

Stellungnahme der BA

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung und zur Änderung weiterer Bestimmungen

Inhaltsverzeichnis

1	Umsetzung der Kindergrundsicherung durch die BA.....	4
1.1	Verbesserter Zugang zu Informationen und Beratung	4
1.1.1	Anlaufstellen für persönliche und digitale Beratung	4
1.1.2	Kindergrundsicherungs-Check.....	5
1.2	Einfache und digitale Beantragung.....	6
1.3	Bildung und Teilhabe.....	6
1.3.1	Entwicklung eines Kinderchancenportals.....	6
1.3.2	Öffentlich-Rechtliche Verträge	6
1.3.3	Bildung und Teilhabe im SGB II	7
1.4	Gleichbehandlung von unter 25-Jährigen	7
1.4.1	Leistungsminderungen bei Pflichtverletzungen	7
1.4.2	Bewilligungszeitraum des Kinderzusatzbetrages	7
2	Schnittstellen zum SGB II	7
2.1	Grundsätzliches	7
2.2	Kindergeldübertrag.....	8
2.3	Einführung einer vertikalen Einkommensanrechnung.....	9
2.3.1	Leistungsrechtliche Wirkung	9
2.3.2	Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger.....	9
2.4	Leistungsausschluss - § 10 BKG-E	10
2.5	Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen - § 12 BKG-E.....	10
2.6	Sozialversicherung - § 22 BKG-E	11
2.7	Wechselwirkung der Kindergrundsicherung im Verhältnis zu den Regelungen des SGB II	11
2.7.1	Mehr- und Sonderbedarfe.....	11
2.7.2	Temporäre Bedarfsgemeinschaften im SGB II.....	12
2.7.3	Bedarf für Unterkunft und Heizung - § 22 SGB II	12

2.7.4	Vermutung der Bedarfsdeckung des Kindes - §37a SGB II-E	12
3	Evaluierung und Forschung	13
4	Anpassungen in den IT-Verfahren	13
4.1	Komplexitätsreduktion und Datenschutz in der Gesetzgebung	13
4.2	Anpassung der IT-Verfahren der Familienkasse.....	14
4.3	Anpassung der IT-Verfahren im SGB II	15
5	Erfüllungsaufwände	15
6	Verwaltungskostenerstattung an die BA.....	16
7	Inkrafttreten	16

Stellungnahme

Im Rahmen der Verbändeanhörung nimmt die BA zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung und zur Änderung weiterer Bestimmungen Stellung.

Mit der Einführung der Kindergrundsicherung sollen Kinderarmut nachhaltig bekämpft, Unterstützungsbedarfe besser gedeckt und bessere Chancen für Kinder und Jugendliche geschaffen werden. Gleichzeitig soll der Zugang zu Informationen und Beratung verbessert werden und die Beantragung einfach und digital erfolgen.

Die BA begrüßt die Zielsetzungen des Gesetzes und möchte in der Umsetzung der Kindergrundsicherung einen Beitrag zum Gelingen leisten. Dabei müssen sämtliche Kosten der Umsetzung über Steuermittel finanziert werden (sowohl die einmalig anfallenden Umstellungskosten also auch die später anfallenden Kosten der tatsächlichen Umsetzung) und nicht zu Lasten der Beitragszahler gehen. Hierzu bedarf es einer entsprechenden Verwaltungsvereinbarung.

Die durch die gesetzliche Ausgestaltung neu geschaffenen Schnittstellen und Zuständigkeiten dürfen nicht zu zusätzlichen Aufwänden bei den betroffenen Familien und Kindern führen. Gleichzeitig sollte die Ausgestaltung der Schnittstellen möglichst bürokratiearm erfolgen. Dabei ist es die Aufgabe des Gesetzgebers sicherzustellen, dass die Regelungen auch datenschutzrechtlich so gestaltet sind, dass ein notwendiger Datenaustausch zwischen den Systemen erfolgen kann – insbesondere zwischen dem Familienservice, den Jobcentern sowie den Agenturen für Arbeit.

Der BA liegt derzeit keine verwaltungsvertragliche Legimitation vor (insbesondere in Bezug auf die Finanzierung) bereits mit der Analyse der notwendigen IT-Anpassungen bzw. der IT-Entwicklung für die Umsetzung der Kindergrundsicherung zu beginnen.

Daher wird die zuletzt avisierte Zielvorstellung, die Kindergrundsicherung bereits zum 01.01.2025 in Kraft treten zu lassen, inzwischen von der BA als unrealistisch eingeschätzt. Aufgrund der vielen organisatorischen und inhaltlichen Fragen, die der Referentenentwurf noch immer offenlässt, ist derzeit selbst ein schrittweiser Einstieg in die Kindergrundsicherung zum 01.01.2025 – insbesondere aufgrund der notwendigen IT-Anpassungen – nicht mehr vorstellbar.

Als umsetzende Behörde vieler der im Gesetzesentwurf formulierten Aspekte liegt der Fokus der Stellungnahme auf denjenigen Regelungen, die zusätzliche Erfüllungsaufwände in der BA auslösen.

Die für die Verbändebeteiligung eingeräumte Frist war aus Sicht der BA zu kurz für eine abschließende Prüfung eines Referentenentwurfes für ein so komplexes Gesetzesvorhaben wie die Kindergrundsicherung. Insbesondere die Abhängigkeiten der verschiedenen Rechtssysteme zueinander sowie der Auswirkungen an den neu geschaffenen Schnittstellen konnte in dieser Zeit nicht umfassend geprüft werden. Die BA behält sich daher vor, sich auch nach der

Stellungnahme in der Verbändebeteiligung im parlamentarischen Verfahren einzubringen und ihre Stellungnahme je nach weiteren auftretenden Themenstellungen zu präzisieren. Insbesondere zum Erfüllungsaufwand ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur eine erste sehr groben Schätzung möglich, da verschiedene Aspekte der konkreten Umsetzung noch unklar sind. Der geplante Termin des Inkrafttretens ist für die BA mit finanziellen, organisatorischen und personellen Risiken verbunden. Dies wird dadurch verstärkt, dass auch andere Gesetzgebungsvorhaben (z. B. Übergang U 25) im gleichen Zeitraum umgesetzt werden sollen.

