

*Prof. Dr. Anne Lenze
Sandstr. 19
64625 Bensheim
anne.lenze@t-online.de*

ATTAC-Kongress Kinderarmut

10. 01. 2009 in Karlsruhe

Kinderarmut und sozialrechtliches Existenzminimum – Der Beitrag des Gesetzgebers zur Kinderarmut

Rund 2,2 Millionen Kinder leben in Deutschland von der Sozialhilfe. Es spricht vieles dafür, dass die an sie gerichteten Sozialleistungen zu niedrig bemessen. Das Bundesverfassungsgericht wird sich demnächst aufgrund eines Vorlagebeschlusses des Hessischen Landessozialgerichtes mit dieser Thematik beschäftigen müssen. Das sozialrechtliche Existenzminimum von Kindern ist eine der wichtigsten Fragen in Bezug auf Kinderarmut und beeinflusst die Lebensbedingungen für alle Kinder in Deutschland: Im Steuerrecht wird damit die Grenze bestimmt, ab der der Staat in das Einkommen der Eltern eingreifen darf, im Unterhaltsrecht hat es Einfluss auf die Höhe des Mindestunterhaltes, den der Elternteil, der nicht mit seinen Kindern zusammenlebt, an Barunterhalt zahlen muss. Wenn ich im Folgenden über die Höhe der Leistungen an Kinder im Grundsicherungsbezug rede, dann muss immer mitgedacht werden, dass dies im Steuerrecht und im Unterhaltsrecht alle Kinder mit betrifft. Spart der Staat bei den Hartz-IV-Kindern, dann spart er auch bei allen anderen.

Das BVerfG leitet aus dem staatlichen Wächteramt des Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG die Verpflichtung des Staates ab, für die Existenzsicherung des Kindes Sorge zu tragen, wenn Eltern die Existenz des Kindes finanziell nicht sicherstellen könnten¹. Warum aber versorgt der Staat die Kinder, für die er die materielle Versorgung übernommen hat, auf niedrigstem Niveau? Warum nimmt er es hin, dass zumindest diejenigen Kinder, die längere Zeit mit ihren Eltern im Grundsicherungsbezug ausharren müssen, Schäden an Körper, Seele und Geist erleiden und mit hoher Wahrscheinlichkeit zukünftig zu jenen 20 % eines jeden Jahrgangs gehören, die die Schulen mit so schlechten Kenntnissen verlassen, dass sie vermutlich nicht auf Dauer einer normalen Beschäftigung nachgehen werden. Dies ist nicht nur eine Katastrophe für die betroffenen Kinder, sondern angesichts unserer niedrigen Geburtenrate praktisch selbstmörderisch für die Zukunft unserer Gesellschaft.

Grundsätzlich muss festgestellt werden, dass es seit den 1990er Jahren aus mindestens zwei Gründen zu einem enormen Druck gekommen ist, die Regelsätze der Sozialhilfe möglichst niedrig zu halten:

Zum einen hat das Bundesverfassungsgericht 1990 festgestellt, dass der Staat das Existenzminimum seiner Bürger nicht besteuern darf. Ebenso wie der Staat verpflichtet sei, dem mittellosen Bürger die Mindestvoraussetzungen für ein

¹ BVerfGE 108, S. 52, ...; 103, S. 194, 207; 68, S. 256, 267.

menschenwürdiges Dasein aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsgrundsatz des Art. 20 Abs. 1 GG erforderlichenfalls durch Sozialleistungen zu sichern, so dürfe er dem Bürger das selbst erzielte Einkommen bis zu diesem Betrag, der als Existenzminimum zu bezeichnen ist, nicht entziehen. Bei der Besteuerung einer Familie müsse das Existenzminimum sämtlicher Familienmitglieder steuerfrei bleiben². So praktisch es damals erschien, die Freibeträge im Steuerrecht an die Regelsätze der Sozialhilfe zu koppeln, so sehr hat doch seitdem der politische Druck auf die Höhe der Regelsätze zugenommen. Jede Anpassung der Sozialleistungen verursacht nunmehr doppelte Kosten – höhere Ausgaben für die Sozialhilfe und noch höhere Ausfälle bei der Einkommenssteuer.

Der zweite Grund, warum die Sozialhilfe in den letzten Jahren bewusst niedrig gehalten wurde, ist, dass sich seit Mitte der 1990er Jahren die aus der angelsächsischen Sozialpolitik stammende Auffassung durchgesetzt hat, wonach die Höhe der Sozialleistungen direkten Einfluss auf die Dauer der Arbeitslosigkeit haben soll: Je besser die finanzielle Ausstattung der Arbeitslosen, desto geringer die Motivation sich eine Arbeit zu suchen, und desto länger das Verharren in Arbeitslosigkeit und desto schwerer die Vermittlung in Arbeit³. Die sog. Hartz-Gesetzgebung hat hieraus Konsequenzen gezogen: Zu den in § 1 SGB II genannten Aufgaben gehört es nicht mehr - wie noch in dem Vorgängergesetz BSHG -, den Leistungsberechtigten die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht (wie im SGB XII), sondern gleich mehrmals wird für den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen als vorderstes Ziel die Vermittlung in Arbeit und die Unabhängigkeit von der Grundsicherung genannt.

In so eine Stimmung hinein klinken sich dann Wissenschaftler wie die Ökonomen der TU Chemnitz, die der Meinung sind, dass die Regelsätze ruhig um die Hälfte gekürzt werden könnten⁴. Auch in der Rechtswissenschaft gibt es neuerdings Interpretationsvorschläge, dass das Menschenwürdepostulat nur das zum *Nackten Überleben* Notwendige absolut schützt, während das soziokulturelle Existenzminimum, das jedem Menschen eine materielle, individuelle und gemeinschaftliche Teilhabe an seiner Umwelt ermöglichen sollte, weitestgehend im Belieben des Gesetzgebers stehe und von den Gerichten nicht überprüft werden könne⁵. Ohne dies an dieser Stelle vertiefen zu wollen, scheint es doch wenig überzeugend, die Menschenwürdegarantie bei der Frage des verfassungsrechtlichen Existenzminimums auf das zum physischen Überleben absolut Notwendige,

² BVerfGE 86, S. 60, 85.

