



Stellungnahme des Zukunftsforum Familie e.V.

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

„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)“

27. November 2018



zukunftsforum
familie e.v.

Zukunftsforschungsinstitut
Markgrafenstraße 11
10969 Berlin

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

1. Anlass

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hat u.a. einigen Wohlfahrts- und Familienverbänden mit Schreiben vom 14. November 2018 den "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)" zugeleitet und ihnen bis zum 27. November 2018 die Möglichkeit gegeben, zum Entwurf Stellung zu nehmen. Das Zukunftsforum Familie e.V. (ZFF) bedankt sich für diese Möglichkeit und nimmt hiermit die Gelegenheit wahr.

2. Die vorgelegten gesetzlichen Änderungsvorschläge

Der vorliegende Referentenentwurf 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 Referentenentwurf sieht ebenfalls vor, das soziokulturelle Existenzminimum von Kindern und Jugendlichen durch Verbesserungen des **Bildungs- und Teilhabepakets** zielgerichteter zu sichern.

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 (406,- für 2019, vorab geschätzt auf den 12. Existenzminimumbericht) mit Ausnahme des Betrags für Bildung und Teilhabe (derzeit 19,-) deckt. Der Betrag wird für die Jahre 2019 und 2020 auf zunächst 183,- 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 und konkrete Bemessungszeiträume vereinfacht werden.

Zum 1. Januar 2021 sollen weitere Maßnahmen eingeführt werden:

4. **Wegfall Abbruchkante:** Die Abbruchkante, an der 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.

Darüber hinaus werden Änderungen in Artikel 28 SGB II ab Juli 2019 vorgenommen. Diese betreffen Neuerungen **beim Bildungs- und Teilhabepaket (BuT)**: Die Erhöhung des Schulbedarfspakets von 100 Euro auf 150 Euro, der Wegfall des Eigenanteils beim Mittagessen in Kita, Schule oder Hort und bei der Schülerbeförderung. Zudem wird klargestellt, dass Lernförderung auch unabhängig von einer Versetzungsgefährdung gewährt werden kann.

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 Referentenentwurf 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 Grundversicherungsleistungen 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 mehr arbeiten, 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 Referentenentwurf 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

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.

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 bei Alleinerziehenden durch eine geänderte Anrechnung von Kindeseinkommen zwar Verbesserungen vorgenommen, unnötige Deckelungen der Freistellung 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 ZF 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 Referentenentwurf 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 aber immer wieder auf die geringe Inanspruchnahme hin.² Zusätzlich fehlen Daten, um das Bildungs- und Teilhabepaket wirklich zu evaluieren. Darüber hinaus hat das ZFF von Anfang an kritisiert, dass das Bildungs- und Teilhabepaket vorwiegend über die Ausgabe von Bildungsgutscheinen konzipiert wurde. Kinder/Familien müssen sich durch die Vorlage eines Gutscheins zwangsläufig mit ihrer Einkommensarmut "outen". *Gutscheinsysteme können nur dann ein diskriminierungsfreies Angebot darstellen, wenn sie allen Kindern zugutekommen.* Darüber hinaus schränken Gutscheine die Elternautonomie ein und unterstellen implizit, dass arme und einkommensarme Eltern das Geld für ihre Kinder zweckentfremden würden. Dem gegenüber stellt eine im Auftrag der Bertelsmann Stiftung beauftragte Studie beim Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) zum wiederholten Male fest, dass diese Unterstellung völlig fehl am Platz ist: Geld für Kinder, welches einkommensarme Familien erhalten, kommt den Kindern zu Gute, erhöht die sozio-kulturelle Teilhabe und stärkt die Erwerbsmotivation der Eltern.³

Darüber hinaus kritisiert das ZFF 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 Reform im Einzelnen:

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.

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

3.1 Reform des Kinderzuschlags

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

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 (406,- für 2019, vorab geschätzt auf den 12. Existenzminimumbericht) mit Ausnahme des Betrages für Bildung und Teilhabe (derzeit 19,-) deckt. Der Betrag wird für die Jahre 2019 und 2020 auf zunächst 183,- 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.

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 des Auszahlungsbetrages ist zwar systematisch korrekt, jedoch 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 Es wird daher weiterhin bei einer Unterdeckung des kindlichen Existenzminimums in den anspruchsberechtigten Familienhaushalten bleiben. Diese Unterdeckung wird sich im Jahr 2020 noch verschärfen: Der 12. Existenzminimumbericht, der seit Oktober 2018 vorliegt, geht für das Jahr 2020 von einem Betrag für steuerfrei zu stellenden 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.

Das ZFF fordert den Kinderzuschlag auf die tatsächliche Höhe des steuerfrei zu stellenden sächlichen Existenzminimums für die Jahre 2019 (408 Euro) und 2020 (417 Euro) (12. Existenzminimumbericht) anzupassen und den Betrag für Bildung und Teilhabe aus dem BuT zusätzlich sowie direkt an die anspruchsberechtigten Familien auszubezahlen.

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

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 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.

rechnung 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 Unterhaltsvorschlusses. 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, die bei Alleinerziehenden leben. Zusätzlich fordert das ZFF, die Förderregelungen beim Wohngeld, wie beispielsweise die Einkommensgrenzen für den Anspruch unter besonderer Berücksichtigung der Situation von Einelternfamilien, regelmäßig zu überprüfen.

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

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.

