

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

Berlin, 06.09.2023

Vorbemerkungen

Save the Children Deutschland e.V. begrüßt die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Referentenentwurf des Kindergrundsicherungsgesetzes und nimmt diese trotz der sehr kurzen Rückmeldungsfrist hiermit gerne wahr. Es wird darauf hingewiesen, dass die nachfolgenden Ausführungen aufgrund der kurzen Frist und des noch lückenhaften Entwurfs keine abschließende Bewertung darstellen.

Folgende Bemerkungen seien vorweg genannt: Save the Children Deutschland e.V. sieht die dringende Notwendigkeit, ambitionierte sozialpolitische Maßnahmen zur Verbesserung der Lage von Kindern und Jugendlichen¹ in Armutslagen zu ergreifen und die hohe Kinderarmut von 21,3% in Deutschland deutlich und nachhaltig zu reduzieren. Dazu ist die Kindergrundsicherung ein wichtiger monetärer Baustein neben weiteren zu ergreifenden Maßnahmen, etwa im Bildungssystem, der Arbeitsmarktpolitik oder bei der Kinderbetreuung. Teilaspekte der Armutsbekämpfung sollten dabei nicht gegeneinander ausgespielt werden, sondern als Nebeneinander notwendiger Bausteine einer Gesamtanstrengung zur Reduzierung der Kinderarmut behandelt werden. Gleichsam möchte Save the Children betonen, dass auch Verbesserungen bei Zugängen zu sozialen Diensten und Leistungen, wie sie z.B. in der EU-Kindergarantie beschrieben sind, nötig sind. Dafür unterstützt die Organisation weiterhin die Arbeit am Nationalen Aktionsplan „Neue Chancen für Kinder in Deutschland“. Weiterhin möchte Save the Children betonen, dass statt der Diskussionen über stärkere Erwerbsanreize für Alleinerziehende durch verminderte Transferleistungen vermehrt konkrete Aktivitäten zur besseren Vereinbarkeit von existenzsichernder Erwerbsarbeit und Familie/Sorgearbeit benötigt werden. Dazu gehört angesichts von rund 384.000 fehlenden Kita-Plätzen² insbesondere der Ausbau der Betreuungsinfrastruktur.

Beim derzeitigen Leistungssystem zur monetären Unterstützung von Familien mit Kindern bestehen eine Reihe von Problematiken, denen durch die Kindergrundsicherung zu begegnen ist. Diese sind insbesondere:

1. Eine ungleiche Förderung, die nicht zielgerichtet ist. Durch Steuerentlastungen werden Familien mit sehr hohem Einkommen oft stärker entlastet als Familien mit kleinem oder mittlerem Einkommen unterstützt werden. So kommt das Geld nicht zielgenau dort an, wo es am meisten gebraucht wird.
2. Das bisherige Leistungssystem ist zu bürokratisch in der Antragsstellung und für Anspruchsberechtigte zu unübersichtlich. Viele Anspruchsberechtigte wissen gar nicht, welche Leistungen ihnen zustehen oder nehmen diese nicht in Anspruch, weil die Beantragung so kompliziert ist. Auch Scham spielt mitunter eine Rolle, weshalb beispielsweise Bürgergeld nicht

¹ Save the Children setzt sich vor allem für die Rechten von Kindern im Sinne der UN-Kinderrechtskonvention ein, also Minderjährige. Daher wird im weiteren Verlauf dieser Stellungnahme der Begriff des Kindes in diesem Sinne benutzt, unter dem alle Unter-18-Jährigen gemeint sind.

² <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2022/oktober/2023-fehlen-in-deutschland-rund-384000-kita-plaetze>

beantragt wird trotz Anspruchsberechtigung. Dadurch kommt dringend benötigtes Geld nicht bei den Kindern an.

3. Das Geld ist nicht ausreichend, um Kindern in der Grundsicherung ein gesundes Aufwachsen und eine angemessene Teilhabe zu ermöglichen. Studien und Expertisen von Sozialverbänden zeigen dies immer wieder.³ Gründe dafür liegen zum Beispiel in der Berechnungsmethode, die unter anderem beliebige Streichungen von Ausgabenposten enthält.

Zur Lösung dieser Problematiken setzt sich Save the Children Deutschland für eine Kindergrundsicherung nach dem Konzept des Bündnis Kindergrundsicherung ein, dem die Organisation angehört.⁴ Die folgende Stellungnahme verzichtet auf eine Kommentierung jedes Aspekts des Gesetzentwurfs. Daher wird zugleich insbesondere auf die Stellungnahmen der weiteren Mitgliedsorganisationen des Bündnis Kindergrundsicherung verwiesen.

Grundsätzlich wird begrüßt, dass der aktuell vorliegende Gesetzesentwurf verschiedene Leistungen bündelt und den Zugang dazu vereinfachen will. Die Gliederung in Garantiebetrug und Zusatzbetrag sowie das Ziel, Kinder aus dem SGB II auszugliedern, wird unterstützt. Dennoch fehlt es dem Gesetzentwurf an ambitionierten Verbesserungen, die der Größe der Herausforderungen gerecht werden. Save the Children Deutschland empfindet den Gesetzentwurf als Minimum, um einen *Einstieg* in eine echte Kindergrundsicherung *einzuweisen*. Die Idee des Kindergrundsicherungs-Checks ist beispielsweise grundsätzlich ein richtiger Schritt, dem es als „Kann-Regelung“ jedoch an Durchschlagskraft fehlt, um den Paradigmenwechsel zur Bringschuld des Staates einzuleiten. Hierzu bedarf es größerer Ambitionen als ein im Gesetzentwurf beschriebenes zusätzliches digitales Beratungsinstrument. Hier wäre beispielsweise ein Anspruch auf den Kindergrundsicherungs-Check wünschenswert, damit er auch wirklich dafür sorgt, dass alle Familien ihre potenziellen Ansprüche auf den Zusatzbetrag kennen und es zu einer Erhöhung der Inanspruchnahme führt.

