

Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zum Entwurf eines Gesetzes zur zielgenauen Stärkung von Familien und ihren Kindern durch die Neugestaltung des Kinderzuschlags und die Verbesserung der Leistungen für Bildung und Teilhabe (Starke-Familien-Gesetz – StaFamG) vom 14. November 2018

Stellungnahme (DV 27/18) vom 27. November 2018.



Deutscher Verein

für öffentliche und
private Fürsorge e.V.

Inhalt

Art. 1 Änderungen des BKGG zum 1. Juli 2019	4
1. Anhebung des Höchstbetrages des Kinderzuschlags, § 6a Abs. 2 BKGG n.F.	5
2. Anrechnung von Kindeseinkommen, § 6a Abs. 3 BKGG n.F.	8
3. Bewilligungszeitraum, § 6a Abs. 7 BKGG n.F., und Bemessungszeitraum, § 6a Abs. 8 BKGG n.F.	9
Art. 2 Änderung des BKGG zum 1. Januar 2020	12
1. Aufhebung der oberen Einkommensgrenze und erweiterter Zugang, § 6a Abs. 1 BKGG n.F.	12
2. Anrechnung von Elterneinkommen, § 6a Abs. 6 BKGG n.F.	14
Art. 3 Änderungen des SGB II und Art. 4 Änderung des SGB XII	14
1. Erhöhung der Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf (sogenanntes Schulbedarfspaket), § 28 Abs. 3 SGB II n.F. und § 34 Abs. 3 und 3a SGB XII n.F.	15
2. Wegfall Eigenanteil bei der Schülerbeförderung, § 28 Abs. 4 SGB II n.F., § 34 Abs. 4 SGB XII n.F.	16
3. Lernförderung unabhängig von der Versetzungsgefährdung gewähren, § 28 Abs. 5 SGB II n.F.; § 34 Abs. 5 SGB XII	17
4. Abschaffung des Eigenanteils für das gemeinschaftliche Mittagessen, § 28 Abs. 6 Satz 1 SGB II n.F.; § 34 Abs. 6 Satz 1 SGB XII n.F., § 42a SGB XII n.F.	17
Weitergehender Reformbedarf des Bildungs- und Teilhabepakets	18
1. Inanspruchnahme des Bildungs- und Teilhabepakets stärken	18
2. Auf gesonderte Antragstellung in allen Rechtskreisen verzichten	19
Abschließende Anmerkungen	19

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) haben einen Entwurf zur Neugestaltung des Kinderzuschlags und zur Verbesserung der Leistungen für Bildung und Teilhabe vorgelegt. Dieser sieht hinsichtlich des Kinderzuschlags in einer ersten Stufe zum Juli 2019 die Anhebung des Höchstbetrags und dessen Kopplung an das sächliche Existenzminimum, eine veränderte Anrechnung von Kindeseinkommen, die Vereinfachung der Inanspruchnahme des Kinderzuschlags durch einen einheitlichen Bewilligungszeitraum und konkrete Bemessungszeiträume sowie in einer zweiten Stufe zum Januar 2020 die Abschaffung der sog. Abbruchkante, eine veränderte Anrechnung elterlichen Einkommens sowie einen erweiterten Zugang zum Kinderzuschlag vor. Hinsichtlich der Bildungs- und Teilhabeleistungen sind die Erhöhung des Betrages für den persönlichen Schulbedarf, die Abschaffung der Eigenanteile für das gemeinschaftliche Mittagessen und die Schülerbeförderung sowie die Klarstellung vorgesehen, dass die Lernförderung nicht von einer Versetzungsgefährdung abhängt. Diese Änderungen sollen ebenfalls zum Juli 2019 in Kraft treten. Mit den vorgeschlagenen Neuregelungen sollen Familien und ihre Kinder – auch aus der verdeckten Armut – besser erreicht und der Lebenssituation von Familien mit kleinen Einkommen, gerade auch von Alleinerziehenden, Rechnung getragen werden. Kinder sollen unabhängig vom Elternhaus die gleichen Chancen auf gesellschaftliche Teilhabe erhalten und ihre Fähigkeiten entwickeln können.

Das Ziel des Gesetzentwurfs, Familien und Kinder mit geringem Einkommen zielgerichteter und bedarfsgerechter zu unterstützen und sicherzustellen, dass der Erwerb zusätzlichen Einkommens nicht zu einer finanziellen Schlechterstellung des Familienhaushalts führt, ist ausdrücklich ebenso zu begrüßen wie die ebenfalls beabsichtigte Vereinfachung von Beantragung und Vollzug der betreffenden Leistungen. Mit dem Gesetzentwurf werden endlich notwendige, auch mehrfach vom Deutschen Verein benannte Reformbedarfe im Bereich des Kinderzuschlags¹ und der Leistungen für Bildung und Teilhabe² aufgegriffen und Familien mit geringem Einkommen stärker unterstützt.

Begrüßt wird seitens der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins insbesondere die Stärkung des Kinderzuschlags als vorrangiges Leistungssystem und die strukturelle Anbindung des Höchstbetrages des Kinderzuschlags an das sächliche Existenzminimum und damit die Sicherstellung dessen regelmäßiger und automatischer Anpassung. Auch eine bessere Planbarkeit und Verlässlichkeit der Kinderzuschlagszahlungen stellen nach Ansicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins eine für Familien wichtige Verbesserung dar. Schließlich ist die Erweiterung der Zugangsberechtigung hinsichtlich des Kinderzuschlags – und damit auch hinsichtlich der Leistungen für Bildung und Teilhabe – zu begrüßen. Hinsichtlich der vorgesehenen Neuerungen zum sog. Bildungs- und Teilhabepaket ist insbesondere der Wegfall des Eigenanteils bei der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung und bei der Schülerbeförderung ein wichtiger und

Ihre Ansprechpartnerinnen
im Deutschen Verein:
Dr. Romy Ahner und
Rahel Schwarz.

1 Eckpunktepapier des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützung von Familien und Kindern vom 11. Juni 2013 (NDV 2013, 348 ff.), Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Anhebung des Grundfreibetrags, des Kinderfreibetrags, des Kindergelds und des Kinderzuschlags vom 22. April 2015, www.deutscher-verein.de.

2 Weiterer Reformbedarf bei den Leistungen für Bildung und Teilhabe. Stellungnahme des Deutschen Vereins anlässlich eines Gesetzentwurfs des Bundesrats vom 28. Februar 2013 (NDV 2013, 145 ff.).

richtiger Schritt, um die Leistungsgewährung der Bildungs- und Teilhabeleistungen zu entbürokratisieren. Die Erhöhung des persönlichen Schulbedarfs um 50,-€ auf nunmehr 150,-€ pro Schuljahr ab dem 1. Juli 2019 und die sodann jährliche Fortschreibung ab dem Jahr 2021 werden ebenfalls grundsätzlich befürwortet.

Im Hinblick auf das Ziel, mit Kindergeld und Kinderzuschlag – bei gesonderter Berücksichtigung der Bildungs- und Teilhabeleistungen – den Mindestbedarf des sächlichen Existenzminimums eines Kindes abzubilden, soll jedoch deutlich darauf hingewiesen werden, dass es für die Vermeidung einer Unterdeckung des sächlichen Existenzminimums grundlegende Voraussetzung ist, dass das im Existenzminimumbericht ausgewiesene sächliche Existenzminimum die kindlichen Bedarfe realitätsgerecht und umfassend abbildet. Weiterhin muss letztlich sichergestellt sein, dass die für die Absicherung des kindlichen Mindestbedarfs vorgesehenen Leistungen die Familien und Kinder auch tatsächlich erreichen. Hier sieht die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins sowohl hinsichtlich des Kinderzuschlags als auch hinsichtlich der Leistungen nach dem Bildungs- und Teilhabepaket deutlichen Handlungsbedarf, der allein durch die im Rahmen dieses Gesetzentwurfs enthaltenen Neuerungen zur grundsätzlich zu begrüßenden Vereinfachung und Entbürokratisierung nicht behoben ist.

Insgesamt jedoch begrüßt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins, dass mit diesem Gesetzentwurf speziell die Bedarfe von Familien mit geringen Einkommen und ihren Kindern in den Blick genommen werden. Es wird zudem das Bestreben gesehen, eine umfassende Abwägung zwischen der bedarfsgerechten Unterstützung von Familien und der Herstellung einer Einzelfallgerechtigkeit einerseits und dem Ziel der Entbürokratisierung und Vereinfachung sowie der (besseren) Erreichbarkeit weiterer Zielgruppen andererseits herzustellen. Dieses berücksichtigend sind im Detail jedoch einige kritische Aspekte zu benennen, die sicherlich auch nicht zuletzt der Höhe der eingestellten Finanzmittel geschuldet sind. Dabei kann es sich aufgrund der überaus ambitionierten Fristsetzung für diese Stellungnahme nur um eine erste Einschätzung zu ausgewählten Punkten des Gesetzentwurfs handeln.

