

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum

Referentenentwurf

des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
(BMFSFJ)

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

06.09.2023

Zusammenfassende Bewertung

Mit den vorgelegten Regelungen zur Einführung einer Kindergrundsicherung sollen die bisherigen finanziellen Leistungen Kindergeld, Bürgergeld, Sozialhilfe, Kinderzuschlag und die 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 erreicht werden, weg von einer Holschuld der Eltern hin zu einer Bringschuld des Staates. Die Regelungen sind geeignet, dass die finanziellen Hilfen zukünftig tatsächlich bei den 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 Referentenentwurf jedoch noch 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 bei der Kindergrundsicherung Anwendung. So wird der Kernbestand einer Kindergrundsicherung, die Überwindung von Kinderarmut, noch 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 Referentenentwurf 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

**Deutscher Gewerkschaftsbund
DGB Bundesvorstand**

Martin Künkler
Abteilung Arbeitsmarktpolitik

E-Mail: martin.kuenkler@dgb.de

Telefon: 030/24 060-729

Keithstr. 1
10787 Berlin

www.dgb.de



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 die Kinder von Alleinerziehenden und Erwerbstätigen, die heute Bürgergeld beziehen.

Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften beinhaltet der Referententwurf neben der völlig unzureichenden Leistungshöhe noch einige erhebliche Defizite, die dringend nachgebessert werden müssen:

— Einkommenseinbußen – etwa infolge von Kurzarbeit, Arbeitslosigkeit oder Arbeitsreduzierung nach Geburt eines Kindes – müssen zeitnah einen erhöhten Anspruch auf Kindergrundsicherung auslösen; ein Verweis auf das Bürgergeld als Auffangnetz ist nicht akzeptabel.

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.

— Und eine Reform, die auf die Reduzierung von Kinderarmut abzielt, darf die Kinder im Asylbewerberleistungsgesetz nicht vergessen. Ihre Armutsbetroffenheit ist besonders hoch, da sie deutlich niedrigere Leistungen erhalten als Kinder, die Bürgergeld beziehen. Gerade auch für diese Kinder muss es Leistungsverbesserungen geben.

Zudem müssen im Jahr 2024 ausreichende finanzielle Mittel bereitgestellt werden, um den Aufbau der Infrastruktur zur Administration der Kindergrundsicherung finanzieren zu können. Dazu gehören auch Mittel für die Rekrutierung, Weiterbildung, Ausbildung und Qualifizierung des notwendigen Personals.

Bewertung relevanter Aspekte des Referentenentwurfs

Zugang und Antragsverfahren: Meilensteine werden gesetzt

Bezogen auf den Zugang zur Kindergrundsicherung (KiGruSi) 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 KiGruSi 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. RefE)

Potenziell Leistungsberechtigte sollen 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 schlagen vor, bei einem positiven Check-Ergebnis die Antragsteller*innen zu einem vorausgefüllten (Online)Antragsformular zu führen, in dem bereits alle bekannten Stamm- und Einkommensdaten automatisiert eingefügt wurden.

2. Automatisierter Datentransfer (§§ 29 f. RefE)

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.

→ 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 RefE zwei weitere, zunächst unscheinbar wirkende Regelungen, die jedoch einen sehr positiven Effekt darauf haben, dass die finanziellen Hilfen – anders als heute – bei den Familien ankommen:

Wohnkostenpauschale (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 RefE)

Bestandteil der KiGruSi ist eine Wohnkostenpauschale für jedes Kind in Höhe des Betrages, der im Existenzminimumbericht als Wohnkosten eines Kindes ausgewiesen sind (125 Euro ab 2024). 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 auch automatisch zur Auszahlung kommen. Heute werden sie oftmals nicht geltend gemacht. Die Wohnkostenpauschale verbessert die Lebenslage einkommensschwacher Haushalte ohne zusätzlichen bürokratischen Aufwand.

Auszahlung des 15-Euro-Anspruchs für Vereinsbeiträge u. Ä.

Diese Leistung des Bildungs- und Teilhabepakets muss heute individuell geltend gemacht und abgerufen werden. Sie wird derzeit nur für jedes sechste Kind der Altersgruppe 6 bis 13 Jahre abgerufen.¹ Die nun vorgesehene automatische Auszahlung (§ 21 Abs. 1 i.V.m. § 37 Abs. 1 S. 1 RefE) sorgt dafür, dass die Leistung bei allen Kindern ankommt.

