

Bester Schutz vor Kinderarmut bleibt Erwerbstätigkeit der Eltern

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung

6. November 2023

Zusammenfassung

Eine bessere Lebenssituation und Unterstützung von Kindern aus Familien mit niedrigem Haushaltseinkommen sind richtige Ziele. Der Gesetzentwurf einer Kindergrundsicherung erreicht diese jedoch nicht.

Richtig ist, dass mit dem Gesetzentwurf Leistungen nicht generell ausgeweitet werden. Denn höhere Geldleistungen sind nicht entscheidend, um die Chancen von Kindern wirkungsvoll zu verbessern. Wenn Eltern arbeiten, schützt dies Kinder besser vor Armut als jede Sozialleistung. Ziel muss daher sein, Arbeit attraktiver zu machen und zu ermöglichen. Genau das tut der Gesetzentwurf nicht.

Von den ursprünglich guten Zielen einer einfacheren, leichter verfügbaren und automatisierten Kindergrundsicherung ist eine bürokratiesteigernde Verwaltungsreform übriggeblieben. Familien müssen sich mit bis zu fünf zuständigen Stellen durch einen Zuständigkeitsdschungel kämpfen. Ergebnis ist, dass Leistungen noch schlechter bei Familien ankommen und die beteiligten Behörden angesichts der komplexen Schnittstellen noch weiter überlastet werden. Die Kindergrundsicherung ist das Gegenteil von Bürokratieabbau.

Um die Lebenssituation von Kindern zu verbessern ist ein Gesamtkonzept notwendig, das nicht nur auf monetäre Leistungen fokussiert, 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:

- **Arbeit muss sich lohnen.** Die Kindergrundsicherung verbessert die **Erwerbsanreize** nicht. **Ein schlüssiges Gesamtkonzept fehlt.** Die **Neuregelung der Hinzuverdienstregelungen** in der Grundsicherung für Arbeitsuchende muss nicht nur mitgedacht, sondern auch gemeinsam mit der Kindergrundsicherung umgesetzt werden.
- **Kein Fördern ohne Fordern.** Leistungskürzungen für nicht mitwirkende Jugendliche müssen weiter möglich sein, wenn diese den als Sozialleistung ausgestalteten Kinderzusatzbetrag beziehen.
- Wer über erhebliches **Vermögen** verfügt, sollte wie beim Bürgergeld keinen Anspruch auf den Zusatzbetrag haben. Denn der Zusatzbetrag soll die Existenz sichern und denjenigen helfen, die die Hilfe wirklich brauchen.

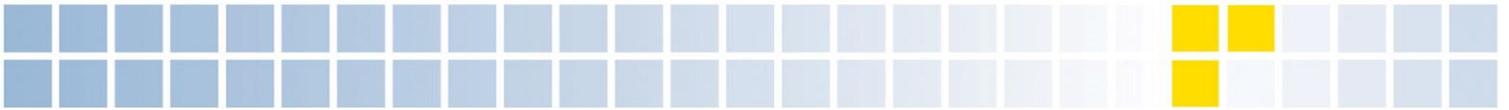
- Der sog. **Kindergeldübertrag** sollte beibehalten werden. Wird dieser gestrichen, werden Leistungen um bis zu 250 € pro Kind ausgeweitet. Bei Familien im Bürgergeld wird so mehr als der Bedarf gedeckt.
- Die geplanten Regelungen für **Alleinerziehende** sind überwiegend nachvollziehbar. Bessere Erwerbsanreize werden aber nur wirken können, wenn sie durch entsprechende Kinderbetreuungsinfrastruktur flankiert werden. Gerade auch für Alleinerziehende können steuerliche Erleichterungen die Erwerbsanreize wirksam verbessern.
- Die **Verwaltungsumorganisation** schafft neue Zuständigkeiten und Schnittstellen – zu Lasten der Betroffenen. Über 400 Mio. € zusätzliche Verwaltungskosten können nur begründet werden, wenn sich Verbesserungen für Familien ergeben. Das ist nicht der Fall. Zuständigkeiten sollten da angesiedelt werden, wo Aufgaben kompetent und möglichst frictionsfrei erledigt werden können. Familien im Bürgergeld sollten daher weiterhin einheitlich von den Jobcentern betreut werden. Dann stehen für die Jugendlichen auch weiterhin alle notwendigen Förderinstrumente zur Verfügung. Es wird zusätzlich eine weitere **Kostenverlagerung in die Arbeitslosenversicherung** verhindert.
- Die Familienkasse (neu: Familienservice) der Bundesagentur für Arbeit (BA) soll die Kindergrundsicherung umsetzen. Hierbei dürfen **keine Beitragsmittel** eingesetzt werden. Entsprechende Verwaltungsvereinbarungen müssen regeln, dass sämtliche Kosten durch Steuermittel finanziert werden. Die Umsetzungsfristen sind schon jetzt kaum realistisch – Verschiebungen im parlamentarischen Verfahren könnten die Zeitschiene gänzlich unmöglich machen.
- Das Ziel einer **automatisierten Umsetzung** der Kindergrundsicherung wird nicht erreicht. Bereits bei anderen Behörden vorhandene Daten müssen genutzt und übermittelt werden. Zusätzlicher bürokratischer Aufwand und steigende Kosten durch die **Auskunftspflicht der Arbeitgeber** müssen vermieden werden.
- **Bildungs- und Teilhabeleistungen** (BuT) müssen leichter und bürokratiearm zugänglich werden. Bis zur Einführung des Kinderchancenportals drohen massive **Übergangsaufwände**. Der Familienservice sollte erst zum Start des Kinderchancenportals für den Teilhabebetrag zuständig sein.
- 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

