

STELLUNGNAHME

Berlin, den 27. November 2018

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) – Referentenentwurf

Die eaf begrüßt, dass die Bundesregierung mit dem Starke-Familien-Gesetz – StaFamG – mehr Familien erreichen will, die finanziell an der Armutsgrenze leben und trotz eigenen Einsatzes für die Einkommenserzielung sonst unter Armut oder Armutsgefährdung leiden würden. Von der Neugestaltung des Kinderzuschlags (KiZ) und der Verbesserung der Leistungen für Bildung und Teilhabe (BuT) werden mehr Familien – hoffentlich auch solche in verdeckter Armut, wie beabsichtigt – erreicht.

Bislang ist vor allem für Alleinerziehende der Zugang zum Kinderzuschlag wegen der Anrechnung von Unterhaltsleistungen als Kindeseinkommen erschwert. Da diese Gruppe neben den Familien mit mehreren Kindern besonders häufig von Armut betroffen ist, soll ihnen der Zugang erleichtert – in vielen Fällen überhaupt erst ermöglicht – werden.

Begrüßenswert ist auch die Absicht, die Anstrengungen von Familien, ihr Erwerbseinkommen zu erhöhen, stärker zu unterstützen: zum einen durch die Abschaffung der sogenannten Abbruchkante, zum anderen durch die geringfügig gesenkte Anrechnung von Erwerbseinkommen.

Positiv wertet die eaf die neue Ausgestaltung bei der Gewährung von einzelnen Leistungen der Bildung und Teilhabe – hier waren Veränderungen überfällig, wie die geringe Quote der Inanspruchnahme in der Vergangenheit überdeutlich gezeigt hat – es ist erfreulich, dass die Bundesregierung hieraus einige Konsequenzen gezogen hat und mehr Kinder nun hoffentlich ihre Chancen frühzeitig in der Gesellschaft besser nutzen können. Nach Auffassung der eaf ist das Erfordernis einer jeweils gesonderten Antragsstellung allerdings nach wie vor ein hohes Hindernis.

Die Intention des Gesetzentwurfs, Verwaltungsabläufe zu vereinfachen – z. B. durch Anknüpfung beim KiZ an bereits feststehende Fakten (wie Einkommen und KdU) und mit einer festen Bezugsdauer (6 Monate) auf viele vorläufige Entscheidungen und rückwirkende Prüfungen zu verzichten – ist zu begrüßen.

Neben den grundsätzlich positiv bewerteten Absichten und Maßnahmen gibt es aber auch einige **grundsätzlich problematische Absichten und Wirkungen**:

Trotz der geplanten Verbesserungen – auch im Bereich der Verwaltungsvereinfachung – geht die Bundesregierung laut Begründung zum GE davon aus, dass nur ca. 35 Prozent der Berechtigten den Kinderzuschlag tatsächlich in Anspruch nehmen werden (S. 23). Gegenwärtig beträgt die Inanspruchnahme etwa 30 Prozent¹, es handelt sich also nur um eine erwartete Steigerung von fünf Prozent! Bei diesen fünf Prozent würde es sich in absoluten Zahlen trotzdem um eine Verdreifachung der Inanspruchnahme handeln. Gleichwohl werden etwa Zweidrittel der potentiell Berechtigten voraussichtlich weiterhin nicht erreicht. Die gesetzgeberischen Anstrengungen, Verbesserungen und Vereinfachungen mit dem neuen Gesetz zu etablieren, sollte allerdings auch durch deutliche Bemühungen begleitet sein, dass der anspruchsberechtigte Adressatenkreis dann tatsächlich von den Veränderungen profitiert, z. B. durch deutlich leichteren Zugang und Informationsangebote als bisher (s. u.).

Die eaf setzt sich seit langem für die Erhöhung des Kindergeldes ein, einhergehend mit einer Aufhebung der Doppelstruktur von Kindergeld und Kinderfreibetrag. Aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben ist eine tatsächliche Aufhebung allerdings nicht möglich, wohl aber der Wirkung nach: Daher fordert die eaf die Erhöhung des Kindergeldes bis zur verfassungsrechtlich gebotenen Höhe des maximalen steuerlichen Entlastungsbetrags. Das würde gegenwärtig einem Betrag von ca. 300 Euro monatlich entsprechen. Dadurch würden besonders Familien in prekären Einkommenssituationen unterstützt – also gerade die Zielgruppe, die mit diesem aufwändigen Gesetzentwurf nur um geschätzte fünf Prozent weitergehend erreicht werden wird. (s. o.)

