



Sachstand

Rechtliche Fragen zum Kinderexistenzminimum



Rechtliche Fragen zum Kinderexistenzminimum

[REDACTED]

[REDACTED]

Aktenzeichen:

[REDACTED]
WD 6 – 3000-130/11

Abschluss der Arbeit:

24. August 2011

Fachbereich:

WD 6: Arbeit und Soziales

[REDACTED]

[REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Wäre es möglich, das Kindergeld nicht mehr auf die Regelleistung der Eltern, sondern auf den Regelsatz der Kinder anzurechnen?	4
3.	Wäre es zulässig, das Kindergeld auf einen Betrag oberhalb des Regelsatzes zu erhöhen?	5
4.	Wäre es zulässig, das komplette Kindergeld nicht mehr auf die sozialhilferechtlichen Regelbedarfe anzurechnen, sondern als zulässige freiwillige Leistung des Staates zu gewähren?	5
5.	Wie wird es begründet, dass dem steuerlichen Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung eines Kindes keine entsprechende Sozialleistung gegenüber steht?	7
6.	Ist es möglich, Kindern im Sozialhilfebezug eine Leistung zu gewähren, die nicht der Deckung ihres Existenzminimums dient, sondern eine freiwillige staatliche Leistung ist?	7

1. Einleitung

Aus Art. 1 i.V.m. mit Art. 20 GG leitet sich nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts das Recht auf Gewährung des Existenzminimums ab [BVerfGE 40, 121 (133); 45, 187 (228); 82, 60 (65); 113, 88 (108 f.)]. Das Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG wiederum erteilt dem Gesetzgeber den Auftrag, jedem ein menschenwürdiges Existenzminimum zu sichern.

Um sich der Frage nach Möglichkeiten zur Anhebung des Existenzminimums für Kinder anzunähern, muss zuerst zwischen den verschiedenen Definitionen unterschieden werden.

Das Existenzminimum ist im deutschen Recht Steuerpflichtigen und deren Familien steuerfrei zu belassen (BVerfGE 87, 153). Zur Feststellung des Betrags, der zum Bestreiten des notwendigen Lebensunterhalts mindestens steuerfrei zu belassen ist, erstellt die Bundesregierung seit 1995 regelmäßig Existenzminimumberichte. Der dort ermittelte mindestens steuerfrei zu stellende Bedarf wird als sächliches Existenzminimum bezeichnet. Er setzt sich zusammen aus dem Regelsatz und den Kosten der Unterkunft und Heizung. Für Kinder setzt sich das Existenzminimum aus dem sächlichen Existenzminimum plus einem Mindestbedarf für Betreuung, Erziehung und Ausbildung im Jahr für minderjährige Kinder bzw. einem Mindestausbildungsbedarf für volljährige Kinder im Jahr zusammen.¹

Nach § 1 S. 1 SGB XII ist es Aufgabe der Sozialhilfe, den Leistungsberechtigten die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Die im SGB XII geregelte Sozialhilfe bildet in Deutschland das unterste soziale Netz und sie gewährleistet damit das sozio-kulturelle Existenzminimum.

Auch wenn es nicht wie in § 1 S. 1 SGB XII im SGB II ausdrücklich normiert ist, dienen auch die Leistungen des SGB II dazu, die Würde des Menschen zu schützen und ein sozio-kulturelles Existenzminimum zu gewährleisten.²

2. Wäre es möglich, das Kindergeld nicht mehr auf die Regelleistung der Eltern, sondern auf den Regelsatz der Kinder anzurechnen?

Die Vorschriften des früheren Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) sahen die Anrechnung des Kindergeldes auf das Einkommen der Eltern vor. Mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Inkrafttreten 1. Januar 2005) wurde die Regelung geändert:

Die Kindergeldberechtigten sind in der Regel die Eltern [vgl. § 1 Bundeskindergeldgesetz (BKKG) sowie § 62 Einkommensteuergesetz (EStG)]. Abweichend davon wird nach der Zurechnungsregel des § 11 Abs. 1 S. 3 Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) das Kindergeld heute minderjährigen Kindern grundsätzlich als eigenes Einkommen zugerechnet, wenn diese zur Bedarfsgemeinschaft nach § 7 Abs. 3 SGB II gehören sowie volljährigen Kindern dann, wenn sie im Haushalt eines Elternteils leben [Umkehrschluss aus § 1 Nr. 8 Verordnung zur Berechnung von Einkommen sowie zur Nichtberücksichtigung von Einkommen und

1 Breithaupt, FPR 2009, S. 141.

2 Gagel, SGB II / SGB III, 41. Ergänzungslieferung 2011, vor § 1 Rn. 15 f.

Vermögen beim Arbeitslosengeld II/Sozialgeld (ALG II-V)]. Das Kindergeld wird dem jeweiligen Kind als Einkommen angerechnet, wenn es von diesem zur Sicherung des Lebensunterhaltes benötigt wird. Diese Zuordnung erfolgt im Zusammenspiel mit der Regelung des § 11 Abs. 1 S. 2 SGB II vor dem Hintergrund, dass das Kindergeld zusammen mit dem Kindergeldzuschlag nach § 6a BKKG und gegebenenfalls weiteren Leistungen den Lebensunterhalt des Kindes sichern und damit Hilfebedürftigkeit vermeiden kann (BSG vom 19. März 2008, B 11b AS 7/06 R). Diese sachgerechte Regelung rechtfertigt das Abweichen von der Zuordnung der §§ 62 Abs. 1 EStG bzw. § 1 BKKG sowie von § 9 Abs. 2 S. 3 SGB II (BSG vom 13. Mai 2009, B 4 AS 39/08 R).³