Im Einzelnen nimmt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins wie folgt Stellung:

Art. 1 Änderungen des BKGG zum 1. Juli 2019

Der Referentenentwurf sieht in einem ersten Schritt zum Juli 2019 vor, den Höchstbetrag des Kinderzuschlags anzuheben und mit dem Existenzminimum zu verknüpfen sowie die Anrechnung des Kindeseinkommens zu ändern. Ebenso sollen der Bewilligungszeitraum einheitlich und die Bemessungszeiträume konkret festgelegt werden.

1. Anhebung des Höchstbetrages des Kinderzuschlags, § 6a Abs. 2 BKGG n.F.

Die Höhe des Kinderzuschlags ist zukünftig direkt mit dem Existenzminimumbericht der Bundesregierung und dem darin ermittelten Existenzminimum für Kinder verknüpft. Gemeinsam mit dem Kindergeld soll der Kinderzuschlag das hiernach ermittelte sächliche Existenzminimum eines Kindes abdecken, wobei die Leistungen für Bildung und Teilhabe nach wie vor gesondert gewährt werden sollen. Der Höchstbetrag des Kinderzuschlags bemisst sich daher grundsätzlich nach der Summe der in dem jeweiligen Existenzminimumbericht der Bundesregierung ausgewiesenen Beträge für die Regelbedarfe, die Kosten der Unterkunft und die Heizkosten. (§ 6a Abs. 2 Sätze 1 und 2 BKGG n.F.) Für den Fall, dass der Existenzminimumbericht für das jeweilige Kalenderjahr nicht rechtzeitig vorliegt, soll die für das betreffende Kalenderjahr maßgebliche Mindestunterhaltsverordnung (MinUhV) maßgeblich sein. Der Höchstbetrag des Kinderzuschlags richtet sich in diesem Fall nach dem für das betreffende Jahr geltenden Betrag für den Mindestunterhalt eines Kindes in der zweiten Altersstufe. Hiervon abzuziehen ist der Betrag für Bildung und Teilhabe, der sich aus dem der MinUhV zugrundeliegenden Existenzminimumbericht ergibt. (§ 6 Abs. 2 Satz 3 BKGG n.F.) Von dem somit unmittelbar aus dem Existenzminimumbericht bzw. hilfsweise aus der MinUhV abgeleiteten Betrag ist das für ein erstes Kind zu zahlende Kindergeld abzuziehen. Dabei soll der Kinderzuschlag keinen Schwankungen unterliegen und der Höchstbetrag somit – im Sinne einer kontinuierlichen Leistung und zur Vermeidung eines entsprechenden Verwaltungsaufwands – stets mindestens die Höhe des Vorjahres betragen. (§ 6 Abs. 2 Satz 4 BKGG n.F.) Schließlich soll der Höchstbetrag einheitlich für das ganze Kalenderjahr in der zu Jahresbeginn festgestellten Höhe gelten. (§ 6 Abs. 2 Satz 5 BKGG n.F.)

Diese Regelungen zur Ermittlung des Höchstbetrages gelten faktisch erst ab Januar 2021, da § 20 Abs. 2 BKGG n.F. festlegt, dass der Höchstbetrag abweichend von § 6 Abs. 2 BKGG n.F. für Juli 2019 bis Dezember 2020 183,-€ betragen soll. Während für Bewilligungen des Kinderzuschlags vor dem 1. Juli 2019 grundsätzlich die bis zum 30. Juni 2019 geltenden Regelungen anzuwenden sind, ist der Höchstbetrag von 183,-€ auch in diesen Fällen für die Zeit ab Juli 2019 zu berücksichtigen (§ 19 Abs. 3 BKGG n.F.).

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt zunächst grundsätzlich die neue strukturelle Anbindung an das sächliche Existenzminimum. Hiermit ist zum einen eine systematische Herleitung verbunden als auch zum anderen die Sicherstellung einer regelmäßigen und der Entwicklung des Existenzminimums folgenden Anpassung des Höchstbetrags des Kinderzuschlags. Kritischer ist zu bewerten, dass die Gewährung der im sächlichen Existenzminimum enthaltenen Bildungs- und Teilhabeleistungen nach wie vor gesondert beantragt und gewährt werden sollen und damit bei der Ermittlung des Höchstbetrags des Kinderzuschlags abzuziehen sind. Dafür mag die für diese Leistungen (teils) individuell unterschiedlich zu beurteilende Bedarfslage sprechen. Allerdings verbleibt es damit diesbezüglich bei einem zusätzlichen Aufwand im Hinblick auf Beantragung und Vollzug. Zudem kann es zu einer Unterdeckung des sächlichen Existenzminimums durch eine fehlende Inanspruchnahme der Leistungen des

Bildungs- und Teilhabepakets kommen, was aufgrund der geringen Inanspruchnahmequoten³ nicht unwahrscheinlich ist. Begrüßenswert wäre aus Sicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins daher an dieser Stelle eine weitere Diskussion darüber, ob und inwieweit – insbesondere bei regelhaft anfallenden Leistungen – andere Lösungen, bspw. in Richtung einer Berücksichtigung im Rahmen des Kinderzuschlags bzw. dessen Bewilligung, einer gemeinsamen bzw. automatischen Auszahlung oder anderer Formen der Gewährung, denkbar und vorzugswürdig sind.

Dass für den Fall, dass der Existenzminimumbericht nicht rechtzeitig vorgelegt wird, mit der hilfswisen Anknüpfung an die MinUhV eine Regelung getroffen wird, mag zunächst vorausschauend und damit auch im Sinne der anspruchsberechtigten Familien sein. Vorzugswürdiger wäre jedoch nach Ansicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins die Sicherstellung der rechtzeitigen Erstellung des Existenzminimumberichts, um eine einheitliche Berechnungsgrundlage zu gewährleisten und Berechnungen aufgrund von Prognoseentscheidungen zu vermeiden.⁴ Hiermit wäre am ehesten sichergestellt, dass zu Beginn eines jeden Kalenderjahres der Höchstbetrag des Kinderzuschlags möglichst passgenau zu den Entwicklungen des Existenzminimums und damit auch möglichst passgenau zu den Regelbedarfen festgestellt wird. Soweit § 6a Abs. 2 Satz 3 BKGG n.F. zudem darauf abstellt, dass im Falle der Orientierung an der MinUhV als Betrag für Bildung und Teilhabe der entsprechende Betrag aus dem der MinUhV zugrundeliegenden Existenzminimumbericht abzuziehen ist, sei darauf hingewiesen, dass sich aus der MinUhV selbst nicht direkt ergibt, welcher Existenzminimumbericht ihr zugrunde liegt. Zudem sei darauf hingewiesen, dass § 6a Abs. 2 Satz 3 BKGG auch insofern ungenau formuliert ist, als dass es sich bei den in der MinUhV ausgewiesenen Beträgen um Monats- und nicht wie beim im Existenzminimumbericht ausgewiesenen sächlichen Existenzminimum und dem Betrag für Bildung und Teilhabe um Jahresbeträge handelt. An die Jahresbeträge knüpft sodann auch § 6a Abs. 2 Satz 4 BKGG n.F. an.