Bessere Erwerbsanreize für Eltern mit schlüssigem Gesamtkonzept schaffen

Wenn Eltern arbeiten, schützt dies Kinder besser vor Armut als jede Sozialleistung. Deswegen ist es im Interesse der Kinder und vor dem Hintergrund des Arbeits- und Fachkräftemangels wichtig, dass bessere Erwerbsanreize für Eltern geschaffen werden. Die Transferentzugsraten, die regeln, wie viel Geld Leistungsbeziehende von ihrem Erwerbseinkommen behalten dürfen, müssen neu ausgerichtet werden. Arbeiten muss sich lohnen und mehr arbeiten muss sich mehr lohnen.

Der Gesetzentwurf zur Kindergrundsicherung verbessert Erwerbsanreize für Eltern grundsätzlich nicht. Für bisher Kinderzuschlag-Beziehende ändert sich durch die einheitliche Anrechnung von Einkommen in Höhe von 45 % nichts. Eltern im Bürgergeldbezug müssen weiterhin zunächst ihren eigenen Bedarf decken, bevor sie von diesen verbesserten Anrechnungsregelungen profitieren.



Die Anpassung der Hinzuverdienstregelungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende bzw. dem Bürgergeld steht im Koalitionsvertrag und muss mit der Kindergrundsicherung zusammen gedacht und umgesetzt werden. Die gesetzgeberischen Initiativen sind momentan weder zeitlich miteinander synchronisiert noch inhaltlich aufeinander abgestimmt. Das Gutachten des Bundesarbeitsministeriums hierzu soll bereits zeitnah vorliegen, so dass eine konsistente Abstimmung beider Gesetzgebungsverfahren noch in dieser Legislaturperiode machbar ist. Es gibt keinen sachlichen Grund dafür, dass die Kindergrundsicherung zum 1. Januar 2025 in Kraft treten muss. Familien dürfen nicht die Leittragenden inkonsistenten Regierungshandelns sein.

Kein Fördern ohne Fordern

Auch bei Jugendlichen darf es **kein Fördern ohne Fordern** geben. Leistungskürzungen für nicht mitwirkende Jugendliche müssen weiter möglich sein, auch wenn mit der Kindergrundsicherung die existenzsichernden Geldleistungen wie der Kinderzusatzbetrag für Jugendliche in Bedarfsgemeinschaften nicht mehr von den Jobcentern ausgezahlt wird. Gerade bei Jugendlichen und Heranwachsenden ist es wichtig, den Kontakt zu den Vermittlerinnen und Vermittlern aufrechtzuerhalten, um frühzeitig 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 %. Darüber hinaus sollte eine Sanktionierung zu 100 % bei Totalverweigerern wieder ermöglicht werden.

Vermögen beim Kinderzusatzbetrag wie beim Bürgergeld berücksichtigen

Wenn dauerhaft nur sog. erhebliches Vermögen auf den Kinderzusatzbetrag angerechnet wird, hilft der Sozialstaat denen, die nicht bedürftig sind. Das geschieht auf Kosten derer, die auch die Kindergrundsicherung mit ihrer Arbeit und ihren Steuern finanzieren.