Die BA sieht hier auch die Notwendigkeit die Kindergrundsicherung und das Gesetzesvorhaben zum Übergang der Betreuung der unter 25jährigen, jungen Menschen von den Jobcentern in die Agenturen für Arbeit zeitlich und inhaltlich aufeinander abzustimmen.

1 Umsetzung der Kindergrundsicherung durch die BA

1.1 Verbessertes Zugang zu Informationen und Beratung

1.1.1 Anlaufstellen für persönliche und digitale Beratung

Organisatorische Ausgestaltung

Nach den Ausführungen der Gesetzesbegründung wird die Familienkasse der BA in Familienservice umbenannt und im Rahmen der Umsetzung der Kindergrundsicherung sollen dann flächendeckend Anlaufstellen für Familien zur persönlichen und digitalen Beratung zur Verfügung stehen. Dafür sollen auch die bundesweiten – auch digitalen – Ressourcen der BA genutzt werden.

In der Begründung zum Referentenentwurf wird in diesem Zusammenhang der Begriff „das bundesweite Netzwerk“ genutzt. Dies ist aus Sicht der BA missverständlich. Die passendere Formulierung wäre: „lokale Netzwerke und Kooperationen mit anderen Behörden und Zusammenarbeitsmodelle mit Jobcentern und kommunalen Wohngeldstellen“.

Wie die konkrete Aufbauorganisation des neuen Familienservices konzipiert sein wird, ist derzeit noch unklar, wird im Gesetzestext unter Art. 1 § 23 Abs. 3 BKG-E doch am jetzigen Aufbau festgehalten. Daher können Aufwände und Personalbedarfe noch nicht beziffert werden.

Rechtliche Aspekte

Der Familienservice der BA sollte Familien zu allen Leistungsbestandteilen der Kindergrundsicherung beraten können. Nach der aktuellen Rechtslage bestehen hinsichtlich der Beratung zum Kindergarantiebetrug Beschränkungen im Steuerberatungsgesetz. Aus diesem Grund finden Beratungen in der Familienkasse der BA derzeit ausschließlich zum Kinderzuschlag statt - nicht zum Kindergeld. Um den Grundgedanken der Kindergrundsicherung Rechnung zu tragen, regt die BA daher an, die bestehende Beschränkung im

Steuerberatungsgesetz aufzuheben oder bereits im Gesetz einen Anker für eine spätere Auslegungsregelung des BMF zu setzen.

1.1.2 Kindergrundsicherungs-Check

Der Grundgedanke des Kindergrundsicherungs-Checks, Familien bezüglich ihrer Leistungsansprüche gut beraten zu können, wird grundsätzlich von der BA begrüßt.

Die aktuelle Ausgestaltung führt allerdings zu neuen bürokratischen Abläufen, die enorme zusätzliche Aufwände verursachen und daher nur mit erheblichem Aufwand digitalisiert werden können.

Weiterhin ist vorgesehen, dass die für den Kindergrundsicherungs-Check abgerufenen Daten acht Wochen nach Mitteilung der Ergebnisse zu löschen sind. Aus Sicht der BA sollte hier die Möglichkeit eröffnet werden, dass die für den Kindergrundsicherungs-Check erhobenen Daten auch für die Antragsstellung genutzt werden dürfen, sofern die beantragende Person der Nutzung dieser zustimmt.

Die BA begrüßt die gesetzliche Regelung zur späteren Weiterentwicklung des Kindergrundsicherungs-Checks, da mögliche Anpassungsbedarfe und neue technische Möglichkeiten sich erst im Rahmen der Umsetzung bzw. Nutzung zeigen könnten.

1.2 Einfache und digitale Beantragung

Datenerhebung für Digitalisierung und Automatisierung

Die BA begrüßt ausdrücklich, dass ihre Anregungen aufgegriffen wurden und Aspekten des Datenabrufs von anderen Stellen und der Nutzung der Steuer-Identifikationsnummer im Gesetzesentwurf ergänzt wurden. Die BA sieht dies als elementare Voraussetzungen für eine Umsetzung des Digitalisierungs- und Automatisierungsanspruchs, der mit der Kindergrundsicherung formuliert wurde. Gleichwohl müssen aus Sicht der BA noch weitere Datenabrufe ermöglicht werden (insbesondere zu den Jugendämtern als Unterhaltsvorschussstellen), um die Kindergrundsicherung tatsächlich digitalisiert und automatisiert umsetzen zu können.

Datenabruf

§ 30 BKG berechtigt den Familienservice, zum Zwecke der Prüfung des Kinderzusatzbetrags SGB II- und SGB III- Sozialdaten bei BA, gE (gemeinsamen Einrichtungen) und zKT (zugelassenen kommunalen Trägern) automatisiert abzurufen. Der umgekehrte Datenabruf von der BA, den gE und/oder den zKT beim Familienservice wird hingegen nicht geregelt.

Aus fachlichen Gründen regt die BA daher dringend an, eine Ermächtigungsgrundlage für den automatisierten Datenabruf in § 30 BKG oder/und durch Änderung des SGB II zu normieren.

