



Niedersächsisches Ministerium  
für Soziales, Gesundheit  
und Gleichstellung



Foto: Tomacho/Pixabay

# Rechtsgutachten

Die Ermittlung der Bedarfe von Kindern -  
Probleme, Herausforderungen, Vorschläge

Von Prof. Dr. Anne Lenze



Niedersachsen. Klar.

## Rechtsgutachten

### Die Ermittlung der Bedarfe von Kindern – Probleme, Herausforderungen, Vorschläge

Das vorliegende Gutachten ist für die Arbeitsgruppe der Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) zur Einführung einer Kindergrundsicherung erstellt worden. Dabei wird an der bestehenden Methodik zur Ermittlung des Existenzminimums im Rahmen der Einkommens- und Verbrauchsstatistik (EVS) angesetzt und im Lichte der aktuellen Rechtsprechung zunächst kritisch die Systematik gewürdigt. Auf dieser Analyse aufbauend wird untersucht, wie eine repräsentative Darstellung und Ermittlung der eigenständigen Bedarfe von Kindern und Jugendlichen erreicht und dabei auch dem Bildungs- und Teilhabeauftrag sowie dem verfassungsgerichtlichen geforderten Grundsatz einer kindgerechten Persönlichkeitsentfaltung besser Rechnung getragen werden kann.

#### Der Gang der Untersuchung:

In einem **ersten Schritt** wird die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zum Existenzminimum von Kindern nachgezeichnet. Zunächst ist 1990 für das Steuerrecht festgestellt worden, dass der Staat weder das Existenzminimum seiner steuerpflichtigen Bürger noch das der von ihm unterhaltsabhängigen Familienmitglieder besteuern darf. Erst 2010 präziserte das BVerfG seine Grundsätze für das Sozialrecht und stellte neue

Regeln für das Verfahren zur Ermittlung des menschenwürdigen Existenzminimums auf. Die Bedarfe der Kinder seien eigenständig zu ermitteln. Für sie habe der Bund nicht nur das physische Überleben zu sichern, sondern habe auch die Aufwendungen für die Persönlichkeitsentwicklung und die Bildungsbedarfe sicherzustellen. Ziel sei es, dass diese Kinder langfristig ihr Leben unabhängig von staatlichen Sozialleistungen führen könnten. Der **zweite** Teil des Gutachtens geht auf die Umsetzung der verfassungsgerichtlichen Vorgaben durch den Gesetzgeber zum 1.1.2011 ein. Für Kinder wurden die Regelbedarfe nach dem Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG) erstmals eigenständig ermittelt. Außerdem werden ihnen seitdem auf Antrag gesondert Bildungs- und Teilhabeleistungen nach § 28 SGB II gewährt. Diese Vorgehensweise wird kritisch gewürdigt. Es wird auch auf die Verbesserungen durch das Starke-Familien-Gesetz eingegangen, das zum 1.7.2019 in Kraft treten wird. Der **dritte** Teil des Gutachtens hat das Ziel, die Erkenntnisse der sozialwissenschaftlichen Kinder(armuts)forschung für ein neues Verfahren zur Ermittlung der Bedarfe von Kindern nutzbar zu machen, um die Vorgaben des BVerfG besser zu realisieren als dies mit der bisherigen Regelung der Fall ist. Zentrale Ergebnisse sind, dass die materielle Versorgung von armen Kindern weitgehend gelingt, dass aber im Bereich der sozialen Teilhabe erhebliche Defizite bestehen. Es wird aufgezeigt, dass die Förderung von Kindern im Grundsicherungsbezug und von Kindern, die in Familien mit Niedrigeinkommen leben, sich nicht mehr lediglich an einem „Mindestmaß an sozialer Teilhabe“ orientieren darf, sondern an durchschnittlichen Möglichkeitsräumen. Das **vierte** Kapitel widmet sich Vorschlägen zur Weiterentwicklung der EVS, in dem diese Erkenntnisse aufgegriffen werden. Im **fünften** Teil des Gutachtens werden zusätzliche Fragen beantwortet, die sich im Kontext einer Kindergrundsicherung stellen.

## Gliederung

- I. Die Bedarfe von Kindern und Jugendlichen in der Rechtsprechung des BVerfG
  1. Steuerrecht
  2. Grundsicherungsrecht
  
- II. Umsetzung durch den Gesetzgeber
  1. Regelbedarfe für Eltern
  2. Regelbedarfe für Kinder
    - 2.1. Kürzung der Kinderregelbedarfe
    - 2.2. Kürzung um Bedarfe nach § 28 SGB II
    - 2.3. Altersgruppeneinteilung
    - 2.4. Validität der Daten
  3. Leistungen für Bildung und Teilhabe
    - 3.1. Kritische Würdigung
    - 3.2. Verbesserungen durch das Starke-Familien-Gesetz
  4. Fazit
  
- III. Bedarfe von Kindern in der Kinder(arbeits)forschung
  1. Quantitative Studien
    - 1.1. Kinder- und Familienarmut: Lebensumstände von Kindern in der Grundsicherung
    - 1.2. Aufwachsen in Armutslagen – zentrale Einflussfaktoren und Folgen für die soziale Teilhabe
  2. Qualitative Studien
    - 2.1. Kinder.Armut.Familie
    - 2.2. Children's Worlds+
    - 2.3. Familien mit kleinen Einkommen wirksam unterstützen
  3. Folgen von Kinderarmut
  4. Fazit
  
- IV. Vorschläge für die weitere Ermittlung der Regelbedarfe für Kinder
  1. Zugrundelegung einer Referenzgruppe der „Mitte“
    - 1.1. Schüssler
    - 1.2. Becker/Tobsch
  2. Aktualisierte „BEA-Liste“ und Bepreisung anhand der EVS
  
- V. Weitere Fragen im Zusammenhang mit der Kindergrundsicherung
  
- VI. Ausblick

# I. Die Bedarfe von Kindern in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes

## 1. Steuerrecht

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat sich zuerst im Steuerrecht mit den Bedarfen von Kindern auseinandergesetzt. Ein etwas genauerer Blick auf die „Kinderethik“ des BVerfG im Steuerrecht ist auch deshalb von Bedeutung, weil die Existenzminima im Steuer- und Sozialrecht einerseits eng miteinander verwoben sind, sich andererseits aber doch deutlich voneinander unterscheiden. Existiert schon kein einheitliches Existenzminimum für Erwachsene in den einzelnen Rechtsbereichen, so ist das Existenzminimum von Kindern im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht von besonders großen Unterschieden geprägt<sup>1</sup>.

In seiner Grundsatzentscheidung vom 29. Mai 1990 wiederholte das BVerfG zunächst die Vorgabe, dass der Staat nicht in das Existenzminimum seiner steuerpflichtigen Bürger eingreifen dürfe: Das, was der Staat seinen mittellosen Bürgern in Form der Sozialhilfe zur Verfügung stelle, markiere den Bereich, der dem Einzelnen nicht durch Besteuerung genommen werden dürfe. In einem zweiten Schritt stellte es fest, dass auch das Existenzminimum von unterhaltsabhängigen Ehegatten und Kindern beim Steuerpflichtigen steuerfrei gestellt werden müsse. Die Ausgaben für Kinder minderten regelmäßig die Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen. Auf die Mittel, die für den Lebensunterhalt von Kindern unerlässlich seien, dürfe nicht in gleicher Weise zugegriffen werden wie auf die Mittel, die zur Befriedigung beliebiger Bedürfnisse eingesetzt würden. Der Gesetzgeber müsse die Entscheidung der Eltern zugunsten von Kindern achten und dürfe den Eltern im Steuerrecht nicht etwa die „Vermeidbarkeit von Kindern“ in gleicher Weise entgegenhalten wie die Vermeidbarkeit sonstiger Lebensführungskosten<sup>2</sup>. Erst die Freistellung des Kinderexistenzminimums würde dafür sorgen, dass Eltern und Kinderlose im Steuerrecht gleichbehandelt würden (horizontale Steuergerechtigkeit)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu die vierteilige Veröffentlichung der Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen e.V., Das Kinderexistenzminimum im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht, 2017 – 2018.

<sup>2</sup> BVerfGE 82, S. S. 60, 87

<sup>3</sup> Mit diesem Begriff betrat das BVerfG Neuland. So heißt es in der Begründung: Werde die Besteuerung für Kinderlose und Steuerpflichtige mit Kindern nach einem einheitlichen Tarif vorgenommen, so würden die

Wie der Gesetzgeber die Freistellung des Kinderexistenzminimums realisiert, bleibt allerdings ihm überlassen: „Dem Gesetzgeber steht es frei, die kindesbedingte Minderung der Leistungsfähigkeit entweder im Steuerrecht zu berücksichtigen oder ihr stattdessen im Sozialrecht durch die Gewährung eines dafür ausreichenden Kindergeldes Rechnung zu tragen oder auch eine Entlastung im Steuerrecht und eine solche durch das Kindergeld miteinander zu kombinieren.“<sup>4</sup> Allerdings wies das Gericht ausdrücklich darauf hin, dass sich die Entlastung in einem Einkommensteuersystem mit progressivem Tarif ebenfalls progressiv auswirken müsste<sup>5</sup>. In der vom Gesetzgeber realisierten Mischform von Kinderfreibetrag und Kindergeld sah das BVerfG allerdings in einer späteren Entscheidung zum Unterhaltsrecht einen „Verstoß gegen die Normenklarheit“, weil nicht erkennbar sei, inwieweit das Kindergeld in seiner „Doppelfunktion als Sozial- und gleichzeitig steuerliche Ausgleichsleistungen Steuergerechtigkeit herstellen soll und welcher Anteil hiervon staatliche Familienförderung“ sei<sup>6</sup>.

In einer weiteren Grundsatzentscheidung vom 10.11.1998 ergänzte das BVerfG das sächliche Existenzminimum noch um einen **Betreuungs- und Erziehungsbedarf** von Kindern, der die steuerliche Leistungsfähigkeit von Eltern einschränkt und in den steuerlichen Freibeträgen zu berücksichtigen sei. Der Entscheidung lag die Frage zugrunde, ob der bis dahin nur für Alleinerziehende mögliche Abzug von nachgewiesenen Kinderbetreuungskosten wegen Erwerbstätigkeit sowie der Haushaltsfreibetrag für Alleinerziehende auch verheirateten Eltern zusteht.

Das Gericht stellte fest, dass über den existentiellen Sachbedarf des Kindes und die nachgewiesenen außerhäuslichen Betreuungskosten hinaus ein **genereller**

---

letzteren gegenüber den ersteren benachteiligt, wenn von ihrem Einkommen der Unterhaltsaufwand für Kinder nicht wenigstens in Höhe des Existenzminimums abgezogen werde. Denn sie würden dadurch im Ergebnis einer höheren Steuerbelastung unterworfen als kinderlose Ehepaare oder Alleinstehende. Bei gleichem Ausgangseinkommen trügen sie die gleiche Steuerlast wie Kinderlose, obwohl ihr Einkommen in Höhe des Existenzminimums der Kinder gebunden sei und ihnen nicht zur freien Verwendung zur Verfügung stehe (BVerfGE 82: 60, 91).

<sup>4</sup> BVerfG 82, S. 60, 84

<sup>5</sup> So heißt es weiter, dass sich mit der Ersetzung progressiv entlastender Kinderfreibeträge durch einen einheitlichen, von der Steuerschuld abziehbaren Entlastungsbetrag oder durch das einheitliche Kindergeld – sich die Besteuerung im Vergleich zu Kinderlosen nicht nur linear, sondern auch hinsichtlich der Steuerprogression verschärfe, soweit durch den Entlastungsbetrag die Besteuerung des Existenzminimums des Kindes nicht ausgeglichen wird (BVerfG 82, S. 60, 90). Auflösen lässt sich dieser Widerspruch nur durch ein Kindergeld, das mindestens den maximalen Entlastungsbetrag der Kinderfreibeträge erreicht. Diese Idee liegt auch den Vorstellungen des Bündnisses Kindergrundsicherung zugrunde, die den Maximalbetrag der Kindergrundsicherung in höheren Einkommensbereichen bis auf den maximalen steuerlichen Entlastungsbetrag durch die Kinderfreibeträge abschmelzen wollen.

<sup>6</sup> BVerfGE 108, S. 52, 82

**Betreuungsbedarf** zukünftig als weiterer Bestandteil des kindbedingten Existenzminimums von der Besteuerung verschont bleiben müsse. Steuerpflichtige mit Kindern seien wegen ihrer Betreuungspflichten, die sie entweder persönlich durch den Verzicht auf eine (Voll-)Erwerbstätigkeit selber erbringen oder indem sie Dritte für die Betreuung ihrer Kinder bezahlen, im Vergleich zu kinderlosen Steuerpflichtigen eingeschränkt steuerlich leistungsfähig<sup>7</sup>.

Darüber hinaus stellte das BVerfG fest, dass die steuerliche Leistungsfähigkeit von Eltern auch durch **Aufwendungen für die Erziehung** beeinträchtigt sei: Zwar seien durch den Rückgriff des Kinderfreibetrag auf das sozialrechtliche Existenzminimum neben Ernährung, Unterkunft, Kleidung, Körperpflege, Hausrat und Heizung auch persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens zu berücksichtigen. Zu diesem Minimum gehören in vertretbarem Umfang auch Beziehungen zur Umwelt und eine Teilnahme am kulturellen Leben. Bei der Quantifizierung dieses Bedarfs seien jedoch die allgemeinen Kosten noch nicht hinreichend berücksichtigt, die Eltern aufzubringen haben, um dem Kind eine Entwicklung zu ermöglichen, die es zu einem verantwortlichen Leben in dieser Gesellschaft befähigt. „Hierzu gehört gegenwärtig z.B. - entgegen § 33c Abs. 1 Satz 5 EStG - die Mitgliedschaft in Vereinen sowie sonstige Formen der Begegnung mit anderen Kindern oder Jugendlichen außerhalb des häuslichen Bereichs, das Erlernen und Erproben moderner Kommunikationstechniken, der Zugang zu Kultur- und Sprachfertigkeit, die verantwortliche Nutzung der Freizeit und die Gestaltung der Ferien. Für die Bemessung dieses von allen Eltern zu befriedigenden Erziehungsbedarfs von Kindern gibt der bisherige Haushaltsfreibetrag eine zahlenmäßige Orientierung, die allerdings je nach Kinderzahl abzustufen ist.“<sup>8</sup> Der Haushaltsfreibetrag für Alleinerziehende, der ursprünglich in den 1980er Jahren auf Veranlassung des BVerfG so erhöht worden war, dass er für die Alleinerziehenden die Wirkungen des Ehegattensplittings kompensiert<sup>9</sup>, betrug 1990 5.606 DM. Dieser Betrag sollte nun unter der Bezeichnung „Erziehungskosten“ allen (steuerpflichtigen) Eltern zugute kommen<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> BVerfGE 99, S. 216, 233

<sup>8</sup> Beschluss des Zweiten Senats vom 10. November 1998 - 2 BvR 1057/91 - 2 BvR 1226/91 - 2 BvR 980/91 - Rn. 90–93.

<sup>9</sup> BVerfG vom 3.11.1982, BVerfGE 61, 319, 348 f.

<sup>10</sup> Vgl. zur Kritik dieser Entscheidung: Lenze, Staatsbürgerversicherung und Verfassung, 2005, S.

Der Gesetzgeber setzte diese Vorgaben um, indem er mit dem "Gesetz zur Familienförderung (Familienförderungsgesetz)" vom 22.12.1999 den Kinderfreibetrag durch einen „Betreuungsfreibetrag“ ergänzt, der seit 1.1.2002 in einen allgemeinen Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsfreibetrag (BEA) eingegangen ist. Während das sächliche Existenzminimum der Kinder in den zweijährlichen erscheinenden Existenzminimumberichten der Bundesregierung entsprechend der Erhöhung der Regelbedarfe der Grundsicherung kontinuierlich fortgeschrieben wird und im Jahr 2019 bei 4.896 Euro liegt, beträgt der BEA seit 2010 unverändert 2.640 Euro<sup>11</sup>.

In Bezug auf das sächliche Existenzminimum stehen Steuerrecht und Sozialrecht in engem Zusammenhang, da der Gesetzgeber für die Bestimmung des sächlichen Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern im Steuerrecht auf die Regelsätze der Sozialhilfe zurückgreift. Dies ist naheliegend, hat jedoch auch weitreichende Konsequenzen, weil seitdem der Druck auf die Regelsätze erheblich zugenommen hat. Eine Erhöhung der Regelbedarfe im Grundsicherungsrecht hat nicht nur Mehrausgaben im Sozialbereich zur Folge, sondern auch Mindereinnahmen im Bereich des Steuerrechts<sup>12</sup>. Zudem vergrößert sich mit jeder Erhöhung der Regelbedarfe der Kreis der Leistungsbezieher<sup>13</sup>.

Nachdem das BVerfG im Steuerrecht einen besonderen Erziehungsbedarf von Kindern festgestellt hatte, war es nur eine Frage der Zeit, bis sich die Frage nach diesem Bedarf auch im Grundsicherungsrecht stellte.

## **2. Grundsicherungsrecht**

In seiner Grundsatzentscheidung vom 9. Februar 2010 hat der 1. Senat des BVerfG erstmalig für das Sozialrecht ein Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums etabliert und Aussagen über das Verfahren zur Ermittlung der Leistungen der Grundsicherung getroffen. Außerdem hat es erstmals Grundlegendes über die Bedarfe von Kindern im Grundsicherungsbezug ausgeführt und

---

<sup>11</sup> 12. Existenzminimumbericht, Drucksache 19/5400 S. 8

<sup>12</sup> Neumann, Menschenwürde und Existenzminimum, in: NVwZ 1995, S. 426.

<sup>13</sup> Lenze, Warum die Bundesregierung erneut verfassungsrisikante Regelbedarfe vorlegt, in WSI-Mitteilungen 2011, S. 534, 538.

zunächst festgestellt, dass diese bislang überhaupt noch nicht eigenständig ermittelt worden waren:

„Der Gesetzgeber hat weder für das Sozialgesetzbuch Zweites Buch noch für die Regelsatzverordnung 2005 das Existenzminimum eines minderjährigen Kindes, das mit seinen Eltern in häuslicher Gemeinschaft zusammen lebt, ermittelt, obwohl schon Alltagserfahrungen auf einen besonderen kinder- und altersspezifischen Bedarf hindeuten. Kinder sind keine kleinen Erwachsenen. Ihr Bedarf, der zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums gedeckt werden muss, hat sich an kindlichen Entwicklungsphasen auszurichten und an dem, was für die Persönlichkeitsentfaltung eines Kindes erforderlich ist. Der Gesetzgeber hat jegliche Ermittlungen hierzu unterlassen. Sein vorgenommener Abschlag von 40 % gegenüber der Regelleistung für einen alleinstehenden Erwachsenen beruht auf einer freihändigen Setzung ohne irgendeine empirische und methodische Fundierung“<sup>14</sup>. Dann heißt es weiter: „Ein zusätzlicher Bedarf ist vor allem bei schulpflichtigen Kindern zu erwarten. Notwendige Aufwendungen zur Erfüllung schulischer Pflichten gehören zu ihrem existentiellen Bedarf. Ohne Deckung dieser Kosten droht hilfebedürftigen Kindern der Ausschluss von Lebenschancen, weil sie ohne den Erwerb der notwendigen Schulmaterialien, wie Schulbücher, Schulhefte oder Taschenrechner, die Schule nicht erfolgreich besuchen können. Bei schulpflichtigen Kindern, deren Eltern Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch beziehen, besteht die Gefahr, dass ohne hinreichende staatliche Leistungen ihre Möglichkeiten eingeschränkt werden, später ihren Lebensunterhalt aus eigenen Kräften bestreiten zu können. Dies ist mit Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG nicht vereinbar.“<sup>15</sup>

Das BVerfG hat dem Gesetzgeber damit aufgegeben, zukünftig den Bedarf von Kindern eigenständig zu ermitteln, statt Kindern einen bestimmten Prozentsatz des Erwachsenen-Regelbedarfes zu gewähren. Darüber hinaus nannte das Gericht zwei Bereiche, die in Zukunft *zusätzlich* zu berücksichtigen sind: Die Regelsätze der Grundsicherung müssten sich erstens an dem ausrichten, was für die **Persönlichkeitsentwicklung** des Kindes notwendig ist. Zweitens wird ein besonderes Augenmerk auf die **Aufwendungen zur**

---

<sup>14</sup> BVerfG vom 9.2.2010 – 1 BvL 1/09 u.a. - Rn. 191 f.

<sup>15</sup> BVerfG vom 9.2.2010 – 1 BvL 1/09 u.a. - Rn. 191 f.

