

Bundesverband e.V.  
Bundesgeschäftsstelle

Alte Schönhauser Straße 16  
10119 Berlin

Telefon: 030-27 89 70  
Telefax: 030-27 59 39 59  
bundesverband  
@volkssolidaritaet.de

Bank für Sozialwirtschaft  
BIC: BFSWDE33BER

Geschäftskonto:  
IBAN: DE17 1002 0500 0003 5420 00

Spendenkonto:  
IBAN: DE87 1002 0500 0003 5420 01

Steuernummer: 27/680/55179

Mitglied im PARITÄTischen  
Wohlfahrtsverband

Volkssolidarität Bundesverband e.V.  
Alte Schönhauser Straße 16, 10119 Berlin

Bundesministerium für Familie, Senioren,  
Frauen und Jugend  
Referat 212  
Kindergeld, Kinderzuschlag, Unterhaltsvorschuss  
Glinkastraße 24  
10117 Berlin

Per E-Mail an: christine.ziethen@bmfsfj.bund.de; 212@bmfsfj.bund.de

Montag, den 26.11.2018

## **Stellungnahme der Volkssolidarität Bundesverband e. V.**

zum

**Referentenentwurf 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)**

---

### **I. Vorbemerkung**

Die Volkssolidarität begrüßt die Tatsache, dass die Bundesregierung die Berechnung des Kinderzuschlags ab 2020 dynamisch an das sächliche Existenzminimum anpassen will. Die dadurch geschaffene Systematik sehen wir als einen wichtigen Schritt in Richtung einer staatlichen Leistung, die sich an verlässlichen Größen orientiert und damit die steigenden Lebenshaltungskosten von Familien zu berücksichtigen versucht.

Der vorliegende Referentenentwurf schafft es – ähnlich wie das Familienentlastungsgesetz – unserer Ansicht nach nicht, die prekäre Situation von Familien in SGB-II-Leistungen und sogenannter verdeckter Armut nachhaltig zu verbessern. Durch die angestrebte Gesetzesänderung werden die Chancen von Kindern und Jugendlichen aus einkommensschwachen Familien in Richtung auf gleichberechtigte Bildung und Teilhabe in unserer Gesellschaft nicht ausreichend garantiert.

Zudem basieren die Berechnungen des Gesetzentwurfes für den Kinderzuschlag nicht auf dem aktuellen 12. Existenzminimumbericht<sup>1</sup> für das Jahr 2019 und 2020. Das heißt im Umkehrschluss,

---

<sup>1</sup> [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/2018-10-31-12-existenzminimumbericht-anl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/2018-10-31-12-existenzminimumbericht-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=2) [19.11.2018]

dass mit dem neuen Gesetzentwurf dieses sächliche Existenzminimum für die Leistungsberechtigten bis 2021 nicht durchgängig gewährleistet wird. Wir fordern diesbezüglich eine Anpassung der Beiträge im Gesetzesentwurf.

Die Einkommensverbesserungen, die sich durch das neue „Starke-Familien-Gesetz“ für Familien durch die Anhebung des Kinderzuschlags sowie die Neuerungen bei der Anrechnung des Kindes- und Elterneinkommens sowie durch die Abschaffung der oberen Einkommensgrenze ergeben, sind so gering, dass in Zweifel steht, ob sie für die Familien im Einzelnen wirklich wahrnehmbar sein werden und ob die geplanten Änderungen des Bundeskindergeldgesetzes für die betreffenden Familien tatsächlich als Anreiz für zusätzliches Einkommen wirken.

Aus dieser Sicht halten wir es für notwendig, die Wirkung dieser Regelungen auf die finanzielle Situation einkommensschwacher Familien durch eine gesicherte Analyse zu überprüfen. Die Befristung im Gesetzentwurf zeigt, dass auch der Bund sich der Effektivität der neuen Regelungen keineswegs sicher ist.

