



POSTANSCHRIFT Bundesministerium der Justiz, 11015 Berlin

Bundesministerium für Familie, Senioren,
Frauen und Jugend

11018 Berlin

HAUSANSCHRIFT Bundesministerium der Justiz
Mohrenstraße 37, 10117 Berlin

TEL +49 (0)30 18 580 8250

E-MAIL nkr@bmj.bund.de

WEB www.normenkontrollrat.bund.de

DATUM Berlin, 22. September 2023

- ausschließlich per E-Mail -

Aktualisierte Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKRG Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Kindergrundsicherung (NKR-Nr. 6857)

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Regelungsentwurf mit folgendem Ergebnis geprüft:

I Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger Jährlicher Zeitaufwand (ab 2025): Einmaliger Zeitaufwand (ab 2025): Jährliche Sachkosten (ab 2025): Einmalige Sachkosten (ab 2025):	rund 280 000 Stunden rund 630 500 Stunden rund 272 000 Euro rund 2,5 Mio. Euro
Wirtschaft Jährlicher Erfüllungsaufwand (ab 2025): davon aus Bürokratiekosten (ab 2025):	rund -4,0 Mio. Euro rund -4,0 Mio. Euro
Verwaltung Bund Jährlicher Erfüllungsaufwand (ab 2025): Einmaliger Erfüllungsaufwand: Länder Jährlicher Erfüllungsaufwand (ab 2025):	dargestellt rund 408,6 Mio. Euro dargestellt rund 71,0 Mio. Euro dargestellt rund -20,0 Mio. Euro

Regelungsfolgen

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) beanstandet, dass ihm der vollständige Regelungsentwurf mitsamt Darstellung der Regelungsfolgen erst kurzfristig vor dem Kabinettermin vorlag.

Positiv hervorzuheben ist aus Sicht des NKR die grundsätzliche Zielsetzung des Vorhabens, durch Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen Verwaltung, Wirtschaft sowie Bürgerinnen und Bürger zu entlasten.

Gleichwohl gibt der NKR zu bedenken, dass das Potenzial der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung sowie der Digitalisierung mit dem Vorhaben in seiner jetzigen Ausgestaltung insbesondere aus den folgenden Gründen nicht konsequent ausgeschöpft wird:

- Künftig sollen Leistungsberechtigte sich zur Beratung und Antragstellung an bis zu fünf Stellen wenden. Dadurch werden zahlreiche zusätzliche Schnittstellen geschaffen, die dem eigentlichen Vereinfachungsgedanken widersprechen und die Automatisierung erschweren.
- Der bisher kritisierte hohe Erfüllungsaufwand des Bildungs- und Teilhabepakets wird durch das Vorhaben nur marginal reduziert. Die große Chance, mit dem Vorhaben die Antrags- und Bewilligungsverfahren für diese Leistungen grundsätzlich neu aufzustellen und den Aufwand hierfür spürbar zu reduzieren, wird verpasst.
- Mit dem Kindergarantiebetrug und dem Kinderzusatzbetrag verbleibt eine Unterscheidung in eine steuerrechtliche Leistung und eine sozialrechtliche Leistung, was zu zahlreichen weiteren rechtlichen Friktionen führen kann.

Der NKR unterstreicht, dass es für praxis- und vollzugstaugliche Regelungen in der Gesetzesvorbereitung stets eine adäquate Beteiligung der betroffenen Akteure und der Vollzugsbehörden braucht. Der Vorlauf für die Vorbereitung von neuen Verwaltungsabläufen und IT-Verfahren für die Einführung der Kindergrundsicherung muss ausreichend sein. Hierzu bestehen mit Blick auf das geplante Inkrafttreten zum 1. Januar 2025 Zweifel.

Zudem ist die Darstellung der Regelungsfolgen nicht in jeder Hinsicht nachvollziehbar und methodengerecht. Der NKR hat im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags zu beanstanden, dass insbesondere die Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwandes der Verwaltung unvollständig ist und deshalb keine abschließende Beurteilung über die Be- oder Entlastungswirkung des Vorhabens möglich ist.

Darüber hinaus empfiehlt der NKR, die Kriterien und die Datengrundlage für die Evaluierung umgehend festzulegen. Diese sollten bereits zum Beginn des Evaluierungszeitraums feststehen.