Deutlich ist auch nach den – im Einzelnen – intendierten Verbesserungen für die entsprechenden Zielgruppen, dass das derzeitige (finanzielle) Unterstützungssystem für Familien in seiner Komplexität, mit seiner Vielzahl von Schnittstellen und den überfordernden Antragsgegebenheiten und –verfahren nach wie vor tiefgreifende Unzulänglichkeiten und Gerechtigkeitslücken aufweist – diese sollten perspektivisch mit Hilfe eines durchgängigen, konsistenten Kindergeldsystems überwunden werden.

¹ BT-Drucksache 18/12156 vom 26.4.2017, S. 5

Informationszugang

Nach bislang vorliegenden Erkenntnissen beruht die geringe Inanspruchnahme des KiZ zum einen auf Unkenntnis über das Bestehen dieser Leistung und zum anderen auf der komplizierten Antragstellung. D. h. neben der geplanten Vereinfachung fehlt es an einem deutlich besseren Zugang zu Informationen und Hilfe bei der Antragsstellung. Gerade bei kinderzuschlagsberechtigten Familien handelt es sich um sehr beanspruchte Familien, die regelmäßig besonders vielen Herausforderungen gegenüberstehen: Sie sind erwerbstätig, häufig in Berufen, die zeitlich wenig Gestaltungsfreiheit ermöglichen; sie kümmern sich um ihre Kinder und müssen für ein auskömmliches Einkommen sehr komplexe unterschiedliche Anträge bei verschiedenen Stellen einreichen. In aller Regel gehört dazu das Beibringen von Nachweisen, deren Beschaffung auch Zeit kostet. Das ist schon für Paarfamilien kaum zu schaffen, noch weniger für Alleinerziehende.

Sofern man das Gesamtsystem nicht verändern will, sind wenigstens leicht zugängliche Informationen zu familienunterstützenden Leistungen in verständlicher Sprache zur Unterstützung dieser belasteten Familien unbedingt notwendig². Das Familienportal des BMFSFJ ist ein guter erster Schritt, wünschenswert und entlastend ist auch eine Online-Antragstellung. Darüber hinaus bedarf es allerdings auf jeden Fall weiterer Unterstützung: z. B. eine Online-Chat-Funktion oder eine telefonische Beratung als Informationsmöglichkeiten, die auch unbedingt in den Abendstunden und am Wochenende zur Verfügung stehen sollten.

² Ein kinderzuschlagsberechtigtes Paar muss folgende Anträge stellen, z. T. mehrmals jährlich zu jeweils unterschiedlichen Zeitpunkten bei unterschiedlichen bewilligenden Stellen:

- Antrag auf Kinderzuschlag
- Wohngeldantrag
- Antrag auf Befreiung der Zuzahlung zum Mittagessen (BuT)
Bei Kitakindern:
- Antrag auf Befreiung der Zuzahlung von den Kitagebühren, sofern das Gute-Kita-Gesetz in Kraft tritt
Antrag auf Teilhabeleistungen wie Sport, Musik (BuT)
Bei Schulkindern:
- Antrag auf Befreiung der Zuzahlung zur Schülerbeförderung (BuT)
- Antrag auf Unterstützung von Lernmitteln (BuT)
- Antrag auf Unterstützung für Klassenfahrten (BuT)
- Antrag auf Unterstützung bei Schulausflügen (BuT)
- Ggf. Antrag auf zusätzliche Lernförderung (Nachhilfe) (BuT)
- Antrag auf Befreiung der Zuzahlung v. Mittagessen
Bei Alleinerziehenden zusätzlich:
- Antrag auf Unterhaltsvorschuss bzw. Sorge dafür tragen, dass Kindesunterhalt gezahlt wird (geschieht häufig unregelmäßig) bis zur gerichtlichen Durchsetzung.

An der Zahl der Anträge ändert sich durch das StaFamG nichts, nur die bislang notwendigen Zuzahlungen sind nicht mehr erforderlich.

Notwendig bleibt aber auch weiterhin eine *Servicestelle vor Ort*, die persönlich aufgesucht werden kann: Denn der digitale Zugang ist regional sehr unterschiedlich vorhanden und damit nur eingeschränkt nutzbar. Trotz großer Verbreitung digitaler Kommunikation gibt es darüber hinaus auch Menschen, die nicht über die notwendigen Fertigkeiten verfügen.