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

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 Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets zusammen.

Die Höhe des Zusatzbetrages (§ 11 RefE) entspricht 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.

Eine realitätsgerechte und bedarfsorientierte, grundlegende Neuermittlung der Existenzminima von Kindern und Jugendlichen findet somit nicht statt – obwohl dies im Koalitionsvertrag vereinbart war. Mit der Bezugnahme auf die bestehenden Regel-

¹ Eigene Berechnungen des DGB nach Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Bildung und Teilhabe (Zeitreihe Jahreszahlen), 22.05.2023



sätze werden vielmehr alle bekannten Defizite des bisherigen Herleitungsverfahrens auf die neue KiGruSi 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.²

Während der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften die neuen Strukturen der KiGruSi 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 aller 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. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern SPD und Bundeskanzler Olaf Scholz auf, sich mehr zu engagieren, damit aus einem guten Konzept auch ein gutes Gesetz wird, das alle Kinder wirksam vor Armut schützt.

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 (KiZ) und der Regelsätze für Kinder und Jugendliche im Bürgergeld ergeben sich für einige Kinder – in Abhängigkeit von der Altersstufe – teils spürbare Leistungsverbesserungen (siehe Tabelle).

Hintergrund ist, dass beim KiZ 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 KiZ erhalten, profitieren vom höheren Niveau des Bürgergeldes, ein Teil der unter 14-jährigen Kinder vom höheren Pauschalbetrag des KiZ.

Unverändert bleiben die Leistungen für Kinder unter 14 Jahre, die heute den KiZ oder Bürgergeld beziehen, falls ihre Eltern nicht über eigenes Einkommen in Höhe der

² Zur ausführlichen Kritik am Bemessungssystem siehe: DGB: Stellungnahme zum RefE des BMAS für ein Bürgergeld-Gesetz vom 23.8.2022.



Mindesteinkommengrenzen verfügen³, sowie Jugendliche ab 14 Jahre, die derzeit Bürgergeld beziehen.

Leistungsverschlechterungen sind durch die Regelungen des RefE hingegen ausgeschlossen.

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

³ Das maximale Gesamtleistungsniveau des KiZ greift bei der KiGruSi als Auffanglinie nur, wenn die Eltern, wie beim KiZ bisher schon, über eigenes Einkommen verfügen (Paare 900 Euro, Alleinerziehende 600 Euro; siehe § 56 Abs. 1 RefE).

Veränderung von Leistungsansprüchen (Maximalbeträge, nach heutigen Werten)^a			
Leistungssystem/ Altersgruppen	Status quo	KiGruSi	
Kinderzuschlag (KiZ)	Komponenten: 250 € Kindergeld + 250 € KiZ (einschl. 20 € Sofortzuschlag)	Komponenten: Garantie- und Zusatz- betrag (einschl. „integriertem“ 20 € Sofortzuschlag + 125 € Wohnkosten- anteil)^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	KiGruSi	
Bürgergeld	Komponenten: Re- gelsatz + 20 € So- fortzuschlag + 125 € Wohnkostenan- teil^d	Komponenten: Garantie- und Zusatz- betrag (einschl. „integriertem“ 20 € Sofortzuschlag + 125 € Wohnkosten- anteil)^a	
		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 pauschale Auszahlung der 15 € für soziale Teilhabe

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

c) Beim KiZ-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 – KiGruSi und Bürgergeld – vergleichbar dargestellt werden können, wird die Wohnkostenpauschale auch hier ausgewiesen.



Die vorstehenden Ausführungen berücksichtigen noch nicht eine geplante Änderung im Regelbedarfsermittlungsgesetz (Artikel 8 RefE), da deren Auswirkungen im RefE noch nicht quantifiziert werden. Nach Kenntnisstand des DGB sollen 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 aufgeteilt werden. Die Kostenaufteilung soll sich nicht mehr am Anteil der Fläche des Kinderzimmers an der Gesamtwohnfläche orientieren, sondern pro Kopf erfolgen.

Die Größenordnung des Effekts wurde von der Koalition mit plus 28 Euro bzw. effektiv mit plus 8 Euro angegeben.⁴ Diese geringfügige Erhöhung wird aber nur in der Altersgruppe der unter 6-Jährigen wirksam werden.

