

Stellungnahme der Diakonie Deutschland zum Referentenentwurf zur Einführung einer Kindergrundsicherung und zur Änderung weiterer Bestimmungen (Stand 30.08.2023)

Diakonie Deutschland
Evangelisches Werk für Diakonie
und Entwicklung e. V.

Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
T +49 30 65211-1459
politische.kommunikation@diakonie.de
www.diakonie.de

Berlin, den 6. September 2023

Die Diakonie Deutschland dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum vorliegenden Referentenentwurf.

Zusammengefasst kommentiert die Diakonie Deutschland den Gesetzentwurf wie folgt:

Mit dem Gesetzentwurf wird ein erster Schritt hin zu einer wirksamen Kindergrundsicherung gegangen. Durch die Zusammenführung verschiedener existenzsichernder Leistungen findet eine Entbürokratisierung statt. Die bisherigen parallelen Antragswege für Kinderregelsatz oder Kinderzuschlag bestehen nicht fort; Ansprüche werden genau einmal geprüft. Leistungsansprüche sind leichter zu erkennen und können entsprechend besser geltend gemacht werden. Die Diakonie hofft, dass hierdurch die Inanspruchnahme der Leistungen ausgeweitet werden kann. Eine abschließende Bewertung, ob die vorgeschlagenen Regelungen die beschriebene Wirkung sicher entfalten können, ist aufgrund der Kürze der Frist und durch die Komplexität des Vorhabens nicht möglich.

Jedoch wird die Ankündigung aus dem Koalitionsvertrag nicht umgesetzt, die Ermittlung des Existenzminimums systematisch zu überprüfen und zu verbessern. Damit wird die Chance nicht genutzt, einen dringend notwendigen finanziellen Ausgleich zu schaffen und Kindern und Jugendlichen aus einkommensarmen Familien mehr Teilhabemöglichkeiten und einen besseren Start in ihr Leben zu ermöglichen: Die eingestellten Mittel sind zu niedrig, um eine substantielle und nötige Erhöhung des Existenzminimums zu finanzieren. Dementsprechend fehlt im Gesetzentwurf die notwendige Überprüfung des Existenzminimums. Grundsätzliche Fehler in der Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe durch unsachgemäße Abzüge bestehen fort. Zwar erhöht sich wohl zu 2024 das Existenzminimum, jedoch nur durch einen (nicht vollständigen) Inflationsausgleich.

Auch bei Einführung der neuen Leistung erfolgt der nötige Ausgleich zwischen Familien mit hohem und niedrigem Einkommen weiterhin nicht. In bestimmten Konstellationen kann der Nettoertrag für Familien mit hohem Einkommen weiterhin gleich oder höher sein als für Familien mit mittlerem oder niedrigem Einkommen.

Die Ausschlussmechanismen für Gruppen von Zuwander:innen werden dazu führen, dass Integrationsbemühungen weiterhin erschwert werden und Kinder und Jugendliche insbesondere mit Fluchtgeschichte keine besseren Teilhabeperspektiven erhalten.

Die Diakonie Deutschland bewertet den Gesetzentwurf in der Gesamtschau wie folgt:

Die Einführung der Kindergrundsicherung in der vorgestellten Form bedeutet einen Türöffner für Verbesserungen in der Leistungsgewährung und der Existenzsicherung von Kindern.

Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf zur Einführung einer Kindergrundsicherung gewährt der Gesetzgeber gegenüber früheren Konzepten des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) sowie des Bündnis Kindergrundsicherung eine im Vergleich deutlich begrenzte Variante der neuen Leistung. Die eingestellten Mittel sind zu niedrig, um eine substantielle und nötige Erhöhung des Existenzminimums zu finanzieren. Der – teilweise – Inflationsausgleich ist keine Realerhöhung, sondern nur eine Minderung einer Realsenkung des Existenzminimums. Auch in der Begründung zum Gesetzentwurf bleibt unklar, welche tatsächlichen Schritte zur Neuberechnung des Existenzminimums geplant sind.

Neben einer Entbürokratisierung der Leistungsgewährung wäre eine Ausweitung der Existenzsicherung durch eine Neuermittlung des Existenzminimums ohne unsachgemäße Abzüge notwendig. Eine Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) im Auftrag der Diakonie¹ hat gezeigt, dass eine reine Entbürokratisierung zwar im Schnitt eine gewisse Leistungsverbesserung für Familien bringt und eine Wirkung gegenüber der bisherigen Nichtinanspruchnahme „verdeckt Armer“ hat. Die Inanspruchnahme beim Kinderzuschlag bleibt bisher deutlich hinter der Hälfte der Leistungsberechtigten zurück, beim Regelsatz nehmen ein Drittel bis zur Hälfte der Berechtigten nach Schätzungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) ihre Ansprüche nicht wahr. Die besonders von Kinderarmut betroffenen Gruppen, insbesondere Alleinerziehende, getrennt Erziehende und Familien mit mehr als drei Kindern, benötigten neben einer Entbürokratisierung aber – wie das Gutachten der Diakonie ebenfalls zeigt - unbedingt eine Leistungsausweitung, um ihr Armutsrisiko zu reduzieren.

Bisher wird das Existenzminimum mit dem Regelbedarfsermittlungsgesetz festgestellt. Dieses arbeitet mit einer Vermischung von statistischen Daten zum Ausgabeverhalten von Vergleichshaushalten aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe und Abzügen, die wie in einem Warenkorbmodell mit der Begründung vorgenommen werden, die entsprechenden Ausgaben seien nicht unbedingt notwendig.