Schriftliche Beantragung

Die Kindergrundsicherung soll eine möglichst digitale und automatisierte Leistung sein. Um diesen Grundsatz zu unterstreichen, erscheint es sinnvoll in der Regelung zur Antragsstellung nicht nur auf die schriftliche Form abzustellen, sondern die elektronische bzw. digitale Antragsstellung direkt zu benennen. Auch wenn der § 36a SGB I den elektronischen Weg für schriftliche Anträge eröffnet, könnte so nochmal ein Signal gesetzt werden.

1.3 Bildung und Teilhabe

1.3.1 Entwicklung eines Kinderchancenportals

Die Schaffung einer Plattform, auf der Familien und Kinder sich über mögliche Unterstützungsangebote im Rahmen der Leistungen für Bildung und Teilhabe informieren und idealerweise auch direkt beantragen können, kann zu mehr Transparenz und damit zu einer höheren Inanspruchnahme führen.

Aufgrund der Ausführungen zur Zuständigkeit in Art. 1 § 23 Abs. 4 BKG-E für die Leistungen für Bildung und Teilhabe (Länder) geht die BA davon aus, dass eine solche Plattform nicht durch die BA erstellt und administriert werden soll.

1.3.2 Öffentlich-Rechtliche Verträge

Der Gesetzesentwurf eröffnet dem Familienservice die Möglichkeit mit einer Gemeinde oder einem Gemeindeverband zu vereinbaren, dass diese die

Leistungen zur Bildung und Teilhabe nach Art. 1 § 21 Abs. 1 S. 1 BKG-E ausführen. Die Vereinbarung eines solchen öffentlich-rechtlichen Vertrags mit jeder Gemeinde oder Gemeindeverband ist allerdings mit einem sehr hohen Verwaltungsaufwand verbunden.

1.3.3 Bildung und Teilhabe im SGB II

Laut Gesetzesentwurf sind weitere Anpassungen im § 28ff. SGB II vorgesehen. Kinder, die keinen Anspruch auf Kindergrundsicherung haben (z. B. eigene BG oder eigene Kinder) und daher Bürgergeld beziehen, können dennoch weiterhin die Schule besuchen oder andere Leistungen der Bildung und Teilhabe für sich selbst benötigen. Dies ist in der neuen Ausformulierung zu beachten.

1.4 Gleichbehandlung von unter 25-Jährigen

1.4.1 Leistungsminderungen bei Pflichtverletzungen

Anders als im Bürgergeld sieht der Entwurf der Kindergrundsicherung grundsätzlich keine Leistungsminderung bei Pflichtverletzungen im Bereich der aktiven Integration in den Ausbildungs- oder Arbeitsmarkt vor. Dies führt faktisch zu einer bedingungslosen Kindergrundsicherung, sofern ausschließlich Leistungen der Kindergrundsicherung bezogen werden. Gleichzeitig gelten die Regelungen zu Leistungsminderung im SGB II weiter für die jungen Menschen, die von der Kindergrundsicherung ausgeschlossen sind oder deren ungedeckte (Mehr-)Bedarfe durch das Bürgergeld ausgeglichen werden. Dies führt zu einer Ungleichbehandlung der jungen Menschen. Aus Sicht der BA führt diese Unterscheidung zu einer starken Ungerechtigkeit in den Systemen. Diese birgt nicht nur hohes gesellschaftliches Diskussionspotenzial, sondern wird von der BA auch rechtlich kritisch eingeschätzt.

1.4.2 Bewilligungszeitraum des Kinderzusatzbetrages

Der Gesetzesentwurf sieht einen sechsmonatigen Bewilligungszeitraum vor. Diese Verkürzung des Bewilligungszeitraums erhöht den Aufwand für die ausführende Verwaltung. Gleichzeitig kann die BA diesem Vorschlag in Abwägung zu den anzunehmenden Aufwänden bei einem verlängerten Bewilligungszeitraum (z. B. in den JC) gut folgen.

2 Schnittstellen zum SGB II

2.1 Grundsätzliches

Die vorliegende Ausgestaltung der Kindergrundsicherung stellt aus Sicht des SGB II systematisch eine sog. „vorrangige Leistung“ dar. Die Leistungen der Kindergrundsicherung decken nicht in allen Lebenslagen sämtliche Bedarfe der Berechtigten.

Nicht gedeckten oder nicht rechtzeitig gedeckte Bedarfe werden nach der derzeitigen Systematik immer über das SGB II gedeckt.

Der BKG-E sollte eine rechtliche Regelung vorsehen, in allen diesen Fällen eine entsprechende Erhöhung des Kinderzusatzbetrages durch den Familienservice berechnen und bewilligen zu lassen.

Systematisch folgt daraus, dass in Bestandsfällen zum Zeitpunkt der Einführung der Leistungsbezug der Kindergrundsicherungs-Berechtigten im SGB II erst endet, wenn ihnen Leistungen der Kindergrundsicherung zufließen und sich nach der Einkommensanrechnung im SGB II ergibt, dass alle Bedarfe des Kindes gedeckt sind.

Mit dem BKG-E sind jedoch auch weitere Änderungen im Leistungsrecht des SGB II vorgesehen. Diese Änderungen führen zu operativen Mehraufwänden in den JC.

2.2 Kindergeldübertrag

Nach den Regelungen des SGB II mindert das Kindergeld/der Kindergarantiebtrag den Bedarf der Eltern, soweit er nicht zur Bedarfsdeckung des Kindes benötigt wird. Um dies feststellen zu können, müssen auch die Kinder, die Kindergrundsicherung erhalten und über weiteres Einkommen verfügen, im Leistungsverfahren des SGB II erfasst werden. Hier werden durch eine Kindergrundsicherung keine Aufwände in den JC eingespart. Vielmehr ist dieser Sachverhalt dort zu prüfen, obwohl die Kinder keine Leistungen nach dem SGB II erhalten.

