

Bester Schutz vor Kinderarmut bleibt Erwerbstätigkeit der Eltern

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung und zur Änderung weiterer Bestimmungen

6. September 2023

Zusammenfassung

Die Verbesserung der Lebenssituation und Unterstützung von Kindern aus Familien mit niedrigem Haushaltseinkommen sind richtige Ziele. Kinderarmut muss nachhaltig reduziert werden, hier sind bereits positive Entwicklungen erkennbar: Viele Familien und ihre Kinder haben es geschafft, nicht mehr auf Bürgergeldleistungen angewiesen zu sein. Dies gilt für Familien ohne Migrationshintergrund genauso wie für Familien die schon länger in Deutschland sind. Durch gezielte Unterstützung und Förderung wird dies auch zunehmend Familien gelingen, die zuletzt aufgrund von Krieg und Terror Schutz in Deutschland gesucht und gefunden haben.

Eine digitale und automatisierte Auszahlung kann dafür sorgen, dass vorhandene Leistungen tatsächlich in Anspruch genommen werden – und im besten Fall Bürokratie abbauen. Reine Geldleistungen sind aber nicht allein entscheidend, um die Chancen von Kindern wirkungsvoll zu verbessern. Der beste Schutz vor Kinderarmut ist die Erwerbstätigkeit der Eltern. Diese fördert man nicht durch immer höhere Geldleistungen. Ziel muss sein, Arbeit attraktiver zu machen und zu ermöglichen. Die Erwerbsbeteiligung von Eltern scheitert oft an fehlender Vereinbarkeit. Familien brauchen flächendeckende und qualitativ hochwertige Bildungs- und Betreuungsangebote – und das zuverlässig und für den ganzen Tag. Hieran ändert die Kindergrundsicherung nichts. Eltern, die arbeitslos oder nur in geringem Umfang berufstätig sind, müssen eng von den Jobcentern begleitet und bei der Arbeitsaufnahme unterstützt werden.

Gut ist aber wenigstens, dass der Fokus jetzt nicht mehr auf generellen Leistungsausweitungen liegt, sondern darauf, bestehende Leistungen für Kinder besser zugänglich zu machen und zu bündeln. Entscheidend werden die konkrete Umsetzung und eine gute Zusammenarbeit der verschiedenen Behörden an den Schnittstellen sein.

Kinder profitieren besonders von Maßnahmen, die ihre Bildungs- und Teilhabechancen direkt verbessern. Notwendig ist ein schlüssiges Gesamtkonzept, das nicht nur monetär angelegt ist, sondern Kindern eine echte Perspektive bietet, Chancen schafft, soziale Teilhabe sicherstellt und Eltern bei der Aufnahme bzw. Ausweitung der Erwerbstätigkeit unterstützt. Deswegen sind folgende Punkte zentral:

- Der Fokus muss darauf liegen, Erwerbsanreize beizubehalten bzw. zu steigern. Für bürgergeldbeziehende Eltern bleibt es wichtig, dass diese auch im Bürgergeld so verändert werden, dass kleine Einkommen stärker und höhere Einkommen weniger stark als bisher angerechnet werden. Mehr arbeiten muss sich lohnen. Nur so wird

befördert, dass Menschen sich aus dem Leistungsbezug herausarbeiten. Nur so gibt es keine Anreize, im Bürgergeldbezug zu bleiben oder ihn der Arbeit vorzuziehen.