Da aber die statistischen Ausgaben in der Vergleichsgruppe gemittelt sind und ein Durchschnitt in den jeweiligen Beträgen gebildet wurde, entfällt etwa beim Streichen von Ausgaben für Haustierfutter der entsprechende Betrag auch in der Gesamtsumme des Existenzminimums für Familien ohne Haustiere. So nimmt das vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) erarbeitete und vom Bundestag 2020 beschlossene Regelbedarfsermittlungsgesetz Streichungen vor, wie bei den statistisch ermittelten Ausgaben für Speiseeis im Sommer, Zimmerpflanzen,

¹ Siehe: <https://www.diakonie.de/pressemeldungen/gutachten-zur-kindergrundsicherung-wer-bei-den-kindern-spart-zahlt-spaeter-drauf>

auswärtiges Essen, Bücher für unter 6-Jährige, Malstifte für über 6-Jährige etc². Diese Abzüge summieren sich auf bis zu 80 Euro für Kinder.

Die Abzüge verhindern den sogenannten „internen Ausgleich“, mit dem die Gesamtmittel eben auch anders eingesetzt werden könnten. Nun plant das BMAS einen weiteren Ausgleich anhand der Lohn- und Preisentwicklung, der zum 1.1.2024 spürbare Erhöhungen bringen würde. Diese gleichen aber die Kostensteigerungen für Haushalte mit geringem Einkommen durch die Inflation nicht voll aus. Die bestehenden Abzüge beim Existenzminimum sind davon gar nicht berührt und bleiben erhalten.

Im Ergebnis wird es durch das vorgeschlagene Gesetz nicht zu einer materiellen Verschlechterung, aber auch nicht zu einer notwendigen Leistungsverbesserung bei der Gewährleistung des Existenzminimums für die Zielgruppen kommen.

Die geplante Kindergrundsicherung vereinfacht die Inanspruchnahme und die Beantragung der kinderbezogenen Leistungen. Das Kindergeld, der Kinderzuschlag und die Kinderregelsätze im Bürgergeld sowie die pauschalierten Leistungen zur Bildung und Teilhabe werden zusammengeführt. Die Familienkassen werden als Familienservicebüros zu einer Anlaufstelle für alle Ansprüche auf existenzsichernde Leistungen für Kinder weiterentwickelt. Die Änderungen erleichtern den Hinweis von Beratungsstellen auf Antragsmöglichkeiten und können einen Beitrag zur Reduzierung der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen leisten.

Klargestellt werden sollte, dass bei der Auszahlung der Leistungen zur Bildung und Teilhabe einheitlich auf eine Nachweispflicht ggf. in Form des Nachweises bspw. einer Vereinsmitgliedschaft verzichtet wird. In der Begründung wird hier lediglich ausgeführt, dass die Leistungen ohne Nachweis ausgezahlt werden *können*. Verfahrenswege sowie Kontrollaufwand werfen hier ansonsten deutliche Fragen auf.

Haushalte, die voraussichtlich einen über den Garantiebtrag hinausgehenden Anspruch auf Förderung haben, sollen einen Hinweis hierauf bekommen, so dass Leistungsansprüche leichter geltend gemacht werden können. Diese Verbesserung kann aber nur dann sicher zum Tragen kommen, wenn das Hinweisverfahren (Kindergrundsicherungs-Check) nicht, wie bisher im Gesetzentwurf vorgesehen, lediglich als Kann-Leistung ausgestaltet wird. Hier muss dringend eine Klarstellung erfolgen.

Zwar ist der Plan zu begrüßen, die Anrechnung von Unterhaltszahlungen bei Alleinerziehenden deutlich zu begrenzen. Dies gilt aber für Alleinerziehende von schulpflichtigen Kindern nur, wenn sie erwerbstätig sind. Für den Fall, dass etwa eine Alleinerziehende mit mehreren Kindern aufgrund fehlender Betreuungsmöglichkeiten oder etwaiger besonderer Förderbedarfe der Kinder keinen Job findet, ist sie somit doppelt finanziell benachteiligt. Zu überprüfen ist zudem die Frage, ob die geplante Besserstellung durch den fortbestehenden Kindergeldübertrag obsolet wird. Bisher entfällt der Kindergeldübertrag im SGB XII, wird aber im SGB II nicht nachvollzogen. Hier bedarf es dringend der Klarstellung.

Im Paket fehlt der Einbezug der Kinderfreibeträge in die Gesamtsystematik. Diese können von Familien mit höheren Einkommen weiterhin in Anspruch genommen werden. Damit besteht die

² Zum Regelsatzgutachten von Dr. Irene Becker: <https://www.diakonie.de/pressemeldungen/hartz-iv-saetze-lebensnah-berechnen-diakonie-stellt-alternativ-modell-vor> ; Die Diakonie-Stellungnahme zum Regelsatzermittlungsgesetz mit weiteren Hinweisen: <https://www.diakonie.de/stellungnahmen/stellungnahme-zur-oeffentlichen-anhoerung-zum-regelbedarfs-ermittlungsgesetz>

bislang von Sozial- und Wohlfahrtsverbänden kritisierte Problematik weitgehend fort: Familien mit sehr geringem Einkommen haben einen Anspruch auf existenzsichernde Zusatzleistungen für ihre Kinder, Familien mit mittlerem Einkommen waren bisher auf das Kindergeld und sind zukünftig auf den Sockelbetrag verwiesen. Familien mit höherem Einkommen können dagegen Netto höhere Entlastungsbeträge verbuchen, als Familien mit mittlerem Einkommen, in bestimmten Fällen insbesondere bei kleinen Kindern sogar Familien mit Niedrigsteinkommen als Förderung erhalten. Um eine konsistente und gegen Armut wirksame Kindergrundsicherung umzusetzen, müsste dagegen der Grundsatz gelten: je weniger eine Familie hat, desto größer muss immer die Unterstützung sein.