Ebenso verzögert es die Berechnung der Leistung der Eltern. Denn erst, wenn feststeht, wieviel Kindergarantiebtrag bei ihnen angerechnet wird, kann ihre Leistung endgültig berechnet und ausgezahlt werden.

Des Weiteren ist bei der Einkommensprüfung der Eltern sicherzustellen, dass bei ihnen kein Einkommen berücksichtigt wird, dass bereits in der Kindergrundsicherung den Zusatzbetrag mindert (Verbot der Doppelberücksichtigung). Dies erzeugt Aufwände, die durch eine Datenschnittstelle (§ 30 BKG-E) beseitigt werden sollten.

Die Berücksichtigung des Betrages bei den Eltern erfolgt i.d.R. dann, wenn das Kind Einkommen erzielt. Die Wechselwirkung, dass eigenes Einkommen des Kindes zu einer Anrechnung bei den Eltern führt, sorgt in der Folge für eine Neuberechnung des Anspruchs der Eltern ggf. mit der Erstattung von Bürgergeld. Das kann bei einer Gesamtschau des Haushaltseinkommens zu einer fehlenden Erwerbsbereitschaft führen.

Der Gesetzesentwurf sieht aktuell keine Änderung des § 11 SGB II vor. Die BA sieht hier einen zwingenden Anpassungsbedarf. Der Übertrag des Kindergarantiebetrages sorgt zum einen für einen erheblichen bürokratischen Mehraufwand in den Jobcentern. Zum anderen ist die Regelung den betroffenen Familien kaum zu vermitteln, so dass erst nach abschließender Bescheidung beider Leistungen Transparenz und Rechtssicherheit über die tatsächliche Höhe der Förderung besteht. Eine Änderung des § 11 SGB II muss allein schon aufgrund

der Anpassungsnotwendigkeiten der Begrifflichkeiten Kindergeld und Kinderzuschlag erfolgen. Die BA plädiert dringend dafür, dass keine Anrechnung des Kindergarantiebetrags bei den Eltern erfolgt.

2.3 Einführung einer vertikalen Einkommensanrechnung

2.3.1 Leistungsrechtliche Wirkung

Mit der Einführung der Vertikalanrechnung muss eine Vielzahl der Bedarfsgemeinschaften (BG) neu berechnet werden. Dies führt auch personenbezogen zu Änderungen in der Leistungshöhe vor allem in Mehrpersonen-BG mit Einkommen - und zwar unabhängig, ob sich Kinder in der BG befinden oder nicht (insgesamt 23 % der Fälle = 694.291). Damit entstehen bei der Umstellung Aufwände, die zunächst unabhängig von der Einführung der KINDERGRUNDSICHERUNG sind.

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass das Verbot der Doppelberücksichtigung von Einkommen eine Herausforderung bei der Berechnung der Leistungen sowohl nach dem BKG und dem SGB II darstellen kann. Beide Systeme legen bei der Berechnung der Leistung Einkommen zu Grunde, jedoch mit anderen Freibeträgen und in anderen Verteilmethoden. Dies wird immer dann relevant, wenn beide Leistungssysteme parallel Leistungen zu prüfen und ggf. zu bewilligen haben (z. B. Mehrbedarfe).

Vorliegend ist dem Gesetzentwurf nicht zu entnehmen, dass ein Übertrag des Kindergarantiebetrages im SGB II ausgeschlossen sein soll. Bereits aus diesem Grund werden die Kinder in dem zuständigen IT-Fachverfahren ALLEGRO zu erfassen und deren Bedarfe zu ermitteln sein. Ein Übertrag des Kindergarantiebetrages kann sonst nicht durch technische Unterstützung überprüft werden.

Obwohl eine vertiefte fachliche Analyse noch nicht abgeschlossen ist, ist bereits jetzt absehbar, dass eine IT-gestützte Umsetzung aller im Entwurf enthaltenen fachlichen Inhalte im IT-Verfahren ALLEGRO zum 01.01.2025 nicht realisierbar ist. Dies würde zu erhöhten manuellen Mehraufwänden in den gE führen. Zudem wird es in Teilen nicht möglich sein, mit organisatorischen Maßnahmen eine nicht hinreichende IT-Unterstützung zur Umsetzung des Gesetzes zu kompensieren und die Leistungserbringung SGB II rechtmäßig sicherzustellen.

2.3.2 Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger

Durch die neue Regelung des § 9 fallen ggf. erwerbstätige Personen aus dem Bezug von Grundsicherungsleistungen, deren Erwerbseinkommen zur Deckung der eigenen Bedarfe und ggf. einen „positiven Deckungsbeitrag“ beim Partner bzw. der Partnerin ausreicht. Damit werden in diesen Fällen die aktiven Integrationsfördermöglichkeiten der BA auf die SGB III-Förderung beschränkt, da ihnen die spezifischen Fördermöglichkeiten des SGB II nicht mehr offenstehen (z. B. § 16a SGB II - kommunale Eingliederungsleistungen). Hinzu kommt, dass der Einsatz verschiedener Eingliederungsleistungen nach dem SGB III

Ausbildungssuchenden, von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitssuchenden und Arbeitslosen vorbehalten ist.

Aktivitäten und Förderungen zur Steigerung des Erwerbseinkommens und zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit der Gesamt-BG sind im SGB III kein Förderziel und werden im Rahmen der Förderentscheidung bei der Förderung der beruflichen Weiterbildung (§§ 81, 82 SGB III) nicht betrachtet. Zudem entfallen für diese Personen alle „Vergünstigungen“, die an einen SGB II-Bezug gekoppelt sind, bspw. Sozialtickets im Personennahverkehr, Gebührenbefreiung ZBS etc. Bei gleichbleibendem Gesamthaushaltseinkommen hätte dies u.U. eine spürbare Schlechterstellung zur Folge.