Digitaltauglichkeit

Das Ressort hat die Möglichkeiten zum digitalen Vollzug der Neuregelung (Digitaltauglichkeit) mit nachvollziehbarem Ergebnis geprüft.

II Regelungsvorhaben

Mit dem Vorhaben soll das System der Existenzsicherung von Familien durch Einführung der Kindergrundsicherung grundlegend neugestaltet werden. Durch Digitalisierung und Nutzung von Datenabrufen soll zudem eine schnellere Leistungsgewährung ermöglicht werden.

Dafür sollen insbesondere die folgenden Leistungen für Kinder und Jugendliche zu der Kindergrundsicherung zusammengeführt werden:

- Kindergeld (unabhängig vom Einkommen; 250 Euro pro Kind)
- Kinderzuschlag (einkommensabhängig; bis zu 250 Euro)
- Leistungen für Kinder im Rahmen von Bürgergeld und Sozialhilfe (SGB II und XII)
- Bestimmte Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket als pauschaler Betrag (i.H.v. 15 Euro monatlich sowie 174 Euro Schulbedarfsausstattung pro Schuljahr)
- Leistungen der Arbeits- und Ausbildungsförderung für junge Menschen nach SGB III

Die Kindergrundsicherung soll aus drei Komponenten bestehen, die zusammen im Regelfall das Existenzminimum eines Kindes sichern sollen:

- einem einkommensunabhängigen Garantiebtrag, der das bisherige Kindergeld ablöst und der für alle Kinder gleich hoch ist,
- einem vom Einkommen und ggf. sonstigen Leistungsbezügen der Eltern und der Kinder abhängigen, altersgestaffelten Zusatzbetrag, der insbesondere den bestehenden Kinderzuschlag ablöst, sowie
- bestimmten Leistungen für Bildung und Teilhabe.

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) soll die bundeseinheitliche Verwaltung der Kindergrundsicherung übernehmen. Sie soll künftig neben dem Garantiebtrag auch den einkommensabhängigen Zusatzbetrag administrieren.

Das Verwaltungsverfahren soll von der Antragstellung bis zum Leistungsbescheid digital erfolgen und bereits mit Inkrafttreten den OZG-Reifegrad 3 erfüllen. Dazu zählt die elektronische Übermittlung der Antragsdaten und Nachweise sowie die Authentifizierung und die elektronische Zustellung des Bescheids in ein Nutzerkonto. Im Rahmen des Vollzugs sollen flächendeckend Anlaufstellen zur persönlichen und digitalen Beratung für Familien angeboten werden. Hierfür soll das bundesweite Netzwerk der BA genutzt werden.

Mittels eines sog. Kindergrundsicherungs-Checks sollen Daten, die in Behörden bereits in elektronischer Form vorliegen, für die Vorprüfung des Anspruchs auf den Zusatzbetrag verwendet werden. Damit sollen potentiell Anspruchsberechtigte proaktiv zur Beantragung der Leistung angesprochen werden.

III Bewertung

III.1 Erfüllungsaufwand

Die Darstellung des Erfüllungsaufwands im Vorblatt des Regelungsvorhabens erfolgt nicht aggregiert und ist unvollständig, da der Erfüllungsaufwand aus der Einführung des Kindergrundsicherungs-Checks nicht berücksichtigt ist und die dargestellten Zwischensummen rechnerisch teilweise nicht nachvollziehbar sind.

Bürgerinnen und BürgerKindergarantiebetrug

Das Ressort geht davon aus, dass sich durch die Einführung des Kindergarantiebetrages der Kindergrundsicherung keine Veränderung beim Erfüllungsaufwand ergibt, da die Regelungen des bisherigen Kindergeldes in den Kindergarantiebetrug überführt werden.

Für die Vorgabe zur Verwendung der Steuer-ID für den Kindergarantiebetrug werden der Zeitaufwand im Einzelfall und die Fallzahl zwar dargestellt, jedoch werden anstelle des Zeitaufwands jährliche Sachkosten genannt. Es werden 1.000 Fälle sowie Zeitaufwand im Einzelfall von 75 Minuten erwartet. Das Ressort folgert daraus jährliche Sachkosten in Höhe von rund 59.000 Euro. Dem widerspricht allerdings der Passus, dass durch den Kindergarantiebetrug keine Änderungen für den Erfüllungsaufwand resultieren.

