

Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 16. Juni 2008 in Berlin zum

- a) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Klaus Ernst, Dr. Lothar Bisky,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Regelsätze erhöhen - Dynamisierung anpassen - Kosten für
Schulbedarfe abdecken** - Drucksache 16/7040 -

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Brigitte Pothmer, Irmingard
Schewe-Gerigk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Regelsätze bedarfsgerecht anpassen - Drucksache 16/7113 -

- c) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Ekin Deligöz, Britta Haßelmann,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**Existenzsicherung und Teilhabechancen für Kinder und Jugendliche durch
bedarfsgerechte Kinderregelsätze gewährleisten** - Drucksache 16/8761 -

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen	3
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger	4
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände BDA	4
Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände	7
Deutscher Gewerkschaftsbund DGB	9
Paritätischer Wohlfahrtsverband	28
Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege BAGFW	31
Deutscher Sozialgerichtstag e.V.	34
Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.	38
Dr. Hilmar Schneider, Bonn	42
Dr. Irene Becker, Riedstadt	47
Tim Kähler, Bielefeld	54
D. Stellungnahme nichteingeladener Verband	59
Diakonisches Werk der evangelischen Kirche in Deutschland	59

6. Juni 2008

Deutscher Bundestag**16. Wahlperiode**Ausschuss für Arbeit und Soziales
(11. Ausschuss)Sekretariat des Ausschusses: ☎32487
Fax: 36030
Sitzungssaal: ☎33308
Fax: 36332

Mitteilung

Tagesordnung

91. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales am Montag, dem 16. Juni 2008, 12.30 bis 13.30 Uhr
10557 Berlin, Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal 4.900
Vorsitz: Abg. Gerald Weiß (Groß-Gerau)

Einzigster Punkt der Tagesordnung*Öffentliche Anhörung von Sachverständigen*

a) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Klaus Ernst, Dr. Lothar Bisky, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Regelsätze erhöhen - Dynamisierung anpassen - Kosten für Schulbedarfe abdecken

(BT-Drucksache 16/7040)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 16/8761, 16/7113

b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Brigitte Pothmer, Irmgard Schewe-Gerigk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Regelsätze bedarfsgerecht anpassen

(BT-Drucksache 16/7113)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 16/7040, 16/8761

c) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Ekin Deligöz, Britta Habelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Existenzsicherung und Teilhabechancen für Kinder und Jugendliche durch bedarfsgerechte Kinderregelsätze gewährleisten

(BT-Drucksache 16/8761)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 16/7040, 16/7113

Gerald Weiß (Groß-Gerau)Vorsitzender
Anlage
Sachverständigenliste*Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)*
Haushaltsausschuss
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
*Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung**Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)*
Haushaltsausschuss
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
*Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung**Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)*
Haushaltsausschuss
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

Sachverständigenliste

- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)
- Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)
- Paritätischer Wohlfahrtsverband
- Statistisches Bundesamt
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW)
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
- Deutscher Sozialgerichtstag e.V.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.
- Dr. Hilmar Schneider, Bonn
- Dr. Irene Becker, Riedstadt
- Tim Kähler, Bielefeld

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)1023

13. Juni 2008

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 16. Juni 2008 in Berlin zum

- a) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Klaus Ernst, Dr. Lothar Bisky, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Regelsätze erhöhen - Dynamisierung anpassen - Kosten für Schulbedarfe abdecken - Drucksache 16/7040 -

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Brigitte Pothmer, Irmingard Schewe-Gerigk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Regelsätze bedarfsgerecht anpassen - Drucksache 16/7113 -

- c) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Ekin Deligöz, Britta Haßelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Existenzsicherung und Teilhabechancen für Kinder und Jugendliche durch bedarfsgerechte Kinderregelsätze gewährleisten - Drucksache 16/8761 -

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände BDA

I. Zusammenfassung:

Zu Recht stellt die Solidargemeinschaft denjenigen, die ihre Existenz und die Existenz ihrer Familie nicht aus eigenen Kräften sichern können, mit der Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II, dem Sozialgeld für nicht erwerbsfähige Familienangehörige sowie den angemessenen Kosten der Unterkunft Existenz sichernde Leistungen zur Überbrückung der Zeit der Hilfebedürftigkeit zur Verfügung. Nicht mehr, aber auch nicht weniger, als zur Existenzsicherung erforderlich ist, soll durch die Grundsicherung für Arbeitsuchende bis zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit bereitgestellt werden. Zentrales Handlungsfeld bei der Ausgestaltung der Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II ist nicht die Höhe der Geldleistungen, sondern die konsequente Ausrichtung auf die **Überwindung der Hilfebedürftigkeit** durch Beschäftigungsaufnahme.

Deshalb muss die Höhe des Regelsatzes von Arbeitslosengeld II und die Höhe des Sozialgelds nach **objektiven Kriterien** festgelegt werden, um nicht einerseits durch überhöhte Sozialtransfers die Aufnahme von Beschäftigung vor allem für gering qualifizierte Arbeitslose unattraktiv zu machen und andererseits nicht die Solidargemeinschaft mit überhöhten Lasten zu überfrachten. Eine objektive und streng bedürftigkeitsabhängige Festsetzung der Regelleistung ist insbesondere auch im Hinblick auf Arbeitnehmer mit geringen Einkommen geboten, die mit ihren Steuern zur Finanzierung der Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II beitragen.