Die Neuregelung hat des Weiteren Auswirkungen auf SGB II-spezifische Fördermöglichkeiten für junge Menschen. Dies wird kritisch gesehen. Aus Sicht der BA sollten den jungen Menschen weiterhin diese Fördermöglichkeiten des SGB II zugänglich bleiben, da sich die individuellen Bedarfe durch die Änderung des rechtlichen Rahmens nicht ändern. Dies müsste fachgesetzlich geregelt werden.

2.4 Leistungsausschluss - § 10 BKG-E

Der hier definierte Leistungsausschluss weicht erheblich von den Grundsätzen des SGB II i. V. m. Vorschriften der SGB I und X ab. Zwar muss sich die KINDERGRUNDSICHERUNG nicht 1:1 an den Verhältnismäßigkeitsgrundsätzen einer Existenzsicherung orientieren. Dennoch wird angeregt, die Regelung stärker aneinander anzugleichen.

Das SGB II (§ 5 Abs. 3 SGB II) sieht für die JC die Möglichkeit vor, in Ersatzvornahme für Leistungsberechtigte Anträge auf vorrangige Leistungen zu stellen. Bis zum Zufluss dieser Leistung erhalten Leistungsberechtigte weiter Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts. In der hier vorliegenden Gestaltung (Leistungsausschluss) führt diese Norm jedoch zu deutlichen Mehraufwänden in den JC. Eine dem § 5 Abs. 3 SGB II vergleichbare Norm im BKG wäre zielführender.

2.5 Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen - § 12 BKG-E

Bislang enthält der Entwurf keine Regelung, wie genau einzelne Einkommensarten zu berücksichtigen sind. Es stellt sich die Frage, ob die Aufzählung bei der Begriffsbestimmung abschließend ist und ob z. B. die Bürgergeld-Verordnung analog Anwendung findet. Ohne einen Gleichklang der Systeme ist nicht sichergestellt, dass beide Systeme bei der Frage der Bedarfsdeckung zu gleichen Ergebnissen kommen. Das wäre zumindest dann relevant, wenn dies zu Bedarfsunterdeckungen in der KINDERGRUNDSICHERUNG führen und damit einen SGB II Anspruch auslösen würde.

Auch sollte klargestellt werden, wie im Falle von Erstattungsansprüchen nach §§ 102 ff. SGB X zwischen dem BKG und dem SGB II verfahren werden soll. So

ist auch zu klären nach welchem Recht sich die Höhe des Erstattungsanspruches richtet.

2.6 Sozialversicherung - § 22 BKG-E

Für eine Halbierung des Beitrags im Basistarif der privaten Krankenversicherung ist nach hiesiger Auffassung nach § 152 Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) als weitere Voraussetzung aufzunehmen, dass ein Leistungsanspruch auf den Zusatzbetrag nach § 9 Abs. 1 BKG besteht. Denn bislang ist es eine Voraussetzung, dass ein Anspruch nach dem SGB II oder SGB XII besteht oder bestehen würde.

Analog zu § 26 Absatz 6 SGB II sollte (neben Beiträgen zur privaten und gesetzlichen KV) auch eine Beitragsübernahme an Solidargemeinschaften aufgenommen werden.

Des Weiteren sollte ein Zuschuss zu den KV-/PV-Beiträgen auch gewährt werden, wenn Einkommen zwar den Zusatzbetrag nach § 9 Abs. 1 abdeckt, nicht jedoch die zu zahlenden KV-/PV-Beiträge.

2.7 Wechselwirkung der Kindergrundsicherung im Verhältnis zu den Regelungen des SGB II

2.7.1 Mehr- und Sonderbedarfe

Der Gesetzesentwurf sieht weiterhin eine Erfüllung von durch die Kindergrundsicherung ungedeckten Mehr- und Sonderbedarfen durch das Bürgergeld vor. Das sieht die BA sehr kritisch. Dies bedeutet erheblichen Mehraufwand für die JC sowie zusätzliche Abstimmungsbedarfe zwischen JC und Familienservice.

Mehrbedarfe bei Warmwasser - § 21 Abs. 7 SGB II

Die Regelung und Verteilung zu den Mehrbedarfen in Bezug auf das Warmwasser ist grundsätzlich sinnvoll. Jedoch wird für die Berücksichtigung des Mehrbedarfes zumindest das Geburtsdatum der Kinder zu erfassen sein, weil abhängig vom Alter der Kinder die Höhe des Mehrbedarfes variiert. Auch hier verbleibt es bei Aufwänden im JC.

Die Frage der Mehrbedarfe wird sich regelmäßig stellen (z. B. Mehrbedarf für Schulbücher, digitale Endgeräte, digitale Schulmedien gem. § 21 Abs. 6a), da es sich bei diesen Bedarfen um wiederkehrende Bedarfe für Schüler handelt. Daher führt die Gewährung wiederkehrender Mehrbedarfe durch die JC faktisch zu einer Doppelbetreuung und sollte nochmal überdacht werden.

Anspruchsübergang bei Unterhalt - § 33 SGB II

Kindesunterhalt und Betreuungsunterhalt bilden derzeit rund 90 Prozent des Fallvolumens der Anspruchsübergänge im SGB II ab. Diese Norm sollte aus Sicht der BA mit Einführung der Kindergrundsicherung hinsichtlich ihrer

Wirtschaftlichkeit im SGB II überprüft werden. Unterhaltsansprüche gehen nur in Höhe der erbrachten Leistungen (Mehrbedarfe) auf die JC über.

Für einen Übergangszeitraum werden die JC die bis zum Inkrafttreten der Kindergrundsicherung aufgelaufenen Ansprüche noch festsetzen und verfolgen müssen.