Im Sinne der zuverlässigen, kontinuierlichen und damit planbaren Unterstützung von Familien und Kindern mit geringem Einkommen einerseits als auch im Sinne der Vermeidung von Verwaltungsaufwand ist es zu begrüßen, dass der Höchstbetrag des Kinderzuschlags den Betrag des Vorjahres nicht unterschreiten darf. (§ 6a Abs. 2 Satz 4 letzter Halbsatz BKGG n.F.) Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass durch dieses „Verschlechterungsverbot“ und die gewählte Verknüpfung mit dem Kindergeld die systematische Anknüpfung des Höchstbetrages des Kinderzuschlags an das sächliche Existenzminimum aufgeweicht werden kann. Denn wie erläutert ist zur Ermittlung des Höchstbetrages nicht nur das im Existenzminimumbericht benannte sächliche Existenzminimum maßgeblich, sondern auch die Höhe des Kindergeldes. Zur Ermittlung des Höchstbetrages des Kinderzuschlags ist daher stets auch die Entwicklung des Kindergeldes in den Blick zu nehmen, welches wiederum auch mit den steuerlichen Kin-

3 Schlussbericht Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe, Götting, Nürnberg, Mai 2016.

4 Vgl. hierzu die entsprechenden Ausführungen zur ähnlichen Problematik anlässlich der Einführung der Anknüpfung des Mindestunterhalts des Kindes an das sächliche Existenzminimum, Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Unterhaltsrechts und Unterhaltsverfahrensrechts vom 16. Juni 2015 (NDV 2015, 413 ff.).

derfreibeträgen verknüpft ist: So soll mit der Anhebung der Kinderfreibeträge immer auch das Kindergeld entsprechend angehoben werden.⁵ Daraus folgt, dass aufgrund dieses Zusammenspiels – bei entsprechender Anhebung des Kindergeldes – ein Festhalten an der Höhe des Höchstbetrages des Kinderzuschlags des Vorjahres rechnerisch nicht zwingend notwendig sein muss, um mit Kindergeld und Kinderzuschlag das sächliche Existenzminimum (abzüglich der darin enthaltenen Bildungs- und Teilhabebedarfe) sicherzustellen. Da eine Verminderung des Höchstbetrages durch die o.g. Bestimmung jedoch ausgeschlossen ist, würde eine Kindergelderhöhung wohl tatsächlich das Haushaltseinkommen der kinderzuschlagsbeziehenden Familien erhöhen. Allerdings läge darin auch ein Abrücken von der Systematik, dass das sächliche Existenzminimum durch Kindergeld, Kinderzuschlag und Bildungs- und Teilhabeleistungen sichergestellt werden soll. Gleichzeitig bleibt abzuwarten, in welchem Umfang diese aufgezeigten, tatsächlich ja auch in einer gewissen zeitlichen Reihenfolge greifenden Abhängigkeiten zu Schwierigkeiten führen und inwieweit ggf. die geplante Neugestaltung des Kinderzuschlags Einfluss auf die Weiterentwicklung des Kindergeldes haben wird. Es macht in jedem Fall noch einmal die Komplexität des derzeitigen Systems und die Dringlichkeit der Forderung nach der Entwicklung eines konsistenten Gesamtsystems deutlich.⁶

Die Festschreibung des Höchstbetrages für jeweils ein Kalenderjahr (§ 6a Abs. 2 Satz 5 BKG n.F.) vermeidet Anpassungen und ggf. Rückforderungen bei einer unterjährigen Verminderung des Höchstbetrags des Kinderzuschlags (bspw. aufgrund einer Kindergelderhöhung). Allerdings schließt sie gleichzeitig Verbesserungen aus, die bspw. dann auftreten können, wenn der Höchstbetrag zunächst auf Grundlage der MinUhV errechnet worden ist, unterjährig dann der betreffende Existenzminimumbericht aber ein (deutlich) höheres Existenzminimum ausweist.

Hinsichtlich der Übergangsregelung für 2019 und 2020 ist zunächst zu begrüßen, dass sichergestellt ist, dass der neue Höchstbetrag von 183,- € auch dann bereits ab Juli 2019 zu berücksichtigen ist, wenn im Vorfeld des 1. Juli 2019 über Bewilligungszeiträume, die den Zeitpunkt des Inkrafttretens überschreiten, entschieden wird. Hiermit erübrigen sich Änderungsanträge und Neuberechnungen allein aufgrund des zum Juli 2019 geänderten Höchstbetrages. Die Begründung für die Festschreibung des Höchstbetrages auf 183,- € für die Jahre 2019 und 2020 kann jedoch nicht überzeugen. Zum einen wären zwischenzeitlich die Daten des 12. Existenzminimumberichts zu berücksichtigen, welcher eine Anhebung des sächlichen Existenzminimums von ca. 2,2 % ausweist im Unterschied zu der in der Begründung angenommenen Anhebung um 1,53 %. Wenig stringent ist auch das Abstellen einerseits bereits auf den zum Juli 2019 ebenfalls erhöhten Kindergeldbetrag und andererseits noch auf den alten Betrag für Leistungen für Bildung und Teilhabe. Insoweit wäre die Begründung ggf. zu aktualisieren. Zum anderen verdeutlicht sich hier letztlich die oben aufgeführte Abhängigkeit des Höchstbetrages des Kinderzuschlags vom Kindergeld. Ausgehend vom 12. Existenzminimumbericht der Bundesregierung würde

⁵ Vgl. hierzu BT-Drucks. 13/1558 sowie Plenarprotokoll 13/42 vom 2. Juni 1995.

⁶ Vgl. hierzu Eckpunktpapier des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützung von Familien und Kindern vom 11. Juni 2013, NDV 2013, 348 ff.

man unter Berücksichtigung des zum Juli 2019 auf 204,- € erhöhten Kindergeldes und des mittels dieses Gesetzentwurfs angehobenen Betrages für Bildung und Teilhabe auf einen Höchstbetrag des Kinderzuschlags von 183,- € für das zweite Halbjahr 2019 kommen. Aufgrund des höheren sächlichen Existenzminimums und des gleichbleibenden Kindergeldes würde sich für 2020 ein Höchstbetrag für den Kinderzuschlag von 192,- € ergeben. Mit der auch für 2020 festgeschriebenen maximalen Leistungshöhe von 183,- € wird daher das sächliche Existenzminimum durch Kindergeld, Kinderzuschlag und Bildungs- und Teilhabeleistungen nicht abgebildet. Auch wenn der Anlass für diese Festschreibung nachvollzogen werden kann – durch die (bislang nur) angekündigte Erhöhung des Kindergeldes auf 219,- € ab 2021 würde der Höchstbetrag des Kinderzuschlags rechnerisch wieder sinken,⁷ dürfte aber aufgrund des Verschlechterungsverbots nicht abgesenkt werden (s.o.) – ist zumindest darauf hinzuweisen, dass es hierdurch für 2020 zu einer Unterdeckung des Existenzminimums durch Kindergeld, Kinderzuschlag und Bildungs- und Teilhabeleistungen kommen wird.

2. Anrechnung von Kindeseinkommen, § 6a Abs. 3 BKGG n.F.

§ 6a Abs. 3 BKGG n.F. sieht eine veränderte Berücksichtigung von Einkommen des Kindes vor. Grundsätzlich mindern Einkommen und Vermögen des Kindes im Sinne der §§ 11 bis 12 SGB II (mit Ausnahme von Kindergeld, Wohngeld und Kinderzuschlag) den Höchstbetrag des Kinderzuschlags. Abweichend von der bisherigen 100%igen Anrechnung von Kindeseinkommen ist dieses nunmehr nur noch in Höhe von 45 % anspruchsmindernd zu berücksichtigen, soweit hierdurch nicht mehr als 100,- € des Kindeseinkommens unberücksichtigt bleibt. Vom Vermögen des Kindes ist zudem vor der anspruchsmindernden Anrechnung das Zweifache des Grundfreibetrages nach § 12 Abs. 2 Nr. 1a SGB II abzusetzen.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt die verbesserten Anrechnungsregelungen für das Kindeseinkommen (d.h. neben Ausbildungsvergütung v.a. Kindesunterhalt und Unterhaltsvorschuss) und die Verdopplung des beim Vermögen abzusetzenden Grundfreibetrags ausdrücklich. Hiermit wird ein wichtiger Schritt insbesondere dahingehend gemacht, dass mehr Alleinerziehende Kinderzuschlag beziehen können. Allerdings ist dies nach Ansicht der Geschäftsstelle nur ein Schritt mit begrenzter Reichweite. Zunächst ist festzustellen, dass es bei einer Anrechnung von Kindeseinkommen in Höhe von 45 % in Kombination mit Leistungen nach dem Wohngeldgesetz (Anrechnung zwischen 30 und 60 % des Einkommens) nach wie vor zu hohen Transferenzzugsraten kommen kann. Spätestens ab einem Kindeseinkommen von mehr als 180,- € verbleibt es zudem bei den bekannten Schwierigkeiten gerade im Hinblick auf Alleinerziehende und ihre Kinder.⁸ Insoweit ist die Schnittstelle Kinderzuschlag, Wohngeld und Unterhalt/Unterhaltsvorschuss nicht bereinigt und der Lebenssituation von Alleinerziehenden wird durch diese Neuregelung nur begrenzt Rechnung getragen.

⁷ Bei einer angenommenen Erhöhung des Existenzminimums um erneut 2,2 % würde er 186,- € betragen.

⁸ Stöwhase, S.: Weniger Einkommen wegen des Unterhaltsvorschlusses, in: Soziale Sicherheit 2018, S. 201 ff.