Beitrag zur Armutsreduzierung

Trotz der oben ausgeführten Kritik am Fehlen einer grundlegenden Neuermittlung des Existenzminimums leistet die KiGruSi 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 KiGruSi maßgeblich bestimmt durch das Einkommen/Erwerbseinkommen der Eltern und das Einkommen des Kindes (insbesondere Unterhalt, Unterhaltsvorschuss) sowie die Regelungen, wie dieses Einkommen angerechnet wird und den Anspruch auf KiGruSi reduziert.

Bei der KiGruSi gelten die günstigeren Regeln zur Einkommensanrechnung, die heute bereits beim KiZ gelten (§§ 12, 15 RefE). Das Erwerbseinkommen der Eltern und Einkommen des Kindes werden grundsätzlich nur zu 45 Prozent angerechnet.⁵

Durch die – im Vergleich zum Bürgergeld – geringere Anrechnung verbleiben höhere KiGruSi-Leistungsansprüche und das verfügbare Haushaltseinkommen steigt.

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

⁴ Nach heutigen Werten. Die 28 Euro ergeben sich aufgrund der neuen Kostenaufteilung. Da aber mit der Einführung der befristete Sofortzuschlag in Höhe von 20 Euro wegfällt, bleibt im Ergebnis ein Plus von 8 Euro.

⁵ 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).



Fällen – bei relativ geringer Armutslücke – Armut ganz überwunden wird. Letzteres wird wahrscheinlicher, wenn die positiven Effekte der Leistungsverbesserungen und der neuen Regeln zur Einkommensanrechnung zusammentreffen.

Es profitiert jedoch nur eine zahlenmäßig relativ kleine Gruppe. Neben den nicht erwerbstätigen Alleinerziehenden, die Unterhalt oder Unterhaltsvorschuss beziehen, werden rund 210.000 sozialversicherungspflichtig beschäftigte Aufstocker mit Kindern bessergestellt⁶. Für Familien ohne eigenes Einkommen ist die armutsreduzierende Wirkung auf den Effekt beschränkt, dass für Jugendliche, die bisher den KiZ 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 KiGruSi besteht, soll anhand des durchschnittlichen Einkommens aus den letzten sechs Monaten vor der Antragstellung geprüft werden (§ 17 RefE). Besteht ein Anspruch, wird die Leistung für sechs Monate bewilligt und in diesem Zeitraum nicht angepasst (Bewilligungszeitraum nach § 16 RefE).

Diese starre Regelung ist hochproblematisch und muss dringend nachgebessert werden. Denn nach Einkommenseinbußen – etwa aufgrund von Arbeitslosigkeit, Kurzarbeit oder infolge einer Arbeitszeitreduzierung anlässlich der Geburt eines Kindes – besteht zunächst kein Leistungsanspruch, da das höhere Einkommen aus der Vergangenheit maßgebend ist.

Bei Erstanträgen auf KiGruSi müssen Einkommenseinbußen länger andauern, bis der (mit der Zeit immer stärker reduzierte) Einkommensdurchschnitt unter die Anspruchsgrenze für die KiGruSi fällt. Bei Einkommenseinbußen während eines laufenden Bezugs von KiGruSi, steigt die KiGruSi 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 KiGruSi und wird zudem zu erheblichem Unverständnis und Unmut führen: Eltern, deren reguläres Einkommen einen Anspruch auf KiGruSi begründet, werden im Fall weiterer Einkommenseinbußen an die Jobcenter und das Bürgergeld verwiesen, da die Einkommensverluste im Rahmen der KiGruSi nicht kompensiert werden können. Und Eltern, die anlässlich einer Einkommensreduzierung erstmals erwartungsvoll KiGruSi beantragen und mit finanzieller Unterstützung rechnen, werden sich kopf-

⁶ Eigene Berechnungen nach Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Grundsicherung für Arbeitsuchende, August 2023, Tabelle 26



schüttelnd 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 KiGruSi mögliche Betrag erreicht wird.⁷

Diese Mechanismen sind nicht sachgerecht und keiner Familie zu vermitteln. Die Sorge, die Bezugnahme auf nur einen Monat sei zu kurz und führe zu 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. auch 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 Monatseinkommen als aktuelles, gegenwärtiges Einkommen abgestellt werden soll.⁸

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 (§ 16 Abs. 3 RefE). 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.

Diese Regelung sollte unbedingt beibehalten werden.