Transparenz

Die Überschneidung mit anderen Rechtsgebieten – z. B. unterschiedliche Definitionen gleicher Begriffe (s. u.) oder komplexe Anrechnungsmodalitäten und Schnittstellen – bedarf sogar unter Experten längerer Diskussionen und der Verständigung; sie ist für die meisten Menschen kaum nachvollziehbar. Hier müssen die Informationen für die Anspruchsberechtigten „runtergebrochen“ und in ihrer Terminologie „übersetzt“ werden. Dies gilt nicht zuletzt auch für die Mitarbeitenden der bewilligenden Behörden – nur dann sinkt der Verwaltungsaufwand wie beabsichtigt. Meint es der Gesetzgeber wirklich ernst mit seiner erklärten Zielsetzung, deutlich mehr Familien aus der Armut bzw. aus dem Bereich der Armutsgefährdung holen zu wollen, so bedarf es an dieser Stelle deutlich größerer Anstrengungen!

Zu einzelnen Regelungen:

Abschaffung der Höchsteinkommensgrenze – „Abbruchkante“ (§ 6a Abs. 1 Nr. 3 BGGK – StaFamG³)

Die eaf begrüßt die Aufhebung der Einkommensgrenzen, die ab 1. Januar 2020 in Kraft treten soll. Insbesondere der gleitende Übergang statt einer harten Höchsteinkommensgrenze ist für die Empfänger/innen zum einen nachvollziehbarer und zum anderen motivierender im Hinblick auf die Steigerung von eigenem Erwerbseinkommen (positiver Erwerbsanreiz).

Die Erweiterung des bereits bestehenden Wahlrechts auf Familien in verdeckter Armut wird seitens der eaf grundsätzlich begrüßt. Nicht verständlich ist jedoch die Beschränkung auf diejenigen, die bislang kein ALG II beantragt, bezogen oder nicht darauf verzichtet haben – es ist nicht nachvollziehbar, warum dies Hinderungsgründe für eine „Wahl“ des KiZ sein sollten, wenn die neue Gesetzesregelung tatsächlich die „Schwellenhaushalte“ erreichen will. Zudem stellt es auch eine zu große Anforderung für die entsprechenden Haushalte dar, sich in dieser komplexen Regelungsgemengelage einen belastbaren Überblick für eine „Wahl-Entscheidung“ zu verschaffen. Dafür ist auf jeden Fall eine fundierte Beratung erforderlich.

³ Die folgenden gen. Paragraphen sind solche des StaFamG.

Anhebung des KiZ und Dynamisierung (§ 6a Abs. 2, § 20 Abs. 2)

Der KiZ wird nun – nach Maßgabe des im Existenzminimumsberichts genannten Betrages und das jeweilige (Erst-)Kindergeld berücksichtigend – auf den monatlichen Höchstbetrag von monatlich 183 Euro angehoben. Zudem ist eine Dynamisierung vorgesehen.

Bei der Festlegung der Höhe des KiZ ist der jeweils aktuelle Existenzminimumsbericht der Bundesregierung der Maßstab. Damit soll gewährleistet sein, dass die Ausgestaltung des KiZ den durchschnittlichen Bedarf des Kindes in Höhe des steuerfrei zu stellenden sächlichen Existenzminimums deckt; dies dann zusammen mit dem Kindergeld (KG: ab 1.7.2019: 204 Euro + 183 Euro KiZ: 387 Euro) und ohne den gesondert gewährten Betrag für Bildung und Teilhabe (BuT). Hilfsweise – liegt der Existenzminimumsbericht nicht oder noch nicht vor – soll aus Gründen der Rechtskontinuität an die Unterhaltsmindestverordnung angeknüpft werden.

Die eaf begrüßt grundsätzlich Erhöhung und Dynamisierung. Damit ist eine realistische Anknüpfungsbasis vorhanden und die Höhe des Kinderzuschlags passt sich der allgemeinen Kostenentwicklung an.

Nach wie vor setzt die Festlegung des steuerfreien sächlichen Existenzminimums (für Erwachsene und Kinder) an den Regelbedarfen im SGB II an. Die Grundlage der Berechnung – die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) – geht an mehreren Stellen von zu niedrig angesetzten und nicht realistischen Bedarfen und dem untersten Quintil aus, was seit langem kritisiert wird, auch von der eaf. Hier ist ein wirklich bedarfsgerechtes und – wie auch von der Rechtsprechung gefordert – transparentes Verfahren zur Bedarfsermittlung erforderlich.