Die Festlegung der Existenz sichernden Bedarfe durch eine unabhängige, fachkompetente und der strikten Sachlichkeit anhand von objektiven Kriterien verpflichteten Kommission ist sachgerecht. Das bisherige Verfahren ist

hingegen wenig transparent. Für die gesetzliche Umsetzung des sachlich fundierten Vorschlags der Kommission muss jedoch letztlich die Politik die Verantwortung übernehmen. Grundlage für den Vorschlag einer Kommission sollte wie bisher die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes sein, die alle fünf Jahre erhoben wird. Es bleibt richtig, am Gedanken der möglichst weitgehenden Pauschalierung von Sachleistungen festzuhalten. Sollte es Sachgründe dafür geben, Leistungen, die z. B. Kindern und Jugendlichen zugute kommen sollen, besser als Einzel- oder Naturalleistung zu erbringen, ist dies geboten, wobei sichergestellt werden muss, dass nicht mit dem verbleibenden pauschalierten Sachleistungen eine Überkompensation der Bedürftigkeit erfolgt.

Zentrales Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist es, den Einzelnen zur Überwindung seiner Hilfebedürftigkeit zu befähigen. Erwerbsfähige Fürsorgeempfänger sollten so weit wie möglich auf eigenen Beinen stehen können und alles Notwendige dafür tun. Die Arbeit mit Fürsorgeempfängern muss entsprechend konsequent auf die schnellstmögliche Aufnahme einer ggf. auch gering entlohnten Beschäftigung ausgerichtet werden. Dies muss auch bei der Ausgestaltung der Leistungshöhe im Blick gehalten werden, um **falsche Anreize** zum Verhandeln im Leistungsbezug zu **vermeiden**. Umgehend wegfallen müssen deshalb die Zuschläge beim Übergang von Arbeitslosengeld nach Arbeitslosengeld II, die nicht in ein Hilfesystem zur Sicherung einer menschenwürdigen Grundexistenz passen, weil sie über den Bedarf hinaus gewährt werden. Diese Zuschläge werden sogar noch bis in dritte und vierte Jahr der Arbeitslosigkeit gezahlt und können nochmals fast 50 % der Regelleistung erreichen.

Dringend vorangebracht werden muss die noch völlig unzureichende Aktivierung Langzeitarbeitsloser, indem endlich das Versprechen der „Leistung aus einer Hand“ eingelöst wird. Die derzeitige, vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärte Mischverwaltung aus Arbeitsagenturen und Kommunen muss zugunsten einer einheitlichen kommunalen Zuständigkeit aufgelöst werden.

II. Im Einzelnen:

1. Regelsatz nach objektiven Kriterien festsetzen

Damit die Grundsicherung für Arbeitssuchende ihren richtigen Zweck der Existenzsicherung im Falle der Bedürftigkeit erfüllen kann, ist es richtig, sowohl die Regelleistung des Arbeitslosengeld II als auch das Sozialgeld für nicht Erwerbsfähige strikt nach objektiven Kriterien festzulegen. Das bisherige Verfahren der Festsetzung des Regelsatzes ist verbesserungsbedürftig, weil die Gewichtung der verschiedenen Ausgabenposten (Warenkorb) durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) nicht sehr transparent war. So war beispielsweise nicht nachvollziehbar, warum der Regelsatz in den neuen Bundesländern 2006 vom BMAS nach einer neuen Auswertung der Einkommens- und Verbrauchstichprobe 2003 bei exakt 345 € festgelegt wurde, was genau dem damaligen Wert in den alten Bundesländern entsprach.

Deshalb spricht viel dafür, den Regelsatz und die hiervon abgeleitete Höhe des Sozialgelds durch eine unabhängige Expertenkommission nach objektiven, wissenschaftlichen Kriterien ermitteln zu lassen. In diesem Zuge ist auch der Bedarf von Kindern objektiv festzustellen. Grundlage für die Arbeit der Kommission muss die Einkommens- und Verbrauchstichprobe des Statistischen Bundesamts bleiben, die einen repräsentativen Überblick über alle relevanten Verbrauchskosten liefern kann. Neben der Zusammensetzung der Kosten für den laufenden Bedarf, dessen Höhe nachvollziehbar darzustellen ist, ist es weiterhin erforderlich, auch den Bedarf und die Höhe von pauschalierten Einmalleistungen, die in den monatlichen Regelsatz eingehen, zu ermitteln und nachvollziehbar darzustellen. Um das Prinzip einer möglichst selbstbestimmten und eigenverantwortlichen Lebensführung des Hilfebedürftigen zu verwirklichen, aber auch um die Verwaltung von einer Vielzahl von Einzelberechnungen zu entlasten, ist es grundsätzlich sinnvoll, möglichst viele einmalige Bedarfe durch eine pauschale Erhöhung des Regelsatzes für den laufenden Bedarf einzubeziehen. Zu überprüfen ist dabei jedoch, ob sich der konkrete Einmalbedarf überhaupt sinnvoll pauschalieren lässt oder ob nicht im Einzelfall doch an einer Einzelerbringung festgehalten werden sollte.

