle. Das vor der Antragsstellung erzielte Einkommen spielt für die SGB II-Gewährung keine Rolle, müsste aber für eine valide Identifizierung des KiZ-Anspruches gleichwohl erhoben werden. Hinzu kommt, dass der KiZ (weiterhin) davon abhängt, ob die Hilfebedürftigkeit nach dem SGB II beseitigt wird und hierzu parallel ein ggfls. bestehender Wohngeldanspruch abzuklären ist.

Insgesamt ist aus Sicht des Deutschen Landkreistages festzuhalten, dass der Anwendungsbereich für den Kinderzuschlag durch die Gesetzesänderung etwas vergrößert werden soll, dennoch aber von mehreren Faktoren abhängig bleibt. Mit der Festlegung eines sechsmonatigen Gewährungszeitraumes und der Betrachtung eines Durchschnittseinkommens soll zwar dem Hin- und Herwechseln der

Leistungsbezieher entgegengewirkt werden. Dies wird aber auf diese Weise nicht zu erreichen sein.

Der enorme Verwaltungsaufwand resultiert im Wesentlichen aus der Aufspaltung der Fürsorgeleistungen auf mehrere Rechtskreise und ist daher systembedingt. Zu bedenken ist, dass Aufwand nicht nur in den Verwaltungen entsteht, sondern auch bei den Betroffenen. Das System wirkt für die leistungsberechtigten Personen undurchsichtig und ist kaum zu verstehen. Durch marginale Änderungen der Vorschriften wird man hieran nichts Grundlegendes verbessern können.

2. Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 19/1854)

Vor dem Hintergrund des Gesagten erachtet es der Deutsche Landkreistag im Hinblick auf den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN unter BT-Drs. 19/1854 ebenfalls für wünschenswert, den Kinderzuschlag als wirksames Instrument zur Vermeidung von Alg II-Bezug weiter zu stärken.

Soweit im Antrag davon gesprochen wird, „die Reform des Kinderzuschlags ist ein erster Schritt hin zu einer umfassenden Kindergrundsicherung“, ist zu sagen, dass die diesbezüglichen Konzepte noch nicht hinreichend bestimmt und ausgearbeitet sind, um eine gesamthafte Bewertung vorzunehmen. Aus Sicht des Deutschen Landkreistages ist jedenfalls im aktuellen Stadium der Diskussion nicht erkennbar, welchen Mehrwert es bieten soll, wenn die Existenzsicherung von Kindern außerhalb des SGB II stattfindet. Hier würde letztlich das Modell der Bedarfsgemeinschaft aufgehoben mit komplizierten Folgen für die Schnittstellen zu den angrenzenden sozialen Sicherungssystemen.

Auch ist und bleibt es so, dass Kinder Teil des elterlichen Haushaltes bleiben, auch wenn ihre Grundsicherung über andere Kostenträger und Leistungssysteme als z. B. über die Jobcenter sichergestellt würde. Insofern wird es auch in Zukunft maßgeblich darauf ankommen, wie viel Einkommen oder existenzsichernde Leistungen einem Haushalt insgesamt zur Verfügung stehen. Vor diesem Hintergrund besteht unsererseits zumindest eine grundlegende Skepsis, was mit einer wie auch immer zu konzipierenden Kindergrundsicherung im Vergleich zum Status Quo sozialpolitisch gewonnen werden kann.

III. Zu den Leistungen für Bildung und Teilhabe (BuT)

1. Eigenanteile bei Mittagessen und Schülerbeförderung

Die beabsichtigten Änderungen bei den Leistungen für Bildung und Teilhabe im SGB II und SGB XII werden seitens des Deutschen Landkreistages begrüßt. Der Wegfall des Eigenanteils beim Mittagessen sowie bei der Schülerbeförderung greift eine unserer langjährigen Forderungen auf und wird zu einer echten Verwaltungsvereinfachung führen. Zwar ist die Erhebung des Eigenanteils systematisch richtig, da die Bedarfe bereits über den Regelsatz erfasst werden. Allerdings ist der dadurch entstehende Verwaltungsaufwand für alle Beteiligten unverhältnismäßig hoch. Dies gilt ebenso für den Eigenanteil bei der Schülerbeförderung.

In diesem Zusammenhang ist erneut zu fordern, dass die Bedarfe für Bildung und Teilhabe auch Leistungen für Kinder einbeziehen sollten, die das Mittagessen im Hort einnehmen. Ein sachgerechter Grund zum Ausschluss dieser Kinder ist nicht ersichtlich, zumal auch im Rahmen der Kindertagespflege die Kosten für Mittagessen übernahmefähig sind. Insofern begrüßen wir das dementsprechende Votum des Bundesrates, diese Gesetzeslücke zu schließen.

2. Mehrbedarf bei gemeinschaftlicher Mittagsverpflegung im SGB XII

Die Regelung § 42b SGB XII zu weiteren Mehrbedarfen soll nur im 4. Kapitel (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) angesiedelt werden, was zur Folge hat, dass dem

Personenkreis der nicht dauerhaft erwerbsunfähigen Personen (3. Kapitel, Hilfe zum Lebensunterhalt) diese Mehrbedarfe nicht zugänglich sind, obwohl sie bspw. als Besucher einer Tagesstätte unter gleichen Bedingungen leben wie Grundsicherungsempfänger nach dem 4. Kapitel SGB XII, die eine Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) oder eine Tagesstätte besuchen. Dies sollte korrigiert werden.

Die Einführung des Mehrbedarfs bei gemeinschaftlicher Mittagsverpflegung bereits im August dieses Jahres zudem wäre aus Verwaltungssicht sehr kurzfristig, da nicht hinreichend Zeit für Vertragsanpassungen bliebe. Die Vereinbarungen mit den Leistungserbringern der WfbM und der Tagesstätten beinhalten die Kosten für das Mittagessen, die über die fachlichen Hilfen durch die Sozialhilfeträger finanziert werden. Folglich erhielten die betroffenen Leistungsempfänger sowohl ein kostenfreies Mittagessen und darüber hinaus noch einen Mehrbedarf dafür, obwohl sie 2019 noch keine Mehraufwendungen haben dürften. Daher sollte der Zeitpunkt des Inkrafttretens auf den 1.1.2020 verschoben werden.

3. Schulbedarf

Zu begrüßen ist des Weiteren die Erhöhung des Schulbedarfs auf 150 €, genauso die angestrebte Anpassungsmöglichkeit an die jährliche Fortschreibung der Regelbedarfsstufen. Wesentlich ist uns hier ein Gleichklang der Formulierungen zu den Auszahlungszeitpunkten im SGB II und im SGB XII.

4. Antragserfordernisse

Es ist vorgesehen, dass der an sich zu begrüßende Wegfall von Antragserfordernissen nicht auch für mehrtägige Klassenfahrten (§ 28 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 SGB II) und Ausflüge von Kindertageseinrichtungen (§ 28 Abs. 2 S. 2 SGB II) gelten soll. Dies erachten wir für misslich, zumal der Wegfall dieser Antragserfordernisse nicht auch beim SGB XII und AsylbLG vorgesehen ist. Die daraus resultierenden unterschiedlichen Antragserfordernisse bei BuT-Leistungen im Rahmen des SGB II im Vergleich zu Hilfen nach dem SGB XII und dem AsylbLG werden bei den Betroffenen zu Irritationen führen und ziehen einen erhöhten Beratungsbedarf nach sich.

5. Lernförderung ohne Versetzungsgefährdung

Die laut Regierungsentwurf beabsichtigte Abkoppelung des Anspruchs auf außerschulische Lernförderung von einer Versetzungsgefährdung ist insofern problematisch, als dass bisher Leistungen zur Lernförderung ausgeschlossen waren, sofern es hierbei lediglich um die Verbesserung der Schulnoten gegangen ist. Mit dem Zusatz „auf eine bestehende Versetzungsgefährdung kommt es dabei nicht an“ wird aber gerade der Eindruck vermittelt, dass grundsätzlich auch die Verbesserung der Schulnoten gefördert wird, ohne dass ein unzureichendes Leistungsniveau Voraussetzung ist.

Daher sollte eine genauere Gesetzesformulierung gefunden werden, die auch ein begrenzendes Element enthält. Denkbar ist Folgendes:

„Bei Schülerinnen und Schülern wird eine schulische Angebote ergänzende angemessene Lernförderung berücksichtigt, soweit diese geeignet und zusätzlich erforderlich ist, um die nach den schulrechtlichen Bestimmungen festgelegten wesentlichen Lernziele zu erreichen. Dies ist dann der Fall, wenn die Leistung der Schülerin oder des Schülers nicht mehr ausreichend ist. Die Förderung soll einen Stundenumfang von 50 vom Hundert der Pflichtstunden des maßgebenden Unterrichtsfachs nicht überschreiten.“

Mit dieser Formulierung würde klargestellt, dass zumindest das nicht mehr ausreichende Leistungsniveau (mithin mind. die Note 4-) nachgewiesen sein sollte.

Generell meint der Deutsche Landkreistag aber, dass die außerschulische Lernförderung in die Verantwortung der Schulen gehört und nicht ins Bildungspaket. Diese bedauerliche Grundentscheidung von vor vielen Jahren ist aber wohl nicht mehr zurückzudrehen.

Dabei hätte es durchaus Vorteile, die außerschulische Lernförderung in die Verantwortung der Schulen zu stellen. Zum einen würde hier ein enormer Aufwand für die Jobcenter, Sozial- und Jugendämter wegfallen (Antragstellung unter Beteiligung der Schulen, da eine Bestätigung erforderlich ist; Festsetzung der Höchstgrenzen; Abrechnung mit den verschiedenen Anbietern), zum anderen könnte dann eine Förderung auch Kinder aus sozial schwachen, aber nicht leistungsberechtigten Familien erreichen. Allein die Umwandlung der bisherigen tatsächlichen Ausgaben für außerschulische Lernförderung und die damit verbundenen Verwaltungskosten bildeten ein so hohes Budget, dass diese Mittel deutlich mehr Kinder erreichen könnten, wenn diese direkt in den Schulsektor fließen würden.

6. Besuch der nächstgelegenen Schule

Die Formulierung in § 28 Abs. 4 S. 1 SGB II „Besuch der nächstgelegenen Schule des gewählten Bildungsganges“ sollte weiter gefasst werden. Nach geltender Rechtslage erfolgt eine Kostenübernahme für die Schülerbeförderung für den „Besuch der nächstgelegenen Schule des gewählten Bildungsganges“. Diese Formulierung sollte erweitert werden und im Ergebnis auch ermöglichen, dass beispielsweise die Beförderungskosten bei Wahl einer weiterführenden Schule nach dem jeweils geltenden Landesrecht gemäß des jeweiligen Schulprofils und der eigenen Bildungspräferenzen übernommen werden können, wenn diese nicht die örtlich nächstgelegene ist. Die aktuelle Regelung bereitet in dieser Hinsicht in der Praxis Schwierigkeiten, da solche Konstellationen einer (obligatorischen) Schulwahl vom Wortlaut nicht gedeckt sind. Die Bedarfe für Bildung und Teilhabe sollten die Beförderung zu der Schule umfassen, die im Einklang mit dem landesspezifischen Schulrecht besucht wird.

Vor diesem Hintergrund unterstützt der Deutsche Landkreistag den diesbezüglichen Beschluss des Bundesrates, diesem Aspekt gesetzlich Rechnung zu tragen.

7. Sammelabrechnung bei Schulausflügen

Aus Sicht der Praxis völlig ungeeignet ist die vorgeschlagene Einführung der Möglichkeit für Schulen, die Leistungen für Schulausflüge für leistungsberechtigte Kinder gesammelt mit einem zuständigen Jobcenter abzurechnen. Damit würden Jobcenter u. a. für örtlich unzuständige Personen zur Leistung verpflichtet (Schulbesuch in einem anderen Landkreis oder einer anderen kreisfreien Stadt, z. B. Sportschule).

Diese Regelung soll in Umsetzung des Koalitionsvertrages erfolgen. Sie führt aber zu vielen Folgefragen – auch bezogen auf eigentlich ja auf ein Minimum zu begrenzende Erstattungen zwischen den Jobcentern – sowie zur Doppelverwaltung. Für Schüler aus anderen Landkreisen müsste nämlich, um eine ordnungsgemäße Auszahlung und Verbuchung sicherstellen zu können, ein neuer Fall im IT-Fachverfahren angelegt werden. Gleichzeitig existierte bei dem für die sonstigen Leistungen zuständigen Landkreis oder der kreisfreien Stadt dieser Fall im dortigen Jobcenter bereits (weil ansonsten der Schüler gegenüber der Schule keine Leistungsberechtigung nachweisen könnte). Es erfolgt insoweit also eine doppelte Fallführung.

Auch der Aufwand für die Schulen würde sich deutlich erhöhen (Grundantrag zur Erbringung dieser Leistungen, Kostenverauslagung der Schule, Zusammenstellung aller Einzelnachweise, Einreichung beim zuständigen Träger etc.). Die Schulen müssten außerdem verschiedene Sammelanträge stellen; denn für gewöhnlich ist es so, dass die meisten bedürftigen Schüler einer Schulklasse nach dem SGB II leistungsberechtigt sind, ein Teil aber nach dem BKGG (Abwicklung durch die Wohngeldstelle, falls BuT-Bearbeitung nicht für alle Rechtskreise beim Jobcenter konzentriert) und wenige nach dem SGB XII (Abwicklung durch das Sozialamt, falls BuT-Bearbeitung nicht für alle Rechtskreise beim Jobcenter konzentriert).

Das heißt, auch nach der vorgesehenen Neuregelung müsste die Schule unter Umständen mit drei verschiedenen örtlichen Trägern abrechnen.

Hinzu kommt, dass Einkommensänderungen regelmäßig dazu führen, dass Bewilligungsbescheide geändert bzw. Aufhebungsbescheide erlassen werden müssen. Es gibt keine Gewähr dafür, dass ein aktueller, gültiger Bescheid vorgelegt wird. Somit besteht die Gefahr, dass in Rechnung gestellte Beträge nicht vom kommunalen Leistungsträger beglichen werden können, da zum Zeitpunkt des Klassenausfluges keine Leistungsberechtigung besteht. Den Schulen entsteht dadurch ein erheblicher Aufwand für die Beitreibung verauslagter Gelder. Nachdem der jeweilige Schüler zudem auch selbst einen Anspruch auf Leistungen für Schulausflüge geltend machen kann, ist im Rahmen von Sammelabrechnungen nicht auszuschließen, dass Leistungen für die gleiche Schulfahrt doppelt bewilligt und abgerechnet werden. Um dies zu verhindern, würden Rückfragen zwischen den BuT-Trägern bzw. mit der Schule erforderlich.

Gegen die Regelung bestehen schließlich auch datenschutzrechtliche Bedenken. In den vorzulegenden Bewilligungsbescheiden sind auch personenbezogene Daten anderer Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft enthalten (insbesondere auch hinsichtlich Leistungshöhe und Einkommen), die für die Prüfung durch die Schule nicht relevant sind.

Aus den vorgenannten Gründen sprechen wir uns gegen die beabsichtigte Regelung aus. Jedenfalls aber rechnen wir nicht damit, dass die kommunalen Träger von der Möglichkeit, Leistungen für Schulausflüge gesammelt an eine Schule auszubezahlen, Gebrauch machen werden.

Stattdessen haben sich bspw. Gutscheine bzw. Kostenübernahmebestätigungen bei den Landkreisen bewährt. Mit der Vorlage in der Schule können diese entweder für jedes Kind gesondert oder auch in einer Sammelabrechnung mit dem zuständigen kommunalen Träger abgerechnet werden. Derartige Kostenübernahmebestätigungen werden von Familien, Schulen und Anbietern als einfache Möglichkeit der Bekanntgabe eines Leistungsanspruches und der Abrechnung unter Berücksichtigung des Datenschutzes – nur notwendigste Angaben werden gemacht – verstanden und akzeptiert.

8. Weitere Vereinfachungsvorschläge für die Leistungen für Bildung und Teilhabe

Die beabsichtigten Änderungen bei den Leistungen für Bildung und Teilhabe bleiben insgesamt hinter dem zurück, was für eine weitere deutliche Vereinfachung dieser Bedarfe notwendig wäre.

a) Monatlicher Bedarf bei Mittagsverpflegung

Die Regelung des § 28 Abs. 6 S. 3 SGB II sollte als Kann-Bestimmung auch auf Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege entsprechend der Öffnungstage dieser Einrichtungen erweitert werden. Bei der Mittagsverpflegung an Schulen besteht die Möglichkeit, für den monatlichen Bedarf die Anzahl der Schultage zugrunde zu legen (§ 28 Abs. 6 S. 3 SGB II), so dass z. B. Erkrankungen oder Unterrichtsausfälle nicht extra berücksichtigt werden müssen. Eine entsprechende Regelung für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege fehlt bislang.

b) Pauschalierung der Teilhabeleistungen

Bislang werden bis zu 10 € monatlich etwa für Mitgliedsbeiträge im Sportverein übernommen, § 28 Abs. 7 SGB II. Hierbei muss stets genau ermittelt werden, wie hoch der konkrete Beitrag ist. Das bedeutet, dass bei Kosten von z. B. 7,50 € auch nur diese Summe übernommen wird. Dies ist verwaltungsaufwendig. Deshalb sollte diese Leistung pauschaliert werden – zusätzlich fordern die Länder eine Erhöhung auf 15 €, alternativ eine Dynamisierung.

Eine Pauschalierung hätte folgende Vorteile:

- geringerer Verwaltungsaufwand,
- deshalb sollte die Pauschalierung auch alle sonstigen weiteren Bedarfe im Einzelfall für z. B. Sportschuhe/Sportgeräte nach § 28 Abs. 7 S. 2 SGB II mit abdecken,
- Anreiz zur Inanspruchnahme, weil noch immer aus Schamgründen Leistungen nicht beansprucht werden, da Dritte (Sportverein, Sportkameraden) über den Leistungsbezug Kenntnis erlangen,
- keine Gefahr der Zweckentfremdung, da der Nachweis über die Mitgliedschaft z. B. alle sechs Monate (parallel zur Leistungsbewilligung) erbracht werden muss.

Zwar handelt es sich hierbei um eine relativ überschaubare Maßnahme, da die Teilhabeleistungen nur einen geringen Teil des Verwaltungsaufwands für das Bildungspaket ausmachen. Gleichwohl könnte damit ein Schritt in Richtung einer Verwaltungsvereinfachung gegangen werden. Ausweislich der Evaluation des BMAS zu den Leistungen für Bildung und Teilhabe geht der Zeitaufwand vor allem der Jobcenter für diese Leistungsart sogar über finanzintensive Leistungen wie Klassenfahrten oder Schulausflüge hinaus; für die Leistungsberechtigten ist dieses Missverhältnis sogar noch größer¹.

c) Großer Wurf: Bagatellgrenze für Rückforderungen

§ 40 Abs. 6 S. 3 SGB II, der eine Erstattung der Bildungs- und Teilhabeleistungen entbehrlich macht, wenn die Aufhebungsentscheidung allein wegen einer Bildungs- und Teilhabeleistung zu treffen wäre, sollte durch eine Bagatellgrenze für alle geringfügigen Rückforderungen von SGB II-Leistungen ersetzt werden. Bei sämtlichen SGB II-Leistungen sollte daher auf Rückrechnungen/Erstattungen in einer Größenordnung von 30 oder 40 € verzichtet werden, da bislang auch Centbeträge nach § 48 SGB X zu einem Änderungsbescheid führen. Würde dies wegfallen, wäre ein großer und in den Jobcentern spürbarer Schritt in Richtung einer Verwaltungsvereinfachung getan.

Die jetzige Regelung in § 40 Abs. 6 S. 3 SGB II führt außerdem zu ungewollten Konsequenzen, wenn z. B. Mittel für eine teure Klassenfahrt gerade in solchen Fällen nicht zurückerstattet werden müssen, in denen der Bewilligungsbescheid nur deswegen aufgehoben wird, weil er zum Beispiel auf Angaben beruht, die der Begünstigte vorsätzlich unrichtig oder unvollständig gemacht hat.

9. Zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 19/7451)

Abschließend ist zum zweiten Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN unter BT-Drs. 19/7451 zu sagen, dass wir eine Ablösung der Leistungen für Bildung und Teilhabe durch „Ansprüche in bedarfsdeckender Höhe zum Teil im Kinderregelsatz und zum Teil durch einen kostenlosen Zugang zu den Angeboten vor Ort“ nicht für angezeigt halten.

Eine wesentliche Grundlinie des Gesetzgebers ist hierbei, dass die BuT-Leistungen gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen soll. Damit ist gemeint, dass sich dies im Rahmen bestehender Angebote und Strukturen bewegen muss. Forderungen bis hin zu einer allgemeinen infrastrukturellen Verpflichtung der Kommunen, nach einer – ebenfalls teilweise geforderten – Überführung des Bildungspakets in das SGB VIII breite Angebote im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge zu schaffen, auf die dann jedes Kind einen Rechtsanspruch haben soll, weisen wir entschieden zurück.

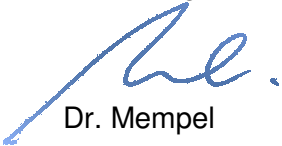
¹ Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe, Schlussbericht, 2016, S. 27.

Die Formulierung im Antrag ist vor diesem Hintergrund zum einen vage, was diese Ansprüche genau umfassen sollen, wohingegen die Ansprüche des Bildungspakets konkret formuliert sind und auch wirken. Diese Leistungen erreichen am Ende nichts anderes als eine teilweise kostenlose, teilweise bezuschusste Möglichkeit für Kinder hilfebedürftiger Familien, etwa an Klassenfahrten teilzunehmen oder in Sportvereinen aktiv zu sein. Zum anderen sind bereits vielfach kostenlose Angebote vor Ort vorhanden, bspw. Sozialtickets oder kostenfreie Mitgliedschaften in Vereinen. In solchen Fällen, die in Anbetracht des weiteren Ausbaus der sozialen Infrastrukturen vor Ort zunehmen, besteht somit sogar erst gar kein durch das Bildungspaket zu deckender Bedarf.

Dabei ist immer mit zu beachten, dass Haushalte mit geringfügig über den jeweiligen Einkommensgrenzen liegendem Verdienst keinen Anspruch auf die Kostenübernahme z. B. bei Klassenfahrten, Schulbeginn, Schulausflügen oder Mitgliedschaften im Sportverein haben. Allein die Kostenübernahme für Klassenfahrt (200 €), Sportverein (120 €) und Schulbedarf (100 €) summiert sich nach derzeitiger Rechtslage geschätzt auf pro Kind mehr als 420 € jährlich. So wesentlich daher die Einhaltung eines wirksamen „Lohnabstands“ ist, so wichtig ist es auch, in Bezug auf das Bildungspaket einen „Teilhabeabstand“ einzuhalten, der diejenigen Familien nicht aus dem Blick verliert, die sämtliche aus dem Bildungspaket gewährten Leistungen aus ihrem geringen Einkommen ansparen müssen.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag



Dr. Mempel



Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend
Ausschussdrucksache
19(13)36d

Stellungnahme des Zukunftsforschungsinstitut Familie e.V.

anlässlich der öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 11. März 2019 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur zielgenauen Stärkung von Familien und ihren Kindern durch die Neugestaltung des Kinderzuschlags und die Verbesserung der Leistungen für Bildung und Teilhabe (**Starke-Familien-Gesetz** – StaFamG)", zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen "Kinderzuschlag automatisch auszahlen, verdeckte Armut überwinden" und zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen "Teilhabe für alle Kinder sicherstellen, Bürokratie abbauen"

04. März 2019



zukunftsforum
familie e.v.

Zukunftsforschungsinstitut Familie e.V.
Markgrafenstraße 11
10969 Berlin

Telefon: 030 2592728-20
Telefax: 030 2592728-60
info@zukunftsforum-familie.de
www.zukunftsforschungsinstitut-familie.de

1. Anlass

Der Ausschuss für Familien, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages hat den ZFF Geschäftsführer, Alexander Nöhring, mit Schreiben vom 18. Februar als Sachverständigen für die Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur zielgenauen Stärkung von Familien und ihren Kindern durch die Neugestaltung des Kinderzuschlags und die Verbesserung der Leistungen für Bildung und Teilhabe (Starke-Familien-Gesetz – StaFamG)“, zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen "Kinderzuschlag automatisch auszahlen, verdeckte Armut überwinden" und zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen "Teilhabe für alle Kinder sicherstellen, Bürokratie abbauen" geladen und das ZFF für die Vorbereitung der Ausschusssitzung darum gebeten, bis zum 4. März 2019 zu den Vorlagen Stellung zu nehmen. Das Zukunftsforum Familie e.V. (ZFF) bedankt sich für diese Möglichkeit und nimmt hiermit die Gelegenheit wahr.

Im Folgenden äußert sich das ZFF zunächst zum Gesetzesentwurf und anschließend zu den beiden Anträgen von Bündnis 90/Die Grünen.

2. Die vorgelegten gesetzlichen Änderungsvorschläge

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht vor, Kinder und ihre Familien entsprechend ihrer Lebenssituation zu stärken und verlässlich zu unterstützen. Dafür soll der **Kinderzuschlag** erhöht und von Konstruktionsfehlern befreit werden. Der Kinderzuschlag ist eine einkommensabhängige Ergänzung zum Kindergeld und trat 2005 zusammen mit den Hartz IV Gesetzen in Kraft. Zweck dieser Leistung ist die Vermeidung der SGB II-Bedürftigkeit der Eltern allein auf Grund des Bedarfs ihrer Kinder. Seit seiner Einführung wurde der Kinderzuschlag schon mehrmals reformiert.

Der Kinderzuschlag soll in zwei Teilschritten reformiert werden.

Folgende Maßnahmen sind zum 1. Juli 2019 geplant:

1. **Erhöhung:** Der Kinderzuschlag soll so erhöht werden, dass er zusammen mit dem Kindergeld den durchschnittlichen Bedarf eines Kindes in Höhe des steuerfrei zu stellenden sächlichen Existenzminimums (408 Euro auf Grundlage des 12. Existenzminimumberichts) mit Ausnahme des Betrags für Bildung und Teilhabe (derzeit 19 Euro) deckt. Der Betrag wird für die Jahre 2019 und 2020 auf zunächst 185 Euro festgeschrieben. Eine regelmäßige Dynamisierung mit dem Existenzminimumbericht soll ab 2021 erfolgen.
2. **Anrechnung Kindeseinkommen:** Kindeseinkommen soll den Kinderzuschlag nur noch zu 45 Prozent, statt bisher zu 100 Prozent mindern, soweit dadurch nicht mehr als 100 Euro vom Kindeseinkommen unberücksichtigt bleiben. Das bedeutet rechnerisch, dass Kindeseinkommen, das über 180 Euro hinausgeht, wie bisher zu 100 Prozent angerechnet wird.
3. **Verwaltungsvereinfachung/Bürokratieabbau:** Die Inanspruchnahme des Kinderzuschlags soll durch einen einheitlichen Bewilligungszeitraum von sechs Monaten ohne spätere rückwirkende Prüfung sowie verlässliche Bemessungszeiträume vereinfacht werden.

Zum 1. Januar 2021 sollen weitere Maßnahmen eingeführt werden:

4. **Wegfall Abbruchkante:** Die Abbruchkante, an welcher der Kinderzuschlag schlagartig entfällt, soll in Zukunft wegfallen. Dazu werden die oberen Einkommensgrenzen aufgehoben.
5. **Erhöhung Erwerbsanreize:** Zusätzliches Einkommen der Eltern soll den Gesamtkinderzuschlag nur noch zu 45 Prozent, statt wie bisher zu 50 Prozent, mindern.
6. **Abbau verdeckter Armut:** Familien sollen auch dann den Kinderzuschlag erhalten können, wenn sie bisher kein SGB II beziehen und ihnen mit ihrem Erwerbseinkommen, dem Kinderzuschlag und gegebenenfalls dem Wohngeld höchstens 100 Euro fehlen, um Hilfebedürftigkeit nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch zu vermeiden.

Dieser erweiterte Zugang zum Kinderzuschlag für Familien, die in verdeckter Armut leben, soll zunächst auf drei Jahre befristet werden. Dieses ersetzt allerdings das derzeit bestehende „Wahlrecht“ für Alleinerziehende, für die bei einem Wechsel-Wunsch von SGB II zum KiZ bei der Berechnung die Mehrbedarfe weggelassen werden.

Der Gesetzesentwurf sieht ebenfalls vor, das soziokulturelle Existenzminimum von Kindern und Jugendlichen durch Verbesserungen des **Bildungs- und Teilhabepakets (BuT)** zielgerichteter zu sichern. Dafür werden Änderungen in § 28 SGB II ab Juli 2019 vorgenommen:

1. Die Erhöhung des Schulbedarfspakets von 100 Euro auf 150 Euro,
2. der Wegfall des Eigenanteils beim gemeinschaftlichen Mittagessen,
3. der Wegfall des Eigenanteils bei der Schülerbeförderung,
4. die Klarstellung, dass Lernförderung auch unabhängig von einer Versetzungsgefährdung gewährt werden kann,
5. darüber hinaus Verwaltungsvereinfachungen mit dem Ziel einer Erhöhung der Inanspruchnahme:
 - Der Wegfall gesonderter Anträge für die Leistungsarten Schulausflüge, Schülerbeförderung, gemeinschaftliche Mittagsverpflegung und Teilhabeleistungen und somit die Schaffung eines Globalantrages bzw. der Mitbewilligung mit dem Antrag auf Lebensunterhalt (integrierte Antragstellung),
 - die Ausweitung der Entscheidungsfreiheit der kommunalen Träger, künftig alle Leistungen auch durch Geldleistungen (neben Sach- oder Dienstleistungen oder durch Direktzahlungen an Anbieter) zu regeln; dies bezieht u.U. auch eine nachträgliche Erstattung mit ein,
 - die Einführung der Möglichkeit für Schulen, die Leistungen für Schulausflüge für leistungsberechtigte Kinder gesammelt mit einem zuständigen Träger abzurechnen.

3. Bewertung des ZFF

Als familienpolitischer Fachverband setzt sich das Zukunftsforum Familie e.V. (ZFF) für eine gute Politik für Familien ein, die der Vielfalt von Familienformen gerecht wird, Familien solidarisch fördert und Sorgearbeit absichert. Von dieser Grundsatzperspektive ausgehend ist es für das ZFF besonders wichtig, dass Kinder kein Armutsrisiko für Familien darstellen und der Staat die Voraussetzungen für ein Aufwachsen aller Kinder und Jugendlichen in Wohlergehen schafft. Hierzu gehört für uns auch, dass Leistungen für Familien nicht an bestimmte Formen des Zusammenlebens geknüpft werden.

Die Verbesserung der Situation armer und von Armut gefährdeter Familien und die damit einhergehende Forderung nach einer ausreichenden Existenzsicherung für alle Kinder stehen seit vielen Jahren im Fokus der Arbeit des ZFF.

Auf Grundlage dieser Perspektive begrüßt das ZFF den vorliegenden Gesetzesentwurf als einen wichtigen Schritt. Insbesondere ist es aus unserer Sicht zu begrüßen, dass das kindliche Existenzminimum künftig als Richtschnur für die Höhe der Leistung gilt. Darüber hinaus können die Veränderungen und Klarstellungen im Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) dazu führen, die sozio-kulturelle Teilhabe von Kindern und Jugendlichen zu verbessern. Der Gesetzgeber sollte sich jedoch aus Sicht des ZFF bei der Existenzsicherung von Kindern nicht auf eine Minimallösung konzentrieren. Insbesondere bei Kindern sind die Kosten für ein auskömmliches soziokulturelles Existenzminimum, das die Bildungs- und Teilhabechancen sichert, auch als Investition in die Zukunft zu sehen, die hohe gesellschaftliche Folgekosten von Armut vermeiden hilft.

Kinderzuschlag

Grundsätzlich begrüßt das ZFF den Ausbau des Kinderzuschlags zu einem den Sozialgesetzbüchern II und XII vorgelagerten Sicherungssystem. Anders als der Bezug von Grundsicherungsleistungen wird der Bezug von Kinderzuschlag von Familien nicht als stigmatisierend erlebt. Das ZFF hat jedoch auch immer wieder kritisiert, dass durch das komplizierte Antragsverfahren, die aufwendige Einkommensprüfung und die starren Einkommensgrenzen nur wenige anspruchsberechtigten Familien den Kinderzuschlag überhaupt erhalten.¹ Die nun geplante Leistungserhöhung und die Befreiung von einigen Konstruktionsfehlern entsprechen langjährigen Forderungen des ZFF: Wenn Eltern ihr Einkommen bspw. durch mehr Arbeit erhöhen, dann soll der Bezug nicht mehr abrupt enden und durch eine geänderte Anrechnung von Unterhalt und Unterhaltsvorschuss sollen künftig auch Alleinerziehende Anspruch auf den Kinderzuschlag haben. Laut Aussagen im Gesetzesentwurf werden die geplanten Änderungen dazu führen, dass bis 2021 ca. 470.000 Kinder zusätzlich erreicht werden. Rund 40.000 dieser Kinder und ihre Familien werden dabei zudem den SGB II Bezug vermeiden können. Derzeit profitieren vom Kinderzuschlag nur rund 250.000 Kinder.

Das ZFF zweifelt jedoch daran, ob die neue Höhe der Leistung tatsächlich ausreicht, um das kindliche Existenzminimum zu sichern. Der nun vorliegende Entwurf nimmt an einigen Stellen unnötigen Streichungen vor und geht weiterhin von einer geringen Inanspruchnahme aus. Es entsteht daher der Eindruck, ein Gesetz nach Kassenlage entworfen zu haben, denn für die Jahre 2019, 2020 und 2012 werden nur rund 1 Mrd. Euro in Aussicht gestellt. Eine zukünftige Existenzsicherung für alle anspruchsberechtigten Kinder und Jugendlichen stellen wir daher in Frage.

Ebenfalls werden Alleinerziehende durch eine geänderte Anrechnung von Kindeseinkommen zwar etwas besser unterstützt, unnötige Deckelungen der Freistellung (100 Euro maximales zusätzliches Kindeseinkommen) machen das Antragsverfahren aber weiterhin kompliziert und führen zu einer Schlechterstellung von Alleinerziehenden mit älteren Kindern. Das ZFF mahnt hier dringend Nachbesserungen an.

Darüber hinaus würde nach Auffassung des ZFF erst die automatische Auszahlung des Kinderzuschlags gemeinsam mit dem Kindergeld in voller Höhe des sächlichen Existenzminimums dazu führen, dass bürokratische Hürden beseitigt und wirklich alle anspruchsberechtigten Familien erreicht werden. Davon nimmt der Gesetzesentwurf aber Abstand. Zwar wird in Aussicht gestellt, den Kinderzuschlag perspektivisch auch digital beantragen zu können, jedoch sehen wir den Staat in der Pflicht, Familien aktiv über Leistungen aufzuklären, die ihnen ggf. zustehen und diese so zugänglich zu machen, dass alle, die Anspruch haben, diesen auch umsetzen können.

Bildungs- und Teilhabepaket (BuT)

Auch die Verbesserungen beim Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) begrüßt das ZFF. Jedoch bewirkt die im Zuge des Regelbedarfs-Ermittlungsgesetzes eingeführte Leistung nur dann eine Verbesserung der Teilhabechancen von armen und einkommensschwachen Familien, wenn diese tatsächlich auch bei diesen ankommt. Viele Studien weisen immer wieder auf die geringe Inanspruchnahme hin.² Wir hoffen, dass die Einführung eines Globalantrages bzw. der integrierten Beantragung mit den Grundsicherungsleistungen vereinfachte Zugangsvoraussetzungen schafft.

Das ZFF hat von Beginn des BuT an kritisiert, dass dieses in großen Teilen über die Ausgabe von Sachleistungen konzipiert wurde. Kinder/Familien müssen sich durch die Vorlage eines Gutscheins zwangsläufig mit ihrer Einkommensarmut "outen". Wir unterstreichen daher die Bedeutung des Vorschlags, künftig stärker als bisher Geldleistungen auszus zahlen.

¹ Das BMFSFJ selbst geht davon aus, dass nur rund 30% der anspruchsberechtigten Familien vom Kinderzuschlag profitieren. BMFSFJ (2017): Familienreport 2017. Leistungen, Wirkungen, Trends, S. 61.

² Vgl. Bartelheimer, P. et al. (2016): Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe. Schlussbericht. Soziologisches Forschungsinstitut, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Statistisches Bundesamt, Göttingen, Nürnberg, Wiesbaden; Paritätische Forschungsstelle (2018): Empirische Befunde zum Bildungs- und Teilhabepaket: Teilhabequoten im Fokus. Kurzexpertise.

