



Stellungnahme des Zukunftsforum Familie e.V.

anlässlich des Gesetzentwurfs des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend "Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung und zur Einführung weiterer Bestimmungen"

10.11.2023



zukunftsforum
familie e.v.

Zukunftsforum Familie e.V.
Michaelkirchstr. 17/18
10179 Berlin

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

1. Anlass

Am 13.11.2023 führt der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend die Verbändeanhörung zum Gesetzentwurf „zur Einführung einer Kindergrundsicherung und zur Änderung weiterer Bestimmungen“ durch. Das ZFF gehört nicht zu den eingeladenen Expert*innen der Anhörung, möchte jedoch als Verband, der sich seit 2009 als Gründungsmitglied des Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG für die Einführung einer echten Kindergrundsicherung einsetzt, eine Stellungnahme zum Gesetzentwurf einreichen und damit auch Stellung zu den Änderungen im Vergleich zum Referent*innenentwurf vom 31.08.2023 beziehen.

Zwar gehen vom nun vorgelegten Gesetzentwurf ein paar wenige strukturelle Neuerungen gegenüber dem Referent*innenentwurf aus, damit die neue Leistung einer Kindergrundsicherung auch wirklich beim Kampf gegen Kinderarmut helfen und als „größtes sozialpolitisches Vorhaben dieser Legislatur“ ihre Ziele erreichen kann, müssen grundlegende Verbesserungen am Entwurf im parlamentarischen Verfahren hin zu einer echten Kindergrundsicherung angegangen werden. Nur eine echte Kindergrundsicherung kann das Versprechen einhalten, Kinder und Jugendliche aus der Armut zu holen.

2. Die vorgelegten gesetzlichen Änderungsvorschläge

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll mit einer Kindergrundsicherung eine neue Leistung geschaffen werden, die bessere Chancen für Kinder und Jugendliche bereithält, mehr Familien und ihre Kinder mit Unterstützungsbedarf erreicht sowie Kinderarmut wirksam bekämpft. Dies soll u. a. durch verbesserte Zugänge zu den Leistungen für Familien sowie zu Information und Beratung ermöglicht werden. Des Weiteren soll die Kindergrundsicherung einfach und digital beantragt werden können, Anspruchsberechtigte so wenig wie möglich selbst erbringen müssen und automatisierte Datenabrufe, wenn möglich, genutzt werden.

Zur Umsetzung dieser Zielsetzungen sind folgende Regelungen geplant:

Die finanziellen Leistungen Kindergeld, Bürgergeld, Sozialhilfe, Kinderzuschlag und bestimmte Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket werden gebündelt und zu einer Leistung, der Kindergrundsicherung, zusammengeführt. Die Kindergrundsicherung besteht laut Gesetzentwurf daher aus drei Bestandteilen:

- dem einkommensunabhängigen Kindergarantiebetrags, der für alle Kinder und Jugendlichen gleich hoch ist und das Kindergeld ablöst,
- dem einkommensabhängigen und altersgestaffelten Kinderzuschlagsbetrag, der insbesondere den Kinderzuschlag ablöst, sowie
- bestimmten Leistungen für Bildung und Teilhabe.

Diese drei Komponenten sollen im Regelfall dazu beitragen, das Existenzminimum des Kindes zu sichern. Neben den drei Bestandteilen der Kindergrundsicherung ist dem Entwurf ebenfalls eine Neudefinition des kindlichen Existenzminimums inhärent. Auch sollen Alleinerziehende dadurch stärker entlastet werden, indem Unterhaltszahlungen nicht mehr zu 100%, sondern nur noch zu 45% als Kindeseinkommen angerechnet werden. Der Entwurf geht davon aus, dass davon vor allem Alleinerziehende im SGB II profitieren können. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) bzw. die Familienkasse der BA soll

die bundeseinheitliche Verwaltung übernehmen und umbenannt zum „Familienservice“ zukünftig neben dem Kindergarantiebtrag auch den Kinderzusatzbetrag und bestimmte Leistungen des BuT wie den Teilhabebetrag und das Schulbedarfspaket administrieren. Damit Familien und ihre Kinder möglichst schnell und unbürokratisch die ihnen zustehenden Leistungen erhalten, sollen von der Antragstellung bis zur Erstellung des Leistungsbescheids alle Schritte elektronisch, online und medienbruchfrei erfolgen. Dazu sollen Einkommensnachweise aus Beschäftigung über den Abruf von Gehaltsdaten der Rentenversicherung (rvBEA) abgerufen werden. Weiterhin wird für Antragstellende ohne digitale Zugänge eine analoge Antragstellung möglich sein. Mittels eines sogenannten „Kindergrundsicherungs-Checks“ sollen Daten, die in Behörden bereits in elektronischer Form vorliegen, für die Vorprüfung des Anspruchs auf den Kinderzusatzbetrag verwendet und potentielle Anspruchsberechtigte proaktiv zur Beantragung der Leistung angesprochen werden.

Im Folgenden formulieren wir zunächst den Anspruch des ZFF an eine echte Kindergrundsicherung (Kapitel 3) und gehen im Anschluss auf einige der vorgelegten gesetzlichen Änderungsvorschläge im Allgemeinen (Kapitel 4) und detaillierter (Kapitel 5) ein. In Kapitel 6 legen wir weitere, aus Sicht des ZFF, notwendige gesetzliche Änderungsvorschläge dar.

3. Anspruch des ZFF an eine echte Kindergrundsicherung

Die Bekämpfung der Kinderarmut und die damit einhergehende Forderung nach einer ausreichenden Existenzsicherung für alle Kinder, Jugendlichen und ihre Familien steht seit vielen Jahren im Fokus der Arbeit des Zukunftsforum Familie e.V. (ZFF). Eine gerechte Familienförderung, insbesondere ein sozial gerechter Familienlastenausgleich, muss sich nach Ansicht des ZFF an den Familien und ihren tatsächlichen Lebensweisen orientieren und vor Armut schützen. Davon ist das System der ehe- und familienbezogenen Leistungen aber derzeit weit entfernt: Obwohl Deutschland im OECD-Vergleich überdurchschnittlich viel Geld für Familienleistungen ausgibt, gelingt es nicht, alle Kinder und ihre Eltern vor finanzieller Not zu schützen. Ganz im Gegenteil: Rund 3 Millionen Kinder und Jugendliche sind von Armut bedroht oder betroffen.

Den Kern des derzeitigen Familienlastenausgleichs bildet das im Einkommensteuerrecht verankerte duale System aus Kinderfreibeträgen und Kindergeld. Ziel ist hierbei eine Verminderung der Steuerpflicht, um Unterhaltspflichten gegenüber Kindern nachkommen zu können. Darüber hinaus werden Familien durch direkte monetäre Transfers wie z. B. das Elterngeld, den Kinderzuschlag, den Unterhaltsvorschuss oder den Regelsatz für Kinder unterstützt. Insbesondere Letztere dienen der Sicherung des kindlichen Existenzminimums. Sie sind gleichzeitig auch wesentliche Grundlage des steuerrechtlichen Existenzminimums, welches jedoch mit steigendem Einkommen umfangreicher ausgestaltet wird, v. a. durch den steuerlichen Freibetrag für Bildung, Erziehung und Ausbildung (BEA), der im Sozialrecht keine ausreichende Entsprechung hat. Diese enge Verknüpfung von steuer-, familien- und sozialpolitischen Förderinstrumenten generiert einen Dschungel an Leistungen. Sie müssen an unterschiedlichen Stellen beantragt werden, führen zu Schnittstellenproblemen und folgen unterschiedlichen

Auszahlungszeiträumen. Dies alles schafft eine enorme Komplexität und führt zu Ungerechtigkeit innerhalb des Systems.¹

Seit 2009 setzt sich das ZFF gemeinsam mit dem Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG für eine echte Reform der familienfördernden Leistungen ein, um die Komplexität und Ungerechtigkeiten des bisherigen Systems zu beseitigen, Kinderarmut zu bekämpfen und Teilhabechancen für alle Kinder und Jugendlichen herzustellen. Als Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG fordern wir die Zusammenlegung aller pauschal bemessenen kindbezogenen Transfers zu einer einkommensabhängig ausgestalteten Leistung in Höhe von derzeit 746 Euro, die sich an der aktuellen Höhe des steuerlichen soziokulturellen Existenzminimums von Kindern² orientiert – und zwar so lange, bis die Neuberechnung eines Existenzminimums vorliegt, welches realitätsgerecht und auskömmlich ist und den Bedarf für die soziokulturelle Teilhabe umfassend mit einbezieht. Unsere Kindergrundsicherung setzt sich demnach zusammen aus aktuell 502 Euro für das sächliche Existenzminimum sowie einem verfassungsrechtlich notwendigen Betrag für Bildung, Erziehung und Ausbildung, den wir ebenso in Analogie zum Steuerrecht mit derzeit 244 Euro beziffern.³

