

Stellungnahme

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung und zur Änderung weiterer Bestimmungen“

Antje Funcke, Sarah Menne, Anette Stein | Bertelsmann Stiftung

Wir bedanken uns für die Zusendung des „Entwurfs eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung und zur Änderung weiterer Bestimmungen“ (Referentenentwurf) sowie die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wahrnehmen.

Als operativ tätige Stiftung setzt sich die Bertelsmann Stiftung für faire Bildungs- und Teilhabechancen für alle Kinder in Deutschland ein – egal in welcher Familienform sie aufwachsen und unabhängig von ihrer kulturell-ethnischen und sozio-ökonomischen Herkunft.

Im Rahmen unserer Arbeit untersuchen wir seit Jahren gemeinsam mit anerkannten Wissenschaftler:innen das Ausmaß und die Folgen von Kinder- und Jugendarmut in Deutschland und entwickeln Konzepte für ihre wirksame Vermeidung, für eine passgenaue und vertrauensvolle Unterstützung von Kindern und Familien, für qualitativ hochwertige Bildungs- und Betreuungsinstitutionen und für die nachhaltige Beteiligung von Kindern und Jugendlichen. Mit einem wissenschaftlichen Expert:innenbeirat und unter Einbindung eines JugendExpert:innenTeams haben wir ein eigenes Konzept für eine Kindergrundsicherung – das „Teilhabegehd“ – entwickelt, welches zum Ziel hat, allen Kindern und Jugendlichen faire Chancen auf Bildung und Teilhabe zu eröffnen. Vor dem Hintergrund dieser Projektarbeit nehmen wir gerne Stellung zum vorliegenden Referentenentwurf.

Allgemeine Einordnung des Referentenentwurfs:

Insgesamt begrüßen wir die Einführung einer Kindergrundsicherung, denn Kinder- und Jugendarmut zu vermeiden ist eine der zentralen Herausforderungen unserer Gesellschaft. Es ist weder moralisch noch gesellschaftlich, geschweige denn aus einer ökonomischen Perspektive weiter hinzunehmen, dass in Deutschland jedes fünfte Kind in Armut aufwächst und damit grundlegender Chancen beraubt wird.

Mit dem Referentenentwurf wird ein Neuanfang in der Familienpolitik eingeleitet. Kinder und Jugendliche kommen raus aus dem Bürgergeld-Bezug und den damit verbundenen Nachteilen. Alle Kinder und Jugendliche erhalten Leistungen im gleichen System, so dass Stigmatisierungen vermieden werden. Eine leichter und digital zu beantragende Leistung wird geschaffen. Durch die Einführung des Kindergrundsicherungs-Checks und die damit intendierte Bringschuld des Staates ist davon auszugehen, dass die Inanspruchnahme der Kindergrundsicherung steigt und

mehr Kinder und Jugendliche erreicht werden. Voraussetzung ist, dass die Zustimmung zum Kindergrundsicherungs-Check niedrigschwellig einzuholen ist und für Eltern keine zusätzliche bürokratische Hürde entsteht.

Insgesamt ist jedoch festzuhalten, dass der vorliegende Referentenentwurf keine wirkliche Kindergrundsicherung umsetzt, wie sie seit Jahren von verschiedensten Akteur:innen (Verbände, Stiftungen und Wissenschaft) in unterschiedlichen Modellen konzipiert wurde. Ein echter Systemwechsel hin zu einer einzigen, konsistenten und an den tatsächlichen Bedarfen von Kindern und Jugendlichen für gutes Aufwachsen und Teilhabe orientierten Leistung bleibt aus. Die im Entwurf in Aussicht gestellte Neubestimmung des Existenzminimums, die sich allein auf eine Anpassung der Verteilschlüssel auf der Grundlage der EVS bezieht, bleibt unklar und greift deutlich zu kurz. Dem Anspruch, das Recht von Kindern und Jugendlichen auf Gehör und Beteiligung endlich zu erfüllen, wird nicht nachgekommen. Erneut werden sie, obgleich sie Expert:innen ihrer Lebenswelten sind, nicht nach ihren Bedarfen gefragt und beteiligt.

