

Stellungnahme des Deutschen Sozialgerichtstages (DSGT) zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung und zur Änderung weiterer Bestimmungen

Inhalt

I. Vorbemerkung	2
II. Generelle Anmerkungen	2
1. Durch die Bundeskindergrundsicherung erfolgt keine nennenswerte Leistungsausweitung und damit keine deutliche Verbesserung der Situation von Kindern	2
2. Die Bundeskindergrundsicherung führt nicht zu einer strukturellen Vereinfachung der Leistungssysteme	4
3. Die Schnittstellen mit anderen Leistungsgesetzen werden nicht verbessert	4
4. Eine Revision und Abstimmung der Instrumente der verschiedenen Leistungssysteme bleiben erforderlich	5
III. Im Einzelnen	5
1. § 37a SGB II-RefE (Bedarfsdeckungsvermutung)	5
2. § 21 BKiGruSiG-RefE und § 28ff. SGB II (Leistungen für Bildung und Teilhabe)	6
3. § 27 BKiGruSiG-RefE und § 37a SGB II-RefE (Einheitlicher Antrag)	7
4. § 10 BKiGruSiG-RefE (Leistungsausschluss)	7
5. § 39 BKiGruSiG-RefE (schriftlicher Verwaltungsakt)	8
6. Temporäre Familiengemeinschaft / temporäre Bedarfsgemeinschaft	8
7. Zweigeteilte Rechtswegzuständigkeit	9
8. Auszubildende	10
9. Ausländer	10
10. § 21 Abs. 7 SGB II-RefE (Mehrbedarf für Warmwasser)	11
11. § 22 Abs. 7 SGB II-RefE (Direktzahlung an den Vermieter)	11
12. Weitere Regelungsbedarfe	11
13. Inkrafttreten	12

I. Vorbemerkung

Der DSGT erlaubt sich den Hinweis, dass die Anhörungsfrist deutlich zu kurz ist. Diese Form der Verbändeanhörung ist durch sachliche Gründe nicht gerechtfertigt und verfehlt den Zweck einer Verbändeanhörung. Inhaltlich ist eine seriöse Stellungnahme, die sich mit den einzelnen Regelungen des Referentenentwurfs fundiert auseinandersetzt, kaum möglich. Der DSGT wird daher gegebenenfalls im weiteren Verfahren ergänzend Stellung nehmen. Ein sachliches Erfordernis für die kurzen Fristen ist für die beabsichtigte kurzfristige Kabinettsbefassung nicht ersichtlich. Dass ein solcher politischer Druck auf Kosten der handwerklichen Qualität gehen kann, hat bereits das Gesetzgebungsverfahren bei Einführung des SGB II gezeigt.

Der DSGT nimmt den Referentenentwurf zur Kenntnis und begrüßt, dass eine Reihe von Empfehlungen des DSGT¹ aufgegriffen worden sind:

Dies betrifft folgende Strukturelemente des Referentenentwurfs²:

- Die Kindergrundsicherung setzt sich aus einem festen Garantiebtrag und einem einkommensabhängigen Zusatzbetrag zusammen.
- Der einkommensunabhängige Garantiebtrag ist analog dem bisherigen Kindergeld für jedes Kind gleich bemessen. Da mit dem Garantiebtrag das Kindergeld abgelöst wird, orientiert sich die Bezugsdauer an den bisherigen Kindergeldregelungen.
- Der bedarfsorientierte Zusatzbetrag sieht hinsichtlich der Leistungen für Unterkunft und Heizung eine Pauschale vor, damit verbunden ist die vom DSGT begrüßte Abkehr von der horizontalen Leistungsberechnungsmethode im SGB II.
- Die Leistungen zur Bildung und Teilhabe werden berücksichtigt.
- Ein Sicherheitsnetz in Form nachrangiger Ansprüche in den Existenzsicherungssystemen ist vorgesehen und kann durch die Rechtsprechung ausgeformt werden.

II. Generelle Anmerkungen

Zunächst seien folgende Anmerkungen vorangestellt.

1. Durch die Bundeskindergrundsicherung erfolgt keine nennenswerte Leistungsausweitung und damit keine deutliche Verbesserung der Situation von Kindern

Festzustellen ist, dass in dem Referentenentwurf, sieht man von einer Übernahme der Regelung, dass Erwerbseinkommen, Unterhaltzahlungen und Unterhaltsvorschussleistungen entsprechend den bisherigen Regelungen des Bundeskindergeldgesetzes grundsätzlich³ nur zu 45 % auf den Zusatzbetrag angerechnet werden, keine Ausweitung der gesetzlichen Leistungsansprüche stattfindet. Die Anrechnungsbegrenzung kommt allerdings nur den

¹ Stellungnahme des DSGT zum Vorhaben der Einführung einer Kindergrundsicherung vom 26.1.2023: [Stellungnahme des DSGT zum Vorhaben der Einführung einer Kindergrundsicherung – Deutscher Sozialgerichtstag](#).

² Referentenentwurf vom 30.8.2023, 19:33 Uhr.