Im Rahmen der Diskussion haben wir immer wieder auf vier Kriterien hingewiesen, die uns bei der Bewertung einer Neugestaltung des Systems der monetären Förderung von Familien besonders wichtig sind:

1. **Existenzminimum für alle Kinder sichern** – das Nebeneinander unterschiedlich hoher kindlicher Existenzminima im Sozialrecht oder Steuerrecht muss beendet werden. Die neue Leistung sollte an ein realistisch berechnetes und auskömmliches kindliches Existenzminimum gekoppelt sein, das neben dem sächlichen Bedarf auch Bildung und Teilhabe umfasst. Im Gegenzug schlägt das Bündnis vor, dass Kinderfreibeträge, Kindergeld, Sozialgeld und weitere pauschal bemessene Transfers und Freibeträge in einer echten Kindergrundsicherung aufgehen.
2. **Sozial gerecht ausgestalten** – die am stärksten von Armut betroffenen Gruppen müssen deutlich bessergestellt werden, etwa Alleinerziehende oder Familien mit mehreren Kindern. Die Kinder- und Familienförderung gehört daher vom Kopf auf die Füße gestellt. Starke Schultern können mehr tragen als Schwache, daher soll die Kindergrundsicherung mit steigendem Einkommen langsam absinken.
3. **Unbürokratisch und direkt auszahlen** – die Kindergrundsicherung muss so einfach, unbürokratisch und automatisch wie möglich ausgezahlt werden, damit sie auch tatsächlich ankommt. Schnittstellen zwischen Leistungen müssen gut aufeinander abgestimmt sein. Hohe Nichtinanspruchnahmen wie aktuell beim Kinderzuschlag sind nicht hinnehmbar. Damit wird Kindern und Jugendlichen die Chance auf einen guten Start ins Leben verbaut.
4. **Vertikale Gerechtigkeit stärken** – die aktuelle Debatte um eine Kindergrundsicherung darf nicht dazu dienen, um aus fiskalischen Gründen über unterschiedliche Höhen zu feilschen oder gar hinter den Status Quo des Absicherungsniveaus zu-

¹ Vgl. ZFF-Positionspapier (2018): Familienförderung vom Kopf auf die Füße stellen! Existenzsicherung für alle Kinder und Jugendlichen, [online]: https://www.zukunftsforum-familie.de/wp-content/uploads/zff_pp_2018_MoneLeistungen.pdf

² Vgl. 14. Existenzminimumbericht der Bundesregierung für 2023 und 2024, Drucksache 20/4443.

³ Vgl. Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG (2023): FAQs zum Konzept Kindergrundsicherung, [online]: https://kinderarmut-hat-folgen.de/wp-content/uploads/2023/04/Kindergrundsicherung_FAQ_04_2023_web.pdf

rückzufallen. Wer eine echte Kindergrundsicherung will, muss die Förderung insbesondere für arme Kinder und Jugendliche deutlich erhöhen, um ihnen ein besseres Aufwachsen zu ermöglichen. Zur Refinanzierung stehen zahlreiche Möglichkeiten einer gerechteren Besteuerung von Einkommen und Vermögen zur Verfügung.

4. Allgemeine Bewertung der im Gesetzentwurf vorgestellten Kindergrundsicherung

Im nun vorgelegten Gesetzentwurf sehen wir unsere Kriterien an eine echte Kindergrundsicherung kaum erfüllt: Es wird schnell deutlich, dass es sich hierbei weder um eine einfache noch um eine einheitliche Leistung handelt. Zudem wird keine Gerechtigkeit für alle Kinder hergestellt und es ist nicht absehbar, dass damit langfristig Kinderarmut bekämpft werden kann. Auch wenn zu hoffen ist, dass durch die Zusammenführung der Leistung und die teilweise automatisierte Auszahlung, gekoppelt mit dem Kindergrundsicherungs-Check, mehr Familien die Leistungen erhalten, die ihnen zustehen und der Gesetzentwurf geringe materielle Besserstellungen für Teilgruppen⁴ vorsieht, werden Kinder, deren Eltern im SGB II-Bezug sind, weiterhin mit Misstrauen beäugt und höhere Leistung an die Arbeitswilligkeit der Eltern geknüpft. Dies gilt insbesondere für Alleinerziehende: Auch wenn die insgesamt nicht nachvollziehbare Anrechnung von Unterhaltsvorschuss im SGB II-Bezug von 100% auf 45% abgesenkt wird, soll dies nur eingeschränkt gelten. Sobald die **Kinder von Alleinerziehenden** in die Schule kommen, wird die Absenkung der Anrechnung auch nur noch für diejenigen angewendet, deren alleinerziehender Elternteil ein Mindesteinkommen von 600 Euro erzielt.

Kinder und Jugendliche im Asylbewerberleistungsbezug oder mit einem weiteren Aufenthaltsstatus sollen nach jetzigem Stand keinen Anspruch auf die Kindergrundsicherung erhalten. Darüber hinaus droht ihnen sogar eine Verschlechterung ihrer aktuellen Situation: Durch die Einführung einer Kindergrundsicherung ist der Kindersofortzuschlag (20 Euro) obsolet geworden⁵ und wird abgeschafft. Da bisher aber auch Kinder im Asylbewerberleistungsgesetz Anspruch auf den Kindersofortzuschlag hatten, stehen sie in Zukunft mit 20 Euro weniger da. Alle Kinder in Deutschland müssen Anspruch auf die Kindergrundsicherung haben – unabhängig vom Aufenthaltsstatus ihrer Eltern.

Ebenfalls verpasst es die Bundesregierung mit diesem Gesetzentwurf, eine **einfache Leistung** zu schaffen. Nach Angaben des Normenkontrollrates werden die Schnittstellen mit dem neuen Kindergrundsicherungsgesetz sogar noch erhöht.⁶ Durch die starren Bewilligungs- und Bemessungszeiträume werden Familien im SGB II angehalten, neben dem jährlichen Antrag auf Bürgergeld für die Eltern, halbjährlich einen Antrag

⁴ Zu nennen sind hier etwa Vorschulkinder von Alleinerziehenden im Bürgergeldbezug, die durch die Absenkung der Anrechnung von Unterhalt und Unterhaltsvorschuss von 100% auf 45% und den Wegfall des Kindergeldübertrages profitieren oder für Jugendliche, die bisher Kindergeld und Kinderzuschlag erhalten haben und für die nun die Regelsätze gelten. Diese Beispiele beschreibt auch das Ministerium selbst: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/familienleistungen/kindergrundsicherung/fragen-und-antworten-zur-kindergrundsicherung-230378>

⁵ Vgl. §72 des Gesetzes zur Regelung eines Sofortzuschlages für Kinder und einer Einmalzahlung an erwachsene Leistungsberechtigte der sozialen Mindestsicherungssysteme aus Anlass der COVID-19-Pandemie (Sofortzuschlags- und Einmalzahlungsgesetz)

⁶ Vgl. Aktualisierte Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKRG Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung (NKR-Nr. 6857), [online]: https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2023/0501-0600/505-23.pdf?__blob=publication-File&v=2

auf Kindergrundsicherung (Kinderzuschussbetrag) beim Familienservice zu stellen. Darüber hinaus kann in diesem Zeitraum auch eine Veränderung der finanziellen Lage nicht angezeigt werden, stattdessen fallen die Kinder bei einer Unterdeckung des Existenzminimums wieder auf das Jobcenter zurück. Stehen Sonder- oder Mehrbedarfe an, werden diese ebenfalls weiterhin über das Jobcenter administriert und die Kinder und Jugendlichen verbleiben so in einem System, das nicht für sie geeignet ist.

Es wird auf eine grundlegenden **Neuberechnung des soziokulturellen Existenzminimums verzichtet**. Stattdessen wird bei den Kinderregelsätzen auf eine kaum nennenswerte Veränderung der Verteilungsschlüssel in den Abteilungen 4 und 5 vorgenommen. Die dadurch entstehende Verbesserung wird allerdings in einigen Altersgruppen mit der geplanten Abschaffung des Kinderzuschlags direkt wieder aufgehoben. Auf diese Weise wird Kinderarmut auch in Zukunft nicht nachhaltig bekämpft. Gepaart mit der Beibehaltung der **Kinderfreibeträge**, die Eltern mit höheren Einkommen um bis zu 100 Euro im Monat mehr entlastet, als Eltern die nur den Kindergarantiebtrag erhalten, ist dieser Vorschlag überdies auch weit entfernt von einer sozial gerechten Leistung bzw. der Gewährung eines einheitlichen Existenzminimums für alle Kinder.