Aus Sicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins ist es sachlich nicht ohne weiteres begründbar, warum hier nicht eine der Anrechnung des Elterneinkommens vergleichbare Regelung geschaffen wird. Wie das Erwerbseinkommen der Eltern dient auch insbesondere der Mindestunterhalt der Existenzsicherung des Kindes. Während beim Elterneinkommen mit den oberen Einkommensgrenzen nun die Abbruchkante abgeschafft und stattdessen eine fortlaufende Berücksichtigung festgelegt werden soll, werden bei der Anrechnung des Kindeseinkommens eine Art Plateau-Lösung geschaffen und die bestehenden Probleme letztlich nur ein Stück verschoben. Zwar kann seitens der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins aktuell nicht konkret eingeschätzt werden, wie sich unter Berücksichtigung dieser Regelung mit zunehmenden (Kindes-)Einkommen das Haushaltseinkommen der Familie konkret gestaltet. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die Beträge des Mindestunterhalts und auch die Beträge des Unterhaltsvorschusses für ältere Kinder die Höhe von 180,-€ übersteigen, ab der dann wieder eine komplette Anrechnung des Kindeseinkommens erfolgt.

Schließlich ist auch auf eine sprachliche Ungenauigkeit hinzuweisen. Nach Ansicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins kann es zu Unsicherheiten – insbesondere bei der Anwendung des § 6a Abs. 7 BKGG n.F.⁹ – kommen durch den Ausdruck, dass der Höchstbetrag sich durch das Kindeseinkommen mindert. Hier könnte der Eindruck entstehen, dass durch Anrechnung des Kindeseinkommens letztlich ein individueller Höchstbetrag des Kinderzuschlags für jedes Kind entsteht. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins geht jedoch davon aus, dass der Höchstbetrag im Rahmen des § 6a Abs. 2 BKGG für alle Kinder einheitlich ermittelt wird und sich durch Anrechnung des Kindeseinkommens der für jedes Kind individuelle maximale Auszahlungsbetrag ergibt. Möglicherweise wäre durch eine andere Wortwahl (Abzug des Kindeseinkommens vom Höchstbetrag statt Minderung des Höchstbetrags durch Kindeseinkommen) diese Ungenauigkeit behoben.

3. Bewilligungszeitraum, § 6a Abs. 7 BKGG n.F., und Bemessungszeitraum, § 6a Abs. 8 BKGG n.F.

Mit § 6a Abs. 7 BKGG n.F. soll ein einheitlicher Bewilligungszeitraum von sechs Monaten festgelegt werden. Innerhalb dieses Bewilligungszeitraums eintretende Änderungen in den rechtlichen und tatsächlichen Verhältnissen sollen fortan grundsätzlich unerheblich sein. Hiervon soll es nur zwei Ausnahmen geben. Im Falle der Änderung der Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft soll die Bewilligung mit Ablauf des Monats, in dem die Zusammensetzung sich geändert hat, unwirksam werden, wobei ein neuer Antrag unverzüglich gestellt werden könnte. Eine weitere Ausnahme von der Unerheblichkeit tatsächlicher oder rechtlicher Änderungen ist die Änderung des Höchstbetrages des Kinderzuschlags. Ergänzend zur Festlegung eines einheitlichen Bewilligungszeitraums bestimmt § 6a Abs. 8 BKGG n.F. nunmehr einen konkreten Bemessungszeitraum für die Ermittlung des zu berücksichtigenden Einkommens. Bezüglich des Einkommens soll der Durchschnitt des Einkommens aus den sechs Monaten vor Beginn des Bewilligungszeitraums maßgeblich sein. Bezüglich der Wohnkosten

⁹ S. dazu sogleich unter 3.

für gemieteten Wohnraum sollen die Kosten für den ersten Monat des Bewilligungszeitraums, für Wohnkosten für im Eigentum stehenden Wohnraum soll grundsätzlich der Durchschnitt des vor dem Bewilligungszeitraum liegenden Kalenderjahres maßgeblich sein. Im Übrigen sollen die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse zu Beginn des Bewilligungsbescheides maßgeblich sein.

Im Sinne der Verlässlichkeit der Leistung und der Planbarkeit für die Familien, aber auch im Sinne einer Verringerung des Verwaltungsaufwandes ist es grundsätzlich zu begrüßen, dass zukünftig eine abschließende Entscheidung über die Höhe des Kinderzuschlags für einen Zeitraum von sechs Monaten getroffen und konkrete Bemessungszeiträume festgelegt werden sollen. Damit werden bislang vielfach erfolgende monatliche Berechnungen, Änderungen und Rückforderungen bspw. aufgrund schwankenden Eltern- oder Kindeseinkommens oder Wohnkosten vermieden und vom Grundsatz eine zweimal jährlich stattfindende Überprüfung eingeführt. Durch das Abstellen auf die Verhältnisse zu Beginn des Bewilligungszeitraumes und die grundsätzliche Irrelevanz nachträglich eintretender Änderungen wird die Leistung im Vorfeld berechenbar(er). Insoweit liegt hierin eine deutliche Vereinfachung von Antragstellung und Verwaltungsvollzug. Dass aufgrund der Bedeutung der Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft hiervon eine Ausnahme gemacht wird, ist nachvollziehbar. Durch die zweite Ausnahme, die Berücksichtigung der Änderung des Höchstbetrags des Kinderzuschlags auch innerhalb des Bewilligungszeitraumes, wird sichergestellt, dass Änderungen des Höchstbetrages bereits im Vorfeld bei der Berechnung des Kinderzuschlags zu berücksichtigen sind. In Kombination mit § 6a Abs. 2 Sätze 4 und 5 BKGG n.F. kann eine solche innerhalb des Bewilligungszeitraumes zu berücksichtigende Änderung des Höchstbetrages des Kinderzuschlags einerseits lediglich zum Jahresanfang und andererseits nur bei Steigerungen relevant sein. Insoweit wird quasi standardmäßig zu Beginn des neuen Kalenderjahres (erstmalig zum Januar 2021) ein ggf. erhöhter Höchstbetrag zu berücksichtigen sein. Sofern das Zusammenspiel von § 6a Abs. 2 Sätze 4 und 5 und Abs. 3 BKGG n.F. in der Gesamtschau anders zu verstehen ist, wäre ein klarstellender Hinweis wünschenswert. Ebenso ist zu überlegen, ob – sofern nicht eine klarstellende Formulierung im § 6a Abs. 3 BKGG vorgenommen wird¹⁰ – ein klarstellender Hinweis dahingehend aufgenommen werden kann, dass es sich um den Höchstbetrag des Kinderzuschlags im Sinne des § 6a Abs. 2 BKGG n.F. handelt, um eventuelle Unsicherheiten dahingehend auszuschließen, ob auch eine innerhalb des Bewilligungszeitraumes zu berücksichtigende Änderung des Höchstbetrages des Kinderzuschlags durch Anrechnung von Kindeseinkommen nach § 6a Abs. 3 BKGG n.F. eintreten kann.

Auch wenn grundsätzlich der mit dieser Regelung angestrebte grundlegende Systemwechsel dem Ziel einer verlässlichen Zahlung und einer Entlastung der Verwaltung durch Wegfall von Überprüfungen von Bewilligungsbescheiden und ggf. Erstellung von Änderungs- und Rückforderungsbescheiden entspricht und damit ständige Neuberechnungen bspw. aufgrund schwankender Einkommen vermieden werden, und sicher in vielen Fällen die Anwendung der neuen Regelung auch unproblematisch und angemessen sein dürfte, ist darauf hinzuweisen, dass hiermit zeitweise auftretende Bedarfsunterdeckungen auftreten kön-

¹⁰ S. hierzu oben unter 2.