**Erfüllung schulischer Pflichten** gelegt. Hier sieht das Gericht zwei mögliche Gefahren, die es abzuwenden gilt:

- der Ausschluss von Lebenschancen
- der dauerhafte Leistungsbezug im Erwachsenenalter

Aus föderaler Sicht sind auch die Aussagen des BVerfG interessant, wonach der Bund für die neuen Bedarfe zuständig ist, solange die Bedarfe nicht flächendeckend durch die Schulen bereitgestellt werden: „Vor allem ist ein altersspezifischer Bedarf für Kinder einzustellen, welche die Schule besuchen. Wie bereits ausgeführt macht die Zuständigkeit der Länder für das Schul- und Bildungswesen die fürsorgerechtliche Berücksichtigung dieses Bedarfs nicht entbehrlich. Die Zuständigkeit der Länder betrifft überdies den personellen und sachlichen Aufwand für die Institution Schule und nicht den individuellen Bedarf eines hilfebedürftigen Schülers. Der Bundesgesetzgeber könnte erst dann von der Gewährung entsprechender Leistungen absehen, wenn sie durch landesrechtliche Ansprüche substituiert und hilfebedürftigen Kindern gewährt würden. Dann könnte eine einrichtungsbezogene Gewährung von Leistungen durch die Länder, zum Beispiel durch Übernahme der Kosten für die Beschaffung von Lernmitteln oder durch ein kostenloses Angebot von Nachhilfeunterricht, durchaus ein sinnvolles Konzept jugendnaher Hilfeleistung darstellen, das gewährleistet, dass der tatsächliche Bedarf gedeckt wird. Solange und soweit dies jedoch nicht der Fall ist, hat der Bundesgesetzgeber, der mit dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch ein Leistungssystem schaffen wollte, welches das Existenzminimum vollständig gewährleistet, dafür Sorge zu tragen, dass mit dem Sozialgeld dieser zusätzliche Bedarf eines Schulkindes hinreichend abgedeckt ist.“<sup>16</sup>

Außerdem gilt auch für Kinder, dass der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers im Bereich der sozialen Teilhabe von vornherein besonders weit ist: Er 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“.<sup>17</sup>

Die Vorstellung, dass es sich im Steuer- und im Sozialrecht um ein **einheitliches Existenzminimum von Kindern** handeln müsste, wies das BVerfG in derselben

---

<sup>16</sup> BVerfG vom 9.2.2010 – 1 BvL 1/09 u.a. - Rn. 197

<sup>17</sup> BVerfG vom 9.2.2010 – 1 BvL 1/09 u.a. – Rn. 138

Entscheidung zurück: Die Regelleistung für Kinder sei auch nicht deshalb evident unzureichend, weil dieser Betrag nicht der einkommensteuerlichen Berücksichtigung von Aufwendungen für Kinder nach § 32 Abs. 6 Einkommensteuergesetz (EStG) entspreche. „Der steuerliche Abzug derartiger Aufwendungen definiert und berücksichtigt zugleich die unterhaltsrechtlichen Verpflichtungen eines Steuerpflichtigen für seine Kinder; der staatliche Steuerzugriff findet seine verfassungsrechtlichen Leitlinien in Art. 3 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 1 und 2 GG. Der Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums beruht hingegen auf Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG, steht jedem Mitglied einer Bedarfsgemeinschaft - auch Kindern - individuell zu und geht vom absolut notwendigen Bedarf aus. Deswegen können steuerlich zu berücksichtigende Aufwendungen und bedürftigkeitsabhängige Sozialleistungen unterschiedliche Höhe erreichen. Auch können Normen des Einkommensteuerrechts fördernden Charakter aufweisen (vgl. z.B. zum Kindergeld § 31 Satz 2 EStG) oder zusätzliche, nicht existenznotwendige Aufwendungen erfassen.“<sup>18</sup>

Dies wird wenige Wochen später in einer Entscheidung vom 11. März 2010 bestätigt: „Zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimum ist es auch nicht geboten, dass zumindest ein Teil des Kindergeldes anrechnungsfrei bleibt, damit der Betreuungs-, Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf eines Kindes, dem im Einkommensteuerrecht nach Maßgabe von § 32 Abs. 6 EStG in Verbindung mit § 31 Satz 1 EStG Rechnung getragen wird, gedeckt werden kann. Denn Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG verlangt nicht die Gewährung von Leistungen die den Betreuungs-, Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf in gleicher Höhe wie das Steuerrecht berücksichtigen.“<sup>19</sup>

Das Existenzminimum im Steuer- und Grundsicherungsrecht ist damit verfassungsrechtlich **nicht zwingend identisch**: Zur Bestimmung des sächlichen Existenzminimums greift der Gesetzgeber im Steuerrecht auf die Regelbedarfe des Grundsicherungsrechts zurück. Auch findet der Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung inhaltlich eine gewisse Entsprechung in den Bedarfen des Bildungs- und Teilhabepakets. Während im Steuerrecht der Kinderfreibetrag im Rahmen der Günstigerprüfung automatisch gewährt wird und Entlastungen in Höhe des Grenzsteuersatzes generiert, müssen die Bildungs-

---

<sup>18</sup> BVerfG vom 9.2.2010 – 1 BvL 1/09 u.a. - Rn. 158

<sup>19</sup> BVerfG vom 11.3.2010 - 1 BvR 3163/09 – Rn. 7

und Teilhabeleistungen im Grundsicherungsrecht beantragt werden. Außerdem wird das Vorliegen der Bedarfe geprüft (Lernförderung, Schülerbeförderung) und es müssen entsprechende Angebote vor Ort auch zur Verfügung stehen (Mittagsverpflegung, soziale Teilhabe). Im Bereich des soziokulturellen Existenzminimums überwiegen im Steuer- und Sozialrecht die Unterschiede die Gemeinsamkeiten bei weitem.

## II. Umsetzung durch den Gesetzgeber

Mit den im März 2011 erlassenen und rückwirkend zum 1.1.2011 in Kraft getretenen Gesetzen zur Änderung des SGB II und zur Einführung des RBEG wurden die Vorgaben des BVerfG umgesetzt.

In Bezug auf Kinder und Jugendliche stellte die Begründung des Gesetzentwurfes zentral auf den Begriff der **Teilhabe** und der **Chancengerechtigkeit** ab. So heißt es: „In Bildung und Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft für Kinder und Jugendliche liegt eine Schlüsselfunktion für die Herstellung von Chancengerechtigkeit. Aus dem Schutz der Menschenwürde und dem Sozialstaatsprinzip ergibt sich die Verpflichtung, Kinder und Jugendliche in einer Art und Weise zu befähigen, dass sie später aus eigenen Kräften und damit unabhängig von staatlichen Fürsorgeleistungen leben können. Voraussetzung hierfür sind Fähigkeiten, die nur durch eine angemessene materielle Ausstattung für Bildung, die Ermöglichung von sozialer und kultureller Teilhabe sowie das Erlernen sozialer Kompetenzen erworben werden können. So darf eine ungünstige materielle häusliche Ausgangsbasis für Kinder und Jugendliche kein Hinderungsgrund sein, am Leben Gleichaltriger teilzuhaben. Nur so können Ausgrenzungsprozesse vermieden werden. Die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft muss deshalb für alle Kinder und Jugendliche, unabhängig von ihrer Herkunft und der materiellen Situation in den Familien, gewährleistet werden.“<sup>20</sup>

Zentrale Weichenstellung war, dass die besonderen Bedarfe von Kindern und Jugendlichen in den Bereichen Persönlichkeitsentwicklung und Bildung nicht durch eine Erhöhung der Regelsätze, sondern auf Antrag hin über personalisierte Gutscheine oder

---

<sup>20</sup> BT-Drs. 17/3404, S. 42

Direktüberweisungen an die Anbieter der Dienstleistungen gedeckt werden sollten. Begründet wurde dies damit, dass, die Leistungen beim Kind ankommen sollten: „Die Art der unbaren Leistungserbringung eröffnet über die Zweckbindung die Möglichkeit, die Leistungen den hilfebedürftigen Kindern und Jugendlichen unmittelbar zukommen zu lassen. Kinder sollen die Leistungen auch für die Zwecke einsetzen, für die sie benötigt werden. Eltern stehen zugleich in der Ausübung ihrer Erziehungsverantwortung in der Pflicht, dass die zur Verfügung stehenden Leistungen auch in Anspruch genommen werden. Die Leistungsträger unterstützen dieses Ziel durch Beratung und Anstöße gegenüber den Eltern sowie durch Kooperation und Netzwerkbildung mit allen Akteuren vor Ort.“<sup>21</sup>

## 1. Regelbedarfe für Eltern

Da Kindern in der Regel mit ihren Eltern zusammenleben, muss auch ein kurzer Blick auf die Ermittlung der Regelbedarfe von Eltern erfolgen. Würde eine Kindergrundsicherung an Eltern fließen, deren Existenzminimum durch eine restriktive Bemessung der Regelbedarfe sehr niedrig angesetzt ist, könnte das Geld nicht bei den Kindern ankommen: Im Notfall müsste zuerst der defekte Elektroherd oder die Waschmaschine ersetzt werden, bevor dem Kind ein Buch oder die neuen Turnschuhe gekauft werden oder am Wochenende der Familienausflug realisiert werden kann<sup>22</sup>. Deshalb muss geprüft werden, ob die Bedarfe von Eltern in angemessener Weise gedeckt werden. Hier geht es insbesondere um **familienspezifische Bedarfe**, die sich aus der Betreuung, Erziehung und dem gemeinsamen Leben mit Kindern ergeben.

Das Verfahren zur Ermittlung der Regelbedarfe ist in § 28 SGB XII für das gesamte Grundsicherungsrecht (SGB II, SGB XII, Asylbewerberleistungsgesetz) beschrieben. Ausgeführt wird diese Bestimmung durch das RBEG. Darin wird festgelegt, dass die Regelbedarfe anhand von Sonderauswertungen der Einkommens- und Verbrauchsstatistik (EVS) der durchschnittlichen Verbrauchsausgaben einkommensschwacher Haushalte ermittelt werden (§ 1 RBEG). Als Haushaltstypen werden Einpersonenhaushalte und

---

<sup>21</sup> Ebd. S. 43

<sup>22</sup> Das familiäre Existenzminimum kann auch durch Sanktionen bereits gekürzt worden sein. Darüber hinaus liegen in 18% aller Bedarfsgemeinschaften die anerkannten unter den tatsächlichen Unterkunft- und Heizkosten – durchschnittlich zahlten diese Bedarfsgemeinschaften im Jahr 2017 durchschnittlich monatlich eine Differenz von 80 Euro aus ihren Regelbedarfen (BT-Drs. 19/3073, S. 3).

Familienhaushalte, genauer ein Paar mit einem Kind, zugrunde gelegt. Die Kinder werden in drei Altersgruppen aufgeteilt: bis zur Vollendung des 6. Lebensjahres, vom 7. Geburtstag bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres sowie vom 15. Geburtstag bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres (§ 2 RBEG). Ausgeschlossen aus der Vergleichsgruppe einkommensschwacher Haushalte in der EVS werden Haushalte, die im Erhebungszeitraum vollständig von Grundsicherungsleistungen gelebt haben, sog. Aufstocker sind weiterhin in der Referenzgruppe enthalten (§ 3 RBEG). Von dieser so gewonnenen Gruppe wird als Referenzgruppe bei den Alleinstehenden auf die nach ihrem Nettoeinkommen untersten 15% der Haushalte abgestellt, bei den Familienhaushalten auf die unteren 20%. (§ 4 RBEG). Bei den Verbrauchsausgaben der so gebildeten Referenzgruppe werden nicht regelbedarfsrelevante Verbrauchsausgaben abgezogen (§§ 5, 6 RBEG). Solange noch keine neue EVS vorliegt, werden die regelbedarfsrelevanten Verbrauchsausgaben, und damit die Regelbedarfe, jährlich zum 1. Januar gem. § 28a SGB XII anhand eines Mischindexes von Preissteigerung (70%) und Lohnentwicklung (30%) dynamisiert.

§ 4 RBEG legt das Referenzeinkommen für die beiden Haushaltskonstellationen fest. Bei den Einpersonenhaushalten werden danach die untersten 15% und bei den Familienhaushalten die untersten 20% der in der EVS erfassten Haushalte berücksichtigt. Die Besserstellung der Familienhaushalte hat vor allem mit der Datenlage zu tun, weil sehr wenige Paarhaushalte mit einem Kind vorhanden sind, übrigens seit 1998 mit abnehmender Tendenz<sup>23</sup>. Im Weiteren wird jedoch ersichtlich, dass nicht nur der Regelbedarf der Alleinstehenden auf der Grundlage der Ausgaben der untersten 15% der Haushalte ermittelt wird, sondern der aller Erwachsenen; dies gilt auch für diejenigen Personen, die in Familien oder in anderen Mehrpersonenhaushalten leben<sup>24</sup>. Da Eltern und Kinder eine Verbrauchs- und Konsumgemeinschaft bilden, hat eine mögliche Unterdeckung der elterlichen Bedarfe Auswirkungen auf die Versorgung der Kinder.

Es wird bezweifelt, ob von den Verbrauchsausgaben der Alleinstehenden auf die entsprechenden Bedarfe von Erwachsenen in Familienhaushalten rückgeschlossen werden

---

<sup>23</sup> Garbuszus/Ott/Pehle/Werding, Wie hat sich die Einkommenssituation von Familien entwickelt? Ein neues Messkonzept, 2018, S. 35.

<sup>24</sup> In seinem Beschluss vom 23.7.2014 hat das BVerfG die 15%-Referenzgruppe ausdrücklich gebilligt. Der Stichprobenumfang für die Einpersonenhaushalte sei statistisch hinreichend groß (BVerfG – 1 BvL 10/12 u.a. Rn 98 f, NJW 2014, 3425).

kann. In der Referenzgruppe der Alleinstehenden sind 43,4% der Befragten Rentner und 17,2% Studierende<sup>25</sup>, deren Einkommen und Ausgaben nur begrenzt Rückschlüsse auf die Bedarfe von Erwachsenen z.B. in Familien zulassen. Bei den Alleinstehenden handelt es sich darüber hinaus um eine besonders arme Gruppe in der Gesellschaft. 2013 lag die Quote relativer Einkommensarmut in der Gruppe der Alleinlebenden bei 24%, in der Gruppe der Paare mit einem minderjährigen Kind bei 8%, für die Gesamtbevölkerung bei 15%<sup>26</sup>. Darüber hinaus erscheint die Ableitung von elterlichen Bedarfen aus dem Ausgabeverhalten von Einpersonenhaushalten zweifelhaft. Bei Eltern fallen z.B. Begleitkosten an, die sich sowohl bei den Verkehrsausgaben als auch in den Aufwendungen für Eintrittsgelder – Schwimmbad, Zoo etc. – bemerkbar machen<sup>27</sup>. Manche Ausgaben entstehen erst durch Kinder, z.B. die Anschaffung eines Pkw, um Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit zu vereinbaren. Dafür spricht, dass sich im Rahmen der Sonderauswertung von Familien mit minderjährigen Kindern, die kein Kfz besitzen, nur noch insgesamt 12 Haushalte finden ließen. Insbesondere in den Bereichen Verkehr und Bildung liegt es daher nahe, dass auf diese Weise Familienbedarfe systematisch untererfasst werden<sup>28</sup>.

Die Tatsache, dass der Bedarf von Eltern anhand der Verbrauchsausgaben von Alleinstehenden ermittelt und ein Referenzeinkommen der nach ihren Nettoeinkommen geschichteten untersten 15% der Haushalte zugrunde gelegt wird, während der Regelbedarf der Kinder sich an Ausgaben der untersten 20% der Haushalte orientiert, ist zudem methodisch inkonsequent. Denn der Bemessung des kindlichen Existenzminimums liegt eine Aufteilung der Haushaltsausgaben auf Kind und Eltern unter Berücksichtigung von Haushaltsgrößenersparnissen zugrunde. Letztere sind nur gerechtfertigt, wenn die den Eltern zugerechneten Fixkosten tatsächlich gedeckt sind. Dieses ist infolge der Bezugnahme auf den anderen Referenzhaushaltstyp der Alleinstehenden nicht gewährleistet. Damit ist nicht gesichert, dass der Familienbedarf ausreichend gedeckt ist<sup>29</sup>.

Das BVerfG hat diese Kritik in seinem Beschluss vom 23.7.2014 aufgegriffen. Künftig werde zu beachten sein, dass der Gesamtbedarf in Familienhaushalten auch tatsächlich

---

<sup>25</sup> BT-Dr. 18/10337

<sup>26</sup> Becker, Gutachten 2016, 5

<sup>27</sup> Becker, Gutachten 2016, 5, Fn. 6, Höft-Dzemski, 25 Jahre „Statistikmodell“ in der Sozialhilfe, in: NDV 2014, S. 361, 365.

<sup>28</sup> HessLSG 29.10.2008 – L AS 336/07 Rn 108 ff., ZFSH/SGB 2009, 100

<sup>29</sup> Becker Ausschuss-Dr. 17[11]309, 113

gedeckt sei, da eine Berechnung für Erwachsene nach dem Bedarf in Einpersonenhaushalten nicht berücksichtigt, dass die Bedarfe für Kinder und Jugendliche in Bezug auf Erwachsene berechnet worden seien, für die nun aber andere Zahlen zugrunde gelegt würden. Damit bestehe die Gefahr, dass gemeinsam anfallende Fixkosten größerer Haushalte nicht gedeckt seien. Jedoch sei derzeit nicht ersichtlich, dass familienspezifische Bedarfe deutlich verkannt worden wären. Immerhin erteilte das Gericht dem Gesetzgeber den Auftrag, die „Verteilungsschlüssel anpassen, wenn sich bei einer Bedarfsposition erhebliche Veränderungen zeigen, die eine Zuordnung von ermittelten Verbrauchsausgaben der Familienhaushalte mit dem bisherigen Verteilungsschlüssel an einzelne Mitglieder des Haushalts offensichtlich unrealistisch werden“ lassen<sup>30</sup>. Allerdings ist diese Vorgabe so unbestimmt ausgefallen, dass sie (bislang) noch keine Reaktion des Gesetzgebers veranlasst hat.

## 2. Regelbedarfe für Kinder

Seit der Reform von 2011 besteht das menschenwürdige Existenzminimum von Kindern aus dem sächlichen Existenzminimum, das durch den Regelbedarf des § 23 Abs. 1 und die Kosten der Unterkunft des § 22 gewährleistet wird. Zusätzlich wird nach § 28 ein gesonderter Bedarf an Bildung und an sozialer und kultureller Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft berücksichtigt. Diese Bedarfe werden als eigenständige Bedarfe neben dem Regelbedarf anerkannt, um durch zielgerichtete Leistungen eine stärkere Integration bedürftiger Kinder und Jugendlicher in die Gemeinschaft zu erreichen<sup>31</sup>.

Um den Regelbedarf von Kindern zu ermitteln, werden in der EVS die Verbrauchsausgaben von Haushalten mit einem Kind in verschiedenen Altersstufen ausgewertet. Da den an der EVS teilnehmenden Haushalten nicht abverlangt werden kann, die anteiligen Kosten, die in den 12 verschiedenen Abteilungen mit Hunderten von einzelnen Verbrauchspositionen auf das Kind entfallen, in dem Erfassungsbogen aufzuschlüsseln, wird mit verschiedenen **Verteilungsschlüsseln** gearbeitet, um die Aufwendungen für das Kind aus den Gesamtaufwendungen der Familie zu separieren. Im Bereich Ernährung z.B. entfallen bis zu einem Alter von 10 Jahren auf einen Jungen 23%

---

<sup>30</sup> BVerfG 23.7.2014 – 1 BvL 10/12 u.a. – Rn. 100, 146

<sup>31</sup> BT-Dr. 17/4404, 104

der Gesamtausgaben einer dreiköpfigen Familie für Nahrung und Getränke, auf ein gleichaltriges Mädchen 24%. Von den 11- bis 12-jährigen Jungen wird angenommen, dass sie 29%, die gleichaltrigen Mädchen lediglich 26% der Nahrungsmittel und Getränke konsumieren. Auf die 13- bis 14-jährigen männlichen Jugendlichen entfällt ein Anteil von 37% der Ausgaben für Nahrung und Getränke, auf die weiblichen Jugendlichen dieses Alters ein Anteil von 33%. Andere Verteilungsschlüssel werden für den Anteil der Ausgaben für Kinder für den öffentlichen Verkehr zugrunde gelegt – dort entfällt auf ein Kind jeden Alters ein Anteil von 25,01% der gesamten Ausgaben der Familie. Bei den Ausgabenpositionen im Bereich Gesundheitspflege, Telefonnutzungskosten sowie Zeitungen und Bücher wird eine Aufteilung nach Köpfen vorgenommen, d.h. auch einem Kind wird ein Anteil von einem Drittel zugeordnet<sup>32</sup>.

Die Verteilungsschlüssel sind fragwürdig, weil die Regelbedarfe der Kinder anhand der Konsumausgaben der untersten 20% der nach ihren Einkommen geschichteten Familienhaushalte ermittelt werden, die der Eltern jedoch nach der ungleich ärmeren Referenzgruppe der unteren 15% der Einpersonenhaushalte. Am Beispiel der Ausgaben der Haushalte für „Toilettenpapier, Papiertaschentücher und ähnliche Hygieneartikel“, zu denen auch Windeln zählen, wird dies besonders deutlich: Die Anwendung des Verteilungsschlüssels führt dazu, dass von einem Durchschnittsbetrag der betreffenden Hygieneartikel i.H. v. 23,25 €, der sich für die Referenzgruppe der Familien mit einem Kind unter 6 Jahren ergibt, nur 3,87 € dem Kind und das Fünffache dessen (19,37 €) den Eltern zugerechnet wird. Wird dann für die Eltern das Ausgabeverhalten der Einpersonenhaushalte zugrunde gelegt, so ergibt sich für die Eltern lediglich ein Betrag von 7,56 €. Damit bleiben 11,81 € der Ausgaben der Referenzgruppe der Familien mit einem Kind unter 6 Jahren unberücksichtigt, obwohl die Güterkategorie zu 100% regelbedarfsrelevant ist<sup>33</sup>. Der untaugliche Verteilungsschlüssel im Zusammenwirken mit der unterschiedlichen Ermittlung der Regelbedarfe von Eltern und Kind – einmal nach den Ausgaben der untersten 20% und einmal der untersten 15% der ärmsten Haushalte – führt zur Unterdeckung existenzieller Bedarfe.

Bereits bei Inkrafttreten des RBEG bestanden Zweifel, inwieweit diese Verteilungsschlüssel den verfassungsgerichtlichen Anforderungen nach Realitätsgerechtigkeit entsprechen.

---

<sup>32</sup> BT-Dr. 17/3404, 65 ff.

<sup>33</sup> Becker, Gutachten 2016, 11

Schon 2006 war in einer vom BMFSFJ geleiteten Arbeitsgruppe die Notwendigkeit erkannt worden, die verwendeten Berechnungsmethoden weiterzuentwickeln und den neuen, in der Realität aufgetretenen Gegebenheiten anzupassen<sup>34</sup>. So wurde z.B. bei den Kosten in der Kategorie Freizeit, Unterhaltung und Kultur erwogen, diese aufgrund der Budgetrestriktionen im unteren Einkommensbereich überproportional dem Kind oder Jugendlichen zuzurechnen. Denn bei knappen Mitteln dürften bildungs- und entwicklungsrelevante Güter – Software, Bücher, Schreibwaren, Sportartikel, Vereinsbeiträge, außerschulischer Unterricht etc. – überwiegend dem Kind zugutekommen<sup>35</sup>. Das BMAS hatte 2013 ein Gutachten über die Angemessenheit der verwandten Verteilungsschlüssel einer Forschergruppe der Ruhr Universität Bochum (RUB) so interpretiert, dass die rechtlichen Grundlagen nicht zu beanstanden seien<sup>36</sup>. Die betreffenden Forscher hielten diese Schlussfolgerung allerdings nicht für zutreffend, wie sie an anderer Stelle klarstellten<sup>37</sup>. Ebenso missverstanden fühlt sich der Deutsche Verein, auf den regelmäßig zur Rechtfertigung der Verbräuche in Mehrpersonenhaushalten Rückgriff genommen wird<sup>38</sup>.

## 2.1. Kürzung der Kinderregelbedarfe

Die erstmalige im RBEG vorgenommene gesonderte Ermittlung des Regelbedarfs der Kinder hatte ergeben, dass die vormals „ins Blaue hinein geschätzten“ Kinderregelsätze zu hoch waren, und zwar zunehmend mit steigendem Alter: Bis zur Vollendung des 6. Lebensjahres um 2 €, bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres um 9 € und bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres um 12 €. Zwar sind die Sätze nicht gekürzt worden, allerdings sind die Leistungen für Kinder so lange nicht angepasst worden, bis die rechnerische Lücke durch Inflation und Preisentwicklung geschlossen war<sup>39</sup>. Die mit dem Alter steigende Diskrepanz zwischen den alten und neuen Kinderbedarfen konnte u.a.

---

<sup>34</sup> Münnich Ausschuss-Dr. 17[11]309, 282

<sup>35</sup> Becker ArchSozArb 2011, 19 f.

<sup>36</sup> BMAS 2013, Bericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales nach § 10 Regelbedarfsermittlungsgesetz über die Weiterentwicklung der für die Ermittlung der Regebedarfe anzuwendenden Methodik

<sup>37</sup> Dudel/Garbuszus/Ott/Werding, Regelbedarfsermittlung für die Grundsicherung: Perspektiven für die Weiterentwicklung, in Sozialer Fortschritt 2017, S. 446

<sup>38</sup> Es sei aus verschiedenen Gründen „nicht legitim“ auf das Gutachten des Deutschen Vereins zur modifizierten Differenzmethode aus dem Jahr 1993 zu verweisen (Höft-Dzemski, 25 Jahre „Statistikmodell“ in der Sozialhilfe, in: NDV 2014, 361, 364..