Im Rahmen des **Arbeitsprozesses der „IMA Kindergrundsicherung“** wurden verschiedene Optionen zur möglichen Ausgestaltung der Kindergrundsicherung diskutiert. Hierzu wurden in insgesamt sechs Facharbeitsgruppen die zentralen Themenbereiche und Schnittstellenproblematiken erörtert. Es ist für das ZFF unverständlich, warum diese fundierten und umfangreichen Erkenntnisse, auf Basis dessen vermutlich Entscheidungen getroffen wurden, die zu dem vorliegenden Gesetzentwurf und zur Konstruktion dieser Kindergrundsicherung führten, bisher nicht veröffentlicht wurden.

Auch wenn uns bewusst ist, dass wir mit unseren ursprünglichen Forderungen einen sehr hohen Anspruch an die Ausgestaltung der Kindergrundsicherung legen, und kleine Schritte z. B. in Bezug auf die geringen materiellen Besserstellungen von Teilgruppen und die Voraussetzungen für eine erhöhte Inanspruchnahme durch zum Teil automatisierte Abläufe und den Kindergrundsicherungs-Check durchaus erkennbar sind, liegt uns hier keine echte Kindergrundsicherung vor – dieses Konzept kann allenfalls ein Einstieg sein. Neben der unzureichenden Höhe der Kindergrundsicherung kritisieren wir insbesondere die Beibehaltung der migrationsrechtlichen Schnittstellen. Damit werden viele Kinder, die hier in Deutschland leben und aufwachsen, aber keinen deutschen Pass besitzen, systematisch von existenzsichernden Leistungen ausgeschlossen. Ebenfalls sehen wir die angedachten Verbesserungen für Alleinerziehende durch neue Mindesteinkommengrenzen nur minimal umgesetzt. Aus Betroffenenperspektive sind darüber hinaus die starren Bemessungs- und Bewilligungszeiträume weder nachvollziehbar noch niedrigschwellig und führen in Zweifel dazu, dass Ansprüche nicht wahrgenommen werden.

Wir hoffen daher inständig auf grundlegende Verbesserungen im Laufe des parlamentarischen Verfahrens und werden daraufhin auch unsere abschließende Bewertung äußern.

5. Bewertung des Gesetzentwurfs im Einzelnen

5.1 Neudefinition des Existenzminimums für Kinder

Für das ZFF ist die Neuberechnung des kindlichen Existenzminimums die Grundlage für eine echte und armutsbekämpfende Kindergrundsicherung. Viele Studien weisen seit Jahren darauf hin, dass die Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche nicht ausreichend sind, um Armut und Ausgrenzung zu verhindern⁷: Es fehlt an Winterkleidung oder einen Computer mit Internetanschluss, es fehlt an Geld für den Kinobesuch oder das kleine Geburtstagsgeschenk für die Freund*innen. Vielfach leben arme oder von Armut bedrohte Kinder in zu kleinen und schlecht beheizten Wohnungen, es fehlt ein eigener Schreibtisch, aber auch an Raum, um ungestört spielen zu können.

Aufgrund dessen muss bei der Neuberechnung folgendes beachtet werden⁸:

- die Ableitung des Existenzminimums für Eltern und Kinder aus einer Referenzgruppe (Paare mit einem Kind) und damit konsistente Berechnung des Familienbedarfs und die Berücksichtigung von Begleitkosten,
- die Herausnahme von verdeckt Armen aus der Referenzgruppe, z. B. in dem die untersten zehn Prozent nicht mit einbezogen werden,
- die Herausnahme von Aufstocker*innen aus der Referenzgruppe, da auch diese Gruppe kaum über ein ausreichendes soziokulturelles Existenzminimum verfügt,
- die Erfassung kindspezifischer Ausgabenpositionen im Haushaltsbuch der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Dies kann durch eine Überarbeitung des Haushaltsbuchs der EVS oder durch das Setzen eines besonderen Themenschwerpunktes "Familie" und die Entwicklung eines Feinaufzeichnungsheftes geschehen,
- die Überprüfung und Rücknahme der Streichung von Ausgabenpositionen und ggf. durch die Festsetzung eines neuen unteren Einkommensbereichs, für den sichergestellt werden kann, dass er über das soziokulturelle Existenzminimum verfügt und die Abstände zur gesellschaftlichen Mitte bei den einzelnen Ausgabenpositionen nicht in größerem Maße abweichen,
- und, es müssen Kinder- und Jugendliche selbst hinsichtlich ihrer Bedarfe befragt werden.⁹

⁷ Vgl. Torsten Lietzmann/ Clauida Wenzig (2020): Materielle Unterversorgung von Kindern, Bertelsmann Stiftung: Gütersloh, [online]: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/materielle-unterversorgung-von-kindern>; Anne Lenze (2019): Die Ermittlung der Bedarfe von Kindern- und Jugendlichen – Probleme, Herausforderungen, Vorschläge. Rechtsgutachten. Hannover: Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung.

⁸ Vgl. Stellungnahme Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG (2021) zur Kindergrundsicherung im Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, [online]: https://kinderarmut-hat-folgen.de/wp-content/uploads/2023/03/Stellungnahme_BuendnisKGS_KGSimKoa_Vertrag_2022_03_16_FINAL.pdf; Nähere Ausführungen dazu, wie die Neubestimmung der existenzsichernden Leistungen für Kinder und Jugendliche aussehen könnte, ist auch im Policy Brief „Existenzsicherung für Kinder neu bestimmen“ der Bertelsmann-Stiftung nachzulesen, [online]: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/policy-brief-existenzsicherung-fuer-kinder-neu-bestimmen>

⁹ Vgl. Bertelsmann Stiftung [Hrsg.]: Nadja Althaus & Sabine Andresen unter der Mitarbeit von Karin Kämpfe sowie des Jugendexpert:innenTeams, Antje Funke und Mirjam Stierle: Teilhabe und Beteiligung neu denken. Kinder und Jugendliche sprechen mit! Studienbericht des partizipativen Forschungsprojekts Peer2Peer, [online]: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/teilhabe-und-beteiligung-neu-denken-kinder-und-jugendliche-sprechen-mit>

Schon der Koalitionsvertrag benennt die Neudefinition des kindlichen Existenzminimums als Voraussetzung für eine angemessene Kindergrundsicherung.¹⁰ Zwar nimmt der Gesetzentwurf die allgemeine Forderung nach einer Neudefinition auf, enttäuscht jedoch hinsichtlich der Änderungen mit einem unzureichenden Minimalkonsens: Dies beinhaltet allein Änderungen der Verteilungsschlüssel in den Abteilungen 4 (Wohnungsmieten, Energie und Wohnungsinstandhaltung) und 5 (Innenausstattung, Haushaltsgeräte- und Gegenstände, laufende Haushaltsführung) und kompensiert nach Angaben des Bundesfinanzministers Christian Lindner auf der Bundespressekonferenz am 28.08.2023 den Wegfall des Kindersofortzuschlags von derzeit 20 Euro. Der Einbezug der Bildungs- und Teilhabeleistungen in die Kindergrundsicherung wird nicht angegangen (nähere Ausführungen dazu unter 5.4.).

Bewertung des ZFF:

Aus Sicht des ZFF darf die Bundesregierung bei der Existenzsicherung von Kindern und Jugendlichen keine Minimallösung zum Maßstab nehmen. Insbesondere bei Kindern und Jugendlichen sind die Kosten für ein auskömmliches soziokulturelles Existenzminimum, die hohe gesellschaftliche Folgekosten von Armut zu vermeiden hilft.¹¹ Mit der gesamten Ausrichtung des sozialrechtlichen Bedarfs auf dem minimalsten Niveau verabschiedet sich die Bundesregierung von dem Ziel, armen Kindern und Jugendlichen den Anschluss an die Mehrheitsgesellschaft zu ermöglichen. Das ist ein Armutszeugnis.