Eine Dynamisierung des KiZ in Verbindung mit einer für alle Seiten weniger aufwendigen Beantragung kann sicherstellen, dass der Kindes-Bedarf kontinuierlich gedeckt ist und ein zeitweiliger und wiederum ressourcenbindender Wechsel in einen Leistungsbezug nach SGB II vermieden wird.

An dieser Stelle soll dennoch angemerkt sein, dass die regelmäßige Vorlage des Existenzminimumsberichts als wesentlicher und unerlässlicher Anknüpfungspunkt für wichtige Sozialleistungen pünktlich erfolgen sollte.

Minderung des Kinderzuschlages wegen Einkommen und Vermögen des Kindes (§ 6a Abs. 3)

Die eaf bewertet es positiv, dass nunmehr bei der Anrechnung von Vermögen des Kindes (i. S. v. § 12 Abs. 2 Nr. 1a SGB II) die Verdoppelung des Grundfreibetrages abzusetzen ist. Damit kann auch ein Beitrag geleistet werden, dass Kinder etwas weniger durch die finanziell schwache Situation belastet sind. Allerdings zeigen die Modalitäten der Anrechnungsgegebenheiten ungerechte Wirkungen insbesondere bei Unterhalts – und Unterhaltsvorschusszahlungen in den

verschiedenen Altersstufen der Kinder von Alleinerziehenden (vgl. Stellungnahmen von VAMV und BAG der Freien Wohlfahrtspflege). Hier bittet die eaf um erneute Prüfung, ob diese nicht sachgerechten Wirkungen tatsächlich gewollt sind; hier erscheint Korrekturbedarf. Dies gilt gleichermaßen für die fehlende Transparenz, die sich zulasten der Berechtigten auswirkt.

Ausschluss des Anspruches auf KiZ (§ 6a Abs. 3 a. E.)

Für den Fall, dass die Eltern/ der Elternteil „zumutbare Anstrengungen unterlassen“ haben/hat, *Einkommen des Kindes zu erzielen*, entfällt der Anspruch auf KiZ für die entsprechenden Zeiträume (S. 8).

Hier ist nicht deutlich, welche Einkommensarten im Blick sind: Halbwaisenrente und Ausbildungsvergütung fallen zwar eindeutig unter Einkommen des Kindes (die Halbwaisenrente wird im EStG als eigenes Einkommen des Kindes bei der Berechnung des (Unterhalts-)Bedarfs berücksichtigt).

Unklar ist, ob bei der Anstrengung der Eltern im Blick auf die Halbwaisenrente die Antragstellung durch den überlebenden Elternteil gemeint ist. Ausbildungsvergütung erhält /"erzielt" wiederum das Kind. Welche Anstrengungen sollen Eltern im Falle des Ausbleibens ggf. unternehmen? Eine Klarstellung sollte nicht erst der Rechtsprechung überlassen werden.

Dem Gesetzestext ist nicht zu entnehmen, welcher Einkommensbegriff in Bezug auf das Kind zugrunde gelegt wird. Einkommen aus kurzfristigen Beschäftigungsverhältnissen oder einmalige Einnahmen sind als Einkommen zu berücksichtigen, wenn sie im maßgeblichen Bemessungszeitraum zufließen (§ 11 Abs. 2 u. 3).

An dieser Stelle zeigt sich die oft kritisierte, durch Schnittstellen und durch unterschiedliche Definitionen gleicher Begriffe gegebene Unübersichtlichkeit von Gesetzesregelungen. Die Schwierigkeit, Regelzusammenhänge zu durchschauen und notwendige Erkenntnisse zu ziehen, trifft sogar Fachleute – wie sollen sich Bürger/innen mit in der Regel durchschnittlichen Kenntnissen der sie betreffenden Rechtsmaterie sich darin zurechtfinden? Beispielsweise ist bislang beim Kinderzuschlag alles, was das Kind als Einnahme oder auch Geldwert erhält, dem Grundsatz nach zu berücksichtigen – unabhängig von der Herkunft und unabhängig davon, ob es sich um steuerpflichtige oder unterhaltsdeckende Einnahmen handelt. BuT-Leistungen sind im vorliegenden Gesetzentwurf nicht als Einkommen zu berücksichtigen (§ 6b Abs. 2 S. 6).

Im Einkommenssteuergesetz gilt Unterhalt hingegen nicht als Einkommen des Kindes. Die Ersatzleistung des Unterhaltsvorschusses wird wiederum dem Einkommen des Kindes zugerechnet.