Mit dem im Entwurf veranschlagten Finanzvolumen von insgesamt 1,88 Mrd. Euro zzgl. 0,5 Mrd. Euro für den Erfüllungsaufwand im Jahr 2025 wird vielmehr der Status Quo in der Höhe der bisherigen Leistungen erst einmal zementiert. So kann die Kinder- und Jugendarmut in unserem Land nicht bekämpft werden. In Deutschland leben 3 Millionen Kinder und Jugendliche sowie 1,55 Millionen junge Erwachsene (18-24 Jahre) in Armut, das ist jedes fünfte Kind und jede:r vierte junge Erwachsene.¹ Wissenschaftliche Studien belegen, dass die derzeitige Höhe der staatlichen Leistungen nicht ausreicht, um ihnen ein gesundes Aufwachsen sowie gesellschaftliche Teilhabe zu gewährleisten.² Kinder im SGB II-Bezug sind nachweislich materiell unterversorgt, insbesondere was Teilhabe an Freizeit und Bildung angeht.³ Der vorliegende Referentenentwurf bringt keine Leistungsverbesserungen für Kinder und Jugendliche. Alle Regelungen sind so getroffen, dass die Leistungen in ihrer Höhe den derzeitigen Regelungen weitgehend entsprechen. Die einzige Ausnahme bilden die Kinder in alleinerziehenden Familien, die bislang SGB II-Leistungen beziehen und denen Unterhaltsleistungen bzw. Unterhaltsvorschuss vollständig angerechnet werden – ein Missstand, den Verbände bereits seit vielen Jahren anklagen. Dieser Missstand wird jedoch nur für Kinder vor Schuleintritt behoben, da sie nach Schuleintritt nur dann Unterhaltsvorschuss erhalten, wenn ihre Mütter erwerbstätig sind und mindestens 600 Euro verdienen. Und auch nur dann, wenn die finanziellen Zuwächse nicht durch eine Anrechnung des

¹ Siehe Funcke, A./Menne, S. (2023): Policy Brief Kinderarmut und Kindergrundsicherung: Daten und Fakten. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Online abrufbar unter www.bertelsmann-stiftung.de/fakten-kindergrundsicherung [05.09.2023].

² Vgl. Funcke, A./Menne, S. (2023): Factsheet Kinder- und Jugendarmut in Deutschland. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Online abrufbar unter: www.bertelsmann-stiftung.de/factsheet-kinder-jugendarmut [05.09.2023].

³ Vgl. Lietzmann, T./Wenzig, C. (2020): Materielle Unterversorgung von Kindern. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Online abrufbar unter www.bertelsmann-stiftung.de/unterversorgung-kinder [05.09.2023].

Kindergarantiebetrags auf den elterlichen Bedarf wieder aufgefressen wird, wie möglicherweise geplant.

Ziel einer echten Kindergrundsicherung sollte sein, allen Kindern und Jugendlichen in unserem Land – unabhängig vom sozio-ökonomischen und ethnischen Hintergrund und unabhängig von der Familienform, in der sie aufwachsen, gutes Aufwachsen und faire Chancen auf gesellschaftliche Teilhabe zu eröffnen, denn darauf haben sie laut UN-Kinderrechtskonvention ein Recht. Es entspricht nicht dieser Grundidee, wenn Kinder und Jugendliche weiterhin Leistungen in unterschiedlicher Höhe erhalten, je nachdem, ob ihre Eltern erwerbstätig sind oder nicht, ob sie nach Deutschland geflüchtet sind oder schon länger hier leben. Mit der im Gesetzesentwurf angedachten Ausgestaltung der Kindergrundsicherung bleiben Kinder außen vor, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beziehen. Zudem erhalten Kinder in Abhängigkeit von der Erwerbstätigkeit ihrer Eltern (und nicht nur des Einkommens) unterschiedlich hohe Kinderzuschüsse, zumindest für eine nicht näher beschriebene Übergangsfrist. Und mit der Kindergrundsicherung ändern sich auch Regelungen für Kinder in alleinerziehenden Familien, je nach Erwerbstätigkeit des betreuenden Elternteils. Aus Sicht der Kinder und Jugendlichen wie auch aus einer kinderrechtlichen Perspektive ist nicht nachvollziehbar, warum die Maximalhöhe einer ihnen zustehenden existenzsichernden Leistung geringer ausfällt, weil ihre Eltern aus welchen Gründen auch immer keiner Erwerbstätigkeit nachgehen (können) oder in Deutschland Asyl suchen. Denn nochmal: Alle Kinder und Jugendliche, die in unserem Land leben, haben laut UN-Kinderrechtskonvention ein Recht auf gutes, gesundes Aufwachsen und soziale Teilhabe.

Um dieses Recht endlich umzusetzen, muss im Referentenentwurf nachgebessert werden. Klares Ziel muss es sein, eine Kindergrundsicherung schrittweise einzuführen, die Kinderarmut vermeidet und Chancen eröffnet. Das geht nicht zum Nulltarif, sondern kostet Geld. Dieses Geld kommt bei den Kindern an⁴ und ist sinnvoll investiert in die Zukunft der nachwachsenden Generation und der Gesellschaft: Vermeiden wir heute Armut, so zeigen Studien, wirkt sich das für die Betroffenen in höheren Löhnen und besseren Abschlüssen aus und für den Staat in höheren Steuereinnahmen und geringen Ausgaben im Sozialsystem.⁵ Lassen wir weiter so viele junge Menschen in Armut zurück, verfestigen wir den Mangel an Lebenschancen mindestens eines Fünftels der nachwachsenden Generation. Wir werden dann in Zukunft hohe Folgekosten tragen müssen⁶ und laufen Gefahr, dass sich unsere Gesellschaft weiter spaltet. Der im Koalitionsvertrag formulierte Anspruch, Kinderarmut durch die Einführung einer

⁴ Stichnoth, H. et al. (2018): Kommt das Geld bei den Kindern an? Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Online abrufbar unter www.bertelsmann-stiftung.de/geldleistungen-kommen-an [05.09.2023].

