



Stellungnahme des Verbandes alleinerziehender Mütter und Väter, Bundesverband e. V. (VAMV)

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen sowie zur Änderung des Zweiten und des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch - Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

1. Einleitung

Der Verband alleinerziehender Mütter und Väter e.V. (VAMV) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Ein Fünftel aller Familien sind Einelternfamilien. Alleinerziehende mit ihren Kindern unter 18 Jahren beziehen zu 38,4 Prozent überproportional häufig Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch II (SGB II). Ist das jüngste Kind zwischen einem und drei Jahre alt, sind es 45 Prozent. Die Hälfte aller Kinder mit SGB II-Leistungsbezug leben in Haushalten von Alleinerziehenden. 95 Prozent der Alleinerziehenden mit SGB II-Leistungsbezug sind Mütter.¹

Neuregelungen im Rechtskreis SGB II betreffen alleinerziehende Frauen und ihre Kinder daher in besonderem Maße.

Der vorliegende Gesetzentwurf lässt trotz vorheriger Ankündigung die Einführung eines Umgangsmehrbedarfes für Kinder getrennt lebender Eltern vermissen.

Der VAMV positioniert sich im Folgenden ausschließlich dazu und beurteilt den Gesetzentwurf in erster Linie aus der Sicht des Kindes. Dabei geht es um die Frage, inwiefern das SGB II sicher stellen kann, dass die Existenz von Kindern unabhängig von der Betreuungskonstellation gesichert wird.

Angemerkt sei dennoch, dass der VAMV die in dem Gesetzentwurf formulierte Höhe der Regelbedarfe sowohl für Erwachsene aber insbesondere für Kinder als nicht angemessen kritisiert. Sie sind und bleiben zu niedrig, um Kindern ein Aufwachsen jenseits von existenzieller Armut zu ermöglichen. Das Bildungs- und Teilhabepaket ist keine Lösung, da diese Leistungen ebenfalls zu niedrig bemessen sind und darüber hinaus nicht bei allen Kindern gleichermaßen ankommen. Die Absicherung der soziokulturellen Teilhabe muss in den Regelbedarf integriert werden.

Der VAMV fordert den Gesetzgeber in Anerkennung eines bestehenden unabwendbaren höheren Bedarfes für die Sicherstellung der Existenzsicherung von Kindern in beiden Haushalten getrennt lebender Eltern auf, einen Umgangskinder-Mehrbedarf einzuführen.

¹ Der sprachlichen Vereinfachung wegen werden daher im Folgenden die Begriffe „Alleinerziehende“ und „Umgangsberechtigter“ verwendet, gleichwohl alle anderen Konstellationen mit gemeint sind.

2. Existenzsicherung nur mit Umgangsmehrbedarf

Aktuell gibt es keine Regelung im SGB II für die Sicherung der Existenz von Kindern, die in beiden Haushalten ihrer getrennt lebenden und beiderseits im Sinne des Grundsicherungsrechts hilfebedürftigen Eltern aufwachsen. Für Streitfälle hatte die Rechtsprechung die Konstruktion der sogenannten temporären Bedarfsgemeinschaft entwickelt: ein Auszahlungsanspruch des umgangsberechtigten Elternteils auf Sozialgeld für die Umgangstage. Dass im Gegenzug das Sozialgeld in der Bedarfsgemeinschaft der Alleinerziehenden gekürzt werden muss, hat das Bundessozialgericht nicht explizit festgelegt. Wird dieses anteilige Sozialgeld, pro Tag berechnet, in der Bedarfsgemeinschaft mit dem anderen Elternteil, in dem das Kind hauptsächlich lebt, gekürzt, sind die Abdeckung von Fixkosten sowie Ansparungen für größere Anschaffungen nicht gesichert.

Bereits diese Regelung deckt umgangsbedingte kindbezogene Mehrbedarfe nicht ab und zieht regelmäßig eine Unterdeckung der Bedarfe zur Existenzsicherung von Kindern nach sich.

Beispiel: Für ein Kind im Alter von sechs bis 14 Jahren sieht das Sozialrecht derzeit noch neun Euro pro Tag vor. Wird das Sozialgeld für zwei Wochenenden bzw. vier Tage im Monat gestrichen, muss die Alleinerziehende eine Kürzung von 36 Euro verkraften.