Bei der Festsetzung steuerfinanzierter Bedürftigkeitsleistungen kann auch zukünftig nicht die Einkommenssituation von Menschen mit verhältnismäßig geringem Verdienst außer Acht gelassen werden. Zum einen folgt diese daraus, dass auch diese Bevölkerungsgruppe, wenn auch zu einem verhältnismäßig geringen Teil, mit ihren Steuern zur Finanzierung der Grundsicherung für Arbeitssuchende beiträgt und schon deshalb eine Belastung, die über das unabdingbar Notwendige hinausgeht, vermieden werden muss. Zum anderen muss bei der Höhe von Sozialleistungen auch das Lohnabstandgebot beachtet werden, um nicht durch ein aus gut gemeinten Gründen erhöhtes Sozialleistungsniveau das zentrale Ziel der Grundsicherung für Arbeitssuchende zu konterkarieren, schnellstmöglich durch Arbeitsaufnahme oder eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit die Hilfebedürftigkeit möglichst zu überwinden.

2. Koppelung an Rente für zwischenzeitliche Anpassung sachgerecht

Die Anpassung von Regelsatz und Sozialgeld zwischen der alle fünf Jahre erfolgenden Festsetzung auf Grundlage der Einkommens- und Verbrauchstichprobe sollte weiterhin an die Rentenentwicklung gekoppelt sein. Zwar ist richtig, dass so nicht genau die Preisentwicklung abgebildet werden kann. Da die Preisentwicklung jedoch nicht das einzige Kriterium für die Festsetzung der Höhe der steuerfinanzierten Bedürftigkeitsleistung Arbeitslosengeld II ist, sondern auch die Einkommenssituation derjenigen im unteren Einkommenssegment ohne Bedürftigkeitsleistung berücksichtigt werden muss, ist es vertretbar, eine eventuelle jährliche Anpassung an die Renten- und damit mittelbar die Lohnentwicklung zu koppeln.

Die derzeit bei der Rentenanpassungsformel wirkenden Dämpfungsfaktoren – die das Ansteigen des Rentenbeitrags auf ein unvertretbares Maß verhindern sollen – sind zeitlich begrenzt und deshalb kein Grund für die Aufgabe der sinnvollen Koppelung an die Rentenentwicklung. Im Übrigen wird durch die alle fünf Jahre erfolgende Festsetzung des Existenz sichernden Bedarfs anhand der Einkommens- und Verbrauchsentwicklung innerhalb eines überschaubaren Zeitraums nach objektiven Kriterien sichergestellt.

3. Arbeitslosengeld II auf Beschäftigungsaufnahme ausrichten

Umgehend wegfallen müssen die Zuschläge beim Übergang von Arbeitslosengeld nach Arbeitslosengeld II, die nicht in ein Hilfesystem zur Sicherung einer menschenwürdigen Grundexistenz passen, weil sie über den Bedarf hinaus gewährt werden. Diese Zuschläge werden sogar noch bis ins dritte und vierte Jahr der Arbeitslosigkeit gezahlt und können nochmals fast 50 % der Regelleistung erreichen. Sie widersprechen dem richtigen Grundanliegen des Gesetzgebers, dass Langzeitarbeitslose jede rechtmäßige, gegebenenfalls auch einfache und entsprechend niedrig entlohnte Tätigkeit aufnehmen müssen, um die Hilfeleistung durch die Gesellschaft so schnell wie möglich auf das unbedingt Erforderliche zu begrenzen. Die gut gemeinte teilweise Abfederung von Einkommenseinbußen (vgl. Gesetzesbegründung, BT-Drs. 15/1516, S. 58) wendet sich so letztlich gegen den Hilfeempfänger selbst, weil dieser trotz verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit nicht den erforderlichen deutlichen finanziellen Anreiz zur Beschäftigungsaufnahme erhält.

Grundvoraussetzung für insgesamt bessere Ergebnisse beim Arbeitslosengeld II und eine konsequente Umsetzung von „Fördern und Fordern“ ist eine klare Aufgaben- und Verantwortungszuweisung: Die heutige Mischzuständigkeit zwischen Arbeitsagenturen und Kommunen in den Arbeitsgemeinschaften (ARGen) ist ineffizient und hat zur „organisierten Verantwortungslosigkeit“ geführt. Die ganzheitliche Unterstützung von Menschen, die oft mit Schulden, familiären, gesundheitlichen und anderen Problemen zu kämpfen haben, und nicht selten seit Jahren keiner geregelten Arbeit nachgegangen sind, ist eine ureigene Aufgabe der kommunalen Gemeinschaft und kann am besten dort erledigt werden. Nur so können Reibungsverluste und verantwortungsfreie Räume vermieden werden. Auch im steuerfinanzierten Fürsorgebereich muss vollständige Transparenz über Kosten und Wirkungen der Maßnahmen hergestellt werden. Die Träger der Grundsicherung müssen darlegen, mit welchen Maßnahmen und welchem finanziellen Aufwand sie welche Integrationswirkungen für Langzeitarbeitslose erreicht haben. Es wäre unverantwortlich, wenn die von

allen Beteiligten (Bund, Länder, Kommune) als richtig erkannte „Leistung aus einer Hand“ an der Finanzierungsfrage scheiterte. Dies wäre umso unverständlicher, als mit einer optimal aufgestellten Arbeitslosengeld-II-Verwaltung Effizienzgewinne in Milliardenumfang gehoben werden könnten.