Wir fordern eine Zusammenlegung der wichtigsten staatlichen Leistungen für Familien, um Kinder und Jugendliche vor dem Stigma von SGB II und verdeckter Armut zu schützen. Andernfalls kann die soziale wie gesellschaftliche Teilhabe dieser Kinder nicht sicher gewährleistet werden.

## **II. Zu Einzelfragen des Gesetzentwurfes**

→ **Erhöhung des Kinderzuschlags (ergänzend zum Kindergeld) zur Deckelung des steuerfrei zu stellenden sächlichen Existenzminimums (nach dem 11. Existenzminimumbericht); Bildungs- und Teilhabeleistungen werden gesondert gewährt**

Grundsätzlich begrüßen wir als Verband die Erhöhung familienbezogener Leistungen, wie dem Kinderzuschlag und dem Kindergeld. Die Berechnung dieser Leistungen basiert jedoch auf dem durch den Existenzminimumbericht festgelegten sächlichen Existenzminimum für Kinder, dessen Realitätsnähe wir als Grundlage für die Existenz, Bildung und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen in Frage stellen. Die Begründung zum Gesetzentwurf spricht hier selbst von einem „typisierten einheitlichen durchschnittlichen Bedarf“ (S. 28), der durch Kinderzuschlag und Kindergeld gedeckt werden soll. Dieser Bedarf orientiert sich dabei am unteren Einkommensrand und kann somit auch durch dessen finanzielle Deckelung in Form der staatlichen Einzelleistungen nicht zu einer Chancengleichheit von Kindern in Armut oder verdeckter Armut mit Kindern aus Familien mit hohem bis sehr hohem Einkommen beitragen.

Die Volkssolidarität hält es für erforderlich, dass Kindern und Jugendlichen aus einkommensschwachen Familien durch eine ausreichende finanzielle Grundsicherung Handlungsspielräume eröffnet werden, die ihnen über das reine sächliche Existenzminimum hinaus die Möglichkeit geben, sich selbstbestimmt an Bildung, Gesundheit, Sport und Kultur zu beteiligen, ohne Ausgrenzung und Stigmatisierung zu erfahren. Diese Spielräume sehen wir durch die derzeitigen Leistungen von Kindergeld, Kinderzuschlag und den Leistungen des Bildungs- und Teilhabepaketes nicht angemessen gewährleistet. Erhöhungen dieser Einzelleistungen, wie im Referentenentwurf dargelegt, zeigen nach unserer Ansicht diesbezüglich keine ausreichende politische Wirkung auf die Armutslage und damit die Chancengleichheit von Kindern und Jugendlichen in unserer Gesellschaft.

- **Kindeseinkommen soll Kinderzuschlag nur noch zu 45 Prozent mindern (soweit dadurch nicht mehr als 100 Euro vom Kindeseinkommen unberücksichtigt bleiben); Abschaffung der Abbruchkante beim Familieneinkommen für Kinderzuschlag; Abschaffung oberer Einkommensgrenzen; zusätzliches Einkommen der Eltern soll Zuschlag zu 45 statt bisher zu 50 Prozent mindern**

Jegliche Berechnungsverfahren, die im Rahmen des neuen Gesetzentwurfes zu einer Verbesserung der finanziellen Situation von Familien in (verdeckter) Armut führen, sind im Sinne der Volkssolidarität.

Die geminderte Anrechnung des Kindeseinkommens auf den Kinderzuschlag bewirkt jedoch nicht bei allen Leistungsberechtigten eine Verbesserung der finanziellen Situation. So können sich beispielsweise bei der Gruppe der geringverdienenden Alleinerziehenden mit größeren Kindern, bei denen der steigende Anspruch auf Unterhaltsvorschuss in der Anrechnung zu einer Minderung des Wohngeldes führen kann, die Leistungen der Anspruchsberechtigten gegenseitig aufheben. Der steigende Unterhaltsvorschuss hat bei diesen Familien dann keine spürbare Verbesserung der finanziellen Situation zur Folge.