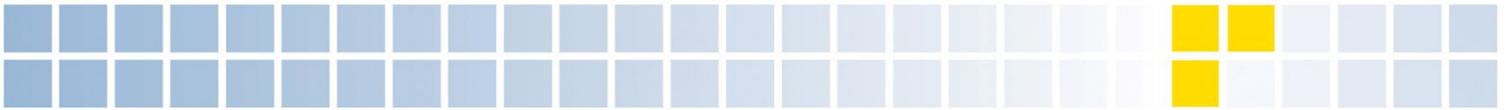
- Wenn dauerhaft nur sog. erhebliches Vermögen angerechnet werden soll, gerät der Zweck der Existenzsicherung des Kinderzusatzbetrages aus dem Blick. Damit hilft der Sozialstaat auch denen, die nicht bedürftig sind und das auf Kosten derer, die auch die Kindergrundsicherung mit ihrer Arbeit und ihren Steuern finanzieren.
- Die verschiedenen gesetzgeberischen Initiativen der Bundesregierung müssen zeitlich miteinander synchronisiert und inhaltlich aufeinander abgestimmt werden. Dabei muss das Wohl der Kinder und Jugendlichen im Mittelpunkt stehen und eine wirkliche Verbesserung ihrer Lebenssituation und nicht finanz- oder machtpolitische Erwägungen. Dies gilt für die geplante Verlagerung der Zuständigkeit für die aktive Arbeitsmarktförderung für Jugendliche von den Jobcentern zu den Arbeitsagenturen, wobei weiter das Prinzip des Förderns und Forderns gelten muss. Das gilt aber auch für das geplante Bürgergeldpaket II, in dem Neuregelungen bei der Einkommensanrechnung und für mehr Erwerbsanreize ebenso vorgesehen sein sollen, wie jetzt in der Kindergrundsicherung.
- Die Verwaltungsumorganisation schafft neue Zuständigkeiten und Schnittstellen. All das darf nicht zu Lasten der Betroffenen gehen.
- Die Umsetzung durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) darf nicht zu Lasten der Arbeitslosenversicherung gehen. Entsprechende Verwaltungsvereinbarungen müssen eine Finanzierung sämtlicher Kosten durch Steuermittel enthalten.
- Der Referentenentwurf bleibt hinter dem im Koalitionsvertrag vereinbarten richtigen Ziel einer automatisierten Auszahlung der Kindergrundsicherung zurück. Bei anderen Behörden bereits vorhandene Daten müssen so genutzt und übermittelt werden, dass zusätzliche bürokratische Belastungen für Arbeitgeber vermieden werden.
- Die Übergangsaufwände, die die Verwaltungsumorganisation erzeugt, müssen so gering wie möglich gehalten und Umsetzungsfristen realistisch bemessen werden. Es darf nicht zu einer Überlastung der BA kommen.
- Die begleitende Evaluation der Kindergrundsicherung sollte kontinuierlich erfolgen und ein frühzeitiges gesetzgeberisches und verwaltungspraktisches Nachsteuern ermöglichen. Eine Berichtsvorlage erst zum 30. Juni 2030 ist zu spät.

Im Einzelnen

Erwerbsanreize müssen stärker in den Fokus genommen werden

Der beste Schutz vor Kinderarmut bleibt die Erwerbstätigkeit der Eltern. Deswegen ist es im Interesse der Kinder und vor dem Hintergrund des Arbeits- und Fachkräftemangels wichtig, dass mit der Kindergrundsicherung verbesserte Erwerbsanreize für Eltern geschaffen werden. Arbeiten muss sich lohnen und mehr arbeiten muss sich mehr lohnen.

Wenn nun Erwerbseinkommen der Kinder und Eltern auf den als Sozialleistung ausgestalteten Kinderzusatzbetrag zu 45 % angerechnet werden soll, entspricht das den derzeit geltenden Regelungen zum Kinderzuschlag (KiZ). Für Eltern, die bisher kinderzuschlagsberechtigt waren, ändert sich nichts. Eltern im Bürgergeldbezug müssen weiterhin zunächst ihren eigenen Bedarf decken, bevor sie von diesen verbesserten Anrechnungsregelungen profitieren. Die Kindergrundsicherung bringt also keine nennenswerten Verbesserungen bei den Erwerbsanreizen für Eltern. Hier muss nachgebessert werden, indem endlich die dringend notwendige und im Koalitionsvertrag verabredete Anpassung der Hinzuverdienstregelungen im Bürgergeld erfolgt. Die Transferentzugsraten, die regeln, wie viel Geld Leistungsbeziehende von ihrem Erwerbseinkommen behalten dürfen, sind so auszurichten, dass Erwerbsanreize gesetzt werden und sich der Übergang in Arbeit und in mehr Arbeit mehr lohnt als bisher.