Da es bei dem Nebeneinander von steuerrechtlicher und Entlastung durch Transferleistungen bleibt, bleibt auch das Problem bestehen, dass Kinder, deren Eltern kein steuerpflichtiges Einkommen beziehen, im Falle der Erhöhung des Kindergarantiebetrages nach Steuerrecht eine geringere Förderung erfahren als Kinder in Familien mit höherem Einkommen. Dieser Zusammenhang sollte ursprünglich mit dem Vorhaben einer Kindergrundsicherung endlich aufgebrochen werden.

Scharf zu kritisieren sind die hohen Hürden für Familien mit nichtdeutschem Pass, Leistungen der Kindergrundsicherung in Anspruch zu nehmen, hier vor allem der komplette Ausschluss von Kindern im Asylbewerberleistungsbezug. Diese Beschränkungen gehen im Ergebnis zu Lasten der Kinder, die gerade in der ersten Zeit in Deutschland besondere Integrationsleistungen erbringen und widersprechen zahlreichen rechtlichen Einschätzungen.

Die Diakonie Deutschland begrüßt, dass die Einführung der Kindergrundsicherung mit einer Evaluation begleitet werden soll und stellt dafür die Expertise der Beratungs- und Einrichtungsstrukturen in Aussicht, die Familien bei der Beantragung der Leistungen begleiten werden.

Im Detail bewertet die Diakonie Deutschland die geplanten gesetzlichen Regelungen wie folgt (ausgewählte Aspekte):

Abschnitt 1 Allgemeine Bestimmungen

§ 1 Kindergrundsicherung

Der Garantiebetrags ersetzt das bisherige Kindergeld. Für zusätzliche Leistungen ist zukünftig ein Antrag nötig, mit dem die Leistungsberechtigung und dann die Höhe des Zusatzbetrages festgestellt wird. Bisher war entweder der Kinderregelsatz im Bürgergeld oder der Kinderzuschlag zu beantragen. Bei Unsicherheiten kam es dazu, dass Haushalte zunächst ein komplettes Antragsverfahren etwa für den Kinderregelsatz durchlaufen hatten, um dann nach Ablehnung ein neuerliches komplettes Antragsverfahren für den Kinderzuschlag zu durchlaufen. Dies ist jetzt ein Verfahren mit einem Bescheid und damit eine wesentliche Erleichterung.

Abschnitt 2 **Besondere Vorschriften** **Kindergarantiebetrag**

§ 2 Familiengemeinschaft

Es ist nicht nachvollziehbar, ob mit der Einführung dieses neuen Rechtsbegriffs für die Betroffenen neue und vorteilhaftere Wertungen als im Rahmen der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II oder der Haushaltsgemeinschaft nach dem SGB XII einhergehen.

Das Ziel einer besseren Transparenz für die Adressat:innen lässt sich mit der Einführung einer neuen Gruppierung nicht erreichen. Wichtig wäre insbesondere, dass eine verstärkte Betonung von familiärem Zusammenleben von Eltern(teilen) und Kindern erfolgt und gerade auch Kinder in Trennungsfamilien bei beiden Elternteilen ein positives Umfeld vorfinden. S. dazu auch Anmerkungen zu § 9.

§ 3 Leistungsberechtigte

Es ist nicht nachvollziehbar, warum beim Garantiebetrag nicht wie beim Zusatzbetrag die Anspruchsinhaberschaft beim Kind liegt. Zumal es in der Begründung an anderer Stelle auf S. 65 zu § 9 in Bezug auf die Leistungsberechtigten beim Kinderzusatzbetrag heißt: „Kinder erhalten durch die Anspruchsinhaberschaft einen eigenen einklagbaren Anspruch auf diese Leistung (= Zusatzbetrag). So wird nicht nur ihr Rechtskreis erweitert und ihre Rechtsposition gestärkt. Es wird auch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Rechnung getragen, nach der die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums durch einen gesetzlichen Anspruch jedes Einzelnen gesichert werden muss.“

§ 4 Sonstige Leistungsberechtigte

Der Gesetzentwurf schränkt die Leistungsansprüche von Kindern mit Einwanderungshintergrund stark ein. Dies kritisiert die Diakonie deutlich.

Eine Kindergrundsicherung ohne migrationspolitische Einschränkungen ist nötig:

Ein Kind, das in Deutschland lebt und aufwächst, hat sofort und jederzeit denselben Bedarf an Leistungen der Existenzsicherung und der Familienförderung – unabhängig vom Aufenthaltsstatus der Eltern. Die Kindergrundsicherung muss daher aus Sicht der Diakonie frei von Leistungseinschränkungen sein, die migrationspolitischen Zwecken dienen. Daher sollten Leistungsausschlüsse für Kinder aus dem Anwendungsbereich des AsylbLG herausgenommen werden (1.) und die bestehenden Ausschlüsse für freizügigkeitsberechtigte Familien (2.) sowie bei bestimmten Aufenthaltserlaubnissen (3.) aufgehoben werden. Schließlich muss die Kindergrundsicherung im Aufenthaltsgesetz als unschädlich für die Bemessung der Lebensunterhaltssicherung genannt werden (4.).

