



Stellungnahme des Zukunftsforum Familie e.V.

zum Entwurf eines Gesetzes des Bundesministeriums des Inneren, für Bau und Heimat und des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Digitalisierung von Familienleistungen

15. Mai 2020



**zukunftsforum
familie e.v.**

Zukunftsforum Familie e.V.
Michaelkirchstr. 17/18
10179 Berlin

Telefon: 030 2592728-20
Telefax: 030 2592728-60
info@zukunftsforum-familie.de
www.zukunftsforum-familie.de

1. Anlass

Das Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (BMI) und das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) haben u. a. einigen Wohlfahrts- und Familienverbänden mit Schreiben vom 20. April 2020 einen Gesetzentwurf zur Digitalisierung von Familienleistungen zugeleitet und bis zum 15. Mai 2020 die Möglichkeit gegeben, zum Entwurf Stellung zu nehmen. Das Zukunftsforum Familie e.V. (ZFF) bedankt sich für die Gelegenheit und nimmt diese hiermit wahr. Aufgrund des Schwerpunkts des Entwurfs auf verwaltungstechnische Vereinfachungen beschränken wir uns auf wenige, für das ZFF zentrale, Elemente.

2. Die vorgelegten gesetzlichen Änderungsvorschläge

Im Rahmen der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) wollen Bund und Länder die Vereinfachung der Antrags- und Bearbeitungsprozesse von Familienleistungen durch die Nutzung des einwilligungsbasierten Datenaustausches schaffen. Im Laufe der Vorbereitungen und Umsetzungen der Pilotprojekte „Einfache Leistungen für Eltern (ELFE)“ der Freien Hansestadt Bremen¹ und „Kinderleicht zum Kindergeld“ der Freien Hansestadt Hamburg² hat sich gezeigt, dass für eine weitere Verknüpfung und Digitalisierung von Familienleistungen die rechtlichen Rahmenbedingungen angepasst werden müssten.

Der Referentenentwurf sieht deshalb vor, Rechtsgrundlagen zum Datenabruf zwischen Behörden im Bereich der Familienleistungen zu schaffen. Diese ermöglicht die elektronische Übermittlung zur Beurkundung der Geburt eines Kindes an die Elterngeldstellen, den elektronischen Austausch zwischen Elterngeldstellen und gesetzlichen Krankenkassen sowie die Möglichkeit der elektronischen Abfrage von Entgeltdaten bei den Arbeitgeber*innen. Zugleich werden Möglichkeiten geschaffen, sich mit einem elektronischen Identitätsausweis gegenüber dem Staat bei Verwaltungsleistungen zu identifizieren. Ebenso wird die bisherige Rechtsgrundlage zur Datenverarbeitung in Nutzerkonten überarbeitet und an die Terminologie der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) angepasst.

¹ Das Pilotprojekt „Einfache Leistungen für Eltern (ELFE)“ versucht mittels einer App Familienleistungen rund um die Geburt eines Kindes zu digitalisieren. In der Anwendung sollen Eltern von der Namensgebung, über die Geburtsurkunde bis hin zum Antrag auf Kinder- und Elterngeld alles in einem erledigen können. Geplant ist auch, den Antrag auf Kinderzuschlag integrieren zu können. Weitere Informationen unter [online] https://www.finanzen.bremen.de/digitalisierung/digitalisierungsbuero/elfe_einfach_leistungen_fuer_eltern-60128

² Das Pilotprojekt „Kinderleicht zum Kindergeld“ will ebenfalls einen Beitrag zum Abbau der Bürokratie leisten. Mit einem Kombiformular können Eltern den Namen Ihres Kindes bestimmen, Angaben zur Geburt tätigen, die Geburtsurkunden bestellen und in einem Zuge Kindergeld beantragen. Weitere Informationen unter [online] <https://www.hamburg.de/kinderleicht-zum-kindergeld/>

Bewertung des ZFF

In Deutschland gibt es rund 158 ehe- und familienbezogene Leistungen. Eine Problematik, die sich durch einige Leistungen zieht und damit auch für die weitere Vereinfachung und Digitalisierung relevant ist: sie werden wegen des hohen Beantragungsaufwandes teilweise nicht in Anspruch genommen. Einige Leistungen müssen bei unterschiedlichen Behörden beantragt werden. Diese haben wiederum unterschiedliche Bewilligungszeiträume, unterschiedliche Mitwirkungspflichten, werden mitunter miteinander verrechnet – es entstehen „Schnittstellenprobleme“ – und die Leistungen fließen zu unterschiedlichen Zeiträumen.