³ Hinsichtlich der Unterhaltsleistungen ist die Anrechnung gemäß § 12 Abs.1 gestaffelt und erhöht sich ab Unterhaltsleistungen in Höhe von 500 € monatlich schrittweise auf bis zu 75 %.

Kindern zugute, die über Einkommen verfügen, also in erster Linie Kindern getrenntlebender Eltern aufgrund von Unterhaltsleistungen. Entgegen der ursprünglichen Pläne soll offenbar der Garantiebetrug für das Kind auch den Bedarf der Eltern in der Grundsicherung mindern. Zwar sieht § 2 Abs.2 Nr. 3 vor, dass der Kindergarantiebetrug im Rahmen des Kindergrundsicherungsgesetzes nicht als Einkommen gilt, eine Anpassung der entsprechenden Vorschrift des § 11 SGB II neu ist im Referentenentwurf nicht enthalten, so dass dieser Betrag weiterhin, z.B. bei entsprechenden, den Bedarf des Kindes deckenden Unterhaltsleistungen zumindest teilweise bei der Bedarfsberechnung des Elternteils berücksichtigt und somit den Familien bei Bürgergeldbezug entzogen wird. Diese schon heute als Anrechnung des sog. „Kindergeldüberhangs“ auf den elterlichen Bedarf in der Kritik stehende Regelung, die Eltern gegenüber Kinderlosen in ihren Leistungsansprüchen nach dem SGB II schlechter stellt, passt nicht in das Konzept einer konzeptionell eigenständigen Kindergrundsicherung und verursacht erhebliche Bürokratie für die Jobcenter, die in keinem Verhältnis zu den „Einsparungen“ (sprich Leistungskürzungen) insgesamt stehen dürfte.

Insofern ist in der Öffentlichkeit der Eindruck erweckt worden, die Einführung der Kindergrundsicherung sei mit einer erheblichen Ausweitung staatlicher Leistungsansprüche für Kinder verbunden. Die Bemessungsgrundlagen für den Bedarf der Kinder orientieren sich weiterhin an der Festlegung des soziokulturellen Existenzminimums nach dem SGB II bzw. XII in dem dafür vorgesehenen statistisch-mathematischen Verfahren.

Die Gewährleistung des soziokulturellen Existenzminimums ist verfassungsrechtlich geboten und keine zur sozialpolitischen Disposition stehende Leistungsausweitung. Daher ist es folgerichtig, dass eine aktualisierte Bedarfsberechnung in Folge der Regelsatzanpassung aufgrund der Berücksichtigung der Inflation zu einer realistischeren Bemessung der Kinderbedarfe wie auch der Erwachsenenbedarfe zu Mehrkosten führt.

Soweit erwartet wird, dass die Kindergrundsicherung zu Mehrbelastungen bzw. zu einer erheblichen Ausweitung staatlicher Leistungen in dem künftigen System führt, gründet sich dies nicht auf Leistungsausweitungen für Einzelne sondern auf die Erwartung, dass die bisher bestehenden insbesondere Ansprüche auf Kinderzuschlag künftig in höherem Umfang geltend gemacht werden.

Die Unübersichtlichkeit der Leistungssysteme führt bisher dazu, dass kindbezogene Leistungen nicht in vollem Umfang von den Leistungsberechtigten in Anspruch genommen werden. Auch insoweit ist darauf zu verweisen, dass die bisherigen tatsächlichen Kosten auch wegen unterbliebener Antragstellungen so niedrig waren und nicht fortgeschrieben werden können, wenn das Ziel einer größeren Leistungsausschöpfung erreicht werden soll. Der Entwurf ist insofern als der Versuch eines ersten Schritts zu werten, die Komplexität zu reduzieren. Der Schritt ist jedoch zaghaft und in den Schnittstellen zu den anderen Leistungssystemen insbesondere im Grundsicherungsrecht noch nicht ausgereift. Daher ist neben den erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufgaben für die Familienkassen mit einer erheblichen Bürokratie und doppelten Leistungsstruktur vor allem für die Jobcenter zu rechnen, insbesondere dann, wenn auch für Kinder in Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II das Gesetz schon zum 1. Januar 2025 in Kraft treten sollte.

2. Die Bundeskindergrundsicherung führt nicht zu einer strukturellen Vereinfachung der Leistungssysteme

Eine Kindergrundsicherung, die zentrale familienbezogene Maßnahmen bündelt, ist sinnvoll, um für eine zielgerichtetere Verwendung der eingesetzten Mittel zu sorgen. Erforderlich ist dafür aber ein Umbau des Gesamtsystems familienbezogener Regelungen, bei dem die einzelnen Instrumente folgerichtig aufeinander abgestimmt werden. Als Leistung „aus einer Hand“ kann sie bestehende Zugangsschwellen senken und Vereinfachungen im Verwaltungsverfahren bewirken.

Dies setzt allerdings voraus, dass sowohl die bisherigen als auch die neuen Schnittstellen zur Abgrenzung der Kindergrundsicherung zu anderen Leistungssystemen sauber und übersichtlich ausgestaltet werden. Hinsichtlich der Schnittstelle zum SGB II und den Leistungen für Auszubildende und Studierende erscheint es zweifelhaft, ob dies mit dem vorliegenden Entwurf gelungen ist.