<sup>39</sup> § 134 SGB XII

damit erklärt werden, dass der Gesetzgeber für die Jugendlichen ab dem 14. Geburtstag zunächst unterstellte, dass sie im selben Maß Alkohol und Tabak konsumieren wie Erwachsene und ihnen hierfür ebenfalls ca. 16 € vom Regelbedarf in Abzug brachte. Dies hat auch das BVerfG in seinem Beschluss vom 23.7.2014 beanstandet: Die Abzüge der Verbrauchsausgaben für alkoholische Getränke und Tabakwaren von Familien mit Kindern erschienen dem Gericht zu hoch, weil es Hinweise auf einen Rückgang des anteiligen Konsums bei Jugendlichen gebe. Das Gericht hat dem Gesetzgeber aufgegeben, dem „im Rahmen der nächsten regelmäßigen Anpassung der Höhe des Regelbedarfs Rechnung“ zu tragen<sup>40</sup>. Die Regelbedarfe für Jugendliche hätten daher bei der nächsten regelmäßigen Anpassung zum 1.1.2015 über die allgemeine, inflationsbedingte Anpassung hinaus spürbar steigen müssen. Dies ist jedoch nicht geschehen. Der Gesetzgeber hat den Auftrag des BVerfG stattdessen dahingehend verstanden, er sei dazu aufgefordert worden, bei der „nächsten Regelbedarfsermittlung“ den unterstellten Alkohol- und Tabakkonsum zu überprüfen<sup>41</sup>. Diese erfolgte erst nach Auswertung der EVS 2013 zum 1.1.2017. Außerdem werden nicht die gesamten Ausgaben der Referenzgruppe den Regelbedarfen der Jugendlichen gutgeschrieben (15,67 €), sondern lediglich 9,06 €.

Im Bereich **sozialer Teilhabe** hatte das BVerfG dem Gesetzgeber einen größeren Gestaltungsspielraum eingeräumt als im Bereich des physischen Existenzminimums<sup>42</sup>. Diesen Spielraum hat der Gesetzgeber sowohl mit dem RBEG 2011 als auch mit dem RBEG 2017 genutzt: Im Bereich der sozialen Teilhabe ist es gegenüber der EVS 2008 in allen Regelbedarfsstufen zu einer relativen Verschlechterung gekommen<sup>43</sup>. Ein Kind unter sechs Jahren bekommt im Bereich der sozialen Teilhabe lediglich das 0,4969-fache der Ausgaben der gleichaltrigen Kinder der Referenzgruppe zugestanden (2008 – 0,6189). Für ein Kind im Alter von sieben bis vierzehn Jahren beträgt der Anteil das 0,5678-fache (2008 – 0,6694). Jugendliche bis achtzehn Jahre verfügen über einen prozentualen Anteil

---

<sup>40</sup> BVerfG 23.7.2014 – 1 BvL 10/12 – Rn. 129

<sup>41</sup> BT-Dr. 18/9984, 70

<sup>42</sup> BVerfG 9.2.2010 – 1 BvL 1/09 Rn. 138, BVerfGE 125, 175

<sup>43</sup> Die alleinstehenden Erwachsenen der RBSt 1 können im Bereich der sozialen Teilhabe nur über 0,5460% dessen verfügen, was ein Alleinstehender der Referenzgruppe für diesen Bereich ausgegeben hat (2008 waren es noch 0,5621%). Stellungnahme Diakonie 2016, 14

an den Ausgaben für die soziale Teilhabe der gleichaltrigen Referenzgruppe in Höhe von 0,5931 (2008 – 0,6985)<sup>44</sup>.

Es ist an diesem Punkt der Untersuchung festzuhalten, dass Kinder im Grundsicherungsbezug über die Regelbedarfe im Bereich der Sozialen Teilhabe lediglich etwas über die Hälfte der Aufwendungen erhalten, wie sie Familien im Niedriglohnbereich für ihre Kinder zur Verfügung stellen können. Die Vorstellung des Gesetzgebers zielt jedoch darauf ab, dass die soziale Teilhabe für diese Kinder vorwiegend über die Leistungen für Bildung und Teilhabe realisiert werden soll. Da diese Leistungen jedoch nur von einer Minderheit der Kinder und Jugendlichen abgerufen werden, ist hier eine Problematik vorgezeichnet, die auch in den empirischen Studien von den betroffenen Familien sehr deutlich angesprochen wird<sup>45</sup>.

## 2.2. Kürzung des Regelbedarfes um Bedarfe nach § 28 SGB II

Bei der Regelbedarfsermittlung für Kinder und Jugendliche werden Ausgaben für Schreibwaren, Zeichenmaterial und übrige Verbrauchsgüter, für außerschulischen Unterricht und Hobbykurse sowie Vereinsbeiträge mit Hinweis auf die Ansprüche aus dem Bildungs- und Teilhabepaket des § 28 gestrichen. Von Verbänden sind allerdings die Leistungen als zu niedrig kritisiert worden. Nach einer Untersuchung des Deutschen Kinderschutzbundes und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes entstehen etwa allein zum Schulstart Kosten von etwa 215 €<sup>46</sup>. Zu einer Bedarfsunterdeckung kann es außerdem kommen, wenn die Teilhabebedarfe nicht beantragt werden. Die Nutzungsquote für die soziale und kulturelle Teilhabe des § 28 Abs. 7 SGB II lag bis 2013 nur bei 15,2%<sup>47</sup>. Das BVerfG hat diese Vorgehensweise in seiner Entscheidung vom 23.7.2014 jedoch gebilligt<sup>48</sup>.

---

<sup>44</sup> Stellungnahme Diakonie 2016, 14

<sup>45</sup> Vgl. hierzu Pkt. III der Untersuchung.

<sup>46</sup> Stellungnahme Parität 2016, 10

<sup>47</sup> Evaluation 2015, 288

<sup>48</sup> BVerfG 23.7.2014 – 1 BvL 10/12 u.a. – Rn. 130

### 2.3. Altersgruppeneinteilung

Die Aufteilung der Altersgruppen der Regelbedarfsstufen des § 8 RBEG weicht zu Lasten der Kinder und Jugendlichen von der üblichen Einteilung der Altersstufen ab. Die gleichmäßige Aufteilung der Altersstufen im 6-Jahres-Rhythmus (0–6 / 6–12 / 12–18) wird ohne Begründung aufgegeben. Die Altersgruppe mit dem größten Bedarf wird reduziert und beginnt erst nach dem 14. Geburtstag. Untersuchungen haben gezeigt, dass mit dem Einsetzen der Pubertät, also etwa ab dem 12. Lebensjahr, der Wohnraumbedarf und der Kalorienbedarf besonders bei den Jungen steigen. Auch die Freizeitbedürfnisse ändern sich ab diesem Alter. Die zeitlich gleichen Altersintervalle von jeweils 6 Jahren könnten auch mögliche statistische Verzerrungen glätten<sup>49</sup>.

### 2.4. Validität der Daten

Die Ermittlung der Kinderregelbedarfe basiert bei vielen Verbrauchspositionen der EVS auf einer ungesicherten empirischen Grundlage. Das grundlegende Problem besteht darin, dass sich unter den im Rahmen der EVS befragten Haushalte besonders wenig Paarfamilien mit einem Kind befinden – ein Fakt, der sich mit jeder Erhebungswelle seit 1998 verschlechtert hat<sup>50</sup>. Bei verschiedenen Ausgabeposten liegen deswegen Angaben von weniger als 25 Haushalten vor. Es werden jedoch mindestens Angaben von 100 Haushalten benötigt, damit der Fehlerquotient 10% nicht übersteigt<sup>51</sup>. In der EVS 2013 liegt der Anteil statistisch unsicherer Einzelpositionen an allen regelsatzrelevanten Positionen je nach Altersgruppe zwischen 60% (bei den 0- bis 6-Jährigen) bis hin zu 89% (bei den 14- bis 18-Jährigen), d.h. die Zahl der Haushalte, für die Angaben vorliegen, liegt unter 100 Fällen. Der relevante Standardfehler für Abweichungen nach unten oder nach oben liegt dann zwischen 10% und 20%. Für die 14- bis 18-Jährigen lag bei 44 von 78 Einzelpositionen die Zahl der Haushalte sogar unter 25. Diese weisen damit einen Standardfehler zwischen 20 und 100% auf<sup>52</sup>. Dies ist problematisch, da die Regelbedarfe der Kinder damit auf einer ungesicherten empirischen Grundlage ermittelt werden. Die geringen Fallzahlen erklären vermutlich bestimmte Ungereimtheiten, die bei der

---

<sup>49</sup> Münnich Ausschuss-Dr. 17[11]309, 283

<sup>50</sup> Garbuszus/Ott/Pehle/Werding, a.a.O., S. 35

<sup>51</sup> Statistisches Bundesamt, Ausschuss für Arbeit und Soziales, Protokoll 17/41, 658

<sup>52</sup> Stellungnahme Kinderschutzbund 2016, 4

Regelbedarfsermittlung 2013 auffallen. So ist es rätselhaft, warum z.B. die Nahrungsmittelbedarfe der 6- bis 14-jährigen Kinder im Zeitraum zwischen 2008 und 2013 sehr viel stärker gestiegen sind als die der beiden anderen Altersgruppen<sup>53</sup>.

Die mangelnde Validität der Daten zeigt sich besonders deutlich bei dem *Mobilitätsbedarf* von Kindern und Jugendlichen. Die im Rahmen der Sonderauswertung betrachteten Haushalte ohne Ausgaben für Pkw und Kraftstoffe umfassen lediglich 12 Haushalte<sup>54</sup>. Diese Vorgehensweise begegnet verschiedenen verfassungsrechtlichen Einwänden. Zum einen ist die Teilgruppe der Familien der Referenzgruppe, die keinen Pkw besitzt, erheblich ärmer als die Referenzgruppe insgesamt: Ihre Konsumausgaben lagen bei 833,80 € im Monat gegenüber 903,55 € der gesamten Vergleichsgruppe. Es ist davon auszugehen, dass es sich hierbei vor allem um Haushalte handelt, die an sich einen grundsicherungsrechtlichen Leistungsanspruch haben, diesen aber nicht geltend machen. Somit werden die verdeckt Armen zum Maßstab für die Ermittlung des menschenwürdigen Existenzminimums gemacht<sup>55</sup>. Zum anderen sind die auf der Grundlage dieser Auswertung ermittelten Werte methodisch zweifelhaft. So ist der Mobilitätsbedarf der 14- bis 18-jährigen Jugendlichen sowohl nach den Ermittlungen des RBEG 2011 wie des RBEG 2017 nur halb so hoch wie der der übrigen Kinder<sup>56</sup>, obwohl doch die Lebenserfahrung einen mit dem Alter steigenden Bedarf erwarten ließe. Die auf der Grundlage von nur zwölf Haushalten ermittelten Bedarfe sind statistisch nicht haltbar. Das BVerfG hat jedoch in seiner Entscheidung vom 23.7.2014 diese Vorgehensweise ohne jede nähere Begründung gebilligt<sup>57</sup>.

### **3. Leistungen Bildung und Teilhabe**

Mit der Gesetzesänderung zum 1.1.2011 legte der Gesetzgeber nicht nur ein eigenständiges Verfahren zur Ermittlung der Regelbedarfe für Kinder und Jugendliche vor. Er führte auch das sog. Bildungs- und Teilhabepaket ein. Im Grundsicherungsrecht sind seitdem Bildung und Teilhabe Sonderbedarfe, die nur Kinder und Jugendliche aufweisen, nicht aber Erwachsene. Diese beiden Bedarfe unterscheiden folglich die Lebensphase

---

<sup>53</sup> BT-Dr. 18/9984, 87

<sup>54</sup> Anhang zu BT-Dr. 18/9984

<sup>55</sup> Stellungnahme Diakonie 2016, 18

<sup>56</sup> BT-Dr. 17/3404, 54, 63, 73; BT-Dr. 18/9984, 56, 65, 75

<sup>57</sup> BVerfG 23.7.2014 – 1 BvL 10/12 u.a. – Rn 95

Kindheit von der Lebensphase Erwachsene<sup>58</sup>. Mit dem Begriff der Teilhabe verschaffte der Gesetzgeber der Diskussion, die sich in Deutschland bis dahin vor allem um die Teilhabe am Arbeitsleben gedreht hatte, zusätzlichen Auftrieb. Der Teilhabebegriff sei gewählt worden, da er „offen und anschlussfähig genug ist, um die juristischen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts und gleichzeitig der (diffusen) gesellschaftlichen Erwartungen zu erfüllen“<sup>59</sup>.

Mit den §§ 28, 29 SGB II sind Kinder und Jugendliche erstmals als eigene Zielgruppe in den Fokus der Grundsicherungsträger gerückt. Bislang waren sie lediglich Empfänger von Sozialgeld, wenn ihre Eltern im SGB II-Bezug waren. Nun aber müssen die speziellen Bedarfe von Kindern und Jugendlichen, insbesondere der Schulbedarf und die soziokulturelle Teilhabe, durch den Bund über das SGB II gedeckt werden. Damit wuchs den Grundsicherungsträgern eine neue Aufgabe zu: Sie sind nicht mehr nur für die Auszahlung der SGB II-Leistungen und für die Vermittlung in Arbeit zuständig, sondern sie sollen auch die „materielle Basis für die Chancengerechtigkeit“ der Kinder und Jugendlichen im Grundsicherungsbezug bereitstellen, die nachhaltige Überwindung von Hilfebedürftigkeit durch Bildung ermöglichen und für die Beendigung „gesellschaftlicher Exklusionsprozesse“ sorgen<sup>60</sup>. Dies ist zugegebenermaßen ein hoher Anspruch, auf den die Jobcenter wohl kaum vorbereitet waren.

2013 hatten insgesamt 3,1 Millionen Kinder und Jugendliche Anspruch auf Bildungs- und Teilhabeleistungen<sup>61</sup>. Die größte Gruppe von ihnen lebt mit ihren Eltern im SGB II-Bezug. Kinder von nicht-erwerbsfähigen Eltern erhalten die Bildungs- und Teilhabeleistungen nach § 34 SGB XII. Eltern erhalten für ihre Kinder, für die sie einen Kinderzuschlag nach § 6 a BKKG beziehen, die Leistungen für Bildung und Teilhabe gem. § 6 b Abs. 1 Nr. 1 BKKG. Außerdem haben Eltern für ihre Kinder, mit denen sie gemeinsam Wohngeld erhalten, einen Anspruch auf die Leistungen nach § 6 b Abs. 1 Nr. 2 BKKG. Kinder aus Familien, die Leistungen nach dem AsylbLG bezogen, hatten zunächst nur dann einen gesetzlichen Anspruch auf Bildungs- und Teilhabeleistungen nach dem SGB XII, wenn mindestens ein Elternteil über eine Dauer von insgesamt 48 Monate Grundleistungen

---

<sup>58</sup> Meiner-Teubner, Kinder- und Kindheitsbilder in den Existenzsicherungsgesetzen, 2018, S. 307.

<sup>59</sup> Kreimeyer, Soziale Teilhabe in Deutschland, in: SozArb 2017, S. 42, 45 f.

<sup>60</sup> BT-Dr. 17/4304, 104

<sup>61</sup> Bartelheimer/Henke/Kaps/Kotlenga/Marquardsen/Nägele/Wagner, Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe, 2016, S. 7.

nach dem AsylbLG bezieht, § 2 AsylbLG. In seiner Entscheidung vom 18.7.2012 hat das BVerfG es für verfassungswidrig erklärt, dass für Kinder von Asylbewerbern die Bedarfe für Bildung und Teilhabe nicht gesichert werden<sup>62</sup>. Gem. § 6 Abs. 3 AsylbLG werden seither die Bedarfe für Bildung und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft bei Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen entsprechend den §§ 34, 34 a und 34 b SGB XII gesondert berücksichtigt<sup>63</sup>.

An neuen Leistungen führte § 28 SGB II die Lernförderung und die soziokulturelle Teilhabe ein, für die anderen Bestandteile des Bildungs- und Teilhabepakets existierten bereits (teilweise landesrechtliche) Vorgängerregelungen. Seit dem 1.1.2011 erhalten

**Schülerinnen und Schüler** bis zum 25. Lebensjahr als zusätzliche Leistungen:

- die tatsächlichen Aufwendungen für Schulausflüge und mehrtägige Klassenfahrten
- die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf in Höhe von 100 € jährlich
- Schülerbeförderung zur nächstgelegenen Schule des gewählten Bildungsganges
- eine die schulischen Angebote ergänzende angemessene Lernförderung
- Mehraufwendungen für die Teilnahme an einer gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung – dies gilt auch für Kinder in Kindertageseinrichtungen und Tagespflege.

Darüber hinaus erhalten leistungsberechtigte **Kinder und Jugendliche bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres** einen Betrag in Höhe von 10 € für die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft.

### 3.1. Kritische Würdigung

Gem. § 19 i.V.m. § 28 SGB II besteht zwar ein individueller Rechtsanspruch auf die Leistungen nach § 28 SGB II, jedoch nur auf die vor Ort verfügbaren Angebote. Die Vorschriften verleihen jedoch keinen individuellen Rechtsanspruch auf umfassende Deckung kindspezifischer Bedarfe. Der Gesetzeswortlaut spricht sehr zurückhaltend von

---

<sup>62</sup> BVerfG 18.7.2012 –1 BvL 2/11 - Rn 122

<sup>63</sup> Im Folgenden wird, der besseren Lesbarkeit willen, nur auf die Leistungen nach dem SGB II eingegangen.

Bedarfen, die berücksichtigt oder anerkannt werden. Es wird hingenommen, dass diese nicht bei allen Kindern gedeckt werden. Dies zeigt sich bei der Berücksichtigung der Mehraufwendungen für das *Schulmittagessen*, wo lediglich die Teilhabe von Kindern finanziert wird, die eine Schule mit einem entsprechenden Angebot besuchen. Alle anderen Schulkinder können aus Abs. 6 keinen Rechtsanspruch auf das in der sozialpolitischen Diskussion sprichwörtlich gewordene „warme Mittagessen“ geltend machen. Ähnlich verhält es sich bei der *Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft*. Dort wird lediglich ein Zuschuss in Höhe von 10 € monatlich gewährt, unabhängig davon, wie hoch die Kosten sind, um den Bedarf im Einzelfall zu decken. Ein musikalisches Kind wird davon weder ein Musikinstrument kaufen noch den Musikunterricht bestreiten können. Generell werden Ansprüche nach § 28 SGB II auf die vorhandenen Angebote begrenzt. Es wird akzeptiert, dass Kinder im ländlichen Raum in erreichbarer Nähe keine Teilhabemöglichkeiten finden, da ein Sicherstellungsauftrag des Grundsicherungsträgers ausdrücklich abgelehnt wird. „Nicht der Bedarf bestimmt das Angebot, sondern das Angebot den Bedarf“<sup>64</sup>. Bei Schülerinnen und Schülern wird als weiterer Bedarf eine *angemessene Lernförderung* berücksichtigt, die schulische Angebote ergänzt. Die Begründung zum Gesetzesentwurf 2011 wies jedoch darauf hin, dass außerschulische Lernförderung nur in Ausnahmefällen geeignet und erforderlich und damit notwendig sei. Sie sei in der Regel nur „kurzzeitig“ notwendig, um vorübergehende Lernschwächen zu beheben<sup>65</sup>. Im Hintergrund stand die Befürchtung, dass der Bund für die Kinder im Grundsicherungsbezug zum Ausfallbürgen für Versäumnisse der Schulpolitik bei der Integration und Förderung von Kindern aus einkommensschwachen Haushalten wird<sup>66</sup>. Gleichzeitig wurde befürchtet, dass viele Anträge auf Lernförderung gestellt und sich der Markt von kommerziellen Nachhilfeanbietern explosionsartig ausweiten würden. Obwohl die Rechtsprechung weitestgehend versucht hatte, die unbestimmten Rechtsbegriffe im Sinne der leistungsberechtigten Kinder auszulegen<sup>67</sup>, war die Lernförderung die am wenigsten nachgefragte Leistung des § 28 SGB II ist. Bis

---

<sup>64</sup> Dehmer/Puls/Rock, Das Bildungs- und Teilhabepaket: Eine Misserfolgsgeschichte“, in: Soziale Sicherheit 2016, S. 400, 408

<sup>65</sup> BT-Dr. 17/4304, 105

<sup>66</sup> Rixen SGB 2010, 244

<sup>67</sup> Vgl. hierzu: Lenze, in: LPK SGB II, 6. Aufl., zu § 28 Rn. 28 ff.

2013 erhielten lediglich 5% der Leistungsberechtigten im SGB II diese Form der Unterstützung<sup>68</sup>.

Außerdem sind die Leistungen nach § 28 SGB II teilweise durch stagnierende Regelbedarfe gegenfinanziert. Hier wurde eine Geldleistung, die grundsätzlich in allen Fällen gewährt wurde, durch eine Sachleistung ersetzt, die beantragt werden muss<sup>69</sup>. Dadurch wird die Dispositionsfreiheit von bestimmten Kindern begrenzt. Ein Kind, das weder im Verein Sport treiben noch ein Musikinstrument erlernen möchte, braucht stattdessen Mittel, um ein Skateboard, Handwerkzeug zum Basteln oder eine Computerzeitschrift zu kaufen. Gerade für Jugendliche, die ihre Identität oft in Peer Groups entwickeln und ihren Interessen individuell oder mit Freunden nachgehen, ist die Beschränkung der Förderung auf organisierte Gruppenangebote nicht sachgerecht. Es ist eine verfassungsrechtlich relevante Unterdeckung ihrer Bedarfe zu erwarten, da ihre Bedürfnisse nach Individualität und Selbstbestimmung nicht berücksichtigt werden. Die Kürzung des Regelbedarfs um Positionen, die seit dem 1.1.2011 im Bildungs- und Teilhabepaket des § 28 SGB II enthalten sind, wäre nur gerechtfertigt, wenn Kinder und Jugendliche die neuen Leistungen flächendeckend abrufen würden.

Die Nutzungsquote der Leistungsberechtigten für die soziale und kulturelle Teilhabe liegt aber bis 2013 insgesamt nur bei 15,2%<sup>70</sup> und 2014 bei 12%<sup>71</sup>. In Befragungen äußerte knapp die Hälfte der Jugendlichen dezidiert, an dieser Form der organisierten Freizeitgestaltung kein Interesse zu haben<sup>72</sup>. Die Erfahrungen mit Gutscheinen zeigen ferner, dass diese sehr selektiv genutzt werden und besonders benachteiligte Personengruppen am wenigsten von ihnen profitieren. So zeigt die Evaluation der Leistungen, dass insbesondere Kinder aus Migrantenfamilien nicht erreicht werden<sup>73</sup>. Eine über alle Rechtskreise einheitliche bundesweite Statistik über die Inanspruchnahme der Bildungs- und Teilhabe-Leistungen existiert bis heute nicht. Alle vorhandenen, auch neueren Teilstudien belegen aber Quoten von teilweise erheblich unter 25 % der Leistungsberechtigten, bis hin zur aktuellsten Statistik der BA von Mai 2016: Danach hatten den 10-Euro-Betrag für die Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben lediglich

---

<sup>68</sup> Evaluation 2015, 274

<sup>69</sup> Vgl. Pkt. II.2.2.