Denn wir wissen, dass das Geld bei den Kindern ankommt: Eine von der Bertelsmann Stiftung beim Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) beauftragte Studie stellt zum wiederholten Male fest, dass Geld für Kinder, welches einkommensarme Familien erhalten, den Kindern zu Gute kommt, die sozio-kulturelle Teilhabe erhöht und die Erwerbsmotivation der Eltern stärkt.³

Das ZFF kritisiert die unterschiedlichen Maßstäbe, die für verschiedene Zielgruppen in der Familienförderung angelegt werden: Die jüngst beschlossenen Erhöhungen des Kindergeldes und der Kinderfreibeträge, die umso besser finanziell wirken, je höher das Einkommen der Familie ist, kosten ca. 3,5 Mrd. Euro für 2 Jahre. Für eine zielgerichtete und armutsvermeidende Reform des Kinderzuschlags und Verbesserungen beim BuT stehen dem gegenüber gerade etwas mehr als 1 Mrd. Euro für einen Zeitraum von 2 1/2 Jahren zur Verfügung. Auch für das Baukindergeld, welches v.a. besser verdienende Familien unterstützt, werden für die Jahre 2018 bis 2021 insg. 2,7 Mrd. Euro veranschlagt.

Im Folgenden äußert sich das ZFF zu den Bausteinen der Gesetzesreform im Einzelnen.

3.1 Reform des Kinderzuschlags

Zu 1. Erhöhung: § 6a Abs. 2, 20 Abs. 2 BKKG

Der Kinderzuschlag soll so erhöht werden, dass er zusammen mit dem Kindergeld den durchschnittlichen Bedarf eines Kindes in Höhe des steuerfrei zu stellenden sächlichen Existenzminimums (408 Euro für 2019 auf Grundlage des 12. Existenzminimumbericht) mit Ausnahme des Betrages für Bildung und Teilhabe (derzeit 19 Euro) deckt. Der Betrag wird für die Jahre 2019 und 2020 auf zunächst 185 Euro festgeschrieben. Eine regelmäßige Dynamisierung mit dem Existenzminimumbericht soll ab 2021 erfolgen.

Bewertung des ZFF:

Das ZFF begrüßt grundsätzlich eine Erhöhung des Kinderzuschlags als bessere Ausgestaltung einer zielgerichteten Leistung zur Verhinderung von Armut. Ebenso bewerten wir es als positiv, dass gegenüber dem Referentenentwurf nachgebessert wurde, so dass die im Gesetzentwurf eingestellte Erhöhung des Kinderzuschlags nun zusammen mit dem Kindergeld die Höhe des sächlichen Existenzminimums erreicht.

Allerdings erfüllt der Gesetzesentwurf nur in Teilen unsere langjährigen Forderungen und geht uns nicht weit genug: **Der Auszahlungsbetrag des Kinderzuschlags wird nicht, wie ursprünglich angedacht, zusammen mit dem Kindergeld die Höhe des sächlichen Existenzminimums entsprechen, sondern mit dem Verweis auf den Anspruch des Bildungs- und Teilhabepakets um einen Betrag von 19 Euro reduziert. Diese Reduktion ist ungerecht, denn Leistungen nach dem Bildungs- und Teilhabepaket schaffen keine automatische Teilhabe von Kindern.** Die Inanspruchnahme des BuT ist in den meisten Fällen bürokratisch sowie stigmatisierend und wird von vielen Familien nicht wahrgenommen.⁴ Darüber hinaus wird sich die Unterdeckung des Existenzminimums im Jahr 2020 noch verschärfen: Der 12. Existenzminimumbericht, der seit Oktober 2018 vorliegt, geht für das Jahr 2020 von einem Betrag für das steuerfrei zu stellende sächliche Existenzminimum von 417 Euro aus. Grundsätzlich positiv bewerten wir hingegen die Dynamisierung der Leistung ab 2021. Diese Anpassung ist besonders wichtig, da mit steigendem sozialrechtlichem Bedarf Hilfebedürftigkeit mit dem Kinderzuschlag sonst häufiger nicht mehr überwunden werden könnte.

³ Bertelsmann Stiftung / Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) (2018): Kommt das Geld bei den Kindern an?

⁴ Vgl. Bartelheimer, P. et al. (2016): Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe. Schlussbericht. Soziologisches Forschungsinstitut, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Statistisches Bundesamt, Göttingen, Nürnberg, Wiesbaden.

Zu 2. Anrechnung Kindeseinkommen: § 6a Abs. 3 BKKG

Kindeseinkommen soll den Kinderzuschlag nur noch zu 45 Prozent, statt bisher zu 100 Prozent mindern, allerdings mit der Einschränkung, dass höchstens 100 Euro Kindeseinkommen zusätzlich übrig bleiben dürfen. Das bedeutet rechnerisch, dass Kindeseinkommen, das über 180 Euro hinausgeht, wie bisher zu 100 Prozent angerechnet wird.

Zudem wird der Vermögensfreibetrag für Kinder auf das Zweifache des Grundfreibetrags nach § 12 Abs. 2 SGB II verdoppelt, d.h. auf 6.200 Euro.

Bewertung des ZFF:

Für Alleinerziehende wirkt der Kinderzuschlag durch die volle Anrechnung von Unterhalt und Unterhaltsvorschuss bisher kaum armutsvermeidend. Durch die Erhöhung des Unterhaltsvorschusses im Jahr 2017 kam es in einigen Alleinerziehendenhaushalten sogar zu einer Verschlechterung der Einkommenssituation, da das erhöhte Kindeseinkommen dazu geführt hat, dass Ansprüche auf Kinderzuschlag und damit auch auf Wohngeld und BuT-Leistungen entfallen sind. Das ZFF begrüßt daher die vorgesehene Reduzierung der Anrechnung von Kindeseinkommen. Nicht nachvollziehbar ist jedoch für uns, warum Kindeseinkommen über 180 Euro wieder zu 100 Prozent angerechnet werden soll. Dadurch ergeben sich vor allem Verschlechterungen bei Alleinerziehenden mit älteren Kindern. Diese würden zwar mit einem geringen Betrag im System des Kinderzuschlags verbleiben und dadurch den Anspruch auf Wohngeld und BuT-Leistungen nicht verlieren, aber das erhöhte Kindeseinkommen würde weiterhin den Wohngeldanspruch mindern - und zwar mitunter so, dass sie nach wie vor finanziell schlechter gestellt sind im Vergleich zum Status vor der Reform des Unterhaltsvorschusses. Damit werden Schnittstellen durch das Zusammentreffen von Leistungen und dadurch entstehende Verschlechterungen für Alleinerziehende weiterhin nicht wirklich behoben.

Darüber hinaus hält es das ZFF für nicht sachgerecht, wenn in § 6a Absatz 3 die Bewilligung des Kinderzuschlags an die Bedingung geknüpft wird, dass "zumutbare Anstrengungen" zur Erhöhung des Kindeseinkommens unternommen werden. Im konkreten Fall könnte dies bedeuten, dass Kinder bei Alleinerziehenden nicht vom Kinderzuschlag profitieren, wenn ihre Mütter bzw. Väter nicht auf Unterhalt klagen. Zum einen können Kinder diese Situation nicht beeinflussen, sind jedoch die Leidtragenden, wenn kein Kinderzuschlag bewilligt wird. Zum anderen sind die Gründe für ein Nicht-Eintreiben des Unterhaltes vielschichtig⁵ und bedürfen eher einem Ausbau von Beratung und Begleitung als zusätzlichem Druck.

Die Verdoppelung des Vermögensfreibetrages begrüßt das ZFF ausdrücklich.

Das ZFF fordert, die Höchstgrenze von 100 Euro zusätzlichem Kindeseinkommen zu streichen. Hierdurch wird zum einen die Berechnung unnötig kompliziert und es werden Verrechnungen vorgenommen, die zu einer Schlechterstellung von älteren Kindern führen können, die bei Alleinerziehenden leben. Dies hat auch der Bundesrat in seiner Beschlussempfehlung vom 15.02.2019 ausdrücklich betont.⁶ Zusätzlich fordert das ZFF, die Förderregelungen beim Wohngeld, wie beispielsweise die Einkommensgrenzen für den Anspruch unter besonderer Berücksichtigung der Situation von Ein-Elternfamilien, regelmäßig zu überprüfen.

Zu 3. Verwaltungsvereinfachung/Bürokratieabbau: § 6a Abs. 7, 8 BKKG

Die Inanspruchnahme des Kinderzuschlags wird durch einen einheitlichen Bewilligungszeitraum von sechs Monaten ohne spätere rückwirkende Prüfung und konkrete Bemessungszeiträume wesentlich vereinfacht. Bisher muss teilweise monatlich der Bedarf nachgewiesen werden.

⁵ Vgl. Wersig, Maria (2016): Alleinerziehende besser unterstützen. Reformbedarf beim Unterhaltsvorschussgesetz. Eine Publikation der Heinrich-Böll Stiftung, S. 6 f.

⁶ Vgl. Stellungnahme des Bundesrates: Entwurf eines Gesetzes zur zielgenauen Stärkung von Familien und ihren Kindern durch die Neugestaltung des Kinderzuschlags und die Verbesserungen der Leistungen für Bildung- und Teilhabe vom 15.02.2019, S. 2.

Bewertung des ZFF:

Die Verwaltungsvereinfachung und der damit einhergehende Bürokratieabbau sind aus unserer Sicht zu begrüßen. Für das ZFF ist es wichtig, dass sich einkommensschwache Familien nicht weiter gegängelt fühlen durch die komplizierten Prüfungen und monatliche Bewilligungszeiträume. **Jedoch muss verstärkt darauf geachtet werden, dass es während des Bewilligungszeitraumes von sechs Monaten nicht zu einer Unterdeckung des kindlichen Existenzminimums kommt, wenn das Familieneinkommen in dieser Zeit sinkt. Die Möglichkeit der Veränderungsmeldung seitens der Eltern muss demnach offen gehalten werden.** Der Gesetzesentwurf sieht dem gegenüber vor, dass solche Veränderungen grundsätzlich unberücksichtigt bleiben und es vertretbar sei, für den Bewilligungszeitraum Unterdeckungen in Kauf zu nehmen. Dem widerspricht das ZFF deutlich. Zwar besteht die Möglichkeit bei einer ausreichenden Unterdeckung ergänzende SGB II Leistungen zu erhalten. Dies muss jedoch mit ausreichender Information, Beratung und Begleitung geschehen, damit Familien überhaupt diesen Anspruch geltend machen.

Zu 4. Wegfall Höchstekommensgrenze und Grenze zur Vermeidung von Hilfebedürftigkeit: § 6a Abs. 1 Nr. 3 BKKG

Die Abbruchkante, an der der Kinderzuschlag schlagartig entfällt, wird abgeschafft. Ebenfalls kann der Kinderzuschlag nun auch beantragt werden, wenn auch ohne Kinderzuschlag keine Hilfebedürftigkeit nach dem SGB II/XII besteht, der Bedarf der Familie also gerade so gedeckt werden kann. Hier besteht dann jedoch im Einzelfall ein deutlich abgeschmolzener Betrag zur Verfügung.

Bewertung des ZFF:

Derzeit fällt schon bei geringer Überschreitung der Höchstekommensgrenze der Kinderzuschlag nach geltender Regelung weg und das Einkommen der Familie reduziert sich trotz höherem Erwerbseinkommen. Zudem entfallen damit ggf. auch Ansprüche auf ergänzende Leistungen, die an den Bezug von Kinderzuschlag gekoppelt sind, wie z.B. das Bildungs- und Teilhabepaket. Dies stellt einen deutlichen negativen Anreiz zur Aufnahme oder zum Ausbau von Erwerbsarbeit dar. **Der Wegfall der Höchstekommensgrenze entspricht daher einer langjährigen Forderung des ZFF und wird von uns ausdrücklich begrüßt.**

Zu 5. Erhöhung Erwerbsanreize: § 6a Abs.6 BKKG

Neben dem Wegfall der Höchstekommensgrenze soll zusätzliches Einkommen der Eltern den Gesamtkinderzuschlag nur noch zu 45 Prozent, statt bisher zu 50 Prozent, mindern. Als Begründung für diese Abschmelzrate wird die Reichensteuer genannt, bei der ebenfalls mehr als die Hälfte des Einkommens unberührt bleibt.

Bewertung des ZFF:

Die Absenkung der Abschmelzrate für Einkommen aus Erwerbstätigkeit von 50 Prozent auf 45 Prozent wird vom ZFF unterstützt. Es werden dadurch positive Erwerbsanreize gesetzt, denn das verfügbare Einkommen von Familien in niedrigen Einkommensbereichen steigt bei Aufnahme oder Ausbau der Erwerbsarbeit real. Außerdem wird der Kinderarmut in diesen Fällen, wie angestrebt, mit einem dem SGB II vorgelagerten Instrument begegnet. Es ist jedoch für das ZFF nicht nachvollziehbar, warum hier nur eine Reduktion von 5 Prozent vorgenommen werden soll. Der Verweis auf die Reichensteuer erscheint uns zwar grundsätzlich richtig, da dieser Hinweis auf Gleichbehandlung einen wichtigen Aspekt sozialer Gerechtigkeit berührt, jedoch zu kurz gegriffen. Denn: Das BMFSFJ bleibt hinter früheren Vorschlägen zurück: Mit dem "Neuen Kindergeld" sollte die Leistungen nur noch zu 40% angerechnet werden.⁷

Das ZFF fordert mehr Mut, indem die Anrechnung von Erwerbseinkommen den Kinderzuschlag nur noch um 40 Prozent mindert. Das würde bedeuten, dass je 10 Euro mehr Einkommen, das die Familie verdient, sich der Kinderzuschlag nur noch um 4 Euro und nicht wie bisher um 5 Euro verringert.

⁷ Vgl. BMFSFJ (2017): Das neue Kindergeld einführen, Armutsrisiken von Kindern abwenden. Notwendigkeit, Ausgestaltung und Wirkung des neuen Kindergeldes.

Zu 6. Abbau verdeckter Armut: § 6a Abs. 1 Nr. 3 Satz 3 BKKG

Familien sollen auch dann den Kinderzuschlag erhalten können, wenn sie bisher keine Leistungen nach dem SGB II beziehen und ihnen mit ihrem Erwerbseinkommen, dem Kinderzuschlag und gegebenenfalls dem Wohngeld höchstens 100 Euro fehlen, um Hilfebedürftigkeit nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch zu vermeiden. Dieser erweiterte Zugang zum Kinderzuschlag für Familien, die in verdeckter Armut leben, soll zunächst auf drei Jahre befristet werden. Dieses ersetzt allerdings das derzeit bestehende „kleine Wahlrecht“ für Alleinerziehende, für die bei einem Wechsel-Wunsch von SGB II zum Kinderzuschlag bei der Berechnung die Mehrbedarfe weggelassen werden.

Bewertung des ZFF:

Bisher führt die Tatsache, dass durch den Kinderzuschlag Hilfebedürftigkeit im Sinne des SGB II vermieden werden muss, dazu, dass Familien, die diese (knapp) nicht erreichen, immer noch alternativlos auf die Grundsicherung nach dem SGB II verwiesen werden. Aus unserer Sicht sollte darüber nachgedacht werden, Familien grundsätzlich die Wahl zu geben, ob sie zu Gunsten des Kinderzuschlags auf Leistungen nach dem SGB II verzichten und die damit verbundenen Restriktionen, Auflagen und Ängste vermeiden wollen.

Das ZFF befürwortet grundsätzlich die nun vorgeschlagene Regelung. Da allerdings eine Bedarfsunterdeckung in Kauf genommen wird, muss darauf geachtet werden, dass Familien weiterhin engmaschig betreut und auf ihre ggf. weiter gehenden Ansprüche hingewiesen werden. Vor allem muss verstärkt über den Kinderzuschlag informiert werden, um Familien in verdeckter Armut überhaupt zu erreichen. Darüber hinaus sollten alle Familien, die knapp unterhalb der Einkommensgrenze zum Kinderzuschlag liegen und SGB II/XII-Leistungen empfangen, die Wahl haben, in den Bezug des Kinderzuschlags zu wechseln.

Für das ZFF ist die nun angestrebte Reform des Kinderzuschlags und die damit verbundenen Orientierung am sächlichen Existenzminimum ein guter und wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Insgesamt geht für das ZFF die Reform jedoch nicht weit genug: Wir kritisieren die die Minimallösung einzelner Bausteine. Darüber hinaus wird der Kinderzuschlag eine komplizierte Leistung bleiben. Darauf weist auch der Bundesrat in seiner Beschlussempfehlung vom 15.02.2019 hin.⁸ Es fehlen uns daher konkrete Vorschläge für eine Zusammenlegung von Kinderzuschlag und Kindergeld und einer einkommensabhängigen und automatischen Auszahlung. Aus unserer Sicht könnten nur so bürokratische Hürden beseitigt und wirklich alle anspruchsberechtigten Familien erreicht werden. Dies könnte Wirkung zeigen: Eine Zusammenlegung würde fast 4 Millionen Kinder erreichen. Rund 400.000 Kinder würden kein SGB II mehr benötigen (an Stelle von 40.000, von denen in diesem Gesetzesentwurf ausgegangen wird) und rund 2 Millionen Kindern würden oberhalb der SGB II Schwelle erreicht werden.⁹

3.2 Reform des Bildungs- und Teilhabepakets (BuT)

Das ZFF begrüßt die Reformen des Gesetzgebers. Dort, wo das Bildungs- und Teilhabepaket in Anspruch genommen wird, schaffen die Neuerungen bessere Chancen für eine gelingende Teilhabe von Kindern und Jugendlichen

Ebenso begrüßt es das ZFF, dass zusätzliche Kosten, die durch den Ausbau der Bildungs-

⁸ Vgl. Stellungnahme des Bundesrates: Entwurf eines Gesetzes zur zielgenauen Stärkung von Familien und ihren Kindern durch die Neugestaltung des Kinderzuschlags und die Verbesserungen der Leistungen für Bildung- und Teilhabe vom 15.02.2019, S. 25.

⁹ Vgl. BMFSFJ (2017): Das neue Kindergeld einführen, Armutsrisiken von Kindern abwenden. Notwendigkeit, Ausgestaltung und Wirkung des neuen Kindergeldes.

und Teilhabeleistungen auf die Kommunen zukommen werden, durch eine Erhöhung der Bundesmittel für die Kosten der Unterkunft kompensiert werden sollen. So werden den Kommunen keine Handlungsspielräume genommen, um vor Ort gute Systeme der Armutsbekämpfung wie Präventionsketten für gutes und gesundes Aufwachsen oder Bildungsverbände aufzubauen.

Zu 1. Erhöhung des Schulbedarfspaketes:

§ 28 Abs. 3 SGB II, § 34 Abs. 3 und 3a SGB XII

Für das Schuljahr 2019/2020 wird die **Unterstützung für den persönlichen Schulbedarf** von 100 Euro auf 150 Euro erhöht. In Zukunft wird der Betrag jährlich in gleichem Maß wie der Regelbedarf erhöht.

Bewertung des ZFF:

Zwar begrüßen wir die vorgesehene Erhöhung des Schulbedarfspaketes, dessen Wert bleibt aber weiterhin willkürlich gesetzt, denn an keiner Stelle wird eine Berechnungsgrundlage dargelegt. **Wir wissen aus vielen Studien, dass die tatsächlichen Kosten deutlich höher liegen.**¹⁰

Zu 2. Wegfall des Eigenanteils beim gemeinschaftlichen Mittagessen:

§28 Abs. 6 SGB II, § 34 Abs. 6 SGB XII

Beim gemeinschaftlichen **Mittagessen** werden die Familien vom bisher zu leistenden Eigenanteil in Höhe von einem Euro pro Tag/Mittagessen befreit.

Bewertung des ZFF:

Die Streichung des Eigenanteils beim Mittagessen entspricht einer langjährigen Forderung des ZFF und wird daher von uns ausdrücklich begrüßt. Aus den Erfahrungen unserer Mitglieder wissen wir aber, dass derzeit einige Kommunen die Regelungen dahingehend auslegen, dass das Mittagessen in einem Hort in freier Trägerschaft (bspw. AWO) nicht erstattungsfähig ist, da es sich nicht um ein Angebot in direkter schulischer Trägerschaft handelt. **In Anlehnung an die Beschlussempfehlung des Bundesrates vom 15.02.2019 empfehlen wir eine gesetzliche Klarstellung dahingehend, § 28 SGB II Satz 2 durch den Zusatz "oder in Verantwortung von Einrichtungen nach § 22 des Achten Buches" zu ergänzen.**¹¹

Zu 3. Wegfall des Eigenanteils bei der Schülerbeförderung:

§ 28 Abs. 4 SGB II, § 34 Abs. 4 SGB XII

Ebenso sollen die Familien bei den Kosten für die **Schülerbeförderung** vom Eigenanteil in Höhe von derzeit fünf Euro pro Monat befreit werden.

Bewertung des ZFF:

Diese weitere Befreiung vom Eigenanteil begrüßt das ZFF ausdrücklich. Der Anteil, der bisher für die Schülerbeförderung zugezahlt werden musste, weil davon ausgegangen wurde, dass dieser für private Fahrten genutzt wird, ist nun künftig ebenfalls staatlich abgesichert. **Um die Mobilität und damit die soziale Teilhabe armer Kinder und Jugendlicher zu verbessern sollte aus Sicht des ZFF in einem weiteren Schritt ein ÖPNV-Ticket über Schulzeiten hinaus zuzahlungsfrei zur Verfügung gestellt werden.**

Zu 4. Klarstellung zur Lernförderung:

§ 28 Abs. 5 SGB II, § 34 Abs. 5 SGB XII

Mit dem vorgelegten Gesetzesentwurf soll klargestellt werden, dass **Lernförderung** auch

¹⁰ Vgl. Sozialwissenschaftlichen Instituts der EKD im Auftrag des Diakonischen Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen und der Evangelisch-lutherischen Landeskirche Hannovers (2016): Schulbedarfe, Bildungs- und Teilhabegerechtigkeit für Kinder und Jugendliche.

¹¹ Vgl. ebenda, S. 11.

dann genutzt werden kann, wenn die Versetzung nicht unmittelbar gefährdet ist.

Bewertung des ZFF:

Auch die explizite Klarstellung, dass Lernförderung auch unabhängig von einer konkreten Versetzungsgefährdung gewährt werden kann, wird von uns begrüßt. **Wir schlagen darüber hinaus vor, Lernförderung auch auf diejenigen Schüler*innen auszuweiten, die dadurch ggf. die Möglichkeit erhalten, in Schulzweige bzw. die Schulart zu wechseln, um einen höherwertigen Schulabschluss zu erreichen.** Dies wäre ein wichtiger Schritt in Richtung Chancengerechtigkeit.

Zu 5. Verwaltungsvereinfachung und Erhöhung der Inanspruchnahme

Darüber hinaus sind Verbesserungen geplant, die zu einer **Verwaltungsvereinfachung** auf der einen und der **Erhöhung der Inanspruchnahme** auf der anderen Seite beitragen sollen: Die integrierte Antragstellung mit den Grundsicherungsleistungen ("Globalantrag"), die Ausweitung der Möglichkeit alle Leistungen auch in Geld auszuzahlen sowie die Schaffung der Möglichkeit für Schulen, die Leistungen für Schulausflüge für leistungsberechtigte Kinder gesammelt mit einem zuständigen Träger abzurechnen.

Bewertung des ZFF:

Wir begrüßen die Einführung einer Bewilligung der BuT-Leistungen dem Grunde nach ohne gesonderte Beantragung für alle Haushalte, die eine der anspruchsauslösenden Sozialleistungen beziehen bzw. beantragen ("Globalantrag"). Dies kann dazu beitragen, dass die Leistungen auch tatsächlich von den Kindern- und Jugendlichen in Anspruch genommen werden und entspricht einer langjährigen Forderung des ZFF. **Es ist aus unserer Sicht jedoch nicht einsichtig, weshalb sich dieser Globalantrag nicht auch auf die Lernförderung und mehrtägige Klassenfahrten beziehen soll.** Auch der Bundesrat weist in seiner Beschlussempfehlung vom 15.02.2019 auf diesen Sachverhalt hin.¹²

Wir unterstützen zudem den Vorschlag, alle BuT-Leistungen künftig auch als Geldbetrag auszahlen zu können. Familien sind Expert*innen in eigener Sache und wissen selbst am besten, an welcher Stelle sie Geld, welches sie für ihre Kinder erhalten, konkret einsetzen sollten.

Schließlich ist die Möglichkeit für Schulen, Leistungen für Schulausflüge gesammelt mit einem zuständigen Träger abzurechnen, aus unserer Sicht ein weiterer guter Schritt zur Verringerung von Verwaltungskosten und schafft vor allem grundsätzlich bessere Zugangsvoraussetzungen für Schüler*innen.

Weitere Anregungen des ZFF:

Zwar wird mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf versucht, die Inanspruchnahme der BuT-Leistungen zu erhöhen, dennoch bleibt der Betrag, der für die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben zur Verfügung gestellt wird, mit monatlich 10 Euro viel zu niedrig. **Als ZFF fordern wir daher eine Erhöhung dieses Betrages auf mindestens 15 Euro** und dieses - in Abweichung von den Empfehlungen des Bundesrates - für alle Altersstufen. **Darüber hinaus befürworten wir die Empfehlung des Bundesrates, den Zusatz zu streichen, der einen Eigenanteil vorsieht, sofern dieser aus dem Regelsatz bestritten werden kann.**¹³ Da dieses in den wenigsten Fällen möglich scheint, würde eine solche Streichung auch zu einer Verwaltungsvereinfachung beitragen.

Darüber hinaus bestehen grundlegende Gerechtigkeitsdefizite: Werden arme Familien über das Bildungs- und Teilhabepaket mit derzeit durchschnittlich 19 Euro pro Monat und Kind gefördert, so erhalten gut situierte Haushalte einen steuerlichen Freibetrag für Bildung, Erziehung und Ausbildung (BEA) von derzeit 220 Euro pro Monat und Kind. Auch darf sich

¹² Vgl. Stellungnahme des Bundesrates: Entwurf eines Gesetzes zur zielgenauen Stärkung von Familien und ihren Kindern durch die Neugestaltung des Kinderzuschlags und die Verbesserungen der Leistungen für Bildung- und Teilhabe vom 15.02.2019, S. 3.

¹³ Vgl. ebenda S. 14.

eine zukünftige Berechnung der Bildungsausgaben nicht nur am untersten Quintil der Einkommenspyramide orientieren.¹⁴ Um eine realistische Größe der Bildungsausgaben zu bekommen, müssen alle Einkommensquintile einbezogen werden. Ebenfalls führen erhebliche bürokratische Hürden zu unverhältnismäßig hohen öffentlichen Kosten. Sie verhindern außerdem einen niedrighschwelligem Zugang der Betroffenen zu den Leistungen.

Grundsätzlich bleibt zum BuT festzuhalten, dass die Inanspruchnahme der Leistungen auch davon abhängt, wie viele Angebote vor Ort vorhanden sind und ob Kindern, Jugendlichen und Familien bei der Beantragung sowie der Inanspruchnahme Beratung unterstützend zur Seite steht. Auch nach der aktuell vorliegenden Reform werden weiterhin große regionale Unterschiede bestehen bleiben. Dort also, wo die infrastrukturellen Voraussetzungen nicht gegeben sind, können auch die Leistungen nicht abgerufen werden und der staatliche Auftrag, Bildung und Teilhabe aller Kinder sicherzustellen, wird nicht erfüllt. So lange den Familien nicht auch mehr Geld zur Verfügung steht, welches sie individuell für ihre Kinder und Jugendlichen einsetzen können, bleiben Chancen unterschiedlich verteilt.

Das ZFF fordert seit langem eine sofortige Überprüfung der tatsächlichen Kosten einer gelingenden Bildungsteilhabe von Kindern und Jugendlichen. Wir fordern, die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets zu erhöhen, direkt auszubezahlen oder in den Regelsatz zu integrieren. Denn Gutscheinsysteme, in welcher Form auch immer, schränken individuelle Entscheidungsspielräume, die für die persönliche Entwicklung von Kindern und Jugendlichen von großer Bedeutung sind, ein.

4. Die Anträge von Bündnis 90/Die Grünen

4.1 Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen "Kinderzuschlag automatisch auszahlen, verdeckte Armut überwinden"

Der vorliegende Antrag fordert die Bundesregierung auf, einen Gesetzentwurf vorzulegen, der den bisherigen Kinderzuschlag ersetzt und sicherstellt,

1. dass alle Kinder, die einen Anspruch darauf haben, den Kinderzuschlag auch erhalten. Die Auszahlung dieser Leistung muss dafür genauso einfach sein, wie die automatische Günstigerprüfung zwischen Kindergeld und Kinderfreibeträgen im Rahmen der Steuererklärung. Anstelle des heute mit hohem Aufwand zu ermittelnden individuellen sozialhilferechtlichen Bedarfs soll als Einkommensgrenze, ab der der Kinderzuschlag abgeschmolzen wird, eine einfache Größe für den Selbstbehalt der Eltern, analog zu den Regelungen im Unterhaltsrecht, verwendet werden;
2. der maximale Auszahlungsbetrag so erhöht wird, dass er zusammen mit dem Kindergeld für Kinder jeden Alters existenzsichernd ist;
3. der Zugang erleichtert wird und harte Abbruchkanten vermieden werden. Die Mindest- und Höchsteinkommensgrenzen werden abgeschafft, damit sich (mehr) Erwerbsarbeit immer lohnt;
4. Alleinerziehende, bei denen der andere Elternteil den Unterhalt für sein Kind nach einer Trennung nicht zahlt, eine Leistung aus einer Hand erhalten. Dafür sollen Unterhaltsvorschuss und Kinderzuschlag zusammengeführt werden und Alleinerziehende den Kinderzuschlag in voller Höhe erhalten. Analog zum Unterhaltsrechts wird nur die Hälfte des Kindergeldes angerechnet.

¹⁴ Für die Regelsatzberechnung relevanten Bildungsausgaben werden innerhalb der EVS die Ausgaben der unteren 20% der Paarhaushalte mit Kindern (Referenzgruppe) herangezogen. Dies führt aus Sicht des ZFF nicht zu einer realitätsgerechter Abbildung der durchschnittlichen Ausgaben für Kindern in diesem Bereich.

Bewertung des ZFF:

Aus Sicht des ZFF fehlt dem Gesetzentwurf der Bundesregierung konkrete Vorschläge für eine Zusammenlegung von Kindergeld und Kinderzuschlag und dessen einkommensabhängige und automatische Auszahlung. Wir begrüßen daher den Vorschlag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, die Auszahlung des Kinderzuschlags zu automatisieren und dessen komplizierte Bedarfsberechnung zu vereinfachen.

Die vorgeschlagenen Verbesserungen für Alleinerziehende in den Konstellationen, in denen ein barunterhaltspflichtiges Elternteil seiner Pflicht nicht nachkommt - konkret die vorgeschlagene Zusammenführung von Unterhaltsvorschuss und Kinderzuschlag - halten wir für nachdenkenswert. Insbesondere die Forderung, analog zum Unterhaltsrecht künftig nur noch die Hälfte des Kindergeldes beim Unterhaltsvorschuss anzurechnen, unterstützen wir seit langer Zeit. Die Auszahlung des Höchstbetrages des Kinderzuschlags bei Alleinerziehenden, deren Kinder Anspruch auf Unterhaltsvorschuss haben, halten wir dem gegenüber für unsystematisch. Mit dem nun vorliegenden Gesetzentwurf (der allerdings erst längere Zeit nach dem Antrag von Bündnis90/Die Grünen vorgelegt wurde) soll die Höchstehemgrenze und damit die harte Abbruchkante abgeschafft werden. Dieses - in Verbindung mit der von uns dringend geforderten Streichung der 100 Euro Grenze für unberücksichtigtes Kindeseinkommen - könnte die derzeitige Schlechterstellung von Alleinerziehenden zu nächst beenden und sich in die Logik des Kinderzuschlages integrieren.

4.2 Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen "Teilhabe für alle Kinder sicherstellen, Bürokratie abbauen"

Der folgende Antrag fordert die Bundesregierung auf, sicherzustellen, dass alle Kinder und Jugendlichen am gesellschaftlichen Leben teilhaben können. Dazu hat die Bundesregierung folgende Maßnahmen zu ergreifen:

1. die Regelsätze für Kinder in der Grundsicherung so zu ermitteln und zu erhöhen, dass sie das soziokulturelle Existenzminimum verlässlich und in bedarfsdeckender Höhe absichern;
2. gemeinsam mit den Ländern und Kommunen den Ausbau und die Verbesserung infrastruktureller Bildungs- und Teilhabeangebote auf der kommunalen Ebene für Kinder und Jugendliche voranzutreiben, so dass diese auch bei den Kindern und Jugendlichen ankommen, und dafür zusätzliche anteilige finanzielle Mittel von Bundeseite zur Verfügung zu stellen;
3. die Schulsozialarbeit zu stärken. Hierfür ist gemeinsam mit den Ländern und Kommunen die Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Schule zu verbessern. Durch Bundesprogramme u. a. zum Ganztagsschulbau und zur Stärkung von Brennpunktschulen sollen den Ländern zusätzliche finanzielle Mittel für eine Stärkung der Schulsozialarbeit zur Verfügung gestellt werden;
4. den qualitativen und quantitativen Ausbau sowohl von ganztägiger Kindertagesbetreuung als auch von Ganztagschulen weiter voranzutreiben sowie den Wandel zu einem inklusiven Bildungssystem zu unterstützen und sich entsprechend an diesen Aufgaben finanziell zu beteiligen;
5. das Bildungs- und Teilhabepaket zu diesem Zwecke aufzulösen und stattdessen die Ansprüche in bedarfsdeckender Höhe zum Teil im Kinderregelsatz und zum Teil durch einen kostenlosen Zugang zu den Angeboten vor Ort direkt und unbürokratisch zu gewähren;
6. solange das Bildungs- und Teilhabepaket existiert, wird in allen Rechtskreisen ein Globalantrag eingeführt und somit auf die gesonderte Antragstellung für die einzelnen Leistungen verzichtet. Diese administrativen Maßnahmen müssen mit einer intensiven Informations- und Öffentlichkeitsarbeit in Kooperation mit den Leistungsanbietern kombiniert werden, um die Leistungsberechtigten über ihre Ansprüche zu informieren.

Bewertung des ZFF:

Die Sicherstellung der Teilhabe für alle Kinder und der Abbau von Bürokratie in Bezug auf das System der Familienförderung sind langjährige Forderungen des ZFF. Wie begrüßen daher, dass die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen diese Forderungen in ihrem Antrag aufgreifen. Wir sehen ebenfalls Verbesserungen bei der Neuermittlung des kindlichen Existenzminimums (siehe 4.1.) als dringend notwendig an und darauf aufbauend die direkte Ausbezahlung oder Integration der BuT-Leistungen in den Regelsatz. Durch die vorgeschlagene Ausweitung der Möglichkeit, Leistungen auch in Geld auszuzahlen, kann hierfür durch den Gesetzesentwurf eine Grundlage geschaffen werden. Ebenso wird durch den Gesetzesentwurf die Forderung nach einem Globalantrag erfüllt.

5. Weitere gesetzlicher Änderungsbedarf¹⁵

4.1. Neuermittlung des kindlichen Existenzminimums

Bereits in früheren Stellungnahmen hat das ZFF auf die problematische Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums für Kinder hingewiesen. Diese Ermittlung ist insofern bedeutend, als dass sie sowohl die sozialrechtlichen Ansprüche von Kindern absichert, als auch für andere rechtsgebiete ausschlaggebend ist: Im Steuerrecht gilt dieses Existenzminimum als Untergrenze der freizustellenden Kinderfreibeträge. Im Unterhaltsrecht orientieren sich die Sätze für den Mindestbedarf an diesem Existenzminimum. Und nicht zuletzt orientiert sich die Höhe des monatlich gezahlten Kindergeldes indirekt daran, da dieses steuerrechtlich eine vorgezogene Rückzahlung von Steuern darstellt, die auf das kindliche Existenzminimum zu Unrecht erhoben wurden.

Aus Sicht des ZFF besteht dringender Korrekturbedarf bei der Feststellung des kindlichen Existenzminimums bzw. des familiären Regelbedarfs, u.a. durch:

- die Ableitung des Existenzminimums für Eltern und Kinder aus einer Referenzgruppe (Paare mit einem Kind) und damit auf Grundlage einer konsistenten Berechnung des Familienbedarfs,
- die Herausnahme von verdeckt Armen aus der Referenzgruppe, z.B. in dem die untersten zehn Prozent der Einkommen nicht mit einbezogen werden,
- die Überprüfung und Rücknahme der Streichung von Ausgabepositionen, ggf. durch die Festsetzung einer prozentualen Obergrenze für Streichungen,
- die Modifizierung der bisherigen Verteilungsschlüssel.

Das ZFF fordert, dass Korrekturen an der Bemessung des kindlichen Existenzminimums vorgenommen werden. Ausgaben für Bildung und Teilhabe und der Betreuungs- und Erziehungsaufwand müssen in einem neu bestimmten kindlichen Existenzminimum Berücksichtigung finden. Dieses kindliche Existenzminimum ist als einheitliche Grundlage den verschiedenen Rechtsgebieten (Steuer-, Sozial- und Unterhaltsrecht) und einer Reform des Familienlastenausgleichs zu Grunde zu legen.

