

Stellungnahme

des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung und zur Änderung weiterer Bestimmungen

Bundestagsdrucksache Drucksache 20/9092

Zusammenfassende Bewertung

Mit der Einführung der Kindergrundsicherung sollen die bisherigen finanziellen Leistungen Kindergeld, Bürgergeld, Sozialhilfe, Kinderzuschlag und einige Leistungen des Bildungs- und Teilhabepaketes zusammengeführt werden. Der Zugang zu Leistungen wird deutlich erleichtert, die Antragsverfahren vereinfacht und die Leistungsgewährung bürgerfreundlicher ausgestaltet. Mit den neuen Strukturen kann ein Paradigmenwechsel bei der finanziellen Unterstützung von Familien eingeleitet werden, weg von einer Holschuld der Eltern hin zu einer Bringschuld des Staates. Die Regelungen sind geeignet, dass die finanziellen Hilfen zukünftig tatsächlich bei deutlich mehr Familien ankommen. Das ist ein Meilenstein zur Verbesserung der Situation von Kindern in einkommensarmen Familien.

Bedarfsdeckende Leistungen, die für alle Kinder einen wirksamen Schutz vor Armut bieten, sieht der Gesetzentwurf jedoch nicht vor. Eine Neuermittlung des Existenzminimums von Kindern und Jugendlichen findet nicht statt. Vielmehr findet das kritikwürdige Verfahren zur Herleitung der Regelsätze in den Grundsicherungssystemen mit all seinen Defiziten nun auch nahezu unverändert bei der Kindergrundsicherung Anwendung. So wird der Kernbestand einer Kindergrundsicherung, die Überwindung von Kinderarmut, nicht eingelöst. Dies betrifft insbesondere Familien, die über kein eigenes Einkommen verfügen. Für den DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften bleibt die Neuermittlung des Existenzminimums eine dringliche Notwendigkeit und auf der politischen Agenda der Zukunft.

Gleichwohl leistet die Kindergrundsicherung, wie sie im Gesetzentwurf ausgestaltet ist, einen gewissen Beitrag, um Kinderarmut zu reduzieren. Für einige Teilgruppen der Kinder und Jugendlichen erhöht sich der Leistungsanspruch teils spürbar. Zudem sollen Erwerbseinkommen und Unterhalt bzw. Unterhaltsvorschuss weniger stark als beim Bürgergeld angerechnet werden. Beides steigert die verfügbaren Einkommen von Familien, reduziert die Armutslücke und wird einen Teil der Leistungsberechtigten die Armutsgrenze überspringen lassen.

Von der Neuregelung der Einkommensanrechnung profitieren insbesondere die Kinder von Alleinerziehenden und von Erwerbstätigen, die heute Bürgergeld beziehen.

Verantwortlich: Martin Künkler, Referatsleiter "Existenzsichernde Leistungen und Langzeitarbeitslosigkeit"

6. November 2023

Martin Künkler
Abteilung Arbeitsmarktpolitik

E-Mail: martin.kuenkler@dgb.de

Telefon: 030/24 060-729

Keithstr. 1
10787 Berlin

www.dgb.de

Deutscher Gewerkschaftsbund

Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften beinhaltet der Gesetzentwurf neben der unzureichenden Leistungshöhe noch einige erhebliche Defizite, die dringend im laufenden Gesetzgebungsverfahren nachgebessert werden müssen:

1. Einkommenseinbußen – etwa in Folge von Kurzarbeit, Arbeitslosigkeit oder bei Arbeitsreduzierung nach Geburt eines Kindes – müssen zeitnah einen erhöhten Anspruch auf Kindergrundsicherung auslösen; ein Verweis auf das Bürgergeld als Auffangnetz ist nicht akzeptabel.
2. Familien müssen alle ihnen zustehenden Leistungen bei einer Anlaufstelle und in einem Antragsverfahren geltend machen können. Die Leistungserbringung sollte für die Familien wie aus einer Hand erfolgen. Die vorgesehenen getrennten Zuständigkeiten für „Grundbedarf“ und „Sonder- und Mehrbedarfe“ sollten nicht im Frontoffice, sondern nur im Backoffice wirksam werden.
3. Der erhöhte Bedarf von Kindern, die nach einer Trennung zeitlich wechselnd bei beiden Elternteilen leben, muss anerkannt und mit einem besonderen, zusätzlich zu gewährenden Mehrbedarf abgedeckt werden.

Die Kürzung für Kinder im Asylbewerberleistungsgesetz ist völlig inakzeptabel und muss gestrichen werden. Die Armutsbetroffenheit dieser Kinder ist heute schon besonders hoch, da sie deutlich niedrigere Leistungen erhalten als Kinder, die Bürgergeld beziehen.

Bewertung relevanter Aspekte des Gesetzentwurfs

Zugang und Antragsverfahren: Meilensteine werden gesetzt

Bezogen auf den Zugang zur Kindergrundsicherung und der Antragstellung setzt der Entwurf echte Meilensteine. Es wird eine neue Leistung geschaffen, die viel leichter zugänglich und viel bürgerfreundlicher ausgestaltet wird. Wenn die Neuregelungen gut umgesetzt werden, kann tatsächlich insofern von einem Paradigmenwechsel gesprochen werden, da aus einer Holschuld der Eltern mit der Kindergrundsicherung eine Bringschuld des Staates wird.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften erwarten, dass es durch die substanziellen Verbesserungen beim Zugang und der Antragstellung gelingen wird, die Quote der Inanspruchnahme deutlich zu steigern.