<sup>70</sup> Evaluation 2015, 288

<sup>71</sup> Evaluation 2016, S. 8

<sup>72</sup> Apel/Engels Abschlussbericht 2012, 56, 58

<sup>73</sup> Evaluation 2015, 30

7,37% der Anspruchsberechtigten erhalten, bei der Mittagsverpflegung waren es 16% der Berechtigten, bei der Lernförderung 3,4%.<sup>74</sup>

Wichtig waren auch die Regelungen in § 29 SGB II zur Form der **Leistungserbringung**. Bis auf die Schulbedarfspauschale in Höhe von 100 €, die den Eltern automatisch überwiesen wird, und die Kosten der Schülerbeförderung, die gegen Rechnungsvorlage in bar erstattet werden konnte, sollten ursprünglich die übrigen Bildungs- und Teilhabeleistungen in Form von Gutscheinen oder per Direktzahlung an den Leistungserbringer erfolgen. Schon mit Gesetz vom 7.5.2013 wurde die Möglichkeit der Geldzahlung auch auf die Kostenerstattung für Schulausflüge und mehrtägige<sup>75</sup> Klassenfahrten erweitert, weil in der Praxis bei Klassenfahrten und Schulausflügen Bedarfslagen auftreten, die regelmäßig durch Bargeld zu decken seien<sup>76</sup>.

Die Kritik an der Grundentscheidung der Bundesregierung, die neuen Bildungs- und Teilhabebedarfe vorrangig in Form von **Sachleistungen** zu erbringen und nicht „mit dem Sozialgeld“ (BVErfG) abzudecken, ist nie abgerissen: Sie berge die Gefahr von Ausgrenzung und Stigmatisierung. Dies gilt insbesondere für die Abwicklung der Leistungen über Gutscheine, weil sich die Leistungsberechtigten damit als Mitglieder eines einkommensschwachen Haushaltes zu erkennen geben müssen. Gerade ältere Kinder und Jugendliche könnte dies davon abhalten, die Leistungen in Anspruch zu nehmen. Dafür spricht, dass die Inanspruchnahmerquote mit dem Alter der Kinder sinkt: Sie betrug bei den 6 bis 11 Jahre alten Kinder 22,5%, bei der Gruppe der 12 bis 17 Jahre alten Jugendlichen 16,2%<sup>77</sup>.

Die Gewährung der Bedarfe in Form von Sachleistungen führt zu einem **hohen Verwaltungsaufwand**. Es wurde von Anfang an hingenommen, dass 20% der zur Verfügung gestellten Mittel für die Administrierung der Leistungen aufgewendet werden müssen und diese Steuermittel eben nicht den Kindern und Jugendlichen zugutekommen. Die Warnung des Bundesrechnungshofs vor deutlich höheren Kosten<sup>78</sup> hat sich bewahrheitet: In einzelnen Kommunen werden zur Erzeugung von 1 € abgerufener

---

<sup>74</sup> Dehmer/Puls/Rock, Das Bildungs- und Teilhabepaket: Eine Misserfolgsgeschichte“, in: Soziale Sicherheit 2016, S. 400, 402

<sup>75</sup> Berlit KJ 2010, 160

<sup>76</sup> BT-Dr. 17/12036

<sup>77</sup> Apel/Engels, Abschlussbericht Bildung und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen im unteren Einkommensbereich, S. 55

<sup>78</sup> Ausschuss-Dr. 17(11)309, 39

Leistung Verwaltungskosten in Höhe von 46 Cent aufgewendet<sup>79</sup>. Aus der Praxis wird darüber geklagt, dass der Verwaltungsaufwand insbesondere für die eintägigen Ausflüge als auch für die den Eigenanteil von 1 € übersteigenden Mehraufwendungen für das gemeinschaftliche Mittagessen in keinem Verhältnis zur Leistung stünde<sup>80</sup>. Das Bildungs- und Teilhabepaket wird als eine der bürokratischsten Sozialleistungen der Gegenwart bezeichnet<sup>81</sup>.

Es werden auch Bedenken in Hinblick auf die Chancengleichheit und das Ziel der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse geäußert: Da im Gesetzgebungsverfahren die dezidierten Vorgaben über die Leistungsvereinbarungen mit den Anbietern zurückgenommen wurden, müssen die kommunalen Grundsicherungsträger die Grundlagen der Leistungserbringung, den Umgang mit den Anbietern vor Ort und die Frage der Eignung der Anbieter im Einzelnen je nach den kommunalen Besonderheiten regeln. Dabei kommt es zu großen regionalen Unterschieden<sup>82</sup>. Das Bildungs- und Teilhabepaket des § 28 SGB II ist besonders auf den städtischen Raum zugeschnitten<sup>83</sup>. Es erscheint jedoch verfassungsrechtlich problematisch, dass eine bundesgesetzliche Regelung, die unter der Zielstellung angetreten ist, gleichwertige Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik herzustellen, den wichtigen Bereich der Bildung und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen den zufälligen örtlichen Gegebenheiten überlässt, ohne den Kommunen einen Sicherstellungsauftrag für ein Mindestangebot an schulischer und soziokultureller Teilhabe aufzugeben.

### **3.2. Verbesserungen durch das Starke-Familien-Gesetz**

Das Starke Familien Gesetz (StaFamG), das zum 1.8.2019 in Kraft treten wird, sieht zahlreiche Veränderungen in dem Bereich der Bildungs- und Teilhabeleistungen des § 28 SGB II und seiner Administrierung gemäß § 29 SGB II vor<sup>84</sup>. Die Gesetzesvorlage erfuhr

---

<sup>79</sup> Sieglar, Das Bildungs- und Teilhabepaket in der Umsetzung, eine Fallstudie aus dem Landkreis Kassel, in: NDV 2013, S. 68, 77. Vgl. allgemein zum Erfüllungsaufwand: Evaluation 2015, 332 ff.

<sup>80</sup> Diakonie 2012, 20; Freie Wohlfahrtspflege NRW 2012

<sup>81</sup> Dehmer/Puls/Rock, 2016, S. 404

<sup>82</sup> Kaps/Marquardsen, Präventive Sozialpolitik? Handlungsspielräume und Handlungsorientierungen der kommunalen Verwaltung bei der Umsetzung der Leistungen zur Bildung und Teilhabe, in: Zeitschrift für Sozialreform 2017, S. 217 ff.

<sup>83</sup> Schlebusch, Der Landkreis 2011, 194

<sup>84</sup> Vgl. auch die entsprechenden Regelungen und ihre Veränderungen in §§ 34 bis 34b SGB XII und § 6b BKKG.

außerdem nach der Anhörung vor dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 11. März 2019 noch weitere substantielle Verbesserungen<sup>85</sup>.

So wird der **Betrag für den persönlichen Schulbedarf** (§ 28 Abs. 3 SGB II) von 100 € auf 150 € im Jahr erhöht. Als Grund wird die Preisentwicklung genannt, außerdem geänderte schulische Rahmenbedingungen wie die digitale Bildungsoffensive. Der Erhöhungsbetrag lehnt sich an die seit 2011 erfolgte 16 – 18%ige Steigerung der Regelbedarfe an<sup>86</sup>. Zukünftig werden im August/September für das 1. Schulhalbjahr 100 € überweisen, im Februar weitere 50 € für das 2. Halbjahr. Eine Neuregelung in § 34 Abs. 3a SGB XII sieht eine jährliche Dynamisierung des persönlichen Schulbedarfs in Höhe der Anpassung der Regelbedarfsstufen vor<sup>87</sup>.

Positiv zu bewerten ist auch der **Wegfall der Eigenbeteiligung** bei der Schülerbeförderung (§ 28 Abs. 4 SGB II) und dem Schulmittagessen (§ 28 Abs. 6 SGB II). Damit bleibt Kindern und Jugendlichen mehr vom Regelbedarf, nämlich monatlich bis zu 25 Euro für den Fall, dass beide Leistungen bezogen werden. Bei der Schülerbeförderung entfällt der Eigenanteil in Höhe von 5 € für den privat genutzten Fahranteil (§ 28 Abs. 4 a.F./§ 9 Abs. 2 RBEG). Bei der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung wird auf den aus dem Regelbedarf zu bestreitenden Eigenanteil von 1 € pro Essen verzichtet. Gerade letzteres ist der Einsicht geschuldet, dass es durch die Eintreibung der Selbstbeteiligung zu einer aufwändigen Abrechnung zwischen dem Essensanbieter und dem Kind bzw. dessen Eltern gekommen war. Es sei sogar beobachtet worden, dass der Essensvertrag und sogar der gesamte Betreuungsvertrag allein wegen eines relativ kleinen, im Regelfall nicht eintreibbaren Betrag gekündigt wurde<sup>88</sup>.

Bei der **Lernförderung** (§ 28 Abs. 5 SGB II) wird im Gesetzestext fortan ausdrücklich klargestellt, dass es nicht auf eine Versetzungsgefährdung ankommt. So weist auch die Gesetzesbegründung des StaFamG darauf hin, dass die Verwaltungspraxis die Lernförderung vielfach erst im zweiten Halbjahr bewilligt hatte und teilweise auch erst

---

<sup>85</sup> BT-Drs. 19/8613, S. 25 ff.

<sup>86</sup> BT-Drs. 19/7504, S. 52

<sup>87</sup> Nach § 28 SGB XII bei Vorliegen der Ergebnisse einer neuen EVS bzw. nach 28 a SGB XII im Falle der jährlichen Fortschreibung.

<sup>88</sup> BT-Drs. 19/7504, S. 47. Eine Folge der Änderung ist, dass auch für Menschen mit Behinderungen, die in Werkstätten für behinderte Menschen an der Mittagsverpflegung teilnehmen, die Eigenbeteiligung entfällt (§ 42b SGB XII)

kurz vor Schuljahresende<sup>89</sup>. Die Klarstellung im Gesetz, dass es für die Förderung nicht auf die Versetzungsgefährdung ankomme, sondern auf ein im Verhältnis zu den wesentlichen Lernzielen nicht ausreichendes Leistungsniveau, kann dazu führen, dass fortan mehr Kinder und Jugendliche von der Förderung profitieren könnten. Fraglich war bislang, ob der Begriff des „gewählten Bildungsgangs“ auch ein Profil der besuchten Schule umfasst, soweit hieraus eine besondere inhaltliche oder organisatorische Ausgestaltung des Unterrichts folgt wie, z.B. eine naturwissenschaftliche, musische, sportliche oder sprachliche, bilinguale beziehungsweise eine ganztägige Ausrichtung. Die Vorschrift wird deshalb um einen Satz ergänzt werden, der diese Unklarheiten ausräumt. Schülerbeförderung berücksichtigt nun auch die Aufwendungen der Fahrt zu der Schule mit dem gewählten Profil. Dies trägt dem Ziel dieses Gesetzes Rechnung, die Bildung leistungsberechtigter Kinder und Jugendlicher unabhängig von den finanziellen Möglichkeiten des Elternhauses zu fördern<sup>90</sup>.

Auch für die Leistung der **gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung** (§ 28 Abs. 6 SGB II) wurde eine seit langem geforderte Verbesserung realisiert: Zukünftig können auch die Kosten für ein Mittagessen übernommen werden, das nicht in „schulischer Verantwortung“ angeboten wird, z.B. in einem Hort. Voraussetzung wird sein, dass sich die Schule organisatorisch beteiligt, um die Abläufe zwischen Schule und Tageseinrichtung genau abzustimmen<sup>91</sup>.

Erhöht wird auch der **Bedarf zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben** (§ 28 Abs. 7 SGB II). Der bislang geltende Betrag von monatlich 10 Euro, der vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 23.7.2014 als „knapp bemessen“, jedoch „tragfähig begründet“ bezeichnet worden war<sup>92</sup>, wird nun auf 15 Euro erhöht. Begründet wird dies mit dem Ausgleich etwaiger Preissteigerungen seit der Einführung der Leistung. Hinzu kommt, dass der Betrag zukünftig **pauschaliert ausbezahlt** ist: So heißt es in der abschließenden Beratung des Ausschusses in seiner 28. Sitzung am 20. März 2019 und in dieser Form vom Bundestag am 21. März 2019 beschlossenen Vorlage, dass die Leistung künftig pauschaliert erbracht werde, sofern tatsächliche Aufwendungen im Zusammenhang mit den gesetzlich bestimmten Aktivitäten entstehen oder entstanden

---

<sup>89</sup> BT-Drs. 19/7504, S. 47

<sup>90</sup> Ebd., S. 36

<sup>91</sup> BT-Drs. 19/8613, S. 26

<sup>92</sup> BVerfG 23.7.2014 – 1 BvL 10/12 u.a., Rn 131

sind. Ausreichend sei insoweit ein Nachweis, aus dem sich die Teilnahme an einer der gesetzlich bestimmten Aktivitäten ergibt. Die pauschalierte Auszahlung erfolge durch das Job-Center ohne Prüfung, ob die entsprechenden Beiträge in den Vereinen auch die 15 Euro erreichten. Diese Einzelfallprüfung entfalle zukünftig. Dass allein die Mitgliedsbescheinigung künftig ausreichen werde, sei eine deutliche Verwaltungsvereinfachung und Verbesserung<sup>93</sup>.

Wichtige Veränderungen enthält auch **die Neufassung des § 29 SGB II**, der die Administrierung der Bildungs- und Teilhabeleistungen des § 28 SGB II regelt. Insbesondere wird die vormalige Präferenz des Gesetzgebers für Gutscheine zurückgenommen, indem die Möglichkeiten, die Leistungen durch Geldleistungen zu erbringen, erweitert werden. Damit „wird dem Einwand Rechnung getragen, dass die Erbringungswege Sachleistungen sowie Direktzahlungen mit hohem Aufwand verbunden sein können“<sup>94</sup>. Der persönliche Schulbedarf und die Schülerbeförderung werden zwingend weiterhin durch Geldleistungen erbracht. Die kommunalen Träger können mit den Anbietern pauschal abrechnen (§ 29 Abs. 1 SGB II). Auch die übrigen Leistungen des § 28 SGB II können nunmehr durch Geldleistungen erbracht werden, entweder monatlich in Höhe der bestehenden Bedarfe oder nachträglich durch Erstattung verauslagter Beträge (§ 29 Abs. 4 SGB II). Die kommunalen Träger entscheiden über die Form der Leistungserbringung. Damit wird die Stoßrichtung der 2011er Reform, wonach den Eltern möglichst kein Geld zur Bestreitung des soziokulturellen Bedarfes in die Hand gegeben werden soll, weil „die Leistung beim Kind ankommen“ solle, größtenteils wieder zurückgenommen.

Positiv ist auch die Neuregelung zur **integrierten Antragstellung bzw. zum Globalantrag**. Zukünftig müssen nur noch die Aufwendungen für die Lernförderung gesondert beantragt werden. Die Leistungen für Schulausflüge, Schülerbeförderung und Klassenfahrten sowie die Aufwendungen für gemeinschaftliche Mittagsverpflegung und die Teilhabeleistungen nach Abs. 7 sind künftig grundsätzlich von dem Antrag auf Leistungen zum Lebensunterhalt mit umfasst (§ 37 SGB II). Es entfällt die Pflicht zu Stellung eigenständiger Anträge für diese Leistungen. Damit kommt es nicht mehr zu

---

<sup>93</sup> BT-Drs. 19/8613, S. 23

<sup>94</sup> BT-Drs. 19/7504, S. 47

Ablehnungen von Anträgen, weil diese verspätet gestellt wurden. Die im Bereich Bildung und Teilhabe ergehenden Änderungen treten zum 1.8.2019 in Kraft<sup>95</sup>.

#### 4. Fazit

Die Verbesserungen der Bildungs- und Teilhabeleistungen durch das Starke-Familien-Gesetz sind zu begrüßen. Wesentliche Kritikpunkte an der Regelung wurden aufgenommen. Die Festlegung auf die Leistungserbringung durch Sachleistungen wurde weitestgehend zurückgenommen. Mit der pauschalen Auszahlung von 15 Euro bei nachgewiesener Aktivität in einem Verein ist es nicht mehr weit bis zur antraglosen Auszahlung des Betrages mit den Regelbedarfen, wie dies ja auch für die Schulbedarfspauschale gilt<sup>96</sup>. Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung. Ob die Aufgabe der kleinteiligen Abrechnung „bis auf den letzten Cent“ in erster Linie dem Drängen der Verwaltung auf Entlastung zu verdanken ist oder ob hier die Möglichkeitsräume von Kindern und Jugendlichen erweitert werden sollen, ist unerheblich.

Für den weiteren Gang der Untersuchung ist festzuhalten, dass bestimmte Leistungen des § 28 SGB II selbstverständlich auch weiterhin nur auf Antrag gewährt werden können, weil sie Bedarfe zum Gegenstand haben, die nicht alle Kinder gleichermaßen aufweisen. Dies gilt vor allem für die Lernförderung, die Schülerbeförderung und die Aufwendungen für mehrtägige Klassenfahrten<sup>97</sup>. Wie sich im Folgenden zeigen wird, bestehen aber insbesondere hinsichtlich der sozialen und kulturellen Teilhabe von Kindern und Jugendlichen in armen Haushalten Zweifel, ob die Vorgaben des BVerfG hier erfüllt werden: Es steht wohl außer Frage, dass auch die 85 % der Leistungsberechtigten, die den Betrag von 10 bzw. 15 Euro nicht abrufen, einen Bedarf an sozialer und kultureller Teilhabe aufweisen. Das Bildungs- und Teilhabepaket geht nach wie vor von der Vorstellung aus, man könne die „Kinder an den Eltern vorbei fördern“. Analog dazu werden die Bedarfe der Eltern an den Bedarfen von Alleinstehenden ermittelt, so als gäbe es keine gemeinsamen Aktivitäten als Familie - der Zoobesuch, die Geburtstagsfeier, der gemeinsame Ausflug am Wochenende. Die Ermittlung der Regelbedarfe seit 2011 sehen

---

<sup>95</sup> BT-Drs. 19/7504, S. 54

<sup>96</sup> Vgl. hierzu die Untersuchung von Stichnoth u.a., Kommt das Geld bei den Kindern an?, (ZEW) 2018.

<sup>97</sup> Ob dies nicht auch für die Kosten des Schulmittagessens gelten muss, wenn die Anteile für das Essen im Regelbedarf entsprechend großzügiger ausfallen würden, kann an dieser Stelle dahingestellt bleiben.

keine Aufwendungen mehr vor für gemeinsame Aktivitäten als Familie. Dies schwächt den familiären Zusammenhalt.

Dies Vorgehensweise steht in großem Gegensatz zu den neuen Erkenntnissen der Kindheitsforschung, die die Bedeutung der **Familie als Ort von Bildung** hervorhebt und auf die Gefahr sozialer Ungleichheit hinweist, die sich daraus ergibt, dass sich die monetäre Ausstattung der Familien in diesem Bereich so sehr voneinander unterscheidet<sup>98</sup>. Alle Studien der Kinderforschung legen nahe, dass es insbesondere im Bereich der sozialen Teilhabe zu großen Defiziten bei Kindern kommt. Im Rahmen einer Kindergrundsicherung, die auf den Regelbedarfen aufsetzt, müssten diese Aufwendungen in Zukunft in besonderer Weise berücksichtigt werden.

### **III. Bedarfe von Kindern und Jugendlichen in der Kinder(arbeits)forschung**

Im Folgenden geht es darum, die Erkenntnisse der sozialwissenschaftlichen Forschung für das Verfahren zur Ermittlung der Regelbedarfe für Kindern nutzbar zu machen. Dabei kann nicht der gesamte Wissensbestand wiedergegeben werden, sondern nur auf die Studien eingegangen werden, die für die Beantwortung der vorgelegten Fragestellung besonders aussagekräftig sind<sup>99</sup>.

#### **1. Quantitative Studien**

In **quantitativen Untersuchungen** wird die Versorgung von Kindern und ihrer Familien anhand des Vorhandenseins von bestimmten Gütern bzw. Aspekten sozialer und kultureller Teilhabe erhoben, die sich auf die Bereiche Wohnung, Nahrung und Kleidung, Konsumgüter, Finanzen und die soziale und kulturelle Teilhabe beziehen (Deprivationsindex).

---

<sup>98</sup> Andresen/Galic, Kinder.Armut.Familie, 2015, S. 26

<sup>99</sup> Einen Überblick über die in Deutschland erstellten empirischen Untersuchungen zur Kinderarmut gibt die Metastudie von Laubstein/Holz/Seddig, Armutsfolgen für Kinder und Jugendlichen. Erkenntnisse aus empirischen Studien in Deutschland, 2016.

### 1.1. Kinder- und Familienarmut: Lebensumstände von Kindern in der Grundsicherung<sup>100</sup>

Es zeigt sich, dass für Kinder im Grundsicherungsbezug im Bereich des **sächlichen Existenzminimums** die geringste Unterversorgung besteht. Eine Ausnahme besteht in der Ausstattung mit Wohnraum: 20,4% der Kinder in Familien, die SGB II beziehen, haben kein ausreichendes Zimmer in der Wohnung im Gegensatz zu 3,9% der Kinder in gesicherten Einkommensverhältnissen. 10,4% der Kinder haben keine ausreichende Winterkleidung, in gesicherten Einkommensverhältnissen betrifft dies nur 0,7% der Kinder.

Mit Waschmaschine und Fernseher sind weitestgehend alle Familien ausgestattet. Es kann auch regelmäßig eine warme Mahlzeit am Tag bereitgestellt werden. Große Unterschiede bestehen hinsichtlich der Verfügung über ein Auto: Hier leben 38,2% der leistungsberechtigten Kinder in Familien, die aus finanziellen Gründen kein Auto besitzen (entgegen 1,6% der Kinder in gesicherten Verhältnissen). Auch besitzen 13,9% der SGB II-Familien über keinen Computer mit Internetanschluss (1,0).

Im Bereich der **Finanzen** stellten Behandlungskosten für 29,6% der Familien im Leistungsbezug ein Problem dar (in gesicherten Verhältnissen 5,6%), für die die Krankenversicherung die Kosten nicht erstattet. 51,7% können unerwarteten Ausgaben nicht selbst bezahlen (8,2%) und 67,6% können im Monat keinen festen Betrag sparen (17,6%).

Die größten Einschränkungen bestehen allerdings im Bereich der **sozialen Teilhabe**. So können sich 76,4% der leistungsbeziehenden Familien keine einwöchige Urlaubsreise im Jahr leisten (in gesicherten Verhältnissen 21,1 %). 30,8% können nicht einmal im Monat Freunde zum Essen einladen (3,3%). 54,3% können nicht einmal im Monat ins Kino, Theater oder Konzert gehen (9,8%).

---

<sup>100</sup> Tophoven/Wenzig/Lietzmann, IAB, 2015, Kinder- und Familienarmut: Lebensumstände von Kindern in der Grundsicherung, S. 14.