nen und in Kauf genommen werden. Für diesen Fall sieht der Gesetzentwurf die Möglichkeit der Beantragung ergänzender Leistungen nach dem SGB II vor. Insgesamt geht die Begründung davon aus, dass sich durch die Neuregelung mögliche Über- und Unterzahlungen im Zeitverlauf ausgleichen werden. Ob sich das für die Anspruchsberechtigten durch die jeweils um sechs Monate versetzte Berücksichtigung der tatsächlichen Verhältnisse wirklich so gestaltet, stellt sich für die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins als fraglich dar. Dass zwischen den gegenläufigen Zielen, die Leistung einerseits verlässlich sowie einfach und unbürokratisch auszugestalten und andererseits die Familien bedarfsgerecht und zielgenau zu unterstützen, ein Kompromiss durch Abwägen der Ziele zu finden ist, ist der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins durchaus bewusst. Ebenso ist deutlich erkennbar, dass der Gesetzentwurf sich umfänglich bemüht, eine angemessene Abwägung zwischen zu gewählter Einzelfallgerechtigkeit einerseits und Vereinfachung und Verlässlichkeit des Kinderzuschlags andererseits zu treffen. Allerdings ist hierzu anzumerken, dass die Einkommenssituationen der betreffenden Familien in der Regel wohl so bemessen sind, dass größere Anspannungen bspw. nur schwer realisierbar sind. Somit dürfte es für sie wichtig sein, dass die finanziellen Mittel zur Sicherung des Existenzminimums auch in den konkreten Zeiten des Bedarfs vorliegen. Ein unproblematisch mögliches finanzielles Abfangen von Zeiträumen der Unterdeckung – die sich über sechs Monate erstrecken können – ist kaum zu erwarten. Vielmehr ist davon auszugehen, dass auch für die sicher überschaubaren Zeiträume eine Bedarfsunterdeckung durchaus deutlich spürbar sein kann. Zwar ist für diese Fälle die Beantragung ergänzender Leistungen nach dem SGB II vorgesehen, allerdings stellt sich diesbezüglich die Frage, wie und zu welchem Zeitpunkt die Familien hierüber hinreichend aufgeklärt werden können und ob diese ergänzenden Leistungen nach dem SGB II dann überhaupt abgerufen werden. Zudem bedeutet dieser Verweis auf das System der Grundsicherung zwar eine konsequente Entscheidung im Hinblick auf den Abbau von Aufwand für Familien und Verwaltung im Zusammenhang mit dem Kinderzuschlag, allerdings bedeutet es einen weiteren Behördenweg mit einem gesonderten Beantragungs- und Bewilligungsverfahren an anderer Stelle. Aus Sicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins wäre dahingehend zu prüfen, warum nicht zumindest Änderungen in den tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnissen, deren Eintritt im Bewilligungszeitraum bereits zu dessen Beginn feststehen und absehbar sind, in die Bewilligung eingestellt werden können. Um den Aufwand einer monatlichen Berechnung und ggf. monatlich variierender Auszahlungen zu vermeiden, könnte man aus den zu Beginn des Bewilligungszeitraums feststehenden Verhältnissen auch einen Durchschnitt ermitteln. Auch dieser würde in einzelnen Monaten zugegebenermaßen zu einer Unter-/Überdeckung führen, allerdings dürfte diese Berechnung näher an den tatsächlichen Bedarfen liegen und es würde das zusätzliche Verfahren für die ergänzenden Leistungen nach SGB II – sowohl für die Familien als auch für die zuständigen Behörden – vermieden.

Art. 2 Änderung des BKGG zum 1. Januar 2020

In einem weiteren Schritt soll zum Januar 2020 die sog. Abbruchkante abgeschafft, der Zugang erweitert und die Anrechnung des Einkommens der Eltern geändert werden. Damit sollen Familien mit geringem Einkommen besser unterstützt und dabei vermieden werden, dass bereits geringe Erhöhungen des Einkommens negative Effekte auf das Haushaltseinkommen haben – bis hin dazu, dass ein Mehrverdienst dazu führen kann, dass das Haushaltseinkommen sogar sinkt.¹¹ Zukünftig soll einem erhöhten Erwerbseinkommen auch ein höheres oder zumindest gleichbleibendes Haushaltseinkommen gegenüber stehen.

1. Aufhebung der oberen Einkommensgrenze und erweiterter Zugang, § 6a Abs. 1 BKGG n.F.

Mit der Streichung des bisherigen § 6a Abs. 1 Nr. 3 BKGG soll zunächst die individuelle Höchst Einkommensgrenze abgeschafft werden. Statt des mit Erreichen der Höchst Einkommensgrenze abrupt wegfallenden Anspruchs auf Kinderzuschlag, soll dieser nunmehr bis auf 0,-€ auslaufen. Zudem soll der Zugang zum Kinderzuschlag einem erweiterten Personenkreis zugänglich gemacht werden. Während es bislang für die Bewilligung des Kinderzuschlags notwendig war, dass durch die Zahlung des Kinderzuschlags (ggf. mit Wohngeld) die anderenfalls eintretende Hilfebedürftigkeit nach SGB II vermieden wird, soll § 6a Abs. 1 Nr. 3 BKGG n.F. nunmehr nur noch voraussetzen, dass mit dem Kinderzuschlag und dem sonstigen Einkommen der Familie keine Hilfebedürftigkeit besteht. Nach wie vor bleiben bei der Prüfung, ob keine Hilfebedürftigkeit besteht, die Bedarfe nach § 28 SGB II unberücksichtigt. Neu hinzukommen soll bei dieser Prüfung der Vermeidung der Hilfebedürftigkeit, dass bei Ermittlung des Einkommens der Eltern nach § 6a BKGG um 100,-€ niedrigere Absetzbeträge als nach § 11b Abs. 2 und 3 SGB II berücksichtigt werden sollen, sofern in der Bedarfsgemeinschaft bislang keine Leistungen nach SGB II oder SGB XII gewährt oder beantragt worden sind. Diese Neuregelung soll den Zugang folglich in zweierlei Hinsicht erweitern. Zum einen ist für die Zugangsberechtigung zum Kinderzuschlag nicht mehr zwingend erforderlich, dass ohne Kinderzuschlag Hilfebedürftigkeit besteht, dass somit nur durch den Kinderzuschlag die Hilfebedürftigkeit vermieden werden kann. Damit werden auch Familien adressiert, die mit ihrem Einkommen ihren Bedarf decken können. Zum anderen sollen in Zukunft auch die Familien anspruchsberechtigt sein, die bislang keine Leistungen nach SGB II/XII beantragt oder erhalten haben, mit dem Kinderzuschlag und dem übrigen Einkommen die Hilfebedürftigkeit bis auf eine Differenz von 100,-€ vermeiden können und in entsprechender Höhe zu berücksichtigendes Erwerbseinkommen haben. Gemäß § 20 Abs. 2 BKGG n.F. soll diese Regelung in § 6a Abs. 1 Nr. 3 BKGG n.F. zunächst nur befristet bis zum 31. Dezember 2022 eingeführt und nach § 22 Satz 2 BKGG n.F. bis zum 31. Juli 2022 evaluiert werden.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt ausdrücklich die Ausweitung des Adressatenkreises des Kinderzuschlags. Mit dieser Neuregelung werden

¹¹ Vgl. etwa Peichl, A./Buhlmann, F./Löffler, M.: Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben- und Transfersystem – Fehlanreize, Reformoptionen und ihre Wirkungen auf inklusives Wachstum, 2017.

Familien mit geringem Einkommen stärker als bisher unterstützt und dabei insbesondere die Familien mit Einkommen „rund um die Bedürftigkeitsgrenze des SGB II“ unterstützt sowie auch Anreize zum Ausbau der Erwerbstätigkeit gesetzt. Ebenso zu begrüßen ist die Abschaffung der Abbruchkante und das gleitende Auslaufen der Leistung, da hiermit das schlagartige Eintreten finanzieller Verluste vermieden werden und es nicht mehr zu aufgrund steigenden Erwerbseinkommens bzw. Aufnahme einer zweiten Erwerbstätigkeit eintretenden, teils deutlichen Verschlechterungen des Haushaltseinkommens kommen soll.

Mit der geänderten Prüfung, ob keine Hilfebedürftigkeit besteht, und damit dem Einschluss von Familien, die nur aufgrund des Erwerbstätigenfreibetrages von 100,-€¹² Hilfebedürftigkeit nicht vermeiden können, werden konkret Familien in verdeckter Armut adressiert. Dies ist nach Ansicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zu unterstützen. Ob und inwieweit für diese Familien dadurch eine Bedarfsunterdeckung eintritt, wie sie im Rahmen des bislang geltenden sog. „kleinen Wahlrechts“ durch Verzicht auf an sich zu berücksichtigende Mehrbedarfe auftreten kann, kann zum derzeitigen Zeitpunkt von der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins nicht abschließend beurteilt werden. Gerade im Hinblick auf Familien, die sich bislang bewusst oder unbewusst dem Unterstützungssystem entzogen haben, wird es jedoch eine große Herausforderung sein, sie entsprechend über ihre neuen Ansprüche auf Kinderzuschlag zu informieren und die Inanspruchnahme sicherzustellen. Hier gilt im besonderen Maße, dass die mit dem Gesetzentwurf beabsichtigten Verbesserungen in der Unterstützung von Familien letztlich nur so viel wert sind, als sie die Familien auch erreichen. Gerade der Kinderzuschlag ist bislang eine Leistung, die bei einem überwiegenden Teil der Bevölkerung unbekannt ist und von einer Vielzahl der Berechtigten nicht in Anspruch genommen wird.¹³ Nicht abschließend zu bewerten ist für die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins derzeit auch die vorgesehene Einschränkung der Ausweitung der Zugangsberechtigung auf Familien, die bis auf einen Betrag von 100,-€ Hilfebedürftigkeit vermeiden können, auf die Familien, die bislang keine Grundsicherungsleistungen bezogen oder beantragt haben. Hiermit würden sog. Aufstocker nicht in den Kreis der Anspruchsberechtigten für den Kinderzuschlag fallen.