⁵ Funcke, A./Menne, S. (2023): Policy Brief Kinderarmut und Kindergrundsicherung: Daten und Fakten. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Online abrufbar unter: www.bertelsmann-stiftung.de/fakten-kindergrundsicherung [05.09.2023].

⁶ DIW Econ (2023): Kosten (k)einer Kindergrundsicherung: Folgekosten von Kinderarmut. Kurzwissenschaft für die Diakonie Deutschland. Online abrufbar unter: Diakonie_DIWEcon_Kindergrundsicherung_v4.0.pdf

Kindergrundsicherung zu bekämpfen, sollte aufrechterhalten und in die Tat umgesetzt werden. Dazu bedarf es dringender Anpassungen im vorliegenden Entwurf.

Auf einzelne Punkte gehen wir im Folgenden ein:

Anspruchsinhaberschaft

Während die Anspruchsinhaberschaft für den Kinderzusatzbetrag sowie die Leistungen für Bildung und Teilhabe bei den Kindern und Jugendlichen selbst liegt, was wir sehr unterstützen, verbleibt sie beim Kindergarantiebtrag bei den Eltern bzw. Erziehungsberechtigten. Folgerichtig wäre, die Anspruchsinhaberschaft für alle Leistungen der Kindergrundsicherung – auch für den Garantiebtrag – beim Kind selbst anzusiedeln. Die Argumente, die der Referentenentwurf in seiner Begründung unter II.3 für die Anspruchsinhaberschaft des Kindes auf Bildung und Teilhabe anführt („Kinder erhalten durch die Anspruchsinhaberschaft einen eigenen einklagbaren Anspruch auf diese Leistung. 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“), gilt auch für den Kindergarantiebtrag. Auch wenn die Leistung bei minderjährigen Kindern weiterhin an Eltern bzw. Erziehungsberechtigte ausgezahlt wird, so stärkt eine Anspruchsinhaberschaft die Rechte von Kindern und Jugendlichen auf gutes Aufwachsen und würde ein klares Signal an die jungen Menschen senden, dass dieses Recht auch von der Politik gesehen und anerkannt wird.

Bündelung bisheriger Leistungen

Es ist sinnvoll, wie angedacht, Kindergeld, Kinderzuschlag und SGB II-Leistungen für Kinder in einer einheitlichen Leistung – der zukünftigen Kindergrundsicherung – zu bündeln. Kinder gehören nicht ins SGB II, vielmehr ist es gut, dass zukünftig Kinder, deren Eltern Bürgergeld beziehen, dieselbe Leistung erhalten wie andere Kinder auch. Alle Kinder sollten Leistungen aus einem einheitlichen System erhalten. Entsprechend sollten auch die Leistungen für Kinder nach dem Asylbewerberleistungsgesetz durch die Kindergrundsicherung ersetzt werden und der Kreis der Anspruchsberechtigten auf Kindergrundsicherung auf diese Kinder ausgeweitet werden. Dass auch die Leistungen für Bildung und Teilhabe zur neuen Kindergrundsicherung dazu gehören sollen, ist sinnvoll. Es wäre jedoch wünschenswert, den pauschalen Teilhabebetrag wie auch für schulpflichtige Kinder das Schulstarterpaket automatisch mit dem Kinderzusatzbetrag auszuführen. Zusätzliche Nachweispflichten stellen einen unnötigen bürokratischen Aufwand dar und schränken die Möglichkeiten auf Teilhabe ein (siehe unten).

Höhe der Kindergrundsicherung

„Ein wirksames Entgegenwirken von Armut kann jedoch nur dann erreicht werden, wenn es bei der Leistungshöhe der Kindergrundsicherung insgesamt zu Verbesserungen kommt“, heißt es in der Begründung des Referentenentwurfs. Auch alle uns bekannten wissenschaftlichen Studien kommen zu dem Ergebnis, dass die derzeitigen Leistungen in der Höhe nicht ausreichen, um

Kindern und Jugendlichen Teilhabe zu eröffnen.⁷ Dennoch sieht der Entwurf keine generelle Leistungsausweitung vor. Eine Anpassung der Regelsätze trägt den gestiegenen Lebenshaltungskosten Rechnung, bedeutet aber real nicht mehr Geld für Kinder und Jugendliche. Inwieweit eine Anpassung der Verteilschlüssel hier deutliche Verbesserungen bringen wird, bleibt ungewiss, zumal diese nicht näher erläutert wird (siehe unten). Und auch das veranschlagte Finanzvolumen von insgesamt 2,4 Mrd. Euro inkl. Erfüllungsaufwand lässt für Leistungsausweitungen keinen Spielraum. Um Kinderarmut zu vermeiden, bräuchte es deutlich mehr – ökonomische Simulationen gehen von einem Finanzbedarf von mindestens 20 Mrd. Euro aus.⁸ Bleibt es bei der aktuellen Höhe der Leistungen, kann Kinderarmut nicht wirksam vermieden werden und zu viele Kinder und Jugendliche müssen weiterhin Mangel und Verzicht, vor allem mit Blick auf soziale Teilhabe, hinnehmen.