4.2 Einführung einer Kindergrundsicherung

Das ZFF fordert gemeinsam mit einem breiten Bündnis aus Verbänden und Gewerkschaften mittel- bis langfristig die Einführung einer Kindergrundsicherung in Höhe des soziokulturellen Existenzminimums im Steuerrecht (aktuell 628 Euro), um den Familienlastenausgleich vom Kopf auf die Füße zu stellen, gegen Kinderarmut vorzugehen sowie Kinder und

¹⁵ Vgl. hierzu auch: ZFF-Positionspapier (2018): Die Familienförderung vom Kopf auf die Füße stellen. Existenzsicherung für alle Kinder und Jugendlichen!

Jugendliche aus dem stigmatisierenden Bezug von SGB II-Leistungen herauszuholen. Die Kindergrundsicherung soll einkommensabhängig ausgestaltet werden, indem allen ein Sockel in Höhe der maximalen Entlastungswirkung aus dem Kinderfreibetrag (derzeit ca. 300 Euro pro Kind/Monat) zur Verfügung steht und diese Leistung mit sinkendem Haushaltsankommen ansteigt, bis maximal 628 Euro. Die Kindergrundsicherung durchbricht den Dualismus aus Kindergeld und Kinderfreibeträgen und ersetzt alle bisherigen pauschalen monetären Einzelleistungen wie Kindergeld, Kinderzuschlag, Kinderregelsätze und die steuerrechtlichen Kinderfreibeträge. Mehrfache Behördengänge und komplizierte Beantragungsverfahren fallen weg. So könnte verdeckte Armut sowie Bürokratiekosten reduziert und größere Transparenz erreicht werden. Die Kindergrundsicherung deckt nicht nur das sächliche Existenzminimum, sondern sichert auch den Bildungs- und Teilhabebedarf von Kindern ab. Bei besonderen kindlichen Bedarfen, die sich einer Pauschalierung entziehen, sollen die Kosten auf Antrag und gegen ggf. vorzulegenden Nachweis weiterhin vom Grundsicherungsträger finanziert werden. So kann sichergestellt werden, dass das gleiche soziokulturelle Existenzminimum für alle Kinder gilt und nicht nur für diejenigen, deren Eltern Steuern zahlen (weitere Informationen unter www.kinderarmut-hat-folgen.de).

Berlin, den 04. März 2019



Stellungnahme Deutscher Kinderschutzbund Bundesverband e.V.

zum

Entwurf eines Gesetzes zur zielgenauen Stärkung von Familien und ihren Kindern durch die Neugestaltung des Kinderzuschlags und die Verbesserung der Leistungen für Bildung und Teilhabe (Starke-Familien-Gesetz - StaFamG)

Der vorliegende Gesetzesentwurf, der dem Deutschen Kinderschutzbund Bundesverband e.V. (DKSB) am 18.02.2019 zugegangen ist, beinhaltet Veränderungen des Kinderzuschlages und des Bildungs- und Teilhabepaketes. Der DKSB bewertet in dieser Stellungnahme die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen.

Gesetzesänderungen beim Kinderzuschlag

Inkrafttreten am 1. Juli 2019:

1. Der Kinderzuschlag soll so erhöht werden, dass er zusammen mit dem Kindergeld den durchschnittlichen Bedarf eines Kindes in Höhe des steuerfrei zu stellenden sächlichen Existenzminimums mit Ausnahme des Betrages für Bildung und Teilhabe deckt. Die Bildungs- und Teilhabeleistungen werden den Kindern gesondert gewährt.
2. Kindeseinkommen, wie z.B. der Unterhaltsvorschuss, soll den Kinderzuschlag nur noch zu 45 Prozent, statt bisher zu 100 Prozent, mindern, soweit dadurch nicht mehr als 100 Euro vom Kindeseinkommen unberücksichtigt bleiben. Darüber hinaus gehendes Kindeseinkommen wird wie bisher zu 100 Prozent angerechnet.
3. Die Inanspruchnahme des Kinderzuschlags soll durch einen einheitlichen Bewilligungszeitraum von sechs Monaten und konkrete Bemessungszeiträume wesentlich vereinfacht werden.

Inkrafttreten am 1. Januar 2020:

4. Die Abbruchkante, an der der Kinderzuschlag schlagartig entfällt, soll abgeschafft werden. Dazu wird die obere Einkommensgrenze aufgehoben. Zusätzliches Einkommen

der Eltern soll den Gesamtkinderzuschlag nur noch zu 45 Prozent, statt bisher zu 50 Prozent, mindern.

5. Familien sollen auch dann den Kinderzuschlag erhalten können, wenn sie bisher kein Arbeitslosengeld II beziehen und ihnen mit ihrem Erwerbseinkommen, dem Kinderzuschlag und gegebenenfalls dem Wohngeld höchstens 100 Euro fehlen, um Hilfebedürftigkeit nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch zu vermeiden. Dieser erweiterte Zugang zum Kinderzuschlag für Familien, die in verdeckter Armut leben, soll zunächst auf drei Jahre befristet werden.

Gesetzesänderungen beim Bildungs- und Teilhabepaket

Inkrafttreten am 1. Juli 2019:

6. Erhöhung des Betrages für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf von 100 Euro auf 150 Euro,
7. Wegfall der Eigenanteile bei gemeinschaftlicher Mittagsverpflegung und Schülerbeförderung und
8. Regelung zur Unabhängigkeit des Anspruches auf Lernförderung von einer Versetzungsgefährdung.

Durch die Änderungen beim Kinderzuschlag sollen zusätzlich rund 470.000 Kinder erreicht werden. Heute werden vom Kinderzuschlag nur rund 250.000 Kinder erreicht. Für die Reform sind für 2019 Netto-Kosten von 73 Mio. Euro, für 2020 von 464 Mio. Euro und für 2021 462 Mio. Euro eingeplant. Bei den Schätzungen wird davon ausgegangen, dass etwa 35 Prozent der Berechtigten den Kinderzuschlag tatsächlich in Anspruch nehmen werden.

Für die Änderungen beim Bildungs- und Teilhabepaket werden im Jahr 2019 101 Mio. Euro, in 2020 und 2021 jeweils rund 221 Mio. Euro eingeplant.

Bewertung

Der Deutsche Kinderschutzbund Bundesverband e.V. hält eine grundlegende Reform des Kinderzuschlages und des Bildungs- und Teilhabepaketes für dringend notwendig. Bisher waren beide Leistungen weder in der Höhe ausreichend, da sie sich nicht systematisch am Existenzminimum orientierten und keiner kontinuierlichen Dynamisierung unterlagen, außerdem waren sie in der Beantragung zu kompliziert, sodass nicht alle Kinder erreicht werden.

Der vorliegende Entwurf hat das Ziel Familien und insbesondere Kinder zielgenauer als bisher zu stärken, auch tatsächlich zu erreichen und damit die Chancen der Kinder zu verbessern. Der DKSB stellt fest, dass der Anspruch mit diesem Gesetzesentwurf nicht in grundlegend erfüllt wird. Die Absicherung des vollen sächlichen Existenzminimums erfolgt für 2020 nicht, Bedarfe für Bildung und Teilhabe werden weiterhin nicht gedeckt und die Leistungen erreichen nicht alle Kinder. Positiv bewertet der DKSB die Kopplung der Höhe des Kinderzuschlages an das sächliche Existenzminimum und die dynamische Anpassung an den Existenzminimumbericht der Bundesregierung – auch wenn diese erst ab 2021 erfolgen. Damit wird der Kinderzuschlag das erste Mal systematisch an das kindliche Existenzminimum geknüpft.

Der DKSB kritisiert jedoch grundsätzlich, dass bei begrenzten finanziellen Ressourcen die Verminderung von Kinderarmut nicht prioritäres Ziel der Bundesregierung ist, wie sie es im Koalitionsvertrag festgeschrieben hat. Das Finanzvolumen für die Ausgaben in 2019 und 2020 für die im Entwurf vorgeschlagenen Änderungen beträgt nur knapp 1,5 Mrd. Euro. Demgegenüber stehen deutlich höhere eingeplante Finanzmittel von allein 3,295 Mrd. bis 2021 für die Anhebung des Kindergeldes und des Kinderfreibetrages zur Verfügung. Dabei wird bereits jetzt mit einer geringen Inanspruchnahme von 35 Prozent beim Kinderzuschlag geplant, d.h. 65 Prozent – die große Mehrheit – lebt weiter in verdeckter Armut.

Der Deutsche Kinderschutzbund Bundesverband e.V. fordert daher folgende Anpassungen des vorliegenden Gesetzesentwurfes:

- **Das sächliche Existenzminimum muss in voller Höhe garantiert werden.** Die Bundesregierung muss den Kinderzuschlag auf Basis des aktuellen 12. Existenzminimumberichtes der Bundesregierung auch für das Jahr 2020 anpassen: für 2020 von 185 Euro auf 192 Euro. Nur so kann der Anspruch des Gesetzes das sächliche Existenzminimum abzusichern umgesetzt werden. Grundsätzlich fordert der DKSB eine transparente Neuberechnung der kindlichen Bedarfe in einem sachgerechten Verfahren.
- **Auch Bildung und Teilhabe gehören dazu.** Der DKSB fordert erneut einen realitätsgerecht und transparent ermittelten sowie nachvollziehbar berechneten Betrag für den Schulbedarf und die Teilhabeleistung von Kindern. Dieser Betrag muss einer jährlichen Dynamisierung unterliegen. Die pauschalen Beträge müssen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket herausgelöst werden und als Teil des sächlichen Existenzminimums als direkte Geldleistung bei allen Kindern ankommen.
- **Die Leistungen müssen bei allen Kindern ankommen.** Nur mit einem echten Systemwechsel weg von der Antragsnotwendigkeit hin zu einer automatischen Auszahlung können alle Kinder erreicht werden. Kleine Veränderungen im System reichen dazu nicht aus.

Aus unserer Sicht braucht es eine grundsätzliche und nachhaltige Neuausrichtung bei der Förderung und Entlastung von Kindern und ihren Familien. Der DKSB hat dazu mit insgesamt 14 Verbänden und 13 Wissenschaftler*innen bereits 2009 im Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG den Vorschlag einer Kindergrundsicherung vorgelegt, die das Kindergeld, den Kinderzuschlag, das Bildungs- und Teilhabepaket, den Unterhaltsvorschuss und die Kinderfreibeträge zu einer einzigen Leistung zusammenfasst. Nur dies kann den notwendigen Zielen Rechnung tragen: sie ist in der Höhe neu und transparent berechnet sowie tatsächlich bedarfsgerecht, die Ausgestaltung ist sozial gerecht und die Auszahlung erfolgt einfach und unbürokratisch.

Die Kritik im Einzelnen:

1.) Absicherung des sächlichen Existenzminimums

Der DKSB bewertet die Kopplung der Höhe des Kinderzuschlages an die Höhe des sächlichen Existenzminimums, welches alle zwei Jahre mit dem Existenzminimumbericht veröffentlicht wird, als richtig. Damit soll ebenso die kontinuierliche und automatische Anpassung an die jeweilige Veröffentlichung des Existenzminimumberichtes erfolgen. Geplant ist, dass der Kinderzuschlag gemeinsam mit dem Kindergeld und einem Pauschalbetrag des Bildungs- und Teilhabepaketes das gesamte sächliche Existenzminimum abdecken soll. Kritisch sieht der DKSB, dass das sächliche Existenzminimum aufgrund der konkreten Ausgestaltung jedoch für 2020 unterdeckt bleibt.

a) Kinderzuschlag ist für 2020 zu niedrig

Kritisch bewertet der DKSB, dass der monatliche Höchstbetrag des Kinderzuschlages vom 1. Juli 2019 bis zum 31. Dezember 2020 einheitlich auf 185 Euro festgelegt ist. Die Anpassung an den aktuellen 12. Existenzminimumbericht für das Jahr 2020 erfolgt nicht – somit entsteht für 2020 eine Unterdeckung des sächlichen Existenzminimums. Erst ab 2021 soll das sächliche Existenzminimum tatsächlich erreicht werden.

Im 12. Existenzminimumbericht, der im November 2018 veröffentlicht wurde, werden für 2019 408 Euro und für 2020 417 Euro (also +7 Euro) festgelegt. Es entsteht für das Jahr 2020 eine Unterdeckung von 7 Euro. Begründet wird dies damit, dass das Kindergeld ggf. 2021 erneut angehoben wird und dann, wenn das sächliche Existenzminimum in einem geringeren Maße ansteigen sollte, ggf. der Kinderzuschlag sinken müsste. Zwar ist im Koalitionsvertrag von Union und SPD vereinbart, dass das Kindergeld in zwei Schritten angehoben werden soll. Jedoch sind nur Mittel für die Kindergelderhöhung ab dem 1. Juli 2019 eingestellt. Da zum jetzigen Zeitpunkt nicht klar ist, ob die zweite Kindergelderhöhung ab 2021 tatsächlich erfolgt und wie hoch das sächliche Existenzminimum ab 2021 ist, ist die jetzt geplante Unterdeckung des kindlichen Existenzminimums nicht zu akzeptieren.

Der DKSB fordert die Bundesregierung auf, den Kinderzuschlag auf Basis des aktuellen 12. Existenzminimumberichtes der Bundesregierung festzulegen: für 2020 auf 192 Euro. Nur so kann der Anspruch des Gesetzes das sächliche Existenzminimum abzusichern umgesetzt werden.

b) Pauschalbetrag für Bildung und Teilhabe wird direkt abgezogen

Kritisch bewertet der DKSB, dass ein Pauschalbetrag von 19 Euro für Bildung und Teilhabe, der im sächlichen Existenzminimum enthalten ist, den Bezieher*innen des Kinderzuschlages nicht zusteht. Das sächliche Existenzminimum wird in der Höhe nur erreicht, wenn Kindergeld, Kinderzuschlag und der Betrag für Bildung und Teilhabe zusammengenommen werden. Nach dem 12. Existenzminimumbericht beinhaltet der Durchschnittswert je Kind monatlich 19 Euro für Schulausstattung, Schul- und KiTa-Ausflüge sowie gesellschaftliche Teilhabe. Die Bundesregierung begründet die Anrechnung dieses Pauschalbetrages mit dem gleichzeitigen Bezug des Bildungs- und Teilhabepaketes. Dieses steht Kinderzuschlags-Berechtigten formal zu.

Aus Sicht des DKSB wird mit diesem Abzug das sächliche Existenzminimum erneut unterdeckt. Zum Ersten, weil der Betrag in der Höhe nicht ausreichend ist und nie nachvollziehbar und transparent berechnet wurde. Zweitens, weil die einzelnen Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket zu viele Kinder nicht erreichen. Wenn der Betrag für Bildung und Teilhabe Teil des kindlichen Existenzminimums ist, muss dieser auch zu 100 Prozent beim Kind ankommen. Der DKSB fordert erneut einen realitätsgerecht und transparent ermittelten sowie nachvollziehbar berechneten Betrag für den Schulbedarf von Kindern. Dieser Betrag muss einer jährlichen Dynamisierung unterliegen. Perspektivisch müssen die pauschalen Beträge aus dem Bildungs- und Teilhabepaket herausgelöst werden und als Teil des sächlichen Existenzminimums als direkte Geldleistung bei allen Kindern ankommen.

Schulbedarf im Bildungs- und Teilhabepaket wurde nie berechnet

Die Anhebung des Schulbedarfs ist längst überfällig. Viele Studien zeigen, dass der Bedarf die 100 Euro, die aktuell pro Jahr zur Verfügung stehen, weit übersteigt. Nach einer Studie des Landtags Schleswig-Holstein liegen die Ausgaben für den Schulbedarf im Durchschnitt bei rund 1000 Euro im Jahr. Wenn nur die Kategorien herangezogen werden, die vom Bildungs- und Teilhabepaket abgedeckt werden, lagen die tatsächlichen Kosten bei 413,99 Euro. Familien in hohen Einkommensgruppen gaben bis zu fünfmal so viel für die gesamte Bildung aus wie Eltern aus unteren Einkommensgruppen.¹

Die Bundesregierung will nun den Schulbedarf von 100 Euro auf 150 Euro im Jahr anheben. Das erste Mal seit seiner Einführung 2009. Sie begründet den Erhöhungsbetrag mit der Orientierung an der Entwicklung der Regelbedarfe seit deren Systemumstellung in den Jahren 2010/2011 sowie zeitgemäßen schulischen Anforderungen. Der Regelbedarf hat demnach in diesem Zeitraum eine Steigerung um ca. 16 bis 18 Prozent erfahren. Aufgerundet ergibt sich somit beim Regelbedarf eine Steigerungsrate von 20 Prozent. Hieran angelehnt folgt daraus eine Erhöhung des bisherigen Schulbedarfsbetrags von 100 Euro auf 120 Euro pro Schuljahr. Zudem sollen auch neue oder geänderte schulische Rahmenbedingungen Berücksichtigung finden. Beispiel hierfür ist die zunehmende Bedeutung der digitalen Welt auch im schulischen Kontext, die eine digitale Bildungsoffensive erfordert. Alle Schülerinnen und Schüler sollen am modernen Lernen in der Schule teilhaben können. Um auch neuen oder geänderten schulischen Anforderungen gerecht werden zu können, wird der Betrag von 120 Euro daher um einen Betrag von 30 Euro ergänzt. Der Gesamtbetrag von 150 Euro wird auf die beiden Schulhalbjahre aufgeteilt, indem grundsätzlich zum 1. August eines jeden Jahres 100 Euro

¹ Vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag: Lernmittelfreiheit in Schleswig-Holstein/Erhebung zu den Anteilen der Eltern an den schulischen Bildungskosten ihrer Kinder sowie Erhebung zu den Kostenanteilen der Schulträger pro Schüler/in und Schuljahr, Drucksache 18/4685, Kiel 2016, S. 19.

(erstmalig zum 1. August 2019) und zum 1. Februar eines jeden Jahres 50 Euro (erstmalig zum 1. Februar 2020) als Bedarf berücksichtigt werden.

Der DKSB kritisiert, dass der Betrag seit seiner Einführung nie transparent und nachvollziehbar berechnet wurde, wie es das Bundesverfassungsgericht in seinen Urteilen 2010 und 2014 vorgeschrieben hat. In seinem Urteil vom 9. Februar 2010 stellt das Bundesverfassungsgericht fest, dass „der Gesetzgeber den notwendigen Schulbedarf eines Kindes bei Erlass des § 24a SGB II nicht empirisch ermittelt [hat]. Weder die Begründung des Entwurfs zum Familienleistungsgesetz noch die Stellungnahme der Bundesregierung geben an, wie sich der Betrag von 100 Euro pro Jahr zusammen setzt; er wurde offensichtlich freihändig geschätzt.“² Dies setzt der Gesetzgeber mit dieser Anhebung des geschätzten Basisbetrages fort und macht damit nicht einmal den Versuch den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes zu entsprechen. Es ist richtig, dass endlich eine jährliche Dynamisierung des seit 2009 nicht erhöhten Betrages erfolgt. Der Betrag soll gleichzeitig mit der jährlichen Anpassung der Regelsätze erfolgen. Der DKSB kritisiert jedoch, dass diese Anpassungen erst ab 2021 erfolgen sollen. Dies ist nicht nachvollziehbar. Denn die Bundesregierung begründet die Notwendigkeit der jährlichen Anpassung explizit: „Da der Bedarf für die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf grundsätzlich ebenso Preissteigerungen wie andere Ge- und Verbrauchsgüter des täglichen Bedarfs unterliegt, sieht die Neuregelung in Absatz 3a eine jährliche Anpassung des sogenannten Schulbedarfspakets vor. Hierfür ist es sachgerecht die Fortschreibungsrate für die jährliche Anpassung der Regelbedarfsstufen nach § 28a des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch auf die Bedarfe für den persönlichen Schulbedarf entsprechend anzuwenden.“ (Referentenentwurf, S. 48). Da zu erwarten ist, dass der persönliche Schulbedarf auch im Jahr 2020 von Preissteigerungen betroffen ist und die Regelbedarfe auch für 2020 angepasst

² Urteil vom 9. Februar 2010 (Aktenzeichen 1 BvL 1/09), Randziffer 203.

werden, ist es nicht nachvollziehbar, warum der persönliche Schulbedarf nicht gleichzeitig angepasst wird.

Teilhabeleistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket kommen nicht an

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil von 2010 definiert, dass zum kindlichen Existenzminimum neben den physischen Bedarfen auch ein Mindestmaß an Teilhabe gehört. Um dies sicherzustellen hat der Gesetzgeber 2011 den 10 Euro-Teilhabegutschein für den Besuch eines Sportvereins oder der Musikschule eingeführt. Der Betrag wurde in der Höhe nie berechnet und seit seiner Einführung nicht dynamisiert. Daher sind Vorschläge diesen Betrag anzuheben und jährlich anzupassen ausdrücklich zu begrüßen. Neben dem eigenen Evaluationsbericht zur Inanspruchnahme von 2013 zeigen auch neue Auswertungen, dass die Leistung nicht bei den Kindern ankommt. Die Kurzexpertise des Paritätischen zeigt, dass die Inanspruchnahme des 10-Euro-Teilhabegutscheins bundesweit im Durchschnitt nur bei 15 Prozent liegt – die Leistung erreicht also nur jedes 7. Kind. Wird die verdeckte Armut berücksichtigt – also diejenigen, die zwar materiell einen Anspruch hätten, die bedarfsauslösende Leistung wie den Kinderzuschlag oder Wohngeld aber nicht beantragen – liegt die tatsächliche Inanspruchnahme noch deutlich niedriger. Kritisch sieht der DKSB, dass die Inanspruchnahme je nach Kommune sehr stark variiert. Obwohl es den Kommunen möglich ist, die Beantragung und Abrechnung von Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket möglichst einfach und automatisch zu gestalten, tun das viele Kommunen nicht. Die Kurzexpertise des Paritätischen zeigt dies auch: Kommunen, die z.B. einen Globalantrag eingeführt haben und die Anbieter Leistungen automatisch abrechnen, haben hohe Quoten der Inanspruchnahme. In Kommunen, die dies nicht tun, kommen die Leistungen nicht bei den Kindern an. Die Teilhabequote reicht von 1,6 % in Lichtenfels in Bayern bis zu 91,3 % in Hamm in Nordrhein-Westfalen. Dabei ist auch ersichtlich, dass zwei aneinander grenzende Landkreise völlig voneinander abweichende Teilhabequoten aufweisen können – z. B. in Niedersachsen der Landkreis Verden mit einer Quote

von über 91 % und der Landkreis Rotenburg (Wümme) mit einer Quote von 5,4 % oder in Brandenburg der Landkreis Oberhavel (65,8 %) und der Landkreis Uckermark (7,5 %).³

Diese Probleme haben Union und SPD erkannt und in ihrem Koalitionsvertrag festgeschrieben: „Auch die Leistungen für Bildung und Teilhabe werden wir verbessern, Hemmnisse der Inanspruchnahme beseitigen, die Wirkung prüfen und gezielt erhöhen. Leistungen sollen künftig möglichst pauschal abgerechnet werden. Dort wo es möglich ist, wollen wir Einzelanträge reduzieren und z. B. Schulen ermöglichen, gesammelte Anträge für die berechtigten Kinder diskriminierungsfrei zu stellen“ (S. 19).

Mit der Veränderung des § 37 SGB II sind die Leistungen Schulausflüge, Schülerbeförderung, Aufwendungen für die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung sowie Teilhabeleistungen nach § 28 Absatz 7 SGB II grundsätzlich bereits von dem Antrag auf Leistungen zum Lebensunterhalt (SGB II/Sozialgeld) umfasst. So soll die Inanspruchnahme dieser Leistungen nicht mehr an einem fehlenden Antrag scheitern. Zur besseren Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist es unerlässlich, die im Koalitionsvertrag benannten Maßnahmen wie die Einführung eines Globalantrages auch für Klassenfahrten und die Lernförderung in allen Regelungsbereichen festzuschreiben. Dazu sollten die weitergehenden Vorschläge aus der Beschlussempfehlung des Bundesrates zur Änderung aufgegriffen und umgesetzt werden. In der Begründung zu der Empfehlung 10 sieht der Bundesrat keinen sachlichen Grund anders zu verfahren als bei den anderen Bildungs- und Teilhabeleistungen. Es ist nicht akzeptabel, dass Bildung und Teilhabemöglichkeiten von Kindern in Deutschland je nach Wohnort höchst unterschiedlich sind. Der Staat hat die Verantwortung, das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in

³ Vgl. Paritätische Forschungsstelle 2018: Empirische Befunde zum Bildungs- und Teilhabepaket: Teilhabequoten im Fokus. Kurzexpertise Nr. 4/2018, S. 15.

Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG für alle Kinder in Deutschland zu sichern.

Einige bürokratische Hürden beim Bildungs- und Teilhabepaket werden abgeschafft

Gleichzeitig werden bürokratische Hürden beim Bildungs- und Teilhabepaket mit der Abschaffung der Eigenanteile beim Mittagessen in KiTa und Schule oder bei der Schüler*innenbeförderung reduziert, sowie die restriktive Gewährung der Lernförderung beendet. Lernförderung ist jetzt auch möglich, wenn die Versetzung nicht akut gefährdet ist, sondern die Nachhilfe auch zur Erreichung eines besseren Leistungsniveaus möglich ist. Diese Veränderungen beim Bildungs- und Teilhabepaket waren überfällig und sind zu begrüßen.

2.) Kinderzuschlag bleibt trotz vereinfachter Ausgestaltung kompliziert

Mit dem vorliegenden Referentenentwurf will die Bundesregierung die Inanspruchnahme durch Antrags- und Auszahlungsvereinfachungen erhöhen und Arbeitsanreize mit einem langsameren Auslaufen und der Abschaffung der bisherigen harten Abbruchkante verbessern. Zudem soll es einen erweiterten Zugang zum Kinderzuschlag geben, dieser soll zunächst für drei Jahre befristet erprobt werden.

a.) Kinderzuschlag muss weiterhin beantragt werden

Der Kinderzuschlag soll für einen einheitlichen Bewilligungszeitraum von sechs Monaten gewährt werden. Die Höhe des Kinderzuschlags wird zukünftig nicht mehr für jeden Antragsmonat neu bestimmt. Weitere Verwaltungsvereinfachungen sollen einen kontinuierlichen Bezug des Kinderzuschlags ermöglichen, mit möglichst geringerem bürokratischen Aufwand als bisher. Der DKSB kritisiert, dass bei den Schätzungen zum Haushaltsansatz weiter davon ausgegangen wird, dass nur etwa 35 Prozent der Berechtigten den Kinderzuschlag auch tatsächlich in Anspruch nehmen. Damit werden zwei Drittel der materiell Berechtigten nicht erreicht, sie leben weiter in verdeckter Armut unterhalb ihres Existenzminimums. Ein Grund bleibt

weiterhin, dass ein Antragssystem – auch vereinfacht – hohe Hürden für eine Inanspruchnahme setzt. Die Bundesregierung benennt diese Hürden in verschiedenen Evaluationen⁴ zum Kinderzuschlag selbst: die Bekanntheit des Kinderzuschlags ist gering, die Transparenz für die Antragssteller über ihre Anspruchsberechtigung oft nicht vorhanden. Zudem beantragen viele Berechtigte die Leistung aufgrund von Scham und Angst vor Stigmatisierung nicht.

Auch die neue Wahlmöglichkeit zwischen Kinderzuschlag und SGB II-Bezug reduziert verdeckte Armut nicht nachhaltig. Das bisher bestehende Wahlrecht für Personen mit bestimmten Mehrbedarfen wird durch einen erweiterten Zugang zum Kinderzuschlag für Familien aus der verdeckten Armut ersetzt. Berechtigte sollen nun auch dann den Kinderzuschlag bekommen können, wenn sie bisher keine SGB II-Leistungen beziehen und ihnen mit ihrem Erwerbseinkommen, Kinderzuschlag und ggf. Wohngeld höchstens 100 Euro zur eigenständigen Sicherung ihres Existenzminimum fehlen. Dieses Instrument soll zunächst auf drei Jahre befristet werden.

Nach Erkenntnissen der Bundesregierung nehmen aktuell zwischen 50 und 60 Prozent der Erwerbstätigen, die einen materiellen Anspruch auf ergänzende „aufstockende“ Leistungen nach dem SGB II hätten, diesen nicht wahr.⁵ Ein erheblicher Teil der Erwerbstätigen lebt aktuell in verdeckter Armut. Es ist nicht zu erkennen, dass mit dem neuen Instrument verdeckte Armut tatsächlich reduziert werden kann. Vor diesem Hintergrund kann die ansonsten sinnvolle Regelung den damit verbundenen Anspruch verdeckte Armut zu reduzieren nicht erfüllen.

Auch Sicht des DKSB müssen Zugänge zu Leistungen, insbesondere kindbezogene Leistungen, so einfach und automatisch wie möglich gestaltet sein. Der DKSB hat bereits 2010 im Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG Vorschläge für eine automatische Auszahlung einer neuen Leistung wie der Kindergrundsicherung gemacht.

⁴ Vgl. u.a. BMFSFJ 2008: Dossier Kinderzuschlag – Gesetzliche Regelung und Möglichkeiten der Weiterentwicklung. Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen, S. 14.

⁵ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf Kleine Anfrage „Erwerbstätige Arme in Deutschland“, Drucksache 19/2804, S. 10.

Diese orientieren sich an den Arbeiten von Dr. Irene Becker und Prof. Dr. Richard Hauser⁶, weitere Erläuterungen dazu sind auch in dem Fragen–Antworten–Katalog⁷ des Bündnisses zu finden. Nur wenn es einen echten Systemwechsel weg von der Antragsnotwendigkeit hin zu einer automatischen Auszahlung gibt, können alle Kinder erreicht werden. Bei höheren Einkommen ist dies bereits jetzt möglich, die Günstigerprüfung zwischen Kindergeld und Kinderfreibetrag erfolgt automatisch. Bei kleinen Einkommen sind weiterhin Anträge nötig. Aus unserer Sicht müssen einfache Lösungen für alle Familien gefunden werden. Eine Inanspruchnahme von nur 35 Prozent wie jetzt beim Kinderzuschlag geplant reicht nicht aus.

b.) Harte Abbruchkante wird abgeschafft

Nach derzeitigem Recht mindert zusätzliches Einkommen der Eltern den Kinderzuschlag zu 50 Prozent, von 10 Euro bleiben bisher also nur 5 Euro übrig. Zudem darf das Einkommen der Eltern zusammen mit dem Kinderzuschlag nicht oberhalb einer starren Höchstekommensgrenze liegen. Bei Überschreiten dieser Grenze entfällt der Kinderzuschlag schlagartig um Beträge von 85 Euro und mehr pro Kind. Diese sogenannte Abbruchkante führt bei steigendem Erwerbseinkommen dazu, dass der Kinderzuschlag wegfällt, sobald ein Euro mehr verdient wird. Die Familie hat danach deutlich weniger als vorher. Der vorliegende Entwurf will nun eine bessere Abstimmung im Steuer- und vor allem im Transfersystem erreichen. Ab dem 1. Januar 2020 wird die Höchstekommensgrenze abgeschafft. Zudem soll sich der Kinderzuschlag nun maßvoll verringern, statt 50 Prozent werden nun nur 45 Prozent des zusätzlichen Einkommens angerechnet. Der DKSB kritisiert, dass durch eine Anrechnung von 45 Prozent des ersten anzurechnenden Euros eine Abbruchkante weiter bestehen bleibt. Er verweist auf das Konzept des Bündnisses

⁶ Vgl. Becker/Hauser 2010/2012: Kindergrundsicherung, Kindergeld, Kinderzuschlag: eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge. WSI-Diskussionspapier Nr. 180, S. 28f.

⁷ Vgl. Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG 2018: Fragen–Antworten–Katalog zum Konzept Kindergrund–sicherung „Kinder brauchen mehr!“, S. 5, zu finden auf www.kinderarmut-hat-folgen.de.

KINDERGRUNDSICHERUNG, das eine gleitende Anrechnung vom ersten Steuersatz in Höhe von 19 Prozent entsprechend der Steuerprogression auf 45 Prozent ansteigend vorschlägt, welches zu einer tatsächlichen Abschaffung der Abbruchkante führen würde. Vormalige Konzepte, wie das Neue Kindergeld des BMFSFJ, gingen zudem weiter als die jetzige Regelung. Für 10 Euro Einkommen, die die Familie selbst mehr verdient, verringert sich der zusätzliche Betrag nur um 4 Euro. Zusätzliche Erwerbstätigkeit und zusätzliches Einkommen sollten sich auch und gerade für Familien mit kleinen Einkommen lohnen. Daher hätte sich der DKSB hier mutigere Schritte gewünscht.

3.) Bessere Unterstützung von Alleinerziehenden

Die Reform des Unterhaltsvorschussgesetzes 2017 hat für Schnittstellenprobleme mit anderen Leistungen wie dem Kinderzuschlag geführt. Nach der Reform hatten viele Alleinerziehende aufgrund der vollen Anrechnung des Kindeseinkommens beim Kinderzuschlag und die gleichzeitige Verminderung des Wohngeldes weniger Geld zur Verfügung als vor der Reform. Daher ist es richtig, dass dieser Konstruktionsfehler nun behoben werden soll. Zukünftig soll das Kindeseinkommen nur noch zu 45 Prozent statt zu 100 Prozent angerechnet werden. Jedoch sollen in der Summe nicht mehr als 100 Euro vom Kindeseinkommen unberücksichtigt bleiben. Mit der vorgesehenen Minderung des Kinderzuschlags um 4,50 Euro je 10 Euro des Kindeseinkommens sollen die Nachteile – jedenfalls bei Einkommen des Kindes von bis zu 180 Euro – vermieden werden. Die Festlegung auf eine Grenze von 180 Euro führt dazu, dass z.B. der Betrag des Unterhaltsvorschuss für ältere Kinder (205 Euro bzw. 273 Euro) weiterhin zu einer Verschlechterung führt. Der 2017 erweiterte Unterhaltsvorschuss kann damit für Alleinerziehende mit kleinen Einkommen und älteren Kindern nicht seine volle Wirkung entfalten. Daher muss die Grenze von 100 Euro wegfallen. Der DKSB schließt sich in der Bewertung und den Forderungen zur Verbesserung der Situation von Alleinerziehenden vollumfänglich der Stellungnahme des Verbandes alleinerziehender Mütter und Väter e.V. (VAMV) sowie der Forderung des Bundesrates in seiner Beschlussempfehlung vom 15.02.2019 an.



die lobby für kinder

Anlagen: FAQ des Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG (2018) „Kinder brauchen mehr!
Unser Vorschlag für eine Kindergrundsicherung“

Berlin, den 04.03.2019

Der Deutsche Kinderschutzbund (DKSB) - Für die Zukunft aller Kinder!

Der Deutsche Kinderschutzbund (DKSB) – Für die Zukunft aller Kinder!

Der DKSB, gegründet 1953, ist mit 50.000 Mitgliedern in über 400 Ortsverbänden die größte Kinderschutzzorganisation Deutschlands. Der DKSB setzt sich für die Interessen von Kindern sowie für Veränderungen in Politik und Gesellschaft ein. Schwerpunkte seiner Arbeit sind Kinderrechte, Kinder in Armut, Gewalt gegen Kinder sowie Kinder und Medien.

Kontakt:

Deutscher Kinderschutzbund Bundesverband e.V.

Schöneberger Str. 15

10963 Berlin

Tel (030) 21 48 09-20

Fax (030) 21 48 09-99

Email info@dksb.de

www.dksb.de

© Deutscher Kinderschutzbund Bundesverband e.V.



**FAQs ZUM KONZEPT
KINDERGRUNDSICHERUNG**

KINDER BRAUCHEN MEHR!

**GRUND-
SICHERUNG
FÜR KINDER
JETZT!**

BAUSTEINE UND ZIELE EINER KINDERGRUNDSICHERUNG



Das Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG hat sich 2009 zusammengeschlossen, um eine Reform in der gegenwärtigen monetären Kinder- und Familienförderung herbeizuführen, um soziale Ungerechtigkeiten zu beseitigen und jedem Kind, unabhängig von seiner sozialen Herkunft, Teilhabe zu ermöglichen.

DAS AKTUELLE FÖRDERSYSTEM IST INTRANSPARENT, BÜROKRATISCH UND SOZIAL UNGERECHT, WEIL...

>> **DAS KINDERGELD AUF DAS SOZIALGELD ANGERECHNET WIRD,**
faktisch erhalten Kinder im SGB II-Bezug also kein Kindergeld.

>> **ZU WENIGE FAMILIEN DEN KINDERZUSCHLAG ERHALTEN,**
da er zu kompliziert ist und viel zu wenige Kinder erreicht.