³ In dem 1993 erschienenen Weißbuch der Europäischen Kommission über „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ war der Konflikt zwischen dem angelsächsischen und dem skandinavischen Modell zur Frage der Höhe der Lohnersatzleistungen und der Existenz eines Niedriglohnsektors zwar schon angelegt, aber noch nicht entschieden (Anne Lenze, Europäische Perspektiven einer Reform des Arbeitsförderungsrechts, 1996, S. 85 ff.)

⁴ Friedrich Thießen, Christian Fischer, Die Höhe der sozialen Mindestsicherung – Eine Neuberechnung „bottom up“, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 2008, S. 145 ff.

⁵ José Martinez Soria, Das Recht auf Sicherung des Existenzminimums, in: JZ 2005, S. 644 ff.

begrenzen zu wollen. Denn dies ist doch bereits durch die staatliche Schutzpflicht auf Leben und körperliche Unversehrtheit des Art. 2 Abs. 2 GG gedeckt⁶. Das Menschenbild des Grundgesetzes stellt gerade auf die Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsgebundenheit der Person ab⁷, so dass auch der Teilhabeaspekt in Form des soziokulturellen Existenzminimums unmittelbar zu den Mindestvoraussetzungen eines menschenwürdigen Lebens gem. Art. 1 GG gehört. Mitgegangen, mitgefangen – Die Kinder teilen gezwungenermaßen das Schicksal ihrer Eltern. Weil deren Leistungen nicht zu hoch geraten dürfen, um Anreize zur Annahme auch schlecht bezahlter Tätigkeiten nicht zu untergraben und umgekehrt die Arbeitsmotivation der Geringverdiener nicht zu schmälern (Stichwort Lohnabstandsgebot), können auch die Kinder nicht besser versorgt werden. Mittlerweile ist der Realwert der Regelleistung durch die Inflation der letzten Jahre, die Mehrwertsteuererhöhung und die Zuzahlungen im Gesundheitswesen so geschrumpft, dass sich die Situation der Kinder monetär praktisch nicht mehr verbessern lässt, weil zusätzliches Geld unweigerlich rückstandslos im begrenzten Familienbudget verschwinden würde.

I. Die Höhe der Regelleistung für Kinder

Das Sozialgeld für Kinder stellt einen prozentualen Anteil an den Regelleistungen der Erwachsenen dar, so dass alle „Schwächen“ des Regelsatzes für Erwachsene unmittelbar auf das Existenzminimum von Kindern durchschlagen.

Auch wenn das SGB II die Menschenwürde nicht mehr ausdrücklich als Ziel und Aufgabe nennt, betont doch das BVerfG weiterhin auch für diesen Personenkreis die Verpflichtung des Staates, dem mittellosen Bürger die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein zu schaffen⁸. Die Regelleistung des SGB II sollte also weiterhin diesem Standard entsprechen. Gerade, weil das BVerfG im Rahmen des verfassungsrechtlichen Existenzminimums im Steuerrecht für das sächliche Existenzminimum auf die Sätze der Sozialhilfe zurückgreift⁹, hat es in ständiger Rechtsprechung, zuletzt am 13. Februar 2008 verlangt, dass die von Verfassungen wegen zu berücksichtigenden Aufwendungen zur Sicherung des Existenzminimums vom Steuergesetzgeber *nach dem tatsächlichen Bedarf realitätsgerecht* zu berücksichtigen sind. Trotz der Befugnis des Gesetzgebers bei der Ordnung der steuerrechtlichen Massenverfahren typisierende Regelungen zu treffen, habe er

⁶ Ähnlich: Maximilian Wallerath, der das physiologische Existenzminimum über Art. 2 Abs. 2 GG und das soziokulturelle EM über Art. 2 Abs. 2 GG abgedeckt sieht. (Zur Dogmatik eines Rechts auf Sicherung des Existenzminimums, in: JZ 2008, S. 157, 164).

⁷ Vgl. Ulrich Becker, Das Menschenbild des Grundgesetzes in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 1996.

⁸ Zuletzt BVerfG, Beschluss vom 13. Februar 2008 – 2 BvL 1/06, Rz. 104.

⁹ Es werden berechtigte Bedenken dagegen angemeldet, dass das BVerfG mit dem Rückgriff auf die Sozialhilfesätze auf einen eigenständigen Begriff des Existenzminimums verzichte, denn dies werde kurzerhand mit dem jeweiligen, noch dazu sich laufend ändernden, ja ständig anzupassenden einfach-gesetzlichen Sozialhilfeniveau gleichgesetzt (Walter Georg Leisner, Existenzsicherung im Öffentlichen Recht, 2007, S. 132).

allerdings Sorge zu tragen, dass diese *in möglichst allen Fällen den entsprechenden Bedarf abdecken*¹⁰. Was aber für das Steuerrecht gilt, muss auch für das Grundsicherungsrecht gelten - zumindest solange Bundesverfassungsgericht und Gesetzgeber im Einkommenssteuerrecht auf die Regelleistung des SGB II oder die Regelsätze des SGB XII rekurren. Dies entspricht dem verfassungsrechtlichen Prinzip der Folgerichtigkeit des einmal gewählten Referenzrahmens. Es muss auch nicht etwa abgewartet werden, bis ein Steuerpflichtiger den Realitätsgehalt der Höhe der Regelleistung gerichtlich überprüfen lässt, denn nach gefestigter Rechtsprechung des BVerfG kann im Fall eines solchen „Normengeflechts“ eine verfassungswidrige Rechtslage, die sich aus dem Zusammenwirken mehrerer Einzelregelungen ergibt, „grundsätzlich anhand jeder der betroffenen Normen zur Prüfung gestellt werden“¹¹. Damit darf und muss in einem gerichtlichen Verfahren die Frage überprüft werden, ob die Regelleistung des SGB II realitätsgerecht ist und in möglichst allen Fällen den Bedarf abdeckt.