Wir erhoffen uns, dass im parlamentarischen Verfahren zumindest einfache und kurzfristig umsetzbare Schritte angegangen werden. Hierzu zählen für uns eine stärkere Orientierung an den Verbrauchsausgaben der Mitte, da nur so ein Anschluss an die Mehrheitsgesellschaft und ein „durchschnittliches“ Aufwachsen gewährleistet werden kann. Dies könnte mit einer Ausweitung der unteren Referenzgruppe z.B. auf 30 Prozent umgesetzt werden. Ebenso könnten kurzfristig willkürlichen Streichungen von Ausgabepositionen, die nicht als Grundbedarf anerkannt werden, zurückgenommen werden. Mit dieser Vorgehensweise wird derzeit der vorgesehene interne Ausgleich zwischen verschiedenen Konsumausgaben nicht gewährleistet. Durch das Ausmaß der Streichungen wird ein unzulässiger Methoden-Mix zwischen Statistik- und Warenmodell angewendet und damit eine systematische Bedarfsunterdeckung bei Kindern und Erwachsenen produziert. Es ist davon auszugehen, dass die geringen Ausgaben der Referenzgruppe dadurch um etwa ein Viertel gekürzt werden.¹² Nach Berechnungen der Diakonie Deutschland machen die Streichungen beim Regelsatz für Erwachsene 160 Euro aus, bei Kindern bis 5 Jahre 44 Euro, bei Kindern von 6 bis 13 Jahren 82 Euro und bei Jugendlichen 97 Euro.¹³ Um das Bundeskindergrundsicherungsgesetz auch als ein

¹⁰ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, S. 100, [online]: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/1f422c60505b6a88f8f3b3b5b8720bd4/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>

¹¹ DIW Econ (2023): Kosten (k)einer Kindergrundsicherung: Folgekosten von Kinderarmut. Kurzexpertise für die Diakonie Deutschland, [online]: https://www.diakonie.de/fileadmin/user_upload/Diakonie/PDFs/Pressmitteilung_PDF/Diakonie_DIWEcon_Kindergrundsicherung_v4.0.pdf

¹² Vgl. Becker, Irene/Tobsch, Verena (2016): „Regelbedarfsbemessung – methodisch konsistente Berechnungen auf Basis der EVS 2013 unter Berücksichtigung von normativen Vorgaben der Diakonie Deutschland“. Projektbericht im Auftrag der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband.

¹³ Vgl. Diakonie Deutschland (2020): „Regelsatz: willkürliche Abzüge im Gesetzentwurf 2020. Berechnung der Diakonie Deutschland“, [online]: https://www.diakonie.de/fileadmin/user_upload/Diakonie/PDFs/Pressmitteilung_PDF/20-8-13_Berechnung_Fehlbetraege_Regelsatz_Diakonie.pdf

lernendes Gesetz zu gestalten, plädieren wir dafür, eine konkrete Frist für die Neuberechnung des Existenzminimums einzuführen.

5.2 Der Garantiebtrag der Kindergrundsicherung

Das heutige steuerrechtliche Kindergeld wird gemeinsam mit dem sozialrechtlichen Kindergeld zum Kindergarantiebtrag der Kindergrundsicherung weiterentwickelt, verbleibt im Einkommenssteuerrecht und wird als einkommensunabhängige Leistung konzipiert. Anspruchsberechtigte des Kindergarantiebtrages sind weiterhin die Eltern. Die steuerliche Freistellung des Existenzminimums des Kindes wird durch den Kindergarantiebtrag nach den bestehenden Regelungen im Einkommensteuergesetz (EStG) weiterhin sichergestellt.

Die Höhe des Kindergarantiebtrages richtet sich grundsätzlich nach den gleichen Vorgaben wie das bisherige Kindergeld (vgl. § 66 EStG). Der Kindergarantiebtrag steigt entsprechend der Anhebung des sächlichen Existenzminimums.

Mit der Einführung des Kindergarantiebtrages erhalten volljährigen Kinder unabhängig von ihrer Wohnsituation einen vereinfachten, eigenen Anspruch auf Auszahlung des Kindergarantiebtrages. Dies stellt eine Weiterentwicklung des nach aktueller Rechtslage bereits im EStG bestehenden Anspruchs auf Abzweigung des Kindergeldes dar. Für erwachsene Kinder mit Behinderung soll es diesen Auszahlungsanspruch nicht geben. Sofern diese Kinder dauerhaft erwerbsgemindert sind und damit Leistungen nach dem SGB XII erhalten, ist diese Ausnahme für einen Großteil dieser Zielgruppe – bspw. in Werkstätten angestellt sind – sinnvoll, da ansonsten der Kindergarantiebtrag mit der Sozialleistung direkt verrechnet wird. Sie würden dadurch eine Schlechterstellung gegenüber dem Status Quo erfahren. Für andere Konstellationen, in denen die Kinder z. B. nur zeitweise den Behindertenstatus innehaben oder nicht in anderen Sozialleistungssystemen sind, könnte dies eine Schlechterstellung hinsichtlich ihrem Recht auf Selbstbestimmung und Schnittstellen zu weiteren Systemen geschaffen werden. Hier könnte es empfehlenswert sein, den Gesetzentwurf dahingehend zu ändern und die Beschränkung des Auszahlungsanspruch nur für dauerhaft erwerbsgeminderte Personen zu festzusetzen.

Der Kindergarantiebtrag wird bei der Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) weder leistungsmindernd als Einkommen von Eltern noch leistungsmindernd als Einkommen des Kindes berücksichtigt. Es steht dem Kind somit bei einer BAföG-Förderung als elternunabhängige Leistung zusätzlich zur Verfügung.

Ebenfalls wird der Kindergarantiebtrag wie bisher das Kindergeld leistungsmindernd mit anderen Sozialleistungen (eben auch dem Kinderzusatzbetrag) verrechnet.

Bewertung des ZFF:

Grundsätzlich begrüßen wir die Bemühungen, eine neue und existenzsichernde Leistung für alle Kinder schaffen zu wollen. Leider gelingt dies aber mit den einzelnen Komponenten der vorgelegten Kindergrundsicherung nicht.

Obwohl im Koalitionsvertrag das Ziel formuliert wird, „künftig allein durch den Garantiebtrag den verfassungsrechtlichen Vorgaben nach Freistellung des kindlichen Existenzminimums bei der Besteuerung des Elterneinkommens zu entsprechen“¹⁴, können wir dies im vorgelegten Gesetzentwurf derzeit nicht erkennen. **Es scheint in einem ersten Schritt nicht vorgesehen zu sein, den Kindergarantiebtrag so zu erhöhen, dass die steuerrechtlichen Kinderfreibeträge darin aufgehen könnten. So werden Kinder und Jugendliche in einkommensstarken Familien weiterhin stärker gefördert als Kinder, deren Eltern in Zukunft nur den Kindergarantiebtrag erhalten. Der Dualismus aus Kindergeld und Kinderfreibeträgen wird so nicht überwunden. Dies bedauert das ZFF sehr und drängt an dieser Stelle auf Nachbesserungen im parlamentarischen Verfahren.**

Begrüßenswert ist die Verbesserung gegenüber dem Referent*innenentwurf bzgl. des Kindergeldübertrages. Derzeit wird Kindergeld im SGB II, das nicht zur Existenzsicherung der Kinder dient, auf den Bedarf der Eltern angerechnet. Diese Regelung wird nun abgeschafft. Laut Bundesfamilienministerin Paus können damit rund 150 Millionen Bürokratiekosten eingespart werden.¹⁵

5.3 Der Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung

Der Kinderzusatzbetrag als einkommensabhängige Komponente der Kindergrundsicherung soll zusammen mit dem Kindergarantiebtrag und den Leistungen für Bildung und Teilhabe im Regelfall das Existenzminimum des Kindes sichern und, anders als der Kinderzuschlag, auch Kinder in Familien mit keinem oder geringem Einkommen erreichen. Dazu werden zwei Voraussetzungen des bisherigen Kinderzuschlages gestrichen: Zum einen die bisher bestehende Mindesteinkommensgrenze (derzeit 600 Euro brutto bei Alleinerziehenden, 900 Euro brutto bei Paarfamilien) und zum anderen die Überwindung der Hilfebedürftigkeit nach dem SGB II. (Mit dem Bezug von Kinderzuschlag und ggf. Wohngeld muss bisher die Hilfebedürftigkeit im Sinne des SGB II überwunden werden.)

Grundlage für die Höhe des Zusatzbetrages ist nun nicht mehr wie beim Kinderzuschlag nach § 6a Absatz 2 Satz 1 BKGG die Höhe des steuerfrei zustellenden sächlichen Existenzminimums, sondern die sozialrechtlichen altersgestaffelten Regelbedarfe. § 11 Absatz 1 des Gesetzentwurfs legt daher fest, dass der Kindergarantiebtrag und der Höchstbetrag des Kinderzusatzbetrages zusammen den altersgestaffelten Regelbedarf sowie die pauschalierten monatlichen Bedarfe für Unterkunft und Heizung des Kindes decken. Zusammen mit den Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 21 deckt die Kindergrundsicherung damit, laut Gesetzentwurf, die typischen Bedarfe eines Kindes. Da es durch diese neue Regelung im Vergleich zu heute zu einer Schlechterstellung für Kinderzuschlagsbeziehende Kinder unter 14 Jahren kommen würde, regelt die Anwendungsvorschrift in § 56, dass bei denjenigen Kindern, deren Eltern über ein Mindesteinkommen verfügen (AE 600, Paare 900), der Kinderzusatzbetrag die Höhe der Summe aus Kindergeld und Kinderzuschlag (zum Beginn des Kalenderjahres 2025) nicht unterschreiten darf. Für ältere Kinder bzw. Jugendliche, deren Eltern diese Mindesteinkommensgrenze nicht erfüllen, wird zum Maßstab gelegt, dass je nach Alter die maßgebliche Regelbedarfsstufe plus die Summe des Sofortzuschlag bewilligt wird (Rechtslage zum 31. Dezember 2024).