>> **SEHR GUT VERDIENENDE FAMILIEN UM CA. 100 EURO PRO KIND UND MONAT MEHR ENTLASTET WERDEN**
(ca. 300 Euro durch Kinderfreibeträge) als Normalverdienende mit einem Kindergeld von 194 Euro für das erste Kind.

Unser Vorschlag lautet deshalb, künftig Kinder mit einer Kindergrundsicherung in Höhe von **628 Euro** monatlich abzusichern. Sie orientiert sich dabei am aktuellen soziokulturellen Existenzminimum¹ und soll stetig an die Inflationsrate angepasst werden.

Um die Kindergrundsicherung sozial gerecht bzw. der finanziellen Leistungsfähigkeit der Eltern entsprechend zu gestalten, soll sie mit dem **Grenzsteuersatz** des elterlichen Einkommens abgeschmolzen werden. Im Ergebnis erhalten Kinder und ihre Familien den Mindestbetrag von ca. 300 Euro, der in etwa der maximalen Entlastung durch die derzeitigen Kinderfreibeträge entspricht. Je niedriger das Familieneinkommen ist, desto höher fällt der Betrag der Kindergrundsicherung aus. Familien ohne oder mit geringem Einkommen erhalten die gesamte Leistung in Höhe von 628 Euro.

Die Kindergrundsicherung soll weitgehend vorrangig vor anderen Sozialleistungen sein, damit Kinder aus dem stigmatisierenden Bezug, insbesondere von SGB II-Leistungen, und aus der verdeckten Armut herausgeholt werden.

Unser Modell sieht vor, dass nur **pauschal bemessene Transfers** ersetzt werden. Für Sonder- oder Mehrbedarfe (atypische und einmalige Leistungen) im Falle behinderter oder kranker Kinder oder bei überdurchschnittlichen Wohnkosten, Umzügen und Klassenreisen soll weiterhin der Grundsicherungsträger zuständig sein. Neben dem **Aufgehen der bisherigen Leistungen** (Kindergeld, Kinderzuschlag, Sozialgeld, Unterhaltsvorschuss, etc.) in die Kindergrundsicherung und deren Besteuerung, soll ein weiterer Baustein der Finanzierung die Abschaffung des Ehegattensplittings sein.

Uns ist bewusst, dass der quantitative und qualitative Ausbau der Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur für Kinder und Jugendliche eine weitere dringende Voraussetzung für mehr Chancengerechtigkeit ist. **Geld- und Infrastrukturleistungen** dürfen keinesfalls gegeneinander ausgespielt werden. Kinder und deren Familien benötigen beides und für beides ist gleichermaßen Geld nötig.

¹ Das soziokulturelle Existenzminimum eines Kindes besteht aus dem sächlichen Existenzminimum und dem darüber hinausgehenden Aufwand für Betreuung, Erziehung bzw. Ausbildung. Die Höhe des Existenzminimums wird im alle zwei Jahre von der Bundesregierung vorzulegenden Existenzminimumbericht festgestellt.

I. ECKPUNKTE UNSERES KONZEPTEES

I. ECKPUNKTE UNSERES KONZEPTEES:

Inwiefern bedeutet die Kindergrundsicherung eine Reform?

Viele bisherige einzelne Förderleistungen (Sozialgeld, Kinderzuschlag, Kindergeld, Kinderfreibetrag, Unterhaltsvorschuss, etc.) werden durch **eine** Leistung für **alle** Kinder ersetzt.

Folgen:

- >> arme Kinder werden besser unterstützt
- >> mittel- bis gutverdienende Familien werden ebenfalls stärker als im Status Quo entlastet
- >> die Beantragung für alle Eltern wird einfacher
- >> nur eine Behörde ist zuständig
- >> Politik und Verwaltung können Ausgaben besser kalkulieren und planen

Wie hoch soll die Kindergrundsicherung sein? Welche Berechnungen liegen dieser Summe zugrunde?

Verfassungsrechtlich notwendiger Betrag für das sächliche Existenzminimum:	408 Euro
+ Betrag für Betreuung, Erziehung oder Ausbildung	<u>220 Euro</u>
	628 Euro²

Erhalten letztendlich alle Kinder die gleiche Summe?

Nein. Familien ohne oder mit geringem Einkommen erhalten die gesamte Leistung in Höhe von 628 Euro. Mit steigendem Einkommen wird die Leistung gemäß dem Einkommensteuertarif bis zum Mindestbetrag von ca. 300 Euro bei Spitzeneinkommen abgeschmolzen.

Bis zu welchem Alter soll die Kindergrundsicherung gezahlt werden?

Die Leistung wird für alle Kinder und Jugendlichen bis zum 18. Lebensjahr gewährt. Junge Erwachsene, die sich über das 18. Lebensjahr hinaus in allgemeiner Schulbildung befinden, erhalten die Kindergrundsicherung weiter bis zum Abschluss ihres ersten Bildungsweges. Junge Erwachsene in Ausbildung oder Studium erhalten analog zum Kindergeld bis zum 25. Lebensjahr den Mindestbetrag von ca. 300 Euro als Pauschale. Gleichzeitig bleibt der Anspruch auf BAföG und ähnliche Förderleistungen neben dem pauschalen Betrag der Kindergrundsicherung bestehen.

Die Herleitung des aktuellen kindlichen Existenzminimums steht seit Jahren in der Kritik. Bedarf es perspektivisch einer Neuberechnung des gesamten kindlichen Existenzminimums?

Ausgehend von verschiedenen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts hat das kindliche Existenzminimum eine hohe Bedeutung und ist ein zentraler Baustein im deutschen Familienlasten- und Leistungsausgleich. Allerdings kommt es durch verschiedene gesetzliche Regelungen und Schnittstellen zu unterschiedlichen Höhen des kindlichen Existenzminimums im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht. Wie zuletzt z.B. in den Neuberechnungen für die Regelsätze ab 2017 deutlich wurde, weist das methodische Gerüst, auf dem die Kinderregelsätze – und daraus abgeleitet das Existenzminimum – basieren, Schwächen auf und ist nicht nachvollziehbaren politischen Setzungen unterworfen. Dies führt dazu, dass das kindliche Existenzminimum nicht für alle Kinder auch tatsächlich gedeckt ist.

Daher fordern wir als einen ersten grundlegenden Schritt das kindliche soziokulturelle Existenzminimum im Hinblick auf die Frage, was ein Kind wirklich braucht, realitäts- und bedarfsgerecht zu ermitteln. Dieses Existenzminimum muss auch den Bedarf für Bildung und Teilhabe einschließen, wenn dieser pauschalisierbar ist. Die Ermittlung muss transparent und nachprüfbar

² Für die Kindergrundsicherung ergibt sich aus dem 12. Existenzminimumbericht die verfassungsrechtlich notwendige Höhe von 628 Euro, Drucksache 19/5400.

I. ECKPUNKTE UNSERES KONZEPTE

sein. Staatliche Eingriffe z.B. in Form von Kürzungen und Streichungen von Ausgaben dürfen nicht erfolgen. Grundlage der Berechnung muss eine Vergleichsgruppe sein, die nicht selbst arm ist. Verdeckt Arme müssen somit konsequent ausgeklammert werden. Sonst wird Mangel zur Grundlage für die Berechnung des kindlichen Existenzminimums. Das so neu ermittelte kindliche Existenzminimum soll durch unser Modell der Kindergrundsicherung für alle Kinder gewährleistet werden.

Wie viel Geld investiert der Staat bisher pro Jahr in die Familienförderung?

Er investiert mehr als 200 Mrd. Euro in ehe- und familienbezogene Leistungen und Maßnahmen, davon sind rund 46 Mrd. Euro reine Familienförderung. Ehebezogene Leistungen wurden 2010 mit rund 75 Mrd. Euro beziffert. Den größten Anteil daran hatten die Witwen- und Witwerrente mit mehr als 37 Mrd. Euro und das Ehegattensplitting mit 20 Mrd. Euro³.

Welche Kosten entstehen insgesamt bei der Kindergrundsicherung?

Die Gesamtkosten betragen 108,9 Mrd. Euro pro Jahr.

Welche Gegenfinanzierung gibt es?

Wegfall bisheriger Familienleistungen
+ Rückfluss durch Steuereinnahmen
+ Wegfall Ehegattensplitting

49 Mrd. Euro
26,5 Mrd. Euro
11,5 Mrd. Euro
87 Mrd. Euro⁴

Wie viel muss der Staat netto in die Kindergrundsicherung investieren?

Von den Gesamtkosten von ca. 108,9 Mrd. Euro können ca. 86,9 Mrd. Euro gegenfinanziert werden. Es bleibt eine Finanzierungslücke von etwa 22 Mrd. Euro übrig.

22 Mrd. Euro Nettokosten sind eine hohe Summe. Gibt es weitere Möglichkeiten der Refinanzierung?

Zur Schließung der verbleibenden Finanzierungslücke von etwa 22 Mrd. Euro stehen der Politik zahlreiche Möglichkeiten offen:

- >> Wiedereinführung einer moderaten Vermögenssteuer
- >> Anhebung der Erbschaftssteuer
- >> Einführung einer Börsenumsatzsteuer
- >> „Kinder-Soli“ auf große Vermögen

Ferner wären mit der Einführung einer Kindergrundsicherung ein Abbau der hohen Bürokratiekosten und eine Stärkung der Binnennachfrage, mit der Folge positiver Beschäftigungsimpulse, verbunden⁵. Zudem gehen wir davon aus, dass durch die Kindergrundsicherung viele negative Auswirkungen von Armut auf Bildung, Gesundheit und soziale Teilhabe gar nicht erst entstehen, die wir aktuell mühsam und kostenintensiv wieder zu bekämpfen versuchen.

³ Vgl. BMFSFJ/BMF (2014): Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland, S. 3

⁴ Vgl. Irene Becker (2017): Aktualisierung der Kostenschätzung für die Kindergrundsicherung. S. 5; zu Einzelheiten der ursprünglichen Schätzungen vgl. Becker/Hauser (2010), S. 37 f.

⁵ Vgl. Becker/Hauser (2010), S. 27.

I. ECKPUNKTE UNSERES KONZEPTE

Soll die Kindergrundsicherung immer gleich hoch bleiben?

Nein. Die Höhe der Kindergrundsicherung soll sich am aktuellen soziokulturellen Existenzminimum orientieren und dabei stetig an die Inflationsrate angepasst werden.

Auf welcher Ebene soll die Kindergrundsicherung ausgezahlt werden?

Die Auszahlung soll die Familienkasse und damit der Bund übernehmen.

Wie sieht eine verteilungspolitische korrekte und zeitnahe Besteuerung der Kindergrundsicherung aus?

Die Kindergrundsicherung soll gerecht bzw. der finanziellen Leistungsfähigkeit der Eltern entsprechend gestaltet und besteuert werden. Dabei soll die KINDERGRUNDSICHERUNG nicht in das zu versteuernde Einkommen einbezogen werden, da sich dadurch die Steuerlast für kleinere und mittlere Einkommen überproportional erhöhen könnte. Wir schlagen daher vor, den Grenzsteuersatz, der sich für das elterliche Einkommen ohne Kindergrundsicherung ergibt, auf die KINDERGRUNDSICHERUNG anzuwenden. So sorgen wir dafür, dass mehr von der KINDERGRUNDSICHERUNG in den Familien bleibt und gerade kleinere und mittlere Einkommen stärker profitieren. Familien ohne oder mit geringem Einkommen erhalten die gesamte Leistung in Höhe von 628 Euro. Bei Einkommen oberhalb des elterlichen Existenzminimums wird die Kindergrundsicherung gemäß dem Einkommensteuertarif allmählich abgeschmolzen, bis sie bei Höchstehinkommen, die dem Reichensteuersatz von 45% unterliegen, den Mindestbetrag von ca. 300 Euro erreicht.

Bei Arbeitnehmer/innen wird die Besteuerung der Kindergrundsicherung an das Lohnsteuerabzugsverfahren gekoppelt. Dies könnte entweder durch Übermittlung des Grenzsteuersatzes vom Arbeitgeber an die Familienkasse erfolgen oder durch Überweisung der Bruttokindergrundsicherung an den Arbeitgeber, der die Steuer darauf wie die Lohnsteuer abführt. Bei Selbstständigen wird diese Steuer in die Einkommensteuervorauszahlung einbezogen und damit an das Vorjahreseinkommen geknüpft. Eine vorläufige Anpassung der Steuer an die Kindergrundsicherung sollte möglich sein, um gravierende Verschlechterungen der Einkommenssituation auszugleichen⁶.

Ab welchem Einkommen unterliegt die Kindergrundsicherung der Besteuerung?

Die Lohnsteuer und damit auch die Besteuerung der Kindergrundsicherung setzen bei einem verheirateten Paar mit zwei Kindern bei einem Bruttojahreseinkommen von 17.600 Euro ein (Splittingtabelle 2017).

Bei wem soll die Kindergrundsicherung versteuert werden, beim Vater oder der Mutter?

Wenn beide Elternteile Arbeitnehmer/in sind, besteht die Möglichkeit, dass der Arbeitgeber jeweils die Hälfte der Kindergrundsicherung im Zuge der Gehaltsabrechnung versteuert⁷. Denkbar ist auch eine proportionale Zurechnung der Kindergrundsicherung entsprechend des Anteils der Eltern am Gesamteinkommen. Bei Selbständigen passt das Finanzamt die Einkommensteuervorauszahlung entsprechend an.

Diese Regelung ist auch deshalb konsequent, da unserem Konzept die Abschaffung des Ehegattensplittings und damit die Einführung einer Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag inhärent sind. Eine Individualbesteuerung stellt Frauen und Männer im Steuerrecht gleich, d.h. dass jede/r Ehepartner/in weitgehend unabhängig von der Erwerbstätigkeit und damit dem Grenzsteuersatz des Partners/der Partnerin besteuert wird. Dies hat positive Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen und trägt zu einer steuerrechtlichen Gleichbehandlung von Ehen mit anderen Lebensgemeinschaften bei.

⁶ Vgl. Becker/Hauser (2010), S. 24.

⁷ Vgl. Dr. Karl Bronke [u.a.] (2011): Konzeptentwurf für eine Kindergrundsicherung, Stand: 5. Mai 2011, S. 9.

II. SCHNITTSTELLE MIT ANDEREN LEISTUNGEN/GESETZEN

Warum gibt es im Vergleich zum SGB II keine Altersstaffelung der Kindergrundsicherung?

Die Kindergrundsicherung soll eine einfache und transparente Leistung sein. Sie will die Autonomie der Eltern stärken und ihnen damit selbst überlassen, wie sie mit dem Geld, unter Berücksichtigung der individuellen Bedürfnisse und Entwicklungsmöglichkeiten ihres Kindes, umgehen. Gegen eine Altersstaffelung spricht zudem, dass sie bei einer Kindergrundsicherung, die über einen langen Zeitraum gezahlt wird, im Durchschnitt keine Auswirkungen hat.

Warum gibt es keine Staffelung nach Anzahl der Kinder wie aktuell beim Kindergeld?

Die Kindergrundsicherung soll eine einfache und transparente Leistung sein. Außerdem steigen die Kosten für jedes zusätzliche Kind nicht so stark an, dass eine Erhöhung beim zweiten oder dritten Kind zwingend notwendig wäre.

II. SCHNITTSTELLEN MIT ANDEREN LEISTUNGEN/ GESETZEN:

Soll die Kindergrundsicherung auch die Ausbildungsförderung (z.B. BAföG) ersetzen?

Die Kindergrundsicherung wird für alle Kinder und Jugendlichen bis zum 18. Lebensjahr gewährt und ersetzt daher auch das Schüler-BAföG. Junge Erwachsene, die sich über das 18. Lebensjahr hinaus in allgemeiner Schulbildung befinden, erhalten die Kindergrundsicherung weiter bis zum Abschluss ihres ersten Bildungsweges. Junge Erwachsene in Ausbildung oder im Studium erhalten analog zum Kindergeld bis zum 25. Lebensjahr den Mindestbetrag von ca. 300 Euro als Pauschale. Für alle Auszubildenden oder Studierenden, deren Unterhaltsverpflichtete über ein geringes Einkommen verfügen, bleibt der Anspruch auf BAföG und ähnliche Förderleistungen bestehen.

Gleichzeitig fordern wir im Rahmen unseres Konzepts Anhebungen der BAföG-Leistungen, der Ausbildungsvergütungen (z.B. im SGB III) und eine Vergrößerung des Berechtigtenkreises für Ausbildungsförderungsinstrumente.

Welche Auswirkungen hat die Kindergrundsicherung auf das Unterhaltsrecht?

Grundsätzlich bleibt die Unterhaltspflicht beider Elternteile gegenüber dem Kind bestehen. Die Kindergrundsicherung wird jedoch auf den unterhaltsrechtlichen Bedarf des Kindes – jeweils zur Hälfte bei beiden Elternteilen – angerechnet.

Damit wird sichergestellt, dass ein finanzieller Interessenausgleich zwischen den getrennt lebenden Eltern stattfindet. Im Übrigen bleiben Unterhaltsansprüche gegen den barunterhaltspflichtigen Elternteil bestehen. Dies betrifft sowohl den Sonder- und Mehrbedarf als auch den über die Kindergrundsicherung hinausgehenden Anspruch auf Kindesunterhalt⁸.

Was passiert mit dem Unterhaltsvorschuss?

Auch der Unterhaltsvorschuss geht in der Kindergrundsicherung auf. Die Gewährung des Existenzminimums für ein Kind durch die Kindergrundsicherung deckt bei niedrigem Einkommen den Anspruch auf Unterhalt oder Unterhaltsvorschuss ab. In Anlehnung an die Düsseldorfer Tabelle wird ein Unterhaltsanspruch, der über den Zahlbetrag der Kindergrundsicherung hinausgeht, weiterhin zivilrechtlich geltend gemacht.

Der Unterhaltsvorschuss liegt aktuell durch die volle Anrechnung des Kindergeldes generell unter dem rechtlichen Unterhaltsanspruch. Unterhaltsansprüche können zudem in vielen Fällen nicht (gerichtlich) durchgesetzt werden. Die Kindergrundsicherung trägt somit entscheidend bei, die bislang nicht gedeckten Unterhaltsansprüche von Kindern zu sichern. Dafür wird in Kauf genommen, dass die Unterhaltsverpflichteten in Höhe der Kindergrundsicherung entlastet, die Solidargemeinschaft hingegen belastet werden.

⁸ Vgl. VAMV Konzept für eine Kindergrundsicherung [2009]: „500 Euro für jedes Kind!“.

II. SCHNITTSTELLE MIT ANDEREN LEISTUNGEN/GESETZEN



Soll durch die Kindergrundsicherung auch die kostenlose Mitversicherung der Kinder in der gesetzlichen Krankenkasse wegfallen?

Nein. Das Konzept unterstellt, dass Kinder weiterhin beitragsfrei bei ihren Eltern in der gesetzlichen Krankenversicherung mitversichert sind. Andernfalls müsste die Transferzahlung entsprechend höher ausfallen.

Ersetzt die Kindergrundsicherung auch das Elterngeld?

Nein. Das Elterngeld soll unabhängig von der Einführung einer Kindergrundsicherung bestehen. Denn es ist gemeinsam mit dem Betreuungsausbau ein zentrales Element einer modernen und gleichstellungspolitisch ausgerichteten Familienpolitik.

Allerdings soll der Progressionsvorbehalt auch bei der Berechnung der Steuer auf die Kindergrundsicherung gelten. Der Nettobetrag fällt damit in einigen Fällen geringer aus als ohne Berücksichtigung der Höhe der Lohnersatzleistung Elterngeld⁹.

Welcher Einkommensbegriff wird bei der Besteuerung der Kindergrundsicherung zugrunde gelegt?

Das Familieneinkommen kann in Anlehnung an den Jahreseinkommensbegriff des Wohngeldgesetzes definiert werden. Damit könnten z.B. die auf erhöhte Absetzung entfallenden Beträge, alle ausländischen Einkünfte, der Sparerfreibetrag, aber auch die steuerfreien Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- oder Nachtarbeit sowie die Einkommen aus Minijobs einbezogen werden¹⁰.

Ist eine Besteuerung der Kindergrundsicherung verfassungswidrig, da laut Bundesverfassungsgericht das Existenzminimum generell von der Einkommensteuer befreit sein muss?

Das Existenzminimum von Kindern unterliegt einer strengeren verfassungsrechtlichen Prüfung als das Existenzminimum von Erwachsenen. Bleibt jedoch nach einer Besteuerung der Kindergrundsicherung mit dem Spitzensteuersatz (derzeit 45%) noch die maximale Entlastungswirkung einer steuerlichen Freistellung des kindlichen Existenzminimums erhalten, ist eine Besteuerung der Kindergrundsicherung verfassungsrechtlich bedenkenlos¹¹.

Kinderarmut lässt sich schwer von der Armut der Eltern trennen. Fordert das Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG auch Maßnahmen, die das Armutsrisiko von Erwachsenen abschwächen?

Das Bündnis hat sich zusammengeschlossen, um eine Reform in der gegenwärtigen monetären Familienförderung zu fordern, um soziale Ungerechtigkeiten zu beseitigen und so jedem Kind, unabhängig von seiner sozialen Herkunft, Teilhabe zu ermöglichen. Das Konzept beinhaltet Forderungen nach Mindeststandards bei der Zeitarbeit, allgemeiner Beschäftigungsförderung, der Abschaffung von Mini-Jobs sowie nach Möglichkeiten zur Weiterbildung. Ebenso setzen wir uns für ausreichende und qualitativ hochwertige Betreuungsmöglichkeiten, familienfreundliche Arbeitszeiten und andere Maßnahmen für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf ein.

Die Umsetzung der Kindergrundsicherung erfordert verschiedene Reformen, u.a. die Abkehr vom Ehegattensplitting. Ist gewährleistet, dass alle Reformen zeitgleich umgesetzt werden?

Bei der Kindergrundsicherung geht es um eine grundlegende Reform der Familienförderung: Weg von der Eheförderung, weg von der Förderung über Steuern hin zu einer kindzentrierten Förderung.

⁹ Vgl. Irene Becker/Richard Hauser (2010): Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag: Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge. Abschlussbericht zum Projekt „Vom Kindergeld zu einer Grundsicherung für Kinder. Fiskalische und Verteilungswirkungen eines Existenz sichernden und zu versteuernden Kindergeldes“, gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung, S. 24.

¹⁰ Ebenda, S. 29.

¹¹ Vgl. Anne Lenze (2008): Die Verfassungsmäßigkeit eines einheitlichen und der Besteuerung unterworfenen Kindergeldes. Rechtsgutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung in Kooperation mit dem Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband. Arbeitspapier 151 der Hans-Böckler Stiftung, Düsseldorf.

III. WEITERE FRAGEN UND ANTWORTEN

Dies spiegelt sich auch in unseren Forderungen nach einer sozial- und geschlechterpolitisch gerechteren Steuerpolitik wider. Es gibt jedoch keine Garantie dafür, dass politisch alle Maßnahmen gleichzeitig umgesetzt werden.

Das Konzept einer Kindergrundsicherung stellt eine Reform der Familienförderung dar und kann als langfristiges Ziel angesehen werden. Verfolgt das Bündnis auch kurzfristige Ziele, die innerhalb des gegenwärtigen Systems verbleiben?

Wir halten kurzfristige Maßnahmen für notwendig und sinnvoll. Hierzu gehört eine Anpassung der Kinderregelsätze an den tatsächlichen Bedarf von Kindern. Ebenso müssen die tatsächlichen Kosten einer gelingenden Bildungsteilhabe von Kindern und Jugendlichen überprüft werden.

Auch einen Ausbau des Kinderzuschlags, wie ihn der DGB vorschlägt oder die Zusammenlegung von Kindergeld und Kinderzuschlag, unterstützen wir. Aber all diese Verbesserungen müssen in einer Kindergrundsicherung münden!



III. WEITERE FRAGEN UND ANTWORTEN

Kommt die Kindergrundsicherung auch bei den Kindern an?

Ja. Bis auf Ausnahmefälle, die nicht als Maßstab für alle armen Familien genommen werden dürfen, kommt das Geld genau dort an, wo es benötigt wird: bei den Kindern. Seit vielen Jahren belegen Studien immer wieder, dass zusätzliches Geld vor allem in einkommensarmen Haushalten bei den Kindern ankommt. Wie eine aktuelle Untersuchung der Bertelsmann Stiftung zeigt, erhöht die finanzielle Sicherheit sogar die Bildungsbeteiligung und die Erwerbsmotivation der Eltern¹².

Zu ähnlichen Ergebnissen kommen Studien aus Nürnberg und Berlin¹³. Sie geben Einblicke in die Lebenssituation von Sozialleistungsbezieher/innen mit Kindern. Die Ergebnisse zeichnen ein klares Bild. In 93 % der befragten Familien verzichten die Eltern selbst. Bei den Kindern wird selten gespart, schon gar nicht bei Lebensmitteln und Ausgaben für die Schule. Auch die AWO-ISS Kinderarmutsstudie¹⁴ kommt zu dem Ergebnis, dass arme Eltern meist überlastet sind, aber sehr wohl Erziehungskompetenzen haben. Sie und ihre Kinder brauchen niedrigschwellige, räumlich nahe und professionelle Beratungs- und Bildungsangebote.

Führt diese Vorgehensweise zu einer isolierten Armutspolitik? Sollten nicht alle Kinder im Mittelpunkt stehen?

Mit unserem Konzept betreiben wir Kinderpolitik und keine isolierte Armutspolitik: Zwar erhalten Familien ohne oder mit geringem Einkommen den Höchstbetrag, gleichzeitig werden aber mittel- bis gutverdienende Familien, die bisher nicht in den Genuss der vollen Freibeträge kamen, im Vergleich zum Status Quo besser gestellt. Bezieher/innen von Spitzeneinkommen werden nach wie vor in Höhe der bisherigen Freibeträge (ca. 300 Euro monatlich) entlastet.

¹² Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)/ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung 2018: Kommt das Geld bei den Kindern an?, Gütersloh.

¹³ Vgl. Wüstendörfer, Werner (2008): „Dass man immer nein sagen muss“, eine Befragung der Eltern von Grundschulkindern mit Nürnberg-Pass; Berliner Beirat für Familienfragen (Hrsg.)/Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V. (ISS) 2015: „Lebenslagen und Potentialen armer Familien in Berlin“.

¹⁴ Vgl. Holz, Gerda/Richter, Antje/Wüstendörfer, Werner/Giering, Dieter (2005): Zukunftschancen für Kinder. Wirkung von Armut bis zum Ende der Grundschulzeit. Endbericht der 3. AWO-ISS Kinderarmutsstudie im Auftrag der Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V.

III. WEITERE FRAGEN UND ANTWORTEN

Führt das Konzept einer Kindergrundsicherung zu einer Verfestigung der SGB II-Abhängigkeit der Eltern?

Die Kindergrundsicherung stellt zunächst nur eine Sicherung des kindlichen Existenzminimums dar. Eine Existenzsicherung für Erwachsene kann und will unser Konzept nicht leisten. Darüber hinaus steht nicht die Ersetzung von SGB-II Leistungen im Vordergrund. Vielmehr soll eine deutliche, unbürokratische, von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten losgelöste Verbesserung der Situation von Familien – insbesondere in prekären Einkommensverhältnissen – erreicht werden.

Kinderarmut ist häufig eine Folge von Arbeitslosigkeit und prekärer Beschäftigung der Eltern. Deshalb müssen vermehrt Instrumente eingesetzt werden, die helfen, den SGB II-Bezug der Eltern zu vermeiden.

Bei einigen kindbedingten Transferbestandteilen bleibt jedoch die Notwendigkeit der Harmonisierung der Kindergrundsicherung mit weiter bestehenden Sozialleistungen. So ist zur Bemessung der Grundsicherungsleistung der Eltern die Bestimmung des kindbedingten Wohnkostenanteils in der Kindergrundsicherung notwendig. Zum Beispiel können die Kosten der Unterkunft (KdU) aus den faktischen Wohnkosten der Familie abzüglich des Wohnkostenanteils aus der Kindergrundsicherung berechnet werden. Die Kindergrundsicherung enthält dann die Mehrkosten, die dem Haushalt durch Kinder entstehen (Grenzkosten). Diese Grenzkosten sollen als Pauschalbetrag in Höhe von 87 Euro abgegolten werden (analog zum ausgewiesenen Wohnkostenanteil von Kindern im 12. Existenzminimumbericht). Sonder- und Mehrbedarfe bei überdurchschnittlichen Wohnkosten sollen weiterhin vom Grundsicherungsträger übernommen werden, denn andernfalls wäre eine Existenzsicherung nicht gewährleistet.

Für Bezieher/innen von Wohngeld soll eine Modifizierung des wohngeldrelevanten Einkommens erfolgen und zwar in Form einer Anhebung um den in der Kindergrundsicherung enthaltenen Betrag¹⁵.

Die Kindergrundsicherung wird besteuert. Ist dies möglich? Stichwort: Besteuerung von Sozialleistungen?

Die Kindergrundsicherung soll mit dem Grenzsteuersatz des elterlichen Einkommens versteuert bzw. abgeschmolzen werden. So können unerwünschte Progressionsverläufe im unteren Einkommensbereich, die sich bei einer Einbeziehung in die steuerliche Bemessungsgrundlage ergeben würden, vermieden werden¹⁶. Bei fehlendem zu versteuernden Einkommen der Eltern wird zudem die Steuerfreiheit der Kindergrundsicherung gewährleistet. Die Besteuerung der Kindergrundsicherung kann entsprechend der einkommensabhängigen Bemessung vieler Sozialleistungen interpretiert werden: Die einkommensabhängige Festsetzung von Wohngeld sowie die Einkommensanrechnung beim Kinderzuschlag und bei Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII mit Transferentzugsraten implizieren, dass diese Sozialleistungen indirekt besteuert werden.

Senkt das Modell einer pauschalierten Kindergrundsicherung das soziale Existenzsicherungs niveau, da der Hilfebedarf mancher Kinder und Jugendliche mehr als 600 Euro beträgt?

Nein. Unser Modell sieht vor, dass nur pauschal bemessene Transferzahlungen ersetzt werden. Für Sonder- oder Mehrbedarfe bei behinderten oder kranken Kindern oder bei überdurchschnittlichen Wohnkosten, Umzügen oder Klassenreisen soll weiterhin der Grundsicherungsträger zuständig sein.

Besteht die Gefahr, dass durch die Einführung einer Kindergrundsicherung der Ausbau der Infrastruktur vernachlässigt wird?

Der Ausbau der Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur ist im Konzept enthalten. Ein Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungssystem, das niemanden zurücklässt, ist aus unserer Sicht eine zwingende Voraussetzung für mehr Chancengleichheit. Dies ist nicht über die Gewährung von Bildungsgutscheinen zu erreichen, sondern drückt sich neben der Abschaffung der Kita-Gebühren auch im qualitativen und quantitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung und der flächendeckenden Präsenz von Ganztagschulen aus. Zur Bekämpfung von Armut sind sowohl Geld als auch Bildung notwendig. Um Teilhabe zu gewährleisten,

¹⁵ Vgl. Becker/Hauser (2010), S. 24 f.

¹⁶ Ebenda, S. 21 f.

III. WEITERE FRAGEN UND ANTWORTEN

braucht es eine bedarfsgerechte Infrastruktur im direkten Lebensumfeld von Kindern und Familien. Freizeitangebote, Spielorte sowie Treffpunkte sollten allen Kindern, egal wo sie leben, zur Verfügung stehen. Kinder und Jugendliche brauchen offene, freie Räume zur Entfaltung eigenständigen Engagements, um eine aktive partizipationsorientierte Rolle in der Gesellschaft zu entwickeln. Daraus folgt, dass jeder politische Ansatz und jede Diskussion zur Bekämpfung von Armut beide Seiten im Blick haben muss. Eine Konzentration nur auf Infrastrukturausbau oder nur auf finanzielle Unterstützung berücksichtigt nicht die Tatsache, dass in beiden Bereichen Förderung notwendig ist. Nur ein mehrdimensionaler Ansatz der Armutsbekämpfung wird der Realität gerecht werden.

Hat eine Kindergrundsicherung Auswirkungen auf die Erwerbstätigkeit der Eltern?

Die Zahlung eines, im Vergleich zum derzeitigen Kindergeld, höheren Transfers für das Kind bzw. die Kinder könnte den Druck zur Aufnahme bzw. Ausweitung einer Erwerbstätigkeit etwas vermindern. Diesem möglichen Teileffekt stehen allerdings neue Erwerbsanreize, insbesondere im unteren Einkommensbereich, gegenüber: Aufgrund der im Vergleich zu den gegenwärtigen Transferentzugsraten sehr moderaten Abschmelzung der Kindergrundsicherung „lohnt“ sich Arbeit mehr als im Status quo. Momentan ist der Erwerbwunsch von Eltern, zunehmend auch der junger Mütter, vor allem durch eine nicht ausreichende Infrastruktur zur Kinderbetreuung behindert und führt zu unerwünschtem Rollenverhalten.

Fördert eine Kindergrundsicherung ein traditionelles Rollenmodell und setzt dadurch falsche geschlechterpolitische Signale?

Die Zahlung der Kindergrundsicherung entspricht der Vorstellung, dass Kinder das Recht auf die Absicherung ihres Existenzminimums durch die Gesellschaft haben. Damit wird ihre individuelle Existenz gestärkt. Das Konzept beinhaltet zudem die Abschaffung des Ehegattensplittings, womit nach vorliegenden Studien die Frauenerwerbstätigkeit gefördert würde¹⁷.

Ist die Einführung einer Kindergrundsicherung der Einstieg in ein „Bedingungsloses Grundeinkommen“?

Nein. Es geht um eine Leistung für Kinder, nicht für deren Eltern. Eltern sollen weiterhin eine existenzsichernde Erwerbsarbeit ausüben. Wir sind gegen ein „Bedingungsloses Grundeinkommen“, denn alle erwerbsfähigen Menschen sollen Verantwortung für ihr Leben übernehmen. Dafür benötigen sie Zugang zu Beschäftigung und müssen dabei mindestens bei Vollzeiterwerbstätigkeit Entgelte erzielen, die für einen Lebensstandard oberhalb der Armutsgrenze ausreichen.

¹⁷ Vgl. 1. Gleichstellungsbericht (2011): „Neue Wege – gleiche Chancen. Gleichstellung im Lebensverlauf von Frauen und Männern“; Prof. Dr. Ute Sacksofsky (2010): Rechtsgutachten zur Frage „Vereinbarkeit des geplanten Betreuungsgeldes nach § 16 Abs. 4 SGB VIII mit Art. 3 und Art. 6 GG“.

NOTIZEN



UNTERSTÜTZERLISTE BÜNDNIS KINDERGRUNDSICHERUNG



UNTERSTÜTZUNG DURCH DIE WISSENSCHAFTLER/INNEN:

- Prof. Jutta Allmendinger, PhD, Wissenschaftszentrum Berlin
- Prof. Dr. Hans Bertram, Humboldt-Universität zu Berlin
- Prof. Ullrich Gintzel, Evangelische Fachhochschule Dresden
- Prof. Dr. Walter Hanesch, Hochschule Darmstadt
- Prof. Dr. Klaus Hurrelmann, Hertie School of Governance Berlin
- Prof. Dr. Ernst-Ulrich Huster, Evangelische Hochschule RWL Bochum und Universität Gießen
- Prof. Dr. Heiner Keupp, Ludwig-Maximilian Universität München
- Prof. Dr. Ronald Lutz, Fachhochschule Erfurt
- Christiane Meiner-Teubner, M.A., Forschungsverbund DJI/TU Dortmund
- Dr. Gisela Notz, Freiberufliche Wissenschaftlerin, Berlin
- Prof. em. Dr. Hans-Jürgen Schimke, Bürgermeister a.D.
- Prof. Dr. Stefan Sell, Fachhochschule Koblenz
- Prof. Dr. Margherita Zander, Fachhochschule Münster

WWW.KINDERARMUT-HAT-FOLGEN.DE

VERBÄNDE:



Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V. (AWO)
www.awo.org



Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland e.V.
www.asb.de



Bundesforum Männer e.V.
www.bundesforum-maenner.de



Deutsche Gesellschaft für Systemische Therapie, Beratung und Familientherapie e.V.
www.dgsf.org



Deutscher Kinderschutzbund Bundesverband e.V.
www.dksb.de



Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e.V. (DPWW)
www.dpww.de



Deutsches Kinderhilfswerk e.V.
www.dkhw.de



Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
www.gew.de



Evangelischer Kirchenkreis Jülich
www.kkrjuelich.de



Naturfreunde Deutschlands e.V.
www.naturfreunde.de



pro familia Bundesverband e.V.
www.pro-familia.de



Verband berufstätiger Mütter e.V.
www.vbmonline.de



Volkssolidarität Bundesverband e.V.
www.volkssolidaritaet.de



Zukunftsforum Familie e.V.
www.zukunftsforum-familie.de

STELLUNGNAHME

Berlin, den 5. März 2019

Entwurf eines Gesetzes zur zielgenauen Stärkung von Familien und ihren Kindern durch die Neugestaltung des Kinderzuschlags und die Verbesserung der Leistungen für Bildung und Teilhabe (Starke-Familien-Gesetz – StaFamG) – Regierungsentwurf

Die eaf begrüßt, dass die Bundesregierung mit dem Starke-Familien-Gesetz – StaFamG – mehr Familien erreichen will, die finanziell an der Armutsgrenze leben und trotz eigenen Einsatzes für die Einkommenserzielung sonst unter Armut oder Armutsgefährdung leiden würden. Von der Neugestaltung des Kinderzuschlags (KiZ) und der Verbesserung der Leistungen für Bildung und Teilhabe (BuT) werden mehr Familien – hoffentlich auch solche in verdeckter Armut, wie beabsichtigt – erreicht.