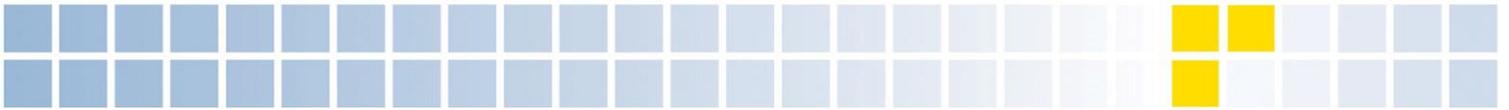
Damit verabschiedet sich der Kinderzusatzbetrag in Teilen vom Zweck der Existenzsicherung und dem Bedürftigkeitsprinzip. Hier muss ein Gleichlauf zum Bürgergeld geschaffen und nach einer begrenzten „Schonzeit“ Vermögen wieder angerechnet werden.

Kindergeldübertrag beibehalten

Wenn der sog. Kindergeldübertrag abgeschafft wird, kann dies im Einzelfall für den gesamten Haushalt eine Leistungsausweitung bedeuten – um bis zu 250 € pro Kind. Da es hier um Familien geht, wo die Eltern Bürgergeld beziehen, wird mehr als der Bedarf gedeckt. Der Kindergeldübertrag sollte daher beibehalten werden.

Ausnahmen von der Existenzsicherung sind dann vertretbar, wenn dadurch Erwerbsanreize gesteigert werden. Für das Erwerbseinkommen von Jugendlichen gelten bereits weitreichende Freibeträge, die ausreichend Anreize für Jugendliche bieten, z. B. einen Ferienjob oder auch eine Ausbildung aufzunehmen. Nach Überschreitung der Freibeträge greifen die Absetzbeträge des Bürgergeldes. Für die Eltern werden durch die Abschaffung des Kindergeldübertrags die Erwerbsanreize sogar gesenkt, da der Haushalt mehr Geld zur Verfügung hat. Gerade hier braucht es daher keine Privilegierung.

Begründet wird die Abschaffung des Kindergeldübertrags auch mit dem Ziel den Verwaltungsaufwand zu verringern. Das Bundesfamilienministerium liefert jedoch keine transparenten und plausiblen Zahlen über die betroffenen Familien, die durchschnittliche Anrechnung und mögliche Einsparungen in der Verwaltung. Der Verwaltungsaufwand lässt sich



daher nicht abschätzen und nicht in Relation zu den möglichen Mehrkosten durch die Leistungsausweitung stellen.

Alleinerziehende wirksam unterstützen

Die geplanten Regelungen für Alleinerziehende sind überwiegend nachvollziehbar. Motivation und Erwerbstätigkeit sind bei Alleinerziehenden besonders ausgeprägt. Drei von vier alleinerziehenden Frauen arbeiten. Sie sind dabei häufiger vollzeitnah oder Vollzeit erwerbstätig als andere Mütter. Deswegen wird die etwas geringere Anrechnung von Unterhaltszahlungen auf die Bedarfe des unterhaltsberechtigten Elternteils zwar rein rechnerisch, jedoch kaum praktisch Erwerbsanreize reduzieren.

Die niedrigere Altersgrenze von jetzt sieben statt bisher 12 Jahren beim Unterhaltsvorschuss kann mehr Erwerbsanreize für Alleinerziehende mit kleineren Kindern setzen. Positiv ist hier insbesondere, dass durch das für den Unterhaltsvorschuss notwendige Mindesteinkommen von 600 € Anreize bestehen, über einen Minijob hinaus zu arbeiten.

Die Wahrheit ist aber auch, dass die Integration von Alleinerziehenden in den Arbeitsmarkt oftmals an den Rahmenbedingungen scheitert. Diese Regelung wird somit nur wirksam, wenn ausreichend öffentliche Kinderbetreuungsangebote sowie Ganztagsangebote für Kinder im Grundschulalter zur Verfügung stehen. Durch eine vollständige steuerliche Absetzung von Kinderbetreuungskosten oder die weitere Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen lassen sich zielgenau Anreize zur Ausweitung der Erwerbstätigkeit gerade auch für Alleinerziehende schaffen.

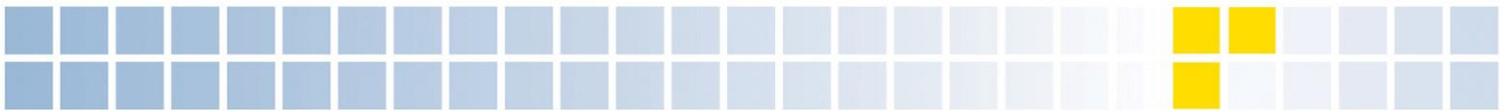
Verwaltungsumorganisation muss es für Familien einfacher und nicht komplizierter machen

Das Nebeneinander von Wohngeld, Kinderzuschlag (neu: Kinderzusatzbetrag) und Bürgergeld sorgt bereits jetzt für einen erheblichen Aufwand und Doppelarbeiten in den jeweils zuständigen Behörden. Dieses Nebeneinander löst auch der Gesetzentwurf nicht auf. Im Gegenteil: Der Normenkontrollrat moniert zu Recht, dass zukünftig bis zu fünf Stellen für eine Familie zuständig sind. Im schlimmsten Fall muss sich eine Familie an den Familienservice, die Wohngeldstelle, das Jobcenter, die Agentur für Arbeit und die für Bildungs- und Teilhabeleistungen zuständige Stelle wenden. Verwaltungsumorganisation ist kein Selbstzweck.