Die im Referentenentwurf getroffenen Regelungen deuten zudem darauf hin, dass nicht einmal die Maximalhöhe der Kindergrundsicherung für alle Kinder gleich sein wird: Nach wie vor werden Kinder, die vorher SGB II-Leistungen bezogen haben, zumindest in den jüngeren Altersgruppen weniger zur Verfügung haben als diejenigen, die vorher Kinderzuschlag bezogen haben bzw. hätten. Denn zumindest für das Jahr 2024 liegen die Regelbedarfsstufen 5 und 6 zzgl. Wohnkostenpauschale für Kinder unter 14 Jahren unter dem derzeitigen Betrag, den Kinder erhalten, die Kindergeld und Kinderzuschlag beziehen. Regelbedarfe plus Wohnkostenpauschale sind aber die Grundlage für die Berechnung der Höhe des Kinderzusatzbetrages, sofern sie nicht schon vom Kindergarantiebetrug abgedeckt sind. Die Übergangsregelungen und Anwendungsvorschriften der §§ 55 und 56 stellen sicher, dass es zu keiner Schlechterstellung der Kinder kommt, die bislang Kinderzuschlag beziehen konnten. Zudem tragen die §§ 55 und 56 dafür Sorge, dass Kinder, die vor 2025 einen Sofortzuschlag erhalten haben, diesen weiter bekommen. Fraglich ist, ob dieser dann ab 2025 in die neu zu berechnenden Regelsätze mit einfließt oder ob Kinder, die nach 2025 geboren werden, schlechter gestellt sind.

Besser wäre daher – solange eine echte Neuberechnung des kindlichen Existenzminimums noch nicht vorliegt – zunächst die Übergangsvorschriften auf alle Kinder unabhängig von der Erwerbstätigkeit ihrer Eltern auszuweiten und in einem zweiten Schritt bei der Neuberechnung des kindlichen Existenzminimums auf eine echte Neuausrichtung zu setzen, statt lediglich die Verteilschlüssel anzupassen (siehe unten). Es kann nicht sein, dass – und sei es nur für eine Übergangszeit – in der Kindergrundsicherung das alte System weiter abgebildet wird, in dem Kinder, deren Eltern Bürgergeld beziehen, schlechter gestellt sind als andere Kinder.

⁷ Funcke, A./Menne, S. (2023): Factsheet Kinder- und Jugendarmut in Deutschland. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Online abrufbar unter: www.bertelsmann-stiftung.de/factsheet-kinder-jugendarmut [05.09.2023]; Lietzmann, T./Wenzig, C. (2020): Materielle Unterversorgung von Kindern. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Online abrufbar unter www.bertelsmann-stiftung.de/unterversorgung-kinder [05.09.2023].

⁸ Blömer, M. (2022): Wie wirkt das Teilhabegeld und was kostet es? Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Online abrufbar unter www.bertelsmann-stiftung.de/teilhabegeld-simulationsrechnungen [05.09.2023].

Darüber hinaus wird Armut nicht vermieden, wenn als Grundlage für die neue Kindergrundsicherung weiterhin die altersgestaffelten Regelbedarfe gelten, die nachweislich keine umfassende gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen. Gestiegene Regelbedarfe tragen höchstens der Inflation Rechnung, ermöglichen aber keinerlei zusätzliche Teilhabe. Auch der pauschale Betrag von 15 Euro im Monat für Bildung und Teilhabe, der keine empirische Basis hat, wird die Möglichkeiten zur Teilhabe für Kinder und Jugendliche, die finanzielle Unterstützung durch die Kindergrundsicherung benötigen, weiter deutlich beschneiden. Das ist aus einer kinderrechtlichen Perspektive nicht hinnehmbar und widerspricht der Idee der Kindergrundsicherung als ein einheitliches System für alle Kinder, welches Kinderarmut vermeidet, Teilhabe ermöglicht und Chancen eröffnet.

Neuberechnung des kindlichen Existenzminimums

Generell ist es positiv, dass die einzuführenden Leistungen an eine Neuermittlung des Existenzminimums gekoppelt sein sollen, die automatisch auch an gestiegene Lebenshaltungskosten angepasst werden soll. Somit kommt es zumindest zu keiner realen Verschlechterung. Auch eine Anpassung der veralteten Verteilschlüssel ist ein richtiger Schritt, wie genau diese Änderung ausgestaltet sein soll, bleibt jedoch offen. Zudem reicht es nicht aus, nur die Verteilschlüssel zu ändern.