Auch hinsichtlich des neuen Adressatenkreis von Familien, die bereits mit ihrem Einkommen die Hilfebedürftigkeit nach SGB II vermeiden können, ist eine angemessene Information und Beratung wichtig, damit diese Verbesserungen tatsächlich auch bei den Familien ankommen.

Für die Inanspruchnahme durch die mit der Zugangserweiterung angesprochenen Familien könnte es eine Hemmschwelle darstellen, dass sie im Vorfeld nach wie vor nicht ohne Weiteres einschätzen können, ob und in welcher Höhe sie anspruchsberechtigt sind. Auch dies muss bei den notwendigen Überlegungen zur Verbesserung der Inanspruchnahme des Kinderzuschlags berücksichtigt werden, wobei bspw. der Kinderzuschlagscheck im Familienportal des BMFSFJ¹⁴ diesbezüglich sicherlich eine gute Hilfestellung leisten kann.

12 § 11b Abs. 2 SGB II.

13 Vgl. nur Prognos AG: Endbericht Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen, 2014 sowie Institut für Demoskopie Allensbach: Akzeptanzanalyse I Staatliche Familienleistungen aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger: Kenntnis, Nutzung und Bewertung, 2012.

14 www.familienportal.de

Im Hinblick auf die Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten ist kostenseitig allerdings auch auf die Mindereinnahmen der Kommunen hinzuweisen, die dadurch entstehen, dass einerseits der Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung¹⁵ die Gebührenbefreiung für Leistungsberechtigte des Kinderzuschlags vorsieht und andererseits mit dem vorliegenden Gesetzentwurf für einen größeren Kreis von berechtigten Familien der Zugang zum Kinderzuschlag geschaffen werden soll. Nach derzeitiger Einschätzung ist nicht ersichtlich, dass diese Kosten im vorliegenden Gesetzentwurf thematisiert werden. Bezüglich der durch die geplante Zugangserweiterung verbundenen Kosten für die Kommunen muss darauf geachtet werden, dass diese den Kommunen erstattet werden.

2. Anrechnung von Elterneinkommen, § 6a Abs. 6 BKGG n.F.

Durch eine entsprechende Änderung des § 6a Abs. 6 Satz 3 BKGG soll ab Januar 2020 das elterliche Einkommen nicht mehr mit 50 %, sondern nur mehr noch mit 45 % berücksichtigt werden.

Die reduzierte Einkommensanrechnung wird begrüßt, wobei aktuell für die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins nicht einzuschätzen ist, inwieweit sich hierdurch das Ziel, bei steigendem Erwerbseinkommen kontinuierlich ansteigende bzw. nicht abfallende Einkommensverläufe sicherzustellen, umfassend erreicht wird. Auch an dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass grundsätzlich auch bei einer Anrechnung des Einkommens in Höhe von 45 % beim Kinderzuschlag im Zusammenhang mit einer Einkommensanrechnung beim Wohngeld von 30 % bis 60 % es noch zu erheblichen Transferentzugsraten kommen kann.

Art. 3 Änderungen des SGB II und Art. 4 Änderung des SGB XII

Der Deutsche Verein hat bereits wiederholt Reformen bei den Leistungen für Bildung und Teilhabe gefordert.¹⁶ Ausgehend hiervon begrüßt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins grundsätzlich die vorgesehenen Neuregelungen zum sog. Bildungs- und Teilhabepaket. Seit Einführung der Bildungs- und Teilhabeleistung im Jahr 2011 wird der hohe bürokratische Aufwand sowohl für die verantwortlichen Leistungsträger und Leistungserbringer als auch für die Leistungsberechtigten beklagt. Der administrative Aufwand resultiert zum einen aus der Komplexität der sehr unterschiedlichen Einzelleistungen, die überwiegend als Sachleistung erbracht werden, und der gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen, die zum Teil eine Vielzahl unbestimmter und daher ausfüllungsbedürftiger Rechtsbegriffe enthalten.

Die geplanten Neuregelungen tragen zum Bürokratieabbau und zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation von Familien bei. Es besteht jedoch weitergehender Reformbedarf. Insbesondere muss die Kenntnis über die Bildungs-

¹⁵ BT-Drucks. 19/4947.

¹⁶ Weiterer Reformbedarf bei den Leistungen für Bildung und Teilhabe. Stellungnahme des Deutschen Vereins anlässlich eines Gesetzentwurfs des Bundesrats vom 28. Februar 2013, NDV 2013, 145 ff.

und Teilhabeleistungen weiter verbessert und der Zugang niedrigschwelliger gestaltet werden, damit sichergestellt ist, dass die Leistung bei den hilfebedürftigen Kindern auch ankommt. Im Einzelnen nimmt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins wie folgt Stellung zu den vorgesehenen Änderungen des Bildungs- und Teilhabepakets:

1. Erhöhung der Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf (sogenanntes Schulbedarfspaket), § 28 Abs. 3 SGB II n.F. und § 34 Abs. 3 und 3a SGB XII n.F.

Der Referentenentwurf sieht durch die Neuregelung in § 34 Abs. 3 und 3a SGB XII vor, die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf (sogenanntes Schulbedarfspaket) um insgesamt 50,-€ auf nunmehr jährlich 150,-€ aufzustocken und zugleich ab dem Jahr 2021 die Fortschreibungsrate für die jährliche Anpassung der Regelbedarfsstufen nach § 28a des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XII) auf die Bedarfe für den persönlichen Schulbedarf entsprechend anzuwenden.

Das Schulbedarfspaket soll durch jeweils zum Schulhalbjahresbeginn pauschalisierte Leistungen die Anschaffung von Gegenständen ermöglichen, die für den Schulbesuch notwendig sind. Die Leistung hierzu wurde jedoch seit seiner Einführung im Jahr 2011 nicht erhöht. Damit besteht die Gefahr, dass Bedarfe nicht angemessen gedeckt werden. Daher ist die einmalige Erhöhung der Leistung für das Schulbedarfspaket in Orientierung an der Entwicklung der Regelbedarfe und der zukünftigen jährlichen Fortschreibung grundsätzlich zu begrüßen. Durch die Dynamisierung wird sichergestellt, dass auch bei der Ausstattung für den persönlichen Schulbedarf die Preissteigerungen sowie andere Ge- und Verbrauchsgüter berücksichtigt werden.

Die einmalige Erhöhung des Schulbedarfspaket um 50,-€ setzt sich zusammen aus der auf 20 % aufgerundeten Steigerungsrate der Regelbedarfe seit den Jahren 2010/2011 und der zusätzlichen Erhöhung um 30,-€. Diese zusätzliche Erhöhung soll laut Referentenentwurf auch neuen oder geänderten schulischen Rahmenbedingungen, insbesondere der zunehmenden Bedeutung der digitalen Welt im Schulunterricht, Rechnung tragen. Hierdurch soll es allen Schülerinnen und Schülern ermöglicht werden, am modernen Lernen teilzuhaben.

Zur persönlichen Schulausstattung gehören neben Schulranzen, Schulrucksack und Sportzeug insbesondere die für den persönlichen Ge- und Verbrauch bestimmten Schreib-, Rechen- und Zeichenmaterialien (Füller, Kugelschreiber, Blei- und Malstifte, Taschenrechner, Geodreieck, Hefte und Mappen, Tinte, Radiergummis, Bastelmaterial, Knetmasse).¹⁷ Bisher sind Bedarfe, die die Teilhabe am modernen Lernen ermöglichen, wie zum Beispiel höherwertige elektronische Geräte, nicht von der Pauschale nach § 28 Abs. 3 SGB II mitumfasst.¹⁸ Die Fortentwicklung der Unterrichtsmethoden insbesondere durch die Digitalisierung wurde bislang im Rahmen des Schulbedarfspakets nicht berücksichtigt, sodass

¹⁷ BT-Drucks. 17/3404, S. 104.

¹⁸ SG Hannover, Beschluss vom 6. Februar 2018, S 68 AS 344/18 ER bewilligte gemäß § 21 Abs. 6 SGB II analog einen Mehrbedarf für die Anschaffung eines Tablet; LSG Niedersachsen-Bremen, L 11 AS 349/17, gewährte gemäß § 21 Abs. 6 SGB II analog einen Mehrbedarf für Schulbücher (anhängige Rechtsfrage BSG, B 14 AS 13/18 R).

die Leistung anhand der derzeit bestehenden Lebensverhältnisse zu aktualisieren war.¹⁹ Die Begründung des Referentenwurfs macht keinerlei Aussagen darüber, inwieweit der Betrag in Höhe von jährlich 30,-€ diesen Bedarf abdecken kann. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins regt an, hierzu zukünftig regelmäßig empirische Untersuchungen durchzuführen, um die Bedarfe realitätsgerecht und zuverlässig zu ermitteln.