¹⁴ Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, S. 100

¹⁵ <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/kindergrundsicherung-paus-102.html#:~:text=Derzeit%20gilt%20eine%20Anrechnung%20bei,von%20150%20Millionen%20Euro%20einsparen.>

Grundlegende Anspruchsvoraussetzung für den Bezug des Kinderzusatzbetrages ist der Bezug des Kindergarantiebetrages nach dem EStG oder nach dem BKG. Auf den Kindergarantiebtrag haben Kinder bis zum vollendeten 25. Lebensjahr Anspruch. Die Anspruchsinhaberschaft liegt beim Kind.

Kindeseinkommen wie Unterhaltsvorschuss oder Unterhalt ist vorrangig zu beantragen und wird bei Kindern, deren Eltern im SGB II-Bezug sind, ab jetzt nicht mehr zu 100%, sondern nur noch zu 45% angerechnet. Diese verminderte Anrechnung beim Unterhaltsvorschuss gilt bis zum Schuleintritt immer, danach nur noch, wenn die Alleinerziehende mindestens 600 Euro im Monat verdient. Darüber hinaus werden Unterhaltsleistungen des Kindes, soweit sie

- Den monatlichen Mindestunterhalt überschreiten, zu 55 Prozent
- Den anderthalbfachen Betrag des Mindestunterhalts überschreiten, zu 65 Prozent
- Den zweifachen Betrag des Mindestunterhalts überschreiten, zu 75 Prozent

berücksichtigt.

Bewertung des ZFF:

Mit der Einführung einer Kindergrundsicherung erhoffte sich das ZFF eine Reform, die das bisherige System der Familienförderung vom Kopf auf die Füße stellt.¹⁶ Wir fordern die Zusammenlegung aller pauschal bemessenen kindbezogenen Transfers zu einer einkommensabhängig ausgestalteten Kindergrundsicherung, die mit steigendem Einkommen absinkt. Sieht man den Kindergarantiebtrag und den Kinderzusatzbetrag als die beiden Leistungskomponenten, die zusammen den Großteil der neuen Kindergrundsicherung ausmachen, sieht das ZFF diese Forderung als nicht erfüllt an. Der Garantiebtrag und der Zusatzbetrag bleiben auch in Zukunft zwei getrennte Leistungen in zwei Rechtsgebieten mit unterschiedlichen Anspruchsinhaberschaften. Von einer grundlegenden Reform, die die derzeitige ungerechte und komplexe Systematik durchbrechen könnte, kann daher nicht die Rede sein. Hinzu kommt, dass die Höhe der Kindergrundsicherung durch eine unzureichende Neudefinition des kindlichen Existenzminimums keine Kinderarmut bekämpfen wird. Auch wenn es materielle Verbesserungen für Teilgruppen gibt, sind die durch die Medien bekannt gewordenen Höchstbeträge¹⁷ der neuen Kindergrundsicherung keine Errungenschaften der neuen Leistung, sondern würden sich, nach derzeitigem Stand, mehr oder weniger auch durch die reguläre Anpassung der Regelbedarfsstufen automatisch in den Jahren 2024 und 2025 ergeben. Zusätzlich können wir nicht nachvollziehen, warum die Vermeidung der Schlechterstellung in §56 durch den Wechsel des Bezugspunktes des sächlichen Existenzminimums zu den altersgestaffelten Regelbedarfsstufen an Mindesteinkommengrenzen geknüpft wird. Diese Änderung bewerten wir kritisch.

Kindergrundsicherung für alle Kinder – migrationsrechtlichen Ausschlüsse zurücknehmen!

Besonders negativ sehen wir den systematischen Ausschluss von Kindern im Asylbewerberleistungsbezug oder mit einem anderen Aufenthaltsstatus. Sie haben keinen

¹⁶ Vgl. ZFF-Positionspapier (2018): Familienförderung vom Kopf auf die Füße stellen.

¹⁷ <https://www.oldenburger-onlinezeitung.de/nachrichten/paus-erwartet-hoechstbetrag-von-636-euro-bei-kindergrundsicherung-111687.html>; <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/familienleistungen/kindergrundsicherung/fragen-und-antworten-zur-kindergrundsicherung-230378>

Anspruch auf die Kindergrundsicherung. Ihnen wird damit weiterhin das Recht auf existenzsichernde Leistungen verwehrt.¹⁸ Dies widerspricht der UN-Kinderrechtskonvention. Damit stellt die Kindergrundsicherung keine Leistung für alle Kinder dar, da der Kindergarantiebtrag weiterhin als Anspruch der Eltern im Steuerrecht verankert und durch die Regelungen des § 62 EStG festgelegt wird. Damit wird der Anspruch auf Garantiebtrag vom Aufenthaltsstatus der Eltern abhängig gemacht. Auch einen Anspruch auf den Zusatzbetrag haben die betroffenen Kinder nicht. Der Anspruch auf den Zusatzbetrag setzt nämlich voraus, dass ein Elternteil den Garantiebtrag bezieht – was nicht erfüllt werden kann. Ungleichbehandlungen des Status quo werden damit weitergeführt und gleichzeitig könnte es zu Schlechterstellungen für Kinder im Asylbewerberleistungsbezug kommen: mit Inkrafttreten des Bundeskindergrundsicherungsgesetzes entfällt der Sofortzuschlag im Rechtskreis des Asylbewerberleistungsgesetz ersatzlos.

Das ZFF fordert, die migrationsrechtlichen Schnittstellen abzuschaffen und eine Kindergrundsicherung für alle Kinder einzuführen!

Alleinerziehende stärken!

Etwa 90 Prozent der Alleinerziehenden sind weiblich und sie sind, im Vergleich zu anderen Familienformen, überdurchschnittlich häufig armutsgefährdet oder arm. Gleichzeitig gehen fast 71 Prozent einer Erwerbsarbeit nach und dies zu einem großen Anteil in Vollzeit bzw. in vollzeitnaher Teilzeit.¹⁹ Ihre Erwerbsquote ist somit deutlich höher als die von Frauen in Paarbeziehungen mit Kind(ern).

Für Alleinerziehende könnte die Kindergrundsicherung ein wesentlicher Schritt aus der Armut bedeuten. Wir begrüßen daher zunächst, dass der vorliegende Gesetzentwurf an vielen Stellen auf die besondere Lage von Alleinerziehenden eingeht und z. B. die Anrechnung von Unterhaltsvorschussleistungen und Unterhalt beim Kinderzusatzbetrag von 100% auf 45% reduzieren möchte. Steigt man jedoch tiefer in die Systematik der neuen Leistungen ein, scheint es, dass die Verbesserungen für Alleinerziehende auf der einen Seite durch neue und verschärfte Mindesteinkommengrenzen und gestaffelte Transferentzugsraten wieder relativiert werden – es bleibt unterm Strich beim Status Quo. Darüber hinaus vermuten wir durch die unterschiedlichen Transferentzugsraten beim Unterhalt einen erhöhten Verwaltungsaufwand, der angesichts der extrem geringen Anzahl von Alleinerziehenden, die Unterhaltszahlungen in diesen Höhen vom barunterhaltspflichtigen Elternteil bekommen, nicht zu rechtfertigen ist.

Es ist skandalös, ausgerechnet bei der Gruppe, die trotz Erwerbsarbeit überdurchschnittlich von Armut bedroht ist, existenzsichernde Leistungen mit Erwerbsanreizen zu verknüpfen. Die Tatsache, dass parallel dazu weiterhin am Ehegattensplitting festgehalten wird, das nachweislich Frauen dazu bringt, nicht wieder (voll) in den Arbeitsmarkt einzutreten – also genau das Gegenteil bewirkt, lässt uns ungläubig zurück.