Zunehmend wird das Sozialgeld des Kindes tageweise im Haushalt der Alleinerziehenden auch in Fällen gekürzt, bei denen der umgangsberechtigte Elternteil selbst nicht hilfsbedürftig im Sinne des Grundsicherungsrechtes ist und auch zusammen mit dem Kind während der Umgangstage keine temporäre Bedarfsgemeinschaft bildet. Aus dem engen Anwendungsbereich für temporäre Bedarfsgemeinschaften während Umgangstagen wurde eine regelmäßige standardisierte Sparmaßnahme in Haushalten Alleinerziehender mit Bezug von SGB II-Leistungen. Dieses Vorgehen geht in allererster Linie zu Lasten der Kinder. Für den VAMV ist das inakzeptabel.

2.1 Tatsache: Die Sicherung des Existenzminimums von Kindern, die in zwei Haushalten leben, kostet mehr als bisher sozialrechtlich anerkannt.

Wird das Kind im Alltag auch über längere Zeitspannen in zwei Haushalten betreut, steigen die Notwendigkeit und damit der finanzielle Mehrbedarf für doppelte Anschaffungen. Mögliche Einspareffekte durch Abwesenheiten des Kindes von seinem Lebensmittelpunkt sind insgesamt eher begrenzt und lassen sich auf Konsumgüter wie Lebensmittel und Hygieneartikel sowie etwas Strom reduzieren.² Der Gesetzgeber ist, um seiner besonderen Förderungspflicht des Staates nach Art. 6 Abs. 1 GG (Schutz der Familie) gerecht zu werden, verpflichtet, die Mehrausgaben für die Existenzsicherung von Kindern, die in zwei Haushalten jeweils zusammen mit ihren Elternteilen eine dem Sozialrecht nach hilfebedürftige Bedarfsgemeinschaft bilden, in Kauf zu nehmen.³

Bei den Mehrkosten aufgrund des Aufenthaltes des Kindes in zwei Haushalten ist grundsätzlich zu unterscheiden zwischen Kosten für die Bedarfsdeckung des Kindes in zwei Haushalten und solchen Kosten, die reinen Mehraufwand für die Ausübung des Umgangsrechts darstellen und den anderen Elternteil nicht entlasten.⁴ Die Umgangsmehrkosten werden im SGB II als Anspruch des Umgangsberechtigten für die Ausübung seines Um-

² Dern, Susanne; Fuchsloch Christine (2015): Umgangsmehrbedarf als Alternative zur temporären Bedarfsgemeinschaft im SGB II, in: Soziale Sicherheit 7 / 2015, S. 270.

³ Vgl. BSG, Urteil vom 12. Juni 2013 – B 14 AS 50/12 R - RN 18.

⁴ Vgl. BGH, Beschluss vom 12. März 2014 – XII ZB 234/13 – RN 33.

gangsrechts (Wohnraum, Mobilitätskosten) berücksichtigt. Sofern ein umgangsberechtigter Elternteil bedürftig im Sinne des SGB II oder SGB XII ist, sieht das Sozialrecht eine Berücksichtigung der anfallenden Umgangskosten vor. Nach § 21 Abs. 6 SGB II hat der umgangsberechtigte Elternteil Anspruch auf Erstattung von Fahrtkosten und gegebenenfalls Übernachtungskosten, um die Beziehung zu seinem Kind pflegen zu können. Desweiteren werden mitunter höhere Wohnkosten anerkannt. Das ist richtig und wird vom VAMV befürwortet. Der Alleinerziehendenmehrbedarf nach § 21 Abs. 3 SGB II hat das Ziel, die besonderen Belastungen des Alleinerziehens sowie mangelnde Synergieeffekte des Wirtschaftens zweier Erwachsener auszugleichen. Er ist als Anspruch des alleinerziehenden Elternteils ausgestaltet. Folgende Ausführungen betreffen ausschließlich die Mehrkosten zur Existenzsicherung des Kindes.

Die Umgangskonstellationen getrennt lebender Eltern sind vielfältig und obliegen ihrer freien Entscheidung. Kinder haben ein in § 1684 BGB verankertes Recht auf Umgang mit ihren Eltern, entsprechend sind die Eltern zum Umgang verpflichtet und dazu berechtigt. Zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums der Kinder muss der Gesetzgeber auch im Sozialrecht konsistente Ansprüche verankern, um auch Eltern und Kindern im SGB II-Leistungsbezug Umgang tatsächlich zu ermöglichen. Das Sozialrecht muss, wie im Übrigen auch das Unterhaltsrecht, im Blick haben, dass die praktische Realisierung gemeinsamer Elternverantwortung nicht zu Lasten der materiellen Versorgung auf Existenzsicherungsniveau von Kindern gehen darf. Im Gegenteil, der Umgang von Kindern in der Grundsicherung mit beiden Elternteilen muss ermöglicht werden.