Neben der Bündelung unterschiedlicher Leistungen und der Option der digitalen Antragstellung sehen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften vor allem in zwei Maßnahmen großes Potenzial, um den Zugang zur Kindergrundsicherung zu erleichtern:

1. Kindergrundsicherungs-Check (§§ 43 ff. BKG GE¹)

Potenziell Leistungsberechtigte können proaktiv darauf hingewiesen werden, dass voraussichtlich ein Leistungsanspruch besteht und zur Antragstellung ermutigt werden. Dazu sollen Daten, die bei Behörden bereits in elektronischer Form vorliegen, vorgeprüft werden.

→ Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern, dass aus dem Kann-Angebot des Checks eine verbindliche Soll-Verpflichtung werden muss – zumindest ab einem bestimmten Zeitpunkt. Zudem müssen die Daten des Kindergrundsicherungs-Checks – soweit sie valide sind – im zweiten Schritt auch für die Antragstellung genutzt werden. Bei einem positiven Check-Ergebnis sollten die Antragsteller*innen zu einem vorausgefüllten (Online)Antragsformular geführt werden, in dem bereits alle bekannten Stamm- und validen Einkommensdaten automatisiert eingefügt wurden.²

2. Automatisierter Datentransfer (§§ 29 f. BKG GE)

Bei der Berücksichtigung von Einkommen im Rahmen der Anspruchsprüfung sollen bei anderen staatlichen Stellen vorliegende Daten automatisiert abgerufen und genutzt werden. Dies betrifft Gehaltsdaten der Rentenversicherung (rvBEA) sowie Daten der Bundesagentur für Arbeit (SGB III und SGB II) den gemeinsamen Einrichtungen (SGB II) und den zugelassenen kommunalen Trägern (SGB II). Mit dem Datenaustausch wird ein großer Teil der Einkommensnachweise, die heute individuell beizubringen sind, überflüssig.

¹ Bei Bezugnahme auf den Regierungsentwurf des Bundeskindergrundsicherungsgesetzes kürzen wir dieses mit „BKG GE“ ab.

² Da die Vorbereitung und Einführung der Kindergrundsicherung ein hochkomplexer Prozess sind, ist ein mehrstufiges Verfahren denkbar, bei dem diese Vorschläge erst später wirksam werden.

→ Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften schlagen vor zu prüfen, ob und inwiefern mittelfristig weitere Stellen und Einkommensarten in den Datentransfer einbezogen werden können. Hier stellt sich insbesondere die Frage, ob und wie Daten zum Einkommen aus selbständiger Erwerbsarbeit einbezogen werden können.

Zudem beinhaltet der Gesetzentwurf eine weitere, zunächst unscheinbar wirkende Regelung, die jedoch einen positiven Effekt darauf hat, dass die finanziellen Hilfen – anders als heute – bei den Familien ankommen:

Wohnkostenpauschale (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 BKG GE)

Bestandteil der Kindergrundsicherung ist eine Wohnkostenpauschale für jedes Kind in Höhe des Betrages, der im Existenzminimumbericht als Wohnkosten eines Kindes ausgewiesen sind (2024: 125 Euro). Dies hat den positiven Effekt, dass in Fallkonstellationen, in denen Eltern nur Ansprüche auf existenzsichernde bzw. ergänzende Leistungen (in der Regel Wohngeld) bis zur Höhe der Summe der Wohnkostenpauschalen für ihre Kinder haben, diese Ansprüche automatisch zur Auszahlung kommen. Heute werden sie oftmals nicht geltend gemacht. Die Wohnkostenpauschale verbessert die Lebenslage einkommensschwacher Haushalte ohne zusätzlichen bürokratischen Aufwand.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sehen in den genannten Maßnahmen deutliche Fortschritte und spürbar verbesserte Hilfen für einkommensschwache Familien.

„Leistungsgewährung wie aus einer Hand“ sicherstellen

Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften muss das Prinzip einer „Leistungsgewährung wie aus einer Hand“ zur Geltung kommen. Hier müssen im Gesetzgebungsverfahren noch dringend Verbesserungen erreicht werden.

Nach dem Willen der Regierungskoalition soll die Kindergrundsicherung den „Grundbedarf“ abdecken, die Jobcenter jedoch für Sonder- und Mehrbedarfe und die Bundesländer für Teile des Bildungs- und Teilhabepakets zuständig bleiben (§ 23 BKG GE)³. Aus dieser Aufgabentrennung folgt, dass

- Eltern, für Kinder, die Kindergrundsicherung beziehen, im Bedarfsfall beim Jobcenter zusätzliche Anträge auf Sonder- und Mehrbedarfe sowie Teile des Bildungs- und Teilhabepakets stellen müssen und
- Eltern im Bürgergeldbezug zusätzlich beim Familienservice halbjährlich Kindergrundsicherung beantragen müssen und
- Eltern bei den von den Ländern bestimmten zuständigen Stellen Teilleistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket beantragen müssen.