2. Wegfall Eigenanteil bei der Schülerbeförderung, § 28 Abs. 4 SGB II n.F., § 34 Abs. 4 SGB XII n.F.

Der Referentenentwurf sieht vor, dass zukünftig die gesamten Aufwendungen für eine Schülerbeförderung im Rahmen des Bildungspakets übernommen werden. Durch Streichung von § 28 Abs. 4 Satz 2 SGB II, § 34 Abs. 4 Satz 2 SGB XII, die jeweils auf § 9 Abs. 2 Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz (RBEG) verweisen, entfällt der Eigenanteil für die Schülerbeförderung in Höhe von in der Regel 5,-€ pro Monat. Somit werden die gesamten Aufwendungen für Schülerfahrkarten übernommen, auch wenn das Schülerticket für „private“ Fahrten genutzt werden kann. Im Rechtskreis Bundeskindergeldgesetz (BKGG) entfällt ebenfalls durch entsprechende Streichungen in § 6b BKGG nach Art. 1 des Referentenentwurfs der Eigenanteil für die Schülerbeförderung.

Die Neuregelung wird begrüßt. Der Deutsche Verein hat sich bereits bei der Einführung und Begleitung der Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets dafür ausgesprochen, die Anrechnung des Regelsatzanteils für Verkehr bei der Schülerbeförderung in allen Rechtskreisen (SGB II, SGB XII, BKGG) entfallen zu lassen.²⁰ Damit kann verhindert werden, dass Eltern allein wegen des Eigenanteils auf die Schülerbeförderung verzichten und den Kindern daher die Teilnahme an einer üblichen Rahmenhandlung im Zusammenhang mit dem Schulbesuch nicht ermöglicht wird. Mit dem Verzicht auf die Berücksichtigung des Eigenanteils im Bagatellbereich entfällt darüber hinaus ein erheblicher Verwaltungsaufwand bei der Umsetzung der Schülerbeförderung.

Die Anspruchsvoraussetzungen des § 28 Abs. 4 SGB II sehen derzeit vor, dass die Schülerbeförderungskosten grundsätzlich für den Besuch der nächstgelegenen Schule des gewählten Bildungsgangs übernommen werden.

Das Merkmal der „nächstgelegenen“ Schule führt in der Praxis u.a. dann zu Problemen, wenn nach der eigenen Bildungspräferenz eine Schule gewählt wird, die örtlich nicht die „nächstgelegene“ Schule ist. Die Kostenübernahme der Schülerbeförderung ist in diesem Fall nicht vom Wortlaut des Gesetzes gedeckt.

Um die Bildungswünsche von Eltern und Kindern angemessen zu berücksichtigen, spricht sich die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins dafür aus, dass die Schülerbeförderung im Rahmen der Bildungs- und Teilhabeleistungen immer dann übernommen wird, wenn die gewählte Schule dem jeweils geltenden Landesrecht entspricht. Sollte das Landesschulrecht den Besuch der nächstgele-

¹⁹ BVerfG vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09, Rdnr. 133.

²⁰ Weiterer Reformbedarf bei den Leistungen für Bildung und Teilhabe. Stellungnahme des Deutschen Vereins anlässlich eines Gesetzentwurfs des Bundesrates vom 28. Februar 2013, NDV 2013, 145 ff.

genen Schule vorschreiben, so spricht sich der Deutsche Verein dafür aus, die Kosten für die Schülerbeförderung in angemessener Höhe zu berücksichtigen. Der darüber hinausgehende Betrag ist durch die Schülerinnen und Schüler zu ergänzen.²¹

3. Lernförderung unabhängig von der Versetzungsgefährdung gewährleisten, § 28 Abs. 5 SGB II n.F.; § 34 Abs. 5 SGB XII

Eine angemessene, das schulische Angebot ergänzende Lernförderung wird derzeit nach § 28 Abs. 5 SGB II bzw. § 34 Abs. 5 SGB XII berücksichtigt, soweit diese geeignet und zusätzlich erforderlich ist, um die nach schulrechtlichen Bestimmungen festgelegten wesentlichen Lernziele zu erreichen. Die durch den Referentenentwurf vorgesehene Anfügung in § 28 Abs. 5 SGB II und § 34 Abs. 5 SGB XII stellt klar, dass es bei der Bewertung, ob das Lernziel noch erreicht werden kann, nicht auf eine bestehende Versetzungsgefährdung ankommt.

Der Deutsche Verein sieht grundsätzlich das schulische Bildungssystem vorrangig in der Pflicht, bei allen Schülerinnen und Schülern auf einen Bildungserfolg hinzuwirken.²² Solange durch das schulische Bildungssystem jedoch nicht gewährleistet ist, dass auch Kinder aus Haushalten mit Einkommen an der Grenze des sozio-kulturellen Existenzminimums, die eine ergänzende Lernförderung für die Erreichung wesentlicher Lernziele benötigen, diese tatsächlich erhalten und somit Bildungs- und Chancengerechtigkeit hergestellt wird, müssen die Leistungsträger die Deckung des Bedarfs an Bildung durch angemessene Lernförderung sicherstellen. Das Bundessozialgericht sieht auch bei einem vorrangigen pädagogischem Auftrag der Schulen als Teil der Länderverwaltung keine Vermischung von bestehenden Gesetzen und Zuständigkeiten durch die Gewährung von angemessener Lernförderung nach § 28 Abs. 5 SGB II. Da keine Rechtsansprüche auf Lernförderung gegenüber der Schulverwaltung der Länder bestünden, sei der Bund verpflichtet, das „menschenwürdige Existenzminimum von Verfassung wegen durch Rechtsansprüche zu gewährleisten“ und habe dies u.a. mit Einführung von § 28 Abs. 5 SGB II getan.²³ Daher ist die Klarstellung des Gesetzgebers durch die Neuregelung in § 28 Abs. 5 SGB II und § 34 Abs. 5 SGB XII förderlich, um hilfebedürftige Kinder zeitnah und angemessen durch Lernförderung zu unterstützen. Es wird vermieden, dass die Lernförderung erst im zweiten Schulhalbjahr gewährt wird, wenn auf Grundlage des Halbjahreszeugnisses eine Versetzungsgefahr festgestellt werden konnte.

4. Abschaffung des Eigenanteils für das gemeinschaftliche Mittagessen, § 28 Abs. 6 Satz 1 SGB II n.F.; § 34 Abs. 6 Satz 1 SGB XII n.F., § 42a SGB XII n.F.

Zukünftig sollen die gesamten Aufwendungen für das gemeinschaftliche Mittagessen im Rahmen des Bildungspakets übernommen werden. Durch die Erset-

21 Empfehlung des Deutschen Vereins zur Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe, 3. Auflage, Berlin 2015 (Sonderdruck Eigenverlag des Deutschen Vereins) S. 29 f.

22 Empfehlungen des Deutschen Vereins für eine Weiterentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) vom 12. September 2017, NDV 2017, 433 ff.

23 BSG vom 25. April 2018, B 4 AS 19/17 R.

zung des Wortes „Mehraufwendungen“ durch das Wort „Aufwendungen“ in § 28 Abs. 6 Satz 1 SGB II und § 34 Abs. 6 Satz 1 SGB XII entfällt der bisherige Eigenanteil für das gemeinschaftliche Mittagessen in Schulen, Kitas und bei der Kindertagespflege in Höhe von jeweils 1,- € pro Mittagessen nach § 5a Arbeitslosengeld II/Sozialgeld-Verordnung (Alg II-V) i.V.m. § 9 Abs. 1 RBEG.²⁴

Der Deutsche Verein begrüßt den Wegfall des Eigenanteils für das gemeinschaftliche Mittagessen in Schulen, Kitas und bei der Kindertagespflege. Hierdurch wird die Teilhabe von Kindern gestärkt und zugleich die Leistungsgewährung entbürokratisiert. Insbesondere entfällt durch die Neuregelung der bürokratische Aufwand bei der Abrechnung des Eigenanteils für das gemeinschaftliche Mittagessen zwischen dem Essensanbieter und den Eltern. Dieser Aufwand hat in der Praxis vermehrt dazu geführt, dass Essensverträge oder sogar gesamte Betreuungsverträge wegen des nicht eintreibbaren Betrags gekündigt wurden. Zudem wird damit die Möglichkeit der Teilnahme von hilfebedürftigen Kindern am gemeinschaftlichen Mittagessen sichergestellt.