3. Die Schnittstellen mit anderen Leistungsgesetzen werden nicht verbessert

Der Umbau der familienbezogenen Leistungen bleibt punktuell und besteht im Wesentlichen in einer Umetikettierung des bisherigen Kindergeldes zum Kindergarantiebtrag und in einer Ausweitung (auf gegenwärtige „Bürgergeldkinder“) und Umetikettierung des bisherigen Kinderzuschlages zum Kinderzuschatzbetrag. Dass es sich dabei um Varianten der bisherigen Instrumente handelt, wird auch daran deutlich, dass nicht wie vom DSGT vorgeschlagen, ein einheitlicher Rechtsweg zu den Sozialgerichten vorgesehen ist, sondern eine geteilte Zuständigkeit der Finanzgerichtsbarkeit (Garantiebtrag nach dem X. Abschnitt des Einkommensteuergesetzes) und Sozialgerichtsbarkeit (Zuschatzbetrag und Bildung und Teilhabeleistungen). Im Übrigen fehlt die Erweiterung des Katalogs in § 51 Abs. 1 SGG um die Angelegenheiten der Bundeskindergrundsicherung.

Nicht einbezogen wurden Instrumente wie BAföG, Berufsausbildungsbeihilfe und Unterhaltsvorschussgesetz, womit die bisherigen Schnittstellenprobleme erhalten bleiben. Das sich immer weiter differenzierende und in weitere Instrumente aufspaltende gegliederte System sozialer Sicherung hat zur Folge, dass die verschiedenen Eigenlogiken der Subsysteme sich auseinanderentwickeln und unterschiedliche Regelungen für Anspruchs- und Zugangsvoraussetzungen gleichartiger Leistungen geschaffen werden,⁴ wodurch sich Schnittstellenprobleme, Kommunikationserfordernisse und Unübersichtlichkeit des Systems zunehmend potenzieren. Diese Probleme wurden mit dem vorliegenden Entwurf nur aus dem SGB II und SGB XII in den Bereich der Kindergrundsicherung bzw. des Kinderzuschatzbeitrages verschoben. Dem Ideal der Gewährung aller kinderbezogenen Leistungen aus einer Hand ist man damit allenfalls geringfügig nähergekommen.

⁴ Ein Beispiel sind die unterschiedlichen Gewinnermittlungsvorschriften für Selbstständige im Steuerrecht und bei der Einkommensanrechnung im SGB II.

4. Eine Revision und Abstimmung der Instrumente der verschiedenen Leistungssysteme bleiben erforderlich

Eine Revision der Leistungssysteme wäre der Schlüssel für eine Entbürokratisierung und auch für eine erfolgreiche Digitalisierung. Ein Datenaustausch ergibt nur dann Sinn, wenn die Informationen, die von einer Behörde in der Logik ihrer Anspruchsgrundlagen erhoben werden, auch für eine andere Behörde für die Prüfung ihrer Anspruchsnormen verwendbar ist. Je höher die Zahl der Abstimmungen und unterschiedlichen Entscheidungsparameter, desto komplexer wird das System und umso schwieriger eine Digitalisierung, die auf auch inhaltlich (nicht nur hinsichtlich des Dateiformats) einheitlichen Datenstandards beruht. Deshalb musste der vorgesehene Kindergrundsicherungscheck auch unverbindlich ausgestaltet werden, so dass er den Leistungsberechtigten nur begrenzt Orientierung zu geben vermag.

Es sollte erwogen werden, künftige weitere Vorhaben zur Vereinfachung des Systems der sozialen Sicherung durch eine unabhängige wissenschaftliche Kommission langfristig vorzubereiten, die, ggfs. unter Zuhilfenahme empirischer Forschungen, über die Wirkungsweise der Instrumente Erkenntnisse liefern könnte. Eine solche Kommission hätte die Aufgabe, unabhängig von einem konkreten vorhabenbezogenen politischen Projekt, die verschiedenen Handlungsoptionen und ihre Konsequenzen aufzuzeigen. In vielen anderen Bereichen etwa der Wirtschafts- oder Genderpolitik ist eine solche wissenschaftliche Begleitung etabliert und hilfreich.

III. Im Einzelnen

1. § 37a SGB II-RefE (Bedarfsdeckungsvermutung)

§ 37a SGB II-RefE erstreckt die Vermutung der Bedarfsdeckung nur auf den Bezug von Leistungen der Bundeskindergrundsicherung und „anderes Einkommen“. Hingegen erfasst § 39 SGB XII-RefE auch das „Vermögen“. Dieser Unterschied zwischen den Leistungssystemen erschließt sich nicht. Ob die Schnittstellen des Kinderzusatzbetrages, insbesondere zum SGB II sauber definiert sind, erscheint zweifelhaft, z.B. im Hinblick auf die jeweiligen Ausschlussstatbestände als auch das Verfahren. So könnte aufgrund § 16 Abs 4 BKiGruSiG-RefE und § 37a SGB II-RefE eine Leistungslücke entstehen, wenn einerseits eine gesetzliche Vermutung für eine Bedarfsdeckung bei Kindergrundsicherungsbezug statuiert wird und andererseits bei Aufhebung der Leistung bei geänderten Verhältnissen eine unverzügliche Neuantragstellung, die erst im Folgemonat wirkt, unterbleibt. Zu beachten ist, dass ein Zeitverzug nicht unbedingt vom Antragsteller zu vertreten sein muss.