Ist die Regelleistung realitätsgerecht? Deckt sie in möglichst allen Fällen den Bedarf?

Es gibt verschiedene Stellschrauben, mit denen die sozialpolitische Vorgabe, die Höhe der Regelleistung möglichst gering zu halten, um den Druck auf die Arbeitslosen zu erhöhen (aber auch um die Steuerausfälle durch die Freibeträge möglichst gering zu halten), realisiert worden ist. Viele hier Anwesenden kennen die Kritik, die von vielen sozialrechtlichen Autorinnen und Autoren vorgetragen worden ist. Deshalb werde ich das hier nur anreißen, um zu den Besonderheiten für Kinder zu kommen.

Ausschlaggebend für die Ermittlung der Regelleistung sollen die Verbrauchsausgaben der **untersten 20 v. H.** der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Haushalte der Einkommens und Verbrauchsstichprobe *nach Herausnahme* der Empfänger von Leistungen der Sozialhilfe bei der Ermittlung der Regelsätze sein¹². Sozialhilfehaushalte sollten herausgenommen werden, damit ein Zirkelschluss vermieden wird. Allerdings wurden nur diejenigen Haushalte herausgenommen, die *überwiegend* von Transferleistungen leben. Erwerbstätige, die aufstockend SGB II-Leistungen beziehen und damit auch auf Sozialhilfeniveau leben, sind weiterhin in der Referenzgruppe enthalten. Das gleiche gilt für die „versteckten Armen“, die ihre Sozialleistungsansprüche nicht geltend machen. Beide Gruppen reduzieren aber das für die Bemessung der Regelleistung zugrundezulegende Haushaltseinkommen¹³. Der Zirkelschluss, wonach die Menschen auf und unter der Sozialhilfegrenze das Niveau

¹⁰ Beschluss vom 13. 02. 2008, 2 BvL 1/06, Rdnr. 105 mit Hinweis auf BVerfGE 82, S. 60, 88; 99, S. 246, 260; 112, S. 268, 280 f.;

¹¹ BVerfGE 82, S. 60, 84.

¹² § 2 Abs. 3 der Verordnung zur Durchführung des § 28 SGB XII, Bundesrat-Drucksache 206/04, in: info also 2004, S. 184.

¹³ Irene Becker, Armut in Deutschland: Bevölkerungsgruppen unterhalb der Alg II-Grenze. Arbeitspapier des Projekts „Soziale Gerechtigkeit“ Nr. 3, 2006.

der Grundsicherungsleistung nicht negativ beeinflussen sollen, wurde daher entgegen der Intention der Regelsatzverordnung nicht vermieden. Auch ist darauf hingewiesen worden, dass die unteren Einkommensgruppen ihren Bedarf teilweise selber nicht decken können, wovon die in diesen Kreisen verbreitete Verschuldung zeugen würde¹⁴. Es ist daher davon auszugehen, dass das Referenz-Einkommen, von dem aus die Regelleistung ermittelt wird, von vornherein zu niedrig ist¹⁵.

Nach der Bestimmung des Referenz-Einkommens werden sodann aus den einzelnen Positionen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe **Abschläge** für Ausgaben vorgenommen, die nicht regelsatzrelevant sein sollen. Dies mag bei einzelnen Posten nachvollziehbar sein, wie z.B. bei Kosten für Arbeitsbekleidung, die bei Arbeitslosen nicht anfallen. Jedoch sind Abzüge für Maßkleidung, Pelze, Kunstgegenstände, Wohnwagen, Sportboote und Segelflugzeuge nicht nachvollziehbar, da diese Gegenstände ohnehin nicht zum Repertoire der untersten Einkommensgruppen gehören, so dass entsprechende Abzüge auch nicht den Regelsatz der Grundsicherungsempfänger schmälern können¹⁶ – und damit eben auch die Leistungen an Kinder.

Hinzuweisen ist auch auf die schleichende Entwertung des Realwertes der Hartz-IV-Leistung durch die Inflation und Mehrwertsteuererhöhung. Beides führte nämlich nicht zur Anpassung des Regelsatzes. Die Erhöhung der Regelleistung ist zudem an die Erhöhung der Renten gekoppelt, von denen wir aber wissen, dass diese - durch den Einbau verschiedener Mechanismen -bewußt langfristig sinken sollen. Wir haben hier einen nicht sachgerechten und nicht folgerichtigen Anpassungs-Mechanismus im Grundsicherungsrecht, der umso schwerer wiegt, als hier das letzte soziale Netz und damit direkt die Menschenwürde und Freiheitsrecht der Einzelnen tangiert ist. Dies scheint mir verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen zu sein.

Ich komme jetzt zu den kinderspezifischen Problematiken der Grundsicherung. **Ein wichtiger Einwand** gegen das Verfahren zur Ermittlung der Regelleistung für Kinder ist die Orientierung der Höhe der Regelleistung an den statistisch nachgewiesenen Verbrauchsausgaben der **Ein-Personen-Haushalte**. Erstaunlicherweise ist die Bezugnahme auf die Ein-Personen-Haushalte weder in § 28 SGB XII noch in § 2 Abs. 3 der Durchführungsverordnung angelegt, sondern taucht erstmalig in der Begründung zur Verordnung auf¹⁷. Es spricht aber vieles dafür, dass das Verbrauchsverhalten von Alleinstehenden, unter denen ganz besonders viele StudentInnen und RentnerInnen sind, keine realitätsgerechten Aussagen für den

¹⁴ Rothkegel, Sozialhilferecht, 2005, S. 66.

¹⁵ Britta Könemann, Der verfassungsunmittelbare Anspruch auf das Existenzminimum, 2005, S. 152 f.; Matthias Frommann, Warum nicht 627 Euro ?, in: NDV 2004, S. 246, 248 ff.; Edzard Ockenga, Regelleistung des SGB II und Verfassungswidrigkeit, in: ZFSH/SGB 2006, S. 143, 145.