Bislang ist vor allem für Alleinerziehende der Zugang zum Kinderzuschlag wegen der Anrechnung von Unterhaltsleistungen als Kindeseinkommen erschwert. Da diese Gruppe neben den Familien mit mehreren Kindern besonders häufig von Armut betroffen ist, soll ihnen der Zugang erleichtert – in vielen Fällen überhaupt erst ermöglicht – werden.

Begrüßenswert ist auch die Absicht, die Anstrengungen von Familien, ihr Erwerbseinkommen zu erhöhen, stärker zu unterstützen: zum einen durch die Abschaffung der sogenannten Abbruchkante, zum anderen durch die geringfügig gesenkte Anrechnung von Erwerbseinkommen.

Positiv wertet die eaf die neue Ausgestaltung bei der Gewährung von einzelnen Leistungen der Bildung und Teilhabe – hier waren Veränderungen überfällig, wie die geringe Quote der Inanspruchnahme in der Vergangenheit überdeutlich gezeigt hat. Es ist erfreulich, dass die Bundesregierung hieraus einige Konsequenzen gezogen hat und mehr Kinder nun hoffentlich frühzeitig ihre Chancen in der Gesellschaft besser nutzen können.

Die Intention des Gesetzentwurfs, Verwaltungsabläufe zu vereinfachen – z. B. durch Anknüpfung beim KiZ an bereits feststehende Fakten (wie Einkommen und KdU) und mit einer festen Bezugsdauer (6 Monate) und damit viele vorläufige Entscheidungen und rückwirkende Prüfungen zu vermeiden – ist zu begrüßen.

Neben den grundsätzlich positiv bewerteten Absichten und Maßnahmen gibt es aber auch einige grundsätzlich problematische Absichten und Wirkungen:

Trotz der geplanten Verbesserungen – auch im Bereich der Verwaltungsvereinfachung – geht die Bundesregierung laut Begründung zum Gesetzentwurf davon aus, dass nur ca. 35 Prozent der Berechtigten den Kinderzuschlag tatsächlich in Anspruch nehmen werden (S. 26 GE der Bundesreg.). Gegenwärtig beträgt die Inanspruchnahme etwa 30 Prozent¹, es handelt sich also nur um eine erwartete Steigerung von fünf Prozent! Bei diesen fünf Prozent würde es sich in absoluten Zahlen trotzdem um eine Verdreifachung der Inanspruchnahme handeln. Gleichwohl werden etwa Zweidrittel der potentiell Berechtigten voraussichtlich weiterhin nicht erreicht. Die gesetzgeberischen Anstrengungen, Verbesserungen und Vereinfachungen mit dem neuen Gesetz zu etablieren, sollten allerdings auch durch deutliche Bemühungen begleitet sein, dass der anspruchsberechtigte Adressatenkreis dann tatsächlich von den Veränderungen profitiert, z. B. durch deutlich leichteren Zugang und Informationsangebote als bisher (s. u.).

Die eaf setzt sich seit langem für die Erhöhung des Kindergeldes ein, einhergehend mit einer Aufhebung der Doppelstruktur von Kindergeld und Kinderfreibetrag. Aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben ist eine tatsächliche Aufhebung allerdings nicht möglich, wohl aber der Wirkung nach: Daher fordert die eaf die Erhöhung des Kindergeldes bis zur verfassungsrechtlich gebotenen Höhe des maximalen steuerlichen Entlastungsbetrags. Das würde gegenwärtig einem Betrag von ca. 300 Euro monatlich entsprechen. Dadurch würden besonders Familien in prekären Einkommenssituationen unterstützt – also gerade die Zielgruppe, die mit diesem aufwändigen Gesetzentwurf nur um geschätzte fünf Prozent weitergehend erreicht werden wird. (s. o.)

Deutlich ist auch nach den – im Einzelnen – intendierten Verbesserungen für die entsprechenden Zielgruppen, dass das derzeitige (finanzielle) Unterstützungssystem für Familien in seiner Komplexität, mit seiner Vielzahl von Schnittstellen und den überfordernden Antragsgegebenheiten und –verfahren nach wie vor tiefgreifende Unzulänglichkeiten und Gerechtigkeitslücken aufweist – diese sollten perspektivisch mit Hilfe eines durchgängigen, konsistenten Kindergeldsystems überwunden werden.

Informationszugang

Nach bislang vorliegenden Erkenntnissen beruht die geringe Inanspruchnahme des KiZ zum einen auf Unkenntnis über das Bestehen dieser Leistung und zum anderen auf der komplizierten Antragstellung. D. h. neben der geplanten Vereinfachung fehlt es an einem deutlich besseren Zugang zu Informationen und Hilfe bei der Antragstellung. Gerade bei kinderzuschlagsbe-

¹ BT-Drucksache 18/12156 vom 26.4.2017, S. 5

rechtigten Familien handelt es sich um sehr beanspruchte Familien, die regelmäßig besonders vielen Herausforderungen gegenüberstehen: Sie sind erwerbstätig, häufig in Berufen, die zeitlich wenig Gestaltungsfreiheit ermöglichen; sie kümmern sich um ihre Kinder und müssen für ein auskömmliches Einkommen sehr komplexe Anträge bei verschiedenen Stellen einreichen. In aller Regel gehört dazu das Beibringen von Nachweisen, deren Beschaffung auch Zeit kostet. Das ist schon für Paarfamilien kaum zu schaffen, noch weniger für Alleinerziehende.²

Sofern man das Gesamtsystem nicht verändern will, sind wenigstens leicht zugängliche Informationen zu familienunterstützenden Leistungen in verständlicher Sprache zur Unterstützung dieser belasteten Familien unbedingt notwendig. Das Familienportal des BMFSFJ ist ein guter erster Schritt. Wichtig ist zunächst, dass Anspruchsberechtigte überhaupt von den Unterstützungsmöglichkeiten erfahren und sie ggf. Alternativen einschätzen können. Wünschenswert und entlastend ist auch die geplante Online-Antragstellung. Darüber hinaus bedarf es allerdings auf jeden Fall weiterer Unterstützung: z. B. eine Online-Chat-Funktion oder eine

² Ein kinderzuschlagsberechtigtes Paar muss zurzeit folgende Anträge stellen, z. T. mehrmals jährlich zu jeweils unterschiedlichen Zeitpunkten bei unterschiedlichen bewilligenden Stellen.

Die lt. Gesetzentwurf *zukünftig möglicherweise entfallenden Anträge* sind kursiv gesetzt.

Unabhängig von Institutionen, die Kinder besuchen:

- Antrag auf Kinderzuschlag
- Wohngeldantrag
- **Zusätzl. bei Alleinerziehenden:** Antrag auf Unterhaltsvorschuss bzw. Sorge bzw. Engagement (einschl. gerichtlicher Durchsetzung) dafür, dass Kindesunterhalt gezahlt wird (Kindesunterh. wird häufig unregelmäßig oder gar nicht gezahlt).

Bei Kitakindern:

- Antrag auf Befreiung der Zuzahlung von den Kitagebühren, wenn das Gute-Kita-Gesetz seine Wirkung entfaltet (d. h. bis alle Bundesländer mit dem Bund Vereinbarungen unterzeichnet haben)
 - *Antrag auf Teilnahme am gemeinschaftlichen Mittagessen (BuT)*
 - *Antrag auf Teilhabeleistungen wie Sport, Musik (BuT)*

Bei Schulkindern:

- *Antrag auf Beförderung zur nächstgelegenen Schule (BuT)*
- *Antrag auf Unterstützung bei eintägigen Schulausflügen (BuT)*
- *Antrag auf Teilnahme am gemeinschaftlichen Mittagessen (BuT)*
- *Antrag auf soziale Teilhabe (z. B. Sport, Musik)*

(Diese o. g. vier Einzelleistungen sollen zukünftig entweder vom Antrag auf Sicherung des Lebensunterhalts oder von einem Globalantrag dieser vier Leistungen bei Kinderzuschlags- und Wohngeldempfänger/innen zusammengefasst werden – sofern alle Kommunen den „einheitlichen Formularsatz“ des Bundes übernehmen.)

- Antrag auf Unterstützung bei Klassenfahrten (BuT)
(kann ggf. als Sammelantrag von der Schule übernommen werden)
- Antrag auf finanzielle Unterstützung für Lernmittel
- Ggf. Antrag auf zusätzliche Lernförderung (Nachhilfe) (BuT)

telefonische Beratung als Informationsmöglichkeiten, die auch unbedingt in den Abendstunden und am Wochenende zur Verfügung stehen sollten. In der Begründung des Gesetzentwurfs wird eine Video-Beratung erwähnt (S. 27), allerdings ohne weitere Konkretisierung. Das kann sicherlich hilfreich sein.

Notwendig bleibt aber auch weiterhin eine *Servicestelle vor Ort*, die persönlich aufgesucht werden kann: Denn der digitale Zugang ist regional sehr unterschiedlich vorhanden und damit nur eingeschränkt nutzbar. Trotz großer Verbreitung digitaler Kommunikation gibt es darüber hinaus auch Menschen, die nicht über die notwendigen Fertigkeiten verfügen.

Transparenz

Die Überschneidungen mit anderen Rechtsgebieten – z. B. unterschiedliche Definitionen gleicher Begriffe (s. u.) oder komplexe Anrechnungsmodalitäten und Schnittstellen – bedarf sogar unter Experten längerer Diskussionen und der Verständigung; sie sind für die meisten Menschen kaum nachvollziehbar. Hier müssen die Informationen für die Anspruchsberechtigten „runtergebrochen“ und in ihre Terminologie „übersetzt“ werden. Dies gilt nicht zuletzt auch für die Mitarbeitenden der bewilligenden Behörden – nur dann sinkt der Verwaltungsaufwand wie beabsichtigt. Meint es der Gesetzgeber wirklich ernst mit seiner erklärten Zielsetzung, deutlich mehr Familien aus der Armut bzw. aus dem Bereich der Armutsgefährdung holen zu wollen, so bedarf es an dieser Stelle deutlich größerer Anstrengungen!

Zu einzelnen Regelungen:

Abschaffung der Höchsteinkommensgrenze – „Abbruchkante“ (§ 6a Abs. 6 BKKG – StaFamG³)

Ab 1. Januar 2020 sollen die Einkommensgrenzen aufgehoben werden. Insbesondere der gleitende Übergang statt einer harten Höchsteinkommensgrenze ist für die Empfänger/innen zum einen nachvollziehbarer und zum anderen motivierender im Hinblick auf die Steigerung von eigenem Erwerbseinkommen (positiver Erwerbsanreiz). Diese Änderung wurde schon lange angemahnt und wird von der eaf uneingeschränkt begrüßt.

Die Erweiterung des bereits bestehenden Wahlrechts für Familien in verdeckter Armut wird seitens der eaf grundsätzlich begrüßt. Nicht verständlich ist jedoch die Beschränkung auf diejenigen, die bislang kein ALG II beantragt oder bezogen haben – es ist nicht nachvollziehbar, warum dies Hinderungsgründe für eine „Wahl“ des KiZ sein sollten, wenn die neue Gesetzesregelung tatsächlich die „Schwellenhaushalte“ erreichen will. Zudem stellt es auch eine zu große Anforderung für die entsprechenden Haushalte dar, sich in dieser komplexen Regelungsmengelage einen belastbaren Überblick für eine „Wahl-Entscheidung“ zu verschaffen. Dafür ist

³ Die folgenden gen. Paragraphen sind solche des StaFamG.

auf jeden Fall eine fundierte Beratung erforderlich. Dazu verweisen wir auf die Ausführungen unter *Informationszugang* in dieser Stellungnahme.

Anhebung des KiZ und Dynamisierung (§ 6a Abs. 2, § 20 Abs. 2)

Der KiZ wird nun – nach Maßgabe des im Existenzminimumsberichts genannten Betrages und das jeweilige (Erst-)Kindergeld berücksichtigend – auf den monatlichen Höchstbetrag von monatlich 185 Euro angehoben. Zudem ist eine Dynamisierung vorgesehen.

Bei der Festlegung der Höhe des KiZ ist der jeweils aktuelle Existenzminimumsbericht der Bundesregierung der Maßstab. Damit soll gewährleistet sein, dass die Ausgestaltung des KiZ den durchschnittlichen Bedarf des Kindes in Höhe des steuerfrei zu stellenden sächlichen Existenzminimums deckt; dies dann zusammen mit dem Kindergeld (Kindergeld ab 1.7.2019: 204 Euro + 185 Euro KiZ + 19 Euro Bildung und Teilhabe: 408 Euro) und ohne den gesondert gewährten Betrag für Bildung und Teilhabe (BuT).

Hilfsweise – liegt der Existenzminimumsbericht nicht oder noch nicht vor – soll aus Gründen der Rechtskontinuität an die Unterhaltsmindestverordnung angeknüpft werden.

Die eaf begrüßt grundsätzlich die Erhöhung und Dynamisierung. Damit ist eine realistische Anknüpfungsbasis vorhanden und die Höhe des Kinderzuschlags passt sich der allgemeinen Kostenentwicklung an: Nicht zuletzt ist dadurch die Sicherung des Existenzminimums des Kindes zukünftig gewährleistet.

Nach wie vor setzt die Festlegung des steuerfreien sächlichen Existenzminimums (für Erwachsene und Kinder) an den Regelbedarfen im SGB II an. Die Grundlage der Berechnung – die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) – geht an mehreren Stellen von zu niedrig angesetzten und nicht realistischen Bedarfen und dem untersten Quintil aus, was seit langem kritisiert wird, auch von der eaf. Hier ist ein wirklich bedarfsgerechtes und – wie auch von der Rechtsprechung gefordert – transparentes Verfahren zur Bedarfsermittlung erforderlich.

Eine Dynamisierung des KiZ in Verbindung mit einer für alle Seiten weniger aufwendigen Beantragung kann sicherstellen, dass der Kindes-Bedarf kontinuierlich gedeckt ist und ein zeitweiliger und wiederum ressourcenbindender Wechsel in einen Leistungsbezug nach SGB II vermieden wird.

An dieser Stelle soll dennoch angemerkt sein, dass die regelmäßige Vorlage des Existenzminimumsberichts als wesentlicher und unerlässlicher Anknüpfungspunkt für wichtige Sozialleistungen pünktlich erfolgen sollte.

Minderung des Kinderzuschlages wegen Einkommen und Vermögen des Kindes (§ 6a Abs. 3)

Die eaf bewertet es positiv, dass nunmehr bei der Anrechnung von Vermögen des Kindes (i. S. v. § 12 Abs. 2 Nr. 1a SGB II) die Verdoppelung des Grundfreibetrages abzusetzen ist. Damit kann auch ein Beitrag geleistet werden, dass Kinder etwas weniger durch die finanziell schwache Situation belastet sind. Allerdings zeigen die Modalitäten der Anrechnungsgegebenheiten ungerechte Wirkungen insbesondere bei Unterhalts- und Unterhaltsvorschusszahlungen in den verschiedenen Altersstufen der Kinder von Alleinerziehenden. Daher bittet die eaf um erneute Prüfung, ob diese nicht sachgerechten Wirkungen tatsächlich gewollt sind; hier erscheint Korrekturbedarf. Dies gilt gleichermaßen für die fehlende Transparenz, die sich zulasten der Berechtigten auswirkt.

Ausschluss des Anspruches auf KiZ (§ 6a Abs. 3)

Für den Fall, dass die Eltern/der Elternteil „zumutbare Anstrengungen unterlassen“ haben/hat, *Einkommen des Kindes zu erzielen*, entfällt der Anspruch auf KiZ für die entsprechenden Zeiträume (S. 9).

Hier ist nicht deutlich, welche Einkommensarten im Blick sind: Halbwaisenrente und Ausbildungsvergütung fallen zwar eindeutig unter Einkommen des Kindes [die Halbwaisenrente wird im EStG als eigenes Einkommen des Kindes bei der Berechnung des (Unterhalts-)Bedarfs berücksichtigt]. Unklar ist, ob bei der Anstrengung der Eltern im Blick auf die Halbwaisenrente die Antragstellung durch den überlebenden Elternteil gemeint ist. Ausbildungsvergütung "erzielt" wiederum das Kind. Welche Anstrengungen sollen Eltern im Falle des Ausbleibens ggf. unternehmen? Eine Klarstellung sollte nicht erst der Rechtsprechung überlassen werden.

Dem Gesetzestext ist nicht zu entnehmen, welcher Einkommensbegriff in Bezug auf das Kind zugrunde gelegt wird. Einkommen aus kurzfristigen Beschäftigungsverhältnissen oder einmalige Einnahmen sind als Einkommen zu berücksichtigen, wenn sie im maßgeblichen Bemessungszeitraum zufließen (§ 11 Abs. 2 u. 3).

An dieser Stelle zeigt sich die oft kritisierte, durch Schnittstellen und durch unterschiedliche Definitionen gleicher Begriffe gegebene Unübersichtlichkeit von Gesetzesregelungen. Die Schwierigkeit, Regelzusammenhänge zu durchschauen und notwendige Erkenntnisse zu ziehen, trifft sogar Fachleute – wie sollen sich Bürger/innen mit in der Regel durchschnittlichen Kenntnissen der sie betreffenden Rechtsmaterie darin zurechtfinden? Beispielsweise ist bislang beim Kinderzuschlag alles, was das Kind als Einnahme oder auch Geldwert erhält, dem Grundsatz nach zu berücksichtigen – unabhängig von der Herkunft und unabhängig davon, ob es sich um steuerpflichtige oder unterhaltsdeckende Einnahmen handelt. BuT-Leistungen sind im vorliegenden Gesetzentwurf nicht als Einkommen zu berücksichtigen (§ 6b Abs. 2 S. 6 des RegE).

Im Einkommenssteuergesetz gilt Unterhalt hingegen nicht als Einkommen des Kindes. Die Ersatzleistung des Unterhaltsvorschusses wird wiederum dem Einkommen des Kindes zugerechnet. Sofern ältere Kinder selbstverdientes Geld durch Schülerjobs oder eine Ausbildungsvergütung erhalten, wird ebenfalls alles 100 Euro übersteigende Geld dem Familieneinkommen zugeschlagen und damit den Jugendlichen abgezogen. Das ist – auch in pädagogischer Hinsicht – ein problematischer „Nicht-Erwerbsanreiz“.

Für die Leistungsberechtigten kann Unklarheit über die maßgeblichen Einkommensarten folglich sehr nachteilige Folgen haben – und es trifft gerade diejenigen, die jegliche (finanzielle) Unterstützung am dringendsten benötigen. Auch die handelnden Verwaltungen profitieren von mehr Übersichtlichkeit, was – im Blick auf die Anspruchsteller/innen – der Bearbeitungsdauer zugute käme. Unklarheiten darüber, was im Regelungsfall „zumutbare Anstrengungen“ bedeuten und welche Einkommensart welche Art von Engagement seitens der Eltern erfordert, hat der Gesetzgeber durch eine transparente Regelung und eindeutige Begriffsbestimmungen zu vermeiden.

Minderung des Gesamtkinderzuschlags bei den Eltern (§ 6a Abs. 3 S. 3)

Ein zusätzliches Einkommen der Eltern soll – ab 1. Januar 2020 – den Gesamtkinderzuschlag nur noch zu 45 Prozent mindern (s. Begründung, S. 21). Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung, aber leider ein zu kleiner. Da es sich hier um niedrige Einkommen handelt, muss nach Auffassung der eaf der Erwerbsanreiz größer ausfallen, d. h. die Transferenzzugsrate muss noch deutlicher gesenkt werden, will man Familien an der Armutsschwelle langfristig aus dieser Situation befreien.

Dauer des Bewilligungszeitraumes (§ 6a Abs. 7 u. 8)

Es ist sehr begrüßenswert, dass die Dauer des Bewilligungszeitraums nun nicht mehr von einer Ermessensentscheidung der Verwaltung abhängt, sondern – mit sechs Monaten – nunmehr einheitlich unter Verzicht auf rückwirkende Prüfung regelmäßig gewährt wird. Ebenso positiv ist, dass bei Ablehnung des Antrags dieser Verwaltungsakt nun keine andauernde, sondern nur kurzfristige Wirkung hat und bereits im Folgemonat – bei veränderter Faktenlage – ein neuer Antrag gestellt werden kann. Auch der Beginn des Bewilligungszeitraums (Monat der Antragstellung) ist dem Grunde nach sachgerecht. Leider sind dann (fehlende) Einkommen wahrscheinlich öfter unzutreffend abgebildet, weil viele Erwerbstätige die Höhe ihrer Einkünfte erst mit Lohnzahlung am Ende eines Monats belastbar erfahren.

Für den Fall, dass kein Anspruch auf KiZ gegeben ist (z. B. wegen Einkommensveränderungen) könnte dennoch wegen Hilfebedürftigkeit nach SGB II ein Anspruch bei der betroffenen Person gegeben sein. Der Überblick, wann welche Leistung beansprucht werden kann bzw. sollte, ist bei Veränderungen der Einkommensverhältnisse oft ein unverhältnismäßiger Aufwand. Hier

sollte wegen der Unterschiedlichkeit der Voraussetzungen – hier der Bemessungszeitraum – im Interesse der Betroffenen eine einfache Möglichkeit der Beantragung gefunden werden, ggf. ein Automatismus „wenn nicht ..., dann ...“.

Evaluation der Inanspruchnahme von KiZ durch „Schwellenhaushalte“ (§§ 5 Abs. 3, 20 Abs. 2 i. V. m. § 6a Abs. 1 Nr. 3)

Die Neueinführung eines *erweiterten Zugangs* zum KiZ wird nur auf drei Jahre befristet eingeführt; die Ergebnisse einer Evaluation sollen bis zum 31. Juli 2022 vorliegen. Es ist bekannt, dass die Kompliziertheit und Komplexität der Beantragungsfomalitäten sowie überhaupt das fehlende Wissen nur allein der rechtlichen Möglichkeit, ganz zu schweigen der Details, die Mehrzahl der Berechtigten abhält, die ihnen zustehenden Leistungen zu beantragen. Ehe die – bereits schon jetzt sehr geringe geschätzte Zahl der zukünftig Berechtigten von den Neuregelungen Kenntnis haben (z. B. Hören-Sagen im Freundeskreis etc.) wird längere Zeit verstreichen. Die Drei-Jahres-Frist als Überprüfungszeitraum, ob die neuen Maßnahmen (Einbeziehung der Schwellenhaushalte knapp unterhalb des bislang möglichen KiZ-Bezugs) erfolgreich sind oder nicht, ist knapp bemessen. Sollte das Starke-Familien-Gesetz später als geplant in Kraft treten, muss der Zeitraum entsprechend angepasst werden, so dass mindestens drei Jahre umfasst werden.

Bedarfe der Bildung und Teilhabe (§ 28 SGB II)

Mit der Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets⁴ im Jahr 2011 sollte Kindern und Jugendlichen aus einkommensarmen Familien – wie vom BVerfG eingefordert – ein Mindestmaß an gesellschaftlicher Teilhabe gesichert werden.

Die vorgesehenen Maßnahmen werden grundsätzlich begrüßt, denn sie tragen dazu bei, dass Kinder aus finanziell schwach gestellten Haushalten nun einen etwas leichteren Zugang zu den BuT-Leistungen haben und diese dadurch auch weniger diskriminierend sind.

Nach den Ergebnissen einer Evaluation, die den Zeitraum von 2013 bis 2016 umfasst⁵, bezogen im Jahr 2013 19 Prozent aller Minderjährigen Leistungen, die zum Bildungs- und Teilhabepaket gehören (ca. 2,5 Mio. Kinder u. Jugendliche). Hinzuzurechnen sind noch diejenigen Schüler/innen, die schon volljährig sind und die grundsätzlich auch noch einen Anspruch auf Bil-

⁴ Die Leistungen zur Bildung und Teilhabe umfassen Unterstützung bei der Schülerbeförderung, beim Mittagessen in Kita/Schule, Unterstützung bei den Kosten für Klassen-/Kitafahrten (mehrtägig) und bei Schulausflügen (eintägig), Schulbedarf, außerdem die Unterstützung bei Freizeitaktivitäten wie z. B. Musik (Musikschule) oder Sport (Verein) und falls notwendig, auch zusätzliche Lernförderung (Nachhilfe).

⁵ Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI), Institut für Arbeitsmarkt- u. Berufsforschung (IAB), Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme u. Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe, Göttingen 2016

dungsleistungen aus dem BuT haben (bis Vollendung des 25. Lj. ca. 600.000, dies sind ca. zehn Prozent der Altersgruppe). Eine bundesweite Statistik über die Inanspruchnahme aller BuT-Leistungen fehlt allerdings noch. So gibt es jeweils nur auf einzelne Maßnahmen bezogene Untersuchungen. Festgestellt wurde, dass bundesweit zwischen 2011 und 2014 gut die Hälfte aller berechtigten Kinder und Jugendlichen zumindest eine Leistung aus dem BuT-Paket bezogen⁶.

Diese Zahlen lassen darauf schließen, dass – gleichgelagert wie beim KiZ – die Antragsfordernisse aktuell deutlich zu kompliziert sind. Als Konsequenz daraus und auch wegen der Kritik am Referentenentwurf ist im vorliegenden Regierungsentwurf die Inanspruchnahme erleichtert worden:

Antragstellende von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts können vier Leistungen des BuT-Pakets im selben Antrag mitbeantragen: *Schulausflüge, Schülerbeförderung, Aufwendungen für gemeinschaftliche Mittagsverpflegung sowie Teilhabeleistungen (§ 37 SGB II)*. Allerdings ergehen gleichwohl gesonderte Bescheide und ggf. müssen zusätzliche Nachweise erbracht werden. Dies ist ein deutlicher Schritt zur Erleichterung der Inanspruchnahme, wie auch zur Reduzierung des Verwaltungsaufwandes⁷.

Die eaf fordert, alle Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets – solange an diesem grundsätzlichen System keine Änderung erfolgt – in einem Antrag zusammenzufassen, also auch *die Lernmittel, finanzielle Unterstützung bei Klassenfahrten und die zusätzliche Lernförderung* mitaufzunehmen. Da ohnehin gesonderte Nachweise erbracht werden müssen und gesonderte Bescheide ergehen, wäre auf diese Weise zumindest der Beantragungsaufwand gemindert; der Verwaltungsaufwand vermutlich auch.

Nicht deutlich ist, wie diese Leistungen künftig von KiZ-Berechtigten und von Wohngeld-Empfängerinnen und –Empfängern beantragt werden können. Wird für sie ein Sammelantrag zu den vier Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets durch ein entsprechendes Formular ermöglicht oder werden diese Leistungen jeweils in den KiZ- und Wohngeldantrag integriert?

In jedem Fall ist die Sammelbeantragung, in welcher Form auch immer, von der Kooperation der Kommunen abhängig. Sie entscheiden als Leistungsträger letztlich auch über die Form der Beantragung. Einige Kommunen haben bereits Globalanträge für die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets entwickelt, zumeist ist aber Einzelbeantragung erforderlich – und zwar auch für jedes Kind der Familie einzeln! Auch der Pro-Kind-Beantragungsaufwand würde sich

⁶ a.a.O.

⁷ Der Verwaltungsaufwand für die Gewährung der BuT-Leistungen liegt nach Hochrechnung (SOFI) bei ca. 183 Mio. jährlich. Davon entfallen ca. 136 Mio. Euro auf die kommunalen Leistungsstellen, 44 Mio. Euro auf die Leistungsanbieter, 3 Mio. auf Schul- u. Kita-Verwaltungen. Die Schulsozialarbeit kritisiert z. B. aus ihrer Perspektive u. a. den Aufwand zur Überprüfung der Leistungsberechtigung (wie die dafür nötige Rücksprache mit den Leistungsberechtigten und die Kontrolle der Inanspruchnahme) als unangemessen.

durch einen solchen Globalantrag deutlich vermindern. Die eaf begrüßt, dass der Bund seine Anstrengungen für die Inanspruchnahme des Bildungs- und Teilhabepakets verstärken will, sieht aber in der Freiwilligkeit auf kommunaler Seite gleichwohl eine nicht unerhebliche Schwachstelle. Es ist keineswegs sicher, dass diese Erleichterungen einigermaßen flächendeckend greifen.

Sehr bedauerlich ist, dass die Unterstützung von Freizeitaktivitäten der Kinder (soziale Teilhabe wie Musikunterricht oder Sportverein) seit Einführung dieser Leistung im Jahr 2011 nicht erhöht wurde. Zehn Euro im Monat reichen fast nie als Beitrag z. B. für einen Sportverein oder die Musikschule; ganz zu schweigen von spezieller Ausstattung wie Sportsachen oder Musikinstrument. Die eaf fordert nachdrücklich, diesen Betrag zu erhöhen und zu dynamisieren.

Prinzipiell hilfreich ist auch die Möglichkeit der Sammelbeantragung durch Schulen bei **nur einem** Grundsicherungsträger. Ob die Schulen angesichts der geringen Ausstattung mit Verwaltungspersonal von dieser Möglichkeit tatsächlich Gebrauch machen werden, wird sich zeigen.

Grundsätzlich ist die eaf der Auffassung, dass insgesamt die Zugangs- und Beteiligungsstrukturen als solche zu verändern sind. Dies könnte z. B. dadurch verwirklicht werden, dass Mittagsverpflegung, Ausflüge und Klassenfahrten in Kita und Schule über ein ausreichendes Grundbudget dieser Institutionen abgedeckt sind und damit grundsätzlich ein entsprechendes Angebot durch die betreffenden Institutionen gemacht werden kann. Ebenso könnten Sportvereine und Musikschulen mit entsprechenden Mitteln ausgestattet sein, um Teilhabe-benachteiligte Kinder „mitzunehmen“. Dies würde die Antragsschwellen und -hindernisse, die viele Eltern von der Inanspruchnahme – zum Nachteil der Chancen ihrer Kinder – bislang abhalten, grundsätzlich beseitigen.

Die Auszahlung eines entsprechenden Betrages an die Anspruchsberechtigten ist vermutlich einfacher und zielführender. Der Verdacht, dass das Geld nicht für die Kinder verwendet wird⁸, ist durch eine Untersuchung der Bertelsmann-Stiftung⁹ 2018 widerlegt (ebenso durch einige vorausgehende, regional begrenzte Studien). Selbst wenn eine andere Verwendung in Einzelfällen zutreffen mag, ist es absolut unverhältnismäßig, eine so große Gruppe unter Generalverdacht zu stellen und sowohl Betroffene als auch Verwaltung mit hohem Nachweis-, Berechnungs- und Bewilligungsaufwand zu überziehen¹⁰; wohlgemerkt pro Kind, nicht nur einmalig für die Familie. Freiwerdende Ressourcen können besser den betroffenen Familien zukommen.

⁸ Der Verdacht – ohne empirische Grundlage – führte zur Einführung des komplizierten Bildungs- und Teilhabepakets – als Teil des Regelsatzes.

⁹ Bertelsmann-Stiftung/ZEW (2018): Kommt das Geld bei den Kindern an?, Gütersloh

¹⁰ Vgl. die Aufstellung der erforderlichen Antragsleistungen des Bildungs- und Teilhabepakets auf S. 3, Fn 2 dieser Stn.

Zu den einzelnen Leistungskomponenten des Maßnahmenpakets:

➤ Schulbedarf

Die Studie des Sozialwissenschaftlichen Instituts der EKD „Teilhabeerechtigkeit für Kinder, Jugendliche im Bereich Schulbedarfe“¹¹ belegt für Niedersachsen durchschnittliche Kosten für Schulmaterial in Höhe von 150 Euro. Das sind 50 Prozent mehr als nach bisheriger Regelung vorgesehen. Ziemlich sicher unterscheiden sich die niedersächsischen Verhältnisse nur geringfügig von denen anderer Bundesländer. Insofern ist die geplante Erhöhung des Schulbedarfs auf 150 Euro jährlich zu begrüßen.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass

- bei Einschulung erstmalige Anschaffungen entstehen: im Schnitt in Höhe von 300 Euro, und
- bei dem Übergang in eine weiterführende Schule jeweils durchschnittlich 350 Euro anzusetzen sind.

Zudem sollte die Auszahlung auf jeden Fall vor den Sommerferien (entsprechend dem Anschaffungszeitpunkt) erfolgen – gerade finanziell schwach gestellte Familien können nicht in Vorleistung treten.

Die regelmäßige Anpassung des Betrages ist sehr zu begrüßen und sachgerecht, um nicht wieder eine große Lücke zwischen ausgezahltem und erforderlichem Bedarf entstehen zu lassen.

➤ Mittagessen

Die Zuzahlungen zum Mittagessen sind für alle Beteiligten (Eltern, Caterer, ggf. Schule/Kita, Verwaltung) ein hoher Aufwand, der in keinem Verhältnis zu den dadurch erzielten Einnahmen steht. Nicht selten bekommen Kinder, die diese Leistung in Anspruch nehmen könnten, überhaupt gar kein Mittagessen. Die Abschaffung der Zuzahlungen zur Mittagsverpflegung (Kita, Schule, Hort) ist überfällig und wird seitens der eaf sehr begrüßt.

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme darauf aufmerksam gemacht, dass diese Regelung nicht bei Mittagsverpflegung in Horten greift. Das ist eine zu beseitigende Regelungslücke.

¹¹ Andreas Mayert, Schulbedarfskosten in Niedersachsen. Eine Studie des Sozialwissenschaftlichen Instituts der EKD (Texte aus dem SI), Hannover 2016 (u. a. mit Befragung von 21 nieders. Schulen und Auswertung v. Bedarfslisten, Recherche der Einkaufspreise vor Ort, Online-Befragung d. Lehrerschaft, Einbezug der Sozialleistungs-Regelsätze (bez. z. B. auf Bücher od. Sportbekleidung)

› Schülerbeförderung

Ähnliches gilt für die nicht mehr erforderliche Zuzahlung bei der Schülerbeförderung. Das vereinfacht den Zugang für die Kinder und Eltern und vermindert Verwaltungsaufwand. Insbesondere hilfreich ist, wenn ggf. umfassende Schülerfahrkarten, die auch andere Fahrten als solche zur Schule ermöglichen, übernommen werden. Damit ist tatsächlich mehr Teilhabe gesichert, denn Schülerinnen und Schüler können damit außerhalb des Schulunterrichts an Freizeitaktivitäten teilnehmen oder Freundinnen und Freunde besuchen.

Die Formulierung „nächstgelegene“ Schule (§ 34 Abs. 4 SGB XII) ist nicht nachvollziehbar: Es sollten die Kosten für die besuchte Schule übernommen werden.

› Lernförderung

Ebenso überfällig sind Verbesserungen beim Zugang zur Nachhilfe: Hier bewertet es die eaf als positiv, dass Lernförderung nun nicht mehr an eine unmittelbare Versetzungsgefährdung gebunden ist. Dies erhöht die Chancen von lernschwächeren Kindern auf Verbesserung ihrer Leistungen deutlich. Hier ist allerdings auch darauf zu achten, dass die Unterstützung bei der Schülerbeförderung auch den Besuch von Lernförderung umfasst.

Bei der zusätzlichen Lernförderung sollte erwogen werden, diese auch zu bewilligen, wenn dadurch die Aussicht auf den Besuch der nächsthöheren Schulform verbessert wird. So könnte die Lernförderung echte Chancengleichheit verwirklichen helfen.

› Teilhabe am gesellschaftlichen Leben

Die bisherige Leistungshöhe von zehn Euro für Teilnahme an Sportverein oder Musikschule ist zu niedrig; leider hat es hier keine Verbesserung gegeben; diese wird für unbedingt notwendig erachtet. Schon der monatliche Beitrag für einen Sportverein dürfte im Regelfall höher als zehn Euro sein. Notwendig sind darüber hinaus aber auch Instrument, Sportbekleidung, Schuhe und ähnlich notwendige Ausrüstung zur Ausübung der Aktivitäten. Dies gilt umso mehr im aufwachsenden Alter: Bekleidung, Schuhe etc. muss häufiger erneuert werden. Die eaf fordert nachdrücklich, diesen Betrag zu erhöhen und zu dynamisieren.

Die Teilhabe von Kindern und Jugendlichen hängt zudem auch sehr von den Angeboten vor Ort ab. Hier sind insbesondere die Leistungsgestaltung und –zugängigkeit innerhalb der Einrichtungen von Kitas, Schulen, Horten und der Gesundheitsversorgung in den Blick zu nehmen.

