

Bundesministerium für Familie, Senioren,
Frauen und Jugend
Referat 212
Glinkastraße 24
11017 Berlin

Per Email an [REDACTED]
und_212@bmfsfj.bund

Stellungnahme des Deutschen Sozialgerichtstages e.V. zum

„Gesetzesentwurf zur Neugestaltung des Kinderzuschlags und die Verbesserung der Leistungen für Bildung und Teilhabe (Starke-Familien-Gesetz – StaFamG)

Der Deutsche Sozialgerichtstag e.V. dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem o.g. Gesetzesentwurf. Sie basiert auf der Zuarbeit seiner Kommission SGB VII unter Leitung ihres Vorsitzenden Goldmann. Leider lässt die außerordentlich kurze Fristsetzung keine fundierte Prüfung der Praktikabilität der Regelungen und einer etwaigen Verwaltungsvereinfachung für Behörden und Betroffene zu.

Grundsatz

Der Deutsche Sozialgerichtstag hält es grundsätzlich für ein gutes und richtiges Signal, Familien finanziell zu stärken, insbesondere wenn sie an der Grenze des Existenzminimums leben müssen und der Bedarf der Kinder vielfach quasi zu einem Armutsrisiko führt.

Für ebenso wichtig halten wir die Anpassung der Leistungen für Bildung und Teilhabe, deren Kosten die Familien regelmäßig zusätzlich belasten und denen im Bereich gleichwertiger, gerechter und adäquater Bildung, die eine zukunftsfähige Ausbildung erlaubt, existentielle Bedeutung zukommt. Nachfolgend möchten wir auf einige Sachverhalte hinweisen, die uns in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit bei cursorischer Prüfung aufgefallen sind.

Zu Art. 1 Änderung des Bundeskindergeldgesetzes und Zu Art. 2 Weitere Änderung des Bundeskindergeldgesetzes

Der Kinderzuschlag ist keine Leistung des SGB II, sondern dient im Rahmen der Familienförderung - eingegliedert in das BKGG - in erster Linie der Armutsbekämpfung von Familien mit Kindern. Kinderzuschlag wird dann gewährt, wenn Hilfebedürftigkeit nach dem SGB II nur deswegen entsteht, weil Kinder in der Bedarfsgemeinschaft leben oder, umgekehrt ausgedrückt, die Eltern ihren Bedarf ohne Kinder außerhalb des SGB II decken könnten. Der Gesetzgeber hat sich jedoch für diesen Weg entschieden und damit der Forderung des BVerfG zum Familienlastenausgleich und zur Sicherung des Existenzminimums der Familie Rechnung getragen (BVerfGE 87, 153, 169).

Zielstellung des Instrumentes des Kinderzuschlags ist es also, bei Bedarfsgemeinschaften mit geringem Einkommen (etwa so genannten Aufstockern) den Bezug von Leistungen des SGB II dann abzuwenden, wenn ein solcher Leistungsbezug nur dadurch entsteht, dass die übrigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft zwar ihren eigenen Bedarf selbst decken können, aber nicht den der Kinder. Zur Deckung des Kinderbedarfes im Rahmen des SGB II wird das von den Eltern bzw. einem Elternteil bezogene Kindergeld den Kindern zugerechnet. Weitere Einkommenszuflüsse ergeben sich häufig aus Unterhaltszahlungen, aus Unterhalt nach dem Unterhaltvorschussgesetz und Wohngeldbezug. Dies bedingt in der Regel relativ komplexe Abgrenzungen zwischen den verschiedenen Leistungssystemen und Behörden, was sowohl für die beteiligten Institutionen als auch die Leistungsempfänger/innen mit Herausforderungen verbunden ist, die nicht immer erfolgreich bewältigt werden. Dies ist dann unter Umständen die Quelle von Bedarfsunterdeckungen, aber auch Grund für Rückforderungen und Gerichtsverfahren.

Der vorliegende Gesetzentwurf versucht, diese Situation zu entschärfen. Zugleich soll die Leistungsgewährung aus Leistungssystemen außerhalb des SGB II - wohl auch um die Stigmatisierung einkommensschwacher Familien bzw. Bedarfsgemeinschaften als SGB II -Bezieher zu vermeiden - ausgeweitet werden. Diesem Ziel hat auch schon vorher die zeitliche Leistungsausweitung im Rahmen der Novelle des Unterhaltvorschussgesetzes gedient. Damit verbunden werden soll, dass das Kindeseinkommen (z.B. aus Unterhalt, für das die für Erwerbstätigkeit zu berücksichtigenden Freibeträge nicht gelten) bei Überschreiten des Kindesbedarfes nicht mehr zu 100 Prozent angerechnet wird. Diese Intention der Verwaltungsvereinfachung und geringfügiger Leistungsausweitung ist grundsätzlich positiv zu bewerten.