## 1.2. Aufwachsen in Armutslagen – zentrale Einflussfaktoren und Folgen für die soziale Teilhabe<sup>101</sup>

Diese Ergebnisse werden in einer neuen Studie des Institutes für Arbeitsmarkt und Berufsforschung bestätigt, die Kinder und Jugendliche unter 15 Jahre anhand einer differenzierten Einkommenslage betrachtet. Insbesondere werden zwei der gängigen Konzepte zur Messung von Armut miteinander in Beziehung gesetzt: Der **sozialrechtliche Armutsbegriff**, der die Zahl der Personen im Grundsicherungsbezug zugrunde legt, und der **Begriff der relativen Einkommensarmut**, der auf die Zahl der Menschen abstellt, die mit einem Einkommen unterhalb von 60% des Medians des äquivalenzgewichteten Nettoeinkommens aller Privathaushalte auskommen müssen (*Armutgefährdungsschwelle*). Die Zahl der armutsgefährdeten Personen liegt regelmäßig deutlich höher als die Zahl der Empfänger von Grundsicherungsleistungen, zeigt aber eine ähnliche Dynamik hinsichtlich der Veränderungen im Zeitverlauf<sup>102</sup>. Die neue Studie des IAB zeigt darüber hinaus aber auch noch die überlappenden Verschränkungen beider Armutslagen: So können Kinder im SGB-II-Bezug mit ihren Familien oberhalb der Armutgefährdungsschwelle liegen, Kinder ohne Sozialleistungsbezug können dennoch relativ arm sein. Folgende Gruppen von armen Kindern konnten in der Studie dabei unterschieden werden:

- Dies waren die Kinder im Grundsicherungsbezug: Im Jahr 2015 waren **9,5%** der Kinder im Leistungsbezug und gleichzeitig einkommensarm. Das Haushaltseinkommen der Familie lag unter der Armutgefährdungsschwelle von 60% des durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens.
- Weitere **5,3%** der Kinder bezogen Leistungen nach dem SGB II, das Haushaltseinkommen lag aber oberhalb der Armutgefährdungsschwelle, etwa weil ihre Eltern zusätzliches Einkommen erzielten (sog. Aufstocker).
- Weitere **8,0%** der Kinder waren von relativer Einkommensarmut betroffen, ohne SGB-II-Leistungen zu beziehen.
- Zusätzlich **11,6%** der Kinder wurden einer „Zwischenlage“ zugeordnet. Ihre Familie verfügten über ein äquivalenzgewichtetes Einkommen zwischen 60 und

---

<sup>101</sup> Tophoven/Lietzmann/Reiter/Wenzig (IAB), Aufwachsen in Armutslagen. Zentrale Einflussfaktoren und Folgen für die soziale Teilhabe, 2018.

<sup>102</sup> Schüssler, Ein alternativer Ansatz zur Bemessung der Regelbedarfe in der Grundsicherung, in: Sozialer Fortschritt 2018, S. 573, 581

unter 75% und bezogen keine Sozialleistungen. Diese Gruppe ist für das vorliegende Gutachten von Bedeutung: Durch den oft abrupten Wegfall von Sozialleistungen und weiterer Vergünstigungen (Befreiung von den Rundfunkgebühren, kommunale Sozialpässe) bei Überschreiten bestimmter Einkommensgrenzen sowie des gleichzeitigen Hineinwachsen in die Besteuerung und die Sozialversicherungspflicht unterscheidet sich ihre materielle Lage nicht wesentlich von der Lage der Familien mit Sozialleistungsbezug.

Auch die Ergebnisse der Studie mit Daten für das Jahr 2015 weisen darauf hin, dass auch bei Kindern aus einkommensschwachen Haushalten nur ein geringes Maß an Verzicht in den Bereichen Nahrung und Kleidung besteht. Relativ deutliche Einschränkungen treten im Bereich der Finanzen zutage. Am deutlichsten ausgeprägt ist dies für die Punkte „monatlich einen festen Betrag sparen“ sowie „abgenutzte Möbel ersetzen“. Bei Konsumgütern muss am häufigsten auf ein Auto verzichtet werden. Das höchste Maß an Unterversorgung zeigt sich wiederum bei der sozialen und kulturellen Teilhabe<sup>103</sup>.

Diese Studie ist für die vorliegende Untersuchung deshalb von besonderer Bedeutung, weil hier die einzelnen Gruppen von armen Kindern voneinander unterschieden werden, und weil dabei deutlich wird, dass sich die Mangel Erfahrungen gerade im Bereich der Sozialen Teilhabe bei allen Kindern und Jugendlichen im unteren Einkommensbereich beobachten lassen<sup>104</sup>. Diese vier Gruppen müssen deshalb bei der Ausgestaltung einer bedürftigkeitsabhängigen Kindergrundsicherung gleichermaßen mit in den Blick genommen werden.

---

<sup>103</sup> Tophoven/Lietzmann/Reiter/Wenzig (IAB), Aufwachsen in Armutslagen. Zentrale Einflussfaktoren und Folgen für die soziale Teilhabe, 2018, S. 30.

<sup>104</sup> Es zeigt sich, dass der Wegfall von Sozialleistungen bei Überschreiten der Einkommensgrenzen im Zusammenwirken mit dem Hineinwachsen in die Besteuerung und die Sozialversicherungspflicht Armutslagen erzeugt, die denen des SGB II-Bezuges ähneln ( Peichl/Buhlmann/Löffler, Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben und Transfersystem, 2017, S. 17 ff).

## 2. Qualitative Studien

In **qualitativen Interviews** mit Eltern und Kindern in prekären Lebenslagen gehen Sabine Andresen und Kolleg\_innen der Frage nach, wie Familien in prekären Lebenslagen *subjektiv* Armut erleben.

### 2.1. Kinder.Armut.Familie<sup>105</sup>

In dieser Studie zeigen Andresen und Galic deutlich, dass die betroffenen Familien Freizeitaktivitäten mit Bildungschancen verbinden und sie gerade hier besondere Restriktionen verspüren<sup>106</sup>. Das knappe Geld wird als Einschränkung des elterlichen Handlungsspielraums erlebt<sup>107</sup>. Das Antragsverfahren der § 28, 29 SGB II wird als kompliziert erfahren<sup>108</sup>. Eltern berichten, dass ihnen auf dem Amt mit Vorbehalten begegnet wird, dass Fachkräfte nicht erreichbar sind, keine Zeit haben und sie nicht über ihre Rechte aufklären<sup>109</sup>. Die Bildungs- und Teilhabeleistungen werden von Kommunen und Einrichtungen häufig nicht sensibel genug umgesetzt. Armut wird auch von Kindern als Stigmatisierung empfunden. Dies wird auch in anderen Studien bestätigt: Wenn Kinder sich bei der Essenausgabe in der Schule oder der Kindertagesstätte als „Hilfempfänger“ zu erkennen geben müssen, erfahren sie dies als Beschämung<sup>110</sup>. Die Evaluation des Bildungs- und Teilhabepakets der Bundesregierung wies zudem auf die großen Unterschiede zwischen den Kommunen hin: Manche Jobcenter unternehmen alles, um die Leistung Kindern und Jugendlichen nahezubringen, andere informieren nur wenig über die Leistungen, um nicht zu viel Geld auszugeben<sup>111</sup>. Auch agieren die Arbeitsvermittler in einem sozialpädagogischen Bereich der Förderung von benachteiligten Kindern und Jugendlichen, für den sie regelmäßig nicht ausgebildet sind. Befragungen ergeben, dass die Beteiligung von Kindern aus armen Familien in Vereinen und Gruppen in allen Altersgruppen sogar seit 2010 rückläufig ist<sup>112</sup>. Von musisch-

---

<sup>105</sup> Andresen/Galic, Kinder.Armut.Familie. Alltagsbewältigung und Wege zu wirksamer Unterstützung, 2015, S. 103 ff.

<sup>106</sup> Ebd, S. 107

<sup>107</sup> Ebd, S. 160, 164

<sup>108</sup> Ebd, S. 125

<sup>109</sup> Ebd, S. 122 ff.

<sup>110</sup> 3. World Vision Kinderstudie, Kinder in Deutschland 2013, 2013, S. 37

<sup>111</sup> Evaluation 2015, S. 92 ff.

<sup>112</sup> 3. World Vision Kinderstudie, Kinder in Deutschland 2013, 2013, S. 151

kreativer außerschulischer Bildung sind diese Kinder mehr oder weniger ausgeschlossen<sup>113</sup>.

Andresen/Galic untersuchten ferner, welche Vorstellungen Eltern und Kinder mit einem guten Familienleben verbinden. Gerade für letzteren Bereich wurden die expliziten Fragen an Eltern und Kinder ergänzt durch Memorybildkarten, aus denen diese bestimmte Bestandteile für ein gutes Leben auswählen konnten. Auf diese Weise konnten zehn verschiedene Perspektiven herausgearbeitet werden:

1. Zur existenziellen Versorgung gehört für Eltern und Kinder ein *Dach über dem Kopf, Essen, Kleidung und Gesundheit*. Auffällig ist dabei, dass die **Stromkosten** ein drängendes Problem in allen Familieninterviews darstellten. Strom wird zunehmend zum „Luxusartikel“ - mit Sorge wird die Jahresabrechnung erwartet<sup>114</sup>. Auch die Sorge um den **Gesundheitszustand** der Familie weist auf die häufigen gesundheitlichen Probleme in Familien in prekären Lebenslagen hin. Die gesetzlichen Leistungen auf (zahn)medizinische Versorgung werden als unzureichend empfunden, hier bestehen in der Tat ungelöste Schnittstellen zwischen SGB II und SGB V<sup>115</sup>.
2. Eltern und Kindern ist es wichtig, *über Geld zu verfügen*. Dabei geht es erstens darum, die Grundversorgung zu sichern. Zweitens darum, dass sich die Familie auch einmal etwas Schönes leisten kann, und drittens um Geld als Voraussetzung für die gesellschaftliche Teilhabe. Viertens wollen Eltern und Kinder auch über Geld verfügen, um sparen zu können.
3. Alle Familienmitglieder wünschen sich, dass Kinder die Möglichkeit haben zu *spielen* und sich zu *erholen*. Gleichzeitig verbinden sie Freizeitaktivitäten auch mit Bildungschancen und problematisieren die durch Armut extrem begrenzten Angebote und Möglichkeiten. Die meisten Familien wünschen sich, mit den Kindern in die Ferien fahren zu können. Der Mangel an Freizeitmöglichkeiten und die Tatsache, nicht gemeinsam in den Urlaub fahren zu können, ist ein zentraler Armutsindikator in Deutschland.

---

<sup>113</sup> Ebd. S. 155

<sup>114</sup> Ebd. S.87 ff.

<sup>115</sup> Lenze, in LPK-SGB II, 6. Aufl., zu § 20 Rn. 29 f. Hier sind Sehhilfen, Verhütungsmittel, höherwertiger Zahnersatz, nicht verschreibungspflichtige Medikamente bei Neurodermitis, Osteoporose und Eisenmangel sowie die Zuzahlungen bei der kiefernorthopädischen Behandlung von Kindern zu nennen.

4. *Bildung und Schule* sind für Eltern und Kinder wichtige Themen. Sie machen aber auch hier die Erfahrungen von Mangel, etwa an Nachhilfe oder kostenpflichtigen Lehrmitteln.
5. *Medien und Bildung*: Medien werden von Kindern als Voraussetzung geschildert, um nicht abgeschnitten zu sein von Information und Kommunikation. Sie machen die Erfahrung, dass die Schule den Zugang zu Medien zu Hause erwartet.
6. Mit *Mobilität* verbinden die Familien ein Familienauto, um z.B. zur Arbeit zu fahren. Dahinter verbirgt sich auch die Vorstellung, aufgrund mangelnder Ressourcen nicht an einen Ort gebunden zu sein. Mobilität garantiert ihnen Teilhabe, etwa an Bildung, am Erwerbsleben, aber auch an Freizeitmöglichkeiten und sozialen Angeboten.
7. Für Eltern ist die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zentral. Wichtig ist ihnen die *gute* Versorgung der Kinder während sie einer Erwerbsarbeit nachgehen.
8. Alle Eltern und Kinder wünschen sich *gemeinsame Familienzeit*. Eltern thematisieren darüber hinaus auch Ruhepausen für sich, um neue Kräfte sammeln zu können.
9. Das *Naturerleben* war für die interviewten Eltern und Kind eine unverzichtbare Dimension.
10. *Geborgenheit, Schutz und Sicherheit* waren von besonderer Bedeutung. Damit waren die Beziehungen innerhalb der Familie und die damit verbundenen emotionalen Ressourcen gemeint<sup>116</sup>.

## 2.2. Children's Worlds+

Diese repräsentative Studie zu Bedarfen von Kindern und Jugendlichen in Deutschland versucht ebenfalls, Erkenntnisse über die kindlichen Bedarfe direkt über eine Befragung der Betroffenen zu gewinnen<sup>117</sup>. In Anschluss an die globale Studie Children's Worlds werden für Deutschland zusätzliche Fragebögen erhoben und wiederum Gruppendiskussionen mit Kindern und Jugendlichen von 8 bis 20 Jahren durchgeführt. Für den hier interessierenden Zusammenhang der Absicherung finanzieller Bedarfe ließen

---

<sup>116</sup> Andresen/Galic, Kinder.Armut.Familie – Alltagsbewältigung und Wege zu wirksamer Unterstützung, 2015, S. 103 ff.

<sup>117</sup> Andresen/Wilmes/Möller, Children's Worlds + Eine Studie zu den Bedarfen von Kindern und Jugendlichen in Deutschland, 2019, S. 42 ff.

die Kinder und Jugendlichen keinen Zweifel an der überragenden Relevanz des Geldes („Deutschland ohne Geld geht gar nicht“)<sup>118</sup>. Es zeigt sich, dass Kinder und Jugendliche sehr gut mit materiellen Dingen ausgestattet sind, selbst wenn die finanziellen Ressourcen der Familien wenig Spielraum ermöglichen. Das legt nahe, dass Eltern nicht bei den Bedarfen der Kinder sparen, sondern eher eigene Wünsche zurückstellen<sup>119</sup>. Dennoch nehmen Kinder und Jugendliche die finanziellen Engpässe der Eltern wahr: Etwas über 50% der Befragten machen sich immer/oft/manchmal Sorgen, wieviel Geld ihrer Familie zur Verfügung steht<sup>120</sup>. Nicht überraschend ist die Tatsache, dass der Anteil von Jugendlichen, die sich nie Sorgen um die Familienfinanzen machen, mit dem zunehmendem Besitz von Gütern steigt. Zehn- bis Zwölfjährigen, die angegeben haben, dass die Familie kein Auto hat und keinen gemeinsamen Urlaub machen kann, gehören zu der besorgten Gruppe, ebenso wie diejenigen, die über keinen eigenen Platz zum Lernen verfügen<sup>121</sup>. Mobilität und insbesondere eine Aktivität gemeinsam mit der Familie, die es ermöglicht, aus dem Alltag herauszukommen und gemeinsam etwas Schönes zu erleben, sind also zentral für Kinder und Jugendliche.

In den Gesprächen wurde außerdem die Bedeutung finanzieller Mittel herausgestellt, um an einem Schulausflug oder einer Klassenfahrt teilnehmen zu können, ohne stigmatisiert zu werden. Weiterhin äußern Kinder und Jugendliche als Bedarfe die Notwendigkeit, über eigenes Geld zu verfügen, für Anschaffungen und um sparen zu können. Ein privater Ort zum Lernen oder als Rückzugsort werden ebenso genannt wie die Teilhabe an sozialen Medien über Smartphones und Tablets<sup>122</sup>.

---

<sup>118</sup> Ebd. S. 43

<sup>119</sup> Dies wird in allen Untersuchungen bestätigt: Auffällig sei, dass viele Befragte mit Kindern betonen, dass sie selbst zugunsten der Kinder in hohem Maße zurückstecken und zudem eher an der Ernährung oder Ähnlichem, nicht jedoch an Kleidung oder anderen Prestigeobjekten (Markenkleidung, moderne Handys etc.) für ihre Kinder sparen, damit man diesen den SGB-II-Leistungsbezug nicht ansieht und so möglichst keine Nachteile für deren Zukunft entstehen können (vgl. Müller/Wurdack/Lehweß-Litzmann/Grimm/Seibert, Teilhabe und Grund-sicherung - SGB II als Leistungssystem und Lebenslage, in: Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland, Dritter Bericht, 2017, S. 25)

<sup>120</sup> Ebd. S. 45

<sup>121</sup> Ebd. S. 46

<sup>122</sup> Ebd. S. 48

### 2.3. Familien mit kleinen Einkommen wirksam unterstützen<sup>123</sup>

Diese im Auftrag des Bundesfamilienministeriums erstellte Studie untersucht als Zielgruppe Familien im unteren Einkommensbereich, die weder SGB II-Leistungen noch den Kinderzuschlag bezogen, weil sie ihn nicht geltend machten oder weil sie über Einkommen knapp oberhalb der Einkommensgrenze verfügten. Befragt wurden Eltern in Interviews und Gruppendiskussionen.

Danach ermöglichen Eltern mit kleinen Einkommen ihren Kindern meist eine aktive Freizeitgestaltung, wobei kostenfreie und kostengünstige Angebote genutzt werden. Mit Kosten verbundene Aktivitäten, wie der Besuch von Indoor-Spielplätzen, des Zoos oder des Kinos finden selten statt. Die Mehrheit der Familien sieht sich durch das geringe Familieneinkommen unter Druck gesetzt. Darüber hinaus erleben sie weiteren Stress: Termine und Behördenangelegenheiten werden als anstrengend erlebt, die Organisation des Alltags ist besonders für Alleinerziehende schwierig. Fragen des Wohnens sind belastend: So ist die Wohnung zu klein und die Miete zu hoch. Auch Themen rund um die Erwerbsarbeit werden problematisiert: zu viel, zu wenig, zu schlecht bezahlt, zu unsicher. Nicht zuletzt wird Zeitmangel empfunden, wenn z.B. noch ein Nebenjob aufgenommen werden muss<sup>124</sup>.

Um den Kindern möglichst „normale“ Freizeitaktivitäten und Förderung zu ermöglichen, müssen die geringverdienenden Eltern einen weitaus größeren Teil ihres Einkommens aufwenden als andere Eltern. Unmut erzeugen vor allen die zum Teil erheblichen Zusatzkosten, die beim Schulbesuch entstehen: Ausgaben für Klassenfahrten, Computer, Schullektüre etc. Auch für die Schulbetreuung fallen Kosten an, etwa für Bastelmaterial im Kindergarten. Nicht wenige der befragten Eltern würden Nachhilfe für ihre Kinder benötigen, können sich diese aber nicht leisten. Als belastend werden auch die Kosten erlebt, die für die gesellschaftliche Teilhabe der Kinder entstehen. Das betrifft Ausgaben für die Nutzung kultureller Angebote wie etwa Museen etc. Abstriche werden häufig bei Urlaubsreisen gemacht. Eltern würden es ihren Kindern gern ermöglichen, im wahrgenommenen „Vergleichswettbewerb“ mit Freunden und Klassenkameraden

---

<sup>123</sup> Prognos AG, Familien mit kleinen Einkommen wirksam unterstützen. Chancen für ein gutes Aufwachsen von Kindern sichern, 2018.

<sup>124</sup> Ebd. S. 12 f.

mitzuhalten – die Konkurrenz beginne bereits im Kindergarten und sei besonders ausgeprägt, wenn Kinder das Gymnasium besuchten<sup>125</sup>.

Es fällt auf, dass Familien im Niedriglohnbereich, die gerade über den Einkommensgrenzen des SGB II und der Kombination von Kindergeld/Kinderzuschlag/Wohngeld liegen, unter ähnlichen Einkommensrestriktionen in Bezug auf die Ausgaben für Kinder berichten, wie dies für Familien im Sozialleistungsbezug zutrifft. Dies lässt den Schluss zu, dass bei Überschreiten der Einkommensgrenzen und durch das gleichzeitige Hineinwachsen in die Besteuerung und in die Sozialversicherungspflicht besonders Familien in einer materiellen Lage sind, die sich nicht wesentlich von der Lage der Sozialleistungsbezieher unterscheidet<sup>126</sup>. Deswegen sollte auch diese Gruppe von Kindern von einer Kindergrundsicherung auf jeden Fall miterfasst werden.

### **3. Folgen von Armut**

Das BVerfG hat offensichtlich in Betracht gezogen, dass das Aufwachsen in Armut die Lebenschancen von Kindern langfristig beeinträchtigen könnte. Ziel müsse es sein, dass sie ihr Leben ohne den Bezug von staatlichen Sozialleistungen meistern könnten<sup>127</sup>. In der Tat sind die Folgen von Armut für den weiteren Lebensweg von Kindern gut erforscht. Die Ergebnisse bestätigen die Befürchtung des BVerfG:

Je länger Kinder in Armut leben, desto negativer sind die Folgen für ihre Entwicklung und ihre Bildungschancen. Eine Metastudie, die 59 quantitative und qualitative Untersuchungen über Kinderarmut in Deutschland auswertet, kommt zu dem Ergebnis, dass arme Kinder häufig kein eigenes Zimmer, keinen Rückzugsort für Schularbeiten haben, kaum oder gar kein Obst und Gemüse essen. Sie sind häufiger sozial isoliert, gesundheitlich beeinträchtigt und ihre gesamte Bildungsbiografie ist deutlich belasteter<sup>128</sup>. Die Kinderarmutforschung belegt, dass alle non-formalen und informellen Bildungs-, Kultur- und Freizeitangebote, die mit Kosten verbunden sind, vom

---

<sup>125</sup> Ebd. S. 17 ff.

<sup>126</sup> Peichl/Buhlmann/Löffler, Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben und Transfersystem, 2017, S. 17 ff.

<sup>127</sup> BVerfG vom 9.2.2010 – 1 BvL 1/09 u.a. – Rn. 191 f.

<sup>128</sup> Laubstein/Holz/Seddig, Armutsfolgen für Kinder und Jugendliche. Erkenntnisse aus empirischen Studien in Deutschland 2016, S. 75 ff.

Kleinkindalter an von armen jungen Menschen wesentlich seltener in Anspruch genommen werden. Dadurch verengt sich die Kinderwelt – also die Erlebnis-, Erfahrungs- und Bildungsmöglichkeiten in der Umwelt der Kinder<sup>129</sup>.

Die AWO-ISS-Langzeitstudie beobachtet und befragt dieselben Kinder und Familien regelmäßig seit 1999 und kann die Verfestigung der Armut über die Zeit belegen. Danach waren 57% der sechsjährigen Kinder, die 1999 arm waren, auch 2009/10 noch arm. Umgekehrt haben nur 18% der im Jahr 1999 nicht-armen Kinder im weiteren Verlauf ihres Lebens einen Abstieg in Armut erleben müssen<sup>130</sup>.

Arme Kinder im Vorschul- und Grundschulalter zeigten mit 36% bzw. 35% doppelt so häufig Auffälligkeiten im sozialen und emotionalen Verhalten wie ihre Altersgenossen aus gesicherten materiellen Verhältnissen. Es kann als gesichert gelten, dass frühe Armut sich deutlich auf das am Ende der Sekundarstufe 1 erreichte Schulbildungsniveau auswirkt. Arme Kita-Kinder beenden die Schule zu 47% als Hauptschülerinnen und Hauptschüler oder verlassen die Schule ohne Abschluss und gehören damit zu den Bildungsverlierern mit der Aussicht lediglich im Bereich der prekären Beschäftigung Arbeit zu finden<sup>131</sup>.

#### 4. Fazit

Bemerkenswerterweise tauchen alle die von den Familien beschriebenen Probleme auch in der zweiten Entscheidung des BVerfG zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Regelbedarfe vom 23.7.2014 auf: So müsse der Pauschalbetrag der Regelsätze hinreichend hoch bemessen sein, um einen finanziellen **Spielraum für Rücklagen** zu lassen<sup>132</sup>. Es bestehe die Gefahr einer Unterdeckung hinsichtlich der akut existenznotwendigen, aber langlebigen Konsumgüter, die in zeitlichen Abständen von mehreren Jahren angeschafft werden. Desgleichen könne eine Unterdeckung entstehen, wenn **Gesundheitsleistungen** wie Sehhilfen weder im Rahmen des Regelbedarfs gedeckt werden können noch anderweitig gesichert seien<sup>133</sup>. Die Entwicklung von unvermittelt auftretenden, extremen Preissteigerungen beim **Haushaltsstrom** müsse

---

<sup>129</sup> Laubstein/Holz/Seeddig 2016, S. 62

<sup>130</sup> Laubstein/Holz/Dittmann/Sthamer, Von alleine wächst sich nichts aus. Lebenslagen von armen Kindern und Jugendlichen und gesellschaftliches Handeln bis zum Ende der Sekundarstufe I, 2012, S. 203 ff.