1. Grundsicherung für Kinder im Leistungsbezug AsylbLG

Mit der Einführung der Kindergrundsicherung sollten aus dem o.g. Grund nach Ansicht der Diakonie die diskriminierenden Regelungen des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) für Kinder, deren Eltern schutzsuchend oder geduldet sind, überwunden werden. Mindestens aber muss sichergestellt werden, dass der Sofortzuschlag in § 16 AsylbLG weiterhin ausgezahlt wird und die betroffenen Kinder nicht durch die Änderung der Verteilschlüssel zur Bemessung der

Regelbedarfe als Kompensation für den Wegfall des Kindersofortzuschlags schlechter gestellt werden.

2. § 62 Abs. 1a EStG unionsrechtswidrig: Umsetzung des EuGH-Urteils zum Anspruch für EU-Bürger:innen erforderlich

Der EuGH hat im vergangenen Jahr entschieden, dass die Regelung in § 62 Abs.1a EStG unionsrechtswidrig ist (Urt. v. 01.08.2022, Az. C-411/20). Laut EuGH steht Familien aus anderen EU-Staaten, die ein voraussetzungsloses Freizügigkeitsrecht in den ersten 3 Monaten ihres Aufenthalts genießen, Kindergeld zu, auch wenn sie nicht wirtschaftlich aktiv sind. Der EuGH hat damit klargestellt, dass es sich beim Kindergeld um eine Familienleistung handelt und das Diskriminierungsverbot gilt (VO 883/2004).

In § 62 Abs.1a EStG muss daher zeitnah die Anpassung erfolgen, dass alle EU-Bürger:innen mit einem Freizügigkeitsrecht und gewöhnlichem Aufenthalt zumindest den Garantiebtrag erhalten.

3. Kindergrundsicherung bei humanitären Aufenthaltstiteln nicht von Voraufenthaltszeiten oder Erwerbstätigkeit abhängig machen

Personen, denen der Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen gem. § 23 Abs.1, § 23a oder § 25 Abs. 3 bis 5 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) erlaubt ist, haben nur dann einen Anspruch auf Kindergeld, wenn sie sich seit mindestens 15 Monaten rechtmäßig, gestattet oder geduldet im Bundesgebiet aufhalten oder wenn sie berechtigt erwerbstätig sind (§ 62 Abs. 2 Nr. 3 und 4 EStG). Das Bundesverfassungsgericht hatte eine ähnliche Ausschlussregelung für das Kindergeld für verfassungswidrig erklärt, der Gesetzgeber hat dies nur geringfügig angepasst (BVerfG Beschl. v. 28.06.2022, Az. 2 BvL 9/14, 2 BvL 10/14, 2 BvL 13/14, 2 BvL 14/14). Offen sind noch die Verfahren gegen die kategorischen Kindergeldausschlüsse für Personen mit Duldung und Aufenthaltsgestattung. Aus Sicht der Diakonie Deutschland ist § 62 Abs. 2 Nr.2-5 EStG nach dem neuen Konzept einer elternunabhängigen Kindergrundsicherung zu ändern, dass Voraufenthaltszeiten und Erwerbstätigkeit der Eltern als Voraussetzung entfallen. Mindestens aber muss auch hier sichergestellt werden, dass der Kindersofortzuschlag auch ohne Anspruch auf Kindergrundsicherung für alle wie bisher ausgezahlt wird, und die betroffenen Kinder nicht durch die Änderung der Verteilschlüssel zur Bemessung der Regelbedarfe schlechter gestellt werden.

4. Anpassung von § 2 Abs. 3 Aufenthaltsgesetz

Es muss Sorge dafür getragen werden, dass der Garantie- und der Zusatzbetrag, wenn er nicht der Existenzsicherung dient, als eigenes Einkommen in § 2 Abs. 3 AufenthG aufgezählt werden. Zu empfehlen ist es darüber hinaus, auf die Pflicht zur Lebensunterhaltssicherung bei der Erteilung von Aufenthaltstiteln insbesondere beim Familiennachzug für Kinder generell zu verzichten. In diesem Zuge sollte in § 2 AufenthG klargestellt werden, dass der Bezug von Wohngeld als öffentliches Mittel für die Lebensunterhaltssicherung ebenfalls unschädlich ist, wenn der Bedarf aus eigenem Einkommen, Vermögen oder aufenthaltsrechtlich unschädlichen öffentlichen Leistungen bereits gedeckt ist (vgl. BVerfG, U. v. 29.11.2012 – 10 C 4.12 – BVerwGE 145, 153, Rn. 29).

§ 7 Höhe des Kindergarantiebetrages

Die Regelung des § 7 Satz 2 verweist auf das Einkommensteuergesetz. Nach § 31 EStG ist das Einkommen der Eltern in Höhe des Existenzminimums ihres Kindes durch die Gewährung der Freibeträge für Kinder oder der Kindergarantiebtrag von der Besteuerung freizustellen. Entsprechend dem Beschluss des Deutschen Bundestages vom 2. Juni 1995 legt die Bundesregierung alle zwei Jahre einen Bericht über die Höhe des von der Einkommensteuer freizustellenden Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern vor. Eine gleichzeitige Erhöhung des bisherigen Kindergeldes nach Anpassung der Freibeträge für Kinder ist verfassungsrechtlich zwar nicht erforderlich, jedoch ist sie Gegenstand einer EntschlieÙung des Bundestages (Bundestagsdrucksache 13/1558 vom 31. Mai 1995 und Plenarprotokoll 13/42 vom 2. Juni 1995). Dieser Zusammenhang soll zur Einführung der Kindergrundsicherung auch für den Kindergarantiebtrag der Kindergrundsicherung, der das Kindergeld ablöst, beibehalten werden.