Hauptkritikpunkt ist das Fehlen einer *echten* Neudefinition des Existenzminimums von Kindern, wie es auch im Koalitionsvertrag festgehalten und dringend geboten ist. Als Kinderrechtsorganisation verweist Save the Children darauf, dass das Wohl des Kindes gemäß Artikel 3 Absatz 1 der UN-Kinderrechtskonvention⁵ im Mittelpunkt stehen muss und vorrangig vor Sparüberlegungen sein sollte, wenn es um die Sicherung der Existenz von Kindern geht. Die im Gesetzentwurf erwähnten, aber noch nicht final dargestellten, Änderungen in zwei Abteilungen der Einkommens- und Verbrauchstichprobe (EVS) sind ein erster und wichtiger Schritt, aber noch keine grundsätzliche und systematische Neudefinition. Eine solche ist aber so schnell wie möglich nötig, um z.B. das gravierende Problem zu beheben, dass die momentanen Regelbedarfe nicht einmal für eine gesunde Ernährung ausreichen⁶. Das gesunde Aufwachsen aller Kinder sollte für die gesamte Bundesregierung höchste Priorität haben.

Ferner ist es Save the Children Deutschland ein besonderes Anliegen darauf hinzuweisen, dass die Kindergrundsicherung für alle Kinder in Deutschland gleichermaßen gelten sollte – das beinhaltet auch Kinder, die zurzeit Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten aber von diesem Entwurf des Kindergrundsicherungsgesetzes nicht erfasst werden. Die UN-Kinderrechtskonvention gilt für alle Kinder gleichermaßen und Deutschland hat seinen Vorbehalt gegenüber ausländischen Kindern bereits im

³ Vgl. z.B. https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/doc/expertise-kinderarmut-2021.pdf

⁴ <https://kinderarmut-hat-folgen.de/#Unser-Konzept>

⁵ <https://www.unicef.de/informieren/ueber-uns/fuer-kinderrechte/un-kinderrechtskonvention>

⁶ Vgl. S.107ff. <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung.pdf?blob=publicationFile&v=3>

Jahr 2010 aufgegeben. Es darf demnach aus Sicht von Save the Children keine Diskriminierung nach Herkunft und Aufenthaltsstatus geben, wenn es darum geht, Gesundheit, Bildungschancen und soziale Teilhabe aller Kinder in Deutschland zu sichern.

Für eine echte Kindergrundsicherung braucht es nach Ansicht von Save the Children Deutschland weitere deutliche Verbesserungen im Gesetz, die im Folgenden dargestellt werden.

Bewertung und Empfehlungen zu ausgewählten Aspekten des Gesetzentwurfs im Einzelnen:

Neuberechnung des Existenzminimums/ Beteiligung von Kindern und Jugendlichen

Im Gesetzentwurf wird beschrieben, dass die **Neuberechnung des Existenzminimums auf Grundlage der EVS** erfolge, bei der die mehr als 20 Jahre alten Verteilungsschlüssel, mit denen Teile der Haushaltsausgaben den Kindern zugesprochen werden, erneuert würden. Dies geschehe innerhalb der bestehenden Regelbedarfsermittlung (S.52)⁷. Im vorliegenden Entwurf fehlt jedoch eine Präzisierung der Änderungen im Regelbedarfsermittlungsgesetz/ wie diese Erneuerung konkret ausgestaltet wird und zu welchen Ergebnissen dies führt. Es wird lediglich ersichtlich, dass es sich um die Abteilungen 4 (Wohnungsmieten, Energie und Wohnungsinstandhaltung) und 5 (Innenausstattung, Haushaltsgeräte und -gegenstände, laufende Haushaltsführung) handeln soll. Eine detaillierte Einordnung und Bewertung der monetären Auswirkungen ist nicht fundiert möglich.

Die unzureichenden Leistungen zur Existenzsicherung von Kindern in den Grundsicherungssystemen (SGB II, XII, AsylbLG) gemäß Regelbedarfsermittlungsgesetz wird von Expert*innen aus Wissenschaft und Sozial-/Wohlfahrtsverbänden immer wieder problematisiert. Wiederholt wurde aufgezeigt, dass durch die Herangehensweise der Regelbedarfsermittlung die Regelsätze zu niedrig ausfallen, um Kindern und Jugendlichen Teilhabe und ein gesundes Aufwachsen zu garantieren.⁸ Ein besonders gravierendes Beispiel sind die Regelsätze im Bereich Ernährung. Wissenschaftliche Studien⁹ und auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft¹⁰ weisen darauf hin, dass eine gesunde und ausgewogene Ernährung von Kindern nicht mit den in den Regelbedarfen vorgesehenen Mitteln möglich ist. Somit besteht konkret die Gefahr der Mangelernährung, die mit lebenslangen gesundheitlichen Einschränkungen einher gehen kann.¹¹ Gerade in Zeiten anhaltend hoher Inflationsraten im Bereich der Nahrungsmittel¹² ergibt sich hieraus ein dringender Handlungsauftrag, die Systematik der Regelbedarfsermittlung grundsätzlich zu überarbeiten.

⁷ Die Seitenanzahlen beziehen sich auf die vorliegende Fassung des Referentenentwurfs vom 30.08.2023.