Für die Leistungsberechtigten kann Unklarheit über die maßgeblichen Einkommensarten folglich sehr nachteilige Folgen haben – und es trifft gerade diejenigen, die jegliche (finanzielle) Unterstützung am dringendsten benötigen. Auch die handelnden Verwaltungen profitieren von mehr Übersichtlichkeit, was – im Blick auf die Anspruchsteller/innen – der Bearbeitungsdauer

zugute käme. Unklarheiten darüber, was im Regelungsfall „zumutbare Anstrengungen“ bedeuten und welche Einkommensart welche Art von Engagement seitens der Eltern erfordert, hat der Gesetzgeber durch eine transparente Regelung und eindeutige Begriffsbestimmungen zu vermeiden.

Minderung des Gesamtkinderzuschlags bei den Eltern (§ 6a Abs. 6 S. 3)

Ein zusätzliches Einkommen der Eltern soll – ab 1. Januar 2020 – den Gesamtkinderzuschlag nur noch zu 45 Prozent – statt wie bisher zu 50 Prozent – mindern (s. Begründung, S. 31 zu S. 3). Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung, aber leider ein zu kleiner. Da es sich hier um niedrige Einkommen handelt, muss nach Auffassung der eaf der Erwerbsanreiz größer ausfallen, d. h. die Transferentzugsrate muss noch deutlicher gesenkt werden, will man Familien an der Armutsschwelle langfristig aus dieser Situation befreien.

Dauer des Bewilligungszeitraumes (§ 6a Abs. 7 u. 8)

Es ist sehr begrüßenswert, dass die Dauer des Bewilligungszeitraums nun nicht mehr von einer Ermessensentscheidung der Verwaltung abhängt, sondern – mit sechs Monaten – nunmehr einheitlich unter Verzicht auf rückwirkende Prüfung regelmäßig gewährt wird. Ebenso positiv ist, dass bei Ablehnung des Antrags dieser Verwaltungsakt nun keine andauernde, sondern nur kurzfristige Wirkung hat und bereits im Folgemonat – bei veränderter Faktenlage – ein neuer Antrag gestellt werden kann. Auch der Beginn des Bewilligungszeitraums (Monat der Antragstellung) ist dem Grunde nach sachgerecht. Leider sind dann (fehlende) Einkommen öfters wahrscheinlich unzutreffend abgebildet, weil viele Erwerbstätige, oft auch mit wechselnder Einkommenshöhe, die Höhe ihrer Einkünfte erst mit Lohnzahlung am Ende eines Monats belastbar erfahren.

Für den Fall, dass kein Anspruch auf KiZ gegeben ist (hier z. B. wegen Einkommensveränderungen) könnte dennoch wegen Hilfebedürftigkeit nach SGB II ein Anspruch bei der betroffenen Person gegeben sein. Der Überblick, wann welche Leistung beansprucht werden kann bzw. sollte, ist bei Veränderungen der Einkommensverhältnisse oft ein unverhältnismäßiger Aufwand. Hier sollte wegen der Unterschiedlichkeit der Voraussetzungen – hier der Bemessungszeitraum – im Interesse der Betroffenen eine einfache Möglichkeit der Beantragung gefunden werden, ggf. ein Automatismus „wenn nicht ..., dann ...“).

Evaluation der Inanspruchnahme von KiZ durch „Schwellenhaushalte“

(§§ 5 Abs. 3 S. 2, 20 Abs. 2 i. V. m. § 6a Abs. 1 Nr. 3 (s. S. 10))

Die Neueinführung eines *erweiterten Zugangs* zum KiZ wird nur auf drei Jahre befristet eingeführt; die Ergebnisse einer Evaluation sollen bis zum 31. Juli 2022 vorliegen. Es ist bekannt, dass die Kompliziertheit und Komplexität der Beantragungsfomalitäten sowie überhaupt das

fehlende Wissen nur allein der rechtlichen Möglichkeit, ganz zu schweigen der Details, die Mehrzahl der Berechtigten abhält, die ihnen zustehenden Leistungen zu beantragen. Ehe die – bereits schon jetzt sehr geringe geschätzte Zahl der zukünftig Berechtigten von den Neuregelungen Kenntnis haben (z. B. Hören-Sagen im Freundeskreis etc.) wird längere Zeit verstreichen. Daher erscheint die Drei-Jahres-Frist als Überprüfungszeitraum, ob die neuen Maßnahmen (Einbeziehung der Schwellenhaushalten knapp unterhalb des bislang möglichen KiZ-Bezugs) erfolgreich sind oder nicht, zu kurz.