Damit wird nach Ansicht der Diakonie Deutschland unter dem Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit und des vertikalen Familienlastenausgleichs der wichtige sozialpolitische Grundsatz verletzt, dass die Unterstützung umso größer sein muss, je weniger eine Familie hat.

Kinderzusatzbetrag

§ 9 Leistungsberechtigte

Positiv ist, dass volljährige Kinder einen eigenständigen Leistungsanspruch haben und dieser nicht wie bisher über die Eltern geltend gemacht (und im Konfliktfall ggf. einbehalten) wird. Dies fördert die Selbstständigkeit. Auseinandersetzungen zwischen Eltern und Kindern im Studium und in der Ausbildung über die Auszahlung des Kindergeldes an sie selbst sind bisher häufiger Konfliktstoff in Familien.

Der Anspruch auf den Kinderzusatzbetrag wird genau einmal festgestellt; es gibt nicht mehr wie bisher bei Leistungen nach dem SGB II oder Kinderzuschlag zwei konkurrierende Antragswege je nach Einkommenshöhe der Eltern. Positiv zu werten ist ebenfalls, dass fehlende Angaben der Steuer-ID von anderen Familiengemeinschaftsmitgliedern nicht zur Verweigerung des Leistungsanspruchs des Kindes führen.

Die Regelungen zur temporären Bedarfsgemeinschaft sind problematisch. Hier erfolgt, wie bisher schon im SGB II, eine Aufteilung nach Tagen. Dies ignoriert, dass Kinder, die in zwei Haushalten leben, ihre Bedarfe nicht einfach auf beide Haushalte verteilen und damit in der Summe die gleichen Bedarfe vorhanden sind, wie bei einem Kind, das nur in einem Haushalt aufwächst. Vielmehr entstehen durch die doppelte Haushaltsführung zusätzliche Kosten (Kindermöbel, Spielzeug, Kleidung etc. in beiden Haushalten) und führen zu einem erhöhten Bedarf. Die Regelungen der temporären Bedarfsgemeinschaft bewirken durch diese falsche Grundannahme eine ständige Bedarfsunterdeckung. Stattdessen müssten nach Analyse der Diakonie in beiden Haushalten gleichermaßen bestehende Bedarfe auch doppelt ausgezahlt werden und nur die aufgeteilt werden, bei denen dies auch realistisch möglich ist³.

³ Siehe Konzept der Diakonie Deutschland zum Umgangsmehrbedarf:

<https://www.diakonie.de/pressemeldungen/neunter-familienbericht-unvollstaendig-trennungsfamilien-bei-hartz-iv-beruecksichtigen-umgangsmehrbedarf-einfuehren>

§ 11 Höhe des Kinderzusatzbetrages

In Bezug auf die Höhe der Leistung erfolgt der Verweis auf das SGB XII und das Regelbedarfsermittlungsgesetz. Die von der Bundesregierung öffentlich angekündigte Änderung der dortigen Systematik bzw. Abteilungen in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) lässt sich im vorliegenden Gesetzentwurf nicht ablesen.

Scharf zu kritisieren ist, wie bereits ausgeführt, dass die notwendige grundsätzliche Neubemessung des kindlichen Existenzminimums nicht erfolgt, willkürliche Streichungen fortbestehen und die Ausgestaltung der Referenzgruppen nicht überarbeitet wird.

Die Diakonie Deutschland begrüßt, dass die bisherigen Regelungen des § 6a Absatz 1 Nummer 2 und 3 BKGG sowie des § 6a Absatz 1a Bundeskindergeldgesetz (BKGG), wonach vor Prüfung eines Leistungsanspruches auf Kinderschlag zunächst u.a. der Anspruch auf Wohngeld zu prüfen wäre, nicht in § 9 Absatz 1 Nummer 1 bis 3 überführt werden. Denn dies bedeutet eine Erweiterung des Kreises der Anspruchsberechtigten auf den Kinderzusatzbetrag im Vergleich zum Kinderschlag: § 9 Absatz 1 sieht keine Mindesteinkommensgrenzen vor. So können künftig grundsätzlich alle Kinder den Kinderzusatzbetrag beziehen, auch wenn ihre Eltern keinerlei oder sehr geringes Erwerbs-Einkommen erzielen. Diese Neuregelung verwirklicht den Grundsatz, genau einen Antragsweg auf zusätzliche Leistungen zum Garantiebtrag vorzusehen, wo bisher zwei getrennte Antragswege auf Bürgergeldleistungen oder Kinderschlag gegeben waren.

§ 55 Übergangsvorschriften

Mit § 55 Absatz 1 Satz 1 soll nun sichergestellt werden, dass für alle Anträge auf Kindergeld nach dem BKGG und Kinderschlag, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes gestellt werden, das BKGG in der bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes geltenden Fassung anzuwenden ist.

Die Diakonie Deutschland begrüßt, dass vor allem für Kinder vom Beginn des 15. Lebensjahres bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres und für Kinder vom Beginn des 19. bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres nach § 55 Absatz 1 Satz 2 und 3 zusätzlich zum bewilligten Kinderschlag eine Ausgleichszahlung erfolgt, um zu verhindern, dass Kinder, die noch bis zum Ende des Bewilligungszeitraums den Kinderschlag erhalten, nicht finanziell schlechter gestellt werden als die Kinder, die bereits den Kinderzusatzbetrag der Kindergrundsicherung erhalten.