Die Reichweite des § 37a SGB II-RefE bleibt unklar. Offensichtlich soll eine Doppelprüfung aufgrund doppelter Antragstellung vermieden werden. Gleichzeitig wird vermutet, dass bei Beantragung des Zusatzbetrages der Bedarf des Kindes gedeckt wird. Nach § 11 Abs. 1 BKiGruSiG-RefE umfasst der Kinderzusatzbetrag aber „nur“ den Regelbedarf des Kindes und einen pauschalierten monatlichen Bedarf für die Kosten der Unterkunft und Heizung. Dem Kind ggf. zustehende Mehrbedarfe nach § 21 SGB II würden nach den bestehenden Anspruchsregelungen einen Bürgergeldanspruch auslösen. In dem Fall gewährt der Familienservice die Kindergrundsicherung, das Jobcenter ergänzende Leistungen für den

Mehrbedarfsanspruch. Eine Auswertung bei ausgewählten Jobcentern hat ergeben, dass Kinder im Bereich von 30-50% Anspruch auf den Mehrbedarf für dezentrale Warmwasserversorgung haben. Insofern müsste der 2,3%-ige Mehrbedarf vom Jobcenter in einer Vielzahl von Fällen beschieden werden.

Ungelöst ist auch die Situation von Trennungsfamilien und temporären Bedarfsgemeinschaften. Bisher zahlt die Familienkasse das Kindergeld nur an einen Elternteil aus. Kindergeld-, also auszahlungsberechtigt, ist der Elternteil, in dessen überwiegender Obhut das Kind lebt. Daran wird sich schon wegen der einkommenssteuerlichen Betrachtung in der Finanzgerichtsbarkeit auch beim Garantiebtrag nichts ändern. Das Existenzminimum des Kindes muss jedoch in dem anderen Haushalt auch gesichert sein, wenn der Elternteil im Grundsicherungsbezug ist. Ebenso sind Uneinigkeiten zwischen den Eltern minderjähriger Kinder über die Geltendmachung und Auszahlung und erst recht eine Teilung des Zusatzbetrages absehbar. Es fehlt daher im Gesetzentwurf mindestens für das Verwaltungsverfahren eine § 38 Abs. 2 SGB II vergleichbare Regelung. Es ist absehbar, dass in zahlreichen Fällen das Jobcenter die Leistung erbringen muss, die jedoch von den Betroffenen erst einmal dort zu beantragen sind. Aus Sicht dieser leistungsbeziehenden Menschen führt dieses Zusammenspiel zu einer noch unübersichtlicheren und bürokratiereichen Antrags- und Bescheidlage.

Änderungen der Verhältnisse (auch soweit sie gemäß § 48 Abs. 1 Nr.1 SGB X eine Rücknahme zugunsten des Betroffenen beinhalten, z. B. Wegfall von Unterhalt oder Arbeitseinkommen) sollen offenbar nicht zu einer Änderung der Bewilligung führen. Leistungen nach dem SGB II werden aber erst ab Antragstellung erbracht. Deshalb müsste, soll durch das SGB II hilfsweise die Bedarfsdeckung erfolgen, ein entsprechender hilfsweiser Antrag fingiert werden.

Sinnvoller wäre es, wenn explizit geregelt würde, dass, - wie vom DSGT empfohlen -⁵, ein Antrag der Bedarfs- bzw. Familiengemeinschaft auf Bürgergeld gleichzeitig einen Antrag für die Kinder auf Kindergrundsicherung beinhaltet und das Jobcenter ermächtigt und verpflichtet wird, bei der Antragstellung (im Übrigen auch was Bildungs- und Teilhabeleistungen angeht) zu beraten. Nach dem Entwurf kann hinsichtlich der Beratungsstrukturen auf die der Bundesagentur für Arbeit (BA) zurückgegriffen werden, aber nicht auf die der Jobcenter. Andererseits geht aus der Gesetzesbegründung zu § 27 Abs. 1 BKiGruSiG-RefE hervor, dass auch die Jobcenter selbst einen Antrag stellen können sollen.

2. § 21 BKiGruSiG-RefE und § 28ff. SGB II (Leistungen für Bildung und Teilhabe)

Da die Änderungen bei Leistungen für Bildung und Teilhabe noch folgen sollen (Art. 4 Nr. 8 RefE, S. 39) kann nicht abschließend eingeschätzt werden, ob Bedarfe ungedeckt bleiben. Derzeit sind von den vorliegenden Regelungen zum Kinderzusatzbetrag die Schulbücher als Leistung zur Bildung und Teilhabe nicht erfasst. Hierfür wird ein ergänzender Bürgergeldanspruch auf Leistungen nach § 21 Abs. 6a SGB II bestehen. Auch hierfür müssen

⁵ Stellungnahme des DSGT zum Vorhaben der Einführung einer Kindergrundsicherung vom 26.1.2023: [Stellungnahme des DSGT zum Vorhaben der Einführung einer Kindergrundsicherung – Deutscher Sozialgerichtstag.](#)

die Betroffenen einen weiteren Antrag stellen, um an diese Leistungen zu gelangen und es entstehen Doppelstrukturen in der Verwaltung.