Bedarfe der Bildung und Teilhabe (§ 28 SGB II)

Mit der Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets⁴ im Jahr 2011 sollte Kindern und Jugendlichen aus einkommensarmen Familien – wie vom BVerfG eingefordert – ein Mindestmaß an gesellschaftlicher Teilhabe gesichert werden.

Die vorgesehenen Maßnahmen werden grundsätzlich begrüßt, denn sie tragen dazu bei, dass Kinder aus finanziell schwach gestellten Haushalten nun einen etwas leichteren Zugang zu den BuT-Leistungen haben und diese dadurch auch weniger diskriminierend sind.

Nach den Ergebnissen einer Evaluation, die den Zeitraum von 2013 bis 2016 umfasst⁵, bezogen im Jahr 2013 19 Prozent aller Minderjährigen Leistungen, die zum Bildungs- und Teilhabepaket gehören (ca. 2,5 Mill Kinder u. Jugendliche). Hinzuzurechnen sind noch diejenigen Schüler/innen, die schon volljährig sind und die grundsätzlich auch noch einen Anspruch auf Bildungsleistungen aus dem BuT haben (bis Vollendung des 25. Lj. ca. 600.000, dies sind ca. 10 Prozent der Altersgruppe).

Eine bundesweite Statistik über die Inanspruchnahme aller BuT-Leistungen fehlt allerdings noch. So gibt es jeweils nur auf einzelne Maßnahmen bezogene Untersuchungen. Festgestellt wurde, dass bundesweit zwischen 2011 und 2014 gut die Hälfte aller berechtigten Kinder und Jugendlichen zumindest eine Leistung aus dem BuT-Paket bezogen⁶.

Diese Zahlen lassen darauf schließen, dass – gleichgelagert wie beim KiZ – die Antragserfordernisse aktuell deutlich zu kompliziert sind.

⁴ Die Leistungen zur Bildung und Teilhabe umfassen Unterstützung bei der Schülerbeförderung, beim Mittagessen in Kita/Schule, Unterstützung bei den Kosten für Klassen-/Kitafahrten (mehrtägig) und bei Schulausflügen (eintägig), außerdem die Unterstützung bei Freizeitaktivitäten wie z. B. Musik (Musikschule) oder Sport (Verein) und falls notwendig, auch zusätzliche Lernförderung (Nachhilfe).

⁵ Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI), Institut für Arbeitsmarkt- u. Berufsforschung (IAB), Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme u. Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe, Göttingen 2016

⁶ a.a.O.

Bei dem gegenwärtigen Regelungsstand ist in jedem Fall eindeutig eine andere „Zugangskonstruktion“ notwendig: einerseits aus Sicht der betroffenen Familie, die wegen der Unübersichtlichkeit und Kompliziertheit der Leistungsbeantragung und Anspruchsverwirklichung die Maßnahmen nicht in Anspruch nehmen; zum anderen auch aus der Sicht der Verwaltung, deren administrativer Aufwand – insbes. auch im Verhältnis zu den nicht umfänglich positiven Ergebnissen – deutlich zu verringern ist⁷.

Grundsätzlich ist die eaf der Auffassung, dass insgesamt die Zugangs- und Beteiligungsstrukturen als solche zu verändern sind. Dies könnte z. B. dadurch verwirklicht werden, dass Mittagsverpflegung, Ausflüge und Klassenfahrten in Kita und Schule über ein ausreichendes Grundbudget dieser Institutionen abgedeckt sind und damit grundsätzlich ein entsprechendes Angebot durch die betreffenden Institutionen gemacht werden kann. Ebenso könnten Sportvereine und Musikschulen mit entsprechenden Mitteln ausgestattet sein, um teilhabe-benachteiligte Kinder „mitzunehmen“. Dies würde die Antragschwellen und -hindernisse, die viele Eltern von der Inanspruchnahme – zum Nachteil der Chancengleichheit ihrer Kinder – bislang abhalten, grundsätzlich beseitigen.