³ Der Betrag in Höhe von 15 Euro für die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben sowie das Schulbedarfspaket sollen laut Gesetzentwurf zukünftig in die Kindergrundsicherung integriert werden. Für die anderen Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets sollen die Länder zuständig sein. Dies betrifft: Schul- und Kitaausflüge und Klassenfahrten, Schülerbeförderung, Lernförderung und die Mittagsverpflegung in Schulen und Kitas (§ 23 BKG GE)

Es darf jedoch im Rahmen der Kindergrundsicherung keinesfalls zu einer Vervielfachung von Antragsverfahren kommen, die den Zugang zu Leistungen erschweren. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern den Gesetzgeber eindringlich auf, die Leistungsgewährung so zu organisieren, dass alle Leistungskomponenten wie aus einer Hand erbracht werden und die Zuständigkeitstrennung für die Leistungsberechtigten keine neuen Hürden darstellen.

Familien müssen bei einer Anlaufstelle (Frontoffice) und in einem Antragsverfahren alle ihnen zustehende Leistungen geltend machen können. Die Zuordnung und Weiterleitung von Teilanträgen an die jeweils zuständigen Stellen erfolgt dann im Backoffice, ohne dass sich die Leistungsberechtigten darum kümmern müssen.

Zur Umsetzung dieses Ansatzes sind zwei Regelungen notwendig:

- Die Familienkassen müssen die Sachverhalte abfragen und die notwendigen Daten erheben dürfen, die für die Gewährung von Sonder- und Mehrbedarfen sowie Teile des Bildungs- und Teilhabepakets erforderlich sind und diese automatisiert an die zuständigen Stellen weiterleiten.
- Für Kinder, deren Eltern Bürgergeld beziehen, sollte der Antrag auf Kindergrundsicherung und auf Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets automatisch als gestellt gelten (gesetzliche Antragsfiktion).⁴

Für beide Maßnahmen müssen im Gesetzesentwurf die notwendigen Rechtsgrundlagen geschaffen werden. Dies betrifft die Erhebung, Verarbeitung und automatisierte Weitergabe⁵ von Daten an die zuständigen Stellen sowie Modifikationen bei den Regelungen zum Antragserfordernis nach § 26 BKG GE.

Da diese Vorschläge Auswirkungen auf die Entwicklung und Einführung der IT-Verfahren zur Administration der Kindergrundsicherung haben, sind der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften offen für eine etappenweise Umsetzung des Prinzips der Leistungsgewährung wie aus einer Hand. So könnte das Inkrafttreten der vorgeschlagenen Verbesserungen im Gesetzesentwurf auf einen späteren Zeitpunkt terminiert werden.

Zugang zur aktiven Arbeitsförderung erhalten

Der Zugang zu Beratungsangeboten und den arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumenten (Kapitel 3, 1. Abschnitt SGB II) muss dringend erhalten bleiben. Nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf scheint es notwendig, dass dafür noch eine spezifische Rechtsgrundlage geschaffen werden muss. Denn Eingliederungsleistungen erhalten nur Leistungsberechtigte des SGB II.

⁴ Eine Rechtsgrundlage für den ebenfalls notwendigen Datentransfer von den Jobcentern an den Familienservice ist im Gesetzesentwurf bereits vorgesehen (§ 30 BKG GE).

⁵ In § 16 SGB I ist bereits geregelt, dass auch nicht zuständige Leistungsträger und alle Gemeinden Anträge annehmen und alle Gemeinden Anträge entgegennehmen und an die zuständigen Leistungsträger weiterleiten müssen. Neue Rechtsgrundlagen müssen aber noch geschaffen werden, um die erforderlichen Daten erheben und Datentransfers automatisiert durchführen zu können.

Sofern die Vermutung der Bedarfsdeckung (§37a SGB II GE) greift, sind die Bezieher*innen von Kindergrundsicherung nach dem Wortlaut des GE keine SGB-II-Leistungsberechtigten mehr.

Keine bedarfsorientierte Neuermittlung des Existenzminimums – Regierungskoalition rückt vom eigenen Anspruch ab

Die Kindergrundsicherung setzt sich aus dem Garantiebetrug (in Höhe des Betrages nach § 66 Abs. 1 EStG, also dem heutigen Kindergeld), dem Zusatzbetrag und den pauschalierbaren Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets zusammen.

Die Höhe des Zusatzbetrags (§ 11 BKG GE) basiert auf den Regelbedarfsstufen 4 bis 6 (der Anlage zu § 28 SGB XII) – also den derzeit beim Bürgergeld und im SGB XII geltenden Regelsätzen für Kinder und Jugendliche –, zuzüglich einer Wohngeldpauschale fürs Kind (und abzüglich des Garantiebetrags).

Eine realitätsgerechte und bedarfsorientierte, grundlegende Neuermittlung der Existenzminima von Kindern und Jugendlichen findet somit nicht statt – obwohl dies im Koalitionsvertrag vereinbart ist. Mit der nahezu unveränderten⁶ Bezugnahme auf die bestehenden Regelsätze werden vielmehr alle bekannten Defizite des bisherigen Herleitungsverfahrens auf die neue Kindergrundsicherung übertragen. Insbesondere wird weder das Abstellen auf die Referenzgruppe der Ärmsten der Armen (unteren 20 Prozent der Familien) überwunden noch das sachlich nicht begründete Streichen von Ausgabepositionen als vermeintlich nicht regelsatzrelevant beendet.⁷

Während der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften die neuen Strukturen der Kindergrundsicherung als Paradigmenwechsel wertschätzen, kritisieren wir scharf, dass sich in der „Fortschrittskoalition“ aus SPD, Grünen und FDP kein Konsens für einen Neustart beim Herleitungssystem herstellen ließ. Mit den bestehenden Regelsätzen ist ein wirksamer Schutz vor Armut für alle Kinder nicht gewährleistet.