Vor diesem Hintergrund ist besonders zu begrüßen, dass durch die Aufhebung des § 11 Abs. 5 BKGG Vereinfachungen bei der Berücksichtigung der Unterkunftskosten und der Einkommensberechnung eintreten, die den Verwaltungsaufwand deutlich zu reduzieren geeignet sind.

Bewilligungszeitraum

Inhaltlich eng mit dem Bemessungszeitraum verknüpft ist die Neureglung zum Bewilligungszeitraum: Über den Kinderzuschlag soll künftig jeweils für sechs Monate entschieden werden. Der Auszahlungsbetrag bleibt dann für sechs Monate unverändert. Änderungen in den tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnissen während des Bewilligungszeitraums sollen keine Auswirkungen mehr auf Leistungsansprüche und Leistungshöhe haben – sofern sich nicht die Zusammensetzung des Haushalts oder der gesetzlich vorgesehene Höchstbetrag für den Kinderzuschlag ändern.

Sinkt oder entfällt im Bewilligungszeitraum eine Einkommenskomponente, kommt es bei gleichbleibendem Kinderzuschlag zu einer Unterdeckung des Lebensunterhalts, die ggf. über ergänzende Leistungen des SGB II geschlossen werden muss. Dies konterkariert ebenfalls die Intention der Reform des Kinderzuschlags. Auch für die Fallkonstellation eines sinkenden Einkommens innerhalb des Bewilligungszeitraums sollte innerhalb des Kinderzuschlags-Systems (und nicht über das SGB II) eine bedarfsdeckende Lösung gefunden werden. Es könnte hier ebenfalls die Einführung eines sechsmonatigen Bewilligungszeitraums mit gleichbleibendem Zahlungsbetrag als Regelfall im Gesetz normiert werden. Dies könnte um eine Öffnungsklausel ergänzt werden. Reduziert sich das Einkommen in erheblicher Größenordnung, löste dies abweichend vom Regelfall eine Neuberechnung aus.

Für die Betroffenen ist die Leistungsberechnung sowohl nach dem SGB II als auch nach § 6a BKGG weiterhin kompliziert, Bescheide sind in der Regel für alle Beteiligten schwer nachvollziehbar. So ist insbesondere § 6a Abs. 2 BKGG hinsichtlich der Ermittlung des für die Familie geltenden Höchstbetrages schon für sozialrechtlich einschlägig bewanderte Fachleute schwer verständlich formuliert. Für die Leistungsbezieher nach BKGG ist es wiederum zu begrüßen, dass die Anrechnung von Kindeseinkommen und die Minderung des Gesamtkinderzuschlages bei übersteigendem Elterneinkommen gemindert wurde.

Anrechnung von Kindeseinkommen (§ 6a Abs. 3 BKGG RefE)

Die spürbare Entschärfung der Einkommensanrechnung (Anrechnung von Einkommen des Kindes zu 45 Prozent, Deckelung des höchstens unberücksichtigt bleibenden Teils des Kindeseinkommens auf 100 Euro) stellt einen beachtlichen Fortschritt dar. Im Ergebnis werden vor allem Alleinerziehende und ihre Kinder profitieren, da sie vielfach erstmals einen Anspruch auf den Kinderzuschlag erhalten. Ein Teil der Haushalte mit Kindern, die heute Leistungen des SGB II beziehen müssen, wird so diesen Leistungsbezug überwinden können, was sehr zu begrüßen ist. Die entschärfte Einkommensanrechnung trägt dazu bei, den Kinderzuschlag als vorrangige Sozialleistung zu stärken und Bedürftigkeit im SGB II zu vermeiden. Unsystematisch erscheint uns in § 6a Abs. 3 BKGG aber die Ungleichbehandlung der Kinder hinsichtlich der Schonvermögen im SGB II zum Kinderzuschlag. Der doppelte Vermögensfreibetrag nach § 12 Abs. 2 Nr. 1a SGB II lässt sich nicht rechtfertigen vor dem Hintergrund, dass das System, in welchem

die Kinder sich befinden, nicht von ihnen selbst, sondern von den Eltern und deren Einkünften bzw. Erwerbsfähigkeit abhängig ist.