› Schulausflüge

Wegen des Aufwands verzichten leistungsberechtigte Eltern häufig darauf, die Leistung für eintägige Ausflüge zu beantragen. Des Weiteren bleibt die Frage, ob der aktuelle Ansatz der

Unterstützung von drei Euro ggf. zu niedrig ist. Gerade bei den eintägigen Schulausflügen ist die Möglichkeit der Sammelbeantragung durch die Schule gemäß § 34a Abs. 7 SGB XII sehr zu begrüßen – wenn sie wirklich von den Schulen genutzt werden kann.

Administration

Problematisch ist, dass bei den bewilligenden Stellen, i. d. R. die Jobcenter, ein Spannungsverhältnis zwischen Kontroll- und Unterstützungsauftrag besteht: Teilweise steht der Rechtsanspruch der Kinder auf das soziokulturelle Existenzminimum im Vordergrund, teilweise die Erwartung an Gegenleistung und Mitwirkung der Eltern. Die Bildungs- und Teilhabeleistungen sollten einfach und bedarfsgerecht (d. h. die tatsächlichen Kosten deckend) zu erhalten sein. Das Existenzminimum des Kindes sollte nicht abhängig vom korrekten Verhalten der Eltern sein.

Terminologie

Die Benennung „Starke-Familien-Gesetz“ kennzeichnet eher das Wunschdenken, denn die Realität:

Auch mit erleichtertem Zugang handelt es sich immer noch um ökonomisch sehr schwache Familien, die nur dann stark sind, wenn sie es schaffen, *alle* notwendigen Anträge fristgerecht und mit den notwendigen Nachweisen immer wieder zu stellen¹² (bei mehr als einem Kind multipliziert sich der Aufwand).

¹² Vgl. S. 3, Fn 2

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Familie,
Senioren, Frauen und Jugend
Stellvertretende Vorsitzende
Frau Ulla Schauws

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend
Ausschussdrucksache
19(13)36g

04.03.2019/boe

Bearbeitet von
Nikolas Schelling

Telefon 030 37711-470
Telefax 030 37711-409

E-Mail:
nilolas.schelling@staedtetag.de

per E-Mail: familienausschuss@bundestag.de

Aktenzeichen
51.07.10 D

Öffentliche Anhörung am 11. März 2019 zu den folgenden Vorlagen

- **Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur zielgenauen Stärkung von Familien und Kindern durch die Neugestaltung des Kinderzuschlages und die Verbesserung der Leistungen für Bildung und Teilhabe (Starke-Familien-Gesetz-StaFamG)**
- **Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Kinderzuschlag automatisch auszahlen-Verdeckte Armut überwinden**
- **Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Teilhabe für alle Kinder sicherstellen, Bürokratie abbauen**

Sehr geehrte Frau Schauws,

vielen Dank für die Einladung zur Anhörung am 11. März 2019. Vorab möchten wir gerne schriftlich Stellung nehmen.

I. Ausbau vorrangiger Sozialleistungen richtig

Der Ausbau vorrangiger Sozialleistungen ist grundsätzlich der richtige Weg, um erwerbstätigen Familien mit aufstockenden Leistungsansprüchen im SGB II eine Existenzsicherung unabhängig von Grundsicherungsleistungen zu ermöglichen. Allerdings ist der Gesetzgeber dafür verantwortlich, dass sich die Schnittstellen zwischen den verschiedenen Sozialleistungen im Ergebnis nicht negativ auf die finanzielle Situation der Haushalte auswirken. Auch

sollten Haushalte im Sozialleistungsbezug von steigenden eigenen Einkommen finanziell profitieren.

Die Vorschläge zur Neugestaltung des Kinderzuschlages und zur Verbesserung der Leistungen für Bildung und Teilhabe nehmen diese Einschätzungen auf und werden von uns deshalb grundsätzlich begrüßt.

II. Gesetzentwurf der Bundesregierung „Starke-Familien-Gesetz“

Kinderzuschlag

Der Kinderzuschlag als vorrangige Sozialleistung muss in Zukunft deutlich häufiger in Anspruch genommen werden. Die aktuelle Inanspruchnahme ist enttäuschend und anvisierte Zielgruppen werden nicht erreicht. Die gesetzlichen Regelungen zum Kinderzuschlag sind zu komplex. In der Praxis kommen viele Fälle nicht zur Anwendung, weil Leistungsberechtigte ihre Ansprüche nicht kennen, am Antragsverfahren scheitern oder durch die aktuellen Einkommensanrechnungen keine Berechtigung auf den Kinderzuschlag besitzen. Die Erfahrungen zeigen, dass gerade Haushalte mit Alleinerziehenden durch die aktuellen Einkommensanrechnungen in der Regel keinen Kinderzuschlag erhalten. Der Zweck des Kinderzuschlages wird daher nicht so, wie vom Gesetzgeber beabsichtigt, erreicht.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung setzt an den richtigen Stellschrauben an. Die Änderungsvorschläge gerade im Hinblick auf die Anrechnungen der Einkommen senken die aktuellen Anspruchshürden und haben das Potential, die Inanspruchnahme des Kinderzuschlages zu verbessern. Allerdings bleiben die Hürden für Haushalte mit Alleinerziehenden weiterhin zu hoch. Zentral sind hierfür die Regelungen zur Anrechnung der Kindereinkommen. Die vorgeschlagene Minderung des Kinderzuschlages um 45% des zu berücksichtigenden monatlichen Einkommens des Kindes ist sinnvoll. Die Begrenzung des unberücksichtigten Einkommens des Kindes auf 100 Euro ist unnötig.

Die Erweiterung des Personenkreises beim Kinderzuschlag hat auch unmittelbare Auswirkungen auf das zum 01.01.2019 in Kraft getretene Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und Teilhabe in der Kindertagesbetreuung. Der Bund erwartete schon im damaligen Gesetzgebungsverfahren kommunale Einnahmeausfälle durch die Befreiung von Elternbeiträgen aufgrund der neuen Beitragsregelungen in Höhe von mindestens 150 Millionen Euro. Wir erwarten, dass die Einnahmeverluste durch die Länder im Rahmen der Konnexitätsregelungen ausgeglichen werden.

Die kommunalen Spitzenverbände befürworten:

- ***Die Begrenzung des unberücksichtigten Einkommens des Kindes auf 100 Euro zu streichen.***

Leistungen für Bildung und Teilhabe

Insgesamt ist eine Vereinfachung beim Bildungs- und Teilhabepaket für Kinder und Jugendliche dringend erforderlich. Der immense bürokratische Aufwand steht in einem deutlichen Missverhältnis zu den Leistungsausgaben beim Bildungs- und Teilhabepaket.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung enthält sinnvolle Veränderungsvorschläge. Einzelne Hürden bei der Inanspruchnahme der Leistungen werden abgeschafft und teilweise werden auch Verwaltungsvereinfachungen realisiert.

Der Wegfall der Eigenanteile bei der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung und der Schülerbeförderung ist sinnvoll. Allerdings sollte dies generell für gemeinschaftlich organisierte

Mittagsverpflegung für alle leistungsberechtigten Kinder und Jugendlichen im Vorschul- und Schulalter unabhängig von einer schulischen Verantwortung verankert werden. Die ganztägige Betreuung von Schülerinnen und Schülern ist in einigen Bundesländern in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe verankert. Erleichterungen müssen auch diesen Kindern und Ihren Familien zu Gute kommen. Aus diesem Grund regen wir an, das Merkmal „in schulischer Verantwortung“ aus § 28 Abs. 6 S.2 SGB II zu streichen.

Die Anhebung der Leistungen für den Schulbedarf auf 150 Euro pro Schuljahr wird ebenfalls begrüßt. Die allgemeine Kostenentwicklung seit 2011 macht diese Anhebung notwendig. Auch die Klarstellung bei der Lernförderung ist grundsätzlich positiv. Wir weisen allerdings darauf hin, dass die Gewährung von Lernförderung nur in Zusammenarbeit mit den Schulen sinnvoll administrierbar sein kann.

Der Wegfall der gesonderten Antragsstellung bei einigen Bildungs- und Teilhabeleistungen ist ein richtiger Schritt. Ein genereller Wegfall wäre aber die deutlich bessere Lösung. Die geplante Beibehaltung der Antragsstellung für Klassenfahrten und Lernförderung erschließt sich nicht.

Leistungen zur Teilhabe am soziokulturellen Leben in der Gemeinschaft bedürfen ebenfalls einer Anhebung. In vielen Fällen liegen die monatlichen Gebühren regelmäßig oberhalb von 10 Euro. Die Teilhabe von Kinder und Jugendlichen ist nur möglich, wenn die Eltern zusätzlich zur Finanzierung der benötigten Ausstattung weitere finanzielle Mittel für die Beiträge aufbringen. In der Praxis erweist sich dies als zu hohe Hürde.

Die kommunalen Spitzenverbände befürworten:

- ***Das Merkmal „in schulischer Verantwortung“ aus § 28 Abs. 6 S.2 SGB II zu streichen.***
- ***Einen generellen Wegfall der gesonderten Antragsstellung bei Bildungs- und Teilhabeleistungen gesetzlich zu verankern.***
- ***Leistungen für die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben zu erhöhen.***

III. Anträge der Bundestagsfraktion Bündnis 90/ DIE GRÜNEN

Der Antrag „Kinderzuschlag automatisch auszahlen-Verdeckte Armut überwinden“ der Fraktion Bündnis 90/ DIE GRÜNEN fordert richtigerweise, dass alle Kinder mit einem Anspruch auf Kinderzuschlag diesen auch bekommen sollten. Vereinfachungen beim Zugang und bei den Auszahlungen wären zu begrüßen. Inwieweit eine grundlegende Änderung des Instruments notwendig ist und eine „umfassende Kindergrundsicherung“ das Ziel sein soll, ist aktuell ohne klare gesetzliche Rahmenvorschläge schwer einzuschätzen.

Der Antrag „Teilhabe für alle Kinder sicherstellen, Bürokratie abbauen“ zielt auf die Abkehr von den aktuellen Bildungs- und Teilhabeleistungen. Die Bildungs- und Teilhabeleistungen sollen aufgelöst und durch höhere Kinderregelsätze und kostenlose Angebote vor Ort ersetzt werden. Auch werden u.a. infrastrukturelle Verbesserungen von Bildungs- und Teilhabeleistungen auf kommunaler Ebene angestrebt.

Die Bildungs- und Teilhabeleistungen wurden vom Bundesgesetzgeber aus dem Regelbedarf ausgegliedert. Kinder und Jugendliche rückten als Zielgruppe sinnvollerweise erstmalig in den Fokus der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Bildung und Teilhabeleistungen sollen für diese Zielgruppe gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen. Diese Bedarfe waren vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich als Teil des Existenzminimums anerkannt worden. Es sind demnach Bundesaufgaben und von Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge klar zu trennen.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'N. Schelling', with a long horizontal flourish extending to the right.

Nikolas Schelling

Prof. Dr. M. Klundt, HS, Osterburger Str. 25, D-39576 Stendal

Prof. Dr. Michael Klundt
FB Angewandte Humanwissenschaften

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend

Ausschussdrucksache
19(13)36h

e-mail: michael.klundt@hs-magdeburg.de

06.03.2019

Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages zu den Anträgen

Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur zielgenauen Stärkung von Familien und ihren Kindern durch die Neugestaltung des Kinderzuschlags und die Verbesserung der Leistungen für Bildung und Teilhabe (Starke-Familien-Gesetz – StaFamG)“ (Drs. 19/7504 v. 01.02.2019) und „Kinderzuschlag automatisch auszahlen – Verdeckte Armut überwinden“ (Bündnis 90/Die Grünen; Drs. 19/1854 v. 25.04.2018) und „Teilhabe für alle Kinder sicherstellen, Bürokratie abbauen“ (Bündnis 90/Die Grünen; Drs. 19/7451 v. 30.01.2019)

am Montag, dem 11. März 2019, 14:00 bis 17:00 Uhr

Vorwort

Der Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD von 2018 stellt unmissverständlich fest: „Wir werden ein Maßnahmenpaket zur Bekämpfung der Kinderarmut schnüren“ (CDU/CSU/SPD: Koalitionsvertrag 2018, S. 19). Damit hatte die jahrelange Ablehnung von Anti-Armutskonzepten und die Nichtbeachtung von Kinderarmut in Koalitionsverträgen und Regierungsberichten ein zumindest verbales Ende. Auch der Koalitionsvertrag machte deutlich, dass es dabei nicht nur um Kinderzuschlag und Bildungs- und Teilhabepaket gehe, sondern erwähnt Kita-Ausbau, Ganztagschul-Programme, Vereinbarkeitspolitik für Familie und Beruf, familienfreundliche Arbeitswelt, Arbeitsmarktpolitik, Kinderrechte, Kinderschutz usw. Der Gesetzentwurf zum StaFamG macht mit den jahrelangen Beschönigungen und Leugnungen der weitgehenden Wirkungslosigkeit von Kinderzuschlag und Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) für die Mehrheit der berechtigten Kinder, deren Existenzminimum davon betroffen ist, endlich Schluss. Klar und deutlich heißt es zum Kinderzuschlag: „In seiner jetzigen Ausgestaltung greift der Kinderzuschlag (...) nur unzureichend.“

(19/7540, S. 1). Und weniger klar, aber durch die Blume immer noch deutlich, sagt der Gesetzentwurf zum BuT: „Die Evaluation des Bildungspakets hat gezeigt, dass die Inanspruchnahme der Leistungen durch eine Anpassung der Leistungsvoraussetzungen erleichtert werden kann.“ (19/7540, S. 20). Beide Leistungen wurden zu über 70 Prozent den berechtigten Kindern und Familien bislang vorenthalten – aus welchem Grund auch immer.

Auch durch den aktuellen Gesetzentwurf scheint sich indes für Familien und Kinder in SGB II-Haushalten wenig bis nichts Vorteilhaftes zu entwickeln. Außerdem bedeuten die verspäteten Veränderungen beim Kinderzuschlag offenbar nur sehr geringe Verbesserungen bei den real Kinderzuschlag-Beziehenden (vgl. Vorgaben des 12. Existenzminimumberichts der Bundesregierung 2018, S. 9f.). Während immer noch viele Familien und Kinder in verdeckter Armut auch mit dem neuen Modell aus dem Kreis der formal Berechtigten ausscheiden (vgl. Johannes Steffen 2019),¹ rechnet der Gesetzentwurf selbst nur mit einem guten Drittel der Berechtigten (35 Prozent), die ihre Leistung auch tatsächlich erhalten werden (19/7504, S. 26). Wie stark die Unterhaltsproblematik und systematische Benachteiligung von Ein-Eltern-Familien (v.a. mit älteren Kindern) gelöst worden ist, wird im Gesetzentwurf nicht erkennbar. Ebenso wird auf eine alters- und entwicklungsspezifische Verbrauchs- und Bedarfsdifferenzierung beim Kinderzuschlag offensichtlich weiterhin verzichtet. Der Frage, was ein Kind resp. ein/e Jugendliche/r (mit drei, neun oder 16 Jahren) braucht und wie dieser Bedarf sachgerecht sowie differenziert bestimmt (Existenzminimum) und im Kinderzuschlag abgebildet wird, geht der Gesetzentwurf damit aus dem Weg.

Beim Bildungs- und Teilhabepaket lassen sich zudem scheinbar keine wirksamen Optimierungen für den nicht-schulischen Bildungs- und Teilhabebereich erkennen (s. Detailanalyse S. 6ff.).

Jahrelange Ablehnung eines Anti-Armutskonzepts (kleiner Rückblick)

Frage man die Bundesregierung(en) und ihre Berichte der letzten Jahre, so wurde bislang eigentlich im Kampf gegen Kinderarmut immer alles richtig und erfolgreich gemacht. Wenn dann die entsprechenden Kinderarmutsquoten nicht sinken, müsste das eigentlich zum Nachdenken anregen. Erstaunlicherweise werden selbst kritische Evaluationen familienbezogener Leistungen (wie die des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung/ZEW und der Heinrich Böll-Stiftung) wie Erfolgsberichte vorgestellt (s. BMAS 2017, S. 267ff.). Fehlentwicklungen, Probleme oder gar Fehler existieren so gut wie nicht. So heißt es im 5. Armuts- und Reichtumsbericht etwa, dass die von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen ergeben habe, dass „die Familienleistungen Eltern darin unterstützen, die Kosten zu tragen, die ihnen durch Kinder entstehen und so einen Ausgleich gegenüber Kinderlosen bewirken; die Familienleistungen vielen Familien ermöglichen, unabhängig von den Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II zu leben (die Familienleistungen fungieren als der Grundsicherung vorgelagerte Leistungen); Leistungen mit einem großen Empfängerkreis und hohen Zahlbeträgen zwar große Wirkungen entfalten; zielgenaue, auf einen spezifischen Empfängerkreis ausgerichtete Leistungen im Verhältnis zu ihren Kosten aber sehr effizient wirken“ (BMAS 2017, S. 267).

¹ http://portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2019/2019-01-29_Hintergrund_Kinderzuschlag_PS.pdf

In ihrer Kurzexpertise im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung kommen Holger Stichnoth und das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) zu deutlich kritischeren Ergebnissen. Demnach dokumentiert ein Blick auf die einzelnen Familienleistungen, „dass sie Armut zwar reduzieren, insgesamt aber breit streuen. Es entfällt sogar ein leicht überproportionaler Anteil der Ausgaben bzw. Mindereinnahmen auf die oberen Einkommensbereiche. Während 13% der Ausgaben an die reichsten 10% der Haushalte gehen, erhalten die ärmsten 10% lediglich 7% der Ausgaben.“ (Stichnoth/ZEW 2016, S. 3).

Doch für die Bundesregierung(en) war bislang eine koordinierte Anti-Armutspolitik nicht nötig. Im 11. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung von 2014 wird etwa unter anderem Bezug auf den 4. Armuts- und Reichtumsbericht (von 2013) und auf das sog. Bildungs- und Teilhabepaket genommen. Die Bundesregierung begründet darin, weshalb in Deutschland ein Anti-Armutprogramm nicht nötig sei. „Eines spezifischen Anti-Armutprogramms, wie vom Ausschuss der Vereinten Nationen für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte gefordert, bedarf es nicht, da die existierenden Mindestsicherungssysteme, die Arbeitsförderung und die zusätzlichen sozial- und arbeitsmarktpolitischen Programme Armut und soziale Ausgrenzung wirksam bekämpfen.“ (Elfter Menschenrechtsbericht 2014, S. 21) Beschäftigt man sich etwas genauer mit der Entstehung und Entwicklung des Bildungs- und Teilhabepakets (BuT) und des 4. Armuts- und Reichtumsberichts (AuR), kommt man nicht umhin, die obige Aussage noch einmal zu überdenken. Gerade das Resultat des BuT ist ein riesiger sozialpolitischer Skandal und der beste Beweis für die Notwendigkeit eines koordinierten Anti-Armutprogramms von Bund, Ländern und Gemeinden.² So hatte selbst die Gesamtevaluation der Bundesregierung zur Inanspruchnahme der Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket von 2016 ergeben, dass die unterschiedlichen Leistungen durchschnittlich nur bei jedem zweiten berechtigten Kind ankommen.³

Auch der sog. Sechste Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland von 2016 (nach Artikel 16 und 17 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte über den Berichtszeitraum: 2008 bis Ende 2015; teilweise Mitte 2016) hält ein „umfassende(s) Armutsbekämpfungsprogramm‘ (für) nicht sachgerecht, da in Deutschland bereits ein umfassendes institutionelles Netz aus gesetzlichen Regelungen und individuellen Rechtsansprüchen, die sich an unterschiedlichen Lebenssituationen und Bedarfssituationen orientieren, existiert“ (Sechster Staatenbericht 2016, S. 49). Im gesamten Bericht kommt der Begriff „Kinderarmut“ kein einziges Mal vor. Konsequenter Weise wird ein koordiniertes Anti-Armutprogramm oder ein umfassendes Armutsbekämpfungskonzept von der Bundesregierung somit abgelehnt, da sie ihre Instrumente und Maßnahmen für ausreichend, zufriedenstellend und erfolgreich erachtet, ohne sich jedoch wirklich mit den die Darstellung konterkarierenden eigenen Daten auseinander zu setzen.

Nehmen wir nur einmal den „Beweis“ dafür, dass der deutsche Sozialstaat und die verschiedenen Familienleistungen einseitig eine Familienform, nämlich die Alleinernährer-Ehe samt Hausfrau, privilegieren. Dies bestätigt z.B. auch die CSU-Politikerin Dorothee Bär, wenn sie schreibt: „Unter unionsgeführten Bundesregierungen wurden in der Vergangenheit viele familienpolitische Leistungen eingeführt, die vor allem

² Vgl. Paritätischer Gesamtverband, Gewinner und Verlierer. Paritätisches Jahresgutachten, Berlin 2015, S. 33f.

die Familien unterstützt haben, in denen ein Elternteil seine Erwerbstätigkeit zugunsten der Kinder aufgegeben hat und die Alleinverdienerfamilien auch heute noch unterstützen. Dazu gehören das Ehegattensplitting, das die Union vehement gegen die Pläne anderer Parteien verteidigt, die kostenfreie Mitversicherung in der Kranken- und Pflegeversicherung, die Anrechnung der Kindererziehungszeiten bei der Rente, die Höherbewertung bestimmter Zeiten der Kindererziehung und die Hinterbliebenenversorgung.“ (Bär 2010, S. 27) Damit gab die Politikerin zu, dass durch alle Steuerzahler/innen und gesetzlich Versicherten jährlich weit über 100 Milliarden Euro vorzugsweise an die Mitglieder sogenannter Alleinverdiener- und Hausfrauen-Ehen umverteilt werden, während die Angehörigen nicht-verheirateter Familien, Alleinerziehende usw. zwar zur Finanzierung dieser Leistungen beitragen, aber davon weniger bis gar nicht profitieren.

Formen der Armuts-Verdrängung

Der Gesetzentwurf und die oppositionellen Anträge beschäftigen sich also mit etwas, das es aus Sicht der Bundesregierung offenbar bis vor kurzem gar nicht gab. Denn, glaubt man etwa dem 5. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung (BMAS 2017), so sind die Maßnahmen der Bundesregierung vollständig ausreichend, wirksam und erfolgreich. So heißt es dort: „Die Bundesregierung verbessert die Lebenslage von Kindern und Familien durch eine systematische Herangehensweise, die an Ursachen ansetzt, Zielgruppen in den Blick nimmt und Begleiterscheinungen von materieller Armut lindert. Diesem Ansatz folgend stärkt die Bundesregierung die Erwerbstätigkeit von Eltern, bietet spezielle Leistungen für Alleinerziehende und Familien mit mehreren Kindern und fördert ein gutes Aufwachsen der Kinder von Anfang an.“ (ebd., S. 184). Somit ist offenbar alles in bester Ordnung, sodass sich die Frage stellt warum eigentlich noch etwas geändert werden muss, warum Alternativen zu entwickeln oder Gegenmaßnahmen anzustrengen sind.

Die Wahrnehmung der Relevanz von Kinderarmut in politischen, publizistischen und wissenschaftlichen Äußerungen ist ein sehr wichtiger Aspekt von Kinderarmutsforschung. Zum Beispiel existiert „Kinderarmut“ als Begriff und Problem nicht im Koalitionsvertrag der Bundesregierung aus CDU/CSU und SPD von 2013 bis 2017 und auch nicht im Regierungsteil des 14. Kinder- und Jugendberichts (2013). Diese Tatsache macht bereits Prioritäten deutlich. Was nicht existiert, muss auch nicht vermieden oder bekämpft werden. Stattdessen geht es Teilen der Bundesregierung darum „etwas weniger die Sozialleistungen (zu) erhöhen in dem einen oder anderen Jahr – und mal etwas mehr auf Verteidigungsausgaben (zu) schauen.“, wie der damalige Staatssekretär im Finanzministerium und heutige Bundesgesundheitsminister, Jens Spahn (CDU) erklärte (in: BILD v. 21.2.2017). Aufrüstung erscheint offenbar wesentlich attraktiver als Armutsbekämpfung.

Anlässe genannt – Ursachen unbekannt?

In der IAB/Bertelsmann-Studie von 2016/17 werden insgesamt über 70 Kinderarmutsstudien für die zurückliegenden 15 Jahre gezählt. Die meisten davon ließen den Aspekt der gesellschaftspolitischen

³ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016): Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe. Berlin, S. 8.

Zusammenhänge und Ursachen (weitgehend) außen vor. Stattdessen werden z.B. folgende Kausalitäten betont: „Als häufige Ursachen der Armut von Kindern können das Aufwachsen bei nur einem Elternteil, eine geringe Arbeitsmarktintegration der erwerbsfähigen Haushaltsmitglieder, ein geringes Bildungsniveau der Eltern sowie ein Migrationshintergrund benannt werden (...). Besonders von Armut betroffen sind daneben auch Familien mit vielen Kindern“ (Tophoven u. a. 2016, S. 18). Ähnlich äußert sich die Bundesregierung in ihrem „Fünften und Sechsten Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland“ zur Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention von 2019. Am Beispiel Bayerns hebt sie etwa das dortige „Gesamtkonzept ‚CURA – Coaching von Familien zur Bekämpfung urbaner Arbeitslosigkeit‘“ besonders hervor, das „die Arbeitslosigkeit der Eltern als eine Ursache von Kinderarmut in den Blick“ nehme (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend BMFSFJ 2019, S. 60). Andere Ursachen von Kinderarmut kennt der über 400 Seiten lange Report leider kaum.

In einer über hundert Seiten langen IAB/Bertelsmann-Studie zu Kinderarmut von 2018 findet sich der Begriff „Ursache(n)“ genau drei Mal. Einmal im Vorwort des Geldgebers, der Bertelsmann-Stiftung, das verspricht, dass Ursachen im Folgenden genannt werden (S. 6). Ein zweites Mal im Text, wo eine andere Studie referiert wird, die Ursachen von Kinderarmut in Alleinerziehung und/oder Arbeitslosigkeit der Eltern zu finden meint (S. 32). Ein drittes Mal im Literaturverzeichnis, wo letztere Studie nochmal aufgeführt ist (S. 98).

Armutsanlässe, wie Scheidung, Alleinerziehenden-Status, Migrationshintergrund oder Arbeitslosigkeit werden oft mit den zugrundeliegenden Ursachen im vorhandenen Wirtschafts- und Sozialsystem verwechselt. Denn eine sozial gerechte Familien- und Sozialpolitik und eine gute Bildungs-, Betreuungs- und Arbeitsmarktpolitik kann auch für Kinder von arbeitslosen, alleinerziehenden oder migrantischen Eltern ein armutsfreies Leben ermöglichen.

Dabei ist es auch überhaupt kein Geheimnis, woher die seit Jahrzehnten gestiegene soziale Ungleichheit und die damit verbundenen Armutsrisiken kommen. In der Zeitschrift „Neue Gesellschaft – Frankfurter Hefte“ 6/2016 beschreibt Wolfgang Merkel die gestiegene „Ungleichheit als Krankheit der Demokratie“. Der Politikwissenschaftler führt dazu folgendes aus: „Märkte wurden dereguliert, Steuern auf hohe Einkommen, Erbschaften, Vermögen und Unternehmensgewinne gesenkt. Die gesamtwirtschaftliche Lohnquote fiel, die Gewinnquote aus Unternehmens- und Kapitaleinkünften stieg. Die funktionelle Einkommensverteilung der reichen Volkswirtschaften hat sich damit verschoben. Kapitalbesitzer werden einseitig bevorteilt. Seit Beginn der 80er Jahre ist die Ungleichheit der Einkommen und Vermögen in der OECD-Welt gestiegen, gleichgültig welchen Indikator man verwendet. Der Anstieg der Ungleichheit war nicht die ‚natürliche‘ Folge von digitaler Revolution, Wissensökonomie und kühner schöpferischer Zerstörung. Er war vor allem eine Folge politischer Entscheidungen. Die Politik hatte der Steuerung der Märkte entsagt und schrieb die besondere Form der Marktermächtigung im sogenannten Washington Konsens von 1990 fest.“ (Merkel 2016, S. 14-19, hier: S. 14)

Geschichte des Kinderzuschlags seit Hartz IV 2005 und die Geschichte des Bildungs- und Teilhabepaketes seit dem BVerfG-Urteil von 2010

Der Kinderzuschlag seit 2005 gehört genauso stark zu Agenda 2010 und Hartz IV, wie das Bildungs- und Teilhabepaket zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts über die grundgesetzwidrige (, also Menschenwürde und Sozialstaatsgebot nach Art. 1 und 20 GG widersprechende) und nicht bedarfsgerechte Bemessung der Regelleistungen besonders für Kinder in Hartz IV von 2010 sowie deren Konsequenzen. Der Kinderzuschlag (KiZ) nach § 6a Bundeskindergeldgesetz wurde mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“) zum 1. Januar 2005 eingeführt. Es handelt sich dabei um eine gezielte Förderung von gering verdienenden Familien mit Kindern. Ziel ist es, diesen den Bezug von Arbeitslosengeld II (ALG II) zu ersparen sowie zugleich den Arbeitsanreiz für die Eltern zu erhöhen. Der Kinderzuschlag ist als ergänzende Maßnahme des „Hartz IV“-Gesetzes ein Teil der Agenda 2010. Die Ziele von Hartz IV und Agenda 2010 sind wirklich kein großes Geheimnis. Denn der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder forderte ja selbst schon 1999 freimütig: „Wir müssen einen Niedriglohnsektor schaffen“ (zit. nach Frankfurter Rundschau v. 25.7.2013) Und Hans-Ulrich Jörges feierte Ziele und Inhalte von Hartz IV: „Kein Arbeitsloser kann künftig noch den Anspruch erheben, in seinem erlernten Beruf wieder Beschäftigung zu finden, er muss bewegt werden, den Job nach überschaubarer Frist zu wechseln – und weniger zu verdienen. Die Kürzung des Arbeitslosengeldes, die Absenkung der Arbeitslosenhilfe auf Sozialhilfeniveau verfolgen exakt diesen Zweck. Und: Sozialhilfeempfänger müssen unter Androhung der Verelendung zu Arbeit gezwungen werden“ (Hans-Ulrich Jörges, in: Stern v. 11.9.2003). Diese Entrechtungs- und Lohndumping-Dynamik war und ist demnach ein bewusst eingesetztes gesellschaftspolitisches Konzept. Wer sich also über die gravierende Kinderarmut aufregt, muss wissen, dass sie politisch befördert wurde. Eltern sollten durch zu niedrige Regelsätze bzw. -leistungen nach SGB II für sich und ihre Kinder sowie durch verschärfte Sanktionen dazu gezwungen werden, jede Arbeit anzunehmen, auch wenn sie von diesem Gehalt sich und ihre Familie nicht einmal ernähren konnten. Kein Wunder, dass der Bundeskanzler daraufhin stolz das Ergebnis seiner „Agenda 2010“ auf dem Wirtschaftsforum von Davos 2005 kundtat: „Wir haben unseren Arbeitsmarkt liberalisiert. Wir haben einen der besten Niedriglohnsektoren aufgebaut, den es in Europa gibt.“ (zit. nach Frankfurter Rundschau v. 8.2.2010)⁴. Sofern also der Kinderzuschlag Eltern in den Niedriglohnsektor treiben und das Bildungs- und Teilhabepaket arme, prekäre sowie erwerbslose Familien dann auch noch mit kollektivem Missbrauchsverdacht und kolossaler Bürokratie diffamieren und demütigen sollten, hätten beide Gesetze seit 14 bzw. 8 Jahren erfolgreich ihren Zweck erfüllt.

Zum Gesetzentwurf StaFamG

Der Kinderzuschlag soll nach dem Willen der Bundesregierung ab dem 1. Juli 2019 von monatlich 170 Euro pro Kind auf 185 Euro steigen und ab dem 1. August 2019 sollen zudem die Leistungen des Teilhabe- und Bildungspaketes verbessert und der Bezug entbürokratisiert werden. Ziel des Gesetzes ist es, Familien mit

⁴ Zur Misstrauenslogik in der Entstehung des Bildungs- und Teilhabepaketes vgl. Prantl, Heribert: Hartz IV: Gutscheine. Die Sache hat einen Pferdefuß, in: Süddeutsche Zeitung v. 10.8.2010

Kindern und geringem Einkommen stärker zu unterstützen. Das ist zunächst mal eine gute, wenngleich nach 14 bzw. 8 Jahren Gesetzesgeschichte auch eine späte oder überfällige Nachricht. Ob das Gesetz, wie Ministerin Giffey und Vertreter/innen der Koalitionsfraktionen behaupten, einen wichtigen Schritt im Kampf gegen Kinderarmut darstellt, wird zu überprüfen sein.

Von 13 Millionen Kindern in Deutschland seien vier Millionen arm oder von Armut bedroht, so Bundesfamilienministerin Dr. Franziska Giffey während der ersten Lesung im Plenum des Bundestages am 14. Februar 2019 (Originalrede nach: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/mediathek/dr--franziska-giffey-spricht-zum-starke-familien-gesetz/133770>; im Bundestagsprotokoll stehen nur noch zwei Millionen arme bzw. armutsgefährdete Kinder: vgl. Plenarprotokoll 19/80, S. 9281). Falls die Bundesregierung zwischen der gehaltenen Rede und der Manuskriptabgabe bereits die Kinderarmut halbiert haben sollte, wäre das eine bemerkenswerte Nachricht. Der derzeitige Kinderzuschlag werde nur von 30 Prozent der Anspruchsberechtigten abgerufen, diese Quote müsse deutlich erhöht werden. Deshalb werde das Antragsverfahren deutlich vereinfacht und der Kinderzuschlag zukünftig für sechs Monate bewilligt, die rückwirkende Überprüfung des Anspruchs entfalle. Zudem werde die harte Abbruchkante abgeschafft, um zu verhindern, dass Familien komplett aus dem Kinderzuschlag herausfallen, wenn ihr Einkommen nur geringfügig steigt.

Die Abschaffung der Abbruchkante – gerade auch in Verbindung mit daran gekoppelte BuT-Leistungen – ist sinnvoll.

Ob durch das Gesetz auch deutlich mehr alleinerziehende Eltern in den Genuss des Kinderzuschlags kommen, wie versprochen, wagt nicht nur der Verband alleinerziehender Mütter und Väter (VAMV) aus guten Gründen zu bezweifeln (s.u.).

Den **Kinderzuschlag** will die Bundesregierung in zwei Schritten neu gestalten: Zum 1. Juli 2019 soll er wie gesagt von jetzt maximal 170 Euro auf 185 Euro pro Monat und Kind erhöht, für Alleinerziehende geöffnet und deutlich entbürokratisiert werden. Zum 1. Januar 2020 sollen die oberen Einkommensgrenzen entfallen. Einkommen der Eltern, das über deren eigenen Bedarf hinausgeht, soll nur noch zu 45 Prozent, statt heute 50 Prozent auf den Kinderzuschlag angerechnet werden. Von dieser Maßnahme erhofft sich die Regierung nach eigener Aussage, dass keine Familie mehr aus dem Kinderzuschlag herausfällt, wenn die Eltern nur etwas mehr verdienen.

Im Rahmen des Starke-Familien-Gesetzes (StaFamG) ist somit eine zweistufige Reform des Kinderzuschlags (KiZu) nach § 6a BKGG vorgesehen. Künftig soll der monatliche Höchstbetrag des KiZu zusammen mit dem für ein erstes Kind zu zahlenden Kindergeld (KiG) ein Zwölftel des steuerfrei zu stellenden sächlichen Existenzminimums eines Kindes entsprechend dem jeweils jüngsten Existenzminimumbericht der Bundesregierung decken – unter Abzug des Anteils für Bildung und Teilhabe.

Zum 1. August 2019 soll auch das sogenannte **Bildungs- und Teilhabepaket** der Bundesregierung verbessert werden. Das „Schulstarterpaket“ soll von 100 Euro auf 150 Euro steigen und in den Folgejahren dynamisch angepasst werden. Die Eigenanteile der Eltern für das gemeinsame Mittagessen in Kindertagesstätte und Schule sowie für die Schülerbeförderung fallen dann weg. Darüber hinaus kann laut

dem Gesetz-Entwurf eine Lernförderung auch dann beansprucht werden, wenn die Versetzung nicht unmittelbar gefährdet ist. Mit der Maßnahme sollen die Eltern finanziell entlastet werden. Zudem soll so der Bürokratieaufwand für Eltern, Dienstleister und Verwaltung sinken.