Eine Kindergrundsicherung mit bedarfsdeckenden Leistungen gehört zum Kernbestand der sozialpolitischen Programmatik von SPD und Grünen. Beide hatten detaillierte Konzepte für eine Kindergrundsicherung erarbeitet, die deutlich erhöhte Leistungen vorsahen. fordern der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften SPD und Bundeskanzler Olaf Scholz auf, sich zukünftig mehr zu engagieren, damit das wichtige sozialpolitische Reformprojekt einer bedarfsgerechten Neuermittlung des Existenzminimums in der Zukunft angegangen wird.

⁶ Es ist lediglich vorgesehen, bei der Herleitung der Regelsätze die Ausgaben in den Bereichen „Energie und Wohnungseinrichtung“ neu und zugunsten der Kinder zwischen Eltern und Kindern aufzuteilen. Siehe ausführlicher hier auf Seite 8.

⁷ Zur ausführlichen Kritik am Bemessungssystem siehe: DGB: Stellungnahme zum RefE des BMAS für ein Bürgergeld-Gesetz vom 23.8.2022.

Für den DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften ist die Neuermittlung des Existenzminimums zwingend notwendig und bleibt auf der politischen Agenda für die Zukunft. Wir fordern den Gesetzgeber auf, das Thema erneut aufzugreifen und endlich im Sinne der Kinder und Jugendlichen zu lösen, wenn im Jahr 2025 turnusmäßig die Neufestsetzung der Regelsätze anhand der dann vorliegenden Daten der Einkommens- und Vermögensstichprobe (EVS) gesetzlich vorgeschrieben ist.

Leistungsverbesserungen für Teilgruppen

Durch das Zusammenfassen des Kinderzuschlags und der Regelsätze für Kinder und Jugendliche im Bürgergeld ergeben sich für einige Kinder – in Abhängigkeit von der Altersstufe – teils spürbare Leistungsverbesserungen (siehe Tabelle auf der nachfolgenden Seite).

Hintergrund ist, dass beim Kinderzuschlag ein einheitlicher Pauschalleistungsanspruch von maximal 500 Euro gezahlt wird, beim Bürgergeld jedoch nach Alter differenzierte Beträge zwischen 463 und 565 Euro (einschließlich Wohnkostenanteil). Jugendliche, die bisher den Kinderzuschlag erhalten, profitieren vom höheren Niveau des Bürgergeldes, ein Teil der unter 14-jährigen Kinder im Bürgergeldbezug vom höheren Pauschalbetrag des Kinderzuschlags.

Nahezu unverändert⁸ bleiben die Leistungen für Kinder unter 14 Jahre, die heute den Kinderzuschlag oder Bürgergeld beziehen, falls ihre Eltern nicht über eigenes Einkommen in Höhe der Mindesteinkommensgrenzen verfügen⁹, sowie Jugendliche ab 14 Jahre, die derzeit Bürgergeld beziehen.

In der nachstehenden Tabelle sind im oberen Teil die Veränderung von Leistungsansprüchen von Kindern dargestellt, die heute den Kinderzuschlag beziehen. Im unteren Teil sind die Effekte für Kinder ausgewiesen, die derzeit Bürgergeld beziehen.

⁸ Siehe Fußnote 8.

⁹ Das maximale Gesamtleistungsniveau des Kinderzuschlags greift bei der Kindergrundsicherung als Auffanglinie nur, wenn die Eltern, wie beim Kinderzuschlag bisher schon, über eigenes Einkommen verfügen (Paare 900 Euro, Alleinerziehende 600 Euro; siehe § 56 Abs. 1 GE).

**Veränderung von Leistungsansprüchen
(Maximalbeträge, nach heutigen Werten)^a**

Leistungssystem/ Altersgruppen	Status quo	Kindergrundsicherung
Kinderzuschlag (KiZ)	Komponenten: 250 € Kindergeld + 250 € KiZtrag (einschl. „integriertem“ 20 € Sofortzuschlag (einschl. 20 € Sofortzu-zuschlag + 125 € Wohnkostenanteil)^a)	Komponenten: Garantie- und Zusatzbetrag + 20 € Sofortzuschlag (einschl. „integriertem“ 20 € Sofortzuschlag + 125 € Wohnkostenanteil)^a

Bedingung: Elterneinkommen ab 600/900 €^b

Kinder 0-5 Jahre	500 € ^c	500 € ^c
Kinder 6-13 Jahre	500 €	500 €
Kinder 14-17 Jahre	500 €	565 €
Kinder 18-24 Jahre	500 €	547 €

Leistungssystem/ Altersgruppen	Status quo	Kindergrundsicherung
Bürgergeld	Komponenten: Regel-Komponenten: Garantie- und Zusatzbetrag + 20 € Sofortzu-trag (einschl. „integriertem“ 20 € Sofortzuschlag + 125 € Wohnkos-zuschlag + 125 € Wohnkostenanteil)^d	Komponenten: Garantie- und Zusatzbetrag + 20 € Sofortzuschlag (einschl. „integriertem“ 20 € Sofortzuschlag + 125 € Wohnkostenanteil)^d