¹⁶ Helga Spindler, Die neue Regelsatzverordnung – Das Existenzminimum stirbt in Prozentschritten, in: info also 2004, S. 147, 148.

¹⁷ BR-Drucksache 206/2004 vom 12. März 2004, S. 10.

Bedarf von Familien mit Kindern zulassen¹⁸. Dies ergibt schon eine oberflächliche Betrachtung ganz praktischer Alltagserfahrungen:

Ein Erwachsener kann seine Winterschuhe jahrelang benutzen, während für Kinder in der Wachstumsphase – und wann sind Kinder einmal nicht in der Wachstumsphase? – alle 6 Monate eine komplette Neuausstattung mit Schuhen fällig sind. Bei Schulkindern kommen halbjährlich neue Sportschuhe für Halle und Sportplatz hinzu, für Kindergartenkinder Hausschuhe, Gummistiefel und Turnschlappchen. Der Pelzmantel der Rentnerin – so sie denn einen besitzt – ist schier unverwüstlich und die meisten Erwachsenen können ihre Kleidung durchschnittlich länger als ein Jahr tragen. Das Gegenteil trifft für Kinder zu, die nicht nur ständig wachsen, sondern ihre Kleidung auch in einem ganz anderen Ausmaß verschleißten als Erwachsene, wenn sie sich – was ja wünschenswert ist – viel draußen an der frischen Luft bewegen. Auch scheint mir der Nahrungsbedarf eines 14-Jährigen keinesfalls geringer als der eines Erwachsenen, sondern eher höher zu sein. Dies wird durch eine Studie des Institutes für Kinderernährung der Universität Bonn bestätigt, die anhand von Testkäufen herausgefunden haben, dass die 14 bis 18-Jährigen mit den ihnen zugeteilten 3,42 Euro am Tag nicht ausgewogen ernährt werden können, selbst wenn ihre Eltern ausschließlich beim Discounter eingekauft wird¹⁹.

Bislang liegt der Regelsatzverordnung keine empirische Untersuchung zugrunde, die belegen kann, dass sich das Ausgabeverhalten der Ein-Personen-Haushalte auf Familien übertragen lässt. Untersuchungen anhand der Einkommens- und Verbrauchsstatistik haben ergeben, dass die sich größten Diskrepanzen zwischen dem Verbrauchsverhalten von Ein-Personen-Haushalten und Familien in den Abteilungen Verkehr und Bildungswesen ergaben. So lässt sich nachweisen, dass Familien vermehrt im ländlichen Bereich, Alleinstehende in Ballungsgebieten leben. Die Einkommens- und Verbrauchsstatistik zeigt, dass auch ärmere Familien mehrheitlich ein Auto besitzen und dass der Mobilitätsbedarf durch Kinder steigt. Da die laufenden Kosten für das Auto und die Ausgaben für Benzin aber nicht von den Regelsätzen erfasst werden, decken Familien diesen Bedarf zu Lasten anderer Teile des Grundsicherungsbedarfs. Es wird gefordert, dass zumindest die Durchschnittsausgaben für öffentliche Beförderung mit einem Vielfachen berücksichtigt werden müssten, wenn die laufenden Ausgaben für das Auto vom Gesetzgeber als nicht regelsatzrelevant eingestuft werden²⁰. Der Referenzrahmen

¹⁸ Auch unter den Grundsicherungsempfängern selber stellen Single-Bedarfsgemeinschaften mit 49,7 % im April 2008 die größte Gruppe dar, während Alleinerziehende 18,2 % und Paare mit Kindern 16,9% der Empfänger von ALG-II ausmachen (Bundesagentur für Arbeit: Analytikreport der Statistik. Analyse der Grundsicherung für Arbeitssuchende, August 2008, S. 3).

¹⁹ Die erforderlichen Lebensmittel kosteten dort 4,68 Euro bzw. 7,44 im Supermarkt. Für die 4-6-jährigen Kinder galt, dass die veranschlagten 2,57 Euro pro Tag gerade ausreichen, um die für eine ausgewogene Ernährung erforderlichen Lebensmittel beim Discounter – Aldi oder Lidl – zu kaufen (Pressemitteilung vom 1.8.2007 - www.jke-do.de, Zugriff am 15.10.2007).

²⁰ Irene Becker, Konsumausgaben von Familien im unteren Einkommensbereich. Empirische Ergebnisse für Parhaushalte mit einem Kind vor dem Hintergrund des gegenwärtigen Grundsicherungs-niveaus. Arbeitspapier des Projekts „Soziale Gerechtigkeit“ Nr. 4, November 2007, S. 13.

des erwachsenen Alleinstehenden läuft in der Abteilung *Bildungswesen* vollständig ins Leere, weil dieser Posten als nicht regelsatzrelevant gilt²¹. Für den volljährigen Arbeitssuchenden wird unterstellt, dass er das staatliche Schulsystem bereits durchlaufen hat und nun zur weiteren beruflichen Qualifizierung von den Maßnahmen des SGB II profitieren kann. Beides trifft auf Kinder nicht zu. Der nicht gedeckte Bildungsbedarf, der einen wesentlichen Teil des Ausgrenzungspotentials der geltenden Regelleistung für Kinder ausmacht, wird an späterer Stelle ausführlich erörtert.