Beurteilung des Gesetzentwurfs:

Richtig, aber auch seit 8 Jahren überfällig ist, dass beim Bildungs- und Teilhabepaket der Eigenanteil der Eltern für das Mittagessen in Kitas und Schulen und für die Schülerbeförderung entfällt und das Schulstarterpaket von 100 auf 150 Euro pro Schuljahr erhöht wird, während Lernförderung zukünftig auch dann gewährt werden soll, wenn die Versetzung des Kindes in der Schule nicht unmittelbar bedroht ist. Die Anhebung des Schulstarterpakets ist jedoch deutlich zu gering, wie Studien der Diakonie und des Deutschen Kinderschutzbundes zeigen, die – gerade beim Schulstart – von Mindestkosten in Höhe von etwa 200 Euro ausgehen (vgl. BAGFW 2019, S. 3). Auch ist nicht nachvollziehbar, weshalb das BuT lediglich auf den schulischen Bereich beschränkt wird und der Freizeitbereich sowie andere Förderungs- und Teilhabemöglichkeiten etwa in Sportvereinen oder Musikschulen offenbar ausgeblendet werden. Die Aufhebung umständlicher Verrechnungen im Bildungs- und Teilhabepaket im Bereich der Schulspeisung, der Schülermonatskarten und weniger Nachweise bei der Beantragung von Nachhilfe sowie beim Kinderzuschlag die Definition eines sechsmonatigen Bewilligungszeitraumes sind richtige und wichtige Schritte, um den berechtigten Kindern endlich auch die ihnen zustehende Leistung zu erbringen. Es bleibt jedoch unverständlich, weshalb – trotz aller vermeintlichen Versuche des Bürokratieabbaus – die Bildungs- und Teilhabeleistungen nicht Teil der Regelleistung sind, sondern extra beantragt werden müssen. Wie die Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtsverbände (BAGFW) in bedenkenswerter Weise vorschlägt, sollte auch für die Bedarfe für Klassenfahrten und die Lernförderung auf einen gesonderten Antrag verzichtet werden (vgl. BAGFW 2019, S. 16).

Die Neuregelungen im Gesetzentwurf der Bundesregierung treten zu spät in Kraft und gehen nicht weit genug (vgl. BAGFW 2019, S. 2). Eltern dürften nicht in Armut geraten, weil sie Kinder haben, sagt Familienministerin Giffey zurecht (vgl. Plenarprotokoll 19/80, S. 9281). Eltern haben zwar ein Recht, nicht allein wegen ihrer Kinder hilfsbedürftig zu werden, aber Kinder haben auch ein Recht, nicht wegen der Niedriglöhne ihrer Eltern in Armut leben zu müssen. Leider wird dieses Problem vom Gesetzentwurf nicht ausreichend tangiert. Es ist ebenfalls bemerkenswert, dass der Gesetzentwurf bei der Kostenrechnung im Haushaltsansatz für den Kinderzuschlag nur von 35 Prozent der Berechtigten ausgeht, die zukünftig den Kinderzuschlag erhalten. So heißt es: „Bei den Schätzungen wird davon ausgegangen, dass etwa 35 Prozent der Berechtigten den Kinderzuschlag tatsächlich in Anspruch nehmen werden.“ (19/7504, S. 26) Damit wird von vornherein einkalkuliert, dass fast zwei Drittel der materiell Berechtigten nicht erreicht und weiter in verdeckter Armut unterhalb ihres Existenzminimums leben werden. Von den vier Millionen in Armut oder Armutsnähe lebenden Kindern, von denen die Familienministerin in der ersten Lesung des Gesetzes sprach, ist das jedoch himmelweit entfernt.

Das StaFamG ist ein überfälliger, erster, kleiner und längst nicht ausreichender Schritt nach acht Jahren bzw. sogar 14 Jahren fast wirkungsloser Gesetzgebungspraxis. Insofern ist es wirklich kein „Starke-Familien-Gesetz“. Wenn die Änderungen helfen, nunmehr alle berechtigten Kinder mit den ihnen zustehenden Leistungen – nach 8 Jahren bzw. 14 Jahren mehrheitlicher Vorenthaltung – endlich zu erreichen, wäre das eine gute Nachricht. Leider spricht einiges dafür, dass auch dies mit dem Gesetzentwurf nicht erreicht wird. So bleiben etwa die ärmsten Familien im Hartz IV-Bezug weiterhin arm und die ein klein wenig weniger armen Familien, die bereits jetzt Kinderzuschlag beziehen, erhalten lediglich bis zu 15 Euro mehr im Monat zusätzlich der Verbesserung bei der Anrechnung des Kindeseinkommens (selbst der 12. Existenzminimumbericht der Bundesregierung 2018, S. 9ff. verlangt für 2020 höhere Beträge). Ob das schon als Befreiung der Familien von Armut betrachtet werden kann, ist zumindest fraglich. Ausreichend für ein umfangreiches Konzept gegen Kinderarmut wäre es deshalb aber natürlich trotzdem noch lange nicht. Ein, wie im Koalitionsvertrag angekündigtes umfassendes Konzept gegen Kinderarmut geht weit über Kinderzuschlag und BuT hinaus. Außerdem bleibt ein nicht bedarfsgerechtes Existenzminimum (vgl. BAGFW 2019, S. 5) als Basis aller Kinderzuschlags-Rechnungen und BuT-Leistungen⁵ genauso problematisch, wie der durch Hartz IV und Sanktionen erpresste Niedriglohnsektor, den sie weiterhin nur begleiten, aber nicht überwinden. Wie der Verband alleinerziehender Mütter und Väter (VAMV) hervorhebt, wird durch die Neuregelung die finanzielle Schlechterstellung von Einelternfamilien mit größeren Kindern seit dem Ausbau des Unterhaltsvorschusses 2017 nicht aufgehoben (VAMV 2018, S. 1). Zudem riskiere die Bundesregierung weiterhin „mit der gegenwärtigen Regelung für die betroffenen Kinder eine Unterdeckung des ohnehin systematisch zu geringen Existenzminimums.“ (VAMV 2018, S. 5) Auch kritisiert der VAMV nachvollziehbarerweise, dass die Höhe der im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets gewährten Pauschal- und Sachleistungen nach wie vor nicht den realen Bedarfen vieler Kinder entspricht. Die Erhöhung der jährlichen Schulbedarfsleistungen von 100 auf 150 Euro pro Jahr und deren jährliche Fortschreibung in Anlehnung an die Regelbedarfsstufen gemäß § 28a SGB XII sei ein guter Schritt in die richtige Richtung. Bereits in 2016 ergab eine Studie der Diakonie jedoch, dass für Kinder in bestimmten Schuljahrgangsstufen deutlich mehr Mittel für den Schulbedarf aufgewendet werden müssen.⁶ Insgesamt kommt der VAMV zu dem korrekten Ergebnis, dass „eine begrenzte Öffnung des Kinderzuschlags für Familien mit SGB II-Anspruch die Ursachen verdeckter Armut nicht beheben und insbesondere nicht überfällige Reformen im Bereich des SGB II und des Arbeitsmarkts ersetzen (kann), beispielsweise in Bezug auf einen existenzsichernden Mindestlohn und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf.“ (VAMV 2018, S. 6)

Anträge der Grünen

Die Grünen fordern die Bundesregierung in ihrem einen Antrag „Teilhabe für alle Kinder sicherstellen, Bürokratie abbauen“ unter anderem auf, die Regelsätze für Kinder in der Grundsicherung so zu erhöhen, dass

⁵ <https://www.tagesspiegel.de/politik/tv-bericht-bund-rechnet-hartz-iv-satz-offenbar-systematisch-nach-unten/22578470.html> und <https://www.tagesschau.de/inland/hartz-vier-regelsatz-101.html>

sie das soziokulturelle Existenzminimum absichern. Mit Ländern und Kommunen sollen Bildungs- und Teilhabeangebote auf der kommunalen Ebene für Kinder und Jugendliche so verbessert werden, dass sie auch bei den Betroffenen ankommen. Die Fraktion tritt zudem für eine Stärkung der Schulsozialarbeit und für eine bessere Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Schule ein. Das Bildungs- und Teilhabepaket der Bundesregierung solle aufgelöst werden, heißt es weiter. Stattdessen sollten Leistungen zum Teil im Kinderregelsatz und zum Teil durch kostenlosen Zugang zu den Angeboten vor Ort gewährt werden. Außerdem sieht der Antrag „Kinderzuschlag automatisch auszahlen – Verdeckte Armut überwinden“ vor, dass nicht mehr die Eltern sich um Anträge und die Ämter bemühen sollen, sondern umgekehrt die Ämter verpflichtet werden, automatisch den Eltern bzw. Kindern die ihnen zustehenden Leistungen zu erbringen, was vernünftig scheint.

Fazit zu den Anträgen der Grünen:

Wichtig ist bei allen Überlegungen – auch in Richtung Kindergrundsicherung, dass Kinder und ihre Familien nach den anvisierten Maßnahmen auch wirklich aus Armut und Hilfsbedürftigkeit befreit werden. Dabei sollte man nicht der Illusion verfallen, Kinder als anscheinend „autonom“ aus dem Familienkontext fiktiv herauszulösen und mit einer „eigenständigen Kindergrundsicherung“ oder ähnlichem scheinbar aus der Bedürftigkeit zu holen, während der Rest der Familie weiterhin in der Hilfsbedürftigkeit verbleibt. Arme Kinder sind in der Regel Kinder armer Eltern und sollten nicht gegen sie ausgespielt werden. Überdies sollte jede Konzeption, die pauschal allen und damit auch vielen nicht bedürftigen Eltern und Kindern mit enormen Finanzmitteln unter die Arme greifen will, daraufhin kritisch unter die Lupe genommen werden, wie ihre effektiven Folgen für die Verhinderung und Verminderung von Kinderarmut aussehen. Das heißt, die Ziel-Mittel-Relation bedarf einer präzisen Analyse.

Alternativen

Ein **Gesamtkonzept bzw. ein wirkliches Maßnahmenpaket gegen Kinderarmut wird weiterhin benötigt.** Wie auch die Nationale Armutskonferenz angemahnt hat, lassen sich Kinder- und Familienarmut am besten vermeiden durch drei Maßnahmen. Als erstes braucht es eine Neuberechnung des Existenzminimums, da die momentane Ermittlung nachweislich nicht bedarfsgerecht ist (vgl. Parität 2017/2018). Zum Zweiten wird ein Abbau von Ungerechtigkeiten in der Familienförderung verlangt, da derzeit am meisten bekommt, wer am reichsten ist (vgl. Stichnoth/ZEW 2016). Drittens muss der Zugang zu Sozialleistungen durch Bündelung an einer Stelle einfacher gestaltet werden, um Bürokratie, Stigmatisierung, Demütigung und Unkenntnis zu vermeiden (vgl. Nationale Armutskonferenz 2016 in: <http://caritas.erzbistum-koeln.de/export/sites/caritas/dicv-koeln/.content/.galleries/downloads/diverses/erklaerung-kinderarmut.pdf>). Das bundesweite Bündnis gegen Kinderarmut „Keine Ausreden mehr“ aus über 40 Verbänden und Nichtregierungsorganisationen sowie Expert(inn)en aus Wissenschaft und Kirchen konzentriert sich ebenfalls auf diese drei zentralen Forderungen,

⁶ In Niedersachsen mussten für den Schulbedarf bei sparsamer Mittelverwendung in 2016 bspw. im Einschulungsjahr und beim Übergang in Jahrgangsstufe 5 sogar 200 € aufgewendet werden, wie eine Studie ergab. vgl. Mayert, Andreas

um die materielle Situation von armen Kindern und Jugendlichen zu verbessern. Dazu zählt es die realistische Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums, gerechte Familienförderung und eine einfache sowie leicht zugängliche Leistungsgestaltung (vgl. Bündnis gegen Kinderarmut, Keine Ausreden mehr, in:

<https://www.dkhw.de/schwerpunkte/kinderarmut-in-deutschland/aufruf-an-parteien-schluss-mit-den-ausreden/>).

Zur Finanzierbarkeit notwendiger Gegenmaßnahmen setzt sich das Bündnis „Reichtum umverteilen – ein gerechtes Land für alle“, dem z.B. auch ver.di, AWO, GEW, Paritätischer Wohlfahrtsverband und Deutscher Kinderschutzbund angehören, dafür ein, dass steuerliche Voraussetzungen von Maßnahmen für eine gerechtere Politik hergestellt werden. Für:

bessere soziale Absicherung und stärkere Rechte der Beschäftigten, der kleinen Selbstständigen, der Erwerbslosen, der Rentnerinnen und Rentner, der Kinder und Familien, der Menschen mit Behinderung und der Schutzsuchenden; mehr öffentliche Investitionen und mehr Personal, für Infrastruktur, Kindereinrichtungen, Schulen und Hochschulen, Gesundheitswesen und Pflege, Kultur, Jugend und Sport, soziale und Arbeitsmarkt-Integration; ökologisch nachhaltige und bezahlbare Energieversorgung und einen sozial verträglichen ökologischen Umbau; Bereitstellung und Bau von ausreichend bezahlbaren Wohnungen; bedarfsdeckende Finanzausstattung besonders der hoch belasteten und verschuldeten Städte und Gemeinden fordern sie:

finanzstarken Unternehmen und Reichen wieder höhere Beiträge zur Finanzierung des Gemeinwesens abzuverlangen; sehr hohe Einkommen stärker zu besteuern; Kapitalerträge nicht zu privilegieren; Steuerbetrug zu bekämpfen und Steuerschlupflöcher zu beseitigen in Deutschland, der EU und weltweit sowie mit einer Vermögenssteuer und einer reformierten Erbschaftsteuer Millionäre und Milliardäre angemessen an der Finanzierung der öffentlichen Aufgaben zu beteiligen und soziale Ungleichheit abzubauen (vgl. Umverteilung ist machbar, in: Frankfurter Rundschau v. 29.3.2017 sowie www.reichtum-umverteilen.de; zur unternehmerorientierten Kritik an „zu hohen Steuern“ für kinderlose Singles vgl. Beznoska/Hentze 2017, S. 112).

Worum es geht, macht auch der Berliner Politikwissenschaftler Wolfgang Merkel in der Zeitschrift „Neue Gesellschaft – Frankfurter Hefte“ (6/2016, S. 19) deutlich: „Mindestlohn, familienpolitische Leistungen, Reregulierung der Leiharbeit, Gleichberechtigung der Geschlechter sind wichtig, genügen aber nicht. Es sind die Kernpolitiken, die substanziell auch die Verteilungslogik zwischen Arbeit, Kapital und Staat verändern, die aus ihren Tabuzonen geholt werden müssen. Diese wurden nicht zuletzt auch während der beiden rot-grünen Regierungskoalitionen unter Gerhard Schröder eingerichtet. Es geht nicht primär um eine 50 Euro-Erhöhung des Hartz IV-Regelsatzes. Es geht um die Steuerpolitik. Arbeitseinkommen dürfen nicht stärker als Kapitaleinkommen besteuert werden; Erbschafts- und Vermögensteuer für große Vermögen sollten endlich eingeführt werden; der Spitzensteuersatz auf hohe Einkommen wieder aus seinen komfortablen Niederungen herausgeholt werden. Da kann man sich ja am Steuersatz der Kohl-Ära orientieren. Der neoklassische Mythos des Trickle-down-Effekts einer undifferenzierten Wachstumspolitik muss durch gezieltes Wachstum mit effektiver Verteilung entzaubert werden. Auch die Diskussion um den einseitig neoliberalen Charakter der EU-

(2016): Schulbedarfskosten in Niedersachsen. Eine Studie des Sozialwissenschaftlichen Instituts der EKD, S. 101.

Wettbewerbspolitik muss aufgenommen werden und darf nicht unter der einschüchternden Frage ‚Bist Du für oder gegen Europa?‘ begraben werden. Das jahrzehntelange Versprechen einer wirklich investiven Bildungspolitik, die sozialen Aufstieg effektiv ermöglicht, muss endlich umgesetzt werden“ (Merkel 2016, S. 19).

Wie auch der Wirtschaftswissenschaftler und Journalist Stephan Kaufmann zutreffend schreibt, ist Ungleichheit somit nicht bloß ein dummer Zufall: „Die Ungleichheit in Deutschland nimmt zu, das Armutsrisiko auch. Die neuen Berechnungen des Instituts DIW bestätigen einen Trend, der seit langem zu beobachten ist. Gleichzeitig widerlegen sie konservative Kreise, die Kritiker beschwichtigen möchten mit dem Hinweis, die Ungleichheit nehme seit dem Jahr 2005 gar nicht mehr zu, sondern stagniere bloß auf hohem Niveau. (...) Wachsende Ungleichheit und Armut – insbesondere seit dem Jahr 1999 – sind kein dummer Zufall, kein unglücklicher ‚Trend‘, gegen den sich die Politik erfolglos stemmt. Sie waren gewollt. Sozialkürzungen sollten die Staatskasse schonen. Mit Hartz IV sollte mehr Druck auf Arbeitslose ausgeübt werden. Mit der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes sollte ein Niedriglohnsektor aufgebaut und das Lohnniveau auf wettbewerbsfähiges Niveau gedrückt werden. Das ist gelungen. Das Ergebnis präsentiert das DIW: War Armut früher vor allem ein Problem von Arbeitslosen, so erfahren sie mittlerweile auch immer mehr Erwerbstätige. Damit hätte sich der früher so beliebte Spruch ‚Sozial ist, was Arbeit schafft‘ auch erledigt.“ Kaufmann nennt auch die notwendigen Maßnahmen zur Armutsbekämpfung. „Besteuerung des Reichtums, insbesondere von Kapitalgewinnen und Erbschaften. Erhöhung des Mindestlohns, Zurückdrängen prekärer Beschäftigung, insbesondere der Mini-Jobs und ihrer steuerlichen Privilegien. Stärkung der Gewerkschaften in Sachen Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen. Und so weiter. Das ist keine Magie“ (Stephan Kaufmann, in: Berliner Zeitung v. 26.01.2017).

In diese Richtung sollten der Regierungs-Gesetzentwurf und die beiden Anträge noch überarbeitet werden (vgl. Michael Klundt (2019): Gestohlenes Leben. Kinderarmut in Deutschland, Köln i.E.).

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Familie,
Senioren, Frauen u. Jugend

Ausschussdrucksache
19(13)36i

07.03.2019

I Z A Institute
of Labor Economics
Initiated by Deutsche Post Foundation

Stellungnahme zu

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur zielgenauen Stärkung von Familien und ihren Kindern durch die Neugestaltung des Kinderzuschlags und die Verbesserung der Leistungen für Bildung und Teilhabe (Starke-Familien-Gesetz – StaFamG)

BT-Drucksache 19/7504

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Kinderzuschlag automatisch auszahlen – Verdeckte Armut überwinden

BT-Drucksache 19/1854

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Teilhabe für alle Kinder sicherstellen. Bürokratie abbauen

BT-Drucksache 19/7451

Prof. Dr. Holger Bonin

Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn, und Universität Kassel

11. März 2019

1. Ausgangslage

Trotz des anhaltenden Wirtschaftswachstums und immer neuer Höchststände bei der Beschäftigung sind die Familien in Deutschland nach wie vor besonders von Armut bedroht. Gemäß den Ergebnissen des Mikrozensus hatte im Jahr 2015 fast jeder fünfte Haushalt mit Kindern oder Jugendlichen unter 18 Jahren weniger als 60 Prozent des mittleren bedarfsgewichteten Haushaltseinkommens in der Bevölkerung zur Verfügung. Rund 2,8 Millionen Minderjährige waren demnach einem Armutsrisiko ausgesetzt. Die Armutsrisikoquoten unterscheiden sich dabei ganz erheblich zwischen den Familientypen. Von den Familien mit zwei Erwachsenen und einem oder zwei Kindern lebte 2015 nur etwa jede zehnte von einem Einkommen unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle. Von den Familien mit drei und mehr Kindern tat dies dagegen jede Vierte. Bei den Alleinerziehenden erreichte die Armutsgefährdungsquote im Jahr 2015 sogar 44 Prozent. Sie lag damit sieben Prozentpunkte höher als zehn Jahre davor und war viermal höher als bei den kleineren Paarfamilien.

Die besondere Armutsgefährdung der Familien speist sich systematisch aus zwei Quellen. Erstens wächst mit jedem Kind der Einkommensbedarf, um die Familie zu versorgen und abzusichern. Zweitens wird der wachsende Bedarf derzeit nur zum Teil durch die familienbezogenen staatlichen Leistungen ausgeglichen. Zugleich stoßen die Möglichkeiten der Eltern, den Bedarf ihrer Kinder durch die eigene Erwerbstätigkeit auszugleichen, selbst dann an Grenzen, wenn eine verlässliche Betreuung der Kinder während der Arbeit organisiert werden kann. Diese Problematik zeigt sich dort besonders scharf, wo sich die Eltern in einer schwachen Position am Arbeitsmarkt befinden. Dies gilt für viele alleinerziehende Mütter, die es in Folge einer Konzentration auf die Sorgearbeit während der Ehe nach Scheidung oder Verlust des Partners in Deutschland häufig nicht mehr schaffen, eine ihren Fähigkeiten entsprechende berufliche Karriere zu machen. Besonders häufig betroffen sind aber auch viele Eltern mit mehr als zwei Kindern, die überdurchschnittlich oft geringqualifiziert sind oder einen Migrationshintergrund haben.

Die markant höhere Armutsgefährdung von Haushalten, in denen Kinder und Jugendliche leben, steht in einem unmittelbaren Widerspruch zu gleich mehreren erklärten Zielen der deutschen Familienpolitik, wie sie im Vorfeld der vor gut einem Jahrzehnt angestoßenen Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen formuliert wurden. Zu diesen Zielen gehören die Gewährleistung der wirtschaftlichen Stabilität und der sozialen Teilhabe von Familien, der Nachteilsausgleich gegenüber den Kinderlosen sowie das Wohlergehen und die Förderung von Kindern.

Auch wenn die Armut von Kindern und Jugendlichen vielfach an der relativen Einkommensarmut der Familie oder der Inanspruchnahme von Leistungen der sozialen Grundsicherung festgemacht wird, geht es um weit mehr als einen Mangel an Geld. Vor allem Kindern und Jugendlichen, die über längere Zeit von Armut betroffen sind, fehlt es häufig auch an gleichberechtigten Zugängen zu Bildung und sozialer Teilhabe. Sie erleben soziale Ausgrenzung und vielfältige strukturelle Benachteiligungen, etwa im Hinblick auf die Menge und Güte der sozialen Kontakte, die physische und psychische Gesundheit oder die allgemeine und altersgemäße Bildung. Darum kann Armut als prekäre Lebenslage zu einem zentralen Risikofaktor für das Kindeswohl und ein gelingendes Heranwachsen werden. Kinderarmut hinterlässt nicht selten biografische Narben, sodass Betroffene in ihrem gesamten weiteren Entwicklungsverlauf erhöhten wirtschaftlichen und sozialen Risiken ausgesetzt bleiben.

In Deutschland gibt der Staat im internationalen Vergleich gesehen viel Geld für die Familien aus. Darum ist es kaum überraschend, dass die Familienleistungen alles in allem auch spürbar armutsvermeidend wirken. Sie sorgen gemäß Berechnungen, die für den Fünften Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung vorgenommen wurden, in immerhin fast der Hälfte aller Fälle dafür, dass Familien mit ihrem Einkommen über die Armutsrisikoschwelle kommen. Allerdings sind die vorhandenen Leistungen im Hinblick auf das Ziel der Armutsvermeidung von Kindern ganz unterschiedlich gut wirksam. So hat etwa die Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen herausgearbeitet, dass das Kindergeld Familien zwar in großer Zahl aus der sozialen Grundsicherung bringt, jedoch ihr Armutsrisiko wegen der Einkommensanrechnung im Endeffekt kaum verringert. Im Vergleich dazu ist der Kinderzuschlag für erwerbstätige Eltern mit geringem Einkommen als spezifische Familienleistung recht effizient. Er trägt in hohem Maß – vor allem bei Familien mit mehreren und jungen Kindern – zur Vermeidung von Armutsrisiken bei, auch wegen der mit der Leistung prinzipiell verbundenen Stärkung der Erwerbsanreize.

Allerdings ist der Kinderzuschlag derzeit durch komplexe Zugangsvoraussetzungen und ein administrativ kompliziertes Antrags- und Bewilligungsverfahren gekennzeichnet. Für viele Betroffene ist die vorzunehmende Abwägung zwischen Ansprüchen der Familie auf Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) oder Ansprüchen auf Kinderzuschlag in Kombination mit dem Wohngeld ebenso schwer zu durchschauen wie die bei der Feststellung zu berücksichtigenden Einkommensgrenzen. Damit verbunden ist das Problem, das unter den derzeitigen Bedingungen geschätzt nur etwa 30 Prozent der Familien, die Anspruch auf den Kinderzuschlag hätten, diesen tatsächlich auch beanspruchen; zugleich wird ein hoher Anteil der gestellten Anträge auf Kinderzuschlag nicht positiv beschieden, weil die Anspruchsvoraussetzungen nicht erfüllt sind.

2. Zum Entwurf für ein Starke-Familien-Gesetz

2.1. Neugestaltung des Kinderzuschlags

Die im Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Starke-Familien-Gesetz geplanten Maßnahmen zur Neugestaltung des Kinderzuschlags adressieren drei Ansatzpunkte, die jeweils zu einer Verringerung von offener oder versteckter Kinderarmut beitragen können: 1) direkte materielle Verbesserungen durch höhere Leistungen für die Zielgruppen, 2) die Stärkung der Erwerbsanreize bei Leistungsbezug durch eine günstigere Behandlung von zusätzlichem Elterneinkommen, und 3) die Absenkung von Zugangshürden durch einfachere administrative Prozesse. Die verschiedenen dazu im Gesetzentwurf vorgesehenen Instrumente werden im Folgenden kommentiert und bewertet.

a. Materielle Verbesserungen der Familieneinkommens

Die geplanten Neuregelungen zum Kinderzuschlag umfassen zwei unterschiedliche Maßnahmen, die dafür sorgen können, dass Familien künftig im Vergleich zum Status quo besser gestellt werden. Zum einen wird der Höchstbetrag angehoben, den der Kinderzuschlag erreichen kann, in einem ersten Schritt von 170 Euro auf 183 Euro pro Monat und Kind. Zusammen mit dem Kindergeld nähern sich die laufenden Geldleistungen, die Eltern mit niedrigem Erwerbseinkommen außerhalb der Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) erhalten können, damit dem steuerfrei zu stellenden sächlichen Existenzminimum von Kindern in Höhe von aktuell 415 Euro pro Monat und Kind an, allerdings ohne den vollständigen Betrag für notwendige Bildung und Teilhabe. Entsprechend ist es konsequent, den Höchstbetrag des Kinderzuschlags künftig gekoppelt an den Kinderfreibetrag zu dynamisieren.

Zum anderen kommt es zumindest für einen Teil der Familien zu einer finanziellen Besserstellung, wenn Kinder über ein nach den §§ 11 bis 12 SGB II zu berücksichtigendes Einkommen verfügen. Künftig werden Kindeseinkommen bis zu einer Grenze von 180 Euro pro Monat nur noch zu 45 Prozent auf den Kinderzuschlag angerechnet. Erst bei darüber hinaus gehenden Kindeseinkommen kommt eine Anrechnungsrate von 100 Prozent zur Anwendung, wie sie im Status quo auf das gesamte Kindeseinkommen greift. Außerdem ist noch eine Verdopplung des Freibetrags für Vermögen von Kindern geplant. Im Ergebnis wirken sich im Bereich des Kinderzuschlags Einkommen und Vermögen der Kinder spürbar weniger leistungsmindernd aus als im Bereich der Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II), in dem etwa vom Kindeseinkommen nur 100 Euro Kindeseinkommen anrechnungsfrei und darüber hinaus gehende Beträge zu 80 Prozent angerechnet werden.

Somit können erwerbstätige Eltern, soweit sie mit ihrem Erwerbseinkommens die Mindesteinkommensgrenze für den Kinderzuschlag überschreiten und auch die übrigen Voraussetzungen für die Gewährung des Kinderzuschlag erfüllen, eine noch größere finanzielle Besserstellung erreichen als im Status quo. Damit ist zu erwarten, dass sich auch die bisher mit dem Kinderzuschlag verbundenen Wirkungen verstärken werden. Es ist also bei einer Umsetzung des Gesetzesentwurfs damit zu rechnen, dass bedürftige Familien ihre Bemühungen verstärken, ein mehr als geringfügiges Erwerbseinkommen zu erzielen, und dass sowohl die Anzahl der Haushalte mit Kindern, die auf SGB II-Leistungen angewiesen sind, als auch die Armutsrisikoquote von Familien zurückgehen. Dabei stehen die bei diesen arbeitsmarkt-, familien- und sozialpolitischen Zielen zu erreichenden Verbesserungen vermutlich in ein einer relativ günstigen Relation zum mit der Neugestaltung des Kinderzuschlags verbundenen finanziellen Aufwand für die öffentliche Hand.

Es gilt jedoch auf zwei Implikationen der geplanten Neugestaltung des Kinderzuschlags hinzuweisen, die in verteilungspolitischer Hinsicht zumindest diskussionswürdig sind.

Erstens knüpft der Kinderzuschlag auch nach der geplanten Neugestaltung zuvörderst an das Ziel an, Hilfebedürftigkeit im Sinne des SGB II infolge von Unterhaltsverpflichtungen gegenüber im Haushalt lebenden Kindern zu vermeiden. Hieraus leitet sich die Vorgabe einer dem Sozialversicherungssystem eigentlich fremden Mindesteinkommensgrenze ab, und der Kinderzuschlag ist dadurch streng genommen kein Element des allgemeinen Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs. Im Ergebnis erhalten Kinder und Jugendliche, obwohl sie eigentlich denselben oder zumindest vergleichbare materielle Bedarfe haben, finanzielle staatliche Leistungen in unterschiedlicher Höhe, je nachdem, ob ihre Eltern in der Lage oder willens sind, die Mindesteinkommensverpflichtung zu erfüllen, die den Kinderzuschlag von den Leistungen nach SGB II trennt. Diese Ungleichheit nimmt natürlich mit jedem materiellen Ausbau des Kinderzuschlag-systems zu.

Zweitens stellt die geplante großzügigere Anrechnung von Kindeseinkommen im Bereich des Kinderzuschlags im Vergleich zum Status quo zwar niemand absolut schlechter. Relativ gesehen werden aber nicht nur die Kinder schlechter gestellt, die auch nach der geplanten Reform im Bereich der SGB II-Leistungen verbleiben. Da Unterhaltszahlungen und der Unterhaltsvorschuss als Kindeseinkommen in die Anrechnung einzubeziehen sind, können sich für Alleinerziehende komplizierte Tarifverläufe ergeben. Insbesondere kann der Kinderzuschlag mit zunehmendem Alter des Kindes sinken oder ganz entfallen, weil die Unterhaltszahlungen oder Vorschussleistungen altersbedingt systematisch höher sind. Dem ließe sich etwa durch nach Alter gestaffelte Anrechnungsregeln oder die Zurechnung von Unterhalts- und unterhaltsähnlichen Zahlungen als Elterneinkommen begegnen. Entsprechende Lösungen würden das ohnehin komplexe System des Kinderzuschlags allerdings weiter verkomplizieren.

b. Stärkung der Erwerbsanreize

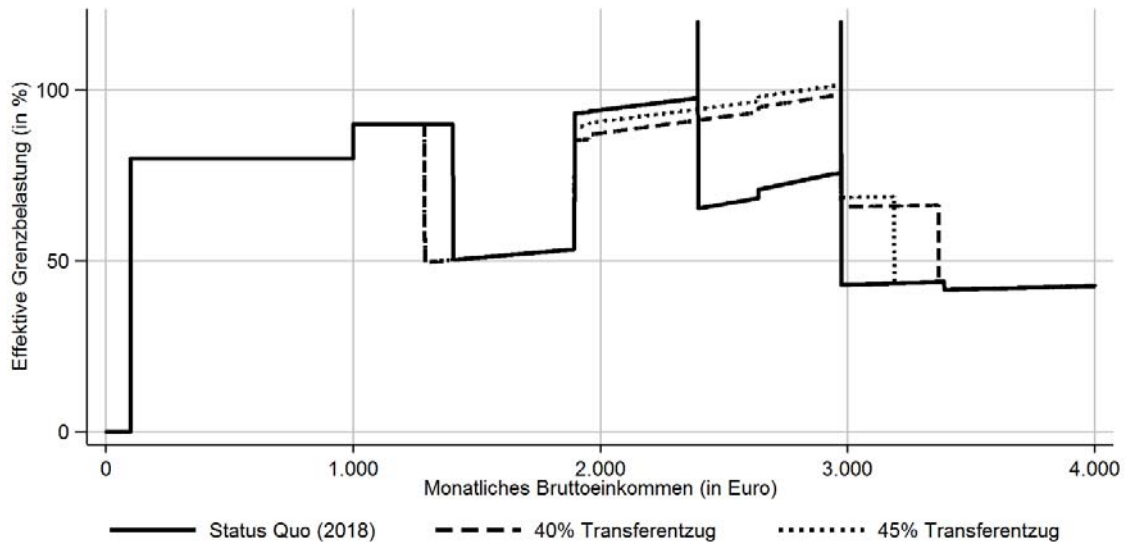
Im Status quo ist der Kinderzuschlag in der Kombination mit Ansprüchen auf Wohngeld durch hohe Transferentzugsraten charakterisiert. Die Gestaltung des Transferentzugs schwächt die Anreize für Kinderzuschlagsbeziehende, ein höheres Erwerbseinkommen zu erzielen, weil dann im Gegenzug die Transferzahlungen fast in der gleichen Höhe abnehmen. Darüber hinaus entsteht, weil der Kinderzuschlag nur an diejenigen Haushalte gezahlt wird, die unter einer bestimmten Einkommensgrenze bleiben, eine „Abbruchkante“, an der die Transferansprüche schlagartig entfallen. Damit verbunden ist das systematische Problem, dass Familien, deren Erwerbseinkommen soweit steigt, dass sie die Abbruchkante überschreiten, damit finanziell gesehen absolut schlechter gestellt werden. Anders ausgedrückt liegt der implizite Steuersatz, den der Staat auf einen zusätzlich verdienten Euro erhebt, im Zusammenspiel der Regelungen für den Kinderzuschlag und das Wohngeld bei über 100 Prozent. Diese Konstellation macht es äußerst unattraktiv, Anstrengungen zu unternehmen, sich durch Erwerbsarbeit etwas mehr dazu zu verdienen.

Deswegen erscheint es insbesondere sinnvoll, wie es der Entwurf für das Starke-Familien-Gesetz vorsieht, die Einkommensobergrenze bei der Feststellung des Kinderzuschlags aufzuheben und damit die Erwerbsanreize an der bisherigen Abbruchkante zu stärken. Auch der Plan, bei Inanspruchnahme des Kinderzuschlags jeden zusätzlich verdienten Euro der Eltern nur noch mit 45 statt wie bisher 50 Prozent anzurechnen setzt tendenziell positive Erwerbsanreize. Allerdings bringt die Kombination der Abschaffung der Höchsteinkommensgrenze und niedrigerer Transferentzugsraten komplexe Veränderungen der Arbeitsanreizstrukturen mit sich.

Die folgende Abbildung illustriert die Veränderungen der effektiven Grenzbelastungen von Erwerbseinkommen, die sich aus der Aufhebung der Einkommensobergrenze und die Absenkung der Transferentzugsraten beim Kinderzuschlag ergeben, am Beispiel eines Alleinverdiener-Paarhaushalt mit zwei Kindern im Alter von drei und acht Jahren. Es zeigt sich, dass die Reform die momentan vorhandene Grenzbelastungsspitze mit einem punktuellen Nettoeinkommensverlust an der Höchsteinkommensgrenze des Kinderzuschlags beseitigt und die Grenzbelastungen im darunter liegenden Einkommensbereich absenkt. Allerdings liegen die impliziten Steuersätze bei in diesem Bereich anfallenden Mehrverdiensten, die in Kombination der zu entrichtenden Sozialbeiträge und geringer werdenden Kinderzuschlags- und Wohngeldansprüchen wirksam werden, immer noch oberhalb von 80 Prozent.

Im Einkommensbereich oberhalb der bisherigen Abbruchkante sind die Grenzbelastungen im Zusammenwirken des Transferentzugs bei Kinderzuschlag und Wohngeld nach der Reform sogar höher als derzeit. Erst nach Auslaufen des Wohngeldanspruchs (erkennbar an der verbleibenden Grenzbelastungsspitze) fallen die effektiven marginalen Belastungen des Erwerbseinkommens deutlich. Nach Auslaufen des Wohngelds verschlechtern sich gegenüber dem Status quo die Erwerbsanreize gegenüber. Darin spiegelt sich die – durchaus intendierte – reformbedingte Verbreiterung des Kreises der Haushalte mit Anspruch auf den Kinderzuschlag.