Die Einsparungen, die sich aus der Minderung für das Elterneinkommen ergeben, sind in unseren Augen so minimal, dass sie für eine Familie kaum spürbar sein werden. Bei einem Mehreinkommen der Eltern von 100 Euro wäre das ein Zugewinn von 5 Euro beim Kindergeldzuschlag. Im Sinne der Familien ist ein kleines Mehreinkommen per se zu befürworten. In diesem Fall handelt es sich aber wohl eher um den sprichwörtlichen Tropfen auf den heißen Stein.

- **Beantragung durch einheitliche Bewilligungszeiträume von sechs Monaten; konkrete Bemessungszeiträume vereinfacht**

Die Volkssolidarität steht prinzipiell für eine Vereinfachung bürokratischer Verfahren bei der Beantragung familienpolitischer Geldleistungen. Insofern begrüßen wir alle Gesetzesänderungen, die mit einer Entbürokratisierung dieser Prozesse einhergehen.

Der Referentenentwurf verbessert die Situation antragstellender Familien insofern, als das die zugrundeliegenden Bemessungszeiträume für die Berechnung des Kinderzuschlags, von beispielsweise sechs Monaten für das Einkommen, die tatsächlichen Bedarfe einkommensschwacher Familien besser sichtbar machen können. Auch die Vereinheitlichung des Bewilligungszeitraums von sechs Monaten baut Hürden für die Antragsteller ab und gibt den Familien eine größere Sicherheit bei der Finanzplanung für das halbe Jahr ab Auszahlung des Kinderzuschlags.

Nichtsdestotrotz handelt es sich auch bei einem Bewilligungszeitraum von sechs Monaten um ein verhältnismäßig kurzes Zeitfenster, das für Familien in Armutslagen, die ohnehin in ihrem Alltag mit der permanenten Beantragung von Sozial- oder Zusatzleistungen zeitlich und emotional belastet sind, keine ausreichende Entlastung darstellt. Dies birgt unserer Ansicht nach weiterhin die Gefahr, dass Familien ihnen zustehende Leistungen aufgrund des regelmäßig notwendigen bürokratischen Aufwandes nicht beantragen. Familien müssen langfristiger planen können als über ein halbes Jahr.

Deshalb ist die Volkssolidarität der Auffassung, dass für Kinder und Jugendliche aus Familien ohne oder mit nur geringem Einkommen alle pauschal bemessenen Transfers familienpolitischer Leistungen prinzipiell und dauerhaft durch eine gesamte Leistung in Höhe von 619 Euro ersetzt werden müssen (aktuelle Forderung basierend auf dem 11. Existenzminimumbericht<sup>2</sup>; dynamische Anpassung erfolgt auf Grundlage des jeweils aktuellen Existenzminimumberichts). Nur so kann neben dem sächlichen Existenzminimum auch das soziokulturelle Existenzminimum aller

---

<sup>2</sup> <http://www.kinderarmut-hat-folgen.de/> [20.11.2018]

Kinder und Jugendlicher ermöglicht werden, um damit die so dringend notwendige gesellschaftliche Bildungs- und Chancengleichheit herzustellen. Die Einführung einer solchen garantierten einheitlichen staatlichen Leistung für Kinder und Jugendliche hätte den Abbau sehr hoher Bürokratiekosten zur Folge, die die Kosten der Einführung einer Kindergrundsicherung zum Teil relativieren würden.

→ **Familien, die bis zu 100 Euro über Hilfebedürftigkeit liegen, erhalten Anspruch auf Kinderzuschlag; Regelung zunächst auf drei Jahre befristet**

Wir bewerten es als positiv, dass der prekären Situation von Familien, die vor dem Gesetz formal als nicht hilfebedürftig gelten, mit diesem Punkt im Referentenentwurf Rechnung getragen wird. Es zeigt uns, dass die Bundesregierung ihre Wahrnehmung im Bereich der Menschen bzw. Familien in Armutslagen erweitert hat und sich der eigenen Verantwortung für deren Situation zunehmend bewusst wird.