		Elterneinkommen kleiner 600/900 € ^b	Elterneinkommen ab 600/900 € ^b
Kinder 0-5 Jahre	463 €	463 €	500 € ^c
Kinder 6-13 Jahre	493 €	493 €	500 €
Kinder 14-17 Jahre	565 €		565 €
Kinder 18-24 Jahre	547 €		547 €

a) ohne Effekt der geplanten Änderung im RBEG; ohne 15 € für soziale Teilhabe

b) Alleinerziehende 600 €, Paare: 900 €. Diese Mindesteinkommensgrenzen sind heute Voraussetzung für den Kinderzuschlag. Laut § 56 (Anwendungsvorschrift) GE sind diese Mindesteinkommensgrenzen die Voraussetzung, damit bei der Kindergrundsicherung der Kinderzuschlag-Höchstbetrag als Mindest-Zusatzbetrag wirkt. Nicht der Bezug des Kinderzuschlags in der Vergangenheit ist somit Bedingung für einen Zusatzbetrag in Höhe von 250 €, sondern allgemein das Erreichen der Mindesteinkommensgrenzen.

c) Beim Kinderzuschlag-Höchstbetrag ist der Sofortzuschlag (20 Euro) bereits enthalten (§ 6a Absatz 2 BKGG).

d) Die Gesamtleistung für die Wohnkosten ändern sich nicht, sofern die Eltern weiterhin Bürgergeld beziehen. Damit die Leistungen fürs Kind in beiden Systemen – Kindergrundsicherung und Bürgergeld – vergleichbar dargestellt werden können, wird die Wohnkostenpauschale auch hier ausgewiesen.

Die vorstehenden Ausführungen berücksichtigen noch nicht eine geplante geringfügige Änderung im Regelbedarfsermittlungsgesetz (Artikel 14 BKG GE), da deren Auswirkungen im GE noch nicht quantifiziert werden. Vorgesehen ist, die mit der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) erfassten Konsumausgaben einer Familie in den Bereichen Energie, Wohnungsinstandhaltung, Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände (Abteilungen 4 und 5 der EVS) neu und zugunsten der Kinder zwischen Eltern und Kindern aufzuteilen. Die Kostenaufteilung soll sich nicht mehr am Anteil der Fläche des Kinderzimmers an der Gesamtwohnfläche orientieren, sondern – nach Kenntnisstand des DGB – pro Kopf erfolgen.

Die Größenordnung des Effekts wurde von der Koalition mit plus 28 Euro (Kinder unter 6 Jahren) bzw. 20 Euro für die anderen Altersgruppen angegeben.¹⁰ Da der Sofortzuschlag in Höhe von 20 Euro entfällt, bleibt effektiv nur ein geringes Plus von 8 Euro für die Altersgruppe der unter 6-Jährigen.

Beitrag zur Armutsreduzierung

Trotz der oben ausgeführten Kritik am Fehlen einer grundlegenden Neuermittlung des Existenzminimums leistet die Kindergrundsicherung einen gewissen Beitrag zur Reduzierung von Kinderarmut.

Maßgebend für die Armutsbetroffenheit von Kindern ist das verfügbare Einkommen des Haushalts. Das verfügbare Einkommen wird neben der Höhe der Kindergrundsicherung maßgeblich bestimmt durch das Einkommen/Erwerbseinkommen der Eltern und das Einkommen des Kindes (insbesondere Unterhalt, Unterhaltsvorschuss) sowie durch die Regelungen, wie dieses Einkommen angerechnet wird und den Anspruch auf Kindergrundsicherung reduziert.

Bei der Kindergrundsicherung gelten die günstigeren Regeln zur Einkommensanrechnung, die heute bereits beim Kinderzuschlag gelten (§§ 12, 14 BKG GE). Das Erwerbseinkommen der Eltern und Einkommen des Kindes wird grundsätzlich nur zu 45 Prozent angerechnet, bei zufließendem Kindes-Unterhalt gilt abweichend ein Anrechnungssatz zwischen 45 und 75 Prozent.¹¹

Durch die – im Vergleich zum Bürgergeld – geringere Anrechnung verbleiben höhere Kindergrundsicherung-Leistungsansprüche bei der Familie und das verfügbare Haushaltseinkommen steigt zu Gunsten der Kinder.

Die oben dargestellten Leistungsverbesserungen für einzelne Gruppen von Kindern und die geringere Anrechnung von Einkommen tragen dazu bei, dass die Armutslücke – also der Fehlbetrag zur Armutsgrenze – reduziert werden kann und in einigen Fällen – bei bestehender relativ geringer Armutslücke – Armut ganz überwunden wird. Letzteres wird wahrscheinlicher, wenn die positiven Effekte der Leistungsverbesserungen und der neuen Regeln zur Einkommensanrechnung zusammentreffen.

¹⁰ Nach heutigen Werten.

¹¹ Bei zufließendem Unterhalt gilt eine Staffelung abhängig von der Höhe des Unterhalts: Bis 500 Euro werden 45 Prozent angerechnet, ab 500 Euro 55 Prozent, ab 750 Euro 65 Prozent und ab 1.000 Euro 75 Prozent (§ 12 Abs. 1 S. 3 RefE).

Neben den nicht erwerbstätigen Alleinerziehenden, die Unterhalt oder Unterhaltsvorschuss beziehen, werden rund 210.000 sozialversicherungspflichtig beschäftigte Aufstocker mit Kindern bessergestellt¹². Für Familien ohne eigenes Einkommen ist die armutsreduzierende Wirkung auf den Effekt beschränkt, dass für Jugendliche, die bisher den Kinderzuschlag bezogen haben, zukünftig der höhere Regelsatz des Bürgergeldes gilt.