Nichtgewährung des Kinderzuschlags (§ 6a Abs. 3 Satz 3 BKGG RefE)

§ 6a Abs. 3 S. 3 beinhaltet die Nichtgewährung von Kinderzuschlag für Leistungszeiträume, in denen es unterlassen wurde, zumutbare Anstrengungen der Erziehung von Kindeseinkommen zu unternehmen. Das ist der Fall, wenn ein Elternteil einem anderen Elternteil mit der Festlegung von Unterhaltszahlungen entgegenkommt und damit einen Vertrag zu Lasten Dritter schließt bzw. bei Nichtverfolgung von Unterhaltsrückständen oder laufender Unterhaltszahlungen. Die gesetzliche Vorschrift ist allerdings sehr ausfüllungsbedürftig und wird im Ergebnis kaum durchzusetzen sein. Zwar unterliegen unbestimmte Rechtsbegriffe der gerichtlichen Kontrolle, jedoch gibt es häufig in tatsächlicher Hinsicht so viele Probleme, die für den einzelnen Elternteil die Rechtsdurchsetzung erschweren, z.B. Selbstbehalt als Pfändungsschutz.

Zudem genügt hier ein fahrlässiges Unterlassen. Umgekehrt bedeutet das wiederum auch als Voraussetzung der Gewährung des Kinderzuschlages, dass geprüft werden muss, ob das Kind noch weiteren Einkommensanspruch hätte und Beratung von Seiten der Behörde erfolgen muss, wie dieser durchgesetzt werden kann.

Bewilligungszeitraum (§ 6a Abs. 7 BKGG RefE)

Inhaltlich eng mit dem Bemessungszeitraum verknüpft ist die Neureglung zum Bewilligungszeitraum: Über den Kinderzuschlag soll künftig jeweils für sechs Monate entschieden werden.

Der Auszahlungsbetrag bleibt dann für sechs Monate unverändert. Änderungen in den tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnissen während des Bewilligungszeitraums sollen keine Auswirkungen mehr auf Leistungsansprüche und Leistungshöhe haben – sofern sich nicht die Zusammensetzung des Haushalts oder der gesetzlich vorgesehene Höchstbetrag für den Kinderzuschlag ändern. Die Regelung des § 6a Abs. 7 BKGG mag abstrakt gesehen für eine Reduzierung des Verwaltungsvollzuges geeignet erscheinen, in der Praxis ist das jedoch sehr fraglich.

Einkommenszeitraum und Wohnraum (§ 6a Abs. 8 BKGG RefE)

Zur Systematik des § 6a Abs. 8 BKGG ist anzumerken, dass einerseits die Formulierung in Satz 2 über den selbst genutzten Wohnraum im Vollzug schwer verständlich bleibt. Andererseits erscheint der Abs. 8 in sich unsystematisch, wenn Satz 1 den Tatbestand des Einkommens betrifft, aber ab Satz 2 die Unterkunftskosten geregelt werden. Wir regen an zu prüfen, ob es nicht sinnvoller wäre, Abs. 8 Satz 1 dem Abs. 6 der Vorschrift zuzuordnen.

Kritisch sehen wir die Befristung auf zunächst 3 Jahre durch § 22 BKGG. Der Gesetzgeber hat es in der Hand, jederzeit Änderungen an den gesetzlichen Bestimmungen herbeizuführen.

Geschieht dies nicht rechtzeitig, haben Betroffene, die bereits 3 Jahre Kinderzuschlag bezogen hatten, das Problem, ggf. Leistungen nach dem SGB II beantragen zu müssen, weil für sie der Zeitraum der Gewährung abgelaufen ist. Hier wäre eine unbefristete Regelung erwägenswert.

Zu Art. 3 – Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch

Grundsätzlich positiv bewerten wir die vorgesehenen Änderungen im SGB II insbesondere in § 28 SGB II. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die beabsichtigten Änderungen die in der Begründung des Gesetzentwurfes genannten Probleme - insbesondere die mit der Abgrenzung der Leistungssystem verbunden praktischen Probleme – allenfalls mildern, aber nicht endgültig lösen können.

Da das System des SGB II derzeit politisch grundsätzlich diskutiert wird, muss im Rahmen dieser Diskussion auch bewertet werden, ob es unter Zusammenführung der unterschiedlichsten Leistungssysteme nicht für die Betroffenen vorzugswürdig wäre, eine eigenständige, umfassende Kindergrundsicherung ernsthaft in Erwägung zu ziehen.

Im Einzelnen:

Schulbedarfspaket (§ 28 Abs. 3 SGB II RefE)

Die Erhöhung des Betrages für das Schulbedarfspaket auf insgesamt 150 Euro ist insgesamt zu begrüßen; damit können die üblichen Anschaffungen für die Schulausstattung besser als bisher finanziert werden.