¹⁸ Die derzeitigen Schnittstellen und Verwerfungen von familien- und sozialpolitischen Leistungen mit dem Migrationsrecht zeigt das Forderungspapier des Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG deutlich und fordert konkrete Verbesserungen, [online]: https://kinderarmut-hat-folgen.de/wp-content/uploads/2023/10/Buendnis-KINDERGRUNDSICHERUNG_Positionspapier-Schnittstelle-KGS-und-Migrationsrecht.pdf

¹⁹ Vgl. Bertelsmann-Stiftung [Hrsg.]: Lenze, Anne (2021): Alleinerziehende weiter unter Druck. Bedarfe, rechtliche Regelungen und Reformansätze, S. 26, [online]: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/alleinerziehende-weiter-unter-druck>

Diese Widersprüche innerhalb eines Familienförderungssystems müssen dringend abgeschafft werden.

Das ZFF fordert, dass zumindest die Verschärfung beim Unterhaltsvorschussgesetz durch die Herabsetzung der Altersgrenze von 12 Jahre auf 7 Jahre (bzw. den Schuleintritt) für die Pflicht zur Arbeitsaufnahme zurückgenommen wird.

Abgesehen davon, dass wir dieses komplexe System der drei miteinander in Verbindung und Abhängigkeit gebrachten Komponenten (Unterscheidung nach Alter, Mindesteinkommen und unterschiedlich hohe Transferenzugsrate) grundlegend kritisieren, muss wenigstens – sollten die Altersgrenzen weiterhin Bestand haben – darauf hingewirkt werden, dass bei Einelternfamilien mit mehreren Kindern das jüngste Kind entscheidend für das Heranziehen der Mindesteinkommensgrenzen ist und nicht das Älteste. Sonst wird es Situationen geben, in denen die Alleinerziehenden Mindesteinkommensgrenzen erfüllen müssen, nur weil das ältere Geschwisterkind bereits in die Schule gekommen, aber das jüngere Kind noch ein Säugling/ Kleinkind ist.

Existenzminimum der Kinder auch bei Trennungseltern sichern!

Die hoch umstrittene temporäre Bedarfsgemeinschaft im SGB II soll nun auf alle Kinderzusatzbetrag berechtigten Kinder ausgeweitet werden (§ 9). Als ZFF kritisieren wir seit langem, dass das Sozialrecht egalitäre Betreuungsmodelle nicht abbildet. Möchten Alleinerziehende oder gemeinsam erziehende Trennungseltern die Verantwortung für die Kinder teilen, geht das im Fall von Familien mit keinem oder geringem Einkommen nur über eine Kürzung der Leistungen – eine Existenzsicherung könnte so in beiden Haushalten gefährdet werden.²⁰ **Das ZFF setzt sich daher mit vielen weiteren Verbänden für die Einführung eines Umgangsmehrbedarfs – als Zusatzsäule der Kindergrundsicherung – ein, der die Mehrkosten abfedert, die ganz einfach dadurch entstehen, dass bei einem Kind, das in zwei Haushalten lebt, zusätzliche einmalige (z.B. für Möbel) sowie regelmäßige (z.B. für Kleidung oder Mobilfunkverträge) Kosten anfallen.**²¹

Zur Wohnkostenpauschale:

Wir begrüßen hingegen, dass der pauschalierte Wohnkostenanteil im Zusatzbetrag aufgehen wird. Dies entspricht einer langjährigen Forderung des Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG, denn eine Wohnkostenpauschale ist eine geeignete Lösung, um Familien mit geringen Leistungsansprüchen bei den Wohnkosten für ihre Kinder unbürokratisch und unkompliziert zu fördern und leistet damit einen Beitrag zur Bekämpfung verdeckter Armut.

²⁰ Vgl. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2020): „Empfehlungen des Deutschen Vereins für eine Reform des Sorge-, Umgangs- und Unterhaltsrechts“, S.25, [online]: https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2020/dv-04-20_reform-sorgerecht.pdf

²¹ Vgl. ZFF u.a. (2021): „Verbändebündnis fordert Umsetzung des Koalitionsvertrags für Alleinerziehende und Trennungsfamilien“, [online]: https://www.zukunftforum-familie.de/wp-content/uploads/Verbaeudeerklarung_SGB-II.pdf; Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG (2023): „Ausgestaltung der Kindergrundsicherung für Trennungsfamilien – Forderungen des Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG“ [online]: https://kinderarmut-hat-folgen.de/wp-content/uploads/2023/10/Buendnis-KINDERGRUNDSICHERUNG_-KGS-in-Trennungsfamilien_final.pdf

5.4 Leistungen für Bildung und Teilhabe

Der Bezug des Kinderzusatzbetrages, unabhängig von dessen Höhe, und des Wohngeldes berechtigen zum Erhalt der Leistungen für Bildung und Teilhabe. Die Leistungen für Bildung und Teilhabe sind Teil des Existenzminimums; die Anspruchsinhaberschaft liegt beim Kind und die Leistungen werden nicht abgeschmolzen. Für Empfänger*innen des Kinderzusatzbetrages wird das Schulbedarfspaket, dessen Höhe jährlich fortgeschrieben wird und das derzeit 174 Euro beträgt, automatisch mit dem Antrag auf den Kinderzusatzbetrag mit beantragt und zusätzlich zum Kinderzusatzbetrag durch den Familienservice ausgezahlt.

Der pauschale Teilhabebetrag als Geldleistung wird langfristig von einem Kinderchancenportal abgelöst, das die unbürokratische und digitale Buchung und Bezahlung von Aktivitäten zur sozialen und kulturellen Teilhabe ermöglicht. Die Auszahlung als pauschale Geldleistung ist daher zum 31. Dezember 2027 befristet.

Die übrigen Leistungen für Bildung und Teilhabe wie Nachhilfe, Ausflüge, Klassenfahrten, Mittagsverpflegung oder Schülerbeförderung werden wie bisher im BKGG auf Antrag in Zuständigkeit der Länder gewährt.

Bewertung des ZFF:

Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber mit seinem Urteil 2010 mit auf den Weg gegeben, dass sich die Grundsicherung für Kinder an ihrer Persönlichkeitsentwicklung auszurichten hat. Entsprechend muss sich der Bedarf für Bildung und Teilhabe auch in den Kinderregelsätzen widerspiegeln.

Seit Jahren kritisiert das ZFF die Umsetzung der Bedarfe für Bildung und Teilhabe im sogenannten Bildungs- und Teilhabepaket (BuT). Zunächst ist die Streichung etlicher Ausgabepositionen bei Kindern mit Verweis auf Leistungen des BuT nicht nachvollziehbar. Auch wenn es durch das Starke-Familien-Gesetz zu einer Überarbeitung und Erhöhung einzelner Posten im BuT gekommen ist, bleibt die Höhe der Leistungen weiterhin empirisch unbegründet und nicht bedarfsdeckend. Das BuT ist nach wie vor bürokratisch, stigmatisierend und wird von vielen Familien nicht oder nur in Teilen genutzt.²² Darüber hinaus können dort, wo die infrastrukturellen Voraussetzungen nicht vorhanden sind, manche Leistungen wie die zur sozialen und kulturellen Teilhabe nicht abgerufen werden, sodass für diese Kinder das Existenzminimum nicht gedeckt ist.

In dieser Weise bricht das hier zur Geltung kommende Sachleistungsprinzip mit der Logik und Funktionsweise des Statistikmodells und ein interner Ausgleich, der Kindern und Jugendlichen individuelle Präferenzen in ihrer soziokulturellen Teilhabe eröffnen könnte (bspw. Lesen an Stelle von Sport), wird systematisch verhindert.

Diese Kritikpunkte nimmt der Gesetzentwurf nicht auf, sondern führt das unzureichende System des Bildungs- und Teilhabepakets weiter fort. Der Teilhabebetrag kann zwar automatisch bei Antragsstellung des Kinderzusatzbetrages beantragt und somit leichter gewährt werden, er ist aber weiterhin an eine Nachweispflicht für den

²² Vgl. ZFF-Stellungnahme (2019): Stellungnahme 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)“ vom 04. März 2019, [online]: https://www.zukunftsforum-familie.de/fileadmin/user_upload/pdf/infocenter/stellungnahmen/20190304_ZFF_SN_Reform_KIZ_und_BUT.pdf

Besuch der Musikschule oder den Sportverein geknüpft. Besonders kritisch sehen wir den Hinweis im Gesetzentwurf, ein Kinderchancenportal einzurichten und dadurch die direkte Auszahlung des Teilhabebetrags zu beenden. Dadurch könnte das viel kritisierte Sachleistungsprinzip weiterhin gestärkt werden, was dringend vermieden werden muss. Außerdem ist zu befürchten, dass das Kinderchancenportal mehr Probleme als Chancen bringen wird: Der Bund hat keine Befugnis, die Kommunen verpflichtend daran teilnehmen zu lassen. Dadurch besteht die Gefahr, dass wir einen Flickenteppich und keine flächendeckende Infrastruktur schaffen. Außerdem ist mit einem Onlineportal noch lange kein Angebot für Teilhabe generiert.