Jeder Einstieg in Beschäftigung, auch über einen Mini-Job, ist grundsätzlich richtig. Allerdings ist es derzeit attraktiv, nur ein geringes Erwerbseinkommen um Arbeitslosengeld II „hinzuzuverdienen“ und sich bei viel

Freizeit dauerhaft m Leistungsbezug einzurichten. Ziel muss aber immer die Überwindung der Hilfebedürftigkeit ein. Sinnvoll ist daher, wie vom Sachverständigenrat vorgeschlagen, bis zu 200 Euro eigenes Bruttoerwerbseinkommen voll auf die Fürsorgeleistung anzurechnen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)1026

16. Juni 2008

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 16. Juni 2008 in Berlin zum

- a) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Klaus Ernst, Dr. Lothar Bisky, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Regelsätze erhöhen - Dynamisierung anpassen - Kosten für Schulbedarfe abdecken - Drucksache 16/7040 -

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Brigitte Pothmer, Irmingard Schewe-Gerigk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Regelsätze bedarfsgerecht anpassen - Drucksache 16/7113 -

- c) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Ekin Deligöz, Britta Haßelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Existenzsicherung und Teilhabechancen für Kinder und Jugendliche durch bedarfsgerechte Kinderregelsätze gewährleisten - Drucksache 16/8761 -

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände

Für die Einladung zur Öffentlichen Anhörung und die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den o.g. Anträgen bedanken wir uns. Angesichts der Kurzfristigkeit war eine umfassende Meinungsbildung zu den angesprochenen Fragen in unserer Mitgliedschaft leider nicht möglich, so dass wir Ihnen unsere Grundsatzpositionen zu den aufgeworfenen Fragen mitteilen.

Die Anträge haben insbesondere die Anpassung der Regelsätze in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) und der Grundsicherung bei Erwerbsunfähigkeit und im Alter (SGB XII), die Überprüfung des Bemessungsverfahrens für den Eckregelsatz, ein eigenständiges Bedarfsbemessungsverfahren zur Ableitung der Regelsätze für Minderjährige und die Einführung weiterer einmaliger Leistungen sowie eventueller Sachleistungen zu Gegenstand.

Seit der Zusammenführung der Arbeitslosen- und der Sozialhilfe zum 1. Januar 2005 wird eine breite politische Diskussion über die Auskömmlichkeit der Regelsätze im SGB II und im SGB XII geführt. Mit der damals erfolgten weitgehenden Pauschalisierung der bisherigen einmaligen Beihilfen in einem gegenüber der früheren Sozialhilfe erhöhten Regelsatz sollte die Selbstverantwortung der Leistungsberechtigten gestärkt werden. Dies erfordert jedoch angesichts der zur Verfügung stehenden Mittel von den Hilfebedürftigen besondere Steuerungsfähigkeiten. Dies kann dazu führen, dass z.B. bei Schuljahresbeginn oder der Mittagsverpflegung in Ganztageseinrichtungen es oft oder zumindest in einer Vielzahl von Fällen zur mangelnden Deckung dieses Bedarfes kommen kann.

Der erhebliche Anstieg der Preise für Grundnahrungsmittel und Energiekosten in den letzten Jahren hat diese

Diskussion noch erheblich verschärft. Bezieher niedriger Einkommen und Renten, Familien mit Kindern und Hilfeempfänger im SGB II und SGB XII sind besonders von diesen Preissteigerungen betroffen, da sie einen großen Teil ihres Haushaltseinkommens für diese lebensnotwendigen Güter aufwenden müssen. Die Preisentwicklung wird auch nicht durch eine adäquate Lohnentwicklung ausgeglichen, die sich in der Folge auch in entsprechende Erhöhungen des Rentenwertes und der Regelsätze im SGB II und SGB XII niederschlagen würde. Die den demographischen Anforderungen angepasste Entwicklung der Renten hat zudem dazu beigetragen, dass die Regelsätze in den letzten Jahren nur sehr geringe Anpassungen erfahren haben.

Als weiteres Überprüfungsinstrument dient die Einkommens- und Verbraucherstichprobe (EVS), die im Herbst 2008 in aktualisierter Fassung vorliegen wird. Dann wird feststehen, ob das sozio-kulturelle Existenzminimum von den derzeitigen Regelsätzen gedeckt ist. In diesem Zusammenhang wird z.B. die Notwendigkeit der Erhöhung des Kindergeldes, bzw. des steuerlichen Kinderfreibetrages diskutiert. Mit Blick auf die Auskömmlichkeit der Regelsätze für Kinder und Jugendliche ist jedoch festzuhalten, dass eine solche Erhöhung die Hilfeempfänger im SGB II und SGB XII nicht begünstigen würde, da das Kindergeld vollständig mit den Regelsätzen für Kinder verrechnet wird.