Nicht nur der Bezug auf die Gruppe der Ein-Personen-Haushalte ist problematisch, sondern ebenso die Festlegung eines **prozentualen Anteils an den Regelsätzen der Erwachsenen**. Die Regelleistung für Kinder beträgt gem. § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 SGB II bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres 60 v. H. und danach 80 v.H. der für Erwachsene geltenden Regelleistung. Im Vergleich zum vorherigen Rechtslage, die drei abgestufte Altersgruppen kannte, erbrachte dies für die bis 7-Jährigen eine Verbesserung, für die 8 bis 14-Jährigen eine leichte und für die über 14-Jährigen eine deutliche Absenkung des Satzes – insgesamt also eine *Einsparung zu Lasten der Kinder*²². Es fehlt jegliche Begründung dafür, dass die Regelleistungen für Kinder und Jugendliche sowohl im Rahmen des ALG II als auch des Sozialgeldes nach SGB XII gegenüber den für sie vor der Reform geltenden Regelsätzen *abgesenkt* worden sind. Die bereits erwähnten Untersuchungen anhand des tatsächlichen Ausgabenverhaltens einkommensschwacher Haushalte zeigen, dass die Regelsätze für Kinder nicht nur zu niedrig sind, sondern dass insbesondere der Verzicht auf die Gruppe der 7 bis 14-Jährigen bei diesen Kindern zu einer eklatanten Unterversorgung geführt hat. Für Familien mit einem Kind in dieser Altersgruppe beträgt der Abstand der Regelleistung zu den tatsächlichen Durchschnittsausgaben der unteren 20% der Haushalte immerhin mehr als 100 Euro im Monat²³. Man muss sich klarmachen, dass hier 13Jährige einen identischen Bedarf haben wie Säuglinge: In dem Fall, der dem Hess. LSG zugrunde lag, ging es um eine 13Jährige, die in einem Jahr 10 cm gewachsen war und 1,78 m groß war,

Wissenschaftlich unredlich ist es, dass die Begründung der Regelsatzverordnung sich für die gewählte Zweiteilung der Regelleistung für Kinder auf eine Untersuchung des Statistischen Bundesamtes bezieht, die bei näherem Hinschauen aber gerade von drei und nicht von zwei Altersgruppen ausgeht²⁴. Um den Bedarf von Kindern

²¹ Die Abteilung 10 betrifft das Bildungswesen und ist daher insgesamt nicht regelsatzrelevant (BR-Drucksache 206/04, Begründung zu § 2; vgl. auch: Wolfgang Däubler, NZS 2005, S. 230.

²² Johannes Münder, Linderung der Familien- und Kinderarmut durch das Jugendhilfe- und Grundsicherungsrecht, in: SDSRV 57, Familie und Sozialleistungssystem, 2007, S. 113.

²³ Irene Becker, Konsumausgaben von Familien im unteren Einkommensbereich, 2007, S. 10.

²⁴ BR-Drucksache 206/04, Begründung zu § 3. Margot Münnich, Einkommensverhältnisse von Familienhaushalten und ihre Ausgaben für Kinder, Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, 6/2006, S. 644 ff. Die Studien haben ergeben, dass die Ausgaben für Kinder kontinuierlich mit dem Alter ansteigen. So gaben Eltern im Jahr 2003 im Durchschnitt für ein unter 6 Jahre altes Kind im Monat 468 Euro aus, für ein Kind zwischen 6 und 12 Jahre 568 Euro und für ein Kind zwischen 12 und 18 Jahren 655 Euro.

realitätsgerecht zu ermitteln, ist es notwendig, die typischen kindspezifischen Ausgaben anhand der Einkommens- und Verbrauchsstatistik in den drei Altersstufungen zu ermitteln.

Aber auch die **Pauschalierung** begegnet im Fall von Kindern verfassungsrechtlichen Bedenken. Pauschalierung bedeutet, dass die Regelsätze der Sozialhilfe um 16 % erhöht wurden, dafür aber bis auf sehr wenige Ausnahmen keine einmaligen Leistungen mehr gewährt werden. Die Hilfeempfänger müssen mit dem Geld auskommen, es besteht eine Ansparpflicht, um die in größeren Abständen anfallenden Ausgaben zu decken, sei es die Winterkleidung, das Kinderfahrrad, die Waschmaschine etc. Wenn nicht angespart wurde, kann ein Darlehen gewährt werden, das aus den Regelsätzen zurückzuzahlen ist – übrigens auch aus denen der Kinder. Es gibt keine Sonderbedarfe im SGB II und es fehlt eine Öffnungsklausel wie in § 28 I SGB XII, wonach es möglich ist, den individuellen Bedarf im Einzelfall „abweichend festzulegen“. Dies wird mit der Intention des SGB II begründet, den grundsätzlich erwerbsfähigen Hilfeempfänger anzuhalten, jede Arbeit anzunehmen²⁵. Der SGB II Empfänger sei ja erwerbsfähig und könne jederzeit aus dem Leistungsbezug ausscheiden. Dies überzeugt in den Fällen, in denen die von der Schlechterstellung Betroffenen eine realistische Chance haben, ihre Erwerbsfähigkeit zu verwerten. Dies trifft jedoch grundsätzlich nicht für Kinder zu, die von der Abschottung des SGB II gegen Sonderbedarfe auch betroffen sind. Deshalb ist die Pauschalierung und die fehlende Öffnungsklausel im Fall eines abweichenden Sonderbedarfes von Kindern ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG, da Kinder allein aufgrund ihres Alters schlechter behandelt werden als Erwachsene bei im Übrigen vergleichbaren, weil gleichermaßen hilfebedürftigen Gruppen des SGB XII²⁶. Denn Kinder können ebenso wenig wie die nichterwerbsfähigen Sozialhilfebezieher ihren Leistungsbezug durch Aufnahme einer Erwerbstätigkeit beenden. Auch an diesem Punkt zeigt sich, dass Kinder systematisch im SGB II fehl am Platz sind. Für sie ist eine Leistungsgewährung, die im Einzelfall eine großzügigere, den individuellen Bedarf berücksichtigende Förderung erlaubt, dringend erforderlich. Eine solche hätte ihren genuinen Ort im Kinder- und Jugendhilfegesetz. Wenn der Gesetzgeber aber auch im Fall von Kindern mit Pauschalen arbeiten will, wäre dies nur unter Berücksichtigung entsprechender „Sicherheitstoleranzen im Bemessungssystem“ hinnehmbar²⁷.

Bedenken in Bezug auf Kinder bestehen auch gegen die **Darlehensgewährung** zur Deckung eines von den Regelleistungen umfassten und nach den Umständen unabweisbaren Bedarfs zur Sicherung des Lebensunterhalts. Durch den Wegfall der einmaligen Leistungen ist die Regelleistung um 16 % erhöht worden²⁸. Es besteht

²⁵ Wolfgang Spellbrink, Ist Hartz IV bedarfsdeckend? Verfassungsrechtliche Probleme der Regelleistung gemäß § 20 SGB III, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 2008, zu FN 16. Wolfgang Spellbrink, JZ 2007, S. 28.