§ 12 Berücksichtigung von Einkommen oder Vermögen des Kindes

Die Diakonie Deutschland begrüßt, dass die Unterhaltsleistungen und der Unterhaltsvorschuss des Kindes bei der Bemessung des Zusatzbetrages nur noch zu 45 % wie im derzeitigen Kinderschlag berücksichtigt werden und nicht mehr zu 100 % wie im Bürgergeld. Ob sich die Situation von Alleinerziehenden, die Bürgergeld erhalten, hierdurch verbessert, hängt maßgeblich davon ab, ob der zusätzlich der/dem Alleinerziehenden zur Verfügung stehende Unterhaltsvorschuss durch Anrechnung auf den Kindergeldübertrag, wie er nach wie vor im SGB II existiert, verloren geht. Dies wäre besonders scharf zu kritisieren, da die hier genannte Regelung die einzige nennenswerte Leistungserhöhung im gesamten Gesetzentwurf darstellt.

Laut S. 49 der Begründung soll in diesem Zusammenhang keine Anpassung bei „Überdeckung“ kindlicher Bedarfe im Zusammenspiel mit weiteren Sozialleistungen erfolgen, falls sich die

Anrechnungsparameter im Laufe des Bewilligungszeitraums ändern. Damit entfallen Rückrechnungen oder Nachforderung. Für die Familien bedeutet das mehr Sicherheit.

§ 12 Berücksichtigung von Einkommen oder Vermögen des Kindes,

§ 13 Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen der Eltern,

§ 14 Gesamtbedarf der Eltern sowie

§ 15 Minderung des Kinderzusatzbetrages wegen Einkommen oder Vermögen der Eltern

Entgegen der Auffassung des Gesetzgebers hält die Diakonie Deutschland die in § 12 des Gesetzentwurfs zur Minderung des monatlichen Höchstbetrages des Kinderzusatzbetrages bei Einkommen oder Vermögen des Kindes getroffene Regelung für nicht sachgerecht. So sind die in § 12 (1) Satz 3 Transferentzugsraten, weil nicht systematisch hergeleitet, willkürlich gegriffen. Auch ist zu befürchten, dass diese neue Regelung im Vergleich zu den bisherigen Regelungen beim Kinderzuschlag- und noch verschärft im Falle des Bezugs von Wohngeld- für alleinerziehende Familien eine systematische Verschlechterung bedeutet.

Junge Menschen, die eine Zeit in ihrer Kindheit und Jugend in stationären Hilfen zur Erziehung (§ 34 SGB VIII) oder in Pflegefamilien (§ 33 SGB VIII) gelebt haben (Careleaver:innen), kommen ganz überwiegend aus finanziell sehr schwierigen Lebensverhältnissen.

Nach §§ 13 bis 15 des Referentenentwurfs ist der Bezug des Zusatzbetrags vom Mitwirkungswillen und der Mitwirkungsfähigkeit der Eltern abhängig, den Careleaver:innen wird die Verantwortung auferlegt, die Mitwirkung zu aktivieren. Careleaver:innen werden damit auf ihre Eltern zurückgeworfen und müssen unmittelbar nach dem Abschluss der Jugendhilfemaßnahme (und damit oft nach langer Trennung von ihren Eltern) ungeachtet der erwiesenermaßen belasteten Beziehung zu ihren Eltern diese zum Einleiten der notwendigen Verfahrensschritte bewegen. Sie tragen mithin das volle Risiko für den Erfolg ihrer Kontaktaufnahme.

Eine solche Verlagerung des Risikos auf die schwächsten Glieder dieser Zusammenarbeitskette erscheint unangemessen.

Nach Ansicht der Diakonie Deutschland ist es daher dringend erforderlich, für junge Menschen ab 18 Jahren bis 27 Jahren, die in ihrer Kindheit und Jugend für einen Zeitraum in stationären Hilfen zur Erziehung (§ 34 SGB VIII) oder in Pflegefamilien (§ 33 SGB VIII) gelebt haben, eine Ausnahme in §§ 13 bis 15 des Referentenentwurfs aufzunehmen.

§ 16 Bewilligungszeitraum

Der Kinderzuschlag wird für sechs Monate bewilligt. Neben der Planungssicherheit stellt sich die Frage, wie auf Mehrbedarfe reagiert werden kann, die im Bewilligungszeitraum entstehen. Da die Kindergrundsicherung im Wesentlichen die Prämissen und die Logik des Kinderzuschlages übernimmt, empfehlen wir dringend, verbandliche und auf Praxiserfahrungen beruhende Stellungnahmen zum Kinderzuschlag (KiZ) der vergangenen Jahre ausreichend zu würdigen. Hier reicht der spätere Verweis auf die Möglichkeit nicht aus, dann eben doch einen komplexen ergänzenden Antrag auf Grundsicherungsleistungen nach dem Bürgergeld zu stellen (Änderung im § 37 a SGB II).

§ 21 Leistungen für Bildung und Teilhabe in Verbindung mit § 37 Erbringung der Leistung für Bildung und Teilhabe

Pauschalbeträge aus dem Bildungs- und Teilhabepaket sollen in der Kindergrundsicherungsleistung aufgehen. Das Schulbedarfspaket von 174 € sowie die 15 Euro für Teilhabeleistungen (Kultur, Sport etc.) werden nach dem Gesetzentwurf automatisch ausgezahlt, was eine wesentliche bürokratische Erleichterung darstellt und das Problem der fehlenden Inanspruchnahme lösen kann. Fragen wirft der Passus in der Begründung „bei Vorliegen entsprechender Nachweise“ auf, der im Widerspruch zu den Ausführungen zu § 26 steht. Da hier formuliert wird, dass pauschalierte Leistungen ohne Nachweis tatsächlicher Aufwendungen nachgezahlt werden *können*, hält die Diakonie Deutschland hier eine Klarstellung für geboten.