Kritisch sehen wir, wie der Referentenentwurf begründet, ausschließlich die EVS als Datenbasis für die Höhe der Kindergrundsicherung zu verwenden: *„Da ausschließlich die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) den strengen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich eines realitätsgerechten sowie nachvollziehbar auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren transparenten und sachgerechten Verfahrens entspricht, wird die EVS auch nach Einführung der Kindergrundsicherung die Grundlage für die Ermittlung der Regelbedarfe von Minderjährigen sein.“*

Richtig ist, dass die EVS die derzeit am besten geeignete Datenbasis in Deutschland ist, um Ausgaben und Einnahmen von Haushalten transparent darzustellen. Daher muss und sollte die EVS eine wichtige Datenbasis bleiben, um die Höhe der Kindergrundsicherung abzuschätzen. Jedoch muss die Orientierung an den unteren 20 Prozent der Haushalte aufgegeben werden und stattdessen eine Orientierung an der Mitte der Gesellschaft erfolgen.⁹ Denn Kinder in den unteren Einkommensgruppen sind nachweislich materiell unterversorgt, insbesondere was soziale Teilhabe angeht. Wenn es uns als Gesellschaft aber wirklich ernst damit ist, allen Kindern gutes Aufwachsen und faire Chancen auf Bildung und Teilhabe zu eröffnen, dann müssen wir ihnen auch das gewähren, was in unserer Gesellschaft heute zu gutem Aufwachsen dazu gehört und als „normal“ angesehen wird. Notwendig ist hier ein Paradigmenwechsel: Es darf genau nicht um die Neubestimmung eines Existenzminimums gehen, sondern ihnen mit einer

⁹ Siehe dazu die Berechnungen von Becker und Held für die Diakonie Deutschland: Becker, I. und B. Held (2021). Regelbedarfsbemessung – eine Alternative zum gesetzlichen Verfahren. Berechnungen auf Basis der EVS 2018 unter Berücksichtigung von normativen Vorgaben der Diakonie Deutschland. Berlin. Online unter: [DK_Regelbedarfe_210823_Web.pdf](#) (diakonie.de) [05.09.2023].

existenzsichernden Leistung durchschnittliche Möglichkeiten und Spielräume für ihre Entwicklung zu ermöglichen.

Kinder und Jugendliche beteiligen

Die EVS ist in keinem Fall dazu geeignet, durchschnittliche Bedarfe von Kindern und Jugendlichen zu erfassen. Sie betrachtet Ausgaben von Haushalten, erfragt nur wenige spezifische Ausgaben für junge Menschen und befragt nur Erwachsene, nicht die Kinder und Jugendlichen selbst. Kinder und Jugendliche haben aber ein Recht darauf, gehört und beteiligt zu werden. Sie sind Expert:innen ihres Lebens und in bestimmten Bereichen können nur sie darüber Auskunft geben, was sie brauchen. Sie müssen daher selbst regelmäßig und repräsentativ befragt werden, was für sie heute zum Aufwachsen dazugehört, was sie unbedingt brauchen, wann für sie Ausgrenzung und Armut oder aber auch Luxus beginnen. Solche Daten fehlen bislang als Grundlage für eine kind- und jugendgerechte Politik und ganz besonders bei der Bestimmung finanzieller Leistungen wie der Kindergrundsicherung.¹⁰ Hier besteht dringender Nachbesserungsbedarf.

Im Referentenentwurf sollte eine systematische Beteiligung und Befragung von Kindern und Jugendlichen als Ziel und wichtige Grundlage für die Festlegung existenzsichernder Leistungen für ihre Altersgruppe aber auch zur Evaluation der Kindergrundsicherung angelegt werden. Denn wissenschaftliche Studien belegen, dass junge Menschen sehr gut Auskunft darüber geben können, was sie in unterschiedlichen Bereichen ihres Lebens brauchen und wo sie auch unbedingt selbst gehört und mitbestimmen möchten.¹¹

Leistungen für Bildung und Teilhabe

Abgesehen von dem zu niedrigen und nicht empirisch unterfütterten Betrag von 15 Euro für Bildung und Teilhabe (siehe oben), ist es auf den ersten Blick positiv zu bewerten, dass dieser Betrag und das Schulstarterpaket automatisch mit dem Kinderzusatzbetrag mit beantragt werden soll. Wie genau dies gelingen kann, wo doch andere Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets nicht vom Familienservice, sondern weiterhin von anderen Stellen von Ländern

¹⁰ Expert:innenbeirat und Projekt „Familie und Bildung: Politik vom Kind aus denken“ (2023). Warum existenzsichernde Leistungen für Kinder und Jugendliche für eine Kindergrundsicherung neu zu bestimmen sind und wie es gehen kann. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Online unter: www.bertelsmann-stiftung.de/policy-brief-existenzsicherung [05.09.2023].