Eine weitere Segmentierung findet in § 23 Abs. 4 und 5 BKiGruSiG-E statt. Danach besteht für die bisherigen Teilhabeleistungen des § 28 Abs. 7 S. 1 (§ 21 BKiGruSiG-RefE) die Zuständigkeit des Familienservices, für die zusätzlichen Teilhabeleistungen des § 28 Abs. 7 S. 2 SGB II ist die Zuständigkeit der Länder gegeben, die die nach Landesrecht zuständigen Behörden bestimmen. Dies setzt wieder einen Antrag der Leistungsberechtigten voraus, da § 26 Abs. 2 BKiGruSiG-RefE keinen Verweis auf § 21 Abs. 1 S. 2 BKiGruSiG vorsieht. Darüber hinaus sieht § 23a SGB II vor, dass auch der Teilhabebetrag (§ 28 Abs. 7 S. 1 SGB II aktuelle Gesetzesfassung) per öffentlich-rechtlichem Vertrag auf die nach Landesrecht zuständige Behörde übertragen werden kann.

3. § 27 BKiGruSiG-RefE und § 37a SGB II-RefE (Einheitlicher Antrag)

Ein Antrag auf Kindergrundsicherung auch im Kontext anderer Leistungen sollte für die Antragsteller möglichst einfach sein, das ist ein Ziel der Reform. Ein einheitlicher Antrag auf existenzsichernde Leistungen sollte danach genügen. Ob dieser beim Jobcenter, der Wohngeldstelle, der Familienkasse, dem Jugendamt oder der BA gestellt wird, sollte aus Sicht des Leistungsempfängers unerheblich sein. Dabei muss auch eine Verknüpfung von reinen Geldleistungen und kommunalen Leistungen z.B. im Bereich Bildung und Teilhabe sichergestellt werden. Nach Auffassung des DSGT müssen die bisherigen Netzwerkstrukturen und etablierten Angebote einschließlich der Kooperationen zwischen Leistungsträgern, Leistungsanbietern und ehrenamtlichen Unterstützungsstrukturen erhalten bleiben, zumal mit Spezialnormen wie den §§ 16h und 16k SGB II wirksame Förderinstrumente geschaffen wurden und den Jobcenter eine ganzheitliche Betreuung von Familien weiterhin ermöglicht werden sollte. Entsprechendes gilt für die Sozialämter, sofern eine Zuständigkeit für die Familie bzw. Bedarfsgemeinschaft gegeben ist. Ferner sei an das Erfordernis einer engeren Zusammenarbeit unterschiedlicher Träger verschiedener Rechtskreise von BA, Jobcentern, Sozialämtern, der Kinder- und Jugendhilfe bis hin zu Schulämtern erinnert.

Diese Aufgaben können nicht in den im Gesetz vorgesehenen Beratungsstrukturen der BA allein realisiert werden, zumal diese Strukturen erst noch ausgebaut werden müssen und regional derzeit nur schwach ausgeprägt sind. Eine Betreuung für Familien im Bürgergeldbezug sollte daher weiterhin durch die Jobcenter erfolgen. Diesem Verwaltungsaufwand ist haushaltrechtlich durch eine ausreichende und den umfangreichen Aufgaben entsprechende Kostenübernahme des Bundes Rechnung zu tragen.

4. § 10 BKiGruSiG-RefE (Leistungsausschluss)

Da es um die Existenzsicherung des Kindes geht, ist ein Leistungsausschluss bei Nichtrealisierung von Unterhalt also einem „Fehlverhalten eines Elternteils“ verfassungsrechtlich bedenklich. Der möglicherweise hinter der Regelung stehende Gedanke der Sozialwidrigkeit könnte allenfalls durch eine Regelung entsprechend §§ 34, 34 a SGB II umgesetzt werden.

Fragwürdig erscheint auch die Formulierung als Selbstvollzug des Gesetzes und die Vagheit des § 10 BKiGruSiG-RefE, sowohl im Hinblick auf die Anspruchsvoraussetzungen (ist z.B. eine Klage auf Unterhalt oder Antrag auf Erhöhung des Unterhalts vor dem Familiengericht - mit Anwaltszwang - Voraussetzung?) als auch die Rechtsfolgen. Ein Leistungsausschluss nach § 10 BKiGruSiG-RefE hat zur Folge, dass die Kinder ins SGB II zurückfallen. Da § 5 SGB II insoweit nicht geändert wird, verbleibt es bei der Auffangzuständigkeit des SGB II, sofern Bedarfe in der Kindergrundsicherung nicht vollständig gedeckt werden. Hier besteht die Gefahr von Zirkelschlüssen im Hinblick auf § 37a SGB II-RefE.