Im Übrigen fehlt es im BKG-E an einer entsprechenden Norm zum Anspruchsübergang auf den Familienservice (vgl. § 33 SGB II). Dies ist rechtsdogmatisch nachzuholen, um Leistungsmissbrauch durch kollusives Zusammenwirken von Unterhaltsberechtigten und Unterhaltsverpflichteten vorzubeugen.

2.7.2 Temporäre Bedarfsgemeinschaften im SGB II

Nicht ausreichend geregelt ist nach Auffassung der BA die sog. „temporäre Bedarfsgemeinschaft“ (vgl. Entscheidung des Bundessozialgerichts - BSG vom 07.11.2006, Az.: B 7b AS 14/06 R). Es geht um Sachverhalte, in denen die Erziehungsberechtigten getrennt leben und sich das Kind unterschiedlich lange in dem einen oder anderen Haushalt aufhält. Laut BSG ist sicherzustellen, dass das Kind taggenau im jeweiligen Haushalt über die korrekte Menge an Bürgergeld bezogen auf die konkreten Tage des Aufenthaltes erhält.

Im Gesetzentwurf wird zwar davon ausgegangen, dass die Fälle der temporären Bedarfsgemeinschaft durch die geplante gesetzliche Regelung vollumfänglich dadurch gelöst werden, dass im Fall der temporären Bedarfsgemeinschaft der Kinderzusatzbetrag entsprechend der elterlichen Betreuungsanteile zwischen den Elternteilen aufzuteilen sei. Das genannte Urteil sowie die Praxis im SGB II zeigen jedoch, dass diese Aufteilung durch die Verwaltung vorgenommen werden muss, um sicherzustellen, dass das Geld auch an den Haushalt fließt, in dem sich das Kind aufhält.

Ausgehend vom Pauschalierungsgedanken der KINDERGRUNDSICHERUNG und der Regelung des § 16 Abs. 3 BKG wird der o. g. Anspruch auf tagesaktuelle Bedarfsdeckung nur das SGB II erfüllen können. Diese Schnittstelle wäre eine Dauerschnittstelle und sollte für alle Fälle vermieden werden.

2.7.3 Bedarf für Unterkunft und Heizung - § 22 SGB II

Hier wird das SGB II an die Kindergrundsicherung angeglichen. Dies wird erhebliche Änderungen im IT-Fachverfahren ALLEGRO verursachen.

In der Sache ist dies grundsätzlich folgerichtig. Denn wenn in der Mehrzahl der Fälle der Bedarf des Kindes durch die Kindergrundsicherung gedeckt werden soll, dann darf ein anderweitiger Bedarf für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II nicht zu einem ungedeckten Bedarf führen.

2.7.4 Vermutung der Bedarfsdeckung des Kindes - § 37a SGB II-E

Diese Rechtsfigur ist neu. Dort wo Kindergrundsicherung ausgezahlt wird, wird gesetzlich vermutet, dass der Bedarf des Kindes gedeckt ist. Ansprüche auf

Mehrbedarfe oder andere ungedeckte Bedarfe (BuT) bedürfen nach dem Gesetzesentwurf eines Antrages.

Die Regelung kann zu einer Verminderung der Aufwände in den Jobcentern führen, wenn die Eltern bereits im Leistungsbezug stehen (und wenn sie einen Weiterbewilligungsantrag stellen). Der Bedarf des Kindes ist dann erst einmal nicht zu prüfen und zu bescheiden. Jedoch läuft diese Regelung nahezu leer, da im SGB II der Übertrag des Kindergarantiebetrages zu prüfen sein wird und auch aufgrund der KdU-Regelungen Kinder in der Regel betrachtet werden müssen.

3 Evaluierung und Forschung

Die BA weist darauf hin, dass weiterhin verknüpfende Prozessdaten von Eltern im Bürgergeldbezug und deren – dann Leistungen der Kindergrundsicherung beziehenden – Kindern bereitstehen müssen. Andernfalls ist das mit erheblichen Einschränkungen für die SGB-II-Forschung verbunden, die das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) im gesetzlichen Auftrag (§ 55 Abs. 1 SGB II) durchführt.

Sollten mit der Einführung einer Kindergrundsicherung die Informationen zum Haushalt der Leistungsberechtigten nicht mehr zur Verfügung stehen, ließe sich der Einfluss des Haushaltskontextes, insbesondere für Alleinerziehende und Eltern, auf verschiedene Zielgrößen nicht mehr angemessen analysieren. Beeinträchtigt wären auch Untersuchungen zu anderen Personen-, Haushalts- oder Beschäftigungsmerkmalen, die eine Erfassung des Haushaltskontextes benötigen, um verlässliche Aussagen zu treffen. Mit dem Wegfall der Angaben zu den Kindern von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten können künftig verschiedene, für die bisherige Forschung und Politikberatung des IAB einschlägige Themenkomplexe nicht mehr mithilfe von Prozessdaten beforscht werden. Wir bitten deshalb darum, die Verfügbarkeit der Daten der Familienkasse, der Bundesagentur für Arbeit und der Jobcenter für die Forschung sicherzustellen und dies entsprechend im Gesetzentwurf zu berücksichtigen. Daher wird empfohlen, das IAB – zusätzlich zu den Regelungen zur Statistik (§ 53 Statistik, Verordnungsermächtigung) – zur Verarbeitung von Daten zu Forschungszwecken zu ermächtigen.