¹¹ Andresen, S. und R. Möller (2019a). Children's Worlds+: Eine Studie zu Bedarfen von Kindern und Jugendlichen in Deutschland. Gesamtauswertung. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh. Online unter: www.bertelsmann-stiftung.de/cwplus-gesamtauswertung [05.09.2023]; Herfurth, E.; Steinhauer, R. und H.-J. Stolz (2023). Subjektive Bedarfe von Kindern und Jugendlichen. Forschungsbericht zur Pilot- und Machbarkeitsstudie für eine Bedarfserhebung. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Online unter: www.bertelsmann-stiftung.de/bedarfe-kinder [05.09.2023]; Althaus, N. und S. Andresen (2023). Teilhabe und Beteiligung neu denken. Kinder und Jugendliche sprechen mit! Studienbericht des partizipativen Forschungsprojekts Peer2Peer. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Online unter: www.bertelsmann-stiftung.de/kinder-sprechen-mit [05.09.2023].

und Kommunen verwaltet werden, ist fraglich. Besonders problematisch ist dabei, dass die Auszahlung der Leistung für Bildung und Teilhabe offensichtlich bestimmte Nachweise erfordert. Jedes halbe Jahr einen Nachweis über eine Vereinszugehörigkeit oder eine Kursteilnahme zu erbringen, zieht eine bürokratische Hürde ein. Manche Kurse dauern zudem nur einige Wochen oder wenige Monate (etwa Schwimmkurse), die ggf. zum Beantragungszeitpunkt noch nicht begonnen haben und beim nächsten schon wieder vorbei sind.

Nicht erreicht werden zudem Kinder und Jugendliche, die nicht institutionalisierten Hobbies nachgehen und Geld z. B. für Mal- und Bastelmaterial, Noten, ein Skateboard, Kino- oder Konzertbesuche usw. benötigen. Auch finanzielle Ressourcen für das Ausleben von Jugendkultur wie Treffen und Unternehmungen mit Freund:innen oder den Bedarf von jungen Menschen, zu sparen, um sich in Zukunft etwas leisten zu können, werden mit einer Nachweispflicht nicht berücksichtigt. Der pauschale Betrag von 15 Euro sollte daher zum einen an die tatsächlichen Bedarfe junger Menschen angepasst und empirisch unterlegt werden und zum anderen wie das Schulstarterpaket für schulpflichtige Kinder in den Kinderzusatzbetrag integriert werden, um Bürokratieaufwand zu vermeiden und Verwaltungskosten einzusparen.

Das Schulstarterpaket sollte zudem im Laufe des Juli bzw. Januar ausgezahlt werden, da viele Ausgaben für die Schule vor dem eigentlichen Schulstart anfallen. Wenn die Auszahlung nun nicht mehr zum 1. des Monats August bzw. Februar, sondern im Laufe dieser Kalendermonate erfolgt, könnte sie je nach Bundesland ggf. nach dem Beginn des Schulhalbjahres liegen, so dass Familien erhebliche Ausgaben bereits vorab tätigen müssen, ohne dass ihnen die notwendigen Mittel zur Verfügung stehen.

Weiterhin bleibt das Problem, dass Leistungen einzeln zu beantragen sind und in unterschiedlicher Form – als Geldleistung, Gutschein oder Sachleistung – erbracht werden, je nach zuständiger Behörde. Dass die weiteren Leistungen nicht beim Familienservice, sondern ggf. an anderer Stelle beantragt werden müssen, ist aus Sicht der Familien eine weitere Hürde. Die Kindergrundsicherung hat auch das erklärte Ziel von einer Hol- hin zu einer Bringschuld zu kommen, so dass möglichst viele Kinder und Jugendliche erreicht werden. Hier müsste nachgebessert werden, indem mit den Stellen des Familienservices in jeder Kommune eine bzw. in größeren Kommunen auch mehrere wohnortnahe Anlaufstelle(n) für Familien geschaffen werden, bei denen alle Anträge gestellt werden können, unabhängig davon, wie die Verwaltung dieser Anträge im Hintergrund aussieht.

Das 2029 einzuführende Kinderchancenportal müsste noch konkretisiert werden. Ein bundesweites Portal erscheint ein sehr anspruchsvolles Vorhaben. Offen ist auch, wie es Kinder und Jugendliche selbst nutzen können und ob es für sie unter den aktuellen Rahmenbedingungen überhaupt durchschaubar und praktikabel ist. Manche Angebote werden vollständig, andere anteilig bezuschusst, mal mit Geldleistungen, mal in Gutscheinform oder in Form von kostenfreier Nutzung, in jeder Kommune gibt es unterschiedliche Angebote etc. Ob die Einführung eines solchen Portals zeitnah und deutschlandweit einheitlich gelingt, ist offen.

Daher ist nicht nachvollziehbar, warum die pauschale Auszahlung von Teilhabebetrag und Schulstarterpaket zum 31.12.2027 befristet ist.