²⁶ Spellbrink, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit 2008, S. 426.

²⁷ Brühl, info also 2003, S. 16, 18.

²⁸ Bis 2005 wurden für Kinder jedoch bereits zwischen 18 bis 20% des Regelsatzvolumens als einmalige Beihilfen aufgewendet– und nicht lediglich 16% (Spindler, info also 2004, S. 149).

damit faktisch eine Ansparpflicht, um die in größeren Abständen erforderlichen Käufe tätigen zu können. Neben dem Aspekt der Verwaltungsvereinfachung stand hier die Absicht im Vordergrund, die Autonomie und die Selbstverantwortung des Hilfeempfängers zu stärken²⁹. Es sind zu Recht Zweifel daran geäußert worden, ob die Erwartung realistisch ist, dass Hilfeempfänger einen Teil ihrer Regelleistung zur Seite legen oder ob nicht die 16%ige Erhöhung rückstandslos im eng begrenzten Budget untergehen wird³⁰. Aber auch hier gilt, dass die angestellten Erwägungen allenfalls für Erwachsene, nicht aber für Kinder gelten können. Denn was passiert, wenn die Eltern ihrer – im Übrigen im Gesetz nicht statuierten – Ansparpflicht nicht nachgekommen sind und das Geld für den Wintermantel, das Fahrrad, die Turnschuhe und das Schulmaterial oder für die Ausrichtung einer Konfirmation oder Taufe nicht zur Verfügung steht? Dann manifestiert sich ein Grundsatz, den es ansonsten im Recht praktisch nicht gibt: *Kinder haften für ihre Eltern*³¹. Zwar kann in diesen Fällen gem. § 23 I SGB II ein Darlehen gewährt werden. Dieses muss allerdings durch monatliche Aufrechnung bis zu 10 % der Regelleistung getilgt werden. Laut Gesetzesbegründung sind dabei auch die Regelleistungen einzubeziehen, die an die mit dem Hilfebedürftigen in Bedarfsgemeinschaft lebenden Angehörigen zu zahlen sind³². Die Rückzahlung des Darlehens wird auf Kosten des Haushaltsbudgets gehen und damit das Existenzminimum für Kinder weiter einschränken³³. Das Mindeste aber wäre, dass die Rückzahlung des Darlehens nicht die Regelleistung der Kinder anrühren darf, da diese nicht in die Verantwortung ihrer Eltern mit eingebunden werden können.

Als kurzes Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass die Regelleistung für Kinder, die vor allem deren sächliches Existenzminimum abdecken soll - Nahrung, Kleidung, Unterkunft und in geringem Maße auch soziale Kontakte zur Umwelt - mit hoher Wahrscheinlichkeit zu niedrig ist. Wir wissen es nicht, weil der Gesetzgeber den Bedarf von Kindern noch nie ermittelt hat. Das aber bedeutet, dass der Staat nicht nur den Kindern im Hartz-IV-Bezug zu wenig Geld zur Verfügung stellt, sondern auch den steuerpflichtigen Familien zu viel Geld wegnimmt, da die Sozialleistung an Kinder zur Bestimmung des sächlichen Existenzminimums im Steuerrecht zugrundegelegt wird. Die Kinder Alleinerziehender sind sogar doppelt betroffen – erstens über das Sozialgeld bzw. das Steuerrecht und zweitens, weil sie von dem barunterhaltspflichtigen Elternteil zu wenig Unterhalt beziehen, weil auch diese Berechnung an das sächliche Existenzminimum anknüpft. Es gibt daher kein Kind in Deutschland, was nicht davon betroffen ist, dass das sozialrechtliche Existenzminimum zu niedrig ist.

²⁹ BSG vom 23.11.2006, B 11 b AS 1/06

³⁰ Johannes Münder, Das Leistungsrecht des SGB II: Erfahrungen mit pauschalierten Leistungen, in: NZS 2008, S. 169 ff.

³¹ Die Haftung vermögender Kinder für Fehlinvestitionen ihrer Eltern wurde im Gegenteil im BGB zuletzt gemindert: § 1629a BGB Beschränkung der Minderjährigenhaftung.

³² BT-Drucks. 15/1516, S. 57.

³³ Münder, NZS 2008, S. 170.

II. Betreuungs- und Erziehungsbedarf von Kindern im SGB II Bezug nicht gedeckt

Indizien, dass mit dem sozialhilferechtlichen Existenzminimum von Kindern grundlegend etwas nicht stimmt, ergeben sich auch aus der Rechtsprechung des BVerfG zum sog. Betreuungs- und Erziehungsfreibetrag. In einer Grundsatz-Entscheidung vom 10. November 1998 entwarf das BVerfG eine Dreiteilung des steuerlich freizustellenden Existenzminimums des Kindes, wonach neben dem *sächlichen Existenzminimum* in Höhe der durchschnittlichen Sozialhilfesätze außerdem noch ein *allgemeiner Betreuungsbedarf* und ein *Erziehungsbedarf* anzuerkennen sind. Hinsichtlich des *generellen Betreuungsbedarfes*, der zukünftig als weiterer Bestandteil des kindbedingten Existenzminimums von der Besteuerung verschont bleiben muss³⁴, führte das Gericht aus, dass Eltern ihren Kinder Betreuungs- und Erziehungsleistungen schulden, die dem kindlichen Bedürfnis nach Unterstützung, Anleitung sowie Vermittlung praktischer und kultureller Erfahrungen genügen. Art. 6 GG begründe eine umfassende Elternverantwortlichkeit für die Entwicklung des Kindes, die es zu einem verantwortlichen Leben in dieser Gesellschaft befähige³⁵. 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. Wie die Eltern den Betreuungsbedarf ausfüllten, obliege gem. Art. 6 Abs. 1 GG ihrer Wahlfreiheit. Da bei Eltern bildungsfernen Schichten ein besonderer Bedarf an früher institutioneller Förderung vermutet wird, könnte der Gegenwert des Betreuungsfreibetrages von diesen genutzt werden, um die Kosten eines Platzes in der Kindertagesstätte zu finanzieren. Dass der Bedarf an öffentlicher Betreuung bei Kindern arbeitsloser Eltern besonders hoch ist, belegen auch die Ergebnisse der repräsentativen Befragung von Kindern im Rahmen der World Vision Studie „Kinder in Deutschland 2007“, wonach insbesondere Kinder von Eltern, die keiner Erwerbstätigkeit nachgingen, über mangelnde elterliche Zuwendung klagten³⁶. Außerdem arbeitete das BVerfG in derselben Entscheidung auch noch die typischen Kosten eines *Erziehungsbedarfes* heraus³⁷. Dieser umfasse die Aufwendungen der Eltern, die dem Kind die persönliche Entfaltung, seine Entwicklung zur Selbstständigkeit und Eigenverantwortlichkeit ermöglichen. Exemplarisch zählte das BVerfG die Mitgliedschaft in Vereinen sowie sonstige Formen der Begegnung mit anderen Kindern oder Jugendlichen außerhalb des häuslichen Bereichs auf, ferner