Von den ursprünglich guten Zielen einer einfacheren, leichter verfügbaren und automatisierten Kindergrundsicherung ist eine bürokratie- und schnittstellensteigernde Verwaltungsreform mit weiterhin vielen zuständigen Stellen übriggeblieben. Von einer Leistung aus einer Hand kann keine Rede sein. Die 408 Mio. € zusätzlichen Verwaltungskosten muss der Steuerzahler tragen – ohne einen Mehrwert für die Familien.

Änderungsbedarf besteht insbesondere bei Familien im Bürgergeld. Diese sollten weiterhin von den Jobcentern betreut werden, da andernfalls die Zuständigkeiten deutlich komplexer werden. Die Geldleistungen für Eltern und Kinder künstlich zu trennen, schafft massive Schnittstellenprobleme, u. a. bei den Wohnkosten oder beim Kindergeldübertrag. Die Zahlungen für den monatlichen Lebensunterhalt bekämen Jugendliche aus Bürgergeldhaushalten nicht mehr vom Jobcenter, sondern vom Familienservice. Falls sie aber besondere Mehrbedarfe für den Lebensunterhalt haben, müssten sie dafür weiterhin zum Jobcenter gehen.

Für Kinder und Jugendliche, die ihre Bedarfe durch die Kindergrundsicherung selbst decken können, ändert sich zudem die Zuständigkeit bei der aktiven Arbeitsmarktförderung. Anstelle der Jobcenter wäre die Arbeitsagentur als weiterer Akteur für diese sog. Nichtleistungsempfänger



zuständig. Mit dem Wechsel stehen für diese Jugendlichen auch bestimmte Arbeitsmarktinstrumente nicht mehr zur Verfügung. Dieses Chaos muss vermieden werden.

Hinzu kommt, dass auf diesem Weg auch wieder Kosten aus dem Bundeshaushalt in die Arbeitslosenversicherung geschoben werden. Durch die neuen sog. Nichtleistungsempfänger werden die Arbeitsagenturen belastet – finanziell und personell. Damit wird der Haushalt des Bundesarbeitsministeriums über die im Haushaltsverfahren geforderten 900 Mio. € hinaus entlastet. Im Ergebnis wird die von Bundesarbeitsminister Heil erst auf massiven Druck zurückgenommene Verlagerung der Zuständigkeit für junge Menschen unter 25 von den Jobcentern durch die Arbeitsagenturen durch die Hintertür zumindest in Teilen doch umgesetzt.

Digitale und automatisierte Bearbeitung weiter vorantreiben – Datenlieferung durch Arbeitgeber bürokratiearm umsetzen

Eine digitale und automatisierte Umsetzung kann dafür sorgen, dass vorhandene Leistungen einfacher in Anspruch genommen werden können und im besten Fall Bürokratie abbauen. Eine automatisierte Auszahlung der Kindergrundsicherung wird mit dem zum Inkrafttreten vorgesehenen OZG-Reifegrad 3 nicht erreicht. Kindergarantiebetrug und Kinderzusatzbetrag bedürfen weiterhin eines Antrages der Berechtigten. Eine automatisierte Auszahlung ist selbst beim einkommensunabhängigen Kindergarantiebetrug weiterhin nicht möglich. Automatisierte Datenabrufe durch den Familienservice bei anderen Behörden sind im Gesetzentwurf immerhin 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.

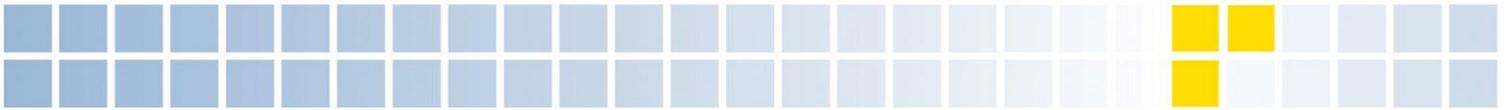
Der Gesetzentwurf schafft zwei Wege der Auskunftspflicht für Arbeitgeber. Im Sinne eines effektiven und bundesweit einheitlichen Verfahrens und der Digitalstrategie muss klargestellt werden, dass die Auskunftspflicht im Regelfall nach § 29 Abs. 3 BKG-E geregelt wird. In jedem Fall müssen zusätzlicher bürokratischer Aufwand und steigende Kosten durch die Auskunftspflicht der Arbeitgeber vermieden werden.