Wir halten das der Regelsatzbemessung zugrundeliegende sog. Statistikmodell zwar nach wie vor für geeignet, um das sozio-kulturelle Existenzminimum abzubilden, denn es orientiert sich an den statistisch ermittelten Verbrauchsausgaben von Haushalten im unteren Ein-

kommensbereich. Die Heranziehung dieses Bereiches ist auch angesichts der wenig dynamischen Einkommensentwicklung im unteren Lohnsegment und der Entwicklung der Einkünfte von ca. 20 Mio. Rentnerinnen und Rentnern in Deutschland gerechtfertigt. Eine Entkopplung der Regelsätze vom Statistikmodell und der Entwicklung des Rentenwertes und Anlehnung an die Preisentwicklung würde die Gruppe der Hilfeempfänger im SGB II und SGB XII bevorzugen.

Allerdings sehen wir Änderungsbedarfe hinsichtlich der Berücksichtigung der Bedarfe von Kindern und die Notwendigkeit, das Verfahren zur Festlegung der Leistungshöhe im SGB II und SGB XII in allgemein akzeptierter Form weiterzuentwickeln.

Die Ableitung der Regelsatzhöhe für Kinder und Jugendliche von den allgemeinen Regelsätzen berücksichtigt die Bedarfe nicht in angemessener Weise. Während anteilige Mittel z.B. für alkoholische Getränke und Rauchwaren überflüssig sind, werden spezifische Bedarfe, wie z.B. die Finanzierung der Mittagsverpflegung in Ganztageeinrichtungen (Kindertagesstätten und Schulen) oder die notwendige Ausstattung zu Schuljahresbeginn nicht berücksichtigt. Die Kommunen weisen deshalb zunehmend darauf hin, dass diese Bedarfe schleichend rekommunalisiert werden, da ergänzende Hilfen in diesen Situationen nur über das SGB XII, nicht aber über das SGB II gewährt werden können. Die Kommunen werden daher zu Ausfallbürgen für nicht auskömmliche Leistungen des Bundes, um die aktive Teilhabe an Schulangeboten zu ermöglichen. Da es sich jedoch um freiwillige Leistungen der Kommunen handelt, hängt die Möglichkeit der Leistungsgewährung auch von der Finanzausstattung der jeweiligen Kommune ab. Andere Sonderbedarfe, wie z.B. die notwendigen Kosten des Umgangs von Eltern mit ihren Kindern bei Trennung und Scheidung sind bereits in Urteilen der Sozialgerichte als unabweisbar anerkannt worden und müssen derzeit mangels einer Öffnungsklausel im SGB II von den Kommunen als ergänzende Leistungen im SGB XII erbracht werden.

Diese Probleme zeigen, dass gerade die Bemessung der Regelleistungen für Kinder und Jugendliche, aber auch die Berücksichtigung von Sonderbedarfen einer grundsätzlichen Überarbeitung bedarf. Dabei ist aber neben den berechtigten Interessen der Hilfeempfänger auch darauf Rücksicht zu nehmen, dass die Anreizwirkung einer individuellen wirtschaftlichen Verbesserung durch die Aufnahme einer Vollzeittätigkeit gewahrt bleibt wie der notwendige Abstand zu den am Markt erzielbaren Löhnen.

Bei einer generellen Überprüfung der Regelsätze sollten die Erkenntnisse der Einkommens- und Verbraucher-Stichprobe im Herbst 2008 berücksichtigt werden. Eine weitere Zunahme der Zahl der Leistungsempfänger durch die Ausweitung ergänzender Ansprüche sollte vermieden werden. Die Kommunen fordern, dass die Überprüfung der Regelsätze Bestandteil eines schlüssigen Gesamtkonzeptes sein muss, mit dem durch die Gewährung vorran-

giger Leistungen, wie z.B. des Kinderzuschlages sichergestellt wird, dass die Zahl der Hilfebedürftigen im SGB II und XII nicht steigt.

Die isolierte Erhöhung der Regelsätze würde zu einem erheblichen Anstieg kommunaler Belastung im SGB XII führen, da viele Rentner niedrige Renten im Grenzbereich zur Grundsicherung beziehen. Durch die bereits vom Bundestag, aber noch nicht vom Bundesrat beschlossene Anhebung der Ansprüche im Wohngeldgesetz könnte dem entgegengewirkt werden.

Die Gefahr, dass durch eine einseitige Erhöhung der Regelsätze auch die Gruppe stark wächst, die zusätzlich zu Erwerbseinkommen auf aufstockende Leistungen im SGB II angewiesen sind, ist erheblich. Bereits heute gehören Paare mit Kindern und Alleinerziehende weit überproportional zur Gruppe der erwerbstätigen Aufstocker. Der Umstand, dass sozialversicherungspflichtige (Vollzeit)Arbeit das Existenzminimum nicht absichert, hängt eng zusammen mit dem Gesamtbedarf der Familienmitglieder. Angesichts des gesetzlichen Vorrangs der Anrechnungen von Einkommen und Vermögen auf die Regelleistungen des Bundes für die ganze Bedarfsgemeinschaft sind die Kommunen als Träger der Leistungen für Unterkunft und Heizung finanziell besonders stark von dieser Entwicklung betroffen. Bereits heute erhalten ca. 300.000 Haushalte von Erwerbstätigen ausschließlich Leistungen für Unterkunft und Heizung im SGB II. Ebenso groß ist allerdings die Abwanderung dieser Haushalte aus dem von Bund und Ländern finanzierten Wohngeld in den Jahren 2005 und 2006.