³⁴ BVerfGE 99, S. 216, 233.

³⁵ BVerfGE 99, S. 216, 231.

³⁶ Von den Kindern, die über ein Zuwendungsdefizit der Eltern klagten waren nur 17% Kinder mit beiderseits voll-erwerbstätigen Eltern, aber 28% Kinder von arbeitslosen Eltern und 35% Kinder mit einem erwerbstätigen alleinerziehenden Elternteil (World Vision- Kinderstudie, Kinder in Deutschland 2007, Zusammenfassung der Ergebnisse, S. 3).

³⁷ BVerfGE 99, 216 ff.

das Erlernen und Erproben moderner Kommunikationstechniken, der Zugang zu Kultur- und Sprachfertigkeit, die verantwortliche Nutzung der Freizeit und die Gestaltung der Ferien. Es ist evident, dass sowohl der generelle Betreuungsbedarf als auch der Erziehungsbedarf sich auf die Bildung des Kindes in einem umfassenden Sinn richten. In dieser Entscheidung ist die Anerkennung eines existenziellen (Aus)bildungsbedarfs unverkennbar³⁸.

Der Kinderfreibetrag zur Verschonung des **sächlichen Existenzminimums** beträgt gegenwärtig für zusammen veranlagte Ehegatten 3.648 Euro. Dies entspricht ungefähr dem, was der Staat den Kindern durchschnittlich an Sozialgeld und Wohnkosten zukommen lässt. Hinzu kommt der Freibetrag für den **Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsbedarf des Kindes in Höhe von 2.160 Euro**. Damit steht uns ein verfassungsrechtlicher und vom Gesetzgeber akzeptierter Bezugspunkt zur Verfügung, der die durchschnittlichen Kosten eines Kindes auf jährlich 5.808 Euro beziffert. Allerdings sind nur wenige Autoren auf die Idee gekommen, dass diese Rechtsprechung Konsequenzen für das Grundsicherungsrecht haben könnte³⁹. Offensichtlich wird der vom BVerfG festgestellte Betreuungs- und Erziehungsbedarf bei Kindern im SGB-II-Bezug nicht gedeckt, denn die Regelsätze für Kinder enthalten keine Bestandteile für den vom BVerfG festgestellten Betreuungs- und Erziehungsbedarf. Stattdessen wird oft der zusätzliche Steuervorteil, den Höchstverdiener über die Freibeträge geltend machen können, dies sind ab 1.1.09 pro Monat 62 Euro mehr als das Kindergeld, kritisiert mit den Worten: *dem Staat müsse jedes Kind gleich viel wert sein*. Ich finde dieses Sichtweise oberflächlich und falsch:

Erstens: Freibeträge wirken in einem progressiven Steuersystem immer progressiv. Wer das ablehnt, muss für eine Steuer-Flatrate eintreten, wonach alle denselben Steuersatz zahlen – die Reno-Gehilfin wie der Notar auf ihr jeweiliges Einkommen jeweils 25 %. In diesen Fall würden beide durch den Kinderfreibetrag gleich viel bzw. wenig profitieren, aber der Staat würde auf sehr viele Steuern von den Besserverdienenden verzichten! Das aber ist in hohem Maße unsozial und wird vermutlich von keinem der Anwesenden gefordert. Unser progressives Steuersystem ist nach der Rechtsprechung des BVerfG eine der Säulen unseres Sozialstaatsprinzips – Geringverdiener zahlen keine Steuern und Höchstverdiener zahlen – zumindest der Idee nach – nicht nur nominal mehr, sondern einen immer höheren Prozentsatz ihres Einkommens. Unser größtes Problem aber ist, dass die wirklich Reichen diesen Steuersatz nicht zahlen – die 450 reichsten Deutschen zahlten vielmehr einen durchschnittlichen Steuersatz von 33 %. Das ist der Skandal, nicht dass die wenigen Steuerzahler, die einen Spitzensteuersatz von 45 % entrichten, zusätzlich 62 Euro im Monat über das Kindergeld hinaus erhalten.

Zweitens: Wir können dankbar sein, dass das BVerfG sich mit dem Erziehungs- und Betreuungsfreibetrag so weit aus dem Fenster gelehnt hat und der Gesetzgeber im

³⁸ Walter Georg Leisner, Existenzsicherung im Öffentlichen Recht, 2007, S. 133.

³⁹ Ute Sacksofsky "Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Gestaltung des Familienlastenausgleichs" Rechtsgutachten, S. 34, Albrecht Brühl, Betreuungs-, Erziehungs-, Umgangsbedarf im Sozialrecht, in: Sozialrecht aktuell 2001, S. 75, ff.