Bildungs- und Teilhabeleistungen für Schulausflüge, Klassenfahrten, Mittagessen oder Nachhilfe werden weiterhin gesondert beantragt. Ergänzend ist in § 37 geregelt, dass die kommunalen Träger hier erleichterte Antragswege vorsehen können, etwa, indem die Schule direkt abrechnet, ohne dass die Eltern einen gesonderten Antrag stellen müssen. Auch Abschlagszahlungen an die Schulen sind möglich. Allerdings sollte das Ob erleichteter Verfahren nicht dem Ermessen der kommunalen Träger überlassen bleiben. Andernfalls bleiben je nach regionalen Entscheidungen mehr oder weniger bürokratische Antragswege bestehen. Unnötige zusätzliche Antragswege, die auf die Mitwirkung der Eltern angewiesen sind, belasten die Betroffenen und vergrößern insbesondere dann die Bürokratie, wenn es bei der Mitwirkung der Eltern zu Verzögerungen kommt.

Kritisch beurteilt die Diakonie Deutschland, dass die Auszahlung des pauschalen Teilhabebetrages als Geldleistung bis zum 31. Dezember 2027 befristet ist und dann langfristig von einem Kinderchancenportal abgelöst werden soll. Es ist keineswegs abgesichert, dass dieses die in es gesetzten Erwartungen einer unbürokratischen und digitalen Buchung und Bezahlung von Aktivitäten zur sozialen und kulturellen Teilhabe einlöst.

Es ist nach einhelliger Meinung vieler Expert:innen kaum zu erwarten, dass dieses Portal von (Sport-) Vereinen, Bibliotheken u.ä. oder gemeinnützigen Veranstaltern von Freizeitaktivitäten umfassend genutzt und entsprechende Daten regelmäßig aktualisiert werden.

Abschnitt 3 Organisation

§ 23 Zuständigkeit

Die Ansiedlung der Familienservices bei der Bundesagentur für Arbeit wertet die Diakonie Deutschland positiv, da in dieser Organisationseinheit bereits wichtige Kompetenzen vorhanden sind.

§ 26 Antragserfordernis

Ein einfacher digitaler Antragsweg ist grundsätzlich zu begrüßen. Wenn die Erhöhung der Inanspruchnahme erreicht werden soll, ist es nach Praxiserfahrung der Diakonie dringend notwendig, für eine deutliche Anzahl von Personen, die keine Online-Zugänge haben, analoge Antragswege zu erhalten. In der Begründung zum Gesetzentwurf wird dies zugesagt; die Diakonie empfiehlt eine verbindliche Festlegung im Gesetzestext.

§ 35 Zusammentreffen von Ansprüchen auf den Kindergarantiebtrag

Nicht nachvollziehbar ist die Regelung in § 35 (3), dass in Fällen, in denen mehrere anspruchsberechtigte Personen dem Kind Unterhaltsrenten zahlen, der Kindergarantiebtrag nach diesem Gesetz derjenigen Person gewährt wird, die dem Kind laufend die höchste Unterhaltsrente zahlt. In der Regel dürften dies aufgrund der ungleichen Einkommensverhältnisse von getrenntlebenden oder geschiedenen Eltern die Väter sein, obwohl alleinerziehende Mütter oft über den eigentlichen Barunterhalt hinaus viele Sachleistungen aufbringen (Semesterbetrag, Fahrtkosten etc.) die aber in dieser Betrachtung nicht eingehen. Der Gesetzgeber sollte die Neuregelung der Kindergrundsicherung zum Anlass nehmen, hier eine gerechtere Verteilung der Entlastung festzulegen und nicht allein auf den Barbetrag abzustellen.

Des Weiteren dürfte auch die Anforderung an die Berechtigten, untereinander abzustimmen, wer den Kindergarantiebtrag nach diesem Gesetz erhalten soll, wenn gleich hohe Unterhaltsrenten gezahlt werden oder keiner der Berechtigten dem Kind Unterhalt zahlt, vermehrt zu Konflikten zwischen getrennt, aber gemeinsam erziehenden Elternteilen führen, was nachteilige Auswirkungen auf das Wohl des Kindes haben dürfte.

Abschnitt 5

§ 43 ff Kindergrundsicherungs-Check

Mit dem Kindergrundsicherungs-Check erfolgt ein Hinweis auf wohl bestehende Leistungsansprüche. Dies ermuntert zur Antragstellung und könnte positive Auswirkungen haben. Zusammen mit dem durchgängigen Antragsverfahren für einen Zusatzbetrag statt bisher konkurrierenden Antragsverfahren wird eine stärkere Inanspruchnahme der Leistungen erhofft.

An sich ist dies positiv zu bewerten. Der angestrebte Paradigmenwechsel von der Hol- zur Bringschuld durch den Staat wird allerdings durch die Tatsache, dass es sich hier lediglich um eine Kann-Leistung handelt, die nach Ermessen erbracht oder auch an andere Akteur: innen abgegeben werden kann, deutlich eingeschränkt. Hinzu kommt, dass in diesem Falle erneut mehrere Anlaufstellen für die Leistungsberechtigten zuständig wären. Beides kritisiert die Diakonie Deutschland.