Kindierzusatzbetrug

Bei der Vorgabe zur Beantragung des Kindierzusatzbetrages stellt das Ressort mit ausführlichen Fallzahlermittlungen insgesamt jährlichen Zeitaufwand in Höhe von rund 507.000 Stunden und Belastungen bei den Sachkosten in Höhe von 131.000 Euro dar. Die Ermittlung der jährlichen Auswirkungen wird in der folgenden Tabelle dargestellt:

Vorgaben bei Beantragung des Kindierzusatzbetrages	Jährliche Sachkosten (in Tsd. Euro)	Jährlicher Zeitaufwand (in Stunden)	Angaben für jährlichen Aufwand		
			Fallzahl	Sachkosten pro Fall (in Euro)	Zeitaufwand pro Fall (in Minuten)
Für Kinder, die bereits den Kinderzuschlag beziehen	- 560	- 110.900	621.870	- 0,9	- 10,7
Aufwand für Mehr an Anträgen über §29 (3) BKG-E	499	498.750	498.750	1	60
Aufwand für Mehr an Anträgen ohne §29 (3) BKG-E	192	119.306	101.250	1,9	70,7

Leistungen für Bildung und Teilhabe

Das Ressort beziffert jährliche zeitliche Entlastungen in Höhe von rund 332.000 Stunden und Entlastungen bei den Sachkosten in Höhe von 674.000 Euro. Die Ermittlung der jährlichen Auswirkungen wird in der folgenden Tabelle dargestellt:

Vorgaben bei Beantragung von BuT Leistungen	Jährliche Sachkosten (in Tsd. Euro)	Jährlicher Zeitaufwand (in Stunden)	Angaben für jährlichen Aufwand		
			Fallzahl	Sachkosten pro Fall (in Euro)	Zeitaufwand pro Fall (in Minuten)
Antrag für „Schulbedarf“, wer bisher Kinderzuschlag bekam	-351	-192.885	701.400	-0,5	-16,5
Antrag auf kulturelle Teilhabe i. V. m. Antrag Kindierzusatzbetrag	-374	-171.994	534.697	-0,7	-19,3
Antrag auf Kulturelle Teilhabe separat v. Antrag auf Kindierzusatzbetrag	-94	-22.279	133.674	-0,7	-10
Für Mehr an Anträgen: Antrag kulturelle Teilhabe i. V. m. Antrag Kindierzusatzbetrag	115	32.000	384.000	0,3	5
Für Mehr an Anträgen: Antrag kulturelle Teilhabe separat v. Antrag auf Kindierzusatzbetrag	29	22.880	96.000	0,3	14,3

Für das 1. Jahr rechnet das Ressort mit einmaligen Belastungen in Höhe von 588.000 Stunden und 2,5 Mio. Euro. Im 2. Jahr der Einführung rechnet es mit jährlichem Zeitaufwand in Höhe von rund 193.000 Stunden und Belastungen bei den Sachkosten in Höhe von 756.000 Euro. Die Ermittlung der jährlichen Auswirkungen wird in der folgenden Tabelle dargestellt:

Vorgaben durch Kindergrundsicherungs-Check	Jährliche Sachkosten (in Tsd. Euro)	Jährlicher Zeitaufwand (in Stunden)	Angaben für jährlichen Aufwand		
			Fallzahl	Sachkosten pro Fall (in Euro)	Zeitaufwand pro Fall (in Minuten)
Digitale Abgabe der Einverständniserklärung	0	117.601	1.764.019	0	4
Analoge Abgabe der Einverständniserklärung	756	75.600	756.000	1	6

Unterhaltsvorschuss

Aus den Änderungen für Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (UhVorschG) entstehen laut Ressort im Saldo zeitliche Entlastungen in Höhe von rund 87.000 Stunden. Die vorliegenden Parameter für die jährlichen Auswirkungen werden in der folgenden Tabelle dargestellt:

Vorgaben durch Änderungen im UhVorschG	Jährlicher Zeitaufwand (in Stunden)	Angaben für jährlichen Aufwand	
		Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall (in Minuten)
Entfallen von Veränderungsmitteilungspflichten, da vom Leistungsbezug ausgeschlossen	-72.767	118.000	-37
Entfallen von SGB II-Leistungs-Beantragung	-41.083	-29.000	85
Überprüfung des Leistungsbezugs im Unterhaltsvorschuss im Bezug des Kinderzusatzbetrages	2.850	171.000	1
Bescheid der Kindergrundsicherung vorlegen	1.417	17.000	5
Veränderungsanzeige zur Anpassung des SGB II-Anspruchs bei Beendigung des Bezugs des Unterhaltsvorschuss	1.667	10.000	10
Anträge auf Unterhaltsvorschuss, weil der betreuende Elternteil nun wenigstens monatlich 600 Euro brutto verdient	2.500	5.000	30
Überprüfung der Anspruchsberechtigung und Mitteilungspflichten in Folge der UV-Teilanzrechnung	18.500	30.000	37

Des Weiteren entsteht einmaliger Zeitaufwand für 30.000 Fälle, die bislang neben SGB II-Leistungen angesichts der vollständigen Anrechnung darauf verzichtet haben, Unterhaltsvorschuss zu beanspruchen. Bei einem Einzelfallaufwand von 85 Minuten ergibt sich daraus einmaliger Erfüllungsaufwand von insgesamt rund 42.500 Stunden.

Wirtschaft

Die Wirtschaft wird nach Angaben des Ressorts jährlich in Höhe von insgesamt rund -3,9 Mio. Euro entlastet. Diese Entlastung resultiert aus den folgenden Vorgaben:

Bearbeiten von Leistungen der Teilhabe an Sport, Kultur, Kunst und Freizeit durch Leistungserbringer

Aufgrund der pauschalen Auszahlung von bestimmten Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket reduziert sich der Zeitaufwand der Leistungserbringer im Einzelfall. Das Ressort geht davon aus, dass sich in rund 565.000 Fällen der Zeitaufwand um durchschnittlich rund eine Minute reduziert. Dies führt zu einer Entlastung von rund 320.000 Euro.

Demgegenüber ist eine Zunahme von Anträgen auf Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket zu erwarten. Das Ressort rechnet mit rund 380.000 zusätzlichen Anträgen auf kulturelle Teilhabe im Rahmen des Kinderzusatzbetrages und knapp 100.000 zusätzlichen Anträgen auf kulturelle Teilhabe außerhalb des Kinderzuschlags. Hierfür entsteht jährlicher Erfüllungsaufwand von rund 2,1 Mio. Euro.

Abrechnen von Leistungen in der Teilhabe an Sport, Kultur, Kunst und Freizeit durch Vereine

Für die gleichen Fallzahlen wie bei der Bearbeitung ist zudem Mehraufwand für die Abrechnung durch die Leistungserbringer zu erwarten. Das Ressort rechnet mit jährlichem Erfüllungsaufwand von rund 3 Mio. Euro.

Ausstellen von Verdienstnachweisen durch Arbeitgeber

Für den Antrag auf Kinderzusatzbetrag benötigen Eltern sowie weitere Mitglieder einer Familiengemeinschaft, soweit sie angestellt sind, Verdienstnachweise von ihrem Arbeitgeber. Diese wurden bisher bereits für die Beantragung des Kinderzuschlags benötigt.

Das Ressort nimmt an, dass sich in rund 620.000 Fällen der Zeitaufwand für die Verdienstnachweise um durchschnittlich -25 Minuten reduziert, da die Deutsche Rentenversicherung in vielen Fällen künftig unmittelbar Entgeltdaten an den Familienservice liefern soll. Auch die bisher anfallenden Sachkosten von 1 Euro fallen weg. Dies führt zu einer Reduzierung des jährlichen Erfüllungsaufwands um rund -10 Mio. Euro.

Das Ressort nimmt an, dass künftig mehr Kinder den neuen Kinderzusatzbetrag erhalten werden, als den bisherigen Kinderzuschlag. Folglich erhöht sich die Zahl der erforderlichen Verdienstbescheinigungen um rund 500.000 Euro. Dies verursacht einen Mehraufwand von rund 1,2 Mio. Euro.

Im Saldo werden Arbeitgeber bei der Ausstellung von Verdienstnachweisen um rund 8,8 Mio. Euro entlastet.

Verwaltung

Nach Darstellung des Ressorts ist das Vorhaben im Saldo mit einmaligem Erfüllungsaufwand von rund 71 Mio. Euro und jährlichem Erfüllungsaufwand von rund 408,6 Mio. Euro für die Bundesverwaltung verbunden. Für die Landesverwaltung ergebe sich eine Entlastung des jährlichen Erfüllungsaufwandes um rund 20 Mio. Euro.

Die Darstellung des Erfüllungsaufwands der Verwaltung ist jedoch unvollständig und nicht in jeder Hinsicht methodengerecht, weshalb keine abschließende Beurteilung über die Be- oder Entlastungswirkung des Vorhabens möglich ist.

Insbesondere Be- oder Entlastungen durch Änderungen bei den Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket werden beim Erfüllungsaufwand der Verwaltung – anders als bei den Bürgerinnen und Bürgern sowie bei der Wirtschaft – nicht systematisch dargestellt. Gleichwohl ist davon auszugehen, dass das Vorhaben auch in der Verwaltung mit einer Änderung des Erfüllungsaufwandes verbunden ist.

Auch wird der dargestellten Belastung nicht nachvollziehbar der Wegfall von bestehendem Erfüllungsaufwand für die Leistungen gegenübergestellt, die durch die Kindergrundsicherung ersetzt werden sollen.

Bundesebene

Für die Administration des Kindergarantiebetrags (bisheriges Kindergeld) und den Kinderzusatzbetrag sowie von Teilen des Bildungs- und Teilhabepakets wird zusätzlicher Erfüllungsaufwand bei der BA entstehen, die diese Aufgaben übernehmen soll.

Hierfür gibt das Ressort einen einmaligen Erfüllungsaufwand von rund 71 Mio. Euro bei der BA an. Die Ermittlung dieses Betrages ist jedoch nicht methodengerecht. In dem Betrag sind insbesondere Gemeinkosten für die Rekrutierung von Personal enthalten, die keinen Erfüllungsaufwand darstellen.

Den jährlichen Erfüllungsaufwand ab 2025 bei der BA gibt das Ressort mit rund 408,6 Mio. Euro an. Die Darstellung ist teilweise nicht methodengerecht und nur eingeschränkt nachvollziehbar. Das Ressort gibt an, dass die Schätzungen auf Erfahrungswerten der Vollzugsbehörde sowie auf Erkenntnissen aus Organisationsuntersuchungen basieren.

Für die manuelle Anlage und Vergabe der Steuer-ID durch das Bundeszentralamt für Steuern für Leistungsempfänger, für die dies nicht automatisch erfolgen kann, rechnet das Ressort bei einer Fallzahl von 1.000 und einer Bearbeitungszeit von 75 Minuten je Fall mit einem weiteren jährlichen Erfüllungsaufwand von rund 59.000 Euro.

Landesebene

Nach Ressortdarstellung ändert sich auch der Erfüllungsaufwand bei den Stellen, die für Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz zuständig sind. Die Fallzahlen und der Zeitaufwand aufseiten der Verwaltung werden in der nachfolgenden Tabelle aufgeführt.

Vorgaben durch Änderungen im UhVorschG	Fallzahl	Zeitaufwand in Stunden		Lohnsatz	Jährlicher Erfüllungsaufwand
		Pro Fall	insgesamt		
Erweiterung des Teilausschlusses (Reduzierung des Leistungsbezugs)	-118.000	4	-472.000	Nicht dargestellt	Nicht dargestellt
Überprüfungen aufgrund der Erweiterung des Teilausschlusses	171.000	1/60	2.850	Nicht dargestellt	Nicht dargestellt
Prüfung des Einkommens der Eltern bei leistungsberechtigten Kindern	17.000	2/60	567	Nicht dargestellt	Nicht dargestellt
Nachforderung von Einkommensnachweisen	4.250	5/60	354	Nicht dargestellt	Nicht dargestellt
Beendigung des Leistungsbezugs (Aufhebungsbescheid)	10.000	10/60	1.667	Nicht dargestellt	Nicht dargestellt
Mehraufwand bei der Leistungsgewährung und der Rückgriffsbearbeitung	30.000	4	120.000	Nicht dargestellt	Nicht dargestellt
Änderung des jährlichen Erfüllungsaufwands			-346.562		20 Mio. Euro

Das Ressort gibt damit nachvollziehbar an, dass eine Entlastung von rund 347.000 Stunden entsteht, was rund 206 Vollzeitkräften entspreche. Laut Ressort ergibt das eine Entlastung des jährlichen Erfüllungsaufwandes der Verwaltung von rund 20 Mio. Euro. Der Unterhaltsvorschuss erfolgt im Landesvollzug.

III.2 Erwägungen zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Aus Sicht des NKR wird das Potenzial der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung nicht konsequent ausgeschöpft. Dieses Potenzial ergibt sich neben der Digitalisierung insbesondere daraus, familienbezogene Leistungen zu einer einheitlichen Leistung zu bündeln, die Zuständigkeiten zu verschlanken und Schnittstellen zu beseitigen. Dies wird mit dem Vorhaben insbesondere aus den folgenden Gründen nicht erreicht:

- Die Kindergrundsicherung soll in bundeseinheitlicher Verwaltung durch die in „Familienservice“ umbenannte Familienkasse bei der Bundesagentur für Arbeit administriert werden. Die Zuständigkeit für mehrere, in engem Zusammenhang zur Kindergrundsicherung stehende, Sozialleistungen verbleibt jedoch bei anderen Behörden. Folglich müssen Leistungsberechtigte sich künftig an bis zu fünf Stellen wenden:
 - **Familienservice** für die Kindergrundsicherung
 - **Kommunale Behörden** für bestimmte Bildungs- und Teilhabeleistungen
 - **Jobcenter** für das Bürgergeld, für Mehrbedarfe oder einmalige Beihilfen
 - **Wohngeldstelle** für zusätzliche Leistungen für Unterkunft und Heizung
 - **Arbeitsagentur** für die arbeitsmarktliche Beratung, Berufsorientierung und Ausbildungsvermittlung

Dies schafft zahlreiche Schnittstellen, die dem eigentlichen Vereinfachungsgedanken widersprechen und die Automatisierung erheblich erschweren.

- Der bisher kritisierte hohe Erfüllungsaufwand des **Bildungs- und Teilhabepakets** wird durch das Vorhaben reduziert, dies ist zu begrüßen. Jedoch wären weitere Entlastungen möglich gewesen. Dies stellt aus Sicht des NKR eine verpasste Chance dar. Seit Einführung dieser Leistungen wurde mehrfach in Evaluierungen und Studien ermittelt, dass der Erfüllungsaufwand in keinem angemessenen Verhältnis zu den tatsächlich ausgezahlten Leistungen steht. Die Kindergrundsicherung verfolgt auch das Ziel, dieses Missverhältnis endlich zu beseitigen. Mit dem Vorhaben soll die jährliche Leistung für den Schulbedarf zwar automatisch mit dem Antrag auf den Kinderzusatzbetrag mit beantragt und durch den Familienservice ausgezahlt werden. Auch der pauschale Teilhabebetrag als Geldleistung soll langfristig von einem Kinderchancenportal abgelöst werden, zu dem das Vorhaben jedoch keine Einzelheiten enthält. Alle weiteren Leistungen der Bildung und Teilhabe, sollen wie bisher auf Antrag in Zuständigkeit der Länder durch die kommunalen Behörden gewährt werden, darunter Leistungen für Nachhilfe, Ausflüge, Klassenfahrten, Mittagsverpflegung oder Schülerbeförderung. Zahlreiche Schnittstellen, Behördengänge und Verwaltungsaufwand für diese Leistungen bleiben somit bestehen.
- Mit dem Kindergarantiebetrag und dem Kinderzusatzbetrag verbleibt eine Unterscheidung in eine **steuerrechtliche Leistung** und eine **sozialrechtliche Leistung**. Dies zieht sogar unterschiedliche Gerichtsbarkeiten bei Streitfällen nach sich. Weitere rechtliche Friktionen bleiben insbesondere auch dadurch bestehen, dass viele Leistungen weiter einzeln beantragt werden müssen, Einkommens- und Vermögensprüfungen von unter-

schiedlichen Stellen durchgeführt werden müssen und die Bewilligung einzelner Leistungen von der vorherigen Prüfung anderer Leistungen abhängt, insbesondere da gegenseitige Anrechnungen vorgesehen sind.

- Mit dem Vorhaben geplante „**Kindergrundsicherungs-Check**“ wird in der vorgesehenen Ausgestaltung aus Sicht des NKR nicht wie erhofft zur Vereinfachung für Bürgerinnen und Bürger beigetragen. Die Verwaltung soll den Check proaktiv durchführen können. Personen, deren Daten nicht in elektronischer Form bei den Behörden vorliegen, müssen den Check beantragen. Es folgt ein Austausch zwischen den Antragstellenden und dem Familienservice u. a. für die datenschutzrechtliche Information, Einwilligungserklärung und Datenabfrage. Am Ende dieses Verfahrens erhalten die Bürgerinnen und Bürger ein unverbindliches und ungenaues Ergebnis. Die Daten aus dem Check stehen nicht für eine anschließende Antragstellung zur Verfügung, sondern müssen erneut eingegeben bzw. abgefragt werden. Damit verbleibt ein Check, der zwar informiert, aber weder Handlungssicherheit für oder gegen einen Antrag gibt noch eine Datenwiederverwendung ermöglicht. Aus Sicht des NKR sollte der Aufwand für die Bürgerinnen und Bürger, den der Check mit sich bringt, nicht ausschließlich in den Informationszweck fließen, sondern unmittelbar mit Datenübernahme in das eigentliche Antragsverfahren verbunden sein.

III.3 Digitaltauglichkeit

Das Ressort hat die Möglichkeiten zum digitalen Vollzug der Neuregelung (Digitaltauglichkeit) mit nachvollziehbarem Ergebnis **geprüft**:

- Der NKR hebt positiv hervor, dass das Ressort für den Digitalcheck eine **Prozessvisualisierung** vorgelegt hat, die den Vollzugsprozess des Antragsverfahrens für Kindergrundsicherung und zum Kindergrundsicherungs-Check nachvollziehbar darstellt (siehe Anlagen).
- Positiv festzustellen ist, dass eine **digitale Kommunikation** nicht durch konkrete Schriftformerfordernisse in den Regelungen für die Antragstellung erschwert wird, sondern die elektronische Form explizit eröffnet wird.
- Der NKR stellt fest, dass das Ressort **Regelungsbetroffene** in Form von Ministerien und Vollzugsbehörden unmittelbar und die Bedürfnisse von Leistungsberechtigten über Workshops indirekt insbesondere zu Beginn der Erarbeitung des Regelungsentwurfs mit einbezogen hat.
- Außerdem wurde **Automatisierung** u. a. für den Abruf von Sozialdaten bei der Bundesagentur für Arbeit konkret regulatorisch ermöglicht.
- Das Ressort hat **datenschutzrelevante** Aspekte durch die Regelung konkreter Informations- und Löschvorgaben beim Kindergrundsicherungs-Check berücksichtigt.

Der NKR empfiehlt für eine digitaltaugliche Regelungsgestaltung, die **Wiederverwendung von Daten** nicht regulatorisch mit § 43 Absatz 2 Satz 2 BKG-E zu verhindern. Die Argumentation unterschiedlicher Erhebungsgründe mag zwar rechtlich ursächlich sein, die regulatorische Gestaltung liegt aber gerade in der ursachenschaffenden Regelung. Aus Sicht des NKR sind **klare Regelungen die Voraussetzung für eine digitale Ausführung**. Es bedarf rechtseinheitlicher Begriffe, damit Bürgerinnen und Bürger Daten nur einmal angeben müssen (Once-Only-Prinzip). Weder aus der Dokumentation des Digitalchecks noch aus dem Regelungsentwurf wird ersichtlich, ob und inwiefern Erkenntnisse insbesondere zum Einkommensbegriff berücksichtigt worden sind.

Der NKR stellt unabhängig von der methodischen Umsetzung des Digitalchecks in den Stellungnahmen der Länder fest, dass Bedenken gegenüber der tatsächlichen zeitlichen Realisierbarkeit der im Regelungsentwurf angestrebten technischen Umsetzung bestehen, was einem hinreichenden, systematischen Einbezug der Erkenntnisse der o. g. Vollzugsbehörden mindestens entgegensteht.

III.4 Alternativen

Zur Diskussion von Alternativen wurde eine interministerielle Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich mit Grundsatzfragen, Schnittstellen und Wechselwirkungen, der Anrechnung von Einkommen, der Digitalisierung und dem Vollzug sowie der Höhe des Existenzminimums auseinandersetzte. Es ist jedoch nicht dargestellt, welche Alternativen inhaltlich diskutiert wurden.

III.5 Evaluierung

Die Einführung der Kindergrundsicherung soll begleitend evaluiert werden. Über die Auswirkungen der Kindergrundsicherung wird die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag bis zum 30.06.2030 einen Bericht vorlegen. Die Kriterien und die Datengrundlage für die Evaluierung werden nicht genannt.

IV Ergebnis

Regelungsfolgen

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) beanstandet, dass ihm der vollständige Regelungsentwurf mitsamt Darstellung der Regelungsfolgen erst kurzfristig vor dem Kabinettermin vorlag. Positiv hervorzuheben ist aus Sicht des NKR die grundsätzliche Zielsetzung des Vorhabens, durch Vereinfachung und Digitalisierung von Sozialleistungen Verwaltung, Wirtschaft sowie Bürgerinnen und Bürger zu entlasten.

Gleichwohl gibt der NKR zu bedenken, dass das Potenzial der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung sowie der Digitalisierung mit dem Vorhaben in seiner jetzigen Ausgestaltung insbesondere aus den folgenden Gründen nicht konsequent ausgeschöpft wird:

- Künftig sollen Leistungsberechtigte sich zur Beratung und Antragstellung an bis zu fünf Stellen wenden. Dadurch werden zahlreiche zusätzliche Schnittstellen geschaffen, die dem eigentlichen Vereinfachungsgedanken widersprechen und die Automatisierung erschweren.
- Der bisher kritisierte hohe Erfüllungsaufwand des Bildungs- und Teilhabepakets wird durch das Vorhaben nur marginal reduziert. Die große Chance, mit dem Vorhaben die Antrags- und Bewilligungsverfahren für diese Leistungen grundsätzlich neu aufzustellen und den Aufwand hierfür spürbar zu reduzieren, wird verpasst.
- Mit dem Kindergarantiebetrug und dem Kinderzusatzbetrag verbleibt eine Unterscheidung in eine steuerrechtliche Leistung und eine sozialrechtliche Leistung, was zu zahlreichen weiteren rechtlichen Friktionen führen kann.

Der NKR unterstreicht, dass es für praxis- und vollzugstaugliche Regelungen in der Gesetzesvorbereitung stets eine adäquate Beteiligung der betroffenen Akteure und der Vollzugsbehörden braucht. Der Vorlauf für die Vorbereitung von neuen Verwaltungsabläufen und IT-Verfahren für die Einführung der Kindergrundsicherung muss ausreichend sein. Hierzu bestehen mit Blick auf das geplante Inkrafttreten zum 1. Januar 2025 Zweifel.

Zudem ist die Darstellung der Regelungsfolgen nicht in jeder Hinsicht nachvollziehbar und me-

thodengerecht. Der NKR hat im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags zu beanstanden, dass insbesondere die Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwandes der Verwaltung unvollständig ist und deshalb keine abschließende Beurteilung über die Be- oder Entlastungswirkung des Vorhabens möglich ist.

Darüber hinaus empfiehlt der NKR, die Kriterien und die Datengrundlage für die Evaluierung umgehend festzulegen. Diese sollten bereits zum Beginn des Evaluierungszeitraums feststehen.

Digitaltauglichkeit

Das Ressort hat die Möglichkeiten zum digitalen Vollzug der Neuregelung (Digitaltauglichkeit) mit nachvollziehbarem Ergebnis geprüft.



Lutz Goebel

Vorsitzender



Malte Spitz

Berichterstatter