⁸ Vgl. z.B. Paritätischer Wohlfahrtsverband (2019): [expertise-regelsatz_2020_web.pdf \(der-paritaetische.de\)](#); Becker/Held (2021): [DK Regelbedarfe 210823 Web.pdf \(diakonie.de\)](#); Bertelsmann Stiftung (2023): [Factsheet Kinder- und Jugendarmut in Deutschland \(bertelsmann-stiftung.de\)](#)

⁹ Z.B. Kabisch et al. (2021): <https://www.mdpi.com/2072-6643/13/9/3037>

¹⁰ Vgl. S.107ff. https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung.pdf?__blob=publicationFile&v=3

¹¹ Vgl. <https://www.martin-ruecker.com/das-hungerkarussell-dreht-sich-ungebremst>

¹² Zweistellige Inflationsraten auf Nahrungsmittel seit Mai 2022, zuletzt 10,9% im Juli 2023 [Verbraucherpreisindex für Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke - Statistisches Bundesamt \(destatis.de\)](#); vgl. auch Save the Children (2022): Wenn alles zu teuer wird. Online unter:

https://www.savethechildren.de/fileadmin/user_upload/Downloads_Dokumente/Berichte_Studien/2022/wenn-alles-zu-teuer-wird-positions-papier-inflation.pdf

Der Gesetzentwurf kommt den Erfordernissen zur substanziellen Neuberechnung des Existenzminimums nicht nach. Im Kern bleibt es bei den zu geringen Regelsätzen, die durch das Regelbedarfsermittlungsgesetz zu Stande kommen. Die in der Bundespressekonferenz vom 28.08.23 benannten bis zu 8€ mehr gegenüber dem Status quo (mit Kindersofortzuschlag) erscheinen deutlich zu gering. Eine Anpassung der Verteilerschlüssel in den Abteilungen 4 und 5 ist begrüßenswert, kann jedoch nur ein allererster Schritt und nicht die Antwort auf die vielfältigen Problematiken sein. Die oben genannten zu niedrigen Regelsatzanteile für gesunde Ernährung, die sich durch die Abteilung 1 herleiten, bleiben davon z.B. unberührt.

Empfehlungen von Save the Children:

- Es braucht weitere systematische Verbesserungen, um von den zu niedrigen Regelsätzen zu einer echten Neudefinition des sozio-kulturellen Existenzminimums von Kindern zu kommen. Vorschläge wie die Anhebung der Referenzgruppe, um sich mehr am Standard der Mitte der Gesellschaft zu orientieren (vgl. dazu auch das Eckpunktepapier des BMFSFJ von Beginn des Jahres 2023), sowie der Verzicht auf Streichungen von Ausgabenposten erscheinen Save the Children Deutschland dafür geeignet zu sein.¹³
- Im Gesetzestext sollte eindeutig verankert werden, dass eine grundsätzliche Neuberechnung zeitnah nachzuholen ist. Dazu sollten neben Expert*innen aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft insbesondere Kinder selbst angehört werden. Die Beteiligung, vor allem auch von Kindern mit Armutserfahrung, ist elementar, um sicherzustellen, dass ihre Ansichten berücksichtigt werden.¹⁴ Dies leitet Save the Children insbesondere aus der in Deutschland gültigen UN-Kinderrechtskonvention ab, wonach Kinder ein Recht auf Beteiligung in allen Belangen, die sie betreffen, haben. Die Sicherung ihrer Existenz gehört hier zweifelslos dazu. Inwiefern Kinder bereits im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens für die Kindergrundsicherung beteiligt wurden und ob etwaige Ergebnisse in den Gesetzentwurf eingeflossen sind, lässt sich nicht nachvollziehen. Hier sollte eine Klärung vorgenommen werden.
- Ferner möchte Save the Children darauf hinweisen, dass Kinderarmut ein Teil von Familienarmut ist. Damit Familien gemeinsam am gesellschaftlichen Leben teilhaben können, sollten auch die Regelbedarfe im Bürgergeld reformiert werden, um Teilhabe und Gesundheit von allen Mitgliedern der Familie/ bzw. mit dem Gesetz neu zu schaffenden Familiengemeinschaft zu sichern.

Regelung für Alleinerziehende/ Einelternfamilien

Kindeseinkommen wird im § 12 BKG des vorliegenden Gesetzentwurfs zu 45% als zu berücksichtigendes Einkommen bei der Berechnung des Kinderzuschlags festgelegt. Das gilt demnach grundsätzlich auch für Unterhaltsleistungen. Hier kommt es allerdings zu einer steigenden Verrechnung mit zunehmenden Unterhaltsleistungen (ab 500 Euro 55%, ab 750 Euro 65 %, ab 1000 Euro 75%).

Alleinerziehende und ihre Kinder sind in überproportionalem Ausmaß von finanzieller Armut bedroht. Fast die Hälfte der Kinder in Armutslagen wächst in Einelternfamilien auf. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Leistungsverbesserungen für Kinder von Alleinerziehenden durch die Übernahme der Anrechnungsquote

¹³ Vgl. Werner/Aust (2023): Mehr Kinder aus der Armut holen? Anmerkungen zur Diskussion um eine angemessene Leistungshöhe zur Kindergrundsicherung, https://www.bund-verlag.de/zeitschriften/soziale-sicherheit/archiv/2023_03

¹⁴ Vgl. dazu auch [Teilhabe und Beteiligung neu denken. Kinder und Jugendliche sprechen mit! \(bertelsmann-stiftung.de\)](https://www.bertelsmann-stiftung.de)

von Kindeseinkommen in Höhe von 45% (S. 2) wie im heutigen Kinderzuschlag, werden ausdrücklich begrüßt. Eine Übertragung der vollen Anrechnung von Unterhaltsleistungen wie im SGB II hätte für die Gruppe der Kinder von Alleinerziehenden, die aktuell Kinderzuschlag beziehen, erhebliche Schlechterstellungen im Vergleich zum Status Quo bedeutet. Bezüglich der Bewertung der höheren Anrechnungsquoten bei steigenden Unterhaltsleistungen wird auf die Stellungnahmen der entsprechenden Fachverbände, insbesondere des VAMV, verwiesen.