Die Festsetzung der Überschreitung des Erwerbseinkommens von 100 Euro über Hilfebedürftigkeit nach dem SGB II erscheint uns in diesem Kontext jedoch eher willkürlich und lässt die definitorische Frage weiterhin offen, wo existenzielle und individuell wahrgenommene Armut beginnt und wo sie endet.

Die Tatsache, dass der Gesetzentwurf an dieser Stelle vorsieht, die Regelung vorerst auf drei Jahre zu befristen, offenbart zudem eine Verunsicherung der Bundesregierung ob der Frage, inwiefern diese Neuerung tatsächlich zu einer Verbesserung der finanziellen Situation einkommensschwacher Familien beitragen kann. Hier können wir nur auf den in der Begründung des Gesetzentwurfes formulierten „Grundsatz: Leistung muss sich lohnen.“ (S. 42) verweisen. Zur Umsetzung dieser Maxime braucht es deutlich weitgreifendere sozialpolitische und wirtschaftliche Veränderungen, welche die Arbeit, die sich bei vielen betroffenen Familien in Armutslagen im Niedriglohnsektor bewegt, wieder attraktiver und lohnender machen. Nur so kann ein wirklicher Anreiz für Arbeit geschaffen und können die vielfältigen Armutslagen von Familien in Deutschland überwunden werden.

→ **Leistungen für Bildung und Teilhabe: Erhöhung Betrages für Schulbedarf von 100 auf 150 Euro, Wegfall der Eigenanteile für gemeinschaftliche Mittagsverpflegung und Schülerbeförderung, Unabhängigkeit des Anspruchs auf Lernförderung von einer Versetzungsgefährdung**

Wir verweisen diesbezüglich auf die Kurzexpertise Nr. 4/2018 des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, aus der hervorgeht, dass „mehr als 85 % der 6 – 15-Jährigen [...] nicht von den soziokulturellen Teilhabeleistungen“ profitieren (S. 9)<sup>3</sup>. Ebenso wie beim Kinderzuschlag handelt es sich auch bei diesem Leistungspaket um eine antragsabhängige Leistung. Wenn die leistungsberechtigten Familien also entweder nicht wissen, dass sie leistungsberechtigt sind oder sich gegen eine Antragstellung entscheiden, können sie demnach auch nicht von den ihnen zustehenden Leistungen profitieren. Die Expertise zeigt, dass das bundesweit bei einem Großteil der berechtigten Kinder und Jugendlichen der Fall ist. Das sächliche Existenzminimum kann hier also keinesfalls als gewährleistet betrachtet werden. Zudem zeigen sich große Unterschiede in der Teilhabequote zwischen den einzelnen Bundesländern. Das offenbart sehr unterschiedliche Aufklärungs- und Verfahrensprozesse hinsichtlich der Betreuung leistungsberechtigter Familien durch die zuständigen Ämter innerhalb der einzelnen Bundesländer, Regionen und Kommunen. Es wäre ein erster Schritt, den Kinderzuschlag durch den im 12. Existenzminimumbericht festgelegten Pauschalbetrag für Bildung und Teilhabe von 19 Euro im Monat zu ergänzen. Damit würde das zusätzlich

---

<sup>3</sup> [https://www.paritaetischer.de/uploads/media/Paritaet\\_Expertise\\_4\\_2018\\_Bildungs-\\_und\\_Teilhabepaket.pdf](https://www.paritaetischer.de/uploads/media/Paritaet_Expertise_4_2018_Bildungs-_und_Teilhabepaket.pdf)  
[19.11.2018]

antragsabhängige Bildungs- und Teilhabepaket sinnvoll ersetzt und die Gelder würden direkt bei den Familien ankommen.

Die Bundesregierung steht im Rahmen der Gesetzgebung dahingehend in der Verantwortung, dafür Sorge zu tragen, dass die Leistungsangebote, die sie macht, auch alle betroffenen Familien erreicht. Dies kann in unseren Augen vor allem dann gewährleistet werden, wenn existenz- und teilhabesichernde Grundleistungen für Kinder, Jugendliche und ihre Familien kompakter zusammengefasst und damit entbürokratisiert sowie bundesweit zuverlässig und transparent an die Leistungsberechtigten kommuniziert werden.