4 Anpassungen in den IT-Verfahren

4.1 Komplexitätsreduktion und Datenschutz in der Gesetzgebung

Die Formulierungen des Gesetzesentwurfs müssen zu einer Komplexitätsreduktion beitragen und digitaltauglich formuliert sein. Als wesentlich sind dabei die Anforderungen des Datenschutzes zu bewerten. Diese müssen bereits bei der Formulierung des Gesetzes abgestimmt werden, um eine valide Grundlage für vor allem auch die IT-Umsetzung sicherzustellen. Insbesondere sind auch die Auswirkungen der Registermodernisierung sowie des Onlinezugangsgesetzes zu beachten. Antragstellende sollen die erforderlichen

Daten zukünftig nur noch einmal „Once-Only“, übermitteln müssen. Die Verwaltung soll dafür vorhandene Daten mit anderen Behörden sicher, automatisiert und digital austauschen können. Übergreifendes "Ordnungsmerkmal" ist die Steuer-ID (Steuerliche Identifikationsnummer). Um dieses Ziel zu erreichen, müssen auf der einen Seite die rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die den dazu notwendigen Datenaustausch behördenübergreifend erlauben und andererseits die technischen Voraussetzungen geschaffen werden, die diesen Datenaustausch ermöglichen. Insbesondere sind hier der Once-Only Ansatz mit Generalklausel und Ende zu Ende Digitalisierung bezüglich der Regelungen zum Sozialdatenschutz, Steuergeheimnis und der sozialrechtlichen bzw. steuerrechtlichen Übermittlungsbefugnisse zu harmonisieren.

4.2 Anpassung der IT-Verfahren der Familienkasse

Für die Realisierung der Kindergrundsicherung muss die Familienkasse auf bestehende etablierte IT-Produkte zurückgreifen. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um das Onlineportal, Onlinestrecken für Antragstellungen und Mitteilungen, ein internes Berechnungstool zur Berechnung des heutigen Kinderzuschlags sowie das Zahlverfahren zur Auszahlung der Leistungen. In diesen IT-Produkten sind in Teilen umfangreiche Anpassungen im Detail vorzunehmen, um eine rechtssichere Auszahlung zu gewährleisten.

Zur Unterstützung der Kindergrundsicherung wird ein gestuftes Verfahren vorgeschlagen. In Stufe 1 sollte auf die Zahlbarmachung der Leistungen Kindergrundsicherung Basisbetrag und Kindergrundsicherung Zusatzbetrag gezielt werden. Die Stufe sollte alle notwendigen Anpassungen umfassen, um entsprechend der Vorgaben des Kassenrechts und juristisch unangreifbar die Leistungen ermitteln, bescheiden und auszahlen zu können. In einer ersten groben Abschätzung wird für die Bereitstellung dieser Grundfunktionalitäten ein Zeitraum von mindestens 1 Jahr veranschlagt. Zwingend erforderlich hierfür sind fixe gesetzliche Regelungen, um die Anforderungen eindeutig analysieren zu können.

Aktuell befinden sich die Entwicklungskapazitäten, die unter anderem von der Familienkasse in Anspruch genommen werden in der Umsetzung weiterer gesetzlicher Anforderungen wie eIDAS, OZG und IT-SiVPV sowie bspw. des Jahressteuergesetzes. Diese gesetzlichen Vorgaben dürfen in der Umsetzung nicht mit der Kindergrundsicherung konkurrieren. Für einen Start einer ersten Stufe ist daher ausreichend Vorlaufzeit vorzusehen.

Die Stufe 2 sollte dann im Anschluss weitergehende Digitalisierungen wie Datenaustausch und Automatisierungen umfassen. Bei den Datenabrufen besteht für die BA immer auch eine Abhängigkeit von Dritten (z. B. DRV), so dass über deren Umsetzungskapazitäten keine Aussage getroffen werden kann. Die Dauer der Stufe 2 ist zum jetzigen Zeitpunkt unbestimmt, da sie von der Anzahl zu erschließender Schnittstellen sowie Beteiligter Institutionen abhängig ist.

4.3 Anpassung der IT-Verfahren im SGB II

Für die technische Umsetzung der im Entwurf enthaltenen Inhalte entstehen erhebliche Anpassungserfordernisse für das in den gemeinsamen Einrichtungen zur Bearbeitung von Leistungsfällen genutzte IT-Fachverfahren ALLEGRO. Als besonders komplex erweisen sich dabei die Änderungen bei der Einkommensanrechnung (Berücksichtigung der Leistungen aus der KINDERGRUNDSICHERUNG, Anpassungen der Anrechnungsreihenfolge, der Umstieg auf eine vertikale Einkommensanrechnung) sowie die Pauschalierung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung für Kinder.

Obwohl eine vertiefte fachliche Analyse noch nicht abgeschlossen ist, ist bereits jetzt absehbar, dass eine IT-gestützte Umsetzung aller im Entwurf enthaltenen fachlichen Inhalte in ALLEGRO zum 01.01.2025 nicht realisierbar ist. Dies würde zu erhöhten manuellen Mehraufwänden in den gE führen. Zudem wird es in Teilen nicht möglich sein, mit organisatorischen Maßnahmen eine nicht hinreichende IT-Unterstützung zur Umsetzung des Gesetzes zu kompensieren und die Leistungserbringung SGB II rechtmäßig sicherzustellen.

Darüber hinaus ist die Einführung einer neuen Schnittstelle im Kontext des § 30 BKG, die einen Datenaustausch mit dem Familienservice vorsieht, als komplex und damit aufwändig in der Umsetzung einzustufen.

Die Umsetzung erster funktionaler Anpassungen in ALLEGRO könnte frühestens ab der Programmversion 24.02.01 (September 2024) erfolgen. Voraussetzung hierfür ist, dass die fachlichen Abstimmungen bis 28.11.2023 abgeschlossen sind.