Es gilt grundsätzlich eine **Übertragung nachteiliger Regelungen** aus dem SGB II in die Kindergrundsicherung zu vermeiden. So würden die beabsichtigten Leistungsverbesserungen schnell wieder verpuffen, wenn der Kindergarantiebetrag analog zum heutigen Kindergeldübertrag beim SGB II leistungsmindernd beim anzurechnenden Elterneinkommen berücksichtigt würde. Der Kindergarantiebetrag sollte zu jeder Zeit voll für die Versorgung und Teilhabe des Kindes verfügbar sein.

Auch die im Entwurf erwähnte und von vielen Verbänden kritisierten Übertragung der Regelung der **temporären Bedarfsgemeinschaften** aus dem SGB II auf den Kinderzuschlagbetrag (S. 66.) sieht Save the Children Deutschland kritisch, da diese die Gefahr einer systematischen Unterdeckung des kindlichen Existenzminimums birgt. Hierzu wird insbesondere auf die Stellungnahme des VAMV verwiesen, der ebenso Mitglied im Bündnis Kindergrundsicherung ist.

Mit der im Entwurf vorgesehenen **Änderung des Unterhaltsvorschussgesetzes** gilt der Anspruch auf Leistungen des UhVorschG nunmehr nur bis zur Einschulung des Kindes. Danach gelten erschwerte Anspruchsvoraussetzungen des § 1a UhVorschG im vorliegenden Entwurf (u.a. mit einem Mindesterwerbseinkommen des alleinerziehenden Elternteils von 600 Euro). Die damit verbundene Herabsenkung der Altersgrenze von 12 auf 6 für den Bezug von Unterhaltsvorschuss erscheint wenig zielführend, um Kinderarmut zu bekämpfen. Die Begründung verschärfter Erwerbsanreize (S. 110) blendet die Tatsache aus, dass viele Alleinerziehende einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Der Lohn reicht jedoch häufig nicht, um das Existenzminimum für sich und ihre Kinder zu sichern.¹⁵ Viele würden ihre Erwerbsarbeit gern ausweiten, aber der Arbeitsmarkt und die Betreuungssituation geben dies nicht her.¹⁶

Empfehlungen von Save the Children:

- Die aktuelle Regelung des sog. Kindergeldübertrags sollte nicht für den Kindergarantiebetrag übernommen werden. Dieser sollte vollständig dem Kind zur Verfügung stehen und weder in der Kindergrundsicherung noch im Bürgergeld oder in der Sozialhilfe bei der Berechnung des anzurechnenden Elterneinkommens leistungsmindernd berücksichtigt werden. Eine entsprechende Regelung im SGB XII (§ 82) zur Vermeidung der Anrechnung wie im Gesetzentwurf schon vorgesehen, ist begrüßenswert.
- Das Wohl des Kindes gemäß Artikel 3 Absatz 1 der UN-Kinderrechtskonvention muss jederzeit im Zentrum stehen. Daher ist sicherzustellen, dass jedes Kind in jeder Lebens- und Betreuungssituation existenzsichernd versorgt ist. Von einer tageweisen Aufteilung des Kinderzuschlagbetrages analog zur jetzigen Praxis der temporären Bedarfsgemeinschaften im SGB II sollte dringend abgesehen werden. Statt einer Einsparungsvermutung braucht es eine lebensweltnahe, realistische Ermittlung und empirische Herleitung der kindlichen Bedarfe in unterschiedlichen Betreuungskonstellationen.

¹⁵ https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Familie_und_Bildung/Factsheet_WB_Alleinerziehende_in_Deutschland_2021.pdf

¹⁶ https://www.vamv.de/fileadmin/user_upload/bund/dokumente/Stellungnahmen/2022/VAMV_Stellungnahme_Anhoerung_AE_20062022.pdf

Hierbei sollten Kinder aus Trennungsfamilien entsprechend Art. 12 der UN-Kinderrechtskonvention explizit nach ihren Bedürfnissen gefragt und in geeigneter Weise beteiligt werden.

- Um eine Ausweitung existenzsichernder Erwerbsarbeit für Alleinerziehende zu ermöglichen, braucht es keine verschärften Erwerbsanreize. Es bedarf vielmehr gemeinsame Kraftanstrengungen und höhere Investitionen für den Ausbau verlässlicher und qualitativ hochwertiger Betreuungsinfrastruktur und flächendeckender Ganztagsangebote. Zielführend wären auch bessere gesetzliche Regelungen zur Flexibilisierung von Arbeitszeit und Arbeitsort sowie effektive Maßnahmen für mehr Entgeltgerechtigkeit und gleiche Aufstiegschancen.¹⁷

Leistungen für Bildung und Teilhabe

Der Gesetzentwurf sieht Leistungen für Bildung und Teilhabe als Teil der Kindergrundsicherung vor (§1 Absatz 1 BKG). Aufgrund der Ausgestaltung als Annexleistung zum Kinderzusatzbetrag erhalten Kinder als Anspruchsinhaber*innen einen eigenen **einklagbaren Anspruch** auf diese Leistung. Save the Children Deutschland begrüßt ausdrücklich die damit verbundene Stärkung der Rechtsposition und Ausweitung des Rechtskreises der Kinder, welche letztlich mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes einhergeht (S.51).