Ebenfalls begrüßenswert und fachlich konsequent ist die im Referentenentwurf vorgesehene Änderung des § 42a SGB XII. Mit dieser Neuregelung würde für Menschen mit Behinderung, die in Werkstätten für behinderte Menschen an der Mittagsverpflegung teilnehmen, der zu leistende Anteil für das Mittagessen aus dem Regelbedarf entfallen.²⁵

Zudem weist der Deutsche Verein darauf hin, dass eine pauschale Abrechnung der Teilnahme am gemeinschaftlichen Mittagessen auch im Bereich der Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege, wie es dem kommunalen Träger gemäß § 28 Abs. 6 Satz 3 SGB II/§ 34 Abs. 6 Satz 3 SGB II eröffnet wird, im Interesse der Vereinfachung des Verwaltungsvollzugs ist.

Gemäß § 28 Abs. 6 Satz 3 SGB II/§ 34 Abs. 6 Satz 3 SGB XII ist für die Ermittlung des monatlichen Bedarfs die Anzahl der Schultage in dem jeweiligen Bundesland zugrunde zu legen, ohne dass Abweichungen durch bewegliche Feiertage, vorübergehende Erkrankungen, Unterrichtsausfälle o.ä. zu berücksichtigen sind. Die Möglichkeit, bei der Ermittlung des monatlichen Bedarfs die Anzahl der Tage zu pauschalisieren, reduziert den Verwaltungsaufwand, der ansonsten entsteht, wenn die tatsächliche Anzahl der Tage zu erheben ist, an denen Kinder in Kindertageseinrichtungen oder Kindertagespflege das Mittagsangebot in Anspruch genommen haben.²⁶

Weitergehender Reformbedarf des Bildungs- und Teilhabepakets

1. Inanspruchnahme des Bildungs- und Teilhabepakets stärken

Damit die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets in Anspruch genommen werden, ist wichtigste Voraussetzung, dass die Eltern den Leistungsanspruch

²⁴ § 9 RBEG soll folglich nach Art. 7 Entwurf StaFamG und § 5a Abs. 3 Alg II-V soll durch Art. 8 Entwurf StaFamG entfallen

²⁵ Artikel 7 des Referentenentwurfs StaFamG.

²⁶ „Weiterer Reformbedarf bei den Leistungen für Bildung und Teilhabe. Stellungnahme des Deutschen Vereins anlässlich eines Gesetzentwurfs des Bundesrates“ vom 28. Februar 2013, NDV 2013, 145 ff.

kennen.²⁷ Nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts gehören Bildung und Teilhabe zum sicherzustellenden Existenzminimum.²⁸ Die zuständigen Leistungsträger sollen gemäß § 4 Abs. 2 Satz 2 SGB II die Eltern unterstützen und in geeigneter Weise dazu beitragen, dass Kinder und Jugendliche Leistungen für Bildung und Teilhabe in Anspruch nehmen. Beratung und Unterstützung zur Inanspruchnahme der antragsgebundenen Leistungen für Bildung und Teilhabe sind unerlässlich, um das notwendige Existenzminimum aller hilfebedürftigen Kinder und Jugendlichen zu gewährleisten. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins empfiehlt daher, bestehende Ansprüche aus dem Bildungs- und Teilhabepaket regelhaft in den Beratungsprozess zu integrieren und zusätzliche Schulsozialarbeit zu fördern.

Zusätzliche Schulsozialarbeit unterstützt die Vermittlung und Umsetzung von Bildungs- und Teilhabeleistungen. Ihr besonderer Wert liegt darin, dass sie mit den leistungsberechtigten Kindern und Jugendlichen bzw. deren Eltern dort in Kontakt kommt, wo sich die Bedarfe in aller Regel zeigen: in der Schule.²⁹

2. Auf gesonderte Antragstellung in allen Rechtskreisen verzichten

Das gesonderte Antragerfordernis zusätzlich zum Antrag auf Grundleistungen nach § 37 Abs. 1 Satz 2 SGB II, § 34a Abs. 1 Satz 1 SGB XII § 9 Abs. 3 BKGG ist ein Hemmnis für die Inanspruchnahme der Leistungen aus dem sog. Bildungs- und Teilhabepaket. Daher spricht sich der Deutsche Verein für einen Verzicht der gesonderten Antragstellung in allen Rechtskreisen aus. Eine Berücksichtigung der Bedarfe wäre wie bei der Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf in den Rechtskreisen SGB II und SGB XII ohne gesonderte Antragstellung möglich. Ein einheitlicher Verzicht auf einen zusätzlichen Antrag würde die administrativen Hürden beim Übergang zwischen den Rechtskreisen verringern und diene gleichzeitig der Vereinfachung des Verwaltungsvollzugs. Zudem ist es im Interesse der Gleichbehandlung der leistungsberechtigten Kinder.³⁰

Schließlich sollten die Nachweispflichten der Leistungsberechtigten auf das Notwendigste reduziert werden, insbesondere bei der Weiterbewilligung von Leistungen.

Abschließende Anmerkungen

Aufgrund der Tatsache, dass es in einer Vielzahl der Fälle zu einem Parallelbezug von Kinderzuschlag und Wohngeld kommt, soll kurz auf die über die o.g. Probleme der parallelen Berücksichtigung von Einkommen beim Kinderzuschlag und Wohngeld hinausgehenden Reformbedarfe im Bereich des Wohngeldgesetz-

27 Schlussbericht Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe, Götting, Nürnberg, Mai 2016.

28 BVerfG vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09, Absatz-Nr. 197.

29 Weiterer Reformbedarf bei den Leistungen für Bildung und Teilhabe. Stellungnahme des Deutschen Vereins anlässlich eines Gesetzesentwurfs des Bundesrates vom 28. Februar 2013, Nov. 2013, 145 ff. Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Weiterfinanzierung von Schulsozialarbeit und Mittagessen in Horteinrichtungen vom 11. Juni 2013, Nov. 2013, 346 ff.

30 „Weiterer Reformbedarf bei den Leistungen für Bildung und Teilhabe. Stellungnahme des Deutschen Vereins anlässlich eines Gesetzesentwurfs des Bundesrates“ vom 28. Februar 2013, NDV 2013, 145 ff.

zes hingewiesen werden. So hat der Deutsche Verein bereits an anderer Stelle empfohlen zu prüfen, inwiefern eine geringere Anrechnung von Erwerbseinkommen im Wohngeldrecht dazu beitragen kann, das Wohngeld als vorrangige Leistung zu stärken und SGB II-Hilfebedürftigkeit zu vermeiden. Insbesondere sind die Absetz- und Freibeträge, um die Erwerbseinkommen bereinigt wird, beim Wohngeld niedriger als bei der Einkommensanrechnung nach dem SGB II.³¹

Grundlegend ist darauf hinzuweisen, dass auch wenn mit dem vorliegenden Entwurf wichtige Schritte für die zielgenauere Unterstützung von Familien mit geringem Einkommen in Angriff genommen werden, konkret die Regelungen zum Kinderzuschlag nach wie vor kompliziert sowie für die Inanspruchnahme der Leistungen nach dem Bildungs- und Teilhabepaket gesonderte Antragsverfahren notwendig sind. Auch dieser Gesetzentwurf bleibt damit – trotz der zu begrüßenden systematischen Anbindung des Kinderzuschlags an das sächliche Existenzminimum – in der bestehenden Systematik mit all ihren Schwierigkeiten und verdeutlicht die Komplexität des derzeitigen Systems monetärer Unterstützung von Familien und Kindern. Dies unterstreicht die Forderung des Deutschen Vereins nach einem konsistenten Gesamtkonzept zur Unterstützung von Familien und Kindern. Dabei ist insbesondere auch noch einmal darauf hinzuweisen, dass für die auch zum Zwecke der Bekämpfung der für Kinder und Jugendliche bestehenden Armutsrisiken notwendige Um- bzw. Neugestaltung des gegenwärtigen Systems familienbezogener Leistungen zwingend finanzielle Mittel bereit zu stellen sind.³²

31 Empfehlungen des Deutschen Vereins für eine Weiterentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) vom 12. September 2017, NDV 2017, 433 ff.

32 Eckpunktpapier des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützung von Familien und Kindern vom 11. Juni 2013, NDV 2013, 348 ff.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit über 130 Jahren das Forum des Sozialen

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer, der privatgewerblichen Anbieter sozialer Dienste und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der Sozialen Arbeit, der Sozialpolitik und des Sozialrechts. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u.a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation. Der Deutsche Verein wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Michael Löher, Vorstand

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

www.deutscher-verein.de

E-Mail info@deutscher-verein.de