Sinnvoll ist die Umstellung auf eine vertikale Einkommensanrechnung, statt wie bisher alles in einen Topf zu werfen. Danach soll das Erwerbseinkommen in Zukunft zunächst bei der Person angerechnet werden, die es verdient, bevor es die Bedarfe der anderen Personen in der Bedarfsgemeinschaft mindert. Nur so sind unterschiedliche Transferentzugsraten bei den verschiedenen Personen nachvollziehbar und der Verwaltungsaufwand bei den Familienservices dürfte begrenzt werden, weil verhindert wird, dass bei jeder Änderung des Erwerbseinkommens der Eltern der Kinderzusatzbetrag neu berechnet werden muss.

Ungerecht ist hingegen, dass dauerhaft nur sog. erhebliches Vermögen auf den Kinderzusatzbetrag angerechnet wird. Auch hier wird eine bisher nur für den KiZ geltende Regelung auf Bedarfsgemeinschaften mit Kindern im Bürgergeldbezug übertragen. Damit verabschiedet sich der Kinderzusatzbetrag in Teilen vom Zweck der Existenzsicherung und dem Bedürftigkeitsprinzip. Wenn Vermögen langfristig nicht angerechnet wird, hilft der Sozialstaat denen die nicht bedürftig sind und das auf Kosten derer, die auch die Kindergrundsicherung mit ihrer Arbeit und ihren Steuern finanzieren. Hier sollte zumindest ein Gleichlauf mit den bestehenden Regelungen zum Bürgergeld geschaffen und nach einer begrenzten „Schonzeit“, Vermögen wieder angerechnet werden.

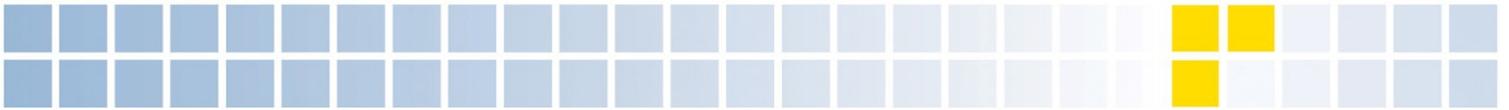
Beratung und Leistungen für Jugendliche müssen bestmöglich verzahnt werden

Arbeitsmarktpolitisches Ziel muss sein, dass alle Jugendlichen unter 25 Jahren eine gute Beratung, zielgerichtete Vermittlung und wenn nötig, Unterstützung für den Start ins Berufsleben erhalten. Wir können es uns schlicht nicht leisten, dass junge Menschen ohne Berufsabschluss bleiben. Dafür braucht es ein in sich schlüssiges Gesamtkonzept, das Kinder und Jugendliche unter 25 Jahren zielgerichtet zum Arbeitsmarkt hinführt. Wie die aktive Arbeitsmarktförderung für Jugendliche und Heranwachsende in Zukunft ausgestaltet sein soll ist unklar, angesichts des vermutlich parallel laufenden Gesetzgebungsverfahrens zur Verlagerung der Zuständigkeit für die aktive Arbeitsmarktförderung von Bürgergeldbeziehenden unter 25 Jahren von den Jobcentern zu den Arbeitsagenturen und den weiterhin geplanten Neuerungen eines zweiten Bürgergeld-Pakets.

Der gesetzliche Rahmen zur Betreuung, Vermittlung und Förderung von Jugendlichen in Bedarfsgemeinschaften und die Kindergrundsicherung müssen aufeinander abgestimmt sein und Hand in Hand gehen. So muss es z. B. weiterhin die Möglichkeit der Leistungskürzung für nicht mitwirkende Jugendliche geben, wenn diese den als Sozialleistung ausgestalteten Kinderzusatzbetrag beziehen. Es darf kein Fördern ohne Fordern geben. Denn gerade bei Jugendlichen und Heranwachsenden ist es wichtig, den Kontakt zu den Vermittlerinnen und Vermittlern aufrechtzuerhalten, um Mitwirkungspflichten zu vermitteln und von vorneherein Langzeitarbeitslosigkeit entgegenzuwirken. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) konnte feststellen, dass insbesondere bei Jugendlichen Sanktionen starke Effekte haben und die Abgangsrate in Beschäftigung verstärken – nach der ersten Sanktion um 109 % und nach der zweiten Sanktion innerhalb eines Jahres um 151 %.