Das ZFF fordert daher, den Teilhabebetrag direkt im Kinderzusatzbetrag aufgehen zu lassen und von Nachweispflichten abzusehen. Diese Nachweispflicht ist auch für die administrierende Behörde eine zusätzliche Last und der Wegfall kann folglich auch für eine Verwaltungsvereinfachung sorgen.

5.5 Antragstellung und Auszahlungsverfahren

5.5.1 Familienservice

Für die Administration der Kindergrundsicherung soll in Zukunft die ehemalige Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit – die jetzt den Namen Familienservice tragen soll – zuständig sein. Neben der Auszahlung des Garantiebetrages für berechnete Kinder, soll auch der Antrag auf Zusatzbetrag beim Familienservice gestellt werden. Auch die pauschalen Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket der Teilhabebetrag und das Schulbedarfspaket können beim Familienservice beantragt und dort auch ausbezahlt werden.

Sonder- und Mehrbedarfe müssen jedoch weiterhin im Jobcenter beantragt werden, auch weitere Leistungen des Bildungs- und Teilhabepaket (BuT) bleiben in der Hand der Länder, die durch die kommunalen Behörden gewährt werden.

Bewertung des ZFF:

Die Entscheidung, dass die ehemalige Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit, die künftig Familienservice genannt wird, die Administration, Information und Auszahlung der Kindergrundsicherung für alle anspruchsberechneten Kinder übernehmen soll, befürwortet das ZFF ausdrücklich. Dadurch, dass ein Ansprechpartner für all diese Kinder eingeführt wird, kommen wir der Gleichbehandlung von Familien ein großes Stück näher. In der Vergangenheit hat diese Behörde umfangreiche Erfahrungen mit dem Kindergeld gemacht und sie ist bereits deutschlandweit flächendeckend vertreten. Hier auf Strukturen zurückzugreifen, die bekannt sind und große Expertise haben, erachtet das ZFF als positiv.

Sehr kritisch sehen wir jedoch, dass der Anspruch auf SGB II-Leistungen nicht automatisch einen Anspruch auf die Kindergrundsicherung generiert. Durch den neuen Ansprechpartner – den Familienservice – der auch für Familien im SGB II zuständig sein soll, werden Doppelstrukturen aufgebaut. Die Eltern müssen in Zukunft neben ihrem jährlichen Antrag auf SGB II-Leistungen im Jobcenter, jetzt noch zweimal jährlich den Antrag auf Kindergrundsicherung beim Familienservice stellen. Das ist nicht nachvollziehbar und stellt keine einfache Leistung für die betroffenen Familien dar. Auch verbleibt der Antrag auf Sonder- und Mehrbedarfe im Jobcenter.

Innerhalb des strengen Bemessungs- und Bewilligungszeitraums von sechs Monaten ist es auch nicht möglich, Veränderungen des Einkommens oder eines Jobverlustes zu melden und die Kindergrundsicherung dementsprechend zu erhöhen. Sollte es dadurch zu einer Unterdeckung des Existenzminimums kommen, muss die betroffene Familie ergänzende Leistungen nach dem SGB II im Jobcenter beantragen. Aus der Praxis wissen wir, dass deshalb zu befürchten ist, dass die Familien in diesen Fällen entweder aus Unwissenheit oder wegen Scham nicht den Weg zum Jobcenter finden werden und das Existenzminimum des Kindes zwischenzeitlich ungedeckt bleibt.

Um Doppelzuständigkeiten zu vermeiden, fordert das ZFF, dass der Familienservice, Leistungen wie z.B. Sonder- und Mehrbedarfe und alle Leistungen aus dem BuT „wie aus einer Hand“ administrieren kann. Das bedeutet, dass betroffene Familien alle Anträge beim Familienservice stellen können und diese von dort an die betroffenen Stellen weitergeleitet werden. Ebenso muss es für Kinder, die mit ihren Eltern in einem SGB II-Haushalt leben, die Möglichkeit geben, den Antrag auf Kindergrundsicherung im Jobcenter abzugeben, der dann automatisch an den Familienservice weitergeleitet, dort bearbeitet und auch – ggf. jährlich oder vierteljährlich – also nach Bedarf – bewilligt wird. Nur so können komplizierte Doppelstrukturen vermieden werden.

5.5.2 Kindergrundsicherungs-Check

Der im Gesetzentwurf dargestellte „Kindergrundsicherungs-Checks“ soll Daten, die in Behörden bereits in elektronischer Form vorliegen, für die Vorprüfung des Anspruchs auf den Kinderzuschuss verwenden und potentielle Anspruchsberechtigte proaktiv zur Beantragung der Leistung ansprechen. Leistungen müssen also nicht mehr selbstständig nachgefragt werden, sondern der Sozialstaat wird sie in Zukunft aktiv anbieten, wenn dem die Bürger*innen vorab eingewilligt haben. Damit wird – so heißt es im Entwurf – im Hinblick auf den Unterstützungsbedarf von Kindern ein Paradigmenwechsel weg vom Prinzip der Holschuld hin zum Prinzip der Bringschuld angestrebt.

Bewertung des ZFF:

Um verdeckte Armut zu bekämpfen, forderte das ZFF gemeinsam mit dem Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG neben der Bündelung der familienbezogenen Leistungen, eine automatische Auszahlung der Kindergrundsicherung. Nur dadurch kann im Falle von Bedürftigkeit die Inanspruchnahme der Leistung garantiert werden. Dass heute eine automatische Auszahlung aufgrund von Datenschutz, nicht ausreichender Digitalisierung bzw. Verfügbarkeit von Daten oder Datentransferinfrastruktur o. ä. noch nicht möglich zu sein scheint, nehmen wir zur Kenntnis. Dennoch darf dieses Ziel perspektivisch nicht aus den Augen verloren werden, wenn der Kampf gegen verdeckte Armut tatsächlich erfolgreich sein soll. Die hier dargestellte Einführung des Kindergrundsicherungs-Checks kann sich als ein guter erster Schritt in die richtige Richtung erweisen. Die darin liegenden Chancen – wie etwa die Erhöhung des Bekanntheitsgrades und die Steigerung der Motivation zur Antragsstellung – klingen erstmal sachgerecht. Zudem können die Erfahrungen rund um den Kindergrundsicherungs-Check neben den Erkenntnissen, die die Praxis mit der neuen elektronischen Antragsstellung sammeln wird, wichtige Anhaltspunkte dafür liefern, was es künftig für die Umsetzung einer automatischen Auszahlung braucht.

An dieser Stelle ist positiv hervorzuheben, dass in regelmäßigen Abständen die Weiterentwicklung des Kindergrundsicherungs-Checks angestrebt wird (§ 50). Die Begründung hierfür teilt das ZFF, mahnt aber an, dass diese regelmäßigen Verbesserungen nicht mit zu weit auseinanderliegenden Abständen geschehen darf, um schnellst- und bestmöglichst alle Kinder zu erreichen. In diesem Zusammenhang sehen wir äußerst kritisch, dass die Gesamtevaluation der neuen Leistungen (Kindergarantiebetrug und Kinderzusatzbetrag) erst am 30.06.2030 dem Bundestag vorliegen soll. Das ZFF fordert das Ergebnis einer ersten Evaluation spätestens nach zwei Jahren nach der ersten Auszahlung sowie fortlaufende Nachjustierungen auf Basis sich regelmäßig wiederholender Evaluationen solange bis sichergestellt ist, dass Kinderarmt erfolgreich bekämpft wird und sämtliche Fehler im neuen System behoben wurden. Dies ist auch für die Verwaltung von Vorteil, denn die neuen Leistungen bringen nicht nur für die Bürger*innen viele Neuerungen, sondern ebenfalls für die Verwaltung in Bund, Ländern sowie Kommunen, sodass der Beweis der Wirksamkeit erst durch regelmäßige Prüfung/Evaluation vorliegen kann.