3. Wäre es zulässig, das Kindergeld auf einen Betrag oberhalb des Regelsatzes zu erhöhen?

Die 2010 veröffentlichte Studie von Becker/Hauser „Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag: Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge“ beschäftigt sich mit Kinderarmut in Deutschland und stellt drei Reformkonzepte mit je zwei Varianten vor. Das erste Modell, genannt Kindergrundsicherung, beinhaltet ein Existenz sicherndes und zu versteuerndes Kindergeld, das zweite Konzept schlägt eine Kindergelderhöhung und damit einhergehend den Wegfall der kindbedingten Freibeträge vor und das dritte Modell beinhaltet eine Verbesserung des Kinderzuschlags.

Die Studie von Becker/Hauser unterstellt die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Erhöhung des Kindergeldes. Im Rahmen des vorgestellten zweiten Konzeptes kommen die Verfasser zu dem Ergebnis, dass selbst durch eine großzügige Erhöhung des Kindergeldes (ausgegangen wird von 238 oder sogar 322 Euro) das soziokulturelle Existenzminimum des Kindes nicht gedeckt wird. Allerdings sieht das Modell eine Entlastung des Niedrigeinkommensbereichs dadurch vor, dass der Erhöhungsbetrag des Kindergeldes im Rahmen der Bemessung von Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII nicht angerechnet wird. Die Leistungsverbesserung käme also auch den Familien mit Grundsicherungsbezug voll zugute; sie wirkt faktisch wie eine Regelleistungserhöhung. Jedoch wird auch angemerkt, dass sich die Zahl der Familien im Grundsicherungsbezug dadurch nicht vermindern würde.⁴

Zu den verschiedenen durchgeführten Berechnungsbeispielen und deren Finanzierung vergleiche Becker/Hauser, S. 28 f./163 ff.

4. Wäre es zulässig, das komplette Kindergeld nicht mehr auf die sozialhilferechtlichen Regelbedarfe anzurechnen, sondern als zulässige freiwillige Leistung des Staates zu gewähren?

Wie bereits unter Punkt 2. ausgeführt wird nach der geltenden Rechtslage das Kindergeld dem Kind als Einkommen angerechnet (vgl. § 11 Abs. 1 S. 3 SGB II, § 82 Abs. 1 S. 2 SGB XII). Die Vorschriften des früheren Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) sahen bereits die Anrechnung des Kin-

3 Oesterreicher SGB II/XII, Stand Oktober 2010, § 11 SGB II, Rn. 52.

4 Becker/Hauser, S. 28.

dergelder auf das Einkommen der Eltern vor. Einer Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage⁵ aus dem Jahr 1999 kann der Hintergrund der Regelung entnommen werden:

„Die Anrechnung des Kindergeldes auf Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt, die das Bundessozialhilfegesetz (§ 76 BSHG) vorsieht, entspricht dem Grundsatz des Nachranges der Sozialhilfe. Die Sozialhilfe als das unterste Netz der sozialen Sicherung kann nicht darauf verzichten, dass der Hilfebedürftige zunächst sämtliche eigenen Mittel einzusetzen hat, bevor Sozialhilfeleistungen beansprucht werden können. Deshalb werden vorhandenes Einkommen einschließlich Leistungen Dritter grundsätzlich bei der Hilfe zum Lebensunterhalt berücksichtigt. Zu dem Einkommen, das bedarfsmindernd bei der Sozialhilfe angerechnet wird, zählt demzufolge auch das Kindergeld.

Die Anrechnung des Kindergeldes im Rahmen der Sozialhilfe soll also eine staatliche „Doppelleistung“ (Kindergeld und Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt) verhindern. Sie ist demnach keine Benachteiligung bedürftiger Familien, sondern entspricht der Systematik unseres Sozialleistungsgefüges.“

Das Bundesverwaltungsgericht, das Bundessozialgericht und das Bundesverfassungsgericht haben die gesetzlichen Regelungen des BSHG und der SGB II und SGB XII nicht beanstandet.

Kindergeld ist dem Bundesverwaltungsgericht zufolge sozialhilferechtlich anrechenbares Einkommen (BVerwG vom 21. Juni 2001, Az. 5 C 7/00, Rn. 6). Daher muss das Kindergeld auf die Regelbedarfe angerechnet werden. Überdies ist auch nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG vom 7. November 2006, B 7 b AS 18/06 R) die bisherige Regelung nicht zu beanstanden.

Der höchstrichterlichen Rechtsprechung zufolge ist die Anrechnung des Kindergeldes auf das Einkommen auch verfassungsmäßig und verstößt nicht gegen das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG oder andere Grundrechte (BVerfG vom 11. März 2010, Az. 1 BvR 3163/09).