Steuerrecht mit dem Freibetrag von insgesamt 6024 Euro einen Maßstab gesetzt hat, der die Kosten beziffert, die heute notwendig sind, um ein Kind zu ernähren, zu kleiden, zu beherbergen **und** um ihm eine Teilhabe an der Wissensgesellschaft einzuräumen. Zumindest auf die Kinder bezogen heißt das, dass die Sozialleistungen nicht nur das bloße Überleben sicherstellen sollen, sondern Kinder zukunftsgerichtet ausbilden und fördern sollen.

Drittens: Die Forderung, jedes Kind müsse dem Staat gleich viel wert sein, hieße doch bloß: 62 Euro mehr für alle Kinder. Aber: das ist Augenschere: Kinder im Hartz-IV-Bezug brauchen mehr, nämlich den gesamten Gegenwert des Erziehungs- und Ausbildungsfreibetrags in Höhe von 2160 Euro im Jahr bzw. 180 Euro im Monat. Man muss sich klarmachen, dass gut verdienende Steuerpflichtige ja nicht den vollen Gegenwert des Erziehungs- und Ausbildungsfreibetrages erhalten, sondern lediglich entsprechend ihrem Grenzsteuersatz in dieser Höhe Steuern sparen können. In Einkommensbereichen der oberen Mittelschicht und aufwärts kann man davon ausgehen, dass Eltern den gesamten Bildungsbedarf ihrer Kinder darüberhinaus aus eigenem Einkommen decken können. Dies gilt aber mitnichten für Kinder im Hartz-IV-Bezug und in Familien mit Niedrigeinkommen. Will man diesen Kindern die Mindestvoraussetzungen für ihre Entwicklung einräumen, dann muss zur Regelleistung, die das sächliche Existenzminimum abdecken soll und in dem oberen Sinne neu zu ermitteln wäre, noch ein Bildungsgeld in Höhe von 180 Euro hinzukommen.

Für die Kinder in Familien mit Niedrigeinkommen ist als erste Maßnahme eine Grundsicherung zu zahlen, die pro Kind und Monat 502 Euro umfassen muss – das wäre der jährliche Kinderfreibetrag von 6024 Euro geteilt durch 12. Nebenbei gesagt: dann hätten wir auch kein Problem mehr mit dem Lohnabstandsgebot ! Der paritätische Wohlfahrtsverband hat ein Kindergeldmodell vorgelegt, das ein Kindergeld in ähnlicher Höhe für alle vorsieht und das der Besteuerung unterworfen ist, so dass bei Nicht- und Geringverdienern der gesamte Betrag ankäme und bei den Besserverdienenden entsprechend ihrem Steuersatz weniger, aber immer noch so viel, wie es dem Gegenwert der Steuerersparnis durch den Kinderfreibetrag entspricht. Ich habe in einem Verfassungsgutachten für dieses Kindergeldmodell dargelegt, dass Kinder, die Sozialgeld oder Kinderzuschlag beziehen, ab sofort subjektiv einklagbare Rechte auf einen *tatsächlich nachgewiesenen* Erziehungs- und Betreuungsbedarf haben. Die Kosten der Behandlung von Legasthenie und Dyskalkulie, die Sprachförderung von Migrantenkindern, die Monatsfahrkarte für den öffentlichen Nahverkehr, um zur Schule zu gelangen, der Nachhilfeunterricht, der Aufwand für Arbeits- und Lernmittel, die Kosten für die Ganztagsbetreuung inklusive Mittagessen, die Beiträge für den Sportverein und die Musikschule etc. müssen daher vom Grundsicherungsträger in Höhe des Betreuungs- und Ausbildungsfreibetrages übernommen werden⁴⁰.

Mittlerweile scheint sich in der Politik, der Rechtswissenschaft und auch in den Bundesgerichten eine Tendenz abzuzeichnen, etwas für Kinder in den

⁴⁰ Anne Lenze, Die Verfassungsmäßigkeit eines einheitlichen und der Besteuerung unterworfenen Kindergeldes, Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapier 151, Januar 2008.

Grundsicherungssystemen tun zu wollen. Falls die Politik – eventuell gedrängt durch die Rechtsprechung des BVerfG - sich dazu durchringen würde, die Regelleistung für Kinder zu erhöhen, stellt sich jedoch die Frage, ob dies grundlegend etwas an ihrer Situation verbessern könnte. Da das Leistungsniveau der Eltern durch Inflation, Mehrwertsteuererhöhung und Zuzahlungen im Gesundheitswesen empfindlich abgesenkt wurde, ist es schwer vorstellbar, dass der erhöhte Regelsatz für Kinder diesen überhaupt zugute kommen würde, dass sie im Sportverein angemeldet werden, besser ernährt werden, ihre Schulmaterialien erhalten etc. Auch die anderen derzeit gängigen Rezepte zum Schutz und zur Förderung der Kinder (oder zur Rettung des deutschen Humanvermögens) sind alle durch eine Tendenz gekennzeichnet, dass sie sich gegen die Eltern richten, weil man diese bereits aufgegeben hat: Verpflichtende Vorsorgeuntersuchungen, frühe Ganztagsbetreuung für Unterschichtenkinder, frühe Einschaltung der Familiengerichte bei leicht devianten Erziehungsmethoden der Eltern usw. Ich aber wage zu bezweifeln, dass diese Strategie funktionieren wird. Es wäre schön, wenn Kindertagesstätten und Schulen Orte der „Schicksalskorrektur“ werden könnten⁴¹, aber es spricht vieles dafür, dass die Familien überwältigend wichtig für die Sozialisation der Kinder sind und bleiben⁴² und dass alle Anstrengungen und alles Geld verpuffen, wenn nicht gleichzeitig die Bedingungen der Eltern mit verbessert werden.

⁴¹ Heribert Prantl, Kein schöner Land. Die Zerstörung der sozialen Gerechtigkeit, 2005, S. 152.

⁴² Thomas Rauschenbach, Im Schatten der formalen Bildung. Alltagsbildung als Schlüsselfrage der Zukunft, in: Diskurs Kindheits- und Jugendforschung, 4/2007, S. 439 ff.