Bemessungszeitraum: Untauglich für die Wechselfälle des Lebens

Ob und in welcher Höhe ein Leistungsanspruch auf den einkommensabhängigen Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung besteht, soll anhand des durchschnittlichen Einkommens aus den letzten sechs Monaten vor der Antragstellung geprüft werden (§ 16 BKG GE). Besteht ein Anspruch, wird die Leistung für sechs Monate bewilligt und in diesem Zeitraum nicht angepasst (Bewilligungszeitraum nach § 15 BKG GE).

Diese starre Regelung ist hochproblematisch und muss dringend nachgebessert werden. Denn nach Einkommenseinbußen – etwa aufgrund von Arbeitslosigkeit, Kurzarbeit oder in Folge einer Arbeitszeitreduzierung anlässlich der Geburt eines Kindes – besteht zunächst kein Leistungsanspruch, da das höhere Einkommen aus der Vergangenheit maßgebend ist. Bei Erstanträgen auf Kindergrundsicherung müssen Einkommenseinbußen somit länger andauern, bis der (mit der Zeit immer stärker reduzierte) Einkommensdurchschnitt unter die Anspruchsgrenze für die Kindergrundsicherung fällt. Bei Einkommenseinbußen während eines laufenden Bezugs von Kindergrundsicherung, steigt die Kindergrundsicherung nicht an, da der zu Beginn des Bewilligungszeitraums erlassene Leistungsbescheid für sechs Monate gilt.

Die vorgesehene Bezugnahme auf die letzten sechs Monate widerspricht aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften der existenzsichernden Funktion der Kindergrundsicherung und wird zudem zu erheblichem Unverständnis und Unmut führen: Eltern, deren reguläres Einkommen einen Anspruch auf Kindergrundsicherung begründet, werden im Fall weiterer Einkommenseinbußen an die Jobcenter und das Bürgergeld verwiesen, da die Einkommensverluste im Rahmen der Kindergrundsicherung nicht kompensiert werden können. Und Eltern, die anlässlich einer Einkommensreduzierung erstmals erwartungsvoll Kindergrundsicherung beantragen und mit finanzieller Unterstützung rechnen, werden sich kopfschüttelnd abwenden, wenn ihr Antrag abgelehnt und sie an die Jobcenter als Ausfallbürge verwiesen werden, damit mindestens der verfassungsrechtlich garantierte Mindestbedarf gedeckt ist, ohne dass damit der nach den Regelungen der Kindergrundsicherung mögliche Betrag erreicht wird.¹³

Diese Mechanismen sind nicht sachgerecht und keiner Familie zu vermitteln. Die Sorge, die Bezugnahme auf nur einen Monat sei zu kurz und führe zu

¹² Eigene Berechnungen nach Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Grundsicherung für Arbeitsuchende, August 2023, Tabelle 26

¹³ Der Leistungsanspruch im Auffangsystem Bürgergeld ist tendenziell niedriger als bei der Kindergrundsicherung, u.a. da beim Bürgergeld die Anrechnung von Einkommen schärfer geregelt ist.

ungerechtfertigten Leistungsansprüchen, falls das Einkommen im zugrundeliegenden Monat atypisch niedrig sei, ist unbegründet. Schließlich ist es dem Gesetzgeber unbenommen gesetzlich zu normieren, dass die ohnehin vorgesehene, automatisierte Abfrage von Einkommensdaten turnusmäßig – ggf. in enger Taktung – zu wiederholen ist.

Der DGB und der Deutsche Verein für öffentliche und private Vorsorge (DV) hatten im Vorfeld bereits empfohlen, dass im Regelfall auf das zuletzt abgerechnete/beschiedene Monateinkommen als aktuelles, gegenwärtiges Einkommen abgestellt werden soll.¹⁴

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern den Gesetzgeber auf, zumindest eine Öffnungsklausel einzuführen, nach der nach Einkommenseinbußen auf Antrag das aktuelle, niedrige Einkommen maßgebend wird und der Leistungsanspruch entsprechend des reduzierten Einkommens neu festgesetzt wird.

Verzicht auf Rückforderungen spart Verwaltungsaufwand

Ausgesprochen positiv bewerten der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften hingegen die Regelung, dass Einkommenszuwächse im Bewilligungszeitraum zukünftig nicht mehr berücksichtigt werden sollen (§ 15 Abs. 3 BKG GE). So werden komplexe und zeitaufwendige Aufhebungs- und Änderungsbescheide sowie Rückforderungen bei Überzahlungen und Aufrechnungen vermieden. Dies spart Verwaltungsaufwand in erheblichem Umfang und entlastet den Familienservice als zuständige Stelle.

Zudem werden Leistungsberechtigte vor Rückforderungen für überzahlte Leistungen geschützt, die längst nicht mehr vorhanden sind und schon für den Lebensunterhalt ausgegeben werden mussten.

Wegfall des „Kindergeld-Übertrags“

Ausgesprochen positiv bewerten der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften, dass der noch im Referentenentwurf vorgesehene, so genannte Kindergeldübertrag im nun vorliegenden Gesetzentwurf nicht mehr enthalten ist.

Nach geltendem Recht wird der Teil des Kindergeldes, der beim Kind nicht zur Existenzsicherung gebraucht wird – etwa, weil ausreichend Unterhalt zufließt – leistungsmindernd auf den Bürgergeldanspruch der Eltern angerechnet (§ 11 SGB II). Laut Referentenentwurf sollte diese Regelung zukünftig auch für den Garantiebtrag gelten.