Infolgedessen ist es auch nicht vonnöten, das Kindergeld anrechnungsfrei zu stellen. Zwar trage das Einkommensteuerrecht der Deckung des Betreuungs-, Erziehungs- oder Ausbildungsbedarfs eines Kindes durch den Kinderfreibetrag Rechnung (§ 32 Abs. 6 EStG in Verbindung mit § 31 S. 1 EStG). Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums verlange aber keine Sozialleistungen, die den Betreuungs-, Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf für Kinder in gleichem Maße berücksichtigten wie das Steuerrecht, so das BVerfG unter Hinweis auf sein Hartz-IV-Urteil vom 9. Februar 2010.

Das Kindergeld verfolgt nach dem gesetzgeberischen Willen denselben Zweck wie die Leistungen aus dem SGB II und SGB XII, weshalb es als Einkommen zu berücksichtigen ist, § 11a Abs. 1 Nr. 1, Abs. 3 SGB II. Um zu vermeiden, dass das Kindergeld als Einkommen auf die Regelbedarfe angerechnet wird, müsste der Gesetzgeber tätig werden und den Zweck des Kindergeldes neu festlegen.

Im Übrigen ist es wohl mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Urteil vom 9. Februar 2010) nur schwerlich vereinbar, das Kindergeld als freiwillige Leistung zu gewähren. Dem stünde das vom Bundesverfassungsgericht geforderte Transparenzgebot für den Gesetzgeber entgegen (vgl. dazu Nr. 6).

5. Wie wird es begründet, dass dem steuerlichen Freibetrag für Betreuung, Erziehung und Ausbildung eines Kindes keine entsprechende Sozialleistung gegenüber steht?

Im Sozialrecht existiert kein Gegengewicht zum Freibetrag, der im Steuerrecht für Betreuung, Ausbildung und Erziehung nach § 32 Abs. 6 EStG gewährt wird. Über das Existenzminimum hinaus bestehen nur begrenzte Freibeträge, zum Beispiel für einmalige Leistungen aufgrund der Konfirmation.

Das Bundesverfassungsgericht⁶ hat im Rahmen seines Urteils zu den Regelleistungen nach SGB II vom 9. Februar 2010 die Abweichung folgendermaßen begründet:

„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.“

6. Ist es möglich, Kindern im Sozialhilfebezug eine Leistung zu gewähren, die nicht der Deckung ihres Existenzminimums dient, sondern eine freiwillige staatliche Leistung ist?

Das Bundesverfassungsgericht verlangt in seiner Entscheidung vom 9. Februar 2010, dass der Gesetzgeber alle existenznotwendigen Aufwendungen in einem transparenten und sachgerechten Verfahren realitätsgerecht sowie nachvollziehbar auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren bemisst.⁷ Eine freiwillige staatliche Leistung würde dieser Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht entsprechen.

In der Entscheidung führt das Bundesverfassungsgericht weiter aus, dass Kinder keine kleinen Erwachsenen seien und daher eine eigenständige Ermittlung des Regelbedarfes für Kinder und Jugendliche stattzufinden habe. Darüber hinaus wurde die Nichtberücksichtigung des Bildungsbedarfes vor allem bei schulpflichtigen Kindern und des Teilhabebedarfes gerügt. Diese Fehler hat der Gesetzgeber durch Einführung neuer Regelungen in §§ 28 bis 30a SGB II, bzw. in §§ 34 f. SGB XII beseitigt.⁸

6 Urteil BVerfG vom 9.2.2010 (Az. 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09), Rn 158).

7 BVerfGE 125, 175.

8 Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch, BT-Drs. 17/3404 vom 26.10.2010, in Kraft seit 01.01.2011, BGBl Teil I 2011, Nr. 12, S. 453 ff.

Nach dem Gutachten von Münder kommt der Gesetzgeber damit ausreichend der ihm obliegenden Pflicht nach, auf fürsorgerechtlicher Ebene diese Bedarfe zu berücksichtigen.⁹

Den verfassungsgerichtlichen Anforderungen entspricht auch die Schaffung des § 28 Abs. 7 SGB II, § 34 Abs. 7 SGB XII, welcher Kindern und Jugendlichen 10 Euro monatlich für die Teilnahme am sozialen Leben offeriert. Dies entspricht verfassungsrechtlichen Vorgaben.¹⁰

Durch das Regelbedarfsermittlungsgesetz (RBEG) kommt der Gesetzgeber ferner der verfassungsgerichtlichen Aufforderung nach, eine gewisse Transparenz einzuhalten und ein schlüssiges Berechnungsverfahren dazulegen.



9 Rechtsgutachterliche Stellungnahme von Prof. Dr. Johannes Münder, Entspricht der Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 20.10.2010 den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts 1 BvL 1/09 vom 09.02.2010?, abrufbar unter http://www.harald-home.de/media/files/Prof_Johannes_Muender_Berlin_DGB_Gutachten_H4_Regelsaetze_30_Nov_2010.pdf, S. 23 ff.

10 Münder, S. 25.