Sinnvoll sind daher Konzepte, die Hilfeempfängern durch ergänzende Leistungen helfen, bei der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nicht in die Hilfebedürftigkeit nach SGB II zu fallen. Wichtige Schritte in diese Richtung sind die Wohngeldreform, bei der die Haushalte erstmals auch Anspruch auf die Übernahme von Heizungskosten erhalten und die Ausweitung und Verwaltungsvereinfachung des Kinderzuschlages im SGB II. Auch die Diskussion um die Einführung eines Erwerbstätigenzuschusses griff dieses Anliegen auf.

Angesichts der häufigen Ausführungen in den Anträgen zur Höhe und Auskömmlichkeit der Regelsätze, bzw. der abgeleiteten Ansprüche der Minderjährigen, ist auch darauf hinzuweisen, dass ein Großteil der erwerbsfähigen Hilfebedürftigkeiten und ihrer Angehörigen im SGB II nicht ausschließlich von diese Leistungen leben, sondern entweder über zusätzliches Erwerbseinkommen verfügen, das zum Teil anrechnungsfrei bleibt oder Zuschläge erhalten z.B. beim Übergang vom Arbeitslosengeld in das Arbeitslosengeld II, aufgrund von nachgewiesenen Mehrbedarfen oder als alleinerziehende Eltern von kleinen Kindern. Eine Überprüfung der Regelsätze sollte daher mit Blick auf das Gesamtsystem des SGB II und SGB XII erfolgen. Änderungen müssen die jeweiligen Auswirkungen, bzw. Anreizwirkungen der Anpassungen berücksichtigen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)1015

11. Juni 2008

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 16. Juni 2008 in Berlin zum

- a) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Klaus Ernst, Dr. Lothar Bisky, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Regelsätze erhöhen - Dynamisierung anpassen - Kosten für Schulbedarfe abdecken - Drucksache 16/7040 -

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Brigitte Pothmer, Irmingard Schewe-Gerigk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Regelsätze bedarfsgerecht anpassen - Drucksache 16/7113 -

- c) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Ekin Deligöz, Britta Haßelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Existenzsicherung und Teilhabechancen für Kinder und Jugendliche durch bedarfsgerechte Kinderregelsätze gewährleisten - Drucksache 16/8761 -

Deutscher Gewerkschaftsbund DGB

Zusammenfassung:

- Der Regelsatz sollte auf der Basis eines Gutachtens von unabhängigen Experten vom Deutschen Bundestag festgesetzt werden.
- Eine Auswertung aktueller Daten spricht dafür, den Regelsatz deutlich anzuheben.
- Für Kinder muss ein eigenständiger Regelsatz festgesetzt werden. Hierbei müssen kinderspezifische Bedarfe insbesondere für Bildung und Gesundheit stärker berücksichtigt werden.
- Die Festsetzung der jährlichen Erhöhungsbeträge anhand des aktuellen Rentenwertes ist nicht sachgerecht. Die Anhebung der Regelsätze solle mindestens die Inflation ausgleichen.
- Für Haushalte mit Erwerbseinkommen sollte der Kinderzuschlag ausgebaut und das Wohngeld erhöht werden.

Im Einzelnen:

Mit der Einführung des ALG II als allgemeine Grundsicherung haben die Regelsätze eine enorme gesellschaftliche Bedeutung bekommen. Fast 10 % der Bevölkerung sind direkt von der Festsetzung dieser Grundsicherung betroffen. Zugleich bestimmt dies die Höhe des steuerfreien Existenzminimums. Deswegen muss großes Interesse daran bestehen, eine sachgerechte transparente Festlegung der Regelsätze zu erreichen. Über die Höhe der Regelsätze muss eine breite gesellschaftliche Diskussion geführt werden. Die Höhe des Existenzminimums darf sich nicht vorrangig an haushaltspolitischen Überlegungen orientieren.

Der DGB hält das bisherige Verfahren für problematisch. Zwar kann das Einkommen, das den unteren 20 % der Haushalte zur Verfügung steht, als Referenzmaßstab dienen, aber die Gestaltung der Abschläge ist hochgradig interessengeleitet, beeinflussbar und wenig transparent.

In einem Gutachten der Hans-Böckler-Stiftung¹ im Jahre 2006 wurden die methodischen Probleme bei der Festsetzung der Regelsätze analysiert. Das Gutachten macht deutlich, dass das derzeitige Verfahren der Regelsatzbemessung restriktiv angelegt ist und mit aktuellen Daten eher eine Erhöhung als eine Absenkung des Niveaus des Existenzminimums begründet werden kann. Das Gutachten fügen wir bei.