Trotz der vielen Varianten, die sich durchaus von Monat zu Monat ändern können, lassen sich typische Mehrbedarfe, bedingt durch das Leben in zwei Haushalten, benennen, die nicht bereits von der „normalen Existenzsicherung“ des Kindes durch das Sozialgeld oder den Sonderregelungen zum Härtefall (vgl. § 21 Abs. 6 SGB II) abgedeckt sind. Gerade Güter, die nicht verbraucht werden, müssen teilweise doppelt vorhanden sein, damit ein angemessener Kindesalltag realisiert werden kann. Ebenso fallen gerade bei Umgangstagen Kosten für Freizeitaktivitäten an. Derartige Mehrkosten entstehen schon bei wenigen Umgangstagen und je häufiger der Umgang, desto notwendiger werden Doppelanschaffungen sein sowie finanzielle Mittel für Verbrauchsgüter. Werden diese nicht gedeckt, ist die Existenzsicherung des Kindes nicht gesichert. Die Elternhaushalte decken unterschiedliche Bedarfe des Kindes ab. Im Haushalt am Lebensmittelpunkt des Kindes fallen die Kosten für Grundausstattung und Fixkosten stets an (Ansparungen für Möbel und Hausrat, Mitgliedsbeiträge, Instandhaltungen, Versicherungsbeiträge, Medien und Kommunikation). Auch während der Abwesenheiten des Kindes während Umgangstagen laufen die Fixkosten weiter. Fahrtkosten, zusätzliche Anschaffungen (Hausrat, Möbel, Spielzeug) fallen (auch) beim umgangsberechtigten Elternteil an. Die Kosten für Ernährung und Hygiene lassen sich zwar theoretisch auf den Tag genau quoteln, aber nicht in der Realität. Das Kind wird die angebrochene Milchpackung nicht mitnehmen.

Das Leben in zwei Haushalten führt also aus den oben beschriebenen Gründen zu erhöhten Bedarfen des Kindes, die derzeit nicht entsprechend dem sozialrechtlichen Anspruch des Bedarfsdeckungsprinzips berücksichtigt werden. Bei der Bemessung der Regelsätze wurden diese statistisch nicht erfasst, obwohl bekanntermaßen die Hälfte der Kinder mit Sozialgeldbezug bei Alleinerziehenden lebt.⁵ Bei diesen erhöhten Bedarfen handelt es sich um **typische Mehrkosten**. Der Gesetzgeber kann dabei von besonderen Lebensumständen ausge-

⁵ Vgl. BSG, Urteil vom 11. Februar 2015 - B 4 AS 26/14 R – RN 15.

hen, bei denen typischerweise ein zusätzlicher Bedarf zu bejahen ist.⁶ Der Pauschalisierungsgedanke des SGB II steht dem nicht entgegen. Bei aktueller Rechtslage wird eine Unterdeckung nicht ausgeschlossen, die Existenzsicherung des Kindes ist damit nicht immer gewährleistet. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes verlangt, dass das Grundrecht „jedem Hilfebedürftigen diejenigen materiellen Voraussetzungen [zusichert], die für seine physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich sind.“⁷ „Diejenigen materiellen Voraussetzungen“ sind bei Kindern, die in zwei Haushalten leben, andere als bei Kindern, die (fast) ausschließlich in einem Haushalt leben.

Auch das Unterhaltsrecht setzt sich mit der Frage typischer Mehrkosten auseinander, wenn sich das Kind über längere Zeitspannen in zwei Haushalten aufhält. Die Rechtsprechung thematisiert den kindlichen Mehrbedarf bei Aufhalten in zwei Haushalten unter dem Stichwort „Wechselmehrkosten“.⁸

2.2 Elterndilemmata: Existenzsicherung versus Umgang?

Mit der Beibehaltung der aktuellen Rechtslage belässt der Gesetzgeber beide Elternteile vor dem Hintergrund sehr knapper finanzieller Mittel in erheblichen Interessenskonflikten.