Alleinerziehende

Im Referentenentwurf wird an mehreren Stellen das Ziel formuliert, Alleinerziehende bzw. ihre Kinder „passgenauer“ zu erreichen, da sie die am stärksten von Armut betroffene Familienform sind.¹² Ob dies tatsächlich mit den getroffenen Regelungen gelingt, ist allerdings in Frage zu stellen. Zunächst einmal ist es positiv, dass Unterhaltsleistungen und Unterhaltsvorschuss im Rahmen des Kinderzusatzbetrages nicht mehr, wie im SGB II-Bezug, vollständig angerechnet werden. Eine generelle Anrechnung von 45 Prozent ist begrüßenswert – so wie es bislang auch im Kinderzuschlag geregelt ist. Nicht nachvollziehbar ist, warum eine Staffelung bei höheren Unterhaltsleistungen bis hin zu einer Anrechnung von 75 Prozent erfolgt. Dies führt zu unnötigem Verwaltungsaufwand. Sofern eine Staffelung erfolgt – von der wir abraten –, ist sicherzustellen, dass es zu keinen Sprungkanten bei der Auszahlung des Kinderzusatzbetrages kommt. (So müssten beispielsweise bei einem Unterhalt von 510 Euro nicht 55 Prozent von 510 Euro, sondern 45 Prozent von 500 Euro und 55 Prozent von 10 Euro berücksichtigt werden.)

Alleinerziehende, die für ihre Kinder bislang Kinderzuschlag bezogen und höhere Unterhaltsleistungen vom getrennt lebenden Elternteil erhielten, werden so schlechter gestellt als im Status Quo, da Unterhaltsleistungen im Kinderzuschlagsbezug ohne Begrenzung nur zu 45 Prozent zum Abzug gebracht werden. Aus Sicht der Kinder sollte es zudem keine Rolle spielen, wie hoch Unterhaltszahlungen sind. Sie sollten vom Lebensstandard beider Eltern profitieren. Da leider nur die Hälfte aller Kinder, die in alleinerziehenden Familien aufwachsen, Unterhalt vom getrennt lebenden Elternteil erhalten und davon wiederum nur die Hälfte einen Unterhalt in Höhe des Mindestunterhalts oder darüber, wird hier eine komplizierte Regelung für eine kleine Gruppe eingeführt, die Hürden und Verwaltungsaufwand schafft, Nachteile für Kinder in alleinerziehenden Familien hat, aber wenig Entlastung für die öffentlichen Finanzen bringen wird.

Wie oben erwähnt, ist es zu begrüßen, dass der Unterhaltsvorschuss beim Kinderzusatzbetrag wie beim Kinderzuschlag nur zu 45 Prozent in Abzug gebracht wird und nicht zu 100 Prozent wie bisher bei Kindern im SGB II-Bezug. Nicht sinnvoll ist, ihn ab Schuleintritt nur noch dann auszuzahlen, wenn Alleinerziehende erwerbstätig sind und ein Einkommen von mindestens 600 Euro erzielen. Die damit verbundene Haltung, dass Alleinerziehende Anreize bräuchten, um erwerbstätig zu sein, sehen wir sehr kritisch und vorurteilsbehaftet. Alleinerziehende sind häufiger und in höherem Umfang erwerbstätig als Mütter in Paarfamilien. Ihre Erwerbsbeteiligung ist im letzten Jahrzehnt angestiegen; dieser Trend wurde lediglich durch die Auswirkungen der Coronakrise (Wegfall von verlässlichen Betreuungsmöglichkeiten sowie

¹² Lenze, A.; Funcke A. und S. Menne (2021). Factsheet Alleinerziehende in Deutschland. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Online unter: www.bertelsmann-Stiftung.de/alleinerziehende-factsheet-2021 [05.09.2023].

Minijobs) durchbrochen. Im Jahr 2022 wirkte sich zudem der Krieg in der Ukraine auf die Erwerbstätigenquote Alleinerziehender aus: Viele Geflüchtete aus der Ukraine sind Mütter mit ihren Kindern, die hier als Alleinerziehende in die Statistiken einfließen, die aber innerhalb der kurzen Zeit zu einem großen Teil noch keine Erwerbstätigkeit aufnehmen konnten.

Sind Alleinerziehende nicht oder lediglich in Minijobs erwerbstätig, so liegt dies in den allermeisten Fällen zudem an den Rahmenbedingungen: Immer noch fehlen Ganztagsbetreuungsplätze in Kita und Schule und Arbeitszeiten wie auch Aus- und Weiterbildungsangebote sind oft nicht mit den Betreuungszeiten der Kinder vereinbar, Randbetreuungsangebote fehlen aber. Statt zusätzlichen Verwaltungsaufwand durch eine zusätzliche Regelung einzuführen, sollte lieber mehr dafür getan werden, diese Rahmenbedingungen zu verbessern.