Der DGB hat mehrfach vorgeschlagen, die Regelsätze durch den Deutschen Bundestag festzusetzen. Wenn 10 % der Bevölkerung betroffen sind, muss der Deutsche Bundestag diese Entscheidung diskutieren und verantworten.

Zur Vorbereitung dieser Entscheidung sollte ein Gremium unabhängiger Experten mit einem Gutachten beauftragt werden. Grundsätzlich kann das Einkommen des unteren Quintils weiterhin als Referenzmaßstab dienen. Die Analyse sollte aber durch weitere Daten und Erhebungen ergänzt werden.

Aus Sicht des DGB spricht einiges dafür, dass die jetzige Regelsatzhöhe zu niedrig bemessen ist. Bei der jetzigen Festlegung der Regelsätze gibt es eine Reihe methodischer Probleme. Aus der Referenzgruppe muss die Grup-

¹ Irene Becker, Bedarfsgerechtigkeit und sozio-kulturelles Existenzminimum – Der gegenwärtige Eckregelsatz vor dem Hintergrund aktueller Daten. Gutachten für die Hans-Böckler-Stiftung, März 2006

pe der Sozialhilfeempfänger herausgenommen werden, um Zirkelschlüsse zu vermeiden. Aus der gesetzlichen Formulierung ergibt sich nicht eindeutig, ob die Sozialhilfeempfänger vor oder nach der Quintilsbildung ausgeschlossen werden sollen. Hierdurch wird der Grenzwert des unteren Quintils zugunsten oder zulasten der Hilfeempfänger verschoben.

Auch gibt es im unteren Einkommensbereich eine erhebliche Dunkelziffer der Armut, also Haushalte, die zwar Anspruch auf Hilfe hätten, diese aber nicht in Anspruch nehmen. Auch dies verändert die Referenzgruppe. Bei der nächsten Erhebung werden sich diese Probleme weiter verschärfen, weil dann nicht nur die Gruppe der Sozialhilfeempfänger sondern die Gruppe der Hartz IV Empfänger ausgespart werden muss.

Auch die Einbeziehung einmaliger, unregelmäßig anfallender Kosten für Kleidung und Hausrat in den Regelsatz ist zu unflexibel, weil die für die Anschaffung notwendigen Ansparsummen erst nach längerer Zeit des Ansparens aufgebracht werden können. Die Haushalte sind deswegen häufig gezwungen, Schonvermögen, das unterhalb der gesetzlich vorgesehenen Freigrenze bleibt, für derartige Güter einzusetzen.

Das in den Hartz IV-Regelsätzen gewährte Existenzminimum insbesondere für Kinder reicht nicht aus. Allein aufgrund der Preisentwicklung seit Anfang 2005 müsste eine Erhöhung um rund 5 % erfolgen, wie das Bundesarbeitsministerium im November 2007 selbst errechnet hatte. Berücksichtigt man die Preisentwicklung bei den regelsatzrelevanten Gütern seit 2003 (Zeitpunkt der letzten EVS-Auswertung) müsste die Erhöhung sogar rund 8 % betragen.

Auch eine Auswertung des Statistischen Bundesamtes stützt die Vermutung, dass die Regelsätze für Kinder eher zu niedrig als zu hoch angesetzt sind.² Es wurde eine Übersicht zu den Konsumausgaben für Kinder im Zeitablauf EVS 1998 und EVS 2003, getrennt nach Bundesgebiet bzw. alte und neue Bundesländer erstellt. Hieraus ergibt sich bspw., dass ein Paar mit einem Kind im Durchschnitt im Jahr 2003 durchschnittlich 549 € an Konsumausgaben für Kinder aufgewendet hat. (Basis: Alle Einkommensgruppen unterhalb eines monatlichen Einkommens von 18.000 €).

Die Studie stellt aber auch fest, dass sich die Einkommensungleichheit zu Lasten der Einkommensschwächeren im Zeitablauf verschärft hat. Um zu beurteilen, wie Einkommensungleichheiten auf die Höhe der Kinderausgaben wirken, wurden die EVS-Daten einer „Verteilungsbetrachtung“ in Dezilen unterzogen. Hierbei werden die Haushalte nach der Höhe ihres Haushaltsnettoeinkommens in 10 gleich große Gruppen eingeteilt. Tabelle 9 zeigt die kinderbezogenen Ausgaben für das unterste (einkommensschwächste) Dezil und für das einkommensstärkste 10. Dezil. Bei der Regelsatzermittlung wird bisher von den untersten zwei Dezilen ausgegangen.

Es ist ablesbar, dass selbst bei Berücksichtigung nur des einkommensschwächsten Dezils im Jahre 2003 Paare mit einem Kind 325 € aufgewendet haben. Der Regelsatz für ein Kind unter 14 Jahren bei Hartz IV beträgt jedoch nur 208 € (unter 14 Jahre) bzw. 278 € (über 14 Jahre). Außerdem ist noch die Preissteigerung um etwa 8 % bei den

regelsatzrelevanten Gütern von 2003 bis 2008 zu berücksichtigen. Bei Paar-Haushalten mit mehr Kindern nehmen die Kinderausgaben pro Kind mit zunehmender Kinderzahl natürlich ab. Bei einem Paar-Haushalt mit zwei Kindern wurden 307 € pro Kind im Jahr 2003 vom untersten Einkommensdezil ausgegeben.