Effektive Grenzbelastungen nach Bruttoeinkommen pro Monat, Vergleich von Reformszenarien mit dem Status quo, Alleinverdiener-Ehepaar mit zwei Kindern im Alter von 3 und 8 Jahren, in %



Anmerkungen: Berechnungen des IZA mit dem IZAΨMOD-Modell. Die effektive Grenzbelastung gibt an, wieviel Prozent eines zusätzlich verdienten Euro dem Haushalt durch Steuern, Sozialabgaben und einen Entzug von Transferzahlungen insgesamt entgehen. Die Berechnung legt den aktuellen Rechtsstand zugrunde. Effektive Grenzbelastungen über 100 Prozent zeigen an, dass der Haushalt bei einem Mehrverdienst von einem Euro mehr als einen Euro an verfügbarem Einkommen verliert. Die Grenzbelastung ist zur besseren Darstellung bei 120 Prozent abgeschnitten. Wohngeld und Kinderzuschlag werden auf 5 Euro gerundet ausgezahlt. Die sich hieraus ergebenden Sprungstellungen sind in der Darstellung geglättet. Die unterstellte Warmmiete für den Paarhaushalt beträgt 600 €.

Quelle: Holger Bonin, Eric Sommer, Holger Stichnoth und Florian Buhlmann (2018), Arbeitsangebotseffekte einer Reform des Kinderzuschlags, Forschungsbericht im Auftrag der Geschäftsstelle des Kompetenzbüros „Wirksame Familienpolitik“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, IZA Research Report Nr. 85, Bonn.

Die zum Vergleich ebenfalls dargestellten Resultate für ein Szenario, bei dem die Anrechnungsrate von Elterneinkommen auf 40 Prozent statt wie im Gesetzentwurf vorgesehen auf 45 Prozent reduziert wird, machen deutlich, dass sich auch mit einer noch großzügigeren Gestaltung kaum substantiellere Verbesserungen bei den Erwerbsanreizen ergeben würden. Zugleich würde der Kreis der Anspruchsberechtigten noch weiter bis in die mittleren Einkommenschichten ausgedehnt.

Im Auftrag des vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend unterhaltenen Kompetenzbüros „Wirksame Familienpolitik“ haben das Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) und das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) die potenziellen Wirkungen einer Beseitigung der Abbruchkante beim Kinderzuschlag sowie einer Absenkung der Transferentzugsraten für Paarfamilien vorausschauend abgeschätzt. Die Ergebnisse zeigen zunächst, dass eine Beseitigung der Höchst Einkommensgrenze in Kombination mit niedrigeren Transferentzugsraten den Kreis der Anspruchsberechtigten gegenüber dem Status quo deutlich vergrößert. Bei den Paarfamilien scheint eine unmittelbare Zunahme der Kinderzuschlagsempfänger auf etwa 150.000 Haushalte möglich. Diese Rechnung geht allerdings davon aus, dass die Raten der Nichtinanspruchnahme des Kinderzuschlags auf dem heutigen Niveau bleiben, dass also – anders als

es der vorliegende Gesetzentwurf zum Starke-Familien-Gesetz vorsieht – keine gesonderten Maßnahmen ergriffen zur Absenkung von Zugangshürden ergriffen werden.

Betrachtet man allein die Aufhebung der Abbruchkante und die Lockerung der Hinzuverdienstregeln, spricht gegen einen Anstieg der Nutzungsraten, dass viele der neuen Anspruchsberechtigten nur einen Kinderzuschlag in geringfügiger Höhe beziehen können und daneben auch keine Ansprüche an das Wohngeld besitzen. Die häufig niedrigen Ansprüche bei Paarfamilien, die heute ein eigenes Einkommen oberhalb der Höchstekommengrenze erwirtschaften, machen die Nutzung des Kinderzuschlags auch nach der Reform bei gegebenem Antragsaufwand eher unattraktiv.

Fokussiert man auf die Erwerbsanreize, lassen die Studienergebnisse in der Gesamtschau erwarten, dass die Maßnahmen zur Veränderung der Grenzbelastungen durch eine Neugestaltung des Kinderzuschlags, wie sie im Starke-Familien-Gesetz vorgesehen sind, leicht positive Beschäftigungseffekte entfalten werden. Je nach Rechenmodell nehmen geschätzt 4.400 bis 4.900 Eltern aus Paarfamilien zusätzlich am Arbeitsmarkt teil. Die vorausberechnete Ausweitung des Arbeitsangebots vollzieht sich hauptsächlich im Bereich der Vollzeit, weil die effektiven Belastungen zusätzlichen Erwerbseinkommens bei Teilzeitbeschäftigten bei den für Kinderzuschlagsbezieher typischen Stundenlöhnen auch nach der Neugestaltung des Kinderzuschlags vielfach hoch sind. Insgesamt könnte das Arbeitskräfteangebot im Bereich der Arbeitszeiten von 30 Stunden und mehr um 3.000 bis 4.000 Personen zunehmen. In dieser Größenordnung bewegt sich ungefähr auch die per Saldo simulierte Zunahme des Arbeitsvolumens in Vollzeitäquivalenten.

Gemessen an der Gesamtzahl der arbeitenden Eltern aus Paarfamilien sind die vorausberechneten Arbeitsangebotseffekte der Reformen sehr klein. Jedoch ist bei der Interpretation der Ergebnisse zu beachten, dass die Reform nur einen deutlich kleineren Kreis von Anspruchsberechtigten adressiert. In Relation zur vorausberechneten Zahl von etwa 150.000 Paarfamilien, die den Kinderzuschlag unmittelbar nach der Reform nutzen, erscheint die mit den im Starke-Familien-Gesetz vorgesehenen Maßnahmen zur Stärkung der Erwerbsanreize zu erreichende Verbesserungen beim Arbeitsangebot jedoch durchaus nennenswert.

c. Verringerung von Zugangshürden

Wie oben beschrieben, wird der Kinderzuschlag derzeit nur von einem Teil derjenigen, die darauf Anspruch eigentlich Anspruch hätten, auch tatsächlich in Anspruch genommen. Zwar ist davon auszugehen, dass die Nichtinanspruchnahme in Teilen auch damit zusammenhängt, dass die Betroffenen eine rasche Veränderung Ihrer Einkommenssituation absehen können, oder dass nur geringfügige Ansprüche bestehen, die den mit einer Antragstellung verbundenen Aufwand nicht aufwiegen können. Aus solchen Gründen heraus wird niemals eine hundertprozentige Inanspruchnahme erreicht werden. Trotzdem erscheint es nicht nur aus Gründen der horizontalen Verteilungsgerechtigkeit, sondern – in Anbetracht der zu erwartenden positiven Wirkungen auf die Beschäftigung und ein gelingendes Heranwachsen der Kinder außerhalb von Armut – auch aus volkswirtschaftlichen Effizienzgründen sinnvoll, Maßnahmen zu ergreifen, dass mehr Berechtigte den Kinderzuschlag auch beanspruchen.

Ein Weg dazu ist es, den Aufwand zu verringern, den die Betroffenen betreiben müssen, um den Kinderzuschlag zu erhalten. Hierzu kann die im Entwurf des Starke-Familien-Gesetzes angelegte Vereinfachung durch Einführung eines einheitlichen sechsmonatigen Bewilligungszeitraums der Leistung einen Beitrag

leisten. Jedenfalls entsteht mehr Transparenz und Statussicherheit, wenn im Entscheidungsprozess künftig keine Prognosegrößen mehr erforderlich sind, sondern feststehende Bezugsgrößen verwendet werden. Zwar haben diese vereinfachte Vorgehensweise und der Verzicht auf eine rückwirkende Überprüfung von Prognosefestlegungen zur Folge, dass eventuelle Änderungen in den relevanten Verhältnissen der Bedarfsgemeinschaft, nicht mehr berücksichtigt oder korrigiert werden. Ein damit eventuell verbundener Verlust an horizontaler Gerechtigkeit erscheint jedoch akzeptabel, wenn dafür im Gegenzug ein positiver Verteilungseffekt erreicht wird, weil der Kinderzuschlag durch die Maßnahme bei mehr Familien greift.

Als weiteres Instrument, um die Rate der Inanspruchnahme beim Kinderzuschlag zu erhöhen, sieht der Entwurf des Starke-Familien-Gesetzes vor, die Möglichkeit einzuräumen, den Kinderzuschlag auch dann zu erhalten, wenn der beantragende Haushalt mit der Summe aus eigenem Einkommen, Kinderzuschlag und gegebenenfalls Wohngeld bis zu 100 Euro unterhalb des Einkommens bleiben, dass zur Deckung des Regelbedarfs bzw. zur Vermeidung der Hilfebedürftigkeit nach dem SGB II erforderlich ist. Dieser sogenannte „erweiterte Zugang“ zum Kinderzuschlag soll dabei auf Zielpersonen beschränkt bleiben, die bisher kein Arbeitslosengeld II beziehen oder beantragt haben. Das Ziel dieser Regelung ist, verdeckte Armut zu vermeiden, die dadurch entsteht, dass Personen, die eigentlich Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II hätten, diese aus Furcht vor einer Stigmatisierung nicht beantragen. Die Vermutung, dass es eine entsprechende Zielgruppe gibt, speist sich unter anderem aus der Beobachtung, dass Haushalte, die den Kinderzuschlag beantragen und negativ beschieden werden, weil die Leistung der Höhe nach nicht ausreichen würde, um die die Hilfebedürftigkeit nach dem SGB II zu überwinden, danach keinen entsprechenden Antrag auf SGB II-Leistungen stellen.

Ganz grundsätzlich lässt sich am Ansatz des erweiterten Zugangs kritisieren, dass die öffentliche Hand damit vor tatsächlichen oder gefühlten Stigmatisierungen, die mit dem Bezug von SGB II-Leistungen einhergehen, teilweise „kapituliert“. Wirksamer gegen Stigmatisierungen vorzugehen, wäre die prinzipielle Handlungsalternative. Jenseits dieses fundamentalen Einwands erscheint der erweiterte Zugang zum Kinderzuschlag in der geplanten Form noch aus anderen Gründen nicht unproblematisch:

- Wenn man akzeptiert, dass der Bezug von Leistungen nach dem SGB II für Familien mit Stigmatisierungen verbunden ist, die ökonomisch betrachtet einen finanziellen Wert haben müssen, da es sonst im Status quo nicht zum Abdriften in verdeckte Armut käme, erscheint es inkonsequent, den erweiterten Zugang lediglich auf Haushalte zu beschränken, die sich bisher außerhalb des Systems der SGB II-Leistungen bewegen. Konsequenter und horizontal gerechter wäre es, die Wahlmöglichkeit, in der Summe auf bis zu 100 Euro monatlich an Haushaltseinkommen zu verzichten, um nicht länger unter die Regelungen des SGB II zu fallen, auch denjenigen Familien einzuräumen, die bisher SGB II-Leistungen beziehen oder beantragt haben.
- Bei der Wahl zwischen den beiden Leistungssystemen treffen die Familien möglicherweise nicht vollständig informierte oder kurzfristige Entscheidungen, die sich nachhaltig negativ auswirken können. So könnten die Haushalte übersehen, dass es Leistungen der kommunalen oder Länderebene gibt, deren Bezug daran geknüpft ist, dass der Haushalt SGB II-Leistungen bezieht, während der Kinderzuschlag nicht zur Inanspruchnahme berechtigt. Der Preis, die SGB II-Leistungen zu ver-

meiden, könnte also höher sein als der unmittelbare Verzicht auf bis zu 100 Euro monatlich. Gravierender noch könnte sein, dass Eltern in Familien, die Kinderzuschlag statt Leistungen nach dem SGB II beziehen, in der Tendenz einen schlechteren Zugang zu Maßnahmen der Aktivierung und Qualifizierung haben, was sich auf Dauer negativ auf ihre Erwerbschancen auswirken könnte. Dieser Einwand lässt sich zwar ganz generell gegen den Ansatz des Kinderzuschlags vorbringen, Familien aus dem Umfeld des Rechtskreises SGB II heraus zu bringen; ein erweitertes Wahlrecht könnte dieses Problem allerdings noch verstärken.

Vor diesem Hintergrund erscheint es wünschenswert, die Einführung des erweiterten Zugangs mit umfassender Information und Beratung zu flankieren und darüber hinaus auch weiter am Ziel eines niederschweligen und nicht-stigmatisierenden Zugang zu SGB II-Leistungen zu arbeiten. Unabhängig davon erscheint es sehr sinnvoll, dass im Entwurf des Starke-Familien-Gesetzes vorgesehen ist, den erweiterten Zugang zum Kinderzuschlag zunächst auf drei Jahre zu befristen. In diesem Erprobungszeitraum sollten die mit der Maßnahme erreichten Verbesserungen im Hinblick auf das Ziel, die verdeckte Armut zu senken, genauso wissenschaftlich evaluiert werden wie denkbare unerwünschte Nebenwirkungen.

2.2. Verbesserung der Bildungs- und Teilhabeleistungen

Kinder, die in Haushalten mit geringen finanziellen Ressourcen heranwachsen, brauchen auch Unterstützung für einen adäquaten Zugang zu Bildung und sozialer Teilhabe. Um einheitliche Lebensverhältnisse für Familien und Kinder in den Ländern zu gewährleisten, und weil eine direkte Mitfinanzierungsmöglichkeit des Bundes für geldwerte Sach- und Dienstleistungen nicht gegeben ist, unterstützt der Bund Familien mit geringem Einkommen mit den Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets. Dieses Instrument leidet, wie etwa die Begleitevaluation im Auftrag des BMAS gezeigt hat, unter erheblichen Problemen. Vor allem gibt es Hinweise auf fehlende Klarheit und Transparenz der abgedeckten Leistungen sowie (auch administrativ) aufwändige Zugänge – im Ergebnis werden Leistungen von den Berechtigten vor Ort vielfach nicht abgerufen.

Der Entwurf des Starke-Familien-Gesetzes geht solche Probleme nicht grundlegend an, sondern umfasst vielmehr eine Reihe von sehr spezifischen Nachjustierungen im Bildungspaket. Diese erscheinen im Hinblick auf die Lebenswirklichkeit der Betroffenen und die vorhandenen Bedarfe gut begründet und vor allem realitätsnäher. Positiv zu bemerken ist darüber hinaus, dass mit den geplanten Maßnahmen Vereinfachungen in administrativer Hinsicht verbunden sind, was die Umsetzung des Bildungspakets vor Ort erleichtern und das Verhältnis von Förderbeträgen und Verwaltungskosten verbessern dürfte, wodurch mehr Kinder vom Bildungspaket profitieren könnten. Positiv hervorzuheben ist auch, dass die Leistungen – konkret die Unterstützung beim Schulbedarf – nun zum Teil dynamisiert werden, womit Preissteigerungen künftig zeitnäher aufgefangen werden dürften.

Innerhalb des durch den Gesetzentwurf abgesteckten engen Rahmens wären noch gewisse kleinere Verbesserungen denkbar. Sinnvoll erschiene mit Blick auf das Kindeswohl insbesondere

- die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung nicht nur in Kindertageseinrichtungen und Schulen durch eine Streichung von Eigenanteilen stärker zu unterstützen, sondern auch im Bereich der Horte;

- die Hilfen zur Lernförderung nicht nur unabhängig von einer Versetzungsgefährdung zu machen, sondern auch mit dem positiven Ziel eines Aufstiegs in höhere Schulformen zu verbinden.

Kritisch ließe sich anmerken, dass die geplanten Verbesserungen sich ausschließlich auf das Bildungspaket beziehen, obwohl viele betroffene Familien und Kinder auch mehr Unterstützung zur Verbesserung der sozialen und kulturellen Teilhabe bräuchten. Jedenfalls scheinen die dafür vorgesehenen Leistungen in Höhe von zehn Euro pro Monat und Kind als Durchschnittswert kaum bedarfs- und praxisgerecht, und auch eine Dynamisierung der Teilhabeleistungen müsste in Betracht gezogen werden. Bevor eine entsprechende Aufstockung des Teilhabepakets vorgenommen wird, wäre jedoch zunächst eine systematische Bedarfsfeststellung zu betreiben. Zudem sollte in diesem Zusammenhang auch die Alternative reflektiert werden, die Regelbedarfe im Bereich des SGB II beziehungsweise den Höchstbetrag für den Kinderzuschlag um den Wert der Teilhabeleistungen anzuheben.

3. Zu den Anträgen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

3.1. Zum Antrag „Kinderzuschlag automatisch auszahlen – Verdeckte Armut überwinden“

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zielt darauf ab, den bisherigen Kinderzuschlag abzulösen. Um von Armut gefährdete Kinder besser als bisher materiell abzusichern, sollen grundlegende Veränderungen am System der finanziellen Hilfen für Familien vorgenommen werden, die im Kern auf die Einführung einer umfassenden Kindergrundsicherung hinauslaufen. Der Gutachter ist wegen der kurzen Vorlaufzeit an dieser Stelle nicht in der Lage, eine umfassende Stellungnahme zu einer Kindergrundsicherung abzugeben, zumal es für deren adäquate Bewertung auf die genauen Parameter der Ausgestaltung ankommt. Die folgenden Ausführungen müssen sich auf wenige knappe Hinweise zu den im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN skizzierten Einzelpunkten beschränken:

- Grundsätzlich wäre es wünschenswert, eine quasi automatische Auszahlung finanzieller Leistungen für von Armut gefährdete Kinder zu erreichen, damit eine unter Verteilungs- und Effizienzgesichtspunkten unerwünschte Nichtinanspruchnahme von Leistungen etwa infolge von bedingt rationalem Verhalten oder unvollkommener Information vermieden wird. In der Praxis ist ein solches administrative System allerdings nur ganz schwer zu implementieren, vorausgesetzt, Leistungen der sozialen Grundsicherung für Kinder sollen auch künftig dem Grunde nach individuell bedarfsgeprüft ausgezahlt werden. Die für die Berechnung der Leistungshöhe benötigten komplexen Daten kommen nämlich nicht automatisch bei einer Stelle – etwas den Finanzämtern oder der Familienkasse – gesammelt zusammen; ohne Eigenerklärungen lässt sich eine Einzelfallgerechtigkeit kaum herstellen. Die im Antrag von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgeschlagene Pauschallösung, mit einem einfachen Selbstbehalt zu arbeiten, kann Probleme mit der vertikalen Gerechtigkeit mit sich bringen. Abgesehen von den erheblichen praktischen Schwierigkeiten, die für das Ziel einer quasi automatischen Auszahlung überwunden werden müssten, sollte bedacht werden, dass sich damit der Kontakt zu Behörden lockern würde, die mehr leisten als eine reine Auszahlung von Geld, indem sie etwas Aktivierung und Qualifizierung (von Eltern) betreiben.

- Da der Existenz sichernde Bedarf von Kindern altersabhängig ist, wäre es konsequent, den maximalen Auszahlungsbetrag einer zur Grundsicherung armutsgefährdeter Kinder dienenden Leistung nach Alter zu staffeln. Eine Verschwendung von Ressourcen wäre dagegen, den Höchstbetrag einheitlich auf dem Existenz sichernden Bedarf für die Altersgruppe mit dem höchsten Bedarf festzulegen. Im Übrigen wird sich der Grundsicherungsbedarf immer am durchschnittlichen Bedarf orientieren. Von daher muss es im Gesamtsystem zusätzlich Möglichkeiten geben, um individuelle Sonderbedarfe abzudecken, etwa bei unverschuldet hohen Kosten der Unterkunft oder in Fällen von erhöhten Aufwänden bei Kindern mit einer Behinderung. Diese Notwendigkeit setzt einer pauschalisierten und völlig automatisierten Berechnung von Kindergrundsicherungsleistungen ebenfalls Grenzen.
- Der Entwurf des Starke-Familien-Gesetzes umfasst bereits die Maßnahme, die mit der Höchsteinkommensgrenze beim Kinderzuschlag verbundene Abbruchkante zu beseitigen. Der Vorschlag, darüber hinaus auch die Mindesteinkommensgrenze zu beseitigen, erscheint beachtenswert, unter anderem, um der mit dem bisherigen Kinderzuschlag verbundenen, dem Prinzip des allgemeinen Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs widersprechenden, ungleichen Behandlung von Kindern mit vergleichbaren materiellen Bedarfen entgegen zu wirken, je nachdem, ob ihre Eltern die Mindesteinkommensbedingung erfüllen. Jedoch verlangt eine Abschaffung der Mindesteinkommensgrenze die Bereitschaft, bei geringen eigenen Einkommen der Eltern hohe Transferentzugsraten anzusetzen. Andernfalls würden die Ansprüche von Familien auf einen Kinderzuschlag leicht bis weit in die Mitte der Einkommensverteilung oder gar darüber hinaus reichen. Das mit dem Kinderzuschlag verknüpfte Ziel, dass Familien nicht allein wegen nicht gedeckter Unterhaltsverpflichtungen gegenüber ihren Kindern auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind, würde aber auch bei Festlegung einer hohen Transferentzugsrate bei niedrigen Erwerbseinkommen erreicht.
- Die Gestaltung des Kinderzuschlags ist mit Blick auf die besonderen Belange von Alleinerziehenden tatsächlich weiter verbesserungsbedürftig. Dies zeigt etwa die relative Schlechterstellung, beziehungsweise die geringere Verbesserung gegenüber dem Status quo, für Alleinerziehende mit älteren Kindern, wie sie im Entwurf des Starke-Familien-Gesetzes angelegt ist. Eine finanzielle Besserstellung von Alleinerziehenden gegenüber Paarfamilien ließe sich mit dem strukturell bedingten extrem erhöhten Armutsrisiko dieser Zielgruppe rechtfertigen.

3.2. Zum Antrag „Teilhabe für alle Kinder sicherstellen. Bürokratie abbauen“

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zielt zum einen darauf, die Regelsätze in der Grundsicherung der Kinder zu überprüfen, um das soziokulturelle Existenzminimum bedarfsdeckend festzulegen, das heißt, auch unter Berücksichtigung sachlich angemessener Bildungs- und Teilhabebedarfe. Tatsächlich könnten bei einer entsprechenden Ausgestaltung der Regelsätze für Kinder die Familien in der Grundsicherung auch Angebote finanzieren, wie sie derzeit durch das Bildungs- und Teilhabepaket abgedeckt sind. Ein Vorteil dieses Ansatzes gegenüber dem Status quo wäre, dass der relativ hohe Aufwand für die oft geringen und kleinteiligen Hilfen des Bildungs- und Teilhabepakets vermieden würde. Zudem würden Be-

troffene quasi automatisch mehr Möglichkeiten bekommen, mehr für Bildung und soziale Teilhabe auszugeben, während das Bildungs- und Teilhabepaket in vielen Fällen nicht abgerufen wird. Diesen Vorteilen stehen allerdings auch Nachteile gegenüber. Erstens werden manche individuelle Bedarfe, da sich die Regelbedarfe am Durchschnitt orientieren, eventuelle schlechter abgedeckt. Zweitens sind Transfers zur Abdeckung des Regelbedarfs nicht zweckgebunden. Selbst wenn kinderbezogene Transfers zu einem sehr hohen Anteil auch bei den Adressaten ankommen, wie es eine aktuelle Studie des ZEW im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung nahelegt, ist darum die Nutzung der Ressourcen für eine Förderung der Bildung und sozialen Teilhabe nicht gewährleistet. Drittens ginge die infrastrukturbildende Kraft verloren, die das Bildungs- und Teilhabepaket trotz aller offenkundigen Probleme im Vollzug vor Ort durchaus entfaltet hat. Darum erscheint die Fortführung des Bildungs- und Teilhabepakets durchaus eine valide Alternative – wobei bestehende Ineffizienzen durch bessere Information, vereinfachte Antragspraxis und niederschwellige Leistungsangebote deutlich reduziert und höhere Raten der Inanspruchnahme generiert werden sollten.

Zum anderen – und hauptsächlich – zielt der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf ein vermehrtes Engagement des Bundes, in Kooperation mit Ländern und Kommunen die Infrastrukturen auszubauen, die junge Menschen in prekären Lebenslagen zur umfassenden Verbesserung ihrer Teilhabe- und Verwirklichungschancen benötigen. Angesichts der überragenden Bedeutung des infrastrukturellen Umfelds, in dem sozial benachteiligte junge Kinder und Jugendliche aufwachsen, und der zugleich großen Unterschiede in den lokalen Infrastrukturen, die diese Zielgruppe vorfindet, erscheint dieses Anliegen gut begründet. Empirisch betrachtet sind die im Antrag hervorgehobenen konkreten Ansatzpunkte – Ausbau von Kinderganztagsbetreuung, Ganztagschulen und Schulsozialarbeit – als Instrumente zur nachhaltigen Verbesserung der Bildungs- und sozialen Teilhabechancen von durch Armut gefährdeten Heranwachsenden von erheblicher Bedeutung. Hierbei kommt es allerdings nicht nur auf die reine Verfügbarkeit entsprechender Angebote an, sondern vor allem deren hochwertige Qualität. Zentral ist darüber hinaus, dass die infrastrukturellen Bildungs- und Teilhabeangebote auch die Zielgruppe erreichen und nicht etwa bevorzugt Kinder und Jugendliche, die ohnehin über vergleichsweise gute individuelle Entwicklungschancen verfügen. Andernfalls könnte ein Ausbau dieser Angebote soziale Ungleichheiten sogar noch verstärken.

Allerdings ergeben sich durch das föderalen System Deutschlands erhebliche Herausforderungen, bei den benannten Infrastrukturzielen voranzukommen. Möchte man erreichen, dass der Bund zur Wahrung gleicher Teilhabe- und Entwicklungschancen in von Armut betroffenen oder gefährdeten Familien den Ländern und Kommunen weitere Aufgaben zuweist oder höhere Qualitätsstandards festlegt, müssen Wege gefunden werden, wie eine Finanzierung durch die Bundesebene sichergestellt werden kann. Hierzu sind unterschiedliche Wege vorstellbar. Üblicherweise sichert der Bund den Ländern bei Vorgabe neuer gesetzlicher Leistungen einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer zu. Die Länder schöpfen die zusätzlichen Bundesmittel aber möglicherweise ab, statt sie an die Kommunen durchzureichen. Um dies zu verhindern, könnte man die grundgesetzlich vorgesehene Möglichkeit nutzen, dass ein bestimmter Anteil am Umsatzsteueraufkommen per Bundesgesetz direkt den Gemeinden zugeteilt wird. Für eine bedarfsgerechte Zuteilung der Bundesmittel müsste dann allerdings eine Verständigung über einen Schlüssel im Rahmen des Gemeindefinanzreformgesetzes erreicht werden, um Kommunen mit vielen armen oder armutsgefährdeten Familien stärker finanziell begünstigen zu können.

Ein anderer Hebel wäre, eine direkte Mitfinanzierungsmöglichkeit des Bundes für geldwerte Sach- und Dienstleistungen schaffen, wie sie derzeit nur bei Bundesgesetzen besteht, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden. Solche Geldleistungen darf der Bund ganz oder teilweise tragen. Übernimmt er mehr als die Hälfte der Ausgaben, erfolgt die Ausführung in Bundesauftragsverwaltung. Der Bund darf dann Vorschriften zur Ausführung erlassen, den ausführenden untergeordneten Behörden Weisungen erteilen, und die Zweckmäßigkeit der Ausführung beaufsichtigen. Um den Gültigkeitsbereich dieser Regelungen auf Sozialleistungsgesetze auszuweiten, die Sach- und Dienstleistungen vorsehen, wäre allerdings zunächst eine Grundgesetzänderung unumgänglich.

Statement Jürgen Liminski zur Anhörung am 11.3.19

Das Starke-Familie-Gesetz orientiert sich wie die Zusatzanträge der Fraktion Bündnis 90/Grüne an der Bedürftigkeit der Familien. Die Maßnahmen zur Entbürokratisierung und Erhöhung des Kindergeldzuschlags sind in der Tat nötig und schon deshalb zu begrüßen. Im Antrag der Grünen zum Beispiel heißt es: „Nur 30 Prozent der Eltern, die einen Anspruch auf den Kinderzuschlag haben, nehmen diesen auch tatsächlich in Anspruch. Die anderen stellen keinen Antrag, scheitern an dem komplizierten Antragsverfahren oder geben irgendwann einfach auf.“ In diesem Sinn handelt es sich um ein Gesetz zur Verbesserung des Kindergeldzuschlags.

Den Anspruch, die Kinder- und Familienarmut ursächlich zu beheben, erfüllt es nicht. Die Ursachen liegen woanders. Nach Angaben des Kinderschutzbundes leben 4,1 Millionen Kinder in Armut, also fast jedes dritte Kind. Die meisten der armen Kinder, etwa die Hälfte, lebt in Familien von Alleinerziehenden, 36 Prozent in Familien mit drei und mehr Kindern. Die Alleinerziehenden und die kinderreichen Familien sind am stärksten von Armut und prekären Verhältnissen betroffen. Früher hieß es immer, das läge an der Arbeitslosigkeit der Eltern. Aber die Arbeitslosigkeit ist in den letzten Jahren ständig gesunken, auch in diesen Gruppen, die Kinderarmut aber stieg. Und auch die Erwerbstätigkeit von Frauen, die man für eine Hauptursache der Kinderarmut hielt, ist gestiegen. Deutschland gehört bei der Frauenerwerbsquote heute zur Spitzengruppe in Europa. Die Ursachen der Verarmung von Kindern und Familien müssen woanders liegen.

Der Unterhalt von Kindern ist heute teurer als früher. Paul A. Samuelson hat diesen Trend vor Jahrzehnten gesehen und deshalb in seiner Theorie von der „Wohlstandsmöglichkeitskurve“ das Elternsein als Risiko bezeichnet. Heute müssen de facto beide Eltern arbeiten, das gängigste Modell ist: Er-Vollzeit, sie-Teilzeit und das in Funktion des Alters der Kinder. Vater Staat unterscheidet nur bei der Steuer zwischen Familie und Einzelperson. Bei den Sozialsystemen unterscheidet er nicht. Mehrköpfige Familien zahlen – bei gleichem Einkommen – genau so viel an Sozialabgaben wie Singles. Es ist über die Jahrzehnte eine erstaunliche Parallelität zwischen dem Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge und dem Anstieg der Kinderarmut zu beobachten.

Das Kindergeld ist mit den Jahren immer wieder mal um ein paar Euro erhöht worden, aber das waren im Wesentlichen nur gesetzlich vorgeschriebene Anpassungen an das steigende Existenzminimum, auch die zehn Euro für 2019 sind keine Wohltat sondern Anpassung. Aber die Anpassungen hielten über die Jahre mit den Preisen nicht Schritt. So stiegen die Stromkosten um über 60 Prozent seit 1998, heute kostet eine kWh Strom 27,80 Cent, im Jahr 1998 waren es noch 17,11 Cent. Hauptgrund ist die Entwicklung von Steuern, Sozialabgaben, Preisen. Allein die Ökostromumlage und Netzentgelte machen über 50 Prozent des Strompreises aus. Auch Mieten und Krankenversicherung legten im selben Zeitraum um mehr als 60 Prozent zu. Die Gehälter aber stiegen langsamer, die Kaufkraft nahm ab. Generell lässt sich sagen: Das Kindergeld deckt bei Paaren mit einem Kind maximal ein Viertel und bei Paaren mit zwei Kindern nur knapp ein Drittel der Konsumausgaben für Kinder ab. Auch in Familien ab drei Kindern deckt das Kindergeld im Schnitt maximal 35-40 Prozent des Konsumbedarfs der Kinder ab.

Für Familien ist vor allem eine Größe relevant: Die Kaufkraft. Die misst sich am Netto-Einkommen. Der Familienlastenausgleich machte in den sechziger Jahren sehr viel mehr Arbeitsstunden aus als heute. Damals waren auch die Sozialabgaben geringer. Dann stiegen die Löhne, Gehälter und Preise, aber der Ausgleich für die Leistungen von Familien blieb zurück. Das System vollzog seine Logik. Der Sozialwissenschaftler Xaver Kaufmann sprach in diesem Zusammenhang schon vor Jahren von der „strukturellen Rücksichtslosigkeit“ gegenüber Familien. Dazu gehören auch die Sozialsysteme. Das Bundesverfassungsgericht hat darauf hingewiesen und eine entsprechende Neugestaltung der Sozialsysteme in seinen Urteilen (29.5.1990, BVerfGE 82,60 sowie 12.6.1992, BVerfGE 82,198) für geboten erklärt. Der

Schlüsselbegriff ist der „generative Beitrag“, also Zeugung und Erziehung als Leistung der Eltern, die in den Umlagesystemen ihren Niederschlag finden müssten. Diesen Paradigmenwechsel von der Bedürftigkeit als Kriterium hin zur Leistungsgerechtigkeit hat die Regierung Kohl ebenso wenig vollzogen wie die Regierungen danach. Insbesondere die Große Koalition ab 2005 hat den wirtschaftlichen Spielraum der Familien erheblich eingeschränkt, z.B. die Eigenheimzulage gestrichen, das Kindergeld um zwei Jahre gekürzt, die Mehrwertsteuer erhöht. Die Mehrwertsteuer belastet Familien besonders, weil sie konsumieren müssen. Die Nichterhöhung bei Brot und Milch und Büchern etc. hilft den Familien wenig. Sie werden nur nicht zusätzlich belastet. Sinnvoller wäre es in der Tat, auch diese Waren mit der höheren Mehrwertsteuer zu belegen und den Familien eine Kompensation – etwa über das Kindergeld – zukommen zu lassen. Sonst subventioniert man, wie der Finanzexperte Rolf Peffekoven richtig sagte, „auch die Milch für die Katzen der Reichen“. Der Verband der kinderreichen Familien forderte deshalb auf seiner Jahrestagung Ende September eine Erhöhung des Kindergeldes um 100 Euro für das dritte und 150 Euro für das vierte und jedes weitere Kind. Eine Maßnahme allerdings hilft den Familien schon jetzt: Das Baukindergeld. Es ist de facto die Wiedereinführung der Eigenheimzulage. Sie macht das Wohnen bezahlbarer und ist außerdem ein Stück Altersvorsorge.

Das Bundesverfassungsgericht hat wegen der Weigerung der Exekutive konzeptuelle Arbeit geleistet und mit seinen Urteilen einen Forderungskatalog aufgestellt. Dazu gehört das Gebot, die wirtschaftliche Benachteiligung von Eltern gegenüber Kinderlosen schrittweise bei allen familien-, steuer-, und sozialpolitischen Maßnahmen zu verringern; die institutionelle **und** familiäre Kinderbetreuung zu verbessern; einen Erziehungsfreibetrag einzuführen, der die steuerliche Verschonung des minimalen Sachbedarfs für den Lebensunterhalt (Ernährung, Unterkunft, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Heizung), des Betreuungsbedarfs und des Erziehungsbedarfs („Aufwendungen der Eltern, die dem Kind die persönliche Entfaltung, seine Entwicklung zur Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit ermöglichen“, zum Beispiel Mitgliedschaft in Vereinen, Erlernen moderner Kommunikationstechniken) gebietet. Die Politik hat sich aber nur ungenügend an diesen Forderungen orientiert, auch das Starke-Familie-Gesetz tut es nicht und man darf gespannt sein, was das Bundesverfassungsgericht zu der Beschwerde von 3000 Familien sagen wird, die eine Berücksichtigung des „generativen Beitrags“ der Eltern in den Sozialversicherungssystemen fordern, wie es schon bei der Pflegeversicherung der Fall ist.

Noch ein Wort zur Erziehungsleistung in Familien. Es ist vor allem das Humanvermögen. Der fünfte Familienbericht der Bundesregierung trägt den Titel „Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland – Zukunft des Humanvermögens“. In diesem Bericht versteht man unter Humanvermögen „die Gesamtheit der Kompetenzen aller Mitglieder einer Gesellschaft... und das Handlungspotential des Einzelnen“. Der erste Ort für die Bildung von Humanvermögen ist die Familie. Das Humanvermögen macht die grundlegenden Fähigkeiten des Menschen, seine Daseinskompetenzen aus. Das ist das Lernenkönnen, das Miteinander-Umgehen-Können, Ausdauer haben, Gefühle erkennen und einordnen, Sprachbewußtsein, Ausdauer, Integrität, Bindungsfähigkeit, - es ist die soziale Kompetenz und die Fähigkeit emotionale Intelligenz zu steuern. Das ist weit mehr als faktisches Wissen. Der amerikanische Nobelpreisträger Gary Becker, ein neoliberaler Ökonom, sagte es auf einem Kongress 2002 in Berlin so: „Das grundlegende Humanvermögen wird in der Familie erzeugt. Die Schule kann die Familie nicht ersetzen“. Es ist bezeichnend, daß „die Erzeugung solidarischen Verhaltens“ als ein Grund für den verfassungsrechtlichen Schutz der Familie genannt wird. Es sei eine Leistung, schreibt Heinz Lampert, die in der Familie „in einer auf andere Weise nicht erreichbaren Effektivität und Qualität“ erbracht werde (Priorität für die Familie, 1996, S.10). Dieses solidarische Verhalten ist, nebenbei bemerkt, eine Voraussetzung für Integration. Wer die Integrationsfähigkeit eines Landes erhöhen will, der sollte deshalb in die Familie investieren.

Jürgen Liminski ist Publizist (www.liminski.de) und GF des Instituts für Demographie, Allgemeinwohl und Familie e.V. (www.i-daf.org)