<sup>131</sup> AWO-ISS, Von alleine wächst sich nichts aus..., 2012, S. 217

<sup>132</sup> BVerfG vom 23.7.2014 - 1 BvL 10/12 u.a.- Rn. 117 und Rn. 147

<sup>133</sup> BVerfG vom 23.7.2014 - 1 BvL 10/12 u.a.- Rn. 120.

zeitnah berücksichtigt werden<sup>134</sup>. Der Gesetzgeber müsse sicherstellen, dass der existenznotwendige **Mobilitätsbedarf** auch für Personen außerhalb der „Kernortschaften“ tatsächlich gedeckt werden kann<sup>135</sup>. Der Gesetzgeber müsse die **Verteilungsschlüssel** anpassen, wenn sich bei einer Bedarfsposition erhebliche Veränderungen zeigen, die eine Zuordnung von ermittelten Verbrauchsausgaben der Familienhaushalte mit dem bisherigen Verteilungsschlüssel an einzelne Mitglieder des Haushalts offensichtlich unrealistisch werden lassen<sup>136</sup>. Leistungen, die über Gutscheine erbracht werden, müssen tatsächlich ohne Mehrkosten, wie z.B. **Fahrtkosten**, genutzt werden können<sup>137</sup>. Trotz dieser Einwände wurden die Regelbedarfe als „noch“ verfassungsgemäß bezeichnet<sup>138</sup>.

Leider ist aber auch zu konstatieren, dass die Ergebnisse der Kinder(arbeits)forschung bislang weder in die Rechtsprechung des BVerfG noch in das Verfahren zur Ermittlung der Regelbedarfe eingeflossen sind. Vielmehr kann festgestellt werden, dass auch acht Jahre nach Einführung der Bildungs- und Teilhabeleistungen die Forderung des Bundesverfassungsgerichts, wonach sich die Regelsätze der Grundsicherung an dem ausrichten müssten, was für die **Persönlichkeitsentwicklung** des Kindes notwendig ist und bei der **Erfüllung schulischer Pflichten** sichergestellt werden müsse, dass Lebenschancen eingeräumt und ein dauerhafter Leistungsbezug im Erwachsenenalter abgewendet werden könne, nur unzureichend erfüllt wird. Gleichzeitig ist festzustellen, dass insbesondere mit dem Starke-Familien-Gesetz versucht wurde, sowohl die Lage von Kindern im Grundsicherungsbezug über Änderungen des Bildungs- und Teilhabepakets als auch die Situation von Familien im Niedriglohnbereich durch Änderungen beim Kinderzuschlag zu verbessern.

Es soll im Folgenden geprüft werden, wie insbesondere im Bereich der sozialen und kulturellen Teilhabe Kinder in niedrigen Einkommensverhältnissen gefördert werden können. Dabei ist Folgendes zu berücksichtigen: Auch wenn es so aussieht, dass im

---

<sup>134</sup> BVerfG vom 23.7.2014 - 1 BvL 10/12 u.a.- Rn. 144.

<sup>135</sup> BVerfG vom 23.7.2014 - 1 BvL 10/12 u.a.- Rn. 145. Mobilitätskosten seien nicht nur soziokulturell bedeutsam, um Teilhabe zu ermöglichen, sondern zum Beispiel in Lebenssituationen außerhalb der Kernortschaften mit entsprechender Infrastruktur auch mitunter erforderlich, um die Bedarfe des täglichen Lebens zu sichern (Rn 114).

<sup>136</sup> BVerfG vom 23.7.2014 - 1 BvL 10/12 u.a.- R.n 146.

<sup>137</sup> BVerfG vom 23.7.2014 - 1 BvL 10/12 u.a.- Rn. 148.

<sup>138</sup> Vgl. zu dieser Entscheidung: Lenze, Ist die Debatte um die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums beendet?, in: ZFSH/SGB 2014, S. 745 ff.

Rahmen der Regelbedarfsermittlung nur einzelne Bereiche untererfasst sind, wie z.B. die soziale Teilhabe, ist es genauso gut möglich, dass die Unterdeckung der Bedarfe alle Bereiche gleichermaßen betrifft. Wenn die Versorgung im Bereich Unterkunft, Ernährung und Kleidung einigermaßen gelingt, so kann dies einerseits auf die Verbreitung von Tafeln und Second-Hand-Läden zurückzuführen sein, oder darauf, dass diese Bedarfe zu Lasten der Ausgaben für die soziale Teilhabe vorrangig gedeckt werden. Die Restriktionen können sich auf alle Bereiche gleichermaßen beziehen – am Ende ist es dann für die Mehrheit der Familien in prekären Lebenslagen nicht mehr möglich, monatlich einen festen Betrag zurückzulegen oder wenigstens einmal im Monat gemeinsam etwas zu unternehmen. Lediglich die Regelsätze für Kinder zu erhöhen, würde dann das Problem nicht lösen.

#### **IV. Vorschläge zur Weiterentwicklung der EVS**

Die vorgestellten empirischen Studien haben übereinstimmend festgestellt, dass sowohl für Kinder im Grundsicherungsbezug als auch für Kinder, die mit ihren Eltern im Niedrigeinkommensbereich leben, die sozio-kulturellen Teilhabebedarfe nur unzureichend gedeckt werden. Wenn zudem noch in Betracht gezogen wird, dass damit Fragen der Bildung und der gesellschaftlichen Teilhabe zentral berührt sind und dies regelmäßig Folgen für den weiteren Lebensweg der Kinder hat, wird deutlich, dass nach Möglichkeiten zu suchen ist, wie dieser Zustand verbessert werden kann. Im Folgenden wird deshalb untersucht, wie die Einkommens- und Verbrauchsstatistik, auf der gegenwärtig das Verfahren zur Ermittlung der Regelbedarfe basiert, weiterentwickelt werden kann. Da das sozialrechtliche Existenzminimum Auswirkungen auf das Steuer-, Unterhaltsrecht und weitere sozialrechtliche Leistungen, wie z.B. den Kinderzuschlag und den Unterhaltsvorschuss, hat, stehen nicht nur die Kinder im Grundsicherungsbezug im Fokus der folgenden Überlegungen.

Es besteht weitestgehend Einigkeit darüber, dass es derzeit neben der EVS in Deutschland keinen anderen Datensatz gibt, der Einkommen und Verbrauch privater Haushalte auch nur annähernd so differenziert erfasst wie diese Erhebung<sup>139</sup>. Es zeichne sich gegenwärtig

---

<sup>139</sup> Dudel/Garbuszus/Ott/Werding, Regelbedarfsermittlung für die Grundsicherung: Perspektiven für die Weiterentwicklung, in: Soziale Sicherheit 2017, S. 433, 444

kein anderes alternatives Verfahren ab, das von politischen und gesellschaftlichen Akteuren inhaltlich nachvollzogen werden könne und gleichzeitig den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichtes vom 9.2.2010 genügen würde<sup>140</sup>.

Deshalb ist zunächst daran zu denken, die EVS weiterzuentwickeln, insbesondere die **Datenbasis zu verbessern**. Dies könnte geschehen, indem versucht wird, (1) mehr Familien für die Teilnahme an der EVS zu gewinnen und (2) insbesondere auch mehr Haushalte mit niedrigen Einkommen zu beteiligen, um Erkenntnisse über die hier im Fokus stehende Gruppe der Kinder in einkommensschwachen Familien zu erlangen. Obwohl diese Forderung schon in der Anhörung vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales 2011 aufgestellt worden war<sup>141</sup>, ist die Zahl der Familien mit Kindern seit 1998 in jeder der folgenden Erhebungswellen der EVS in den Jahren 2003, 2008 und 2013 – gesunken<sup>142</sup>. Eine Verbesserung der Datenlage ist daher weiterhin dringend geboten<sup>143</sup>.

Auch könnte über vertretbare **Ausweitungen des Befragungsprogramms** nachgedacht werden, um die EVS möglichst zur Ermittlung aller Regel- und (Mehr-)Bedarfe von Eltern und Kindern einsetzen zu können<sup>144</sup>.

Weiterhin bleibt die Forderung nach einer **Überprüfung der Verteilungsschlüssel** auf der Agenda. Dabei geht es, ähnlich wie bei den OECD-Skalen, um die Frage, welche Kosten eine zusätzliche Person im Haushalt verursacht<sup>145</sup>. Die Forscher, die 2013 einen entsprechenden Auftrag des BMAS ausgeführt hatten<sup>146</sup>, fühlen sich hier sowohl von Gesetzgeber des RBEG 2013<sup>147</sup> als auch vom BVerfG<sup>148</sup> missverstanden, insofern, als ihr Gutachten die geltenden Verteilungsschlüssel als angemessen bestätigt hätte. Dies sei

---

<sup>140</sup> Höft-Dzemeski, 25 Jahre „Statistikmodell“ in der Sozialhilfe, in: NDV 2014, S. 361.

<sup>141</sup> Ausschuss für Arbeit und Soziales, Protokoll 17/41, 657, 659, 677

<sup>142</sup> Tabelle bei Garbuszus/Ott/Pehe/Werding, Wie hat sich die Einkommenssituation von Familien entwickelt? Ein neues Messkonzept, 2018, S. 35

<sup>143</sup> Dudel/Garbuszus/Ott/Werding, a.a.O., 2017, S. 444

<sup>144</sup> Ebd. S. 445

<sup>145</sup> Bei der sog. Neuen OECD-Skala schlägt eine erste erwachsene Person im Haushalt mit 1,0 zu Buche, die zweite Person über 14 Jahren mit 0,5, alle anderen mit 0,3. Mithilfe dieser Äquivalenzskala sollen die Lebensstandards unabhängig von der Haushaltsgröße und Zusammensetzung vergleichbar werden. Auch den Regelbedarfen des RBEG liegen Skalen zugrunde: Die erste erwachsene Person erhält 1,0 des Regelbedarfes eines Alleinstehenden, die zweite erwachsene Person 0,8 (zusammen 1,8), Kinder in drei Altersstufen erhalten 0,76, 0,71 und 0,58 des Regelbedarfes der Stufe 1 (Schüssler, Sozialer Fortschritt 2018, S. 583).

<sup>146</sup> Christian Dudel, Marvin Garbuszus, Notburga Ott, Martin Werding, Überprüfung der bestehenden und Entwicklung neuer Verteilungsschlüssel zur Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008, Endbericht Juni 2013.

<sup>147</sup> Bericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales nach § 10 Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG) über die Weiterentwicklung der für die Ermittlung von Regelbedarfen anzuwendenden Methodik, Juli 2013, S. 31.

<sup>148</sup> BVerfG vom 23.7.2014 - 1 BvL 10/12 u.a.- Rn. 124

jedoch nicht zutreffend, wie sie an anderer Stelle klarstellen<sup>149</sup>. Dieselbe Forschergruppe hat in einer späteren Veröffentlichung die Grundlagen für **einkommensabhängige Äquivalenzskalen** gelegt. Sie haben nachgewiesen, dass die Vorstellung des Gesetzgebers von den Wirkungen der Einsparungen bei gemeinsamen Wirtschaften gerade im Bereich der niedrigen Haushaltseinkommen überschätzt wird. Dies gilt insbesondere für die Aufwendungen für Nahrungsmittel und das Wohnen: Bei Lebensmitteln, für die Haushalte mit niedrigem Einkommen relativ hohe Anteile ihres Budgets ausgeben, fallen echte Haushaltersparnisse durch zusätzliche Personen nur gering aus. In ähnlicher Weise müssen Haushalte mit niedrigem Einkommen ihren ohnehin beengten Wohnraum eher an ein zusätzliches Haushaltsmitglied anpassen als dies im Fall einer geräumigen, in jeder Hinsicht gut ausgestatteten Wohnung der Fall ist. Durch die Verwendung der üblichen „neuen“ OECD-Skala wird damit Armut im unteren Einkommensbereich unterschätzt und reiche Haushalte werden ärmer gerechnet als sie tatsächlich sind<sup>150</sup>.

Ferner wird vorgeschlagen, die EVS im Bereich der soziokulturellen Teilhabe um die **Erkenntnisse aus qualitativen Studien zu ergänzen**. Rixen weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Gesetzgeber frei ist, neben den statistischen Daten der EVS auch Daten zu berücksichtigen, die durch andere Methoden der quantitativen und qualitativen Sozialforschung gewonnen wurden<sup>151</sup>. Dies könnten genau die Studien sein, die in Pkt. III des Gutachtens vorgestellt wurden. Es könnte aber auch an die Weiterentwicklung des qualitativen Forschungsansatzes gedacht werden, der Kinder direkt nach ihren Bedarfen befragt<sup>152</sup>.

---

<sup>149</sup> Hier weisen die Verfasser des Forschungsauftrages für das BMAS über die Angemessenheit der geltenden Verteilungsschlüssel darauf hin, dass Gesetzgeber und BVerfG ihre Studie missverstanden haben: es sei unzutreffend, dass sie die Verteilungsschlüssel als angemessen bestätigt hätten (Dudel/Garbuszus/Ott/Werding, a.a.O., 2017, S. 446).

<sup>150</sup> Garbuszus/Ott/Pehe/Werding, Wie hat sich die Einkommenssituation von Familien entwickelt? Ein neues Messkonzept, 2018, S. 57.

<sup>151</sup> Rixen, Nach dem zweiten Regelbedarfs-Urteil des Bundesverfassungsgerichtes: Fragen, Folgen und Forderungen, in: Soziale Sicherheit 2015, S. 135, 140. Rixen schlägt weiterhin vor, die gesetzgebungsunterstützende Forschung zum Existenzminimum nicht mehr an das federführende Bundesministerium anzubinden, sondern einer unabhängigen Kommission nach dem Vorbild der Monopolkommission, angesiedelt beim Bundestag, zu übertragen, um die Gefahren einer politischen Überformung des Prozesses zu vermeiden (ebd. S. 141)

<sup>152</sup> Bertelsmann-Stiftung, Konzept für eine Teilhabe gewährleistende Existenzsicherung für Kinder und Jugendliche, 2018, S. 22 ff. In diesem Kontext stehen auch die Studien von Sabine Andresen und Kolleg/innen, vgl. Pkt. III. 2. des Gutachten.

Das Statistikmodell stößt jedoch dann an seine Grenzen, wenn man in Betracht zieht, dass die in der bisherigen Referenzgruppe enthaltenen Familien im unteren Einkommensbereich den Teilhabebedarf ihrer Kinder selber nicht ausreichend decken können. Es hatte sich gezeigt, dass Familien, die über ein äquivalenzgewichtetes Einkommen zwischen 60 und unter 75% verfügen ihren Kindern oft keine wesentlich besseren Teilhabechancen bieten können als Familien im Sozialleistungsbezug. Durch den oft abrupten Wegfall von Sozialleistungen und weiterer Vergünstigungen (Befreiung von den Rundfunkgebühren, kommunale Sozialpässe) bei Überschreiten bestimmter Einkommensgrenzen sowie des gleichzeitigen Hineinwachsen in die Besteuerung und die Sozialversicherungspflicht unterscheidet sich ihre materielle Lage nur unwesentlich von der Lage der anderen armutsbetroffenen Familien<sup>153</sup>. Damit sind immerhin **11,6%** der Kinder dieser „Zwischenlage“ zugeordnet<sup>154</sup>. Diese Gruppe aber ist in der Referenzgruppe enthalten, aus der die Teilhabebedarfe für Kinder und Jugendliche im Grundsicherungsbezug ermittelt werden.

Hier war von vornherein ein gewisser Widerspruch in den Ausführungen des BVerfG zum sozialrechtlichen Kinderexistenzminimum angelegt: Das Ziel, armen Kindern den **Anschluss an die Mehrheitsgesellschaft** zu ermöglichen, verträgt sich nicht mit den Vorgaben der Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenz**minimums**, mithin der Versorgung auf **minimalistischem Niveau**<sup>155</sup>. Die Lebens- und Bildungschancen von Kindern im Sozialleistungsbezug können nicht mit einem „Mindestmaß an Teilhabe“<sup>156</sup> und einem Höchstmaß an gesetzgeberischem Spielraum realisiert werden<sup>157</sup>. Es kann nicht darum gehen, die Teilhabe von Kindern an den geringen Ausgaben einer armen Referenzgruppe *in der Vergangenheit* zu orientieren, sondern Maßstab der Förderung müssen die Gelingensbedingungen für Bildung, soziale Teilhabe und Erwerbschancen *in der Zukunft* sein. Die Regelbedarfe von Kindern und Jugendlichen müssen sich an einer

---

<sup>153</sup> Peichl/Buhlmann/Löffler, Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben und Transfersystem, 2017, S. 17 ff. Vgl. die Bedeutung der Sozialversicherungsabgaben für das Armutsrisiko für Familien: Lenze, Arme Kinder in einem reichen Land: Erscheinungsformen, Ursachen und Lösungsansätze, in: Deutsche Rentenversicherung 2018, S. 326, 337 ff.

<sup>154</sup> Tophoven/Lietzmann/Reiter/Wenzig (IAB), Aufwachsen in Armutslagen. Zentrale Einflussfaktoren und Folgen für die soziale Teilhabe, 2018, S. 30.

<sup>155</sup> Dies wird sehr deutlich, wenn es mit den Leistungen nach dem SGB VIII verglichen wird. Im Bereich der Erziehungshilfen steht vor allem der Bedarf der Kinder im Vordergrund. Hilfen werden nicht nach Maßgabe der geringsten Kosten gewährt.

<sup>156</sup> BVerfG 9.2.2010 – 1 BvL1/09 u.a. - Rn 135.

<sup>157</sup> Ebd., Rn. 138

durchschnittlichen Lebenslage orientieren – nicht im Sinne einer „Normierung, sondern auf der Basis empirischer Studien geht es um durchschnittliche Möglichkeiten und Spielräume, etwa bei der Freizeitgestaltung“<sup>158</sup> Gerade am Beispiel der Lernförderung wird dies augenfällig: Bis zur Verbesserung durch das Starke-Familiengesetz ab 1.7.2019 wurde für Kinder im Grundsicherungsbezug häufig erst im 2. Halbjahr im Fall einer Versetzungsgefährdung kurz vor Zeugnisvergabe eine Lernförderung bewilligt, während die Nachhilfe für Kinder der Mittelschicht weit verbreitet ist. Nach einer Untersuchung erhalten insgesamt 14 Prozent der deutschen Schüler zwischen 6 und 16 Jahren privat finanzierte oder kostenfreie Nachhilfe. Schüler aus finanzstarken Familien (ab 3.000 Euro Haushalts-Nettoeinkommen) nutzen Nachhilfeangebote etwas häufiger als Schüler aus Haushalten mit geringeren Einkommen (15 zu 12 Prozent). Kinder und Jugendliche ohne Migrationshintergrund erhalten eher Nachhilfe als ihre Altersgenossen mit ausländischen Wurzeln (14 zur 11 Prozent)<sup>159</sup>.

Deswegen ist es folgerichtig, wenn vorgeschlagen wird, für die Ermittlung der Regelbedarfe **höhere Einkommensgruppen** der EVS zugrunde zu legen und damit die Regelbedarfe näher an die Konsumausgaben der gesellschaftlichen Mitte zu koppeln.

## 1. Zugrundelegung einer Referenzgruppe der Mitte

Die beiden folgenden Vorschläge beziehen sich auf die Ermittlung der Regelbedarfe von Erwachsenen und Kindern gleichermaßen. Statt des bisherigen Verfahrens, das auf dem Herausrechnen von nicht regelsatzrelevanten Ausgaben der Referenzgruppe<sup>160</sup> beruht, soll sich der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers zukünftig vor allem darauf beziehen, in welchem Verhältnis sich die Regelbedarfe der Grundsicherungsempfänger zu den Einkommen einer gesellschaftlichen Mitte verhalten.

1.1. *Schüssler* definiert diese Mitte anhand des Medians der äquivalenzgewichteten Nettoeinkommen. Zukünftig sollte politisch festgelegt werden, welcher prozentuale

---

<sup>158</sup> Andresen/Galic, a.a.O., S. 38.

<sup>159</sup> <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2016/januar/eltern-geben-jaehrlich-rund-900-millionen-euro-fuer-nachhilfe-aus/>

<sup>160</sup> Dieses Vorgehen wird kritisiert als Vermischung von Warenkorb- und Statistikmethode mit dem Ziel eine politisch wünschenswerte Höhe des Existenzminimums zu erreichen (Lenze, in: LPK-SGB II, 6. Aufl, Anh. zu § 20, § 5 RBEG Rn. 3). Andere Autoren weisen jedoch darauf hin, dass ohne Streichungen der Regelbedarf bei jeder Neuermittlung steigen würde, weil er sich immer an den durchschnittlichen Gesamtausgaben der Referenzhaushalte orientieren würde (Dudel/Garbuszus/Ott/Werding, Sozialer Fortschritt 2017, S. 437).

Anteil des gesellschaftlichen Durchschnittlichen (Median) den Empfängern von Grundsicherungsleistungen als Regelbedarf zugestanden werden soll. Der Mindeststandard der Grundsicherung würde sich danach ausschließlich über sein Verhältnis zur gesellschaftlichen Mitte definieren und nicht über bestimmte Teilbudgets für bestimmte Ausgabearten<sup>161</sup>. Er schlägt vor, den Regelbedarf als die Hälfte (50%) des Medians der Gesamtverteilung des äquivalenzbereinigten Konsums der Privaten Haushalte ohne die Kosten der Unterkunft zu bemessen und vermutet, dass der auf diese Weise zu ermittelnde Regelbedarf höher als gegenwärtige liegen würde<sup>162</sup>.

1.2. *Becker/Tobsch* legen einen ähnlichen Vorschlag vor<sup>163</sup>. Sie klammern zunächst die Empfänger von Grundsicherungsleistungen, inklusive der Aufstocker, sowie die in verdeckter Armut lebenden Menschen aus der EVS aus<sup>164</sup>. Sodann werden einige wenige Konsumausgaben der Referenzgruppe als nicht regelbedarfsrelevant herausgenommen, weil sie – wie Rundfunkgebühren - anderweitig gedeckt sind<sup>165</sup>. Sodann erfolgt als wichtiger Arbeitsschritt die - dem Gesetzgeber auch verfassungsrechtlich zustehende - normative Festlegung darüber, bei welchem Abstand des Konsums zur gesellschaftlichen Mitte ein Mindestmaß an Teilhabe am Leben in der Gesellschaft gerade noch anzunehmen ist. Für den lebensnotwendigen Grundbedarf an Nahrung, Kleidung, Wohnung, Gesundheitsausgaben und Körperpflege soll ein nur mäßiges Zurückbleiben hinter der gesellschaftlichen Mitte zulässig sein, z. B. in Höhe von maximal 15% bzw. 25%. Beim Bedarf der sozialen und kulturellen Teilhabe hingegen sei ein gesellschaftlich noch akzeptabler Rückstand von z. B. maximal 40% der entsprechenden Ausgaben der gesellschaftlichen Mitte möglich<sup>166</sup>. Diese Mitte wird im dritten Quintil der EVS verortet.