Solange das Kind einen – und nicht zwei – Lebensmittelpunkt(e) hat, wird der Elternteil der Bedarfsgemeinschaft, wo es lebt, primär für die Organisation des kindlichen Alltags und die Bedarfsdeckung verantwortlich sein. Damit hat die Alleinerziehende nicht nur die Hauptverantwortung, sondern auch die größeren Ausgaben sowie Anschaffungen zu tätigen, für die der volle Regelsatz verlässlich zur Verfügung stehen muss.

Derzeit müssen Elternteile, die Umgang realisieren und ermöglichen wollen, negative finanzielle Auswirkungen in Kauf nehmen. Jene Auswirkungen nehmen Einfluss auf das Betreuungsarrangement. Die Elternteile am Lebensmittelpunkt des Kindes, in der Regel die Mutter, werden deswegen bei den äußerst knappen finanziellen Mitteln zu Recht vermeiden wollen und auch müssen, dass sich die materielle Situation in ihrem Haushalt durch häufigen Umgang mit dem Vater weiter verschlechtert. Die Alleinerziehende wird aus rational nachvollziehbaren Gründen versucht sein, den Umgang zu reduzieren bzw. nicht zu erweitern. Dies entspricht nicht dem Wunsch alleinerziehender Mütter.⁹ Die aktuelle Praxis der Jobcenter bringt Alleinerziehende in Interessenskonflikte zwischen dem Wunsch, den Umgang zu unterstützen und der Absicherung der Existenz.

Der VAMV sieht nach der Umsetzung der sogenannten Rechtsvereinfachung im SGB II erneut eine Chance vertan, einen Schritt gegen Kinderarmut in Haushalten Alleinerziehender zu gehen: Ohne die Einführung eines Umgangsmehrbedarfes bleibt das Problem des erhöhten umgangsbedingten Kindermehrbedarfs in unzulässiger Weise und zu Lasten der Kinder privatisiert. Die stärkere Verantwortung von Vätern in der Kinderbetreuung sowie eine existenzsichernde Erwerbsbeteiligung von Müttern werden gesellschaftspolitisch gewünscht und werden familienrechtlich eingefordert (Stichworte Unterhaltsrechtsreform 2008, Leitbild

⁶ Vgl. zum Beispiel: BSG, Urteil vom 3. März 2009 – B 4AS 50/07 R – RN 14.

⁷ BVerfG Urteil vom 9. Februar 2010 - 1 BvL 1/09, 1. Leitsatz.

⁸ Scheiwe, Kirsten (2012): „Cash und Care – Kindesunterhalt und Wechselmodell“, Vortrag am 22.11.2012 auf der Herbsttagung des DAV (Deutscher Anwaltverein), http://familienanwaelte-dav.de/tl_files/downloads/herbsttagung/2012/Prof.%20Dr.%20Scheiwe.pdf; BGH, Beschluss vom 12. März 2014 – XII ZB 234/13 – RN 29; BGH, Beschluss vom 5. November 2014.

⁹ Vgl.: BMFSFJ (2011): Lebenswelten und –wirklichkeiten von Alleinerziehenden. Berlin.

gemeinsame Sorge). Väter sollten während des Umgangs ihr Kind gut versorgen können. Nicht nur aus der Lebensverlaufsperspektive heraus, ist der Gesetzgeber aufgefordert, eine ressortübergreifende konsistente gleichstellungsorientierte Politik für Mütter, Väter und Kinder zu formulieren.

Konflikte in den betroffenen Trennungsfamilien sind vorprogrammiert. Dem Kindeswohl dienlich ist ein Verzicht auf einen Umgangsmehrbedarf nicht, auch nicht mit gebetsmühlhaftem Verweis auf den Pauschalisierungsgedanken des SGB II. Der Gesetzgeber hat nach der Rechtssystematik des SGB II durchaus die Gestaltungsfreiheit, für Kinder, die in zwei Haushalten leben, einen Mehrbedarf anzuerkennen und gesetzlich zu normieren.

3. Forderung des VAMV: Existenz sichernden Umgangskinder-Mehrbedarf im SGB II berücksichtigen

Der VAMV fordert den Gesetzgeber auf, die umgangsbedingten Mehrkosten anzuerkennen und mit der **Einführung eines Umgangskinder-Mehrbedarfs in Form pauschalisierter und gestaffelter Zuschläge als Anspruch des umgangsberechtigten Elternteils** zu berücksichtigen.¹⁰ Zweck des umgangsbedingten Mehrbedarfes ist die Sicherung des kindlichen Existenzminimums im Haushalt des hilfebedürftigen umgangsberechtigten Elternteils. Die Beantragung und Entgegennahme könnte weiterhin wie bisher durch den umgangsberechtigten Elternteil bei dessen örtlich zuständigem Jobcenter erfolgen.