Übergangsaufwände beim Bildungs- und Teilhabepaket vermeiden

Kinder profitieren besonders von Maßnahmen, die ihre Bildungs- und Teilhabechancen direkt verbessern. Das für 2029 geplante Kinderchancenportal ist aktuell nur ein klingvoller Name, der mit wenig Inhalt gefüllt ist. Mit Blick auf die weiterhin bestehenden Zuständigkeiten von Ländern und Kommunen für wesentliche Teile des Bildungs- und Teilhabepakets ist ein schlüssiges Gesamtkonzept auch für die Zukunft nicht zu erkennen. Zahlreiche Schnittstellen, Behördengänge und ein hoher Verwaltungsaufwand für diese Leistungen bleiben somit bestehen.

Ein solches Portal macht nur Sinn, wenn die überwiegende Anzahl der 402 Gebietskörperschaften sowie Anbieter mitmachen. Die Herausforderung wird sein, die Angebote und Möglichkeiten zu bündeln und aktuell zu halten. Das scheint nur mit einem sehr großen Verwaltungsaufwand umsetzbar zu sein. Aufwand und Nutzen sind daher gut abzuwägen.

Es besteht darüber hinaus die Gefahr, dass die Übergangszeit bis zur Einführung des Kinderchancenportals noch komplizierter wird. Zuständig soll bereits zum Inkrafttreten der



Kindergrundsicherung die als Familienservice umfirmierte Familienkasse der BA werden. Diese soll im Wege des öffentlich-rechtlichen Vertrags mit den Landkreisen oder den Gemeinden vereinbaren, 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 oder gar zu vermeiden, in dem man die Zuständigkeit erst dann auf den Familienservice überträgt, wenn das Kinderchancenportal nutzbar ist.

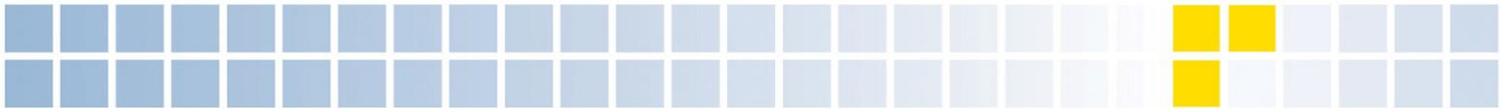
Administration durch den Familienservice muss vollständig steuerfinanziert und planbar sein

Es muss sichergestellt sein, dass die Finanzierung der Kindergrundsicherung nach § 25 BKG-E vollständig aus Steuermitteln des Bundeshaushalts erfolgt. Erstattet werden müssen der BA nicht nur die Verwaltungs- und Personalkosten. Die Verwaltung umorganisieren, ein Kinderchancenportal einführen, eine IT, die all das umsetzt – das kostet Geld. Die Verwaltungsvereinbarung zwischen BA und Bund muss all diese Kosten beinhalten. Der Beitragszahler kann dafür nicht herangezogen werden. Das Personalrisiko liegt ohnehin bereits 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 die BA. Für solche komplexen Gesetzesvorhaben ist eine Vorlaufzeit von mindestens 12 Monaten erforderlich. Die geplante Einführung der Kindergrundsicherung zum Jahresbeginn 2025 ist nicht umsetzbar. Der ursprüngliche Zeitplan ist nicht zu halten, weil die Kindergrundsicherung nur mit den anderen gesetzgeberischen Aktivitäten überhaupt sinnvoll umgesetzt werden kann. Eine Kindergrundsicherung, die erst später in Kraft tritt, aber dafür besser durchdacht ist und auf einem schlüssigen Gesamtkonzept beruht, ist allemal besser als eine Kindergrundsicherung, die aus rein politischen Gründen zum 1. Januar 2025 durchgedrückt wird. Notwendig ist, die Kindergrundsicherung vollständig zu überarbeiten und deutlich zu vereinfachen. Hierbei ist es zentral die Hinweise und Bedenken der zuständigen Behörden ernst zu nehmen, die sich mit dem komplexen SGB-System auskennen.

Frühzeitiges Nachsteuern möglich machen

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.