Monetäre Leistungen für Kinder vollständig bei den Kindern belassen

⁷ Der Leistungsanspruch im Auffangsystem Bürgergeld ist tendenziell niedriger als bei der KiGruSi, da beim Bürgergeld die Anrechnung von Einkommen schärfer geregelt ist.

⁸ Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zur Ausgestaltung einer Kindergrundsicherung, DV 18/22 vom 21. Juni 2023, S. 20.



Nach geltendem Recht wird das Kindergeld beim Bürgergeld vollständig leistungsmindernd auf den Leistungsanspruch des Kindes angerechnet. Kinder im Bürgergeldbezug gehen somit bei einer Kindergelderhöhung leer aus. Zudem 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).

Mit den ursprünglichen Plänen für eine Kindergrundsicherung sollte mit diesen nicht sachgerechten Verrechnungen Schluss sein. Der vorliegende RefE löst dieses Versprechen noch nicht ein. Zukünftige Erhöhungen des Garantiebetrags reduzieren weiterhin den Zusatzbeitrag (§ 11 Abs. 1 RefE), so dass es bei dem Nullsummenspiel nach geltendem Recht bleibt. Und da der RefE keine Änderung des § 11 SGB II vorsieht, bleibt es auch bei dem Übertrag des „überschüssigen“ Kindergeldes (zukünftig Garantiebetrags) auf die Eltern.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern, die monetären Leistungen für Kinder vollständig bei diesen zu belassen, so dass deren materielle Lebenssituation und deren Teilhabechancen erhöht werden. Jedwede Anrechnung bei den Eltern, die deren Leistungsanspruch absenkt, sollte ausgeschlossen werden.

Alleinerziehende: Verbesserte Unterstützung, aber auch neue Hürden

Die Situation von Alleinerziehenden, die Bürgergeld beziehen, wird deutlich verbessert, da Unterhaltsleistungen und der Unterhaltsvorschuss nur noch zu 45 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 RefE soll der Anspruch auf Unterhaltsvorschuss erschwert werden. Im Unterhaltsvorschussgesetz (§ 1 Abs. 1a) sollen neue, zusätzliche Anspruchsvoraussetzungen normiert werden: Alleinerziehende, die den Zusatzbetrag der KiGruSi 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 (RefE, S. 109) 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 Partnerschaften. Nicht nur arbeiten alleinerziehende Mütter⁹ häufiger und häufiger in Vollzeit als Mütter in Paarfamilien, auch ihr Wunsch nach einer Erwerbsarbeit ist deutlich ausgeprägter als derjenige von Müttern, die in einer Partnerschaft leben.¹⁰ 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.

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 familialen 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. Die Armutsbetroffenheit dieser Kinder ist 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.

⁹ 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.

¹⁰ Alleinerziehende in Deutschland 2017, hrsg. vom Statistischen Bundesamt 2018.



Es ist noch nachvollziehbar, dass Kinder im AsylbLG aufgrund ihrer besonderen Lebenslage (z. B. Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften) nicht 1:1 in die KiGruSi 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 Kinder im Leistungsbezug nach dem AsylbLG in Armut leben.

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.

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.

Gestaltbar: Verbleibende Schnittstellen zum SGB II

Gegen eine KiGruSi wird vorgetragen, dass die Schnittstellenproblematik zwischen unterschiedlichen Leistungssystemen vergrößert und verschärft werde. Diese, insbesondere von Jobcentern und Kommunen vorgetragene Kritik, hat die Familien im Fokus, die heute Bürgergeld beziehen und von denen angenommen wird, dass die Eltern auch künftig im Bürgergeldbezug bleiben. In den Blick genommen werden müssen aber auch die Haushalte, die heute nur den KiZ beziehen und Haushalte, die heute gar keine monetären Hilfen in Anspruch nehmen. Bei diesen Gruppen entstehen keine Schnittstellenproblematiken. Nach Schätzungen des BMFSFJ stellt die letztgenannte Gruppe die Mehrheit der zukünftigen KiGruSi-Leistungsberechtigten dar. Die Schnittstellenproblematik muss somit quantitativ richtig eingeordnet werden.