Eine bessere Lösung könnte darin bestehen, dass die Behörde z.B. einen Antrag auf Unterhaltsvorschuss stellen kann, oder, sofern kein Anspruch auf Unterhalt realisiert wird, den Unterhaltsanspruch auf sich überleitet.

5. § 39 BKiGruSiG-RefE (schriftlicher Verwaltungsakt)

Anders als im SGB II soll gemäß § 39 BKiGruSiG-RefE entsprechend den Regelungen des BKKG nur bei belastenden Entscheidungen eine schriftliche Bescheidung erfolgen. Ohne schriftliche Bescheidung erfolgt keine konkrete nachvollziehbare Begründung und auch keine Rechtsbehelfsbelehrung. Wenn sich der Leistungsempfänger z.B. aufgrund einer Änderung der Verhältnisse durch Wegfall von Arbeitseinkommen, Unterhalt oder weil er die Berechnung nicht nachvollziehen kann, beschwert sieht, dürfte für ihn häufig unklar sein, welcher Gerichtszweig für ihn jeweils zuständig ist (Sozialgericht oder Finanzgericht). Dies dürfte eine zusätzliche Belastung der jeweiligen Gerichtsbarkeiten durch Zuständigkeitsklärungen und Verweisungen zur Folge haben. Eine besondere Problematik ergibt sich aus dem Zeitverlust bei Verweisungen in Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes. Nach den Erfahrungen im Bereich des SGB II ist mit gegenüber anderen Rechtsgebieten überdurchschnittlichem Anfall derartiger Verfahren zu rechnen. Dies liegt in der Natur des existenzsichernden Charakters der Leistungen und der häufig prekären Vermögensverhältnissen. Eine unzureichende Mittelgewährung führt dabei nicht selten zu einer absoluten Mittellosigkeit und damit besonderen Eilbedürftigkeit.

6. Temporäre Familiengemeinschaft / temporäre Bedarfsgemeinschaft

Eine sinnvolle Regelung für temporäre Bedarfsgemeinschaften bzw. Umgang nach dem Wechselmodell ist aus dem Entwurf auch nicht ersichtlich. Der Entwurf definiert nicht die Bedarfe in Trennungsfamilien, sondern übernimmt die temporäre Bedarfsgemeinschaft mit der zukünftigen Aufteilung des Kinderzuschlagsbetrags auf zwei Familien in die Kindergrundsicherung (RefE, S. 66). Für Umgangsmehrbedarfe nach § 21 Abs 6 SGB II, die dem Kind zuzuordnen sind, sieht die Kindergrundsicherung keine Leistungen vor, sie müssen also weiterhin bei den Jobcentern geltend gemacht werden. Unter dem Strich sieht das Gesetz zwar finanzielle Verbesserungen für Alleinerziehende vor, regelt den Trennungsfall im Hinblick auf die besondere Bedarfslage aber so unzureichend, dass mit Bedarfsunterdeckungen zu rechnen ist. Das sehr relevante Problem für Trennungsfamilien ist, dass nach dem RE künftig der Anspruch auf Bürgergeld nach dem SGB II für das Kind entfallen soll, denn der Anspruch gilt dann nach dem Kindergrundsicherungsrecht als erfüllt

(§ 9, vgl Begründung, S. 66). In Trennungsfamilien wird jedoch häufig über den Umfang des Umgangs oder die Einführung des Wechselmodells, den Unterhalt sowie Mehrbedarfe gestritten. Existenzsicherungsansprüche bleiben somit in dieser Zeit auf der Strecke.

Es ist nicht zu erkennen, wie ab 2025 bei einem gespaltenen Rechtsweg die Finanzgerichte und die Sozialgerichte getrennt voneinander die sozialstaatlich und grundgesetzlich erforderliche Absicherung des kindlichen Existenzminimums erfüllen könnten. Die Rechtsprechung entfällt damit als denkbare Korrektiv einer außerordentlich komplexen und gleichzeitig schnell vorangetriebenen Neuregelung in einem grundrechtssensiblen Bereich.

Diesem Problem kann zumindest zu Teilen mit einem Umgangsmehrbedarf begegnet werden. Unabhängig von der jeweiligen Aufteilung des Umgangs fallen zusätzliche Kosten an, wenn ein Kind nach der Trennung abwechselnd in den Haushalten beider Elternteile lebt. Beispielsweise müssen bestimmte Einrichtungsgegenstände, Möbel und Spielsachen jeweils in den Haushalten vorgehalten werden und es entstehen zusätzliche Fahrtkosten. Der Bedarf des Kindes ist also höher, als wenn es dauerhaft nur in einem Haushalt leben würde.

7. Zweigeteilte Rechtswegzuständigkeit

Die gesplante Rechtswegzuständigkeit hat nicht nur einen zu erwartenden negativen Effekt für Trennungsfamilien. Es kann grundsätzlich angenommen werden, dass zumindest die vorläufige Sicherung des vollständigen Existenzminimums eines Kindes oder jungen Menschen bis 25 Jahren in einem Eilverfahren weder den Sozialgerichten noch den Finanzgerichten möglich ist. Hintergrund sind die sich ergebenden völlig neuen Verwaltungszuständigkeiten und die sicher auftretenden Anlaufschwierigkeiten bei der Umsetzung dieser komplexen Materie.