In Bezug auf die Ermittlung der Kinderregelbedarfe kommt dieser Vorschlag unter Zugrundelegung von drei Varianten zu folgendem Ergebnis: Für Kinder unter 6 Jahren

---

<sup>161</sup> Schüssler, Ein alternativer Ansatz zur Bemessung der Regelbedarfe in der Grundsicherung, in: Sozialer Fortschritt 2018, S. 573, 588 ff.

<sup>162</sup> Ebd. S. 590

<sup>163</sup> Becker/Tobsch, Regelbedarfsbemessung – methodisch konsistente Berechnungen auf Basis der EVS 2013 unter Berücksichtigung von normativen Vorgaben der Diakonie Deutschland, 2016.

<sup>164</sup> Für die Regelbedarfsermittlung zugrunde zu legenden Einkommensbereich bieten sie drei Varianten an: So werden Haushalte mit Einkommen unter der Grundsicherungsschwelle nicht berücksichtigt (I), oder es wird von vornherein das einkommenschwächste unterste Dezil der EVS für die Regelbedarfsermittlung ausgeklammert und nur das 2. und 3. Dezil zugrundegelegt (II) oder es wird nur auf die Konsumausgaben des 5. bis 25. Perzentils abgestellt (III) (ebd. S. 5 ff.).

<sup>165</sup> Andere, unregelmäßige Ausgaben, wie die Anschaffung von sog. "weißer Ware" sollen als Sonderbedarfe zusätzlich übernommen werden (ebd. S. 4).

<sup>166</sup> Ebd. S. 11 ff.

ergeben sich **Mehrbeträge** gegenüber den Regelbedarfen des Jahres 2016 mit einer Spannweite von 48 € bis lediglich 17 €. Der Regelbedarf von Schulkindern fällt demgegenüber deutlich höher aus. Für Kinder von 6 bis unter 14 Jahren betragen die Mehrbeträge gegenüber dem gesetzlichen Betrag 2016 in den drei Varianten: 118 € bis 68 €. Für Kinder bzw. Jugendliche von 14 bis unter 18 Jahren ergeben sich Mehrbeträge gegenüber den status quo von 117 € bis 75 €.

## 2. Aktualisierung der BEA-Liste und Bepreisung anhand der EVS

Ein sehr pragmatischer Ansatz nach einer Idee von *Schüssler*<sup>167</sup> könnte als Einstieg in die Kindergrundsicherung dienen und perspektivisch weiterentwickelt werden. Ausgehend von den Ergebnissen der quantitativen und qualitativen Studien der Kinder(armuts)forschung würde er in erster Linie auf die Verbesserung der sozialen und kulturellen Teilhabe abzielen. Trotz der Kritik an der Ermittlung der Regelbedarfe für Erwachsene und Kinder würden diese zunächst so belassen wie sie sind. Auch die unregelmäßig anfallenden Leistungen des § 28 SGB II, wie die Übernahme der tatsächlichen Aufwendungen für mehrtägige Klassenfahrten und das Schülermonatsticket sowie für die angemessene Lernförderung würden weiterhin zusätzlich auf Antrag gewährt.

Der Vorschlag setzt allein an dem Bedarf für Kinder und Jugendliche für die sozio-kulturelle Teilhabe an. Es wäre eine Liste zu erstellen, die sich an den Bedarfen des Kinderfreibetrages für Betreuung, Erziehung und Ausbildung (BEA)<sup>168</sup> des § 32 Abs. 6 EstG sowie den Leistungen für Bildung und Teilhabe des § 28 SGB II anlehnen. Diese Liste würde überprüft, fortwährend aktualisiert und ergänzt um die Ergebnisse der qualitativen und quantitativen Studien zur Kinderarmutsforschung. Insbesondere die Erkenntnisse über die Bedeutung der digitalen Teilhabe für Jugendliche müssten zusätzlich aufgenommen werden. Anschließend würden die Einzelpositionen dieser Liste anhand der Ausgaben einer durchschnittlichen Einkommensgruppe der EVS einen Preis erhalten. Für die Bedarfe der sozialen und kulturellen Teilhabe würde dies die Rückkehr zur Warenkorbmethode bedeuten. Die zusammengefassten Ausgaben würde die Höhe eines

---

<sup>167</sup> Schüssler, Wie weiter mit der Ermittlung der Regelbedarfe?, unveröffentlichtes Manuskript, Bearbeitungsstand 1.6.2017

<sup>168</sup> Letzterer Bestandteil des BEA ersetzt die beiden anderen bei Volljährigkeit.

Teilhabebetrages ausmachen und den Kindern und Jugendlichen zusammen mit dem Regelbedarf überwiesen.

Diese Teilhabe-Liste könnte folgende Elemente enthalten:

**Allgemeine Kosten**, die Eltern aufzubringen haben, um dem Kind eine Entwicklung zu ermöglichen, die es zu einem verantwortlichen Leben in dieser Gesellschaft befähigt:

- Aufwendungen für organisierte Gemeinschaftsaktivitäten (Vereinsbeiträge, Kurs- und Teilnahmegebühren etc.),
- sonstige Formen der selbstorganisierten Begegnung mit anderen Kindern oder Jugendlichen außerhalb des häuslichen Bereichs,
- Anschaffung von Geräten und laufende Kosten für die digitale Teilhabe,
- der Zugang zu kulturellen Angeboten,
- Kosten für das Erlernen eines Musikinstrumentes,
- die verantwortliche Nutzung der Freizeit und die Gestaltung der Ferien.
- Familienbedarfe, wie z.B. Begleitkosten und durch Kinder verursachte Mobilitätskosten,
- durch den Kita- oder Schulbesuch bedingte Aufwendungen (Materialien, Schulbücher, Kopierkosten etc.)

Darüber hinaus müsste auch der vom BVerfG ebenfalls festgestellte **generelle Betreuungsbedarf** abgebildet werden: dies bezeichnet im Steuerrecht die Betreuung, die Eltern entweder persönlich durch den Verzicht auf eine (Voll-)Erwerbstätigkeit selber erbringen oder indem sie Dritte für die Betreuung ihrer Kinder bezahlen<sup>169</sup>. Auch für Eltern im Niedriglohnbereich fallen – zumindest bislang noch - Beiträge für die Betreuung in Kindertagesstätten oder im Hort an. Bei Alleinerziehenden sind dies zusätzlich Kosten für einen Babysitter, wenn der andere Elternteil nicht einspringen kann.

Die Liste ist nicht abschließend, sondern offen und sollte fortlaufend weiterentwickelt werden. Sie könnte und sollte ergänzt werden durch Befragungen von Kindern und Jugendlichen.

---

<sup>169</sup> BVerfGE 99, S. 216, 233

Für die Teilhabebedarfe von Kindern und Jugendlichen würde dann in einem zweiten Schritt anhand der Verbrauchsausgaben der EVS geprüft, was Eltern im Bereich der mittleren Einkommen – z.B. 40 - 60% oder 50% der äquivalenzgewichteten Haushalte - für die Teilhabe ihrer Kinder in den Bereichen Freizeit, Medien, Kultur etc. ausgeben. Dieser Betrag würde Kindern und Jugendlichen im SGB II zusätzlich zum Regelbedarf überwiesen.<sup>170</sup>

Dasselbe gilt im Übrigen für die Kinder, die mit ihren Eltern Wohngeld/Kinderzuschlag und Kindergeld beziehen. Hier hat das Starke-Familiengesetz schon einen Durchbruch erzielt, indem der Kinderzuschlag zukünftig zusammen mit dem Kindergeld in jedem Fall das **sächliche Existenzminimum** des Steuerrechts der Höhe nach decken soll und entsprechend der Anpassung der steuerlichen Existenzminima sich dynamisch erhöht. Es erscheint folgerichtig, auch für diesen Personenkreis das Bildungs- und Teilhabepaket um die empirisch gesicherte Teilhabeliste zu ergänzen und den entsprechenden Betrag zusätzlich zu überweisen.

Diese Leistungen würden den Einstieg in eine Kindergrundsicherung darstellen. Es versteht sich von selbst, dass diese neuen Leistungs-Kombinationen – **entweder** SGB II-Regelbedarfe/Bildungsbedarfe nach § 28 SGB II /Teilhabebedarfe der „BEA-Liste“ **oder** Wohngeld-/Kinderzuschlag/Kindergeld, Bildungsbedarfe nach § 28 SGB II /Teilhabebedarfe der „BEA-Liste“ – von einer Behörde administriert und von den Familien als **einheitliche** Leistung beantragt und gewährt werden sollte.

#### Vor- und Nachteile des Vorschlags:

Nachteil des pragmatischen Ansatzes ist, dass die in vielen Punkten problematische Ermittlung der Regelbedarfe für Erwachsene und Kinder hingenommen wird. Er setzt somit auf den Defiziten beim Erfassen des sächlichen Existenzminimums von Erwachsenen und Kindern auf<sup>171</sup>. Deshalb ist es ungewiss, ob die Verbesserungen lediglich im Bereich

---

<sup>170</sup> Ob die Bepreisung der BEA-Liste auch Rückwirkungen auf die Höhe des BEA-Freibetrages haben könnte, ist eher unwahrscheinlich, denn der Kinderfreibetrag im Steuerrecht soll den elterlichen Aufwand ja nicht nur für durchschnittlich verdienende Eltern kompensieren, sondern auch für Besserverdienende. Die Orientierung an den durchschnittlichen Ausgaben, wie es für das Sozialrecht ein Fortschritt wäre, ist daher im Steuerrecht nicht angelegt.

<sup>171</sup> Vgl. Becker, Neuermittlung der Regelbedarfe nach altem Muster. Regelbedarfe müssten eigentlich viel höher ausfallen, in: Soziale Sicherheit 2016, S. 461 ff.

der sozial-kulturellen Teilhabe aufgrund des Haushaltskontextes die Kinder und Jugendlichen ungeschmälert erreichen.

Rechtspolitisch würde dieser Vorschlag allerdings mehrere Vorteile mit sich bringen: Er ließe sich relativ zügig realisieren. Er bietet viel Raum für den politischen Kompromiss, denn die Ergebnisse, die sich mit der Warenkorbmethode erzielen lassen, sind von einer größeren Bandbreite als die nach der Statistik-Methode, weil normative Setzungen vorgenommen werden. Eine Orientierung an den Bedarfen der Mitte statt an denen der unteren 15 oder 20% der nach ihrem Einkommen geschichteten Haushalte lässt sich politisch eher für die sozial-kulturelle Teilhabe der Kinder und Jugendlichen durchsetzen als für die der ganzen Familie. Im Gegensatz zu dem Vorschlag, die Höhe der Kinderfreibeträge für die Kindergrundsicherung zugrunde zu legen, ist der Teilhabebedarf empirisch ermittelt. Die gilt im Steuerrecht nur für das sächliche Existenzminimum von Erwachsenen und Kindern, während der Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung letztendlich nur ein gegriffener Betrag ist, der seinerzeit in Gestalt des Haushaltsfreibetrages zufällig zur Verfügung stand<sup>172</sup>. Der Vorschlag ist anschlussfähig an die anderen Vorschläge im politischen Raum. Sollte irgendwann eine bei Kindern und Jugendlichen durchgeführte Bedarfserhebung zur Verfügung stehen, so wie es im Konzept des Teilhabegeldes der Bertelsmann-Stiftung angedacht ist, so könnten diese Erkenntnisse in die Teilhabe-Liste einfließen. Zu den Vorstellungen des Bündnisses Kindergrundsicherung verhält sich der Vorschlag dergestalt, dass er die Bedarfe des BEA abbildet und bepreist. Da die Warenkorb-Methode von normativen Wertungen lebt, ist es vermutlich möglich, mit der Höhe der Teilhabebedarfe unter den entsprechenden Beträgen des BEA zu bleiben.

---

<sup>172</sup> Vgl. Pkt I.1. der Arbeit

## V. Zusätzliche Fragestellungen:

- 1) Sollte die Kindergrundsicherung eine **Altersstaffelung für Kinder und Jugendliche** vorsehen?

Das BVerfG hat diese Frage für das Steuer- und Sozialrecht unterschiedlich beantwortet. Im Steuerrecht hält es dies nicht für erforderlich: „Das Existenzminimum kann bei der Besteuerung aus Gründen der Praktikabilität in einem einheitlichen Betrag berücksichtigt werden, der von Verfassungs wegen auch nicht zwingend nach Altersgruppen gestaffelt werden muß. Dieser Betrag muß allerdings so bemessen werden, daß er in möglichst allen Fällen den entsprechenden Bedarf abdeckt.“<sup>173</sup>

Im Sozialrecht hingegen wird von der Erforderlichkeit von Altersstufen ausgegangen: „Ihr Bedarf, der zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums gedeckt werden muss, hat sich an kindlichen Entwicklungsphasen auszurichten und an dem, was für die Persönlichkeitsentfaltung eines Kindes erforderlich ist.“<sup>174</sup> Im Grundsicherungsrecht geht es um die Bereitstellung des Minimums – deswegen muss genau nach Altersstufen differenziert werden. Der Gesetzgeber kann selbstverständlich Kinder und Jugendliche großzügiger versorgen. Eine Kindergrundsicherung, die ausreichend hoch ausfällt - d.h. in jedem Fall verlässlich über den jetzigen Beträgen liegt - könnte wohl auch einen einheitlichen Zahlbetrag ausweisen. Es ist ohnehin im Rahmen der ständigen Rechtsprechung des BVerfG zu den steuerlichen Existenzminima auch zukünftig erforderlich, das steuerliche Existenzminimum fortzuschreiben, auch wenn eine Kindergrundsicherung Kinder sowohl im unteren Einkommensbereich als auch Kinder im oberen Einkommensbereich mit einem einheitlichen Betrag versorgt. Verfassungsrechtlich würden damit ganz unterschiedliche Vorgaben erfüllt:

- Im unteren Bereich würde damit die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums sichergestellt für die Personen, denen die für ein menschenwürdiges Dasein notwendigen materiellen Mittel fehlen, weil sie sie

---

<sup>173</sup> BVerfGE 82, 60, 91

<sup>174</sup> BVerfG vom 9.2.2010, Rn 191 f.

weder aus Erwerbstätigkeit, noch aus eigenem Vermögen noch durch Zuwendungen Dritter erhalten können<sup>175</sup>.

- Im oberen Einkommensbereich würde damit die steuerliche Freistellung des Existenzminimums von Kindern bewirkt.
- Im Niedriglohnbereich könnte der Gesetzgeber seinen großen Gestaltungsspielraum ausnutzen, der ihm im Gebiet der Sozialen Förderung zusteht. Verfassungsrechtlich verpflichtet ist er hierzu - im Gegensatz zu den beiden anderen Bereichen - aber nicht. Im Bereich der Sozialen Förderung ist der Gesetzgeber zu nichts verpflichtet, darf aber (fast) alles. Aus dem Zusammenspiel von Art. 6 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip wurde zwar die allgemeine Pflicht des Staates zu einem Familienlastenausgleich abgeleitet, nicht aber die Entscheidung darüber, in welchem Umfang und in welcher Weise ein solcher sozialer Ausgleich vorzunehmen ist<sup>176</sup>. Nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG ist der Gesetzgeber lediglich im Bereich der *eingreifenden Staatstätigkeit* - dazu zählt das Steuerrecht - der strikten Kontrolle durch das BVerfG unterworfen, besitzt aber im Bereich der *gewährenden Staatstätigkeit* einen weiten Spielraum<sup>177</sup>. Ob er bei der Ausgestaltung dieses Gestaltungsspielraums jeweils die gerechteste und zweckmäßigste Lösung getroffen hat, ist vom BVerfG nicht zu überprüfen<sup>178</sup>.

## 2) Wie sind die **unterschiedlichen Existenzminima im Steuer- und Sozialrecht bei der Berücksichtigung der Höhe der Kindergrundsicherung zu bewerten?**

Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist ein einheitliches Existenzminimum in den verschiedenen Rechtsgebieten **verfassungsrechtlich nicht zwingend**.

So heißt es in der Grundsatzentscheidung des BVerfG vom 9.2.2010: „Die Regelleistung für Kinder in Höhe von 207 Euro ist auch nicht deshalb evident unzureichend, weil dieser Betrag nicht der einkommensteuerlichen Berücksichtigung von Aufwendungen für Kinder

---

<sup>175</sup> BVerfG 9.2.2010, Rn. 134

<sup>176</sup> BVerfGE 82, 60, 80

<sup>177</sup> BVerfGE 110, 274, 293; 110, 195, 205; 106, 166, 175 f.; 103, 242, 259; 99, 165, 178; 82, 60, 81.

<sup>178</sup> BVerfGE 38, 154, 166. Vgl. Zum gesetzgeberischen Spielraum im Bereich der Familienpolitik: Lenze, Das Ende der Familienpolitik, so wie wir sie kennen, in: NVwZ 2015, S. 1658.

nach § 32 Abs. 6 Einkommensteuergesetz (EStG) entspricht. Der steuerliche Abzug derartiger Aufwendungen definiert und berücksichtigt zugleich die unterhaltsrechtlichen Verpflichtungen eines Steuerpflichtigen für seine Kinder; der staatliche Steuerzugriff findet seine verfassungsrechtlichen Leitlinien in Art. 3 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 1 und 2 GG. Der Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums beruht hingegen auf Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG, steht jedem Mitglied einer Bedarfsgemeinschaft - auch Kindern - individuell zu und geht vom absolut notwendigen Bedarf aus. Deswegen können steuerlich zu berücksichtigende Aufwendungen und bedürftigkeitsabhängige Sozialleistungen unterschiedliche Höhe erreichen. Auch können Normen des Einkommensteuerrechts fördernden Charakter aufweisen (vgl. z.B. zum Kindergeld § 31 Satz 2 EStG) oder zusätzliche, nicht existenznotwendige Aufwendungen erfassen“<sup>179</sup>.

An anderer Stelle heißt es im selben Urteil in ähnlicher Weise für Erwachsene: „Der Umstand, dass der Gesetzgeber in anderen Rechtsbereichen, zum Beispiel bei den Einkommensgrenzen im Prozesskostenhilferecht oder bei den Pfändungsfreigrenzen, andere Beträge festgesetzt hat, begründet keine durchgreifenden Zweifel. Aus anderen Rechtsbereichen können daher keine Rückschlüsse auf die notwendige Höhe der Leistungen zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums gezogen werden, deren Bereiche unterschiedliche Wertungen nach der jeweiligen ratio legis treffen und dabei auch über das hinausgehen, was er von Verfassungs wegen denjenigen zur Verfügung stellen muss, die ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten können“<sup>180</sup>.

**Sozialpolitisch** leuchtet es allerdings nicht ein, dass das BVerfG zwar im Rahmen des sächlichen Existenzminimums die Ausgaben für Kinder im Grundsicherungsbezug für die Freistellung des kindlichen Existenzminimums im Steuerrecht zugrunde legt, d.h. von einheitlichen Bedarfen ausgeht, aber auf der anderen Seite die Aufwendungen für Erziehung, „die Eltern aufzubringen haben, um dem Kind eine Entwicklung zu ermöglichen, die es zu einem verantwortlichen Leben in dieser Gesellschaft befähigt“<sup>181</sup> nur im Bereich höherer Einkommen relevant werden. Es heißt weiter in der Entscheidung: „Für die Bemessung dieses von allen Eltern zu befriedigenden Erziehungsbedarfs von

---

<sup>179</sup> BVerfG vom 9.2.2010 – 1 BvL 7/09 u.a. – Rn. 158

<sup>180</sup> Ebd. Rn. 153

<sup>181</sup> BVerfG vom 10.11.1998 - 2 BvR 1057/91 u.a. – Rn. 90 ff.

Kindern ist der bisherige Haushaltsfreibetrag eine zahlenmäßige Orientierung“<sup>182</sup>. Damit schwebte dem BVerfG ein Betrag für diese Aufwendungen von 243 € im Monat vor<sup>183</sup>. Zwar werden hier formal arme und reiche Eltern gleichbehandelt, weil alle Eltern diesen Freibetrag eingeräumt bekommen. Jedoch kommt es nur in höheren Einkommensgruppen zu einer über das Kindergeld hinausgehenden zusätzlichen steuerlichen Entlastung. Folgerichtig wäre es, die vom BVerfG im Bereich Betreuung und Erziehung festgestellten Bedarfe den Kindern am unteren Rand der Einkommensverteilung direkt und vollständig zur Verfügung zu stellen<sup>184</sup>.

Ein erster Schritt zu einer Vereinheitlichung von sozial- und steuerrechtlichem Kinderexistenzminimum ist mit dem Starke-Familien-Gesetz gemacht worden. Der Kinderzuschlag wird ab dem 1.7. 2019 so erhöht, dass er zusammen mit dem Kindergeld den durchschnittlichen Bedarf eines Kindes in Höhe des steuerfrei zu stellenden sächlichen Existenzminimums deckt (§ 6a Abs. 2 BKKG). Bis 31.12.2020 wird er maximal 185 € betragen. Damit nimmt der Kinderzuschlag zukünftig an der Dynamisierung teil. Das soziokulturelle Existenzminimum von Kindern einkommensschwacher Familie wird allerdings weiterhin durch das Bildungs- und Teilhabepaket gedeckt. Dies ist weiterhin die offene Flanke für die Ungleichbehandlung von Kindern im unteren und im oberen Einkommenssegment der Gesellschaft. Es liegt an dem Gesetzgeber, diese Lücke schrittweise zu schließen.

### **3) Sollten oder müssen die Kosten der Unterkunft mit in die Kindergrundsicherung aufgenommen werden?**

Die Wohnkosten sind der Teil der Bedarfe, die am stärksten je nach Wohnort schwanken. Würden diese Kosten über die Kindergrundsicherung mit abgedeckt, so wäre dies nur durch eine Pauschale möglich<sup>185</sup>. Es käme daher zu einer Überdeckung der Kosten in den

---

<sup>182</sup> Ebd.

<sup>183</sup> Der Haushaltsfreibetrag betrug zum Zeitpunkt der Entscheidung 5.606 DM, nach amtlicher Umrechnung 2.916 Euro, d.h. monatlich 243 Euro.

<sup>184</sup> Lenze, Die Verfassungsmäßigkeit eines einheitlichen und der Besteuerung unterworfenen Kindergeldes, 2008, S. 56.

<sup>185</sup> Z.B. in Höhe der durchschnittlichen Wohnkosten im Bereich der Grundsicherung. Hier fallen im Übrigen die Wohnkosten für Kinder durch die Wahl der Pro-Kopf-Methode höher aus als im Steuer- und Unterhaltsrecht, wo die Wohnkosten nach der Mehrbedarfsmethode ermittelt werden. Vgl. hierzu ausführlich: AGF, Das Kinderexistenzminimum im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht, 2018, S. 29, 63.

Fällen, in denen die Wohnkosten unterdurchschnittlich ausfallen, und zu einer Unterdeckung, dort wo sie überdurchschnittlich ausfallen. Im letzteren Fall müsste dann ein zusätzlicher Anspruch beim Grundsicherungsträger oder bei der Wohngeldstelle gestellt werden. Dies würde den bürokratischen Aufwand, der für Eltern mit der Kindergrundsicherung gerade reduziert werden soll, wieder erhöhen. Es würde sich daher anbieten, die **Wohnbedarfe von Kindern als Sonderbedarfe bei den Eltern** in den jeweiligen Rechtskreisen geltend zu machen. Dies zielt in die gleiche Richtung wie der Vorschlag, bei Eltern zusätzliche Familienbedarfe, wie z.B. Begleitkosten bei gemeinsamen Unternehmungen oder durch Kinder verursachte Mobilitätskosten, zu berücksichtigen. Auch die dringend erforderliche Berücksichtigung von Zusatzkosten bei gemeinsamem Sorgerecht von getrenntlebenden Eltern, die einen erweiterten Umgang bis hin zum Wechselmodell praktizieren, ist hier zu nennen.