² Margot Münich, Einkommensverhältnisse von Familienhaushalten und ihre Ausgaben für Kinder“, Juni 2006

Tabelle 9: Ausgaben für den Privaten Konsum von Erwachsenen und Kindern¹⁾ nach ausgewählten Haushaltstypen²⁾ in der ersten und zehnten Dezilgruppe des Haushaltsnettoeinkommens
Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichproben

Haushaltstyp	Haushalte											
	des 1. Dezils des Haushaltsnettoeinkommens				des 10. Dezils des Haushaltsnettoeinkommens				Verhältnis 10. zum 1. Dezil des Haushaltsnettoeinkommens			
	Haushaltsnettoeinkommen	Private Konsumausgaben			Haushaltsnettoeinkommen	Private Konsumausgaben			Haushaltsnettoeinkommen	Private Konsumausgaben		
		Haushalt	Erwachsene ³⁾	Kinder ³⁾		Haushalt	Erwachsene ³⁾	Kinder ³⁾		Haushalt	Erwachsene ³⁾	Kinder ³⁾
Durchschnitt je Haushalt und Monat in EUR									Faktor ⁴⁾			
	1998											
Paare mit 1 Kind	1 265	1 365	1 087	278	6 429	3 877	3 065	813	5,1	2,8	2,8	2,9
Paare mit 2 Kindern	1 603	1 715	1 135	579	7 180	4 294	2 952	1 341	4,5	2,5	2,6	2,3
Paare mit 3 Kindern	1 883	1 818	1 043	775	8 294	4 719	2 833	1 887	4,4	2,6	2,7	2,4
Allein Erziehende mit 1 Kind	799	831	534	297	3 589	2 464	1 599	865	4,5	3,0	3,0	2,9
Allein Erziehende mit 2 Kindern	964	1 017	534	483	4 096	2 817	1 514	1 304	4,2	2,8	2,8	2,7
	2003											
Paare mit 1 Kind	1 357	1 555	1 230	325	7 268	4 086	3 224	862	5,4	2,6	2,6	2,7
Paare mit 2 Kindern	1 866	1 844	1 231	613	8 108	4 527	3 107	1 420	4,3	2,5	2,5	2,3
Paare mit 3 Kindern	2 147	2 207	1 250	957	8 906	5 099	3 066	2 033	4,1	2,3	2,5	2,1
Allein Erziehende mit 1 Kind	(831)	(1 043)	(671)	(372)	3 755	2 619	1 713	906	4,5	2,5	2,6	2,4
Allein Erziehende mit 2 Kindern	(1 072)	(1 365)	(750)	(615)	(4 724)	(2 992)	(1 665)	(1 327)	4,4	2,2	2,2	2,2

1) Ledige Kinder unter 18 Jahren. – 2) Ohne Haushalte mit einem monatlichen Haushaltsnettoeinkommen von 17 895 EUR und mehr (1998) bzw. 18 000 EUR und mehr (2003), und ohne Personen in Anstalten und Gemeinschaftsunterkünften. – 3) Berechnungen. – 4) Wegen der Genauigkeit wurden die Faktoren für die Privaten Konsumausgaben unter Einbeziehung der Centbeträge ermittelt.

Eine weitere Studie der Hans-Böckler Stiftung³ bestätigt dieses Ergebnis. Die derzeitige Praxis der Regelsatzbemessung führt dazu, dass Familien mit einem Kind vergleichsweise weit hinter den Teilhabemöglichkeiten gleicher Familien aus dem untersten Einkommensquintil zurückbleiben. Die Situation würde sich etwas verbessern, wenn bei der Regelsatzbemessung das Ausgabeverhalten von Familien berücksichtigt würde oder die Paarfamilie mit einem Kind als Referenzgruppe gewählt würde.

Weiterhin arbeitet die Studie die starken schichtspezifischen Unterschiede im Bereich der Bildung heraus. So ist beispielsweise nach Ergebnissen der EYS 2003 der Anteil der 14- bis 17-jährigen Schüler mit Nachhilfeunterricht im obersten Quintil mit 20 % fast vier Mal so hoch wie im untersten, eher bildungsfernen Quintil. D. h., die Entwicklungs- und Bildungschancen von Kindern sind trotz formal gleicher Zugangsmöglichkeiten positiv vom Einkommen der Eltern abhängig. Auch deshalb ist eine Berücksichtigung von Bildungsausgaben im Rahmen der Regelsatzbemessung dringend erforderlich.

Der DGB regt an, in Zukunft einen eigenständigen auf die Bedarfe der Kinder zugeschnittenen Regelsatz mit Hilfe der Einkommens- und Verbraucherstichprobe festzusetzen. Die Ableitung von Einkommens- und Konsumverhalten eines Alleinstehenden berücksichtigt keine kinderspezifischen Bedarfe insbesondere bei Bildung und Gesundheit.

Darüber hinaus regt der DGB an, die bisherigen zwei Altersgruppen in Zukunft durch