Ob das Versprechen eingehalten werden kann, einen Paradigmenwechsel von der Holschuld der Bürger*innen zur Bringschuld des Staates zu erreichen, bleibt abzuwarten. Wir sehen an dem geplanten Verfahren kritisch, dass erstens kein Automatismus für die Initiierung des Kindergrundsicherungs-Checks bspw. mit der Antragstellung auf den Kindergarantiebetrug vorgesehen ist sowie zweitens, dass weder die proaktive Nachfrage auf Datenfreigabe noch die Durchführung des darauffolgenden Kindergrundsicherungs-Checks eine Pflichtleistung des Familienservice sein wird. Im Entwurf ist von einer „Kann-Leistung“ die Rede, zu der korrekterweise in der Begründung die Erläuterung folgt, dass es im pflichtgemäßen Ermessen des jeweiligen Familienservices liegt, ob ein Kindergrundsicherungs-Check erfolgt oder nicht. Das ZFF fordert, dass der Familienservice verpflichtet wird, alles in seiner Macht Stehende zu tun, um die Antragsberechtigten zur Antragsstellung zu motivieren. es Weiteren ist sicherzustellen, dass die Ergebnisse des Kindergrundsicherungs-Checks so präzise wie möglich ausfallen, um für die tatsächliche Feststellung der Antragsberechtigung sowie der Höhe des Kinderzusatzbetrages verlässliche Informationen zu liefern. Dringend notwendig wäre es darüber hinaus, wenn der Kindergrundsicherungs-Check nicht nur Information liefert, sondern diese auch direkt in eine Antragstellung fließen könnten. Nur so kann Frust bei den Familien vermieden werden von jetzt an doppelte Arbeit zu haben – nämlich erstens durch die Einwilligung zum Kindergrundsicherungs-Check und zweitens durch die tatsächliche Antragsstellung selbst. Die proaktive Ansprache zur Erlaubnis der Datenabfrage für den Kindergrundsicherungs-Check sowie die Antragstellung müssen klar, deutlich und so einfach wie möglich sein. Auf unverständliche Verwaltungssprache und weitere bürokratische Hürden muss verzichtet werden.

6. Weiterer gesetzlicher Änderungsbedarf

6.1. Infrastruktur ausbauen

Gute und ausreichende Kinderbetreuung ist für Familien essentiell, um die Vereinbarkeit mit einer Erwerbstätigkeit zu ermöglichen.

Aus unserer Sicht sind die im Koalitionsvertrag vereinbarte Stärkung der frühkindlichen Bildung mit der Weiterentwicklung der Qualitätsstandards nach dem Gute-Kita-Gesetz, die Weiterentwicklung der Kindertagespflege sowie des Programms „Sprach-Kitas“ ein

guter Weg, um Chancengerechtigkeit für alle Kinder und Jugendlichen zu unterstützen. Insbesondere Alleinerziehenden müssen daneben flexiblere Kinderbetreuungsangebote zur Verfügung gestellt werden, etwa über den Ausbau ergänzender Kindertagespflege.²³ Wir begrüßen zudem das erneute Bekenntnis zum Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter sowie den Willen, außerschulische Angebote stärker mit einzubeziehen²⁴ und fordern deren zügige Umsetzung.

Allerdings können diese guten Initiativen nur zu Erfolg führen, wenn sie auch ausreichend finanziert werden. Laut Entwurf zum Bundeshaushalt 2024 sind an einigen der hier genannten guten Vorschläge drastische Kürzungen und Streichungen zu vernehmen, die dringend zurückgenommen werden müssen.

6.2 Gute Arbeitsbedingungen schaffen

Politisch ist immer häufiger die Rede von einem Doppelverdiener*innen-Modell, das das Alleinernährer-Modell ablösen soll. Die Vorschläge für ein solches Modell sind oft allerdings inkonsistent und werden nicht mit gesetzlichen Rahmenbedingungen flankiert, was die Beibehaltung des Ehegattensplittings oder die beitragsfreie Mitversicherung in der Krankenversicherung beweisen. In der Realität ist das Ergebnis dieser fehlender Rahmenbedingungen erkennbar: Die Erwerbsintegration von Frauen erfolgt oftmals in Teilzeitbeschäftigung und/oder in Form eines Minijobs.²⁵ Die daraus entstehenden Nachteile kumulieren sich im Laufe der Erwerbsbiografie, und nach einer Trennung oder Scheidung ist es häufig zu spät, um sie auszugleichen bzw. eine eigenständige Existenzsicherung aufzubauen.²⁶ Deshalb ist der oben genannte undifferenzierte Erwerbsanreiz für Alleinerziehende beim Kinderzusatzbetrag losgelöst von weiteren Instrumenten zur Schaffung eines Doppelverdiener*innen-Modells absolut unangebracht. Die genannten Faktoren tragen im weiteren Lebensverlauf auch langfristig zu einer schlechteren eigenständigen Alterssicherung („Gender Pension Gap“) bei.²⁷

Um diesen Umständen entgegenzuwirken, müssen geringfügige Beschäftigung in die soziale Sicherung integriert und Minijobs zurückgedrängt werden. Vor diesem Hintergrund lehnen wir die im Koalitionsvertrag vorgeschlagene Erhöhung der Minijobgrenze im Zuge der Anhebung des Mindestlohns als gleichstellungs- und armutspolitisch fatales Instrument ab. Da vor allem Frauen nach einer nur vorübergehend geplanten Teilzeit oft keinen Anspruch darauf haben, ihre Arbeitsstunden wieder zu erhöhen, weil sie besonders häufig in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) arbeiten, muss zudem die Brückenteilzeit endlich an die gegebenen Realitäten angepasst werden. Die Überarbeitung der Überforderungsklausel, wie der Koalitionsvertrag sie benennt, ist richtig und wichtig.²⁸ Notwendig ist es darüber hinaus eine familienfreundliche Arbeitskultur mit flexiblen Arbeitszeitmodellen zu fördern und bessere Möglichkeiten der Fort- und Weiterbildung zu schaffen.

²³ Vgl. ZFF-Positionspapier „Fifty-Fifty“ (2019), a.a.O., S. 8

²⁴ Vgl. ZFF-Bewertung zum Koalitionsvertrag (2021), a.a.O., S. 10

²⁵ Vgl. Sommer, Lisa/Schopp, Nikola (2022): Alleinerziehend, in: Handbuch: Feministische Perspektiven auf Elternschaft. Barbara Budrich, S. 404

²⁶ Vgl. Haller, Lisa (2022): Unterhalt, in: Handbuch: Feministische Perspektiven auf Elternschaft. Verlag Barbara Budrich, S.163

²⁷ Vgl. ZFF-Positionspapier (2019) "Fifty-Fifty?! Wie kann die partnerschaftliche Aufteilung von Familien- und Erwerbsarbeit gelingen?" (Juni 2019), S.6, [online]: https://www.zukunftsforum-familie.de/wp-content/uploads/ZFF_PP_2019_Partnerschaftlichkeit.pdf

²⁸ Vgl. ZFF-Bewertung zum Koalitionsvertrag (2021), a.a.O., S. 3

Teilen sich die Eltern Erwerbs- und Sorgearbeit von Beginn an partnerschaftlich auf, so kann auch nach einer Trennung gut an das bisher gelebte Familienleben angeknüpft werden und macht eine eigenständige Existenzsicherung wahrscheinlicher. Wir unterstützen daher Ansätze der Förderung von Partnerschaftlichkeit wie u.a. die geplante zusätzliche Freistellung für den zweiten Elternteil direkt nach der Geburt eines Kindes, die Ausweitung nicht-übertragbarer Elterngeld-Monate.

6.3 Steuergutschrift für Alleinerziehende und Ehegattensplitting abschaffen

Der aktuelle Koalitionsvertrag formuliert die Einführung einer Steuergutschrift für Alleinerziehende. Gerade vor der aktuellen widersprüchlichen Diskussion um eine Steigerung der Erwerbsanreize von Alleinerziehenden möchte das ZFF nochmal auf dieses gute und dringend notwendige Vorhaben eingehen: Mit dieser Steuergutschrift wäre es denkbar, dass Alleinerziehende mit nur geringem Einkommen in Form einer negativen Einkommenssteuer unterstützt werden.

Daneben ist das Ehegattensplitting aus Sicht des ZFF eine ungerechte und von der sozialen Realität überholte Regelung im deutschen Steuersystem. Das Splitting kommt ausschließlich Ehepaaren mit starken Einkommensdifferenzen zugute, stabilisiert diese Differenzen und wirkt sich auf staatliche Transfers sowie Sozialversicherungsleistungen aus.²⁹ Die Steuerklassenkombination III/V verstärkt diese Wirkung. Vor diesem Hintergrund begrüßen wir die geplante Modernisierung der Familienbesteuerung, indem die Steuerklassen III und V in das Faktorverfahren der Steuerklasse IV überführt werden sollen. Dies kann allerdings nur der erste Schritt hin zu einer Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag sein.

²⁹ Ulrike Spangenberg et.al (2020): Mittelbare Diskriminierung im Lohnsteuerverfahren Auswirkungen der Lohnsteuerklassen auf Nettoeinkommen und Lohnersatzleistungen, in: Hans-Böckler-Stiftung, Working Paper Forschungsförderung Nr. 190, [online], https://www.boeckler.de/pdf/p_foe_WP_190_2020.pdf