Die pauschalisierten Leistungen für Bildung und Teilhabe (**Teilhabebetrag** von 15 Euro monatlich sowie das **Schulbedarfspaket** von aktuell 174 Euro, anteilig auszuzahlen im August und im Februar) sollen bei Bezug des Zusatzbetrages der Kindergrundsicherung ausgezahlt werden. Gemäß § 26 Absatz 2 Satz 2 BKG soll der Antrag auf Kinderzusatzbetrag zugleich als Antrag auf den Teilhabebetrag von 15 Euro und auf das Schulbedarfspaket gelten. Im § 21 Absatz 1 des Entwurfs des BKG wird geregelt, dass der Teilhabebetrag pauschal ausgezahlt wird, sofern tatsächliche Aufwendungen für entsprechende Aktivitäten entstehen. Die entsprechenden Nachweise könnten laut Begründung zur vereinfachten Antragsstellung auch nachträglich erbracht werden (S.76), im Gesetzestext fehlt eine solche Regelung jedoch. Die Beantragung der Bildungs- und Teilhabeleistungen soll gemäß § 21 Absatz 1 BKG-GE zum 01.01.2029 durch ein aktuell nicht näher definiertes **Kinderchancenportal** unterstützt werden. In der Begründung wird darauf verwiesen, dass der pauschale Teilhabebetrag als Geldleistung langfristig von einem Kinderchancenportal abgelöst werde, das die unbürokratische und digitale Buchung und Bezahlung von Aktivitäten zur sozialen und kulturellen Teilhabe ermögliche (S. 51). Deshalb werde die Auszahlung als Pauschale, abweichend vom im Gesetzestext genannten Start des Portals zum 01.01.2029, bis zum 31.12.2027 befristet.

Eine Vereinfachung der Auszahlung des 15 Euro Teilhabebetrag sowie des Schulbedarfspakets durch gemeinsame Antragstellung, sind zu begrüßen. Es sorgt dafür, dass Familien diese Leistungen, auf die sie bereits jetzt einen Anspruch haben und die Teil des Existenzminimums sind, wirklich bekommen und nicht noch einmal zusätzlich beantragen müssen. Eine Überführung in ein nicht näher definiertes Portal könnte hier wieder zu Rückschritten führen und die Inanspruchnahme wieder reduzieren. Aufgrund des nicht bekannten Konzepts des Kinderchancenportals ist eine Bewertung jedoch nicht möglich.

Die im Gesetzestext enthaltene Nachweispflicht für den Teilhabebetrag könnte außerdem auch dazu führen, dass wieder eine bürokratische Hürde besteht, die bei Versäumnis der Nachweise zu Rückforderungen führt,

¹⁷ Vgl.

https://www.vamv.de/fileadmin/user_upload/bund/dokumente/Stellungnahmen/2022/VAMV_Bewertung_Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf

die nicht im Interesse des Kindes sind und somit bereits im Vorfeld nach Möglichkeit verhindert werden sollten.

Weiterhin ist die Auskömmlichkeit dieser Pauschalen fraglich. Von 15 Euro kann ein Kind oft nicht mal eine Stunde Gitarrenunterricht im Monat nehmen¹⁸. Ob das Schulbedarfspaket von derzeit 174 Euro im Jahr ausreichend ist, erscheint nach Testkäufen des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes¹⁹ und angesichts von Preissteigerungen bei Schulmaterialien ebenfalls fraglich. Für Erstklässler*innen wurde anhand von Einkaufslisten unterschiedlicher Berliner Grundschulen ein Einschulungsbedarf von 135 Euro plus Schulranzen und Sportsachen ermittelt.

Während der Familienservice künftig den Teilhabebetrag und das Schulbedarfspaket als Teile des Bildungs- und Teilhabepaketes administriert (S.52) werden die übrigen Leistungen für Bildung und Teilhabe wie Nachhilfe, Ausflüge, Klassenfahrten, Mittagsverpflegung oder Schülerbeförderung wie bisher auf Antrag in Zuständigkeit der Länder gewährt (S. 51). Diese können nach §23a Abs. 1 die Ausführung der Leistungen auf die Gemeinden und Gemeindeverbände übertragen (S. 21; S. 79). Die unterschiedlichen Zuständigkeiten begründen dabei weiterhin bürokratische Hürden und damit die Gefahr, dass Leistungen nicht abgerufen werden.

Empfehlungen von Save the Children:

- Die Auszahlung der pauschalisierbaren Teile des Bildungs- und Teilhabepaketes sollten grundsätzlich dauerhaft und ohne Nachweispflicht eingeführt werden, um für eine unbürokratische und volle Inanspruchnahme zu sorgen. Dies entlastet sowohl die Behörden als auch die Familien und vereinfacht die Leistung weiter, um sicherzustellen, dass kein Kind auf den Teilhabebetrag verzichten muss, weil es zu Problematiken bei der Nachweiserbringung kommt.
- Das Schulbedarfspaket sollte für alle Kinder im Zusatzbetrag automatisch ausgezahlt werden.
- Die Höhen der pauschalen Bildungs- und Teilhabeleistungen gehören auf den Prüfstand.
- Weiterhin muss es möglich sein, Beträge, die über die 15 Euro hinausgehen, möglichst unbürokratisch zu erhalten.
- Das Kinderchancenportal sollte pauschalisierbare Leistungen unberührt lassen.
- Es erfordert eine Klarstellung bezüglich der Lücke zwischen dem Ende der Befristung für eine pauschalierte Auszahlung und dem geplanten Start des Kinderchancenportals.