Verwaltungsumorganisation darf nicht zu Lasten der Betroffenen gehen

Die Einführung der Kindergrundsicherung ist mit einer sehr anspruchsvollen Verwaltungsumorganisation verbunden. Das Nebeneinander von Wohngeld, Kinderzuschlag (neu Kinderzusatzbetrag) und Bürgergeld sorgt bereits jetzt für einen erheblichen Aufwand und Doppelarbeiten in den jeweils zuständigen Behörden, die auch nicht durch die Kindergrundsicherung aufgelöst werden. Die Umsetzung der Kindergrundsicherung durch die zum Familienservice umfirmierte Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit (BA) schafft sogar für Kinder von Bürgergeldbeziehenden neue Zuständigkeiten und neue Schnittstellen zwischen



Behörden. Diese dürfen nicht zu Lasten der Betroffenen gehen. Die Gefahr besteht zum Beispiel dann, wenn die Jobcenter auch für die Kinder und Jugendlichen weiter zuständig bleiben, weil die Kindergrundsicherung deren Bedarfe nicht gänzlich deckt. Ziel der Verwaltungsreform muss eine Verbesserung der Situation von Kindern und Eltern sein.

Für eine funktionierende Beratung und insbesondere für die Administration des Kinderzusatzbetrages muss auf innovative Konzepte und bestehende Infrastruktur zurückgegriffen werden. Statt Personal aufzubauen, braucht es eine bürokratiearme, digitale und automatisierte Umsetzung.

Administration durch den Familienservice muss vollständig steuerfinanziert sein

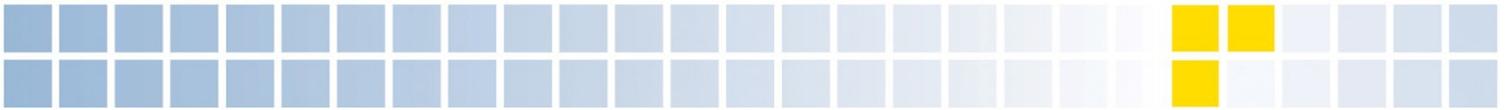
Es muss sichergestellt sein, dass die Finanzierung der Kindergrundsicherung nach § 25 BKG-E vollständig aus Steuermitteln des Bundeshaushalts erfolgt. Erstattet werden müssen der BA dabei nicht nur die Verwaltungs- und Personalkosten, sondern auch die Kosten, die durch die Umorganisation, die Einführung des Kindergrundsicherungs-Checks, das Kinderchancenportal bzw. notwendige Aufwände in der IT entstehen. All dies muss Inhalt der noch zu schließenden Verwaltungsvereinbarung sein. Das Personalrisiko bleibt bei der vorhandenen Ausgestaltung bei der BA, da es sich beim Personal der Familienkasse bzw. zukünftig Familienservice um Personal aus der Arbeitslosenversicherung handelt. Auch das Risiko der zeitlich sehr knappen Umsetzungsschiene trägt damit die BA.

Digitalisierung und Automatisierung bleibt hinter Anspruch aus Koalitionsvertrag zurück

Das ambitionierte Ziel einer automatisierten Auszahlung der Kindergrundsicherung wird mit dem zum Inkrafttreten vorgesehenen OZG-Reifegrad 3 nicht erreicht. Kindergarantiebetrag und Kinderzusatzbetrag bedürfen weiterhin eines Antrages der Berechtigten. Eine automatisierte Auszahlung ist selbst beim einkommensunabhängigen Kindergarantiebetrag weiterhin nicht möglich. Automatisierte Datenabrufe durch den Familienservice bei anderen Behörden sind im Referentenentwurf angelegt und können zumindest den Aufwand für die Antragstellenden verringern.

Einkommensdaten soll der Familienservice im Wege der Auskunftspflicht von den Arbeitgebern erhalten. Hier gilt es zusätzliche bürokratische Belastungen für Arbeitgeber bei der Datenerhebung zu vermeiden. Dafür muss sichergestellt sein, dass die Arbeitgeber nur die Daten liefern müssen, die in den zertifizierten Entgeltabrechnungsprogrammen vorliegen. Die Definition der „Entgeltbescheinigungsdaten“ muss sich daher an der Entgeltbescheinigungsverordnung (EBV) nach § 108 Absatz 3 Satz 1 der GewO orientieren.