Positiv ist, dass nun jedwede leistungsmindernde Anrechnung des Garantiebtrags bei den Eltern ausgeschlossen ist.

¹⁴ Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zur Ausgestaltung einer Kindergrundsicherung, DV 18/22 vom 21. Juni 2023, S. 20.

Alleinerziehende: Verbesserte Unterstützung, aber neue Hürden

Die Situation von Alleinerziehenden, die Bürgergeld beziehen, wird deutlich verbessert, da Unterhaltsleistungen und der Unterhaltsvorschuss nicht mehr zu 100 Prozent, sondern nur noch mit Anrechnungssätzen zwischen 45 und 75 Prozent angerechnet werden. Alleinerziehende sind überwiegend Frauen, so dass von dieser Besserstellung Frauen überproportional stärker betroffen sind als Männer.

Diesen Effekt, der auf eine Beseitigung bestehender Nachteile hinwirkt, begrüßen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften ausdrücklich, denn das Risiko, in Armut zu leben, ist für alleinerziehende Familien in Deutschland von allen Familienformen am höchsten: 42 Prozent der Einelternfamilien gelten als einkommensarm.

Umso kritischer bewertet der DGB, dass der Unterhaltsvorschuss für Schulkinder an die Voraussetzung eines Mindesteinkommens des alleinziehenden Elternteils geknüpft werden soll, denn laut GE soll der Anspruch auf Unterhaltsvorschuss erschwert werden. Im Unterhaltsvorschussgesetz (§ 1 Abs. 1a) sollen neue, zusätzliche Anspruchsvoraussetzungen normiert werden: Alleinerziehende, die den Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung beziehen, sollen ab Einschulung des Kindes nur dann einen Anspruch auf den Unterhaltsvorschuss haben, wenn sie über eigenes Einkommen von mindestens 600 Euro verfügen.

In der Begründung (Bundratsdrucksache, S. 144) heißt es: „So sollen künftig verstärkt Erwerbsanreize bei dem alleinerziehenden Elternteil gesetzt werden.“ Die Koalition unterstellt somit Alleinerziehenden indirekt eine unzureichende Arbeitsbereitschaft. Die Faktenlage ist jedoch eine andere: Die Erwerbstätigenquote ist bei alleinerziehenden Elternteilen höher als bei Eltern in Paarbeziehungen. Nicht nur arbeiten alleinerziehende Mütter¹⁵ häufiger und vor allem häufiger in Vollzeit als Mütter in Paarfamilien., Ihr Wunsch nach einer Erwerbsarbeit ist ebenfalls deutlich ausgeprägter als derjenige von Müttern, die in einer Partnerschaft leben.¹⁶ Allerdings sind alleinerziehende Beschäftigte häufiger als andere Erwerbstätige mit beruflichen und finanziellen Unsicherheiten konfrontiert. Laut BIBB-/BAuA-Erwerbstätigenbefragung 2018 haben rund 80 Prozent der alleinerziehenden Erwerbstätigen Kinder im schulpflichtigen Alter. Sie arbeiten am häufigsten in der Alten- und Krankenpflege, in Erziehungsberufen und im Verkauf und befinden sich mehr als doppelt so häufig wie das bei Erwerbstätigen in Zwei-Eltern-Familien der Fall ist in einem befristeten Beschäftigungsverhältnis.

Statt den Anspruch auf den Unterhaltsvorschuss zu erschweren, sollten vielmehr die arbeitsmarktpolitischen Zugänge und beschäftigungspolitischen Bedingungen verbessert und nicht wie zuletzt durch die Anhebung der Verdienstgrenze für Minijobs konterkariert werden.

¹⁵ Mit deutlich über 80 Prozent liegt der Anteil alleinerziehender Frauen nach wie vor beträchtlich über demjenigen alleinerziehender Männer. Datenreport 2021. Ein Sozialbericht über die Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Statistischen Bundesamt u. a., 2021.

¹⁶ Alleinerziehende in Deutschland 2017, hrsg. vom Statistischen Bundesamt 2018.

Zudem erschweren unzureichende öffentliche Kinderbetreuungsangebote und der Mangel an Ganztagsangeboten für Kinder im Grundschulalter die Vereinbarkeit der beruflichen Verpflichtungen mit den familialen Anforderungen in erheblichem Maße. Die Antwort auf die Frage, wie angesichts dieser Defizite der Spagat zwischen existenzsichernder Erwerbstätigkeit und der – immer noch häufig alleinigen – Sorge für die familiären Belange gelingen soll, bleiben die politischen Entscheidungsträger*innen schuldig.

Ausschluss von Kindern im AsylbLG

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften kritisieren scharf, dass für Kinder von Geflüchteten, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) erhalten, keine Verbesserungen vorgesehen sind, sondern im Gegenteil die Leistungen um 20 Euro gekürzt werden sollen¹⁷. Die Armutsbetroffenheit dieser Kinder ist schon heute besonders groß, da sie nur – gegenüber dem Bürgergeld und dem SGB XII – abgesenkte Leistungen erhalten.

Das Gebot der Existenzsicherung ergibt sich (auch) aus dem Verfassungsgebot der Menschenwürde. Daher kann und darf es keine nach Herkunft, Nationalität oder Aufenthaltsstatus differenzierte Existenzminima geben.