Diese Erfahrungen speisen sich aus denen bei Einführung des SGB II im Jahr 2005. Es ergaben sich erhebliche administrative Probleme in der Umsetzung des neuen Leistungssystems. Daher kann davon ausgegangen werden, dass die Zahlen der Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz zunehmen werden. Zur Gewährleistung wirksamen Rechtsschutzes muss ein Gericht in die Lage versetzt sein, über den existenzsichernden Bedarf kurzfristig zu entscheiden. In Höhe des Garantiebetrages von derzeit 250 EUR monatlich pro Kind könnten die Sozialgerichte jedoch keine Entscheidung treffen, da der Rechtsweg für sie dafür nicht eröffnet wäre. Das Problem soll am konkreten Beispiel dargestellt werden: Im nächsten Jahr steht einem Kind bis zum Beginn des 7. Lebensjahres ein monatlicher Regelbedarf von 357 EUR zu, hinzu kommen kopfanteilige Mietkosten. Ein Sozialgericht könnte bei der beabsichtigten Rechtslage die Familienkasse nur zu vorläufigen Leistungen von 107 EUR monatlich verpflichten - zuzüglich eines der Höhe nach noch nicht bekannten pauschalierten monatlichen Wohnbedarfs, der allerdings zu entsprechenden Leistungsminderungen bei den Eltern im SGB II (§ 14 RE) führt.

Zwar besteht bisher im SGB II ein sozialrechtlicher Vorrang für die Anrechnung des Kindergeldes auf den Bedarf des Kindes. Das Kindergeld im Existenzsicherungsrecht wird jedoch nur dann als Einkommen des Kindes berücksichtigt, wenn es der Bedarfsgemeinschaft tatsächlich zur Verfügung steht. Kindergeld, das zur Existenzsicherung in der

Bedarfsgemeinschaft nicht vorhanden ist, kann den Bedarf schon rein faktisch nicht erfüllen⁶. Im Streitfall oder bei Auszahlungsverzögerungen treten gegenwärtig die Jobcenter in Vorleistung oder sie werden von den Sozialgerichten entsprechend vorläufig dazu verurteilt, um den aktuellen Bedarf der Kinder zu sichern. Die Abrechnung mit der Familienkasse erfolgte ggf. in einem gesonderten Verfahren. Das künftige Verfahren bezieht jedoch ein weiteres Leistungssystem in die Existenzsicherung ein, dadurch wird es für die Betroffenen völlig intransparent und kaum nachvollziehbar. Hinzu kommt, dass mit Blick auf die Bedarfsdeckungsvermutung (§ 37a SGB II) der sozialrechtliche Vorrang möglicherweise ausgehebelt ist. Die Folge wären dann tatsächliche Unterdeckungen, die verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar sind. Die Sozialgerichte könnten in der beabsichtigten Gerichtsstruktur nur über die Auffangklausel im SGB II die Jobcenter und ggfs im SGB XII die Sozialhilfeträger in einem eigentlich nicht mehr für Kinder vorgesehen Sicherungssystem verpflichten, das Existenzminimum zu sichern.

8. Auszubildende

Insgesamt erscheint die Schnittstelle zur Ausbildungsförderung, die ohnehin komplex ist, durch mehrfache Rückausnahmen noch unübersichtlicher geregelt: Der Zusatzbetrag setzt den Bezug des Garantiebetrags voraus und gilt nur für haushaltsangehörige Kinder. Für Auszubildende wurde die Regelung aus § 7 Abs. 5, 6 SGB II übernommen. Eine Rückausnahme führt dazu, dass für Auszubildende im Haushalt der Eltern grds. Anspruch auf den Zusatzbetrag besteht (S. 68), alle übrigen bleiben im SGB II, soweit sie dort nicht ausgeschlossen sind. Auch soweit dort ein Ausschluss besteht, verbleiben wieder Ansprüche nach § 27 SGB II. Der DSGT erinnert in diesem Zusammenhang an seinen Vorschlag, dass bei Volljährigkeit ein Kind berechtigt sein sollte, auszuziehen, wie auch schon jetzt im Rahmen besonderer Fördersysteme wie der Berufsausbildungsbeihilfe. In diesem Zusammenhang sollte auch berücksichtigt werden, dass die Verweigerung der Möglichkeit, bei Volljährigkeit einen eigenen Hausstand zu gründen, um finanzielle Belastungen zu vermeiden, mit einem Verbleib in möglicherweise problematischen und/oder dysfunktionalen Familienstrukturen und im weiteren mit sozialpolitischen und finanziellen Folgekosten verbunden sein könnte, die die „Einsparungen“ ganz erheblich überschreiten.

9. Ausländer

Übernommen wird die „Ausländerklausel“ aus dem Kindergeldrecht, die auch für den Zusatzbetrag gilt. Mit den Leistungsvoraussetzungen nach § 7 Abs 1 Satz 2 SGB II ist sie nicht abgestimmt (z. B. im Hinblick auf EU-Ausländer). Daneben bleibt es beim AsylbLG.