Das Sozialgeld für das Kind soll wieder in vollständiger Höhe an den Elternteil, in dessen Haushalt es sich überwiegend aufhält, ausgezahlt werden. Diese Regelung mit einer grundsätzlichen Zuordnung des minderjährigen Kindes zur Bedarfsgemeinschaft des hauptsächlich betreuenden Elternteils ermöglicht diesen, dauerhaft und verlässlich die nach Sozialrecht definierte, existenzsichernde Versorgung ihres Kindes. Die Alleinerziehende kann ihrer sogenannten Budgetverantwortung gerecht werden und das Sozialgeld entsprechend den Bedarfen sowohl hinsichtlich fixer Kosten als auch für Verbrauchsgüter planend verwalten und verwenden. Streitigkeiten über die interne Aufteilung des Sozialgeldes zwischen den getrennt lebenden Eltern entfallen. Davon werden die betroffenen Kinder profitieren.

Bei diesem Modell handelt es sich um eine sachgerechte und zudem verwaltungsfreundliche Lösung, da es sich um eine Pauschale handelt, die eindeutig zugeordnet werden kann. Da bei dem alleinerziehenden Elternteil das Sozialgeld nicht gekürzt wird, entfallen Streitigkeiten zwischen den Eltern um diese Pauschale sowie um etwaiges anteiliges Sozialgeld. Diese Reduzierung von Konflikten in Trennungsfamilien kommt zuallererst auch den Kindern zugute. Ein pauschalisierter Umgangskinder-Mehrbedarf beugt dem vor, dass Eltern ihre Entscheidung über ein bestimmtes Betreuungsarrangement nach finanziellen Aspekten treffen müssen.

Da eine tageweise Berechnung nicht länger vorgesehen wird, werden umfangreiche und aufwändige Bescheide hinfällig. Die Verwaltung wird entlastet. Ebenfalls entlastet wird die Sozialgerichtsbarkeit, da alle Betreuungskonstellationen mit der vorgeschlagenen Regelung erfasst werden würden, die getrennt lebenden und hilfebedürftigen Elternteile Anspruch auf Mittel zur Existenzsicherung ihrer Kinder während des Umgangs hätten.

¹⁰ Als Anspruch des Kindes würde die Anrechnung des Einkommens des Kindes zusätzlich regelungsbedürftig und würde erheblichen Verwaltungsaufwand nach sich ziehen. Es muss sichergestellt sein, dass keine Anrechnung des Umgangskinder-Mehrbedarfes als Einkommen des Kindes in der Bedarfsgemeinschaft der Alleinerziehenden stattfindet. Bei einem Anspruch des umgangsberechtigten Elternteils wäre allein die Bedürftigkeit dieses Elternteils zu prüfen.

Solange für Kinder getrennt lebender Eltern mit SGB II-Leistungsbezug kein Umgangskinder-Mehrbedarf anerkannt wird, solange wird deren Armutslage mit den bekannten, empirisch nachgewiesenen, kurz- und langfristigen Auswirkungen¹¹ weiter verschärft. An dieser Stelle soll erneut daran erinnert werden: Die Hälfte der Kinder mit Bezug von SGB II-Leistungen lebt bei Alleinerziehenden. Die gesetzliche Nichtanerkennung ihres Mehrbedarfes widerspricht dem gesellschaftspolitischen Anliegen, Kinderarmut verringern zu wollen.

*Berlin, 14.09.2016
Verband alleinerziehender Mütter und Väter,
Bundesverband e.V.
Ansprechpartnerin:
Antje Asmus*

¹¹ Vgl. Funcke, Antje; Stierle, Mirjam (2015): Kinderarmut ist Familienarmut. Blick in den Alltag von armutsgefährdeten Familien in Deutschland, in: frühe Kindheit 04/15, S.34-43; Laubstein, Claudia; Holz, Gerda; Seddig, Nadine (2016): Armutfolgen für Kinder und Jugendliche. Erkenntnisse aus empirischen Studien in Deutschland. BertlesmannStiftung (Hg.), Gütersloh.