Schritte zur Automatisierung und Vereinfachung

Der Gesetzentwurf beschreibt im Abschnitt 5 § 43ff. BKG die Einführung eines **Kindergrundsicherungs-Checks**. Dieser beinhaltet einen **Datenaustausch** vorliegender Daten von unterschiedlichen Behörden und stellt eine Vorprüfung auf Anspruch des Zusatzbetrages der Kindergrundsicherung dar. Im Grundsatz ist dieser Schritt zu begrüßen und erscheint prinzipiell geeignet zu sein, dazu beizutragen, dass mehr Familien

¹⁸ Vgl. z.B. <https://www.superprof.de/s/gitarre,Berlin--Germany,52.5200066,13.404954,1.html>

¹⁹ <https://www.der-paritaetische.de/alle-meldungen/schulmaterialien-haben-sich-verteuert-paritaetischer-fordert-mehr-unterstuetzung-fuer-einkommensschwache-schulkinder/>

ihre Leistungsansprüche kennen und abrufen können. Gleichwohl wird auch in der Begründung auf die zu befürchtende begrenzte Aussagekraft der Ergebnisse des Kindergrundsicherungs-Checks hingewiesen (S.93f.). Um zu überprüfen, ob der Kindergrundsicherungs-Check auch in der Implementation gelingt, ist die im Entwurf vorgesehene gesetzliche **Evaluation und Weiterentwicklung** gemäß § 50 BKG begrüßenswert.

In der Begründung wird darauf hingewiesen, dass der Wortlaut des Gesetzes den Familienservice nicht zur Durchführung des Kindergrundsicherungs-Checks verpflichtet. Es bestehe kein Anspruch auf die Durchführung des Kindergrundsicherungs-Checks (S. 92). Es handelt sich demnach um eine Ermessensleistung dessen Erbringung dem Familienservice überlassen ist. Eine **Einwilligung** muss zudem gemäß Gesetzentwurf alle zwei Jahre von den Antragsberechtigten gegeben werden. Dadurch entsteht die Gefahr, dass die Inanspruchnahme des Kindergrundsicherungs-Checks durch Auslegung als Ermessensleistung sowie ggf. fehlende Wieder-Einwilligung niedrig bleibt und niedriger wird und Familien/ Kinder doch nicht erreicht werden – es käme wieder zur Holschuld statt Bringschuld des Staates.

Dem Kindergrundsicherungs-Check muss weiterhin ein **Antrag** auf die Leistungen des Zusatzbetrages folgen (§ 26ff. BKG). Es erfolgt also keine automatisierte Auszahlung und auch keine Übernahme der bereits erfassten Daten für den Antrag. In § 43 BKG heißt es entsprechend, dass die im Rahmen des Kindergrundsicherungs-Checks erhobenen Daten und die auf ihrer Grundlage ermittelten Ergebnisse nur zu Zwecken der Beratung verwendet werden dürfen und sie keine Berücksichtigung in Antragsverfahren auf den Kinderzusatzbetrag finden dürfen. Der Kindergrundsicherungs-Check verliert somit an Durchschlagskraft und bereits vorhandene Daten müssen noch einmal abgefragt werden. Für Bürger*innen ist kaum durchschaubar, warum vorliegende Daten nicht noch einmal genutzt werden dürfen.

Im Gesetzesentwurf heißt es zudem: „Um eine beschleunigte und effektive Leistungsgewährung zu ermöglichen, soll bei der Beantragung der Kindergrundsicherung die papiergebundene Korrespondenz weitgehend vermieden werden. Von der Antragstellung bis zur Erstellung des Leistungsbescheids sollen alle Schritte **elektronisch, online und medienbruchfrei** erfolgen (S.2). Die **analoge Antragsstellung** soll weiterhin möglich sein. Beides ist zur Vereinfachung aber auch Sicherstellung, dass Anträge auch ohne digitales Equipment und/oder entsprechende Fähigkeiten gestellt werden können, zu begrüßen.

Empfehlungen von Save the Children:

- Perspektivisch setzt sich Save the Children Deutschland für eine möglichst automatisierte und antragsfreie Auszahlung der Kindergrundsicherung ein. Dies sollte auch als weiteres Ziel im Gesetzestext verankert werden und die dafür notwendigen Schritte beschrieben und eingeleitet werden. Die Genauigkeit des Kindergrundsicherungs-Checks gilt es kontinuierlich zu beobachten und weiterzuentwickeln.
- Trotz aller begrüßenswerten Automatisierungs- und Digitalisierungsvorhaben muss die analoge Beantragung erhalten bleiben, damit digitale Kompetenzen und Ausstattungen, die bei Menschen in Armutslagen oft reduziert sind²⁰, keine Hürde bei der Inanspruchnahme der Kindergrundsicherung darstellen.
- Statt einer Freiwilligkeit der Durchführung des Kindergrundsicherungs-Checks braucht es einen Rechtsanspruch, dass der Check durchgeführt wird, sofern die Anspruchsberechtigten dies durch

²⁰ Vgl. [Armut bedroht digitale Teilhabe - Der Paritätische - Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege \(der-paritaetische.de\)](http://der-paritaetische.de)

Einwilligung wünschen. Hier darf es keinen Ermessensspielraum geben, der den von der Bundesregierung angekündigten Paradigmenwechsel zur Bringschuld statt Hohlschuld der Bürger*innen in Frage stellt bzw. konterkariert.

- Möglichst alle aktuellen Daten, die für den Kindergrundsicherungs-Check abgerufen werden, sollten auch für einen darauffolgenden Antrag verwendet werden dürfen, um den bürokratischen Aufwand für Behörden und Antragsteller*innen zu minimieren.
- Auf auslaufende Einwilligungen für den Kindergrundsicherungs-Check sollte der Familienservice proaktiv und mehrfach hinweisen, damit das Instrument nicht nach und nach weniger Anspruchsinhaber*innen erreicht.