Scharf zu kritisieren ist, dass Kinder von Geflüchteten, die Leistungen nach §§ 3, 3a AsylbLG erhalten, keine Verbesserungen erfahren. Die Armutsbetroffenheit dieser Kinder ist besonders groß, da sie nur abgesenkte Leistungen in Bezug auf Bürgergeld und SGB XII erhalten. Daher ist der RE eine verpasste Gelegenheit, das AsylbLG abzuschaffen und die Leistungsberechtigten in das SGB XII einzugliedern.

⁶ BSG, Urteil vom 19. Oktober 2016 – B 14 AS 53/15 R –, SozR 4-4200 § 11 Nr 78, Rn. 26 ff

Das Gebot der Existenzsicherung ergibt sich aus dem verfassungsrechtlichen Anspruch auf Wahrung der Menschenwürde. Dieser ist nicht nach dem Aufenthaltsstatus differenzierbar.

10. § 21 Abs. 7 SGB II-RefE (Mehrbedarf für Warmwasser)

Die angedachte Verwaltungsvereinfachung (RefE, S. 120) ist nachvollziehbar. Für alle Leistungsberechtigten wird ein einheitlicher Mehrbedarf für Warmwasser gewährt. Diese Änderung kann unabhängig von der Einführung einer Bundeskindergrundsicherung erfolgen. Sollten Kinder trotz Kindergrundsicherung weiterhin einen Bedarf an Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und damit einen Anspruch auf Leistungen nach dem Dritten Kapitel haben (§ 37a SGB II-RefE), so hätten sie künftig Anspruch auf höhere Leistungen wegen Mehrbedarfs für Warmwasser als nach bisheriger Rechtslage. Zu den leistungsrechtlichen Herausforderungen wird auf Ziffer III. 1. verwiesen.

11. § 22 Abs. 7 SGB II-RefE (Direktzahlung an den Vermieter)

Die Sicherstellung, dass der Vermieter die Miete in voller Höhe als Direktzahlung erhalten soll, dient im Ergebnis der Sicherung der Unterkunft. Die Regelung ist Folge der grundsätzlichen Herausnahme der Kinder aus dem SGB II-Leistungsbezug durch eine Vermutungsregelung (§ 37a SGB II-RefE). Hinsichtlich der Befürchtung, dass die geplante Verfahrensweise die Sicherung des Lebensunterhalts der erwachsenen Haushaltmitglieder gefährden, wenn von deren Leistungen der Differenzbetrag, der auf den Anteil der Kinder entfällt, abgezogen wird, hat die Gesetzesbegründung dazu ausgeführt: „...Satz 2 lässt deshalb die Bestimmung der Eltern zu, aus ihrem sonstigen Bürgergeld den, auf die Kinder entfallenden, Teil der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung ebenfalls an die Vermieterin oder den Vermieter oder andere Empfangsberechtigte zahlen zu lassen. Da den Eltern regelmäßig auch die den Kindern zustehenden Beträge aus der Kindergrundsicherung zufließen, die die Pauschalen für Unterkunft und Heizung nach § 11 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 BKiGruSiG enthalten, stehen den Eltern auch bei Inanspruchnahme der Regelung des Satzes 2 ausreichende Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes zur Verfügung...“.

Tatsächlich werden in der Praxis insbesondere, wenn wegen Unangemessenheit nicht die volle Miete übernommen wird, Teile des Regelsatzes an den Vermieter abgezweigt. Durch die o.g. Vorschrift wird die Abzweigung jedoch begrenzt, so dass die Mietforderung ggfs. nicht mehr im vollen Umfang an den Vermieter ausgekehrt wird. Mittelbar kann dies zu einer Gefährdung des Mietverhältnisses führen.

12. Weitere Regelungsbedarfe

Ein weiterer Regelungsbedarf besteht im Hinblick auf § 36a SGB II (Kostenerstattung bei Aufenthalt im Frauenhaus), da die Kostenerstattung auch hinsichtlich der Kinder einen tatsächlichen Leistungsbezug nach dem SGB II voraussetzt. Von besonderer Bedeutung sind insoweit die Kostenerstattung für kommunale Eingliederungsleistungen gemäß § 16a SGB II insbesondere im Zusammenhang mit psychosozialer Betreuung.

13. Inkrafttreten

Nach dem Referentenentwurf soll das Gesetz bereits zum 1.1.2025 vollständig im Kraft treten. Das ist vom notwendigen Verwaltungsvorlauf und der Änderung der Behördenstruktur bei einem Reformprojekt, das die Existenzsicherung von so vielen Menschen betrifft, unrealistisch. Ein holpriger Vollzug des Gesetzes mit Defiziten etwa der Auszahlung kann nicht im Interesse der Betroffenen sein. Das Gesetz sollte daher frühestens zum 1.1.2026 in Kraft treten. Denkbar wäre auch eine stufenweise Einführung zunächst ohne die Kinder, deren Eltern oder Elternteile im SGB II-Bezug sind.

Kassel, 6. September 2023

gez. Michael Löher

Vizepräsident des Deutschen Sozialgerichtstags