Noch immer ist aber der Schulbedarf pauschal geregelt ohne Öffnungsklausel für höhere Bedarfe. Gerade Medienkunde als neues Schulfach verlangt vielfach die Möglichkeit für die Schüler und Schülerinnen, den Unterricht auch mithilfe von Tablets oder Laptops nach- oder vorzubereiten. Der Gesetzgeber lässt die Frage unbeantwortet, woraus diese Gegenstände beschafft werden sollen. Diese werden dann in der Regel über ein Darlehen nach § 24 Abs. 1 SGB II gewährt. Vor dem Hintergrund, dass die Geräte zumeist nur wenige Jahre Lebensdauer haben und für den Schulbetrieb erforderlich sind, muss die Frage gestellt werden, ob ein existenzsicherungsrechtlicher Zuschussbestand geschaffen werden müsste oder ob bei derartigen Lernmittelerfordernissen die Schulen die Ausstattung stellen müssen.

In diesem Zusammenhang wäre es außerdem wünschenswert, wenn der Gesetzgeber klarstellte, ob er die Auffassung teilt, derzufolge die Bedarfe für Schulbücher über § 21 Abs. 6 SGB II analog gewährt werden sollen, bzw. einen weiteren

Tatbestand schafft und die Schulausstattung differenziert. Dazu machen wir auf die Rechtsprechung des Landessozialgerichts Niedersachsen-Bremen aufmerksam (L 11 AS 349/17 Urteil vom 11.12.2017, Revision). In dem noch vor dem BSG anhängigen Verfahren wurden Ausstattungsgegenstände wie Taschenrechner und weiteres unter § 28 Abs. 3 SGB II subsumiert, die Schulbücher allerdings nicht, da diese vom Regelbedarf umfasst seien; außerdem wurde ein Mehrbedarf nach § 21 Abs. 6 SGB II für die Anschaffung von Schulbüchern gewährt.

Wegfall Eigenanteil für Mittagessen und Schülerbeförderung (§ 28 Abs. 4 und 6 SGB II RefE)

Der Wegfall des Eigenanteils im Bereich Schülerbeförderung und Mittagessen ist für den Vollzug voraussichtlich eine deutliche Verfahrenserleichterung. Der mit den Leistungserbringern und Kostenträgern sowie der durch die Eigenbeteiligung der Eltern entstehende Verwaltungsaufwand wird deutlich verringert. Wie in der Praxis immer wieder festgestellt wurde, nehmen Kinder aus den berechtigten Familien deutlich seltener an der Schülerverpflegung teil, weil auch 1 Euro pro Essen für die Familien noch immer eine nicht zu unterschätzende Größe am monatlichen Gesamtbudget darstellt. Der Wegfall der Eigenbeteiligung bei den Fahrtkosten zur nächstgelegenen Schule ist aus den gleichen Gründen zu begrüßen.

Erweiterung der Lernförderung (§ 28 Abs. 5 SGB II RefE)

Der Tatbestand der übernahmefähigen Lernförderung wird erweitert. Dabei bleibt aber unklar, was der Gesetzgeber im Rahmen der Lernförderung regeln und welche Wirkungen er erzielen möchte. In der Gesetzesbegründung heißt es, dass durch die Ergänzung im Abs. 5 kein Erfordernis einer konkreten und unmittelbar bevorstehenden Versetzung bestehen soll, sondern vielmehr bereits aus dem bisherigen Leistungsniveau zu Beginn des Schuljahres oder auch des Vorjahres eine Bedarfslage entstehen kann. Gemessen an der umfangreichen Rechtsprechung der Sozialgerichte zu Art und Umfang (und Dauer) von Lernförderung sollte der Gesetzgeber in Erwägung ziehen, weitere Leitplanken ins Gesetz einzulassen. In der Praxis bestehen oft Kettenlernförderungen. Für die Praxis wäre es daher von Bedeutung zu prüfen, ob Nachhilfeunterricht nicht nur bei Versetzungsgefährdung zu gewähren sein sollte, sondern die Anspruchsvoraussetzungen gesetzlich zu normieren.

Leider hat der vorliegende Gesetzesentwurf folgende Anregung nicht aufgenommen:

Änderung des § 28 Abs. 4 S. 1 SGB II – nächstgelegene Schule

Hierzu liegen unseres Wissen Vorschläge der Vollzugsbehörden dergestalt vor, dass ein Bedarf nach erweiterter Formulierung besteht, der es dann ermöglichen soll, Beförderungskosten bei weiterführenden Schulen im Rahmen des jeweiligen Landesrechts und der eigenen Bildungspräferenzen zu übernehmen, wenn die Schule nicht die nächstgelegene ist.

Der Deutsche Sozialgerichtstag e.V. hätte es sehr begrüßt, wenn es die Zeit erlaubt hätte, über die vorstehenden Erwägungen hinaus weitere ihm wichtig erscheinende Aspekte des Gesetz-Entwurfes vertieft zu betrachten und in den Diskussionsprozess einzubringen. Der Bedeutung des Gesetzgebungsvorhabens wäre dies angemessen gewesen.

Paulat

Präsidentin des Deutschen Sozialgerichtstages e.V.

Potsdam, 28.11.2018