Schnittstellen zum SGB II bestehen in zweifacher Hinsicht und lassen sich gestalten:



Es muss ein sicherer Datenaustausch zwischen den Leistungsträgern eingerichtet werden.¹¹ Mit einem ausreichenden zeitlichen Vorlauf und der Digitalisierung von Verwaltungsabläufen sollte dieser Datenaustausch ohne übermäßigen Verwaltungsaufwand und ohne Nachteile für die Leistungsberechtigten realisierbar sein. Mit § 30 RefE wird eine Rechtsgrundlage für die Datenübertragung an den Familienservice geschaffen.

Problematisch ist die Grundsatzentscheidung der Koalition, dass die KiGruSi nicht alle Leistungskomponenten, sondern nur die standardisierbaren umfassen soll. Einige Elemente des Bildungs- und Teilhabepaketes sowie Sonder- und Mehrbedarf nach dem SGB II sollen in der Zuständigkeit der Jobcenter bzw. der Kommunen bleiben.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern den Gesetzgeber eindringlich auf, die Leistungsgewährung so zu organisieren, dass trotzdem alle Leistungskomponenten wie aus einer Hand erbracht werden und die Zuständigkeitstrennung für die Leistungsberechtigten keine neuen Hürden darstellt. Dazu ist es zentral, dass alle Bedarfe – also beispielsweise auch der Mehrbedarf für eine kostenaufwendige Ernährung aus gesundheitlichen Gründen, die Teilnahme am Schulessen oder der Bedarf für Nachhilfe beim Familienservice angemeldet und im Antrag auf KiGruSi erfasst werden (Front-Office). Im Back-Office sind die Teilanträge auf besondere Leistungen digital an die jeweiligen Leistungsträger weiterzuleiten. Bei einer solchen Arbeitsweise bleibt die Antragstellung einfach und bürgerfreundlich. Notwendig dafür ist u. a. eine Modifikation in § 26 RefE („Antragserfordernis“).

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.

¹¹ So benötigt der Familienservice beispielsweise Angaben zum elterlichen Bedarf nach SGB II, da dieser für die Einkommensgrenze, ab der der Zusatzbetrag reduziert wird, relevant ist. Andererseits hat beispielsweise die in der KiGruSi gewährte Wohnkostenpauschale Auswirkungen auf den verbleibenden Anspruch der Eltern bei den Wohn- und Heizkosten.



Vertikale Einkommensanrechnung bringt viele Vorteile

Erwerbstätige erleben es als positiven Ausdruck ihrer Selbstwirksamkeit, wenn sie ihren Lebensunterhalt aus eigener Kraft selbst bestreiten können.

Mit der beim Bürgergeld geltenden, sogenannten horizontalen Einkommensanrechnung werden jedoch Personen, die ihren individuellen Bedarf mit eigenem Einkommen decken können, zu hilfebedürftigen Leistungsberechtigten gemacht. Denn alle Einkommen im Haushalt werden zusammengerechnet und auf alle Personen – entsprechend dem Anteil ihres individuellen Bedarfs am Gesamtbedarf – verteilt (§ 9 Abs. 2 SGB II). Bei allen Personen verbleibt eine Bedarfslücke, und sie sind hilfebedürftig.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften bewerten es ausgesprochen positiv, dass mit dem RefE auf eine vertikale Anrechnung umgestellt wird. Damit wird eine gewerkschaftliche Forderung umgesetzt: Einkommen wird zunächst nur bei der Person berücksichtigt, die das Einkommen erzielt. Übersteigt das Einkommen den Bedarf, wird der „Überschuss“ bei der/dem Partner*in angerechnet (und ggf. in einer zweiten Kaskade auf leistungsberechtigte Kinder).

Mit der Umstellung auf eine vertikale Einkommensanrechnung werden Leistungsbescheide deutlich verständlicher, da die bisherige horizontale Einkommensverteilung kaum nachvollzogen werden kann und sie die Bescheide unverständlich macht.

Zudem wird in erheblichem Umfang Verwaltungsaufwand eingespart, beispielsweise da eine Änderung des Einkommens bei einer Person nicht mehr zwingend eine Änderung der Leistungsansprüche und der Leistungsbescheide aller Personen im Haushalt auslöst.

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. Notwendig ist in diesem Zusammenhang auch, die im Haushalt 2024 geplante Kürzung in Höhe von 700 Mio. Euro beim Bürgergeld (Verwaltungskosten und Eingliederungsleistungen) zurückzunehmen, damit die guten Instrumente des Bürgergeldgesetzes auch umgesetzt werden können.

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.