### **III. Schlussbemerkung**

Dass zweckgebundene antragsbezogene Leistungen, wie das Bildungs- und Teilhabepaket bei weitem nicht dieselbe Wirkung erzielen wie das Kindergeld (oder gegebenenfalls bei Beantragung auch der Kinderzuschlag), belegt auch eine soeben erschienene Studie der Bertelsmann-Stiftung. Die Autoren können nachweisen, dass z. B. das Kindergeld als reine Geldleistung von den Eltern „sinnvoll für Bildungs- und Freizeitaktivitäten der Kinder eingesetzt wird und dass sich die Wohnsituation der Familie durch das Kindergeld verbessert.“ Gleichzeitig stellen sie fest, dass „Sachleistungen und zweckgebundene Geldleistungen wie beim Bildungs- und Teilhabepaket wegen der hohen Verwaltungsausgaben nie in voller Höhe bei den Kindern ankommen“ (S. 11)<sup>4</sup>. Eine Zweckentfremdung der auf das Kind bezogenen Geldleistungen durch die Eltern konnte nicht festgestellt werden.

Wir sehen darin einmal mehr den Beleg dafür, dass Kinder und Jugendliche sowie deren Familien eine zuverlässige, kompakte, unbürokratische und vor allem eine sowohl sächlich als auch Teilhabe gewährleistende existenzsichernde Geldleistung erhalten müssen, mit der sie neben ihren Grundbedürfnissen auch ihre Bildung, Erziehung und gesellschaftliche Teilhabe gesichert wissen.

Den vorliegenden Referentenentwurf zum Starke-Familien-Gesetz anerkennen wir als Initiative der Bundesregierung, der prekären Situation einkommensschwacher Familien in verdeckter Armut Rechnung zu tragen. So lang jedoch die Einzelleistungen weiterhin von komplizierten Antragsverfahren und Einkommensnachweisen abhängig gemacht werden, sehen wir das Ziel einer gesicherten gesellschaftlichen Teilhabe von Kindern und Jugendlichen in Armutslagen als nicht erreicht an und plädieren für die Einführung einer gestuften Kindergrundsicherung, die vor allem diesen Familien zugutekommt und für deren Kinder die Aussicht auf Chancengleichheit in unserer Gesellschaft verbessert.

Kinder und Jugendliche aus Familien, die Leistungen nach dem SGB II beziehen, profitieren auch weiterhin nicht von den Erhöhungen der Einzelleistungen wie Kindergeld oder Kinderzuschlag. Die Höhe des Regelbedarfs von 245 bis 322 Euro (ab 1.1.2019) kann die Teilhabe dieser Kinder an unserer Gesellschaft nicht gewährleisten, sie werden im Kontext der neuen Gesetzesreformen Außenvorgelassen. Die Volkssolidarität sieht es deshalb als dringend geboten an, dass der Regelkreis durchbrochen wird, der bei der Berechnung der jeweiligen Leistung vom Minimalbedarf ausgeht. Der berechnete Bedarf muss sich direkt in den Regelsätzen für die Kinder und Jugendlichen widerspiegeln. Hier gilt es, der Entwicklung des gesellschaftlichen Reichtums Rechnung zu tragen und diesen Kindern und ihren Familien gesellschaftliche Teilhabe zu sichern. Dafür brauchen wir eine Kindergrundsicherung für alle Kinder und stehen für die Einführung des solidarischen Grundeinkommens, um Eltern wieder in Arbeit zu bringen, somit deren Teilhabe an der Gesellschaft zu stärken und die finanzielle Existenz der betroffenen Familien und ihrer Kinder zu sichern.

---

<sup>4</sup> [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Familie\\_und\\_Bildung/Studie\\_WB\\_Kommt\\_das\\_Geld\\_bei\\_den\\_Kindern\\_an\\_2018.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Familie_und_Bildung/Studie_WB_Kommt_das_Geld_bei_den_Kindern_an_2018.pdf) [22.11.2018]