#### **4. Welcher Einkommensbegriff (Steuer/Sozialrecht) ist beim Abschmelzen heranzuziehen?**

Die Frage, ab welcher Einkommensgrenze eine staatliche Sozialleistung (schrittweise) entfällt, welches Einkommen für die Berechnung einer bedürftigkeitsgeprüften Leistung zugrunde gelegt wird, ob auch Vermögen berücksichtigt wird, welche Personen ihre Verhältnisse offen legen müssen (nur die Leistungsberechtigten selber oder auch ihre (Ehe)Partner und – bei minderjährigen Kindern – die Eltern) und welcher Bemessungszeitraum maßgeblich ist, wird im Sozialrecht höchst unterschiedlich beantwortet<sup>186</sup>.

Verfassungsrechtlich geklärt ist vor allem für das **Grundsicherungsrecht**, dass Leistungen nur derjenige erhält, dem „die zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins notwendigen materiellen Mittel fehlen, weil er sie weder aus seiner Erwerbstätigkeit noch aus eigenem Vermögen noch durch Zuwendungen Dritter erhalten kann“<sup>187</sup>. Eindeutig ist, dass vor dem Bezug der staatlichen Leistung Einkommen und

---

<sup>186</sup> Einen Überblick geben Ott/Schürmann/Werding, Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht, 2012, S. 73 – 100.

<sup>187</sup> BVerfG 9.2.2010 – 1 BvL 1/09 u.a. - Rn. 134

Vermögen sowie familienrechtliche Ansprüche oder freiwillige Zuwendungen Dritter in Anspruch zu nehmen bzw. zuerst zu verwerten sind. Aber selbst für die Rechtskreise des SGB II und XII gelten keine einheitlichen Regeln für die Anrechnung von Einkommen und Vermögen<sup>188</sup>.

Im **Bereich der Sozialen Förderung** fällt der Befund erwartungsgemäß noch unübersichtlicher aus. Es existiert meines Wissens keine Monographie, die einen Überblick über die Einkommensanrechnung im deutschen Sozialrecht verschafft und etwa eine Systematik entwickelt, in welchen Sozialgesetzen mit welcher Zielsetzung auf Einkommen und Vermögen zugegriffen wird. Es ist zu vermuten, dass sich dies nur entfernt mit der Zielsetzung der betreffenden Sozialleistung erklären lässt als vielmehr mit der Kassenlage zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzes. Der Gesetzgeber ist bei der Einführung neuer Leistungen wie der Kindergrundsicherung weitgehend frei in der Beantwortung der Frage, wem die Leistung in voller Höhe zustehen soll, ab welchem Einkommen die Leistung abgeschmolzen wird, ob auch Vermögen anzurechnen ist und wessen Verhältnisse zugrunde zu legen sind. Es gibt jedoch einige Gründe, die es ratsam erscheinen lassen, eine Anrechnung zu wählen, die sich eng an den Regelungen der Grundsicherung bzw. dem Kinderzuschlag anlehnen. Vorher sollen jedoch noch andere relevante Fragen geklärt werden:

### **Kindergrundsicherung als Einkommen des Kindes?**

Ziel der Kindergrundsicherung ist es, Kinder und Jugendliche aus dem Einzugsbereich des SGB II herauszunehmen und sie auf einem höheren Niveau zu versorgen als dies heute der Fall ist. Dies kann jedoch nur gelingen, wenn Kinder und Jugendliche durch die Gewährung der Kindergrundsicherung die Bedarfsgemeinschaft verlassen – ansonsten würde der Teil der Kindergrundsicherung, der ihren sozialhilferechtlichen Bedarf übersteigt, für die Versorgung der übrigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft verwandt. Auch heute sind Kinder und Jugendlichen gem. § 7 Abs. 3 Nr. 4 SGB II zwar nur dann Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft, soweit sie sich die Leistungen zur Sicherung ihres Lebensunterhalts nicht aus eigenem Einkommen oder Vermögen beschaffen können. Kinder über 25 Jahre sind grundsätzlich nicht mehr Teil der Bedarfsgemeinschaft, auch

---

<sup>188</sup> Ott/Schürmann/Werding, a.a.O., S. 84

wenn sie noch bei ihren SGB II beziehenden Eltern wohnen. Wer Teil der Bedarfsgemeinschaft ist, muss mit dem Teil seines Einkommens, das seinen sozialhilferechtlichen Bedarf übersteigt, für die Bedarfe der übrigen Mitglieder einstehen, die in dieser Höhe dann entsprechend geringere Regelbedarfe vom Grundsicherungsträger überweisen bekommen. Nach dieser Regel würde dies nicht für Kinder und Jugendliche gelten, die durch Unterhalt(svorschuss) und Kindergeld oder mit ihrem Ausbildungsgehalt ihren Regelbedarf plus den auf sie entfallenden Wohnkostenanteil selber decken können. Allerdings bestimmt § 11 Abs. 1 Satz 5 SGB II, dass der Teil des Kindergeldes, der nicht mehr zu Deckung der Bedarfe eines Kindes zur Sicherung des Lebensunterhaltes benötigt wird, als Einkommen der Eltern gilt und auf den SGB II-Bedarf der übrigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft angerechnet wird<sup>189</sup>.

Soll die Kindergrundsicherung die materielle Situation auch von Kinder der Familien im Grundsicherungsbezug verbessern, dann ist es dringend notwendig, dass die rechtliche Ausgestaltung diese neue Leistung eindeutig als Einkommen des Kindes definiert – im Gegensatz zum heutigen Kindergeld, das steuerrechtlich die Einkommen der Eltern in Höhe der Kinderfreibeträge entlasten soll und in dem Bereich, wo es die steuerliche Entlastung nicht voll entfalten kann, als Unterstützung der Eltern bei der Erfüllung ihrer Unterhaltspflichten gesehen wird<sup>190</sup>.

Damit einhergehend sollten Kinder im Rahmen der existierenden Vertretungsregeln des BGB und des SGB I die **Antragsberechtigten** sein<sup>191</sup>. Dies ist auch wegweisend für die nächste Frage, ob nämlich die Kindergrundsicherung, so wie heute das Kindergeld, auch für im EU-Ausland lebende Kinder zu zahlen wäre.

---

<sup>189</sup> Zuletzt: BSG 14.06.2018 – B 14 AS 37/17 R – mit kritischer Anmerkung Schürmann, juris PR-FamR 25/2018 Anm. 2. Vgl. Geiger, in LPK-SGB II, 6. Aufl., zu § 7 Rn. 55.

<sup>190</sup> Gleichwohl wird es im SGB II als Einkommen des Kindes, allerdings nur soweit es zur Erfüllung des sozialhilferechtlichen Bedarfes erforderlich ist, und im Unterhaltsrecht ausschließlich als Einkommen des Kindes gesehen (AGF, S. 40).

<sup>191</sup> Eltern als gesetzliche Vertreter gem. 1629 BGB beantragen die Leistung für die Kinder. Ab dem 15. Lebensjahr können Jugendliche gem. § 35 SGB I den Antrag selber stellen. Der gesetzliche Vertreter ist hierüber in Kenntnis zu setzen, er kann die Handlungsfähigkeit des Jugendlichen durch schriftliche Erklärung wieder einschränken.

## Europarechtliche Einordnung der Kindergrundsicherung

Es ist anzunehmen, dass die politische Umsetzung der Kindergrundsicherung erschwert würde, wenn es sich dabei um eine Leistung handeln würde, die auch an in Deutschland lebende Eltern für ihre im EU-Ausland lebenden Kinder gezahlt werden müsste<sup>192</sup>.

Das Kindergeld in seiner geltenden Fassung ist eine Familienleistung i.S. von Art 1 Buchst. Z) der VO (EG) 883/2004. Gem. Art 67 S 1 der VO hat eine Person, auch für Familienangehörige, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnen, Anspruch auf Familienleistungen nach den Rechtsvorschriften des zuständigen Mitgliedstaats, als ob die Familienangehörigen in diesem Mitgliedstaat wohnen würden. Läge bei der Kindergrundsicherung die *Anspruchsberechtigung bei den Kindern*, so könnte die Kindergrundsicherung in erster Linie als eine Förderleistung für Kinder und nicht als familienpolitische Leistung klassifiziert werden.

Weiterhin könnte die Kindergrundsicherung durch die Betonung der *Bedürftigkeitsprüfung* als eine „besondere beitragsunabhängige Leistung“ im Sinne von Art 70 VO (EG) ((3/2004 eingestuft werden, für die die Bestimmungen der Verordnung nicht gilt. Dies ist dann der Fall, wenn (1) sie ihrer Zielsetzung nach einen zusätzlichen Schutz zu den in den Zweigen der Sozialen Sicherheit geschützten Risiken gewährt und den betreffenden Personen ein Mindesteinkommen zur Bestreitung des Lebensunterhalts garantiert, das in Beziehung zu dem wirtschaftlichen und sozialen Umfeld in dem betreffenden Mitgliedstaat steht, (2 ) die Leistung steuerfinanziert ist und (3) im Anhang X der Verordnung aufgeführt sind. Deutschland hat die Grundsicherung für Arbeitssuchende des SGB II und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in Anhang X aufführen lassen. Die Kindergrundsicherung könnte ebenfalls in den Anhang aufgenommen werden, wenn sie in ähnlicher Weise bedürftigkeitsabhängig gestaltet wäre wie die Grundsicherung. Beides – die Antragsberechtigung von Kindern und Jugendlichen selber und die bedürftigkeitsabhängige Gewährung - könnte die Zahlung der Kindergrundsicherung auf diejenigen Kinder beschränken, die in Deutschland leben<sup>193</sup>. Allerdings lässt es sich nicht mit letzter Gewissheit vorhersagen, ob der EuGH die

---

<sup>192</sup> Vgl. zum folgenden: Kingreen, Europarechtliche Prüfung des Teilhabegelds für Kinder und Jugendliche, Rechtsgutachten für die Bertelsmann Stiftung, 2017.

<sup>193</sup> Kinder von wirtschaftlich inaktiven EU-Bürgern in Deutschland können in den ersten 5 Jahren des rechtmäßigen Aufenthaltes in Deutschland von der Leistung ausgeschlossen werden, so wie dies § 7 Abs. 1 Satz 2 SGB II und § 23 Abs. 3 SGB XII geregelt ist. Ob dies mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines

Kindergrundsicherung nicht doch als Familienleistung einstuft mit der Folge der Auszahlung auch an Eltern für im EU-Ausland lebende Kinder.

### **Anrechnung von Einkommen und/oder Vermögen:**

Aus dem vorher Gesagten ergibt sich, dass die Form der Bedürftigkeitsprüfung sich eher an den Vorgaben der Grundsicherung orientieren sollte als an denen anderer Leistungen aus dem Bereich der Sozialen Förderung. Der große Unterschied ist der, dass im Grundsicherungsrecht sowie beim Kinderzuschlag Vermögen, das über einer bestimmten Schongrenze liegt, einbezogen wird, d.h. verwertet werden muss, bevor staatliche Leistungen bezogen werden. Darüber hinaus wird lediglich noch beim BAföG Vermögen des Leistungsberechtigten, nicht jedoch Vermögen der Eltern, angerechnet (§§ 26 ff. BAföG). Selbst im Unterhaltsrecht hat der Unterhaltsschuldner gegenüber unterhaltsberechtigten Kindern nur Einkünfte aus seinem Vermögen, nicht aber das Vermögen selber zu verwerten.

Mit dem Verzicht auf Anrechnung von Vermögen wird teilweise die Absicht verbunden, die Kindergrundsicherung durch die Finanzämter auszahlen zu lassen. Zum einen wird diese Behörde als weniger stigmatisierend eingeschätzt als die Jobcenter. Zum anderen soll damit die Auszahlung gleichsam *automatisch* erfolgen, ähnlich wie bei der sog. Günstigerprüfung, wo die Finanzämter im Rahmen der Jahressteuererklärung von sich aus prüfen, ob die Kinderfreibeträge über das gezahlte Kindergeld hinaus eine zusätzliche Entlastungswirkung entfalten<sup>194</sup>. Dazu ist zu sagen, dass gerade in dem Bereich von Geringverdienern häufig keine Steuererklärung abgegeben wird. Nach Angaben der Bundesregierung haben 2014 rund 7,4 Millionen Menschen mit Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit Lohnsteuer gezahlt und keine Steuererklärung abgegeben<sup>195</sup>. Um die Kindergrundsicherung durch die Finanzämter auszahlen zu lassen, müsste daher zunächst die Abgabe einer Steuererklärung für verbindlich erklärt werden.

---

menschenwürdigen Existenzminimums vereinbar ist, wird das BVerfG zu entscheiden haben (Vorlagebeschluss SG Mainz vom 18.4.2016 – S 3 AS 149/16

<sup>194</sup> Für das Bündnis Kindergrundsicherung: Liebert/von der Gathen, Das Modell der Kindergrundsicherung, Soziale Sicherheit 2019, S. 145

<sup>195</sup> BT-Drs. 19/8106

Gegen die Leistungsbemessung der Kindergrundsicherung anhand der Einkommensteuererklärung sprechen darüber hinaus die Erfahrungen aus dem Bereich des Unterhaltsrechts: Dort gelingt es gerade selbständigen Unterhaltspflichtigen, bei denen die Unterhaltspflicht anhand der Steuerbescheinigungen der letzten zwei Jahre berechnet wird, häufig, sich „arm zu rechnen“, so dass selbst bei einem offen zur Schau getragenen großzügigen Lebensstil keine Unterhaltszahlungen für Kinder fällig werden. In Anbetracht knapper staatlicher Mittel sollten sich diese Verwerfungen bei der bedürftigkeitsabhängigen Kindergrundsicherung tunlichst nicht wiederholen. Nicht zuletzt dürften in den Finanzämtern die fachliche Kompetenz für die teilweise komplizierten unterhalts- und sozialrechtlichen Schnittstellen fehlen, die es weiterhin, wenn auch in begrenztem Maße, geben wird.

Es wird deshalb empfohlen, sich bei der Anrechnung von Einkommen und Vermögen an den Regelungen des Kinderzuschlags des § 6a Abs. 4 BKGG zu orientieren, die eine enge Verzahnung zum SGB II aufweisen. Die Studie „Wohlergehen von Kindern“ ist zu dem Ergebnis gekommen, dass unterstützende Maßnahmen nur im unteren Einkommensbereich auf das Wohlergehen von Kindern auswirken, während oberhalb der Schwelle der Armutgefährdung kein positiver Effekt solcher Maßnahmen erkennbar ist<sup>196</sup>. Auch in Anbetracht begrenzter staatlicher Mittel sollte daher eine Kindergrundsicherung sich eher an strengeren Bedürftigkeitskriterien orientieren.

## **VI. Ausblick:**

Nimmt man die Entwicklung von der ersten Entscheidung des BVerfG vom 9.2. 2010 über die beiden Regelbedarfs-Ermittlungsgesetze von 2011 und 2018 bis hin zum Starke-Familien-Gesetz 2019 in den Blick, so ist eine langsame Annäherung an das vom BVerfG vorgegebene Ziel der Chancengerechtigkeit für alle Kinder – unabhängig von ihrer sozialen Lage – durchaus zu erkennen. Die Vorgaben des BVerfG, dass auch für Kinder im Sozialleistungsbezug Aufwendungen für die Persönlichkeitsentwicklung und für Bildung zu berücksichtigen sind, damit der Anschluss an die Mehrheitsgesellschaft möglich ist und sie später ein Leben unabhängig von staatlichen Sozialleistungen führen können, hat

---

<sup>196</sup> Schölmerich/Agache/Leyendecker/Ott/Werding, Wohlergehen von Kindern, 2013, S. 155

Maßstäbe gesetzt, die nun Schritt für Schritt einzulösen sind. Es ist aber auch deutlich geworden, dass die Erkenntnisse der sozialwissenschaftlichen Studien über Teilhabebedarfe von Kindern und Jugendlichen sowie über die Folgen von Armut im Kindesalter bislang weder ausreichend vom BVerfG noch vom Gesetzgeber berücksichtigt worden sind. Zentral erscheint das Ziel der Stärkung der Familien als Orte der Bildung. Die soziale Teilhabe von Kindern darf sich nicht an einem absoluten Minimum orientieren, sondern an dem, was in der Mitte der Gesellschaft möglich und üblich ist. In einer alternden Gesellschaft ist die Armut von Kindern – allein schon wegen der Folgen für ihre weitere Entwicklung – nicht hinnehmbar. Es daher zu begrüßen, dass diese Diskussion weitergeführt wird.

## Literatur:

AGF (Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen e.V) Das Kinderexistenzminimum im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht, 2017 – 2018

Apel/Engels, Abschlussbericht Bildung und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen im unteren Einkommensbereich, 2012

Andresen/Galic, Kinder.Armut.Familie. Alltagsbewältigung und Wege zu wirksamer Unterstützung, 2015

Andresen/Wilmes/Möller, Children's Worlds + Eine Studie zu den Bedarfen von Kindern und Jugendlichen in Deutschland, 2019

Becker, Regelbedarfsbemessung: Gutachten zum Gesetzentwurf 2016 für die Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband, 2016

Becker, Neuermittlung der Regelbedarfe nach altem Muster. Regelbedarfe müssten eigentlich viel höher ausfallen, in: Soziale Sicherheit 2016, S. 461 ff.

Becker/Tobsch, Regelbedarfsbemessung – methodisch konsistente Berechnungen auf Basis der EVS 2013 unter Berücksichtigung von normativen Vorgaben der Diakonie Deutschland, 2016.

Berlit, Zum SGB II-Regelleistungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010, in: Kritische Justiz 2010, 145 ff.

Bertelsmann Stiftung, Konzept für eine Teilhabe gewährleistende Existenzsicherung für Kinder und Jugendliche, 2018

BMAS 2013, Bericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales nach § 10 Regelbedarfsermittlungsgesetz über die Weiterentwicklung der für die Ermittlung der Regelbedarfe anzuwendenden Methodik

Dehmer/Puls/Rock, Das Bildungs- und Teilhabepaket: Eine Misserfolgsgeschichte“, in: Soziale Sicherheit 2016, S. 400 ff.

Diakonie, Stellungnahme der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales: Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, 2016

Dudel/Garbuszus/Ott/Werding, Regelbedarfsermittlung für die Grundsicherung: Perspektiven für die Weiterentwicklung, in Sozialer Fortschritt 2017, S. 433 ff.

Dehmer/Puls/Rock, Das Bildungs- und Teilhabepaket: Eine Misserfolgsgeschichte“, in: Soziale Sicherheit 2016, S. 400 ff.

Dritte World Vision Kinderstudie, Kinder in Deutschland 2013, 2013

Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe, 2015

Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe, 2016

Garbuszus/Ott/Pehle/Werding, Wie hat sich die Einkommenssituation von Familien entwickelt? Ein neues Messkonzept, 2018

Höft-Dzemski, 25 Jahre „Statistikmodell“ in der Sozialhilfe, in: NDV 2014, S. 361 ff.

Hock/Holz, Arm dran?! Lebenslagen und Lebenschancen von Kindern und Jugendlichen, 1998

Kaps, Petra/Marquardsen, Kai, Präventive Sozialpolitik? Handlungsspielräume und Handlungsorientierungen der kommunalen Verwaltung bei der Umsetzung der Leistungen zur Bildung und Teilhabe, in: Zeitschrift für Sozialreform 2017, S. 217 ff.

Kingreen, Europarechtliche Prüfung des Teilhabegelds für Kinder und Jugendliche, Rechtsgutachten für die Bertelsmann Stiftung, 2017

Neumann, Menschenwürde und Existenzminimum, in: NVwZ 1995, S. 426.

Laubstein/Holz/Dittmann/Sthamer, „von alleine wächst sich nichts aus...“, Lebenslagen von armen Kindern und Jugendlichen und gesellschaftliches Handeln bis zum Ende der Sekundarstufe I, 2012

Laubstein/Holz/Seddig, Armutfolgen für Kinder und Jugendliche. Erkenntnisse aus empirischen Studien in Deutschland, 2016

Lenze, Staatsbürgerversicherung und Verfassung, 2005

Lenze, Die Verfassungsmäßigkeit eines einheitlichen und der Besteuerung unterworfenen Kindergeldes, 2008

Lenze, Warum die Bundesregierung erneut verfassungsriskante Regelbedarfe vorlegt, in WSI-Mitteilungen 2011, S. 534 ff.

Lenze, in: LPK SGB II, 6. Aufl., Anhang zu § 20, §§ 28, 29 SGB II

Lenze, Ist die Debatte um die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums beendet?, in: ZFSH/SGB 2014, S. 745 ff.

Lenze, Das Ende der Familienpolitik, so wie wir sie kennen, in: NVwZ 2015, S. 1658 ff.

Lenze, Arme Kinder in einem reichen Land: Erscheinungsformen, Ursachen und Lösungsansätze, in: Deutsche Rentenversicherung 2018, S. 326 ff.

Liebert/von der Gathen, Das Modell der Kindergrundsicherung, in: Soziale Sicherheit 2019, S. 145 ff.

Müller/Wurdack/Lehweß-Litzmann/Grimm/Seibert, Teilhabe und Grundsicherung - SGB II als Leistungssystem und Lebenslage, in: Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland, Dritter Bericht, 2017

Ott/Schürmann/Werding, Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht, 2012

Peichl/Buhlmann/Löffler, Grenzbelastungen im Steuer-, Abgaben und Transfersystem, 2017

Prognos AG, Familien mit kleinen Einkommen wirksam unterstützen. Chancen für ein gutes Aufwachsen von Kindern sichern, 2018  
Rixen, Urteilsanmerkung, in: SGB 2010, 240 ff.

Rixen, Nach dem zweiten Regelbedarfs-Urteil des Bundesverfassungsgerichts: Fragen, Folgen und Forderungen, in: Soziale Sicherheit 2015, S. 135 ff.

Schüssler, Ein alternativer Ansatz zur Bemessung der Regelbedarfe in der Grundsicherung, in: Sozialer Fortschritt 2018, S. 573 ff.

Schüssler, Wie weiter mit der Ermittlung der Regelbedarfe?, unveröffentlichtes Manuskript, Bearbeitungsstand 1.6.2017

Schölmerich/Agache/Leyendecker/Ott/Werding, Wohlergehen von Kindern, 2013

Siegler, Das Bildungs- und Teilhabepaket in der Umsetzung, eine Fallstudie aus dem Landkreis Kassel, in: NDV 2013, S. 68 ff.

Stellungnahme Parität, Stellungnahme des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes – Gesamtverband e. V. zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (RBEG-E 2017)

Stichnoth u.a., Kommt das Geld bei den Kindern an?, (ZEW) 2018.

Tophoven/Wenzig/Lietzmann, , Kinder- und Familienarmut: Lebensumstände von Kindern in der Grundsicherung, 2015

Tophoven/Lietzmann/Reiter/Wenzig, Armutsmuster in Kindheit und Jugend. Längsschnittbetrachtungen von Kinderarmut, 2017

Tophoven/Lietzmann/Reiter/Wenzig, Aufwachsen in Armutslagen. Zentrale Einflussfaktoren und Folgen für die soziale Teilhabe, 2018