Der Referentenentwurf sieht in § 29 Abs. 2 BKG-E eine Bescheinigung durch den Arbeitgeber und in § 29 Abs. 3 BKG-E die Nutzung des in § 108c Abs. 1 SGB IV-E vorgesehenen Verfahrens vor. Damit werden unverbunden nebeneinander zwei Wege der Auskunftspflicht für Arbeitgeber geschaffen. Im Sinne eines effektiven und bundesweit einheitlichen Verfahrens und der Digitalstrategie muss klargestellt werden, dass die Auskunftspflicht im Regelfall nach § 29 Abs. 3 BKG-E geregelt wird. Dieses Verfahren greift auf Vorverfahren wie rvBEA und rvBEA-BEEG zu. Das Verfahren nach Absatz 2 darf lediglich hilfsweise als Verfahren im „Störfall“ zur Anwendung kommen, da es mit einem größeren Aufwand verbunden ist. Für dieses Ersatzverfahren ist ein bundesweit einheitliches Formular festzulegen und sicherzustellen, dass ausschließlich Daten verlangt werden, die bereits in der EBV festgelegt sind. In jedem Fall müssen zusätzlicher bürokratischer Aufwand und steigende Kosten durch die Auskunftspflicht der Arbeitgeber vermieden werden.



In diesem Zusammenhang weisen wir ebenfalls darauf hin, dass die bestehenden Chancen der Vorverfahren, wie rvBEA und rvBEA-BEEG endlich gehoben werden sollten. Für Arbeitgeber sind diese Verfahren bereits verpflichtend, für die Empfänger (z. B. Rentenversicherungsträger, Elterngeldstellen) jedoch noch nicht. Auch für die Empfänger sollte die Nutzung des Verfahrens verpflichtend werden, um Effizienzreserven zu heben und die Akzeptanz des Verfahrens zu erhöhen.

Unnötige Übergangsaufwände insbesondere beim Bildungs- und Teilhabepaket und Kinderchancenportal müssen vermieden werden

Eine einfachere Beantragung des Teilbetrages von 15 € des Bildungs- und Teilhabepakets und Schülerstarterpakets erleichtert Familien den Zugang zu diesen beiden Leistungen. Dadurch erhalten Kinder gezielte Unterstützung, die unmittelbar ihre Teilhabemöglichkeiten erhöht. Die Administration bleibt allerdings weiterhin unübersichtlich, da für die restlichen Leistungen des Bildungspakets die ausführenden Behörden zuständig bleiben sollen, die durch die Bundesländer bestimmt werden.

Mehr Transparenz über die vorhandenen Bildungs- und Förderangebote zu schaffen ist daher ein wichtiges Ziel. Ob das Kinderchancenportal zu einem Erfolg wird, wird maßgeblich von der konkreten Umsetzung abhängen. Da das Kinderchancenportal erst in einigen Jahren zur Verfügung stehen soll, wird für eine relativ lange Übergangszeit die neu gestaltete Administration höchst komplex sein. Zuständig soll bereits zum Inkrafttreten der Kindergrundsicherung die als Familienservice umfirmierte Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit (BA) werden. Sie soll im Wege des öffentlich-rechtlichen Vertrags mit den Landkreisen oder den Gemeinden vereinbaren können, dass diese den Teilhabebetrag für den Bund ausführen. Im schlimmsten Fall müsste die BA mit jeder Kommune einen öffentlich-rechtlichen Vertrag abschließen. Diesen erzeugten Übergangsaufwand gilt es zu minimieren.

Frühzeitiges Nachsteuern muss möglich gemacht werden

Angesichts der Komplexität und Größe der Reform ist eine begleitende Evaluation der neuen Kindergrundsicherung essenziell. Damit rechtzeitig, gesetzgeberisch und verwaltungstechnisch nachgesteuert werden kann, ist eine kontinuierliche begleitende Evaluierung und ein früherer Bericht als bis zum 30. Juni 2030 an die Bundesregierung notwendig und angemessen.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Abteilung Arbeitsmarkt
T +49 30 2033-1400
arbeitsmarkt@arbeitgeber.de

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 30,5 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.