Ein Inkrafttreten der KINDERGRUNDSICHERUNG kann aus dieser Zusammenhangssicht der BA damit frühestens zum 01.07.2025 erfolgen, um in einer ersten Stufe die zwingend umzusetzenden Anforderungen zu realisieren und damit ein rechtskonformes Arbeiten in den gemeinsamen Einrichtungen sicherzustellen.

In einer weiteren Stufe werden dann der Automatisierungsgrad erhöht und die vom BKG vorgesehenen Schnittstellen zwischen den Leistungsverfahren SGB II und des Familienservice realisiert. Hierfür ist aus ALLEGRO-Sicht frühestens ein Inkrafttreten zum 01.01.2026 realistisch.

Da die Regelungen zur Einkommensverteilung im SGB II losgelöst von der Kindergrundsicherung betrachtet werden können (siehe oben), ist in einer letzten Stufe ein Inkrafttreten der Neuregelungen zur Einkommensverteilung (Anpassung von § 9 Absatz 2 SGB II) frühestens zum 01.07.2026 denkbar. Dies würde auch die Mitarbeitenden in den Jobcentern entlasten, da zu dem bisher geplanten Termin 01.01.2025 bereits der Wechsel der U25-Jährigen in die Arbeitsagenturen geplant ist, der ebenfalls erhebliche Mehraufwände mit sich bringen wird.

5 Erfüllungsaufwände

Der Referentenentwurf lässt verschiedene Fragen zur konkreten Ausgestaltung und Umsetzung offen. Daher bezieht sich diese erste Schätzung des

Erfüllungsaufwandes nicht auf alle Teile des Gesetzesentwurfes. Die BA behält sich daher vor, den angegebenen Erfüllungsaufwand im laufenden Verfahren entsprechend anzupassen.

Nach dem derzeitig vorliegenden Referentenentwurf geht die BA von einem einmaligen Aufwand von rund 70 Millionen Euro für die Einführung der Kindergrundsicherung aus. Dabei konnten verschiedene Aspekte insbesondere in der Wechselwirkung der Rechtskreise zu einander und der damit verbundenen Auswirkungen auf die IT noch nicht abschließend geprüft werden.

Wie in der Stellungnahme dargestellt, geht die Umsetzung der Kindergrundsicherung mit verschiedenen Mehraufwänden im Familienservice einher, ohne die JC dabei maßgeblich zu entlasten. Nach den Annahmen des BMFSFJ wird mit einer Inanspruchnahmequote von 47,2 Prozent gerechnet. Dies würden rund 2 Millionen zusätzliche Anträge (Kinderzusatzbetrag) im Jahr bedeuten. Damit beläuft sich der laufende Erfüllungsaufwand für die BA auf 304 Millionen Euro und 3.576 VZÄ.

Wie bereits dargelegt, können sich noch Änderungen sowohl in den einmaligen als auch in den laufenden Erfüllungsaufwänden ergeben.

6 Verwaltungskostenerstattung an die BA

Die Familienkasse der BA - dabei unterstützt durch eine Vielzahl weiterer Organisationseinheiten der BA - erfüllt derzeit ihre gesetzlichen Aufgaben des Familienleistungsausgleichs mit auskömmlicher Finanzierung aller Verwaltungskosten auf Basis einer trilateralen Verwaltungsvereinbarung mit dem BMF und dem BMFSFJ.

Die BA geht davon aus, dass dies auch als Familienservice mit den Aufgaben der Kindergrundsicherung wieder so - also verwaltungsvertraglich - ausgestaltet sein wird. Es muss eine völlig neue Verwaltungsvereinbarung entworfen und abgestimmt werden, auch um Planungssicherheit der BA für weitere Organisations- und IT-Entwicklungsschritte sowie den Personalaufbau zu gewinnen.

7 Inkrafttreten

Wie bereits in der Stellungnahme aufgeführt, ist die Umsetzung der Kindergrundsicherung mit erheblichen Änderungen von bestehenden IT-Programmen und Schnittstellen sowie der Schaffung neuer IT-Lösungen verbunden. Aus Sicht der BA sollte die Kindergrundsicherung daher gestaffelt eingeführt werden. In einem ersten Schritt sollte die Auszahlung der neuen zusammengefassten Leistung stehen. Insbesondere die vollständige Digitalisierung und Automatisierung sowie der Kindergrundsicherungs-Check und die Änderungen der Einkommensanrechnung sollten in weiteren Schritten zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen.

Der BA liegt derzeit keine verwaltungsvertragliche Legimitation vor (insbesondere in Bezug auf die Finanzierung), bereits mit den Analysen der notwendigen IT-Anpassungen bzw. der IT-Entwicklung zu beginnen.

Gleichzeitig müssen die in der BA verfügbaren IT-Planungs- und Entwicklungsressourcen zunehmend für die Realisierung anderer, bereits bestehender gesetzlicher Anforderungen eingesetzt werden. Diese Arbeiten zur Umsetzung anderer Anforderungen beginnen aufgrund der notwendigen Vorlaufzeiten bis zu einem Jahr vorher und werden daher bereits frühzeitig für (ggf. andere) Umsetzungen gebunden.

Die zuletzt avisierte Zielvorstellung, die Kindergrundsicherung bereits zum 01.01.2025 in Kraft treten zu lassen, wird daher inzwischen von der BA als unrealistisch eingeschätzt. Aufgrund der vielen organisatorischen und inhaltlichen Fragen, die der Referentenentwurf noch immer offenlässt, ist inzwischen selbst ein schrittweiser Einstieg in die Kindergrundsicherung zum 01.01.2025 nicht mehr vorstellbar.

Um einen realistischen Umsetzungszeitpunkt für die notwendigen IT-Anpassungen und damit eine Empfehlung für die Inkrafttretenstermine auszusprechen, müsste die oben genannte, noch ausstehende Analysen des IT-Bereichs der BA abgeschlossen sein.