Leistungen wie das Elterngeld und ElterngeldPlus können sehr individuell genutzt und dadurch auf die jeweiligen Bedürfnisse von Familien zugeschnitten werden. Dies bedeutet aber gleichzeitig, dass die Antragsverfahren auf diese Leistungen sehr anspruchsvoll sind. So kann die Beantragung etwa folgende Schritte umfassen: die Berechnung auf Grund des Erwerbseinkommens bzw. des zu versteuernden Einkommens bei Selbstständigen aus dem letzten Jahr vor Beginn des Bezuges, etwaige Einkommensanrechnung bei gleichzeitiger Teilzeiterwerbstätigkeit, die Errechnung des Geschwisterbonus oder Mehrlingszuschlags u. V. m.

Auf Grund der voraussetzungsvollen Beantragung der Leistung kommt es bei den Elterngeldstellen immer wieder zu Verzögerungen bei der Auszahlung bzw. sehr langen Bearbeitungszeiträumen. Da zur Beantragung eine Geburtsurkunde vorgelegt werden muss, was erst nach Geburt des Kindes möglich ist, müssen viele Eltern längere Zeit auf ihr Elterngeld /ElterngeldPlus warten. Finanzielle Engpässe und eine Belastung der Familie sind die Folge.³

Das ZFF begrüßt daher das Vorhaben von Bund und Ländern, die Beantragung von Familienleistungen zu vereinfachen und perspektivisch, so weit möglich, digital anzubieten. Die nun vorliegenden Verwaltungsvereinfachungen scheinen eine gute Grundlage dafür zu bieten, dass die Digitalisierung der Familienleistungen in Zukunft sichergestellt und Kombianträge ermöglicht werden. Damit können insbesondere Zeiteinsparungen bei Eltern gewonnen und gleichzeitig eine schnellere Bearbeitung in der Verwaltung sichergestellt werden.

Ebenso begrüßen wir sehr, dass die im Rahmen des Projektes ELFE der Freien Hansestadt Bremen gewonnen Erkenntnisse zur Wirkungsweise des vereinfachten Zugangs zu Leistungen für Eltern und zum Datenschutz als Grundlage für den Referentenwurf dienen.

Auch wenn das Elterngeld eine komplexe Leistung ist, wird es trotzdem von vielen, insbesondere von Müttern, in Anspruch genommen.⁴ Auch das Kindergeld erhalten beinahe alle Familien.

³ Vgl. ZFF (2018): Stellungnahme des Zukunftsforum Familie e.V. zum Entwurf des BMFSFJ zur Änderung des Bundeselterngeldgesetzes und der damit einhergehenden Schaffung einer Rechtsgrundlage für ElterngeldDigital, [online]: https://www.zukunftsforum-familie.de/fileadmin/user_upload/pdf/infocenter/stellungnahmen/Stellungnahme_ElterngeldDigital_ZFF.pdf

⁴ Vgl. hierzu: DIW (2019): Elterngeld und Elterngeld Plus: Nutzung durch Väter gestiegen, Aufteilung zwischen Müttern und Vätern aber noch sehr ungleich, [online]: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.673396.de/19-35-1.pdf

Dies ist bei anderen familienpolitischen Leistungen nicht der Fall. Trotz Reformbemühungen nutzen nur rund 30-40 Prozent der anspruchsberechtigten Familien den Kinderzuschlag.⁵

Bzgl. der Einbindung des Kinderzuschlags bleibt der Entwurf aber relativ unklar. Zwar wird davon gesprochen, dass verwaltungstechnische Hürden für einen Kombiantrag (Kindergeld, Elterngeld, Kinderzuschlag) genommen werden sollen, gleichzeitig wird betont, dass im vorliegenden Gesetz keine explizite Regelung für den Kinderzuschlag geschaffen wird, da die heterogene Erfassung von Einkommensinformationen nicht realisiert werden kann.

Nach Ansicht des ZFF sollte es Ziel der Digitalisierung von Familienleistungen sein, die Inanspruchnahme zu erhöhen. Gerade bei Leistungen, die Armut bekämpfen bzw. die Existenzsicherung von Familien sicherstellen, gibt es eine hohe Nichtinanspruchnahme-Quote, da die Beantragung meistens sehr komplex ist und von den Antragsteller*innen unzählige Nachweise verlangt werden. Hier können automatisierte Kombianträge und der digitale, aber einwilligungsbasierte Datenabruf dazu beitragen, die Inanspruchnahme zu erhöhen und die Existenzsicherung der Familien sicherzustellen.