Bezogen auf das vorliegende Regelungssystem des GE ist aus Sicht der eaf entweder ein „Globalantrag“, der zur Inanspruchnahme aller Bildungs- und Teilhabeleistungen berechtigt⁸, oder die Auszahlung eines entsprechenden Betrages an die Anspruchsberechtigten erforderlich, damit die BuT-Leistungen tatsächlich bei allen Kindern ankommen, die anspruchsberechtigt sind und folglich dringend Unterstützungsbedarf im Blick auf ihre Teilhabe in unserer Gesellschaft haben. Der Verdacht, dass das Geld nicht für die Kinder verwendet wird, ist durch die jüngste Untersuchung der Bertelsmann-Stiftung⁹ widerlegt (ebenso durch einige vorausgehende, regional begrenzte Studien zuvor). Selbst wenn eine andere Verwendung in Einzelfällen zutreffen mag, ist es absolut unverhältnismäßig, eine so große Gruppe unter Generalverdacht zu stellen und sowohl Betroffene als auch Verwaltung mit überbordendem Nachweis-, Berechnungs- und Bewilligungsaufwand zu überziehen¹⁰. Freiwerdende Ressourcen können besser den betroffenen Familien zukommen.

⁷ Der Verwaltungsaufwand für die Gewährung der BuT-Leistungen liegt nach Hochrechnung (SOFI) bei ca. 183 Mio. jährlich. Davon entfallen ca. 136 Mio. Euro auf die kommunalen Leistungsstellen, 44 Mio. Euro auf die Leistungsanbieter, 3 Mio. auf Schul- u. Kita-Verwaltungen. Die Schulsozialarbeit kritisiert z. B. aus ihrer Perspektive u. a. den Aufwand zur Überprüfung der Leistungsberechtigung (wie die dafür nötige Rücksprache mit den Leistungsberechtigten und die Kontrolle der Inanspruchnahme) als unangemessen.

⁸ Ggf. mit Ausnahme der zusätzlichen Lernförderung

⁹ Bertelsmann-Stiftung/ZEW (2018): Kommt das Geld bei den Kindern an?, Gütersloh

¹⁰ Vgl. die Aufstellung der erforderlichen Antragsleistungen des Bildungs- und Teilhabepakets auf S. 2, Fn 2 dieser Stn.

Zu den einzelnen Leistungskomponenten des Maßnahmenpakets:

➤ Schulbedarf

Die wissenschaftliche Studie des Sozialwissenschaftlichen Instituts der EKD „Teilhabegerechtigkeit für Kinder, Jugendliche im Bereich Schulbedarfe“¹¹ belegt für Niedersachsen durchschnittliche Kosten für Schulmaterial in Höhe von 150 Euro. Das sind 50 Prozent mehr als nach bisheriger Regelung vorgesehen. Ziemlich sicher unterscheiden sich die niedersächsischen Verhältnisse nicht von denen anderer Bundesländer. Insofern ist die geplante Erhöhung des Schulbedarfs auf 150 Euro jährlich zu begrüßen.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass

- bei Einschulung erstmalige Anschaffungen entstehen: im Schnitt in Höhe von 300 Euro, und
- bei dem Übergang in eine weiterführende Schule jeweils durchschnittlich 350 Euro anzusetzen sind.

Zudem sollte die Auszahlung auf jeden Fall vor den Sommerferien (entsprechend dem Anschaffungszeitpunkt) erfolgen – gerade finanziell schwach gestellte Familien können nicht in Vorleistung treten.

Die regelmäßige Anpassung des Betrages ist zu begrüßen und sachgerecht, um nicht wieder eine große Lücke zwischen ausgezahltem und erforderlichem Bedarf entstehen zu lassen.

➤ Mittagessen

Die Zuzahlungen zum Mittagessen sind für alle Beteiligten (Eltern, Caterer, ggf. Schule/Kita, Verwaltung) ein hoher Aufwand, der in keinem Verhältnis zu den dadurch erzielten Einnahmen steht. Nicht selten bekommen Kinder, die diese Leistung in Anspruch nehmen könnten, überhaupt gar kein Mittagessen. Die Abschaffung der Zuzahlungen zur Mittagsverpflegung (Kita, Schule, Hort) ist überfällig und wird seitens der eaf sehr begrüßt.