Es ist noch nachvollziehbar, dass Kinder im AsylbLG aufgrund ihrer besonderen Lebenslage (z. B. Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften) nicht 1:1 in die Kindergrundsicherung mit ihren standardisierten und pauschalen Leistungskomponenten integriert werden können. Es ist jedoch kein sachlicher Grund ersichtlich, warum die Bezieher*innen von Leistungen nach dem AsylbLG nicht endlich in das Regelsystem des SGB XII aufgenommen werden. Das SGB XII ermöglicht eine abweichende Leistungserbringung entsprechend dem individuellen Bedarf (Mehr- und Minderbedarfe).

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften stellen mit Bedauern und Entsetzen fest, dass zwei der drei Koalitionspartner offenbar keinerlei Problembewusstsein dafür zu haben scheinen, dass sie die Armut von Kindern im Leistungsbezug nach dem AsylbLG mit der geplanten Kürzung abermals verschärfen. Zumindest die Kürzung muss im laufenden Gesetzgebungsverfahren zurückgenommen werden.

Umgangsmehrbedarf einführen

Lebt ein Kind nach einer Trennung abwechselnd zeitweise in den Haushalten beider Elternteile, fallen zusätzliche Kosten an. Der Bedarf des Kindes ist höher, als wenn es dauerhaft nur in einem Haushalt leben würde. Beispielsweise ist die Ausstattung mit bestimmten Einrichtungsgegenständen, Möbeln und Spielsachen in beiden Haushalten notwendig und es entstehen zusätzliche Fahrtkosten.

¹⁷ Die Kürzung ergibt sich, da in allen Leistungssystemen und so auch in AsylbLG der Sofortzuschlag für Kinder entfallen soll. Die Kürzung wird in der Kindergrundsicherung im Ergebnis nicht wirksam, da sie durch eine geringfügige Verbesserung an anderer Stelle (Änderung der Verteilungsschlüssel zur Aufteilung von Ausgaben auf Eltern und Kinder) kompensiert wird.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern den Gesetzgeber auf, die Einführung der Kindergrundsicherung zum Anlass zu nehmen, endlich einen Umgangsmehrbedarf einzuführen, der die erhöhten Kosten abdeckt, wenn ein Kind abwechselnd bei beiden Elternteilen lebt. Dieser Mehrbedarf muss „on top“ zusätzlich zu den regulären Leistungen für den Lebensunterhalt gezahlt werden.

Ausreichende Ressourcen zur Verfügung stellen

Der Aufbau der notwendigen Infrastruktur im nächsten Jahr zur Administration der Kindergrundsicherung ist eine sehr anspruchsvolle Aufgabe. Die technische Ausstattung muss aufgebaut, die notwendigen IT-Systeme entwickelt und eingeführt und zusätzliches Personal rekrutiert werden. Diese Personalgewinnung darf nicht zu Lasten der Beschäftigten in Jobcentern und Arbeitsagenturen gehen und deren Arbeitsbelastung nicht verschärfen.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern den Gesetzgeber auf, für diese Vorlaufphase ausreichende finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen, u.a. für die Rekrutierung, Weiterbildung, Ausbildung und Qualifizierung des notwendigen Personals. Der reguläre Haushalt der Bundesagentur darf mit dieser zusätzlichen Aufgabe nicht belastet werden.

Investitionen in Bildung, soziale Infrastruktur und aktive Arbeitsförderung

In der Debatte der letzten Monate wurde argumentiert, Investitionen in Schulen und Kitas sowie Sprachkurse und Arbeitsfördermaßnahmen (für die Eltern) seien wirksamere Mittel als Geldleistungen, um Kinderarmut zu bekämpfen. Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften dürfen beide Handlungsfelder nicht gegeneinander ausgespielt werden. Notwendig ist beides, bedarfsdeckende Geldleistungen für Kinder und Investitionen in Bildung, soziale Infrastruktur für Familien und Arbeitsförderung.

Ansatzpunkte für sinnvolle Investitionen ergeben sich u. a. aus dem Monitoring-Prozess zum „Gute-Kita-Gesetz“ bzw. „Kita-Qualitätsgesetz“ sowie bei einer Weiterentwicklung des „Startchancen Programms“ für Brennpunktschulen.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern die Koalition und insbesondere den Finanzminister auf, den Worten Taten folgen zu lassen und ausreichende Finanzmittel für Investitionen in die Bildungs- und die soziale Infrastruktur sowie für die Arbeitsförderung zur Verfügung zu stellen.

Die Einführung einer Kindergrundsicherung tangiert auch die Hilfen für Jugendliche im Übergang zwischen Schule und Beruf. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sprechen sich dafür aus, sicherzustellen, dass eine bestmögliche Betreuung und Förderung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen erfolgt.

Anders als häufig in der aktuellen Debatte über die Kindergrundsicherung behauptet, ist es nicht so sehr die fehlende Beteiligung ihrer Eltern am Arbeitsmarkt, die Armut bei Kindern verursacht. So wurde der Kinderzuschlag, der sich an geringverdienende Eltern richtet, für rund 800.000 Kinder ausgezahlt. Zudem sind 22 Prozent der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im Bürgergeld erwerbstätig. Das zeigt: Nicht jede Integration in irgendeine Arbeit schützt gegen Bedürftigkeit und Kinderarmut, sondern nur eine Integration in gute Arbeit.