Zu Verschlechterungen im Vergleich zum Status Quo wird es nach den Erläuterungen des vorliegenden Referentenentwurfs für Alleinerziehende und deren Kinder kommen, die derzeit Kinderzuschlag beziehen und bei denen der getrennt lebende Elternteil die Kinder tageweise betreut und selbst über ein Einkommen verfügt, mit dem er ebenfalls Anspruch auf Kinderzuschlag für das Kind hätte. Denn die derzeit im Rahmen des SGB II angewendete Praxis der „temporären Bedarfsgemeinschaft“ bei zeitweiser Betreuung des anderen Elternteils soll laut Referentenentwurf (S. 66) auf den Bezug des Kinderzuschlags übertragen werden. Dies würde dazu führen, dass, wenn beide Elternteile über so wenig Einkommen verfügen, dass sie Anspruch auf Kinderzuschlag hätten, in keinem Haushalt das Kinderexistenzminimum vollständig abgesichert ist und Alleinerziehende, die bisher den Kinderzuschlag vollständig und ohne tageweisen Abzug erhalten haben, schlechter gestellt würden.

Eine tageweise Aufteilung und somit Unterdeckung des Existenzminimums des Kindes kann nicht in dessen Sinne sein: Die meisten Kosten für Kinder lassen sich nicht tageweise aufteilen (Wohnkosten und weitere laufende Kosten, verderbliche Lebensmittel für Kinder) oder aber fallen in beiden Haushalten an (Kinderzimmer, Bett, Hygieneartikel, teilweise Spielsachen und Kleidung etc.). Dies ist bereits im SGB II-Bezug ein Problem. Die Fortführung und Ausweitung dieser Praxis führt dazu, dass für Alleinerziehende und ihre Kinder nichts mehr von den angekündigten Verbesserungen übrig bleibt: Denn die Aufteilung beginnt derzeit schon dann, wenn sich der getrennt lebende Elternteil nur tageweise um sein Kind kümmert. Wichtig wäre in diesem Zusammenhang die Mehrbedarfe unterschiedlicher Betreuungskonstellationen endlich empirisch zu erheben und dann entsprechend im Rahmen der Kindergrundsicherung oder anderer Leistungen auch zu decken, sofern es den getrennt lebenden Elternteilen wegen zu geringen Einkommens nicht selbst möglich ist.

In Summe scheint es keine Leistungsverbesserungen für Kinder in alleinerziehenden Familien zu geben. Ausnahme könnten, wenn dies nicht an anderer Stelle den Eltern zum Abzug gebracht wird, jüngere Kinder in Ein-Eltern-Haushalten sein, die bislang SGB II-Leistungen für ihre Kinder bezogen haben. Jedoch ist zu befürchten, dass auch sie von den verbesserten Anrechnungsregelungen für Unterhaltsvorschuss und Unterhaltsleistungen nicht profitieren,

wenn der überschießende Kindergarantiebtrag weiterhin auf den elterlichen Bedarf angerechnet wird. Für alle anderen Kinder bleibt es beim Status quo oder könnte sogar zu Verschlechterungen in dem Haushalt führen, in dem sie regelmäßig leben. Das ist nicht nur für die Kinder, sondern auch aus einer Gleichstellungsperspektive heraus kritisch zu sehen. Das erklärte Ziel, gerade Kinder und Jugendliche aus alleinerziehenden Familien aus der Armut zu holen, wird so nicht erreicht. Vielmehr entsteht erneut ein nahezu undurchschaubares Dickicht an Regelungen und Sonderfällen, die der Lebensrealität alleinerziehender und getrennt lebender Familien in keiner Weise gerecht werden.

Inanspruchnahme

Ein Ziel der Kindergrundsicherung ist auch, dass sie alle Kinder und Jugendlichen erreicht, die einen Anspruch auf diese Leistung haben. Daher ist es nicht nachvollziehbar, warum für das Jahr der Einführung (2025) lediglich das Ziel ausgegeben wird, dass 47 Prozent der Berechtigten den Kinderzusatzbetrag tatsächlich beziehen. Tatsächlich müssten 100 Prozent der Kinder und Jugendlichen, die Anspruch haben, zumindest den Kindergarantiebtrag erhalten. Der Kindergrundsicherungs-Check müsste dann dafür Rechnung tragen, dass alle Eltern für ihre kindergarantiebetragsberechtigten Kinder, die voraussichtlich einen Anspruch auf Kinderzusatzbetrag haben, aufgefordert werden, zusätzliche Informationen zur Verfügung zu stellen oder einem Datenabgleich zuzustimmen, so dass eine automatische Beantragung des Kinderzusatzbetrags erfolgen kann. Ziel sollte sein, zumindest in naher Zukunft eine Inanspruchnahmequote von nahe 100 Prozent zu erzielen.

Mit freundlichen Grüßen

Antje Funcke Sarah Menne Anette Stein