Kinder im SGB II/ XII (Mehrbedarfe)

Bei der Bestimmung der Höhe des Kinderzusatzbetrages gemäß § 11 BKG im vorliegenden Entwurf werden lediglich die Regelbedarfe der Kinder nach § 27a Absatz 2 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch als Teil der Kindergrundsicherung benannt. Der Gesetzentwurf sieht demnach laut Begründung vor, dass **Mehrbedarfe von Kindern weiterhin im SGB II und XII** mit einem separaten Antrag (S.115) geltend zu machen sind (S.49).

Damit schafft es die Kindergrundsicherung nicht, das Existenzminimum von allen Kindern gleichermaßen zu sichern. Alle Kinder mit Mehrbedarfen müssen zusätzliche Leistungen neben der Kindergrundsicherung beziehen und wechseln mit den Mehrbedarfen z.B. in die Zuständigkeit des Jobcenters – was eine stigmatisierende Wirkung haben kann und für Familien unter Umständen nicht nachvollziehbar ist. Dies betrifft etwa jedes Kind, für das ein Mehrbedarf in Frage kommt, weil es aus medizinischen Gründen eine kostenaufwändige Ernährung hat (§ 21 Absatz 5 SGB II). Laut fachlicher Weisung der Bundesagentur für Arbeit²¹, die auf Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Vorsorge zurückgreift, geht es dabei zum Beispiel um Kinder mit Zöliakie, Mukoviszidose, terminaler Niereninsuffizienz, Schluckstörungen oder krankheitsbedingter Mangelernährung. Für alle Kinder mit diesen und weiteren Erkrankungen wäre nun nicht der Familienservice die zuständige Behörde zur Deckung des Mehrbedarfs, sondern die für die Eltern zuständige Sozialbehörde. Das erscheint nicht stringent und aus der Perspektive der Vereinfachung für Leistungsberechtigte gedacht.

Das Prinzip, eine einfach zu verstehende und beantragende Leistung für alle Kinder anzubieten und Stigmatisierungen damit zu vermeiden, wird mit der Regelung verfehlt.

Empfehlungen von Save the Children:

- Mehrbedarfe für Kinder gehören zur Sicherung ihres Existenzminimums und sollten daher auch vom Familienservice statt den Trägern des SGB II und XII übernommen werden. Denkbar wäre z.B., dass die Familienservices die Anträge auf Mehrbedarfe zumindest entgegennehmen und die Bearbeitung für die Familien im Hintergrund mit den Trägern des SGB II und XII geschieht.

²¹ https://www.arbeitsagentur.de/datei/dok_ba015861.pdf

Kinder im Asylbewerberleistungsgesetz

Die Leistungen für Kinder gemäß **Asylbewerberleistungsgesetz** gehen nicht wie die Leistungen für Kinder gemäß SGB II und XII in der Kindergrundsicherung auf. Das Ziel der Kindergrundsicherung sollte nach Ansicht von Save the Children jedoch eine entstigmatisierende Leistung sein, die das Existenzminimum für alle Kinder in Deutschland abdeckt. Kinder, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beziehen, werden jedoch von der Kindergrundsicherung ausgeschlossen. Dabei befinden sie sich in einem noch restriktiveren Sonder-Sozialrecht, das noch niedrigere Leistungshöhen als das SGB II und XII beinhaltet²². So gibt es zum Beispiel Kürzungen für die Bedarfe für Freizeit, Unterhaltung und Kultur gemäß Abteilung 9 der EVS um ca. 5 Euro gegenüber den Regelbedarfen in SGB II und XII sowie eine komplette Streichung der ohnehin kaum in den Regelbedarfen abgedeckten Mittel für Bildungswesen (Stand November 2022)²³. Sofern die Anpassung des sozio-kulturellen Existenzminimums wie im Entwurf vorgesehen in den Abteilungen 4 und 5 der EVS erfolgt, gibt es zudem keine Verbesserungen für Kinder im AsylbLG, da diese beiden Abteilungen in den dortigen Regelbedarfen komplett gestrichen sind.²⁴

Zugleich erscheint es, dass die im Entwurf des Kindergrundsicherungsgesetzes vorgesehenen Verbesserungen bei der pauschalisierten Auszahlung der **Bildungs- und Teilhabeleistungen** sowie etwaige Änderungen durch das Kinderchancenportal ohne Aufnahme in die Kindergrundsicherung für Kinder im Rechtskreis des AsylbLG nicht wirksam sind.

Die Kindergrundsicherung nach diesem Entwurf beinhaltet demnach keinerlei Verbesserungen für Kinder im AsylbLG. Mit einem potenziellen Wegfall des **Kindersofortzuschlages**, zu dem sich im Gesetzentwurf im Fall des AsylbLG keine klare Aussage befindet, droht ohne Kompensation eine weitere Verschlechterung gegenüber Kindern in der Kindergrundsicherung, wo dies durch die Änderungen in den Abteilungen 4 und 5 EVS kompensiert werden könnte. Die in Deutschland als Bundesrecht gültige UN-Kinderrechtskonvention macht keine Unterscheidung nach Herkunft der Kinder, wenn es um ihre grundlegenden Rechte geht. Jede Schlechterstellung beim gesunden Aufwachsen und der sozialen Teilhabe durch das AsylbLG lehnt Save the Children Deutschland daher ausdrücklich ab. Das gilt auch für Kinder in anderen aufenthaltsrechtlichen Konstellationen. Hierzu sei insbesondere auf die Stellungnahmen der weiteren Bündnismitglieder, insbesondere Diakonie Deutschland und Paritätischer Wohlfahrtsverband, verwiesen.