Darüber hinaus müssen neben einer virtuellen Zusammenführung von Familienleistungen dringend auch gemeinsame Anlaufstellen für die Beantragung vor Ort aufgebaut werden. Wichtig sind hier engmaschige Beratungs- und Informationsanlaufstellen, die für alle Familien leicht zu erreichen sind und neben der Beratung vor Ort auch mobile und aufsuchende Sprechstunden anbieten.

3. Weiterer gesetzlicher Änderungsbedarf

Der vorliegende Referentenentwurf kann nur ein erster Schritt hin zu einer einfachen und digitalen Beantragung von zentralen Familienleistungen sein. Denn zwar können nun die Pilotprojekte in Hamburg „Kinderleicht zum Elterngeld“ und Bremen „Einfach Leistungen für Eltern (ELFE)“ starten und Leistungen können dort vollkommen digital beantragt werden, Plattformen wie „ElterngeldDigital“ und „KinderzuschlagDigital“ können dies hingegen noch nicht leisten. Sie stellen weiterhin „nur“ einen digitalen Antragsassistenten bereit und Anträge müssen ausgedruckt und unterschrieben werden.

Langfristig müssen aus Sicht des ZFF sinnvolle Wege gefunden werden, wie Familien alle ihnen zustehende Leistungen – seien dies Bundes- oder Landesleistungen bzw. auf kommunaler Ebene angesetzt – auch rechtskreisübergreifend in einem guten Mix aus Online-Angebot und Offline-Struktur gemeinsam beantragen können.

⁵ Vgl. BMFSFJ (2017): Familienreport 2017. Leistungen, Wirkungen, Trends, S. 61; Auch mit der Reform des Kinderzuschlags durch das Starke-Familien-Gesetz im Jahr 2019, wird davon ausgegangen, dass nur rund 35 Prozent aller Anspruchsberechtigten die Leistung nutzen werden, vgl. hierzu: „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), S. 28., [online]: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/075/1907504.pdf>

Um wirklich alle Familien zu erreichen und die Existenzsicherung für alle Kinder zu gewährleisten, fordern wir gemeinsam mit vielen weiteren Verbänden die Einführung einer Kindergrundsicherung.⁶ Unser Konzept, das wir seit 2009 in einem gemeinsamen Bündnis mit Verbänden, Gewerkschaften und Wissenschaftler*innen fordern, beinhaltet die Zusammenlegung aller pauschal bemessenen kindbezogenen Transfers (Kindergeld, Kinderfreibetrag, Kinderzuschlag, Sozialgeld, Unterhaltsvorschuss, etc.) zu einer Leistung in Höhe des soziokulturellen Existenzminimums von derzeit 637 Euro pro Kind und Monat. Wichtiger Bestandteil unseres Konzeptes ist neben der Zusammenführung von Familienleistungen die einkommensabhängige, einfache und möglichst automatische Ausbezahlung. In diesem Zusammenhang unterstützt das ZFF politische Vorschläge, Teile der Kindergrundsicherung von Amts wegen automatisch zu berechnen.⁷ Dies soll durch eine anlassbezogene Einwilligung der Eltern zum Datenaustausch zwischen den relevanten Behörden, allen voran der Deutschen Rentenversicherung und der Familienkasse sowie dem Finanzamt, ermöglicht werden. Als Vorbild hierfür werden ebenfalls die Reformbemühungen des Bremer Projektes ELFE (Einfache Leistungen für Eltern) gesehen.

Berlin, den 15. Mai

⁶ Weitere Informationen zum Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG [online]: www.kinderarmut-hat-folgen.de

⁷ Den am weitesten gehenden Vorschlag hierzu haben bislang Bündnis90/Die Grünen vorgelegt, vgl. hierzu den Antrag von Bündnis 90/Die Grünen: Faire Chancen für jedes Kind – Kindergrundsicherung einführen, 22.10.2020, Drucksache 19/14326, [online]: <https://dipbt.bundes-tag.de/doc/btd/19/143/1914326.pdf>; Jedoch findet sich auch im Konzept für eine Kindergrundsicherung der SPD die Idee einer möglichst einfachen und digital gestützten Auszahlung, vgl. [online] https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Bundesparteitag_2019/Initiativantrag_II_Kindergrundsicherung.pdf; Auch die FDP hat, zumindest für den Bereich der Leistungen auf Bildung und Teilhabe, Vorschläge in ihrem Konzept für ein Kinderchancengeld entwickelt, vgl. [online] https://www.fdpbt.de/sites/default/files/2019-11/131119_Beschluss_Kinderchancenportal.pdf