Aus den genannten Gründen haben Expert:innen wiederholt eine automatische Leistungsgewährung gefordert, auch wenn diese in der Umsetzung äußerst anspruchsvoll wäre. Das Einholen der Einwilligung der Beteiligten stellt eine langjährige Forderung der Verbände dar.

Die Erfahrungen bei der Beantragung des Kinderzuschlages lassen befürchten, dass es weiterhin bei zahlreichen Problemen bleibt und Leistungen, auf die ein Anspruch besteht, nicht abgerufen werden.

Artikel 2 Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes

§ 1 Absatz 1a UhVorschG regelt den Anspruch auf Unterhaltsvorschuss für Kinder zwischen der Einschulung und der Vollendung des 18. Lebensjahres. In seiner bisherigen Fassung regelte er,

dass ein Kind ab Vollendung des 12. Lebensjahres grundsätzlich keinen Anspruch auf Unterhaltsleistungen nach dem UhVorschG hat, wenn es Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II bezieht (sogenannter Teilausschluss vom UV für Kinder ab dem 12. Lebensjahr), es sei denn durch den Bezug von Unterhaltsvorschuss kann Hilfebedürftigkeit (und damit der SGB II-Bezug) vermieden werden oder der alleinerziehende Elternteil hat Erwerbseinkommen von mindestens 600 Euro.

Mit Einführung der Kindergrundsicherung soll die Anrechnung des Unterhaltsvorschusses nach Einschulung nur noch dann bei 45 % bleiben, wenn ergänzend mindestens 600 Euro Erwerbseinkommen von den Alleinerziehenden erwirtschaftet wird.

Die Diakonie Deutschland teilt die Auffassung, dass eine existenzsichernde und sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit der Eltern ein guter Schutz vor Armut ist. Um diesen Schutz zu stärken, sind die Anhebung des Mindestlohns und flächendeckende Betreuungsangebote die richtigen Maßnahmen. Die Kopplung mit dem Erwerbserfordernis für Alleinerziehende von Kindern ab dem Schulalter für die 45-prozentige Anrechnung kritisiert die Diakonie Deutschland scharf. Alleinerziehende brauchen keine zusätzlichen Erwerbsanreize; ihre Erwerbsquote ist bereits überdurchschnittlich. Allerdings hängt eine erfolgreiche, existenzsichernde Erwerbstätigkeit auch von günstigen Rahmenbedingungen ab. Solange es wie vielerorts in Deutschland an ausreichenden Kinderbetreuungsmöglichkeiten in Kindertageseinrichtungen oder an Schulen fehlt oder ein auskömmlich bezahltes Arbeitsangebot nicht vorhanden ist, können insbesondere Alleinerziehende weder eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, noch ihren Beschäftigungsumfang erweitern.

Insgesamt weist die Diakonie darauf hin, dass die Anspruchsinhaberschaft für den Kinderzuschatzbetrag beim Kind liegt; vor diesem Hintergrund erscheint es abwegig, die Ausgestaltung der Kindesleistung und damit das Haushaltseinkommen so maßgeblich an die Lebensweise des alleinerziehenden Elternteils zu knüpfen. Die Diakonie Deutschland äußert außerdem deutliche Zweifel daran, dass dadurch das mit dem Gesetz verbundene gleichstellungspolitische Ziel erreicht wird. Vielmehr dürfte ein solcher Regelungsansatz den Druck auf alleinerziehende Mütter und Väter zusätzlich erhöhen, was letztlich auch dem Kindeswohl entgegensteht.

In diesem Zusammenhang ist auch das Fehlen einer Härtefallregelung, z.B. wenn noch jüngere Kinder sowie Kinder mit besonderem Betreuungsbedarf im Alleinerziehendenhaushalt leben, deutlich zu kritisieren.

Fragen des Vorrangs und die Regelung in Abs. 1a S. 3 zur Dauer der Feststellungswirkung sind nicht transparent und für Betroffene nicht nachvollziehbar.

Artikel 4 **§ 37a SGB II**

Zu begrüßen ist, dass der Regelsatz beantragt werden kann und ausgezahlt wird, wenn noch nicht über den Kinderzuschatzbetrag entschieden ist. Das ist auch dann hilfreich, wenn sich die familiäre Situation verschlechtert, während noch der Bewilligungszeitraum beim Kinderzuschatzbetrag besteht, dieser jedoch zu gering ist.

Artikel 8
Änderung des Regelbedarfsermittlungsgesetzes

Wie bereits ausgeführt kritisiert die Diakonie, dass eine Neubemessung des kindlichen Existenzminimums auch im Kontext dieses Gesetzes nicht vorgenommen wird. Stattdessen werden nicht alle Beträge, die mit den Ausgaben der Vergleichsgruppe aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe festgestellt wurden, herangezogen, sondern weiterhin wird unbegründet festgelegt, wie viel davon übernommen und was herausgerechnet wird. Bei der Festlegung der hier ins Gesetz geschriebenen Beträge wird das Vorgehen zur Ermittlung der Bedarfe ebenfalls nicht begründet oder hergeleitet. Eine systematische Überprüfung erfolgt nicht. Die öffentlichen Aussagen zur Erhöhung der Leistungen sind insofern irreführend als hier der bisherige Regelsatz mit dem neuen Garantiebetrug gegenübergestellt wird, der auch Anteile der Wohnkosten enthält und dabei keine saubere Aufgliederung tatsächlich vergleichbarer Leistungsanteile erfolgt.