Empfehlungen von Save the Children:

- Die sozialpolitische Ungleichbehandlung von Kindern in Deutschland aufgrund von Herkunft und Aufenthaltsstatus sollte beendet werden. Angesichts dessen, dass die UN-Kinderrechtskonvention und die darin enthaltenen Rechte auf ein gesundes Aufwachsen und soziale Teilhabe für alle Kinder ausnahmslos und ungeachtet ihrer Herkunft gelten, setzt sich Save the Children dafür ein, dass auch Kinder, die momentan Leistungen des AsylbLG beziehen, in den Rechtskreis des Kindergrundsicherungsgesetzes aufgenommen werden.
- Sollte die Aufnahme nicht erfolgen, muss das Kindergrundsicherungsgesetz mindestens dafür sorgen, dass es zu keinerlei weiteren finanziellen Schlechterstellung kommt. Alle Verbesserungen

²² Vgl. <https://www.proasyl.de/material/stellungnahme-asylblg-2/>

²³ https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/221108_PA_Stellungnahme_alles_1_236_last.pdf, S.187

²⁴ Vgl. ebd.

beim Zugang zu Bildungs- und Teilhabeleistungen sollten zudem auch im AsylbLG entsprechend umgesetzt werden.

Sonstige Anmerkungen

Weiterentwicklung der Familienkassen zum Familienservice

Im Gesetzentwurf ist eine Weiterentwicklung der Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit zu den neuen Familienservices, die gemäß §23 BKG die zuständigen Stellen zur Administrierung der Kindergrundsicherung sind, vorgesehen. Somit wird eine zentrale Anlaufstelle geschaffen, die sowohl Garantie- als auch Zusatzbetrag der Kindergrundsicherung verwaltet. Dies ist zur Vereinfachung des Systems im Kern sehr zu begrüßen, um Behördenzuständigkeiten zu reduzieren. Einschränkend sei auf die obigen Ausführungen zum Umgang mit Mehrbedarfen verwiesen.

Ungleiche Förderung

Die ungleiche Förderung von Kindern je nach Einkommen der Familie durch Steuerfreibeträge oder Kindergeld/ jetzt Garantiebtrag wird im Gesetzentwurf nicht berücksichtigt. Das bedeutet, dass Kinder gutverdienender Eltern weiterhin stärker finanziell entlastet/ gefördert werden, als Kinder aus Familien, die lediglich den neuen Garantiebtrag der Kindergrundsicherung beziehen. Entsprechend des Konzepts des Bündnis Kindergrundsicherung sollte daran nach Ansicht von Save the Children etwas geändert werden²⁵.

Anwendungsvorschrift und Übergangsregeln/ Vermeidung von Schlechterstellungen

Für Save the Children ist klar, dass es durch die Kindergrundsicherung für kein Kind zu niedrigeren Leistungshöhen als im vorherigen Leistungssystem kommen darf. Dies durch die Anwendungsvorschriften auszuschließen, ist daher richtig und wichtig. Für eine Bewertung der Regelungen im Gesetzentwurf wird auf die Stellungnahmen der weiteren Mitglieder des Bündnis Kindergrundsicherung verwiesen. Grundsätzlich ergibt sich durch die komplexen und ausführlichen Regelungen das Bild, dass eine generelle Leistungsverbesserung, die durch die Kindergrundsicherung nötig wäre, verfehlt wurde und nur durch die angegebenen Vorschriften aufgefangen werden kann. In der Begründung der Anwendungsvorschrift heißt es zudem, dass der Schlechterstellungsausgleich für die jüngeren, bislang den Kinderzuschlag beziehenden Kinder, allerdings nur Anwendung finden soll, wenn die zusammen mit dem Kind in einer Familiengemeinschaft lebenden Eltern eine gewisse Mindesteinkommensgrenze überschreiten. So würden Erwerbsanreize für die Eltern gesetzt (S.107). Save the Children äußert erhebliche Bedenken, Erwerbsanreize für Eltern als Rechtfertigung für Schlechterstellungen von Kindern zu verwenden. Bei der Kindergrundsicherung muss gemäß UN-Kinderrechtskonvention das Wohl der Kinder im Mittelpunkt stehen.

Evaluation der Auswirkungen der Kindergrundsicherung

Die Einführung der Kindergrundsicherung ist eines der größten sozialpolitischen Vorhaben der Bundesregierung. Save the Children unterstreicht die Wichtigkeit der vorgesehenen begleitenden Evaluation (S. 60) zu den Wirkungen der Kindergrundsicherung, (S. 106). Im Gesetzentwurf heißt es in §54, dass bis zum 30. Juni 2030 ein Bericht über die Auswirkungen der Kindergrundsicherung sowie zu gegebenenfalls notwendigen Änderungen / Weiterentwicklungen dem Deutschen Bundestag vorgelegt werden soll. Der

²⁵ [Konzept-Kindergrundsicherung 04 2023 web.pdf \(kinderarmut-hat-folgen.de\)](#)

Bericht soll es dem Deutschen Bundestag ermöglichen die Einführung der Kindergrundsicherung zu bewerten und über ggf. notwendige Änderungen zu entscheiden (S.106). In der Begründung (S. 106) wird im Weiteren darauf verwiesen, dass es dabei insbesondere zu beleuchten gilt, ob durch die Einführung der Kindergrundsicherung Schlechterstellungen gegenüber dem Status Quo entstanden sind. Save the Children weist darauf hin, dass Schlechterstellungen zum Status Quo unbedingt zu vermeiden bzw. schnellstmöglich zu beheben sind. Die Frist 30.06.2030 erscheint in dem Zusammenhang zu weit entfernt. Im Sinne einer begleitenden Evaluation (S. 60) sollte aus Sicht von Save the Children geprüft werden, inwiefern eine frühere Berichterstattung, ggf. zu Teilaspekten der Kindergrundsicherung notwendig und angezeigt ist.

Ansprechpartner:

Eric Großhaus
Advocacy Manager Kinderarmut und Soziale Ungleichheit
Save the Children Deutschland e.V.
eric.grosshaus@savethechildren.de