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 Referentenentwurf 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 Höchsteinkommensgrenze und Grenze zur Vermeidung von Hilfebedürftigkeit: § 6a Abs. 1 Nr. 3 BKKG Ref-E

Die Abbruchkante, an der der Kinderzuschlag schlagartig entfällt, wird abgeschafft. Ebenfalls kann der Kinderzuschlag nun auch beantragt werden, wenn auch ohne Kinderzuschlag

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

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 Höchsteinkommengrenze 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 Höchsteinkommengrenze entspricht daher einer langjährigen Forderung des ZFF und wird von uns ausdrücklich begrüßt.**

Zu 5. Erhöhung Erwerbsanreize: § 6a Abs.6 BKKG Ref-E

Neben dem Wegfall der Höchsteinkommengrenze 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.⁶

Das ZFF fordert mehr Mut, indem die Anrechnung von Erwerbseinkommen den Kinderzuschlag nur noch um 40% 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.

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

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

⁶ Vgl. BMFSFJ (2017): Das neue Kindergeld einführen, Armutsrisiken von Kindern abwenden. Notwendigkeit, Ausgestaltung und Wirkung des neuen Kindergeldes.

damit die mit dem ALG II-Bezug verbundenen Restriktionen, Auflagen und Ängste vermeiden wollen.

Die nun vorgeschlagene Regelung geht für das ZFF in die richtige Richtung. Da durch diese Regelung eine Bedarfsunterdeckung in Kauf genommen wird, muss darauf geachtet werden, dass Familien weiterhin engmaschig betreut und auf ihre ggf. weitergehenden 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 verbundene 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. Es fehlen uns 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 Referentenentwurf ausgegangen wird) und rund 2 Millionen Kindern würden oberhalb der SGB II Schwelle erreicht werden.⁷

3.2 Reform des Bildungs- und Teilhabepakets (BuT)

Für das Schuljahr 2019/2020 wird die **Unterstützung für den persönlichen Schulbedarf** von 100 Euro auf 150 Euro erhöht (§ 28 Abs. 3 SGB II Ref-E, § 34 Abs. 3 und 3a SGB XII REF-E). In Zukunft wird der Betrag jährlich in gleichem Maß wie der Regelbedarf erhöht. Beim **Mittagessen** und der **Schülerbeförderung** werden die Familien von den Eigenanteilen für das gemeinschaftliche Mittagessen und die Schülerbeförderung befreit (§ 28 Abs. 4 SGB II Ref-E, § 34 Abs. 4 SGB XII Ref-E). Schließlich wird gesetzlich klargestellt, dass **Lernförderung** auch dann genutzt werden kann, wenn die Versetzung nicht unmittelbar gefährdet ist (§ 28 Abs. 5 SGB II Ref-E, § 34 Abs. 5 SGB XII Ref-E).

Bewertung des ZFF:

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. Neben der Verbesserung der wirtschaftlichen Situation von armen Haushalte mit Kindern, die ein Mittagessen in Kita oder Hort erhalten, wird künftig die Mobilität von älteren Kindern und Jugendlichen verbessert: 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.

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

Es besteht jedoch weiterhin eine sehr geringe Inanspruchnahme der Leistungen, sodass die soziokulturelle Teilhabe von Kindern nicht gesichert ist. Die Beantragung jeder einzelnen Leistung, ausgenommen des Schulbedarfspakets für SGB II Leistungsempfänger*in-

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

nen, schafft bürokratische Hürden. Auch in der Angebotsstruktur bestehen sehr große regionale Unterschiede. 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.

Zwar begrüßen wir die 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.⁸

Darüber hinaus bestehen 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 eine zukünftige Berechnung der Bildungsausgaben nicht nur am untersten Quintil der Einkommenspyramide orientieren.⁹ 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 niedrigschwelligen Zugang der Betroffenen zu den Leistungen.

Das ZFF fordert daher seit langem eine sofortige Überprüfung der tatsächlichen Kosten einer gelingenden Bildungsteilhabe von Kindern und Jugendlichen. Darüber hinaus wäre es in einem ersten Schritt sinnvoll, dass anspruchsberechtigte Familien bundesweit einen Globalantrag gemeinsam mit der Beantragung von SGB II Leistungen, dem Kinderzuschlag oder dem Wohngeld stellen könnten. Dies würde zu einer einfacheren und direkteren Leistungsgewährung führen. In diesem Zusammenhang muss dann auch für Kinderzuschlagsempfänger*innen die Gewährung des Schulbedarfspaketes so unbürokratisch laufen wie bei SGB II Leistungsempfänger*innen: direkt mit der Antragsstellung und ohne ein weiteres kompliziertes Verfahren. Wir fordern mittelfristig, die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepaketes 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, enorm ein. Zudem muss darüber nachgedacht werden, ob nicht bestimmte Leistungen wie bspw. die Unterstützung von Schulausflügen oder das Mittagessen, durch das System Schule bzw. das SGB VIII abgedeckt werden können.

4. Weiterer gesetzlicher Änderungsbedarf¹⁰

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.

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ Vgl. hierzu auch: ZFF-Positionspapier (2018): Die Familienförderung vom Kopf auf die Füße stellen. Existenzsicherung für alle Kinder und Jugendlichen!

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 619 Euro), um den Familienlastenausgleich vom Kopf auf die Füße zu stellen, gegen Kinderarmut vorzugehen sowie Kinder und 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 619 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 27. November 2018