➤ Schülerbeförderung

Ähnliches gilt für die nicht mehr erforderliche Zuzahlung bei der Schülerbeförderung. Das vereinfacht den Zugang für die Kinder und Eltern und vermindert Verwaltungsaufwand. Insbesondere hilfreich ist, wenn ggf. umfassende Schülerfahrkarten, die auch andere Fahrten als solche zur Schule ermöglichen, übernommen werden. Damit ist tatsächlich mehr Teilhabe gesichert,

¹¹ Andreas Mayert, Schulbedarfskosten in Niedersachsen. Eine Studie des Sozialwissenschaftlichen Instituts der EKD (Texte aus dem SI), Hannover 2016 (u. a. mit Befragung von 21 nieders. Schulen und Auswertung v. Bedarfslisten, Recherche der Einkaufspreise vor Ort, Online-Befragung d. Lehrerschaft, Einbezug der Sozialleistungs-Regelsätze (bez. z. B. auf Bücher od. Sportbekleidung)

denn Schülerinnen und Schüler können damit außerhalb des Schulunterrichts an Freizeitaktivitäten teilnehmen oder Freundinnen und Freunde besuchen.

› Lernförderung

Ebenso überfällig sind Verbesserungen beim Zugang zur Nachhilfe: Hier bewertet es die eaf als positiv, dass Lernförderung nun nicht mehr an eine unmittelbare Versetzungsgefährdung gebunden ist. Dies erhöht die Chancen von lernschwächeren Kindern auf Verbesserung ihrer Leistungen deutlich.

› Teilhabe am gesellschaftlichen Leben

Die bisherige Leistungshöhe von 10 Euro für Teilnahme an Sportverein oder Musikschule ist zu niedrig; leider hat es hier keine Verbesserung gegeben; diese wird für notwendig erachtet. Schon der monatliche Beitrag für einen Sportverein dürfte im Regelfall höher als 10 Euro sein. Notwendig sind darüber hinaus aber auch Instrument, Sportbekleidung, Schuhe und ähnlich notwendige Ausrüstung zur Ausübung der Aktivitäten.

Die Teilhabe von Kindern und Jugendlichen hängt zudem auch sehr von den Angeboten vor Ort ab. Hier sind insbesondere die Leistungsgestaltung und –zugängigkeit innerhalb der Einrichtungen von Kitas, Schulen, Horten und der Gesundheitsversorgung in den Blick zu nehmen.

› Schulausflüge

Wegen des Aufwands verzichten leistungsberechtigte Eltern häufig darauf, die Leistung für eintägige Ausflüge zu beantragen. Des Weiteren bleibt die Frage, ob der aktuelle Ansatz der Unterstützung von drei Euro ggf. zu niedrig ist.

Administration

Problematisch ist, dass bei den bewilligenden Stellen, i. d. R. den Jobcentern, ein Spannungsverhältnis zwischen Kontroll- und Unterstützungsauftrag besteht: Teilweise steht der Rechtsanspruch der Kinder auf das soziokulturelle Existenzminimum im Vordergrund, teilweise die Erwartung an Gegenleistung und Mitwirkung der Eltern. Die Bildungs- und Teilhabeleistungen sollten einfacher und bedarfsgerechter (d. h. die tatsächlichen Kosten deckend) zu erhalten sein.

Sofern das System des Bildungs- und Teilhabepakets mit seinen zahlreichen, üblicherweise jeweils einzeln zu beantragenden Leistungen aufrecht erhalten werden soll, ist dringend zu empfehlen, einen Globalantrag einzuführen, der zur Inanspruchnahme aller Leistungen berechtigt (ggf. mit Ausnahme der zusätzlichen Lernförderung). Einen solchen Ansatz verfolgt z. B. das Land Berlin. Es handelt sich bei den Kinderzuschlag beziehenden Eltern um Erwerbstätige,

die teilweise von der Erzielung weiteren Einkommens durch umfangreiche Antragserfordernisse abgehalten werden. Das gilt insbesondere für Mehrkindfamilien und Alleinerziehende.

Terminologie

Die Benennung „Starke-Familien-Gesetz“ kennzeichnet eher das Wunschdenken, denn die Realität:

Auch mit erleichtertem Zugang handelt es sich immer noch um ökonomisch sehr schwache Familien, die nur dann stark sind, wenn sie es schaffen, *alle* notwendigen Anträge fristgerecht und mit den notwendigen Nachweisen immer wieder zu stellen¹² (bei mehr als einem Kind multipliziert sich der Aufwand, insbesondere bei den Anträgen zur Bildung und Teilhabe).

Von der auf S. 17 in der Begründung angeführten vergleichbaren Behandlung wohlhabender und armer Familien ist der Gesetzgeber auch mit diesem Gesetzentwurf noch weit entfernt. Es würden die Zuzahlungen entfallen und die Beantragung etwas erleichtert, die umfänglichen Antrags- und Nachweiserfordernisse bleiben aber bestehen.

¹² Vgl. S. 2, Fn 2