

DAS KINDEREXISTENZMINIMUM IM SOZIAL-, STEUER- UND UNTERHALTSRECHT

Grundlagen, Definitionen und praktische Umsetzung

■ TEIL 1

Das Kinderexistenzminimum im Sozialrecht:
Regelbedarfe und Leistungen für Bildung und Teilhabe

Impressum

Verfasserin:
Ivonne Famula

Peer-Review:
Heinrich Schürmann

Herausgeberin:
Arbeitsgemeinschaft der deutschen
Familienorganisationen (AGF) e. V.

Layout & Satz:
manuka.p.r

Februar 2017

Vorwort

Diese Zusammenfassung der AGF ist eine Bestandsaufnahme über das aktuelle System zur Sicherung des Kinderexistenzminimums in Deutschland. Ihr Ziel ist eine transparente Darstellung der Zusammensetzung und Berechnung des Kinderexistenzminimums im Sozial-, Steuer- und im Unterhaltsrecht sowie die Verdeutlichung der vorhandenen Wechselwirkungen und deren Folgen. Damit geben die in der AGF zusammengeschlossenen Familienverbände einen Überblick über die unterschiedlichen Kinderexistenzminima in Deutschland – von der Definition und Herleitung bis zur praktischen Umsetzung und zentralen strittigen Punkten. Diese spiegeln jedoch nicht zwingend die Meinung der AGF oder der einzelnen Familienorganisationen wider sondern listen insbesondere die in der allgemeinen Diskussion häufig genannten Kritikpunkte auf.

Hintergrund dieser Auseinandersetzung ist im Wesentlichen die Frage, inwieweit der tatsächliche Bedarf von Kindern bei der Festsetzung des kindlichen Existenzminimums derzeit eine Rolle spielt, ob die vorhandenen Definitionen und Bemessungsgrößen geeignet sind, diesen zu erfassen und was überhaupt zum existenziellen Bedarf eines Kindes gehört.

Zum anderen ist die Darstellung durch die Schnittstellenprobleme im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht motiviert. Diese wurden bereits im entsprechenden Bericht, der im Rahmen der Gesamtevaluation der familien- und ehebezogenen Leistungen der Bundesregierung erstellt wurde, umfangreich untersucht. Schnittstellen entstehen immer dann, wenn es zu Querverbindungen und/oder Wechselwirkungen zwischen einzelnen Regelungen, Leistungen oder Maßnahmen kommt. Dies kann sowohl innerhalb eines Rechtsbereiches als auch beim Zusammentreffen von zwei oder mehreren Rechtsbereichen der Fall sein. Diese Schnittstellen können zu Problemen führen, wenn in Folge der Wechselwirkungen Unschärfen, Brüche oder gar Widersprüche zwischen den einzelnen Regelungen entstehen, die sich wiederum auf die gewährten Leistungen auswirken. Gerade zwischen dem Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht

gibt es zahlreiche dieser Schnittstellenprobleme, die überwiegend durch die jeweils isolierte Weiterentwicklung des einzelnen Rechtsgebiets entstanden sind. In der Praxis sind diese Rechtsbereiche jedoch eng miteinander verknüpft und die Folgen der vorhandenen Schnittstellenprobleme daher teilweise erheblich. Dies wird insbesondere im Bereich des Kinderexistenzminimums deutlich.

Die vorliegende Auseinandersetzung mit den Definitionen und der praktischen Umsetzung des kindlichen Existenzminimums konzentriert sich vor allem auf die drei zentralen Rechtsbereiche Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht. Dabei kommt dem Sozialrecht als Quelle aller weiteren Regelungen zum Kinderexistenzminimum eine besondere Bedeutung zu. Der Unterhaltsvorschuss und der Kinderzuschlag werden als zwei zusätzliche gezielte Maßnahmen zur Existenzsicherung von Kindern eigenständig behandelt.

Darüber hinaus beinhaltet auch das Asylbewerberleistungsgesetz Regelungen zu einem Kinderexistenzminimum. In der vorliegenden Darstellung bleibt das Gesetz jedoch unberücksichtigt. Seine Ausgestaltung und die Schnittstellen zu den anderen hier behandelten Rechtsbereichen sollten jedoch an anderer Stelle näher untersucht werden, nicht zuletzt, weil damit eine weitere Definition eines Kinderexistenzminimums eingeführt wird.

Mit der Veröffentlichung dieser Zusammenfassung zum Kinderexistenzminimum in Deutschland wollen die in der AGF zusammengeschlossenen Familienverbände dazu beitragen, das derzeit gültige Nebeneinander unterschiedlicher Kinderexistenzminima zu hinterfragen und die fachliche wie politische Debatte über notwendige Reformen des aktuellen Systems der kindlichen Existenzsicherung befördern.

Das Kinderexistenzminimum im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht

Teil 1: Das Kinderexistenzminimum im Sozialrecht: Regelbedarfe und Leistungen für Bildung und Teilhabe

Inhalt

| | |
|---|----|
| Die Idee des kindlichen Existenzminimums im Sozialrecht | 1 |
| Definition des kindlichen Existenzminimums im Sozialrecht | 2 |
| Ermittlung der Höhe des kindlichen Existenzminimums im Sozialrecht | 4 |
| Bedarfsermittlung mit dem Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz – RBEG | 4 |
| Leistungen für Bildung und Teilhabe | 6 |
| Mehr- und Einmalbedarfe | 8 |
| Kosten der Unterkunft | 8 |
| Umsetzung des kindlichen sozialrechtlichen Existenzminimums in der Praxis | 9 |
| Das Prinzip der Bedarfsgemeinschaft | 9 |
| Probleme bei der Existenzsicherung von Familien in Trennung und Scheidung | 9 |
| Die Haushaltsgemeinschaft | 11 |
| Anrechnung von Einkommen und Vermögen bei Kindern | 11 |
| Gewährung von Leistungen für Bildung und Teilhabe | 12 |
| Schnittstellenprobleme und Kritik | 13 |
| Strittige Punkte bei der Ermittlung der Regelbedarfe | 13 |
| Strittige Punkte hinsichtlich der Bedarfsgemeinschaft | 14 |
| Strittige Punkte beim Bildungs- und Teilhabepaket | 15 |
| Verwendete Quellen und weiterführende Literatur | 17 |

Das Kinderexistenzminimum im Sozialrecht: Regelbedarfe und Leistungen für Bildung und Teilhabe

Die Idee des kindlichen Existenzminimums im Sozialrecht

Der Staat ist verpflichtet, allen Bürgern die Mindestvoraussetzungen für ein menschwürdiges Leben erforderlichenfalls durch Sozialhilfeleistungen zu sichern.¹ Das, was der Staat bei einem mittellosen Bürger im Rahmen sozialstaatlicher Fürsorge durch Staatsleistungen zu decken hat² bildet im Umkehrschluss den Maßstab für das soziokulturelle Existenzminimum.

Verfassungsrechtlich (Grundgesetz, Bundesverfassungsgericht) gibt es keine eigenständige Begründung für die Gewährung von Sozialleistungen für Kinder und Jugendliche. Kindern wie Erwachsenen stehen jedoch aus dem Grundgesetz abgeleitet Leistungen und Rechte als Bürger zu. Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums³ aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG sichert jedem Hilfebedürftigen diejenigen materiellen Mittel zu, die für seine physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind.⁴ Entsprechend heißt es in § 1 SGB XII: „Aufgabe der Sozialhilfe ist es, (...) die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht.“

Dieses Grundrecht bedarf aber der Konkretisierung und stetigen Aktualisierung durch den Gesetzgeber. Dieser hat die zu erbringenden Leistungen an dem jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen auszurichten.⁵ Der dabei zur Verfügung stehende Gestaltungsspielraum ist „enger, soweit der Gesetzgeber das zur

Sicherung der physischen Existenz eines Menschen Notwendige konkretisiert, und weiter, wo es um Art und Umfang der Möglichkeit zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben geht.“⁶ Das Existenzminimum für Kinder und Erwachsene in Deutschland ist daher immer relativ und bezogen auf die aktuellen Lebensverhältnisse in der Gesellschaft.

Nicht zuletzt ist das Existenzminimum Ergebnis politischer Entscheidungen. Sozialleistungen sollen verhindern, dass Bürger an der Teilhabe an der Gesellschaft gehindert werden.⁷ Die Politik ist daher aufgefordert, nicht nur ein Minimum zum Aufrechterhalten der physischen Existenz bereitzustellen, sondern ein soziokulturelles Existenzminimum zu gewähren, welches auch die Teilhabemöglichkeit des Individuums an der Gesellschaft einschließt.⁸ Hierauf besteht ein individuell einklagbarer Rechtsanspruch.

1) Art. 1 GG in Verbindung mit Art 20 GG; BVerfG, Beschluss vom 18. Juni 1975 – 1 BvL 4/74 -, BVerfGE 40, 121 (Rn133).

2) Siehe auch „Bericht über die Höhe des Existenzminimums von Kindern und Familien für das Jahr 2018“, BT-Drs. 18/10220.

3) vgl. BVerfG Beschluss vom 18. Juni 1975, 1 BvL 4/74 -, BVerfGE 40, 121 (Rn133); Urteil vom 21. Juni 1977, 1 BvL 14/76 -, BVerfGE 45, 187 (Rn228); Urteil vom 29. Mai 1990, 1 BvL -, BVerfGE 82, 60 (Rn85); Urteil vom 07. Juni 2005 - 1 BvR 1508/96 -, BVerfGE 113, 88 (Rn108 f.); Urteil vom 30. Juni 2009 - 2 BvE 2/08 -, BVerfGE 123, 267 (Rn. 259).

4) BVerfG, Urteil vom 09. Februar 2010 – 1 BvL 1/09 –, BVerfGE 125, 175.

5) BVerfG, Urteil vom 09. Februar 2010 – 1 BvL 1/09 –, BVerfGE 125, 175.

6) BVerfG, Urteil vom 09. Februar 2010 – 1 BvL 1/09 –, BVerfGE 125, 175 (Rn. 138).

7) Hinrichs, S. 236.

8) BVerfG, Beschluss vom 23. Juli 2014 – 1 BvL 10/12 –, BVerfGE 137, 34 Rn. 6: „Der Umfang der Leistungen für den Regelbedarf wird grundsätzlich in § 20 Abs. 2 bis 4 SGB II sowie ergänzend in § 23 Nr. 1 SGB II bestimmt. Die Leistungen sollen das physische und soziokulturelle Existenzminimum sichern.“

Definition des kindlichen Existenzminimums im Sozialrecht

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom Februar 2010 folgende grundlegende Veränderungen am System der Existenzsicherung im Sozialrecht als notwendig erachtet: a) eine grundsätzliche gesetzliche Grundlage zur Regelbedarfsermittlung für Erwachsene, die b) transparent und nachvollziehbar die Bedarfe darstellt, c) eine spezifische Bedarfsermittlung für Kinder- und Jugendliche auch mit Blick auf Teilhabe, d) die altersgerechte Ermittlung und Bereitstellung der Bedarfe, und es stellte fest: e) „dass das Sozialstaatsprinzip den Gesetzgeber anhalte, die soziale Wirklichkeit zeit- und realitätsgerecht im Hinblick auf die Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums zu erfassen“, d.h. die Regelbedarfe sind für alle Personengruppen durch den Gesetzgeber laufend zu überprüfen.

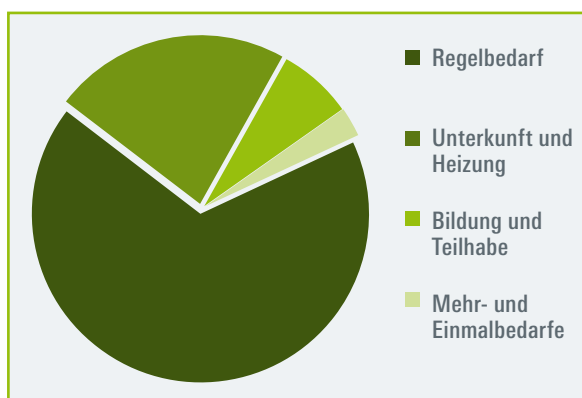


Abb.1: Zusammensetzung des sozialrechtlichen Existenzminimums

Infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts ergaben sich erhebliche gesetzliche Änderungen, die sich auch auf das kindliche Existenzminimum auswirkten: zum einen wurde eigens ein Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen konzipiert, auf dessen Grundlage der laufende Lebensbedarf für Kinder und Jugendliche gesondert zu berechnen ist¹¹, zum anderen wurden diese Bedarfe durch das eingeführte Bildungs- und Teilhabepaket ergänzt.

Wie Abbildung 1 zeigt, setzt sich das Existenzminimum im Sozialrecht aus mehreren Komponenten

zusammen. Erst die Summe dieser Einzelleistungen bildet, zusammen mit weiteren Vergünstigungen¹², das Existenzminimum. Da Teile der enthaltenen Kosten (z.B. die Wohnkosten einschließlich Heizkosten, s.u.) nicht in gleicher Weise pauschaliert werden können, sondern variabel sind, ist das tatsächliche Existenzminimum keine feste, sondern eine variable Größe.

Umgesetzt wird die verfassungsrechtlich vorgegebene Sicherung des Existenzminimums für Erwachsene und Kinder mit den gesetzlichen Regelungen im SGB XII (3. Kapitel, Hilfe zum Lebensunterhalt) und SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende). Sozialrechtlich bildet das SGB XII die Grundlage für das SGB II, wobei letzteres jedoch sehr viel detailliertere Regelungen enthält als das eigentliche Referenzgesetz und in der Praxis von deutlich größerer Relevanz ist. Das SGB II wurde im Zuge der sogenannten Hartz IV-Gesetzgebung zum 01.01.2005 eingeführt. Es unterscheidet sich vom SGB XII beim Kreis der in Betracht kommenden Empfänger/innen, nicht aber bei den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts. Die Leistungen für Kinder sind in beiden Sozialgesetzbüchern grundsätzlich durch die gleichen Bestandteile und in gleicher Höhe definiert. Gleichwohl gibt es einige Unterschiede, die sich auf die Leistungsbewilligung auswirken können.¹³

Die Ausführungen zum kindlichen Existenzminimum in diesem Kapitel beziehen sich vorrangig auf das SGB II, davon abweichende Regelungen des SGB XII werden ergänzend aufgeführt.

9) BVerfG, Urteil vom 09. Februar 2010 – 1 BvL 1/09 –, BVerfGE 125, 175, (Rn. 192).

10) Zum Teilhabebegriff vgl. Lenze (2010), S. 13

11) Zur chronologischen Abfolge und der inhaltlichen Neuausrichtung: <http://www.bundesregierung.de/Content/Archiv/DE/Archiv17/Artikel/2011/02/2011-02-10-chronologie-urteil-hartz-vier.html> (abgerufen 12.12.2016).

12) Gemeint sind hier etwaige Vergünstigungen und Vorteile, die Hilfeempfängern, überwiegend auf kommunaler Ebene, zur Verfügung stehen und die im sozialrechtlichen Existenzminimum nicht abgebildet sind.

13) Z.B. bei dem zugrundeliegenden Einkommensbegriff, der Einkommensverteilung in einer Bedarfsgemeinschaft und dem Anspruch auf den Kinderzuschlag (§ 6a BKGG), der Beziehern von Leistungen nach dem SGB XII verschlossen ist.

- Wesentlicher Bestandteil des kindlichen Existenzminimums sind die im SGB II festgesetzten Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche. Die Leistungen im Rahmen des SGB II werden für Kinder und Jugendliche als „Sozialgeld“ (§ 23 SGB II) bezeichnet¹⁴, ohne dass damit ein Unterschied zu den Regelbedarfen beim Bezug von Sozialhilfe (§ 27a SGB XII) verbunden wäre.
- Die Regelbedarfe dienen der Sicherung des laufenden Lebensunterhalts und sollen die Kosten für Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Energie (ohne Heizung und Warmwasser) und persönliche Bedürfnisse abdecken. Nicht enthalten sind jedoch Bedarfe, für die Bezieher/innen von Sozialleistungen anderweitige Ansprüche und unentgeltliche Leistungen (Vergünstigungen) zur Verfügung stehen (§ 28 Abs. 4 SGB XII).¹⁵
- Fallen zusätzlich regelmäßig Bedarfe an, die nicht bereits durch den Regelbedarf abgedeckt sind, werden in bestimmtem Umfang ergänzende Mehrbedarfe gewährt (§ 21 SGB II). Für das kindliche Existenzminimum relevant sind hier eine kostenaufwändige Ernährung aus medizinischen Gründen oder behinderungsbedingte Mehrbedarfe eines Kindes.¹⁶
- Der notwendige Lebensunterhalt für Kinder umfasst auch die Leistungen für Bedarfe an Bildung und sozialer Teilhabe. Während der Bedarf zur sozialen und kulturellen Teilhabe bei Erwachsenen in den Regelbedarf eingerechnet ist, werden die entsprechenden Leistungen für Bildung und Teilhabe (§ 28 SGB II) bei Kindern, Jugendlichen und auch volljährigen Schülern als gesonderte Leistungen erbracht (Bildungspaket oder BuT). Sie sind laut BVerfG grundsätzlich integraler Bestandteil des kindlichen Existenzminimums, da sie als unabweisbarer Teil des kindlichen Lebensbedarfs gelten.¹⁷ Die Leistungen für Bildung und Teilhabe werden teils als Pauschalen, teils als Erstattung der tatsächlich anfallenden Kosten gewährt¹⁸, jedoch ausschließlich für die im Gesetz aufgeführten Teilhabebereiche und -angebote.
- Bildungs- und Teilhabeleistungen stehen Kindern und Jugendlichen sowie volljährigen Schülern bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres zu. Ausgenommen hiervon sind die im BuT enthaltenen Leistungen zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft, die bereits mit Vollendung des 18. Lebensjahres auslaufen.
- In einigen wenigen, besonderen Lebensphasen können zusätzliche Einmalhilfen gewährt werden (§ 24 SGB II). Für das kindliche Existenzminimum relevant sind dabei vor allem die Erstausrüstung bei Schwangerschaft und Geburt oder die Anschaffung bzw. Miete therapeutischer Schuhe und Geräte.
- Zum sozialrechtlichen Existenzminimum gehören darüber hinaus angemessene Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU). Diese Kosten werden wegen ihrer starken regionalen Unterschiede nicht pauschaliert. Sie werden in der tatsächlich anfallenden Höhe gezahlt, sofern sie als angemessen anerkannt werden. Welche Höhe als angemessen gilt, ist abhängig von der Wohngegend und vom Haushaltstyp bzw. der Anzahl der Kinder.

14) In der Regel sind Jugendliche ab Vollendung des 15. Lebensjahres erwerbsfähig und erhalten dann ALG II, bei voller Erwerbsminderung wird Sozialgeld bis zur Volljährigkeit gezahlt, danach sind vorrangig Leistungen der sozialen Grundsicherung (§ 41 SGB XII) in Anspruch zu nehmen.

15) Diese Regelung gilt auch für Leistungen nach SGB II. Ein Beispiel für eine solche Vergünstigung ist etwa die Befreiung von Rundfunkbeiträgen.

16) Es können darüber hinaus weitere Mehrbedarfszuschläge, etwa für Alleinerziehende oder werdende Mütter, eine Wirkung auf die im Haushalt lebenden Kinder entfalten. Sie zielen jedoch nicht direkt auf die individuellen Bedarfe eines Kindes und die Deckung des kindlichen Existenzminimums ab.

17) Siehe BVerfG, Urteil vom 09. Februar 2010 – 1 BvL 1/09 –, BVerfGE 125, 175. Vgl. auch SGB XII, § 27: „Zu den persönlichen Bedürfnissen des täglichen Lebens gehört in vertretbarem Umfang eine Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft; dies gilt in besonderem Maß für Kinder und Jugendliche. Für Schülerinnen und Schüler umfasst der notwendige Lebensunterhalt auch die erforderlichen Hilfen für den Schulbesuch.“

18) Eine entsprechende Zuordnung der Leistungen findet sich im Abschnitt „Ermittlung der Höhe des kindlichen Existenzminimums im Sozialrecht“.

Ermittlung der Höhe des kindlichen Existenzminimums im Sozialrecht

Die Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche werden direkt ermittelt. Geregelt ist dies im Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz, das erstmals rückwirkend zum 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist.¹⁹ Es ersetzt die Regelsatzverordnung, in der zuvor die Zusammensetzung und Ermittlung der Leistungshöhe normiert war. Der bis dahin gebräuchliche Begriff des „Regelsatzes“ bzw. der „Regelleistung“ wurde mit der Neuregelung durch den Rechtsbegriff des „Regelbedarfs“ ersetzt.

Grundlage für die Bemessung der Regelbedarfe ist bereits seit 1990 ein Statistikmodell, das auf Auswertungen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) durch das Statistische Bundesamt und die Statistischen Landesämter beruht. Das Statistikmodell löste das zuvor geltende Warenkorbmodell ab, das die Festlegung von Bedarfen, Verbrauchsmengen und zu berücksichtigenden Preisen – und damit die Definition des soziokulturellen Existenzminimums ausgewählten Sachverständigen überließ.

Beim „reinen“ Statistikmodell beschränken sich normative Vorentscheidungen auf a) die grundlegende Methode, b) die Konkretisierung des empirisch zu berechnenden Mittelwerts – Durchschnitt (arithmetischer Mittelwert) oder Median (Zentralwert) – und c) die Abgrenzung des unteren Referenzeinkommensbereichs. Derzeit wird in Deutschland ein gemischtes Statistikmodell verwendet, das die mit der EVS ermittelten Waren- und Dienstleistungskategorien zur Bedarfsermittlung einer weiteren Bereinigung unterzieht. Diese tritt zusätzlich neben die bereits nach § 28 Abs. 4 SGB XII nicht als bedarfsrelevant berücksichtigten Verbrauchsausgaben, wie Rundfunkbeiträge oder Schulbücher, von denen Empfänger/innen der Grundsicherung befreit werden können bzw. durch die Lernmittelfreiheit (scheinbar) generell befreit sind.²⁰

Bedarfsermittlung mit dem Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz – RBEG²¹

Grundlage für die Bestimmung der Bedarfe sind gemäß § 28 SGB XII mehrere Sonderauswertungen

zur Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, die alle fünf Jahre erhoben wird. Die Teilnahme ist freiwillig.

Aus den teilnehmenden Haushalten werden als Referenzgruppe für die Regelleistungen von Kindern und Jugendlichen nur Paar-Haushalte mit einem Kind berücksichtigt, diese bilden die sogenannten Familienhaushalte nach § 2 Nr. 2 RBEG.²² Unberücksichtigt bleiben dabei jedoch Haushalte, die bereits Hilfen zum Lebensunterhalt nach SGB XII oder Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld nach SGB II erhalten (§ 3 RBEG). Damit sollen Zirkelschlüsse vermieden werden. In der Referenzgruppe enthalten sind jedoch nach wie vor Personen, die zusätzlich zu diesen Sozialleistungen Erwerbseinkommen erzielen, z.B. „Aufstocker“ (§ 3 RBEG, Abs. 2).²³ Erfasst werden zudem auch Familien, deren Einkommen unterhalb des Grundsicherungsniveaus liegt, ohne dass ergänzend SGB II-Leistungen bezogen werden (verdeckte Armut). Aus der so gebildeten Referenzgruppe werden zur Ermittlung der Regelbedarfe die

19) Art. 1 Gesetz vom 24.03.2011, BGBl. I S. 453: Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz - RBEG)

20) Unberücksichtigt bleibt dabei, dass diese Vergünstigungen nicht allen Berechtigten bekannt sind, nicht von allen genutzt werden bzw. gerade die Lernmittelfreiheit nicht durchgehend praktiziert wird.

21) Zum 01. Januar 2017 ist das Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz (RBEG) geändert worden. Die nunmehr festgesetzten Regelbedarfe basieren auf der Auswertung der EVS von 2013. Die Ermittlungsmethode der Regelbedarfe bleibt darin weitgehend unverändert, für fast alle Regelbedarfsstufen wird ein leicht erhöhter Bedarf zuerkannt. Ausgenommen sind Kinder bis sechs Jahre, bei denen ein geringerer Regelbedarf als bisher ermittelt wurde und der bestehende Bedarf daher lediglich fortgeschrieben wird. Dieses Ergebnis sorgte bereits im Vorfeld der Beschlussfassung für Kritik. Mit dem neuen RBEG hat sich auch die Zuordnung volljähriger Leistungsempfänger zu den Regelbedarfsstufen 1 und 3 verändert. Die damit möglicherweise einhergehenden Folgen für Ehen oder Lebenspartnerschaften und ihnen ähnlicher Gemeinschaften bei der Regelbedarfsgröße kritisiert Greiner, S.130ff.

22) Von der Einbeziehung von Haushalten Alleinerziehender wurde abgesehen, da die erste Sonderauswertung aus dem Jahr 2008 auf Basis der EVS 2003 gezeigt hat, dass dies zu einer Senkung der regelsatzrelevanten Ausgaben und damit der zu veranschlagenden Regelbedarfe für das Kind führen würde und dies auch für folgende Auswertungen vermutet wurde. Vgl. BT-Drs. 17/4304, S. 65.

23) Mit dem im Dezember 2016 verabschiedeten neuen RBEG ist eine Einbeziehung bei jeder Art von zusätzlichem Erwerbseinkommen zulässig, was das Zirkelschlussproblem verschärft. Vgl. dazu z.B. das Gutachten von Becker zur Anhörung zum RBEG vom 28. November 2016.

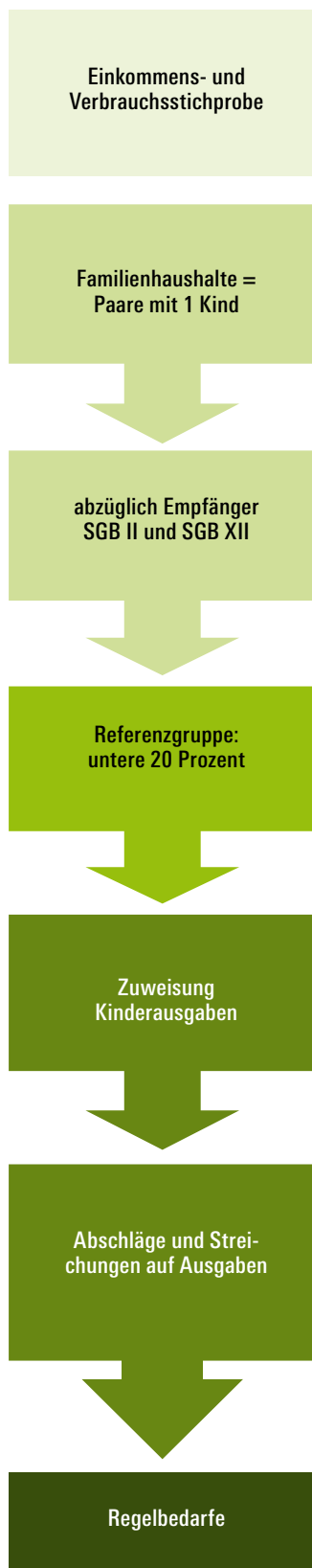


Abb. 2 Ermittlung der Regelbedarfe für Kinder

untersten 20 Prozent (unterstes Quintil) der nach Nettoeinkommen geschichteten Familienhaushalte berücksichtigt (§ 4 S. 2 Nr. 2 RBEG).²⁴ Aus den festgehaltenen Ausgaben dieser Haushalte werden die für Kinder getätigten Ausgaben extrahiert bzw. bei fehlender Möglichkeit der genauen Zuordnung den Kindern zugewiesen²⁵. Einige der so ermittelten Verbrauchsausgaben werden zusätzlich mit Abschlägen versehen oder gänzlich gestrichen. So werden zum Beispiel von den Ausgaben der unteren 20 Prozent der Familienhaushalte mit einem Kind unter sechs Jahren nur ein Fünftel der Ausgaben für Verkehr als regelbedarfsrelevant anerkannt und nur zwei Drittel der Ausgaben für Freizeit, Unterhaltung und Kultur.²⁶ Die endgültigen Regelbedarfe sind daher nicht allein Ergebnis statistischer Erhebungen sondern auch politischer Setzung.²⁷

Die Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche sind altersabhängig gestaffelt. Ihr konkreter Betrag wird als nach Lebensjahren gewichteter Durchschnitt ermittelt²⁸ und in § 6 RBEG gesetzlich festgelegt. Für die gewählten Altersstufen im Sozialrecht gibt es keine exakte Herleitung. Das Festhalten an den 2009 eingeführten drei Altersstufen hat der Gesetzgeber bei Einführung des Regelbedarfsermittlungsgesetzes wie folgt begründet: „Die Entscheidung, an den bestehenden Altersstufen festzuhalten, wurde auch durch die Ergebnisse von Gesprächen mit Experten

24) Bei den Einpersonenhaushalten sind es die untersten 15% der Haushalte (§ 4 S. 2 Nr. 2 RBEG).

25) Bei den Familienhaushalten lassen sich viele Ausgabepositionen nicht genau den jeweils im Haushalt lebenden Personen (Erwachsene oder Kinder) zuordnen. Die konkreten Ausgaben für Kinder sind daher mit der EVS statistisch kaum direkt zu erfassen, stattdessen werden bei vielen Positionen feste Verteilungsschlüssel zur Zuordnung der Ausgaben angewendet. Diese basieren im Wesentlichen auf der Studie „Ausgaben für Kinder in Deutschland“, die auf Grundlage der EVS von 1998 erstellt wurde. Zusätzlich werden wissenschaftliche Gutachten externer Sachverständiger sowie die OECD-Skala hinzugezogen (BT-Drs 17/3404 S. 64ff).

26) Vgl. Becker (2015) Folie Nr. 16 - Vortragspräsentation.

27) Nach dem Urteil der BVerfG 2010 hat der Gesetzgeber das Recht darüber zu entscheiden, welche Ausgaben zum Existenzminimum gehören, die Entscheidung muss jedoch sachgerecht und vertretbar sein. Kürzungen bei den Ausgaben der Referenzgruppe der EVS müssen empirisch begründet werden. Ausgaben sind nur als irrelevant einzustufen, wenn sie anderweitig gedeckt werden oder zur Existenzsicherung nicht notwendig sind. BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010 - 1 BvL 1/09-, BVerfGE 125, 175 (Rn 171)

28) Das Alter der Kinder wird bei der Sonderauswertung der EVS ebenfalls erfasst. Theoretisch wäre daher auch die Betrachtung einzelner Jahrgänge möglich, die teils geringen Fallzahlen erlauben dies jedoch nicht. Siehe auch BT-Drs. 17/3404, S. 65.



Abb. 3: Höhe der Regelbedarfe für Kinder in Euro

| | | 0-13 Jahre | 14-18 Jahre |
|------|-----------|---------------|----------------|
| 2005 | | 207/199 (Ost) | 276 /265 (Ost) |
| 2006 | | 207 | 276 |
| 2007 | | 208 | 278 |
| 2008 | | 211 | 281 |
| | 0-5 Jahre | 6-13 Jahre | 14-18 Jahre |
| 2009 | 215 | 251 | 287 |
| 2010 | 215 | 251 | 287 |
| 2011 | 215 | 251 | 287 |
| 2012 | 219 | 251 | 287 |
| 2013 | 224 | 255 | 289 |
| 2014 | 229 | 261 | 296 |
| 2015 | 234 | 267 | 302 |
| 2016 | 237 | 270 | 306 |
| 2017 | 237 | 291 | 311 |

Tab. 1: Entwicklung der Regelbedarfe in Euro

und Praktikern gestützt. Daraus ergab sich, dass es in Wissenschaft und Praxis keinen allgemeinen bzw. fachübergreifenden Konsens über einheitliche und eindeutige Altersabgrenzungen gibt. Auf dieser Grundlage wurde konstatiert, dass die Vielgestaltigkeit der individuellen Bedarfe und unterschiedlichen Zeitspannen, in denen Kinder und Jugendliche Ent-

wicklungsphasen durchlaufen, bei pauschalierten Leistungen eine entsprechend pauschalierte Berücksichtigung der relevanten Bedarfe und damit auch der zugrunde zu legenden Altersstufen rechtfertigen und auch erfordern.²⁹ Die mit dem Alter steigenden Regelbedarfe werden mit statistischen Ergebnissen begründet.³⁰ Zum Stand vom 01. Januar 2017 betragen die Regelbedarfe monatlich für Kinder von 14 bis 18 Jahren 311 Euro (10,37 Euro pro Tag), für Kinder von 6 bis 13 Jahren 291 Euro (9,70 Euro pro Tag) und für Kinder unter sechs Jahren weiterhin 237 Euro (7,90 Euro pro Tag).³¹

Leistungen für Bildung und Teilhabe

Die Regelbedarfe werden durch Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets ergänzt (§ 28 SGB II). Sie „werden als eigenständige Bedarfe erbracht, mit denen das menschenwürdige Existenzminimum von Kindern und Jugendlichen im Bereich der ge-

29) Gesetzentwurf vom 26. Oktober 2010, BT-Drs. 17/3404, S. 65. Bis 2009 gab es nur zwei Altersstufen: 0-13 Jahre und ab 14 Jahre. Die Einführung des dreistufigen Systems erfolgte mit dem Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität vom 02. März 2009 mit Wirkung zum 01. Juli 2009.

30) Unterstützt wird diese Auffassung etwa durch die Ergebnisse der Kinderkostenstudie des Statistischen Bundesamtes von 2003, aber auch von wiederholten Berechnungen auf Basis der EVS durch das Statistische Bundesamt (z.B. Konsumausgaben von Familien für Kinder, 2014). Hier fallen zumindest die Ausgaben mit steigendem Alter der Kinder höher aus, was jedoch nicht zwingend mit dem Bedarf identisch ist.

31) Gesetz vom 01.12.2016, BT-Drs. 18/9984.

sellschaftlichen Teilhabe und Bildungsteilhabe sichergestellt wird³² – bzw. werden soll. Trotz ihres „zusätzlichen“ Charakters sind sie grundsätzlicher Bestandteil des kindlichen Existenzminimums.³³

Die Höhe der Bildungs- und Teilhabeleistungen folgt überwiegend den tatsächlichen Aufwendungen, für einzelne Bereiche sieht das Gesetz Pauschalen vor.

a) Bedarfe, für die die tatsächlichen Aufwendungen anzuerkennen sind (§ 28 SGB II):

- eintägige Schul- und Kita-Ausflüge (Abs. 2 Nr. 1),
- mehrtägige Klassen- und Kita-Fahrten (Abs. 2 Nr. 2),
- die Beförderung von Schülerinnen und Schülern zur nächstgelegenen Schule, soweit sie einen Eigenanteil von 5 EUR übersteigen (Abs 4 S. 2; § 9 Abs 2 RBEG).
- ergänzende angemessene Lernförderung zur Erreichung der nach schulrechtlichen Bestimmungen festgelegten wesentlichen Lernziele (Bedarf muss nachgewiesen werden, Abs. 5)
- Zuschuss zur Teilnahme an einer gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung in Schule oder Kindertageseinrichtung, soweit sie den Eigenanteil von 1 EUR übersteigen (Abs. 6, § 9 Abs. 1 RBEG).

b) Bedarfe, für die eine Pauschale gezahlt wird:

- den persönlichen Schulbedarf (100 Euro pro Jahr, davon 70 Euro im August und 30 Euro im Februar eines Jahres, Abs. 3)
- die Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft, zum Beispiel durch Besuch einer Musikschule, Mitgliedschaft in einem Sportverein oder Teilnahme an Kursen (10 Euro pro Monat; eine Anerkennung weiterer tatsächlicher Aufwendungen ist möglich, Abs. 7)

Diese Pauschalen wurden vom Gesetzgeber festgesetzt, ohne dass dem eine ausdrückliche Bedarfs-ermittlung zugrunde liegt. Der Gesetzgeber geht zudem davon aus, dass ein Teil des Schulbedarfs bereits im Regelbedarf enthalten sei.³⁴ Die Zusatzleistung für Schulbedarfe sei jedoch ein Aus-

druck besonderer staatlicher Verantwortung für die Ausstattung von Schülerinnen und Schülern. In der Begründung des ursprünglichen Regelbedarfsermittlungsgesetzes wird auf die sehr unterschiedlichen Anforderungen hinsichtlich der Schulausstattung in den Ländern und Schulen verwiesen, gleichzeitig jedoch die Erbringung des konkreten Bedarfs aufgrund des „ergänzenden Charakters“ der Leistung abgelehnt.³⁵ Die Leistung für den Schulbedarf knüpft in der Höhe an die Praxiserfahrungen mit der zunächst ab August 2008 als § 24a SGB II eingefügten Regelung zum Schulbedarf an und blieb seit 2008 unverändert. Gleiches gilt für die Pauschal-leistungen zum Besuch von Vereinen, Musikschulen oder der Teilnahme an Kursen, die seit 2011 in gleicher Höhe fortgelten. Aus Sicht des Gesetzgebers waren die Bedarfe hierfür zumindest damals für mehrere Freizeitaktivitäten ausreichend.³⁶ Das seit fünf bzw. zehn Jahren unveränderte Fortbestehen dieser Beträge wird nicht weiter begründet.

Anders als bei den Regelbedarfen ist die Höhe der Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket unabhängig vom Alter der Kinder und Jugendlichen. Sie sind jedoch an den Besuch einer allgemeinen oder berufsbildenden Schule gekoppelt und werden nur gewährt, wenn keine Ausbildungsvergütung gezahlt wird.

32) BT-Drs.17/5633, S. 2

33) BVerfG, Urteil vom 09. Februar 2010 - 1 BvL 1/09 – BVerfGE 125, 175, (u.a. Rn 135 und 197).

34) Siehe Gesetzentwurf vom 26. Oktober 2010, BT-Drs. 17/3404, S. 105. Die Gesetzesbegründung des neuen Regelbedarfsermittlungsgesetzes (Entwurf vom 17. Oktober 2016) geht auf dieses Argument nicht mehr ein, behält die bisherigen Pauschalwerte jedoch unverändert bei. Neben dem Schulbedarf sieht der Regelbedarf eines Kindes von 6 bis 13 Jahren laut RBEG 2016 für Bildungsausgaben 0,50 Euro vor, ab 14 Jahren 0,22 Euro. Ausgaben für Schreibwaren und Zeichenmaterial sind für 6-18 Jährige aufgrund des eingeführten Schulbedarfspakets seit der EVS 2008 gar nicht mehr im Regelbedarf enthalten, da sie seitdem nicht mehr als regelbedarfsrelevant gelten. Eine gewisse Relevanz für Schulbedarfe weist neben den Bildungsausgaben noch Position 09 auf, die u.a. Bücher, Zeitschriften und Landkarten enthält sowie sonstige Ausgaben für Schule und Büro, jedoch mit der Kategorie „Freizeit, Unterhaltung, Kultur“ überschrieben ist. Die regelbedarfsrelevanten Ausgaben betragen hier zwischen 6 und 13 Jahren insgesamt 40,16 Euro und ab 14 Jahren 31,87 Euro. Vgl. BTDrs. 18/9984, S. 66ff.

35) BT-Drs. 17/3403, S. 105. Die geringe Berücksichtigung von Schul- und Bildungskosten in den Regelbedarfen macht deutlich, dass die Schulbedarfsleistung eher keine ergänzende Leistung ist, sondern schulische Ausgaben nahezu ausschließlich darüber zu finanzieren sind. Siehe Fn 34.

36) BT-Drs. 17/3404, S. 106.

Mehr- und Einmalbedarfe

Mehrbedarfe werden durch pauschale, prozentuale Aufschläge auf die Regelbedarfe abgegolten. Die Summe der anerkannten Mehrbedarfe ist jedoch teilweise gedeckelt, sie darf die Höhe des maßgeblichen Regelbedarfs bis auf wenige Ausnahmen nicht überschreiten (§ 21 SGB II).³⁷

Einmalige Bedarfe sind die Ausnahme und werden nur in besonderen Lebenslagen gewährt. Diese zusätzlichen Leistungen können nach tatsächlichen Kosten oder pauschaliert ausgezahlt werden, wobei bei deren Bemessung Angaben über die erforderlichen Aufwendungen und nachvollziehbare Erfahrungswerte zu berücksichtigen sind. Für Leistungsbezieher nach SGB II können diese Leistungen (mit Ausnahme therapeutischer Schuhe und Geräte) auch in Form von Sachleistungen erbracht werden (§ 24 Abs. 3 SGB II), während nach dem SGB XII Sachleistungen die Ausnahme bilden (§ 10 Abs. 3 SGB XII).

Kosten der Unterkunft

Die Kosten der Unterkunft bilden die größte Variable bei der Bestimmung des existenznotwendigen Bedarfs. Sie werden einschließlich der Kosten für Heizung und Warmwasser nach den jeweils tatsächlichen Aufwendungen anerkannt. Dabei muss die Wohnung in Größe, Ausstattung und Miete für Empfänger von existenzsichernden Sozialleistungen angemessen sein. Grundsätzlich ist die Gesamtmiete ausschlaggebend für die Einschätzung der Angemessenheit. Zudem gibt es eine fixe Quadratmeterzuschreibung für die jeweilige Haushaltsgröße. Als Maßstab dient die Höchstfläche für geförderten Wohnraum. Je nach Bundesland liegt diese für eine Person bei 45 bis 50 m², mit jeder weiteren Person im Haushalt steigt die anerkannte Fläche um ca. 15 m². Die zulässige Gesamtmiete ergibt sich aus dem Produkt der angemessenen Wohnfläche und der angemessenen Quadratmetermiete. Sie darf nur einem

einfachen Wohnungsstandard entsprechen. Einzelne Faktoren, etwa Quadratmeterzahl oder Miete pro Quadratmeter, dürfen variieren, solange die anhand der Richtwerte definierte angemessene Gesamtmiete nicht überschritten wird (Produkttheorie, § 22 Abs. 10 SGB II).³⁸ Konkrete Richtwerte für die Miethöhe und die Quadratmeterzahl je Haushaltsgröße legen die jeweiligen Kommunen eigenständig fest. Nach Rechtsprechung des Bundessozialgerichts sollte die Ermittlung angemessener Richtwerte auf Basis eines „schlüssigen Konzepts“ unter Einhaltung mathematisch-statistischer Mindestvoraussetzungen erfolgen.³⁹ Dem jeweiligen örtlichen Wohnungsmarkt entsprechend gibt es bundesweit sowie oft auch im näheren Umkreis bei der Höhe der anerkannten Wohnkosten erhebliche Unterschiede.⁴⁰

Leben mehrere Personen in einem Haushalt, werden die Kosten pro Kopf verteilt (Pro-Kopf-Methode). Eine Ausnahme gilt bei der Prüfung, ob ein Anspruch auf Kinderzuschlag (§ 6a BKGG) besteht. In diesem Fall sind die Kosten im Verhältnis der sich aus dem Existenzminimumbericht ergebenden Anteile prozentual zwischen Eltern und Kindern zu verteilen (Mehrbedarfsmethode).⁴¹ Da die anteiligen Kosten zum individuellen Bedarf gehören, beeinflusst die Art der Berechnung zugleich die Höhe des Existenzminimums.⁴²

37) Ausgenommen von der Begrenzung sind Mehrbedarfe nach § 21 Abs. 6 und 7 SGB II, d.h. unabweisbare, dauerhafte Mehrbedarfe im Einzelfall und die dezentrale Warmwasserbereitung.

38) Siehe: Handreichung des Bundesbauministeriums, S. 19.

39) Vgl. BSG, Urteil vom 22. September 2009, B 4 AS 18/09 R, Rn 19. Weiteren Urteilen des BSG folgend entspricht die anerkannte Miete bei fehlenden kommunalen Vorgaben 110 Prozent der nach Wohngeldgesetz (WoGG) anerkannten Höchstmiete. Vgl. BSG, Urteil vom 22. März 2012, B 4 AS 16/11 R, Rn 22; Urteil vom 12. Dezember 2013, B 4 AS 87/12 R, Rn 28. Die Änderung des Wohngeldgesetzes von 2016 hat dadurch zumindest teilweise zu einem Anstieg der anzuerkennenden Mieten geführt.

40) Zu den örtlichen Richtlinien s. Nachweise bei <http://www.harald-thome.de/oertliche-richtlinien.html>, (abgerufen am 10.02.2016).

41) BSG, Urteil vom 18. Juni 2008 – B 14/11b AS 11/07 R –, juris; Urteil vom 06. Mai 2010 – B 14 KG 1/08 R –, juris.

42) Die unterschiedlichen Methoden führen zusätzlich häufig zu Verwerfungen beim Aufeinandertreffen der verschiedenen Rechtsbereiche, vgl. dazu Ott/Schürmann/Werding, S. 171ff.

Umsetzung des kindlichen sozialrechtlichen Existenzminimums in der Praxis

Grundlegend für die Gewährung des sozialrechtlichen Mindestbedarfs eines Kindes ist die Bedürftigkeit. D.h. die zum Leben notwendigen Bedarfe können nicht oder nicht vollständig durch Arbeitskraft, Einkommen oder Vermögen selbst bzw. durch Angehörige und Dritte (einschließlich der Träger anderer Sozialleistungen) gedeckt werden. Ziel der sozialen Leistungen nach SGB II ist es, die Berechtigten soweit wie möglich dazu zu befähigen, unabhängig von der sozialen Grundsicherung zu leben (§ 1 SGB II). Das SGB II richtet sich an erwerbsfähige Personen und deren Haushaltsmitglieder, während das SGB XII das soziale Netz für nicht-erwerbsfähige Bedürftige

ist. Die entsprechenden sozialen Leistungen werden im SGB II nur auf Antrag erbracht, während es bei den Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII keines Antrags bedarf (§ 18 Abs. 1 SGB XII).

Das Prinzip der Bedarfsgemeinschaft

Hinsichtlich der vorrangigen Unterstützung durch Dritte wurde mit dem SGB II das Rechtsinstitut der Bedarfsgemeinschaft (§ 7 Abs. 2 SGB II) eingeführt. Das Konzept der Bedarfsgemeinschaft basiert auf der Annahme, dass Personen, die zueinander in

Probleme bei der Existenzsicherung von Familien in Trennung und Scheidung

Das Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft im SGB II sah zunächst keine Trennungen und Scheidungen vor. Für Bedarfsgemeinschaften, die nur vorübergehend durch die Ausübung des Umgangs mit dem Kind entstehen, wurde erst durch die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts der Begriff „temporäre Bedarfsgemeinschaft“ eingeführt. Bis heute gibt es Regelungslücken und Unklarheiten hinsichtlich des Existenzminimums von getrennten Eltern und deren Kindern. Kritisch sind u.a. die Mehrkosten durch Umgang. Das Bundessozialgericht hatte bereits 2009 geurteilt, dass sich für jeden Tag (> 12h), den das Kind beim anderen Elternteil verbringt, der Bedarf dieser temporären Bedarfsgemeinschaft des Kindes um einen Tagessatz erhöht (BSG, Urteil vom 2. Juli 2009, B 14 AS 75/08 R). Wie dieser Bedarf gedeckt wird, ist bisher unklar. Zumindest die Umgangskosten der Eltern gelten seit dem BVerfG-Urteil vom 9. Februar 2010 als unabweisbare, regelmäßig anfallende Mehrbedarfe der Eltern (§ 21 Abs. 6 SGB II). Bei hälftiger Aufteilung der Kinderbetreuung erhalten beide Eltern den hälftigen Mehrbedarfszuschlag für Alleinerziehende, bei anderen Umgangsregelungen verbleibt der Zuschlag vollständig bei dem mehrheitlich betreuenden Elternteil (BSG, 03. März 2009, B 4 AS 50/07 R, Rn 22).

Getrennte Familien erfahren häufig Schnittstellenprobleme zwischen den Rechtsbereichen, die hier nur angerissen werden können. Problematisch sind vor allem die Aufteilung und Anrechnung des Kindergeldes und die unterschiedliche Aufteilung der Wohnkosten beim Aufeinandertreffen von Unterhalt/Unterhaltsvorschuss und SGB II. Weitere Komplikationen treten durch das Hinzukommen neuer Partner/innen und deren Kinder auf. Auch beim Antrag auf Leistungen nach SGB II sind Schwierigkeiten nicht ausgeschlossen: Unterhaltsverpflichtungen gegenüber Dritten außerhalb der Bedarfsgemeinschaft werden zwar abgefragt (EK, Anlage zur Feststellung der Einkommensverhältnisse, Punkt 3.2) und mindern das anzurechnende Einkommen. Gleichzeitig zählen neue Partner und deren Kinder bei gemeinsamem Haushalt mit zur Bedarfsgemeinschaft, was zu Missverständnissen beim Antrag bis hin zu einer unzureichenden Deckung des Existenzminimums führen kann.

einem engen verwandtschaftlichen oder persönlichen Verhältnis stehen und einen gemeinsamen Haushalt führen, auch finanziell füreinander Verantwortung übernehmen. Durch die nach § 9 Abs. 2 S. 2 SGB II angenommene Hilfebedürftigkeit werden ebenfalls Personen in den Leistungsbezug eingebunden und dem Regime des SGB II unterworfen, die ihren Unterhalt grundsätzlich aus eigenem Einkommen und Vermögen decken könnten.

Zu einer Bedarfsgemeinschaft gehören:

- a) der oder die erwerbsfähige Leistungsberechtigte,
- b) der Partner/die Partnerin, sofern diese/r nicht dauerhaft getrennt lebt,
- c) eine Person, die sich den Haushalt mit dem/der Leistungsberechtigten so teilt, dass von einem wechselseitigen Willen zur gemeinsamen Verantwortungsübernahme ausgegangen werden kann,
- d) im Haushalt lebende unverheiratete Kinder bis zum Alter von 25 Jahren⁴³ sowie
- e) die im Haushalt lebenden Eltern(teile) eines erwerbsfähigen, unverheirateten Kindes unter 25 Jahren samt eventuellem/r Partner/in des Elternteils.⁴⁴

Die Bedarfsgemeinschaft ist keine Rechtsgemeinschaft. Es bleibt vielmehr bei den individuellen Ansprüchen ihrer Mitglieder. Deren Bedarf und die Höhe des einzusetzenden Einkommens sind daher für alle Mitglieder getrennt zu ermitteln. Jedoch wird letztendlich das summierte Einkommen aller Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft zur Deckung des ungedeckten Bedarfs herangezogen. Der vorgesehene Einsatz des Einkommens gilt unabhängig davon, ob eine Unterhaltsverpflichtung besteht oder nicht. Erst wenn das von allen Mitgliedern einzusetzende Einkommen und Vermögen zur Bedarfsdeckung nicht reicht, werden Leistungen nach SGB II gewährt. Ausgenommen davon ist lediglich das Vermögen und Einkommen von Kindern. Die den Bedarf des Kindes übersteigende Summe steht nicht zur Ver-

teilung unter den übrigen Haushaltsmitgliedern zur Verfügung (§ 9 Abs. 2 Satz 2 SGB II).⁴⁵

Von der weiten Definition eines „wechselseitigen Willens zur gemeinsamen Verantwortungsübernahme“ in Bedarfsgemeinschaften sind insbesondere auch Haushalte von Alleinerziehenden betroffen. Gerade wenn Kinder im gemeinsamen Haushalt leben, werden zusätzliche Personen (z.B. neue Partner/innen) schnell zur Bedarfsgemeinschaft gezählt und deren Einkommen zur Deckung der Bedarfe mit herangezogen. Ist diese Person zur Verwendung des eigenen Einkommens für die Finanzierung der Bedarfsgemeinschaft nicht in vollem Umfang bereit, führt dies zu einer Unterdeckung des Existenzminimums für die Personen in der Bedarfsgemeinschaft.⁴⁶

Im SGB XII tritt an die Stelle der Bedarfsgemeinschaft die sog. Einsatzgemeinschaft (§ 19 SGB XII). Diese verweist zur Bedarfsdeckung zunächst nur auf das von den Eltern minderjähriger Kinder sowie das von nicht-getrennt lebenden Ehe- oder Lebenspartnern einzusetzende Einkommen. Ein wesentlicher Unterschied des SGB XII liegt im Prinzip des Gesetzes, dass niemand, der über ausreichendes eigenes Einkommen verfügt, selbst hilfebedürftig werden soll. Es ist daher ausschließlich nur das den eigenen Bedarf übersteigende Einkommen zur Deckung des Bedarfs von Angehörigen zu verwenden.

43) Zur Bedarfsgemeinschaft zählen jedoch nur Kinder, deren Einkommen und Vermögen nicht zur Deckung des eigenen Bedarfs ausreicht. Pflegekinder zählen nicht mit zur Bedarfsgemeinschaft, sondern bilden mit den Pflegeeltern in der Regel eine Haushaltsgemeinschaft.

44) Als Ausdruck eines wechselseitigen Willens zur gemeinsamen Verantwortungsübernahme gelten das Zusammenleben seit mehr als einem Jahr, das Zusammenleben mit einem gemeinsamen Kind, das Versorgen von Angehörigen oder Kindern im Haushalt sowie Befugnisse zur Verfügung über Einkommen und Vermögen des Partners/der Partnerin (§ 7 SGB II Abs. 3a).

45) Ungeachtet dessen führt die Art der Zuweisung bestimmter Einkommensarten zu den Personen in der Bedarfsgemeinschaft zu Effekten, die einer Anrechnung von Kindeseinkommen ähneln, obwohl formal kein Einkommen des Kindes verwendet wird. Dies gilt z.B. für das Kindergeld, das im SGB II zunächst als Einkommen des Kindes zählt, die den Bedarf übersteigende Summe gilt aber wiederum als Einkommen des Kindergeldberechtigten und wird daher zur Bedarfsdeckung der Bedarfsgemeinschaft verwendet.

46) Zur besonderen Situation von getrennt lebenden Eltern und Alleinerziehenden im Sozialrecht und beim Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft siehe Exkurs (Seite 9).



Die Haushaltsgemeinschaft

Im SGB II gilt neben der Bedarfsgemeinschaft auch das Prinzip der Haushaltsgemeinschaft (§ 9 Abs. 5 SGB II): Dritte, die in einem Verwandtschaftsverhältnis zu Hilfebedürftigen stehen, werden zur Deckung des Bedarfs herangezogen, wenn sie mit dem Leistungsnachfragenden zusammen in einem Haushalt leben. Dabei wird vermutet, dass der Leistungsnachfragende von diesen Personen Leistungen erhält, soweit dies nach Einkommen und Vermögen von ihnen erwartet werden kann. Der Nachweis des gemeinsamen Wirtschaftens obliegt jedoch dem Jobcenter. Eine Haushaltsgemeinschaft existiert auch im SGB XII, sie ist dort sogar weiter gefasst, da sie auch jenseits eines Verwandtschaftsverhältnisses greift (§39 SGB XII). Die Vermutung des gemeinsamen Wirtschaftens kann jedoch widerlegt werden. Eine Vermutung der Bedarfsdeckung durch Dritte gilt ausdrücklich nicht bei Empfängern von Leistungen wegen Erwerbsminderung oder Grund Sicherung im Alter.

In beiden Sozialgesetzbüchern gilt, dass das Einkommen und Vermögen der Eltern bzw. des/der Partner/in eines Elternteils von Schwangeren oder Personen, die ein Kind bis zum Alter von sechs Jahren betreuen, nicht herangezogen wird (SGB II § 9, Absatz 3). Diese Regelungen beruhen auf dem Schwangeren- und Familienhilfegesetz von 1992, sie bezwecken eine verbesserte Existenzsicherung schwangerer Frauen und die Entlastung von der materiellen Abhängigkeit gegenüber den Eltern.⁴⁷

Anrechnung von Einkommen und Vermögen bei Kindern

Für Kinder sind im SGB II Vermögensfreibeträge zu berücksichtigen, die nicht auf den Bedarf angerechnet werden. Dabei beträgt der Grundfreibetrag für minderjährige Kinder 3.100 Euro, hinzu kommt ein Freibetrag für notwendige Anschaffungen für jeden in der Bedarfsgemeinschaft lebenden Leistungsberechtigten in Höhe von 750 Euro (SGB II § 12 Nr. 1a). Im SGB XII gelten niedrigere Freibeträge (§ 90 SGB XII)⁴⁸ – begründet durch den unterschiedlichen Emp-

fängerkreis und den gerade im SGB II erwarteten nur vorübergehenden Leistungsbezug.

Zum Einkommen des Kindes gehören alle dem Kind unmittelbar zustehenden Einnahmen, insbesondere die Unterhaltszahlungen. Auch wenn das Kindergeld und der Kinderzuschlag (§ 6a BKGG) rechtlich zum Einkommen des elterlichen Bezugsberechtigten gehören, gelten beide aufgrund der Zuordnungsvorschrift des § 11 Abs. 1 S. 4, 5 SGB II als Einkommen des Kindes – beim Kindergeld jedoch nur, soweit es zur Sicherung des Lebensunterhalts benötigt wird (vgl. § 11 SGB II).⁴⁹ Das Kindergeld wird daher auf den Bedarf für Kinder angerechnet, so dass sich dessen Höhe entsprechend verringert.⁵⁰

Laut Gesetz zählen Kinder, die über eigenes Einkommen verfügen, das ihren Unterhalt sichert (beispielsweise durch das Zusammenwirken von Kindergeld und Unterhalt/Unterhaltsvorschuss), nicht zur Bedarfsgemeinschaft nach dem SGB II. Eine Verrechnung ihres darüber hinaus gehenden Einkommens mit Leistungsansprüchen der Bedarfsgemeinschaft müsste daher ausgeschlossen sein, findet in der Praxis jedoch regelmäßig statt. Ursache dafür ist eine uneinheitliche Bewertung des Kindergeldes im SGB II: Es wird zunächst als Einkommen des Kindes gezählt (in Abweichung vom Einkommenssteuerrecht).

47) Gesetz vom 27.7.1992 (BGBl. I, S. 1368); BT-Drs. 12/2605 S. 21; BT-Ds. 15/1516 S. 53.

48) Eine feste Vermögensgrenze hinsichtlich Leistungen nach SGB XII ist nicht durch Gesetz, sondern durch die Verordnung zur Durchführung § 90 SGB XII Abs. 2 Satz 9 geregelt.

49) Dabei bleiben die Leistungen für Bildung und Teilhabe unberücksichtigt, d.h. das Kindergeld wird erst dann zur Deckung auch dieser Bedarfe herangezogen, wenn der übrige Bedarf aller Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft gedeckt ist.

50) Ein gleichzeitiger Bezug von SGB II und Kinderzuschlag ist unmöglich (vgl. auch Bundesagentur für Arbeit, S. 14), daher findet auch keine Anrechnung auf das Sozialgeld statt. Der Kinderzuschlag wird nur gewährt, wenn er zusammen mit dem einzusetzenden Einkommen Dritter, dem Kindergeld und ggf. Wohngeld eine Hilfebedürftigkeit nach SGB II vermeidet. Der Kinderzuschlag und seine Funktion werden in Teil 4 im Detail dargestellt. Vgl. § 11 SGB II und § 82 SGB XII. Ob die Anrechnung des Kindergeldes als Ungleichbehandlung zu werten sei, war Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde. Gegenstand war die Frage, ob das Kindergeld als leistungsminderndes Einkommen nach § 11 Abs. 1 SGB II anzurechnen ist und ob diese Praxis mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums zu vereinbaren ist. Die Verfassungsbeschwerde hat das Bundesverfassungsgericht jedoch nicht zur Entscheidung angenommen. Begründet wurde der Beschluss damit, dass die Anrechnung des Kindergeldes als leistungsminderndes Einkommen auf Hartz IV-Leistungen mit dem Grundgesetz vereinbar ist und somit keine Verletzung des Grundrechts vorliegt. Siehe BVerfG, Beschluss v. 11. März 2010 – 1 BvR 3163/09 – BVerfGK 17, 163.

Jedoch wird es in dem Maße, in dem es zusammen mit weiteren Einkommen den Bedarf des Kindes überschreitet, nicht mehr dem Kind zugerechnet, sondern wird zur Deckung des Bedarfs der übrigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft verwendet (§ 7 Abs. 3 SGB II).⁵¹

Gewährung von Leistungen für Bildung und Teilhabe

Die konkrete Umsetzung des Bildungspakets liegt in der Verantwortung der Länder und der kommunalen Ebene. Mit Ausnahme des pauschalen Schulbedarfs müssen alle Leistungen für Bildung und Teilhabe jeweils gesondert beantragt, unter Umständen auch begründet und der Bedarf nachgewiesen werden. Insofern kommt es von Gemeinde zu Gemeinde zu unterschiedlichen Verfahren und Praktiken bei der Beantragung, Bewilligung und Gewährung. Die Leistungen werden jedoch nicht direkt ausgezahlt,

sondern nur zweckgebunden für bestimmte, im Gesetz benannte Sach- und Dienstleistungen zur Förderung der Kinder bewilligt und an entsprechend anerkannte Anbieter gezahlt oder als Leistungsgutschein ausgestellt.⁵² Ein Ausweichen auf andere, vor Ort vorhandene und den individuellen Interessen entsprechende Inhalte oder Anbieterformen ist kaum möglich.

Beim Schulbedarf erfolgt die Auszahlung automatisch für Kinder im Schulalter nach Antrag auf SGB II. Der Nachweis der Schulpflicht kann darüber hinaus je nach Alter nötig sein. Die Leistung wird jährlich in zwei Teilleistungen jeweils zum 1. August in Höhe von 70 Euro und zum 1. Februar in Höhe von 30 Euro gewährt (§ 28 Abs. 3 SGB II).

51) Ott/Schürmann/Werding S. 76 und 144ff.

52) Zum Beispiel werden über das Bedarfspaket nur organisierte, gemeinschaftliche Angebote in bestimmten Freizeitbereichen finanziert. Eine Finanzierung anderer Angebote ist nicht vorgesehen, auch nicht bei Fehlen dieser Angebote vor Ort oder abweichenden individuellen Interessen der Kinder und Jugendlichen.

Schnittstellenprobleme und Kritik

Die Frage nach der Ermittlung des sozialrechtlichen Mindestbedarfs und seiner Höhe ist immer wieder Gegenstand rechtlicher Auseinandersetzungen und der Kritik von zivilgesellschaftlichen Akteuren. Die Kritik entzündet sich vor allem an der Umsetzung der Erhebungsmethode, an der Auswahl der in den Regelbedarf einfließenden Bedarfe, an der Konzeption der Bedarfsgemeinschaft, der unzureichenden Umsetzung des kindlichen Anspruchs auf Persönlichkeitsentfaltung und Teilhabe sowie an der praktischen Umsetzung. Daraus folgt vielfach die Einschätzung, dass auf dieser Grundlage das Existenzminimum von Kindern im Sozialrecht nicht gesichert ist. Diese Kritik weist jedoch weit über das Sozialrecht hinaus, da das Existenzminimum keine für alle Kinder gleiche Größe ist und die sozialrechtlichen Pauschalen wiederum die Grundlagen für eigenständige Festsetzungen im Steuer- und Unterhaltsrecht bilden. Zu den häufigsten Streitpunkten über die Ausgestaltung des kindlichen Existenzminimums im Sozialrecht gehören folgende:

Strittige Punkte bei der Ermittlung der Regelbedarfe

- Die berücksichtigten Haushalte gehören zum untersten Einkommensquintil und umfassen somit auch Haushalte in verdeckter Armut. Es wird kritisiert, dass so das Existenzminimum nach unten verzerrt würde,⁵³ denn diese Haushalte verfügen nur über sehr knappe Mittel, so dass die Möglichkeiten, notwendige Bedarfe des Kindes zu decken, entsprechend begrenzt sind. Die von der Referenzgruppe ungedeckten Bedarfe werden auch im Regelsatz nicht berücksichtigt.
- Die Ergebnisse der EVS basieren teilweise auf sehr kleinen Fallzahlen, so dass eine steigende Fehlerwahrscheinlichkeit beanstandet wird. Für einige Ausgabepositionen kann bspw. nur auf 115, 184 oder 237 Fälle zurückgegriffen werden.⁵⁴

- Es werden Abschläge und Streichungen an den ermittelten Ausgaben der EVS vorgenommen. Diese werden zwar, gemäß dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2010, begründet, gelten Kritikern jedoch vielfach als zweifelhaft und wenig sachgerecht.⁵⁵ Im RBEG selbst finden sich keinerlei Hinweise zum Ausmaß der Kürzungen, so dass einige Fachleute das Transparenzgebot des Urteils als nicht ausreichend befolgt ansehen.⁵⁶
- Die Effekte dieser Streichungen sind insbesondere bei der sozialen Teilhabe so groß, dass sie den Kritikern zufolge zu Exklusionsprozessen und mangelnder Teilhabe führen.⁵⁷ In der Warengruppe Freizeit/Unterhaltung/Kultur werden etwa nur zwei Drittel aller Ausgaben berücksichtigt. Durch die Abschläge und Streichungen bleiben die Regelbedarfe von Kindern um ca. 25 Prozent hinter der jeweiligen Referenzgruppe (mit ohnehin geringem Einkommen) zurück. Im Vergleich zur jeweiligen Gesamtgruppe beträgt der Rückstand mehr als 50 Prozent.⁵⁸
- Die Anwendung von Abschlägen und Streichungen vermischt Statistik- und Warenkorbmodell. Kritiker bemängeln, dass dadurch Möglichkeiten des ursprünglich vorgesehenen internen Ausgleichs begrenzt würden und somit letztlich eine verdeckte Warenkorbmethode ohne Einbezug von Expert/innen zur Anwendung käme.⁵⁹ Dadurch entstünden Be-

⁵³ Becker (2015) Folie Nr.12 - Vortragspräsentation.

⁵⁴ Becker (2015) Folie Nr. 12 - Vortragspräsentation

⁵⁵ Becker (2015) Folie Nr. 15 - Vortragspräsentation

⁵⁶ Becker (2016), S. 60, Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes, S. 2.

⁵⁷ Becker (2011), S. 9-62.

⁵⁸ Becker (2011), S. 9-62.

⁵⁹ Becker (2015) Folie Nr. 15 - Vortragspräsentation; siehe auch Becker (2016), S. 60. Die reine Statistikmethode beruht auf der grundlegenden Annahme, dass sich unter- und überdurchschnittliche Bedarfe in Einzelfällen ausgleichen. Verlässt man diesen methodisch klaren Pfad, indem Ausgabepositionen im Nachgang reduziert werden, gibt es diesen internen Ausgleich nicht mehr. Vgl. dazu auch Deutscher Gewerkschaftsbund, S.3.

darfsunterdeckungen – bei Kindern und Eltern, aber auch in anderen Haushalten.

- Haushalte, deren Nettoeinkommen unter dem Niveau der Sozialleistungen liegen, dürften keinen Eingang in die Referenzgruppe finden.⁶⁰ Es wird kritisiert, dass diese Forderung des Bundesverfassungsgerichts bisher nicht durchgehend umgesetzt wird und in der Folge Zirkelschlüsse entstehen.
- Das Existenzminimum von Eltern wird nicht gesondert ermittelt, sondern aus dem von Alleinlebenden abgeleitet. Kritiker bemängeln die dadurch fehlende Berücksichtigung von Aufwendungen, die Eltern für ihre Kinder tätigen – und die dadurch weder im Regelbedarf der Erwachsenen noch der Kinder Eingang finden.⁶¹ Zudem gelten die Begründungen für die angewandten Verteilungsschlüssel zur Berechnung des Verbrauchs von Kindern (Schlüssel zur Herausrechnung des Anteils für Kinder aus einer Güterkategorie der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS)), teilweise als nicht nachvollziehbar.⁶²
- Kritisiert wird auch der Umstand, dass das Kindergeld generell auf die Regelbedarfe angerechnet wird. Dadurch entgehe gerade den am Existenzminimum lebenden Familien eine Möglichkeit, ihren Lebensstandard zu verbessern.
- Grundsätzliche Kritik wird gelegentlich auch an der Eignung der EVS für die Berechnungen geäußert. Es wird in Frage gestellt, ob auf diese Weise eine realitätsgerechte Ableitung des Existenzminimums erfolgen kann.⁶³ Zudem wird die EVS nur alle fünf Jahre erhoben, so dass das sozialrechtliche Existenzminimum nur mittelfristig angepasst werden kann. Um zeitnah Aufschluss über verändertes Verbrauchsverhalten zu geben, wird vorgeschlagen zwischenzeitlich die in jährlichem Rhythmus erhobenen „Laufenden Wirtschaftsrechnungen“ des Statistischen Bundesamtes für die empirisch basierte Fortschreibung der Regelbedarfe heranzuziehen, insbesondere da beide Erhebungen große strukturelle Ähnlichkeiten aufweisen.⁶⁴

Strittige Punkte hinsichtlich der Bedarfsgemeinschaft

- Die Art und Weise der Anrechnung von Einkommen im Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft gilt als Ursache für eine übermäßig komplizierte Ermittlung der konkreten Leistungshöhe, insbesondere wenn mehrere Personen zusammenleben und unterschiedliche Einkommensarten und Sozialleistungen beziehen.
- Kritisiert wird, dass die Einstandspflichten innerhalb der Bedarfsgemeinschaft weit über die zivilrechtlichen Unterhaltsverpflichtungen hinausgehen, was zu Widersprüchen zwischen Sozial- und Unterhaltsrecht führt.
- Bei der Einbeziehung von neu im Haushalt lebenden Personen in die Bedarfsdeckung der Bedarfsgemeinschaft wird beanstandet, dass es bei fehlender ausreichender Zahlungswilligkeit dieser Personen zur Unterdeckung des Existenzminimums in der Bedarfsgemeinschaft kommen kann. Von dieser Unterdeckung betroffen sind vielfach Alleinerziehende und deren Kinder.
- Eingewendet wird auch, dass Kinder, die über existenzsicherndes eigenes Einkommen verfügen, z.B. aus dem Zusammenwirken von Kindergeld und Unterhalt/Unterhaltsvorschuss, entgegen der gängigen Praxis, nicht zur Deckung des Bedarfs der Bedarfsgemeinschaft herangezogen werden dürften. So sei vor allem eine Anrechnung des nicht zur Existenzsicherung benötigten Kindergeldes als Einkommen des jeweils Bezugsberechtigten auszuschließen, zumal sie zu einer Leistungskürzung der gesamten Bedarfsgemeinschaft führt. Besonders deutlich wird Kritikern zufolge die Fehlerhaftigkeit dieser Verrechnung beim Zusammenspiel mit Unterhaltszahlungen: Unterhalt ist grundsätzlich und vollständig als Einkommen des Kindes zu wer-

60) BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09, BVerfGE 125, 175, Rn 169.

61) Becker (2015) Folie Nr. 12 – Vortragspräsentation.

62) Vgl. z.B. Deutscher Gewerkschaftsbund, S. 2.

63) Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund S. 2. und Becker (2011), S. 35.

64) Vgl. BVerfG Urteil vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09 –, BVerfGE 125, 175 (Rn 187).



ten, er besteht zumindest aus dem Zahlungsanspruch und dem hälftigen Kindergeld (§ 1612b Abs. 1 BGB). Derzeit wird dem Kind dieser Unterhalt jedoch nicht vollständig als Einkommen zugewiesen, wenn der Teil des Kindergeldes, welcher nicht zur Existenzsicherung benötigt wird, zur Deckung der übrigen Bedarfe angerechnet wird. Diese Praxis verstößt auch gegen das unterhaltsrechtliche Prinzip auf Teilhabe am Lebensstandard beider Elternteile und bewirkt mittelbar eine Deckung des Unterhalts weiterer Personen zu Lasten des Unterhaltspflichtigen. Daher müsste Kritikern zufolge gewährleistet werden, dass das Kindergeld mindestens zur Hälfte als unabweisbares Einkommen des Kindes zu zählen ist und nicht länger der gesamten Bedarfsgemeinschaft zugerechnet werden darf. Das hätte höhere Leistungen für die verbliebenen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft zur Folge und würde durch das erhöhte Haushaltseinkommen die Lebenssituation für das Kind günstiger gestalten.⁶⁵

- Kritik besteht auch an der Aufteilung der Wohnkosten zwischen Kindern und Erwachsenen einer Bedarfsgemeinschaft. Mit der bisher verwendeten Methode der Pro-Kopf-Aufteilung wird ein überhöhter Anteil der Wohnkosten dem Kind zugewiesen, was die Existenzdeckung aus eigenem Einkommen des Kindes und damit auch den Austritt aus der Bedarfsgemeinschaft erschwert.⁶⁶ Zudem kommt es dadurch zu Schwierigkeiten bei der Verrechnung mit Leistungen, die ebenfalls Unterkunftskosten enthalten, die jedoch auf Basis der verfassungsrechtlich anerkannten Mehrbedarfsmethode festgesetzt wurden (z.B. BaföG, Wohngeld).⁶⁷

Strittige Punkte beim Bildungs- und Teilhabepaket

- Der hohe Bürokratie-Aufwand und unzureichende Informationen gelten als Ursache für eine geringe Inanspruchnahme der Leistung. Weniger als die Hälfte der Kinder und Jugendlichen nehmen das BuT in Anspruch,⁶⁸ dabei werden auch

nicht bewilligte Anträge mitgezählt. Bemängelt wird, dass potenziell Leistungsberechtigte über ihre Ansprüche, über die genauen Anspruchsvoraussetzungen und das Antragsverfahren nicht ausreichend informiert werden.⁶⁹ Die Beachtung unterschiedlicher Bewilligungszeiträume und zahlreiche Wiederholungsanträge stellen zudem insbesondere für Familien mit mehreren Kindern einen erheblichen Aufwand dar.⁷⁰ Auch die Verwaltungskosten stoßen auf Kritik, die bei 20 Prozent der öffentlichen Gesamtausgaben für das Bildungs- und Teilhabepaket liegen.⁷¹

- Die Leistung gilt vielen Kritikern als intransparent und zu gering bemessen. Die Höhe der Pauschalen (100 Euro Schulbedarf und 10 Euro Monatsbeiträge für Sportverein oder Musik) gilt als freihändige Schätzung, eine konkrete Bedarfsermittlung ähnlich der Regelbedarfsermittlung ist nicht zu erkennen. Verbrauchsausgaben für Bildung und Schulmaterialien werden nicht mehr im Regelsatz erfasst, sondern ausschließlich im BuT. Der zuvor berücksichtigte Posten „Sonstiges“ (Schreibwaren, Zeichenbedarf etc.) ist für schulpflichtige Kinder entfallen.⁷² Es wird bemängelt, dass die tatsächlichen Kosten für den Schulbedarf und Vereinsmitgliedschaften deutlich höher liegen.⁷³

65) Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 14. Juli 2011 ausdrücklich darauf verwiesen, dass es Eltern verwehrt sei, das für die Deckung des kindlichen Bedarfs zur Verfügung stehende Kindergeld für eigene Zwecke zu nutzen. Die gängige Praxis der Verwendung des Kindergeldes für den Bedarf der gesamten Bedarfsgemeinschaft widerspricht diesem Grundsatz. Vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Juli 2011, 1 BvR 932/10., siehe auch Ott/Schürmann/Werding, S.148ff., S.150 und S.155

66) Vgl. Ott/Schürmann/Werding, S. 171ff.

67) Vgl. Ott/Schürmann/Werding, S. 171ff. Folgerichtig müsste sich der ermittelte erhöhte Wohnkostenbedarf auch beim Kinderfreibetrag im Steuerrecht niederschlagen, dafür hat jedoch das BVerfG die Mehrbedarfsmethode vorgegeben. Die Zusammenhänge zwischen dem Existenzminimum im Sozialrecht und im Steuerrecht werden in Teil 2 im Detail erläutert.

68) Bundesministerium für Arbeit und Soziales, S.29.

69) Bundesministerium für Arbeit und Soziales, S. 23.

70) Vgl. Diakonie Deutschland, S. 2.

71) Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe, S.1.

72) Siehe auch BT-Drs 18/6147, Antwort der Bundesregierung. Zur Kritik an den mit Einführung des BuT vorgenommenen Streichungen im Regelbedarf für Kinder vgl. Becker (2010b), BT-Drs. 17(11)/309, S. 115.

73) Zur fehlenden Bedarfsermittlung s. Ott/Schürmann/Werding, S. 69. Zu den Schulkosten vgl. Sozialwissenschaftliches Institut der Evangelischen Kirche in Deutschland, S. 7.

- Für Kinder und Jugendliche werden Leistungen der Grundsicherung sowohl als Geldleistung als auch als Sachleistung gewährt. Der Vorrang von Sachleistungen gerade beim Bildungs- und Teilhabepaket wird als Entmündigung und Diskriminierung der Eltern kritisiert, er schränke die Entscheidungsautonomie der Eltern im Hinblick auf die Pflege und Erziehung ihrer Kinder erheblich ein.⁷⁴
- Die Angebote an gesetzlich vorgesehenen Teilhabeformen gelten als stark abhängig vom jeweiligen Wohnumfeld und den beteiligten Institutionen bzw. dem weiten Ermessensspielraum der Akteure.⁷⁵ Diese systematische Angebotschwankung in Verbindung mit dem Sachleistungsprinzip und die durch bürokratischen Aufwand und fehlende Angebote hervorgerufene Nichtinanspruchnahme führen Kritikern zufolge zu einer Unterdeckung des kindlichen Existenzminimums, da die BuT-Leistungen Bestandteil des sozio-kulturellen Existenzminimums von Kindern sind.⁷⁶
- Bemängelt wird, dass das Spektrum der Interessen und Begabungen von Kindern und Jugendlichen größer ist als der Leistungskatalog des BuT. Individuelle Aktivitäten unter Gleichaltrigen oder als Familie sind jedoch nicht förderfähig.⁷⁷ Zudem wird kritisiert, dass nur die Mitgliedschaft in Vereinen oder die Reisekosten

von Klassenfahrten finanziert werden, nicht aber die eventuell entsprechend notwendige Ausstattung an Kleidung oder Zubehör.⁷⁸

- Jugendliche, die nicht mehr die Schule besuchen, können BuT-Leistungen nicht in Anspruch nehmen. Zudem endet die Möglichkeit der finanziellen Förderung einer Vereinsmitgliedschaft bzw. organisierter Gruppenaktivitäten mit dem 18. Lebensjahr. Kritiker wenden ein, dass den nicht erfassten Jugendlichen die Mittel für kulturelle und soziale Teilhabe komplett fehlen, da sie im Regelbedarf nicht enthalten sind.⁷⁹

Die hier genannten strittigen Punkte zählen zu den am häufigsten genannten in der Debatte um das sozialrechtliche Existenzminimum von Kindern. Sie spiegeln nicht unbedingt die Meinung der in der AGF zusammengeschlossenen Familienverbände wider. Diese Auflistung will in erster Linie mit der häufig vorgebrachten Kritik vertraut machen. Gegenargumente bleiben unabhängig ihrer Berechtigung daher an dieser Stelle unberücksichtigt.

74) Vgl. Lenze (2011), S. 11f.

75) Bundesministerium für Arbeit und Soziales, S. 22.

76) Vgl. Becker (2015) Folie Nr. 19 - Vortragspräsentation, Deutscher Kinderschutzbund und Paritätischer Gesamtverband, S. 3f.

77) Vgl. Becker (2015) Folie Nr. 19 - Vortragspräsentation, Lenze (2011), S. 12f.

78) Deutscher Kinderschutzbund und Paritätischer Gesamtverband, S. 3.

79) Vgl. Becker (2015) Folie Nr. 19 - Vortragspräsentation



Verwendete Quellen und weiterführende Literatur

- Becker, Irene (2010a): Expertise zur Regelleistungsbemessung auf der Basis des „Hartz IV-Urteils“ des Bundesverfassungsgerichts. Im Auftrag der Diakonie Mitteldeutschland. 2010, <http://www.harald-thome.de/media/files/projektbericht--PK.pdf>
- Becker, Irene (2010b): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 22. November 2010 zum Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, Ausschussdrucksache 17(11)/309, S. 111ff.
- Becker, Irene (2011): Bewertung der Neuregelungen des SGB II. Methodische Gesichtspunkte der Bedarfsbemessung vor dem Hintergrund des »Hartz-IV-Urteils« des Bundesverfassungsgerichts. Gutachten für die Hans-Böckler-Stiftung in: Zeitschrift für Arbeit und Soziales, September 2011, S. 7ff.
- Becker, Irene (2015): Mindestbedarfe von Kindern. Vortrag im Rahmen der ZFF-Veranstaltung „Was brauchen Kinder“ am 07. September 2015. http://www.soeb.de/fileadmin/redaktion/downloads/Vorträge/Becker_Mindestbedarfe-von-Kindern.pdf
- Becker, Irene (2016): Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und zum Antrag der Abgeordneten der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Existenzminimum verlässlich absichern, gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen. Ausschussdrucksache 18(11)849, S. 55ff.
- Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe: Kurzmittteilung: 4. Armuts- und Reichtumsbericht: Verborgene Verwaltungskosten. 2013, <http://biaj.de/archiv-kurzmitteilungen/347-4-armuts-und-reichtumsbericht-verborgene-verwaltungskosten-fuer-bildung-und-teilhabe.html>
- Bundesagentur für Arbeit: Merkblatt Kinderzuschlag. Januar 2017. <https://www.arbeitsagentur.de/pdf/1463059423361>
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS): Zweiter Zwischenbericht zur Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe. (Göttingen, Nürnberg, Bonn, 2015)
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.): Handreichung des Bundesbauministeriums: Arbeitshilfe zur Bestimmung der angemessenen Aufwendungen der Unterkunft im Rahmen kommunaler Satzungen. (Bonn, 2013)
- Bundestags-Drucksache 13/381: Bericht über die Höhe des Existenzminimums von Kindern und Familien vom Jahr 1996.

- Bundestags-Drucksache 17/4304: Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch
- Bundestags-Drucksache 17/5633: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Rosemarie Hein, Diana Golze, Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE (17/5352): Konzept und Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch
- Bundestags-Drucksache 18/6147: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Dr. Franziska Brantner, Özcan Mutlu, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Bildungs- und Teilhabepaket – Tatsächlich anfallende Kosten des Schulbedarfs
- Bundestags-Drucksache 18/9984: Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB): Stellungnahme des DGB zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Anhebung des Grundfreibetrages, des Kinderfreibetrages, des Kindergeldes und des Kinderzuschlags“ (BT-Drs. 18/4649). Anhörung im Bundestagsausschuss vom 20.05.2015. <https://www.bundestag.de/ausschuesse18/a07/anhoerungen/43--sitzung/374544>
- Deutscher Kinderschutzbund und Paritätischer Gesamtverband: Positionspapier Bilanz des Paritätischen Gesamtverbandes und des Deutschen Kinderschutzbund Bundesverbandes anlässlich 5 Jahre Bildungs- und Teilhabepaket. Hintergrundpapier zum Pressegespräch am 7. April 2016, Berlin. http://www.dksb.de/images/web/2016-DKSB_Paritaet_Bilanz-BuT.pdf
- Diakonie Deutschland: Das Bildungs- und Teilhabepaket: Keine Erfolgsgeschichte. Stellungnahme vom 20. Juni 2012 <https://info.diakonie.de/infothek/veroeffentlichungen/detail/das-bildungs-und-teilhabepaket-keine-erfolgsgeschichte/>
- Greiner, Stefan: Die Benachteiligung von Ehe und Lebenspartnerschaft als problematische Konsequenz des Regelbedarfsermittlungsgesetzes 2017. In: Neue Zeitschrift für Sozialwirtschaft 4/2017, S.130ff.
- Hinrichs, Knut: Die Entwicklung des Rechts der Armut zum modernen Recht der Existenzsicherung. In: Ernst-Ulrich Huster, Jürgen Boeckh, Hildegard Mogge-Grotjahn (Hrsg): Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung. Ausgabe 2 (Wiesbaden, 2012)
- Lenze, Anne (2010): Hartz IV Regelsätze und gesellschaftliche Teilhabe: Das Urteil des BVerfG vom 9.2.2010 und seine Folgen. Expertise im Auftrag des Gesprächskreises Arbeit und Qualifizierung der Friedrich-Ebert-Stiftung. WISO-Diskurs, Mai 2010 <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/07251.pdf>

- Lenze, Anne (2011): Die Sicherung des kindlichen Existenzminimums – politische Antworten. Vortrag im Rahmen der Tagung „Das kindliche Existenzminimum sichern!“ vom 04. April 2011 http://www.kinderarmut-hat-folgen.de/download/vortrag_prof.lenze.pdf
- Ott, Notburga; Schürmann, Heinrich; Werding, Martin: Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht (Baden-Baden, 2012) .
- Schürmann, Heinrich: Sozialrecht für die familienrechtliche Praxis (Bielefeld, 2016).
- Sozialwissenschaftliches Institut der Evangelischen Kirche in Deutschland EKD (Hrsg.): Schulbedarfskosten in Niedersachsen. 2016 <https://www.si-ekd.de/publikationen/texte/29229.html>
- Statistisches Bundesamt (2006): Münnich, Dr. Margot: Einkommensverhältnisse von Familienhaushalten und ihre Ausgaben für Kinder. In: Wirtschaft und Statistik 6/2006, S. 644ff. <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/Monatsausgaben/WistaJuni06.html>
- Statistisches Bundesamt (2014): Konsumausgaben von Familien für Kinder. <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/EinkommenKonsumLebensbedingungen/Konsumausgaben/KonsumausgabenFamilienKinder.html>

Weitere Teile der Schriftenreihe:

Teil 2: Das Kinderexistenzminimum im Steuerrecht: Kindergeld und Kinderfreibetrag

Die Idee des kindlichen Existenzminimums im Steuerrecht
Definition des kindlichen Existenzminimums im Steuerrecht
Ermittlung der Höhe des kindlichen Existenzminimums im Steuerrecht
Umsetzung des kindlichen steuerlichen Existenzminimums in der Praxis
Schnittstellenprobleme und Kritik

Teil 3: Das Kinderexistenzminimum im Unterhaltsrecht: Mindestunterhalt

Die Idee des kindlichen Existenzminimums im Unterhaltsrecht
Definition des kindlichen Existenzminimums im Unterhaltsrecht
Ermittlung der Höhe des kindlichen Existenzminimums im Unterhaltsrecht
Umsetzung des kindlichen unterhaltsrechtlichen Existenzminimums in der Praxis
Schnittstellenprobleme und Kritik

Teil 4: Weitere Leistungen zur Sicherung des kindlichen Existenzminimums:

Der Unterhaltsvorschuss
Der Kinderzuschlag





Die AGF setzt sich für die Interessen und Rechte von Familien in Politik und Gesellschaft ein und fördert den Dialog zwischen den Verbänden und Interessenvertretungen der Familien und den Verantwortlichen der Familienpolitik.

Kontakt und Informationen:

Arbeitsgemeinschaft der deutschen
Familienorganisationen (AGF) e. V.
Karl-Heinrich-Ulrichs-Straße 14
10785 Berlin

Fon: 030 2902825-70
Fax: 030 2902825-89
E-Mail: info@ag-familie.de

Web: www.ag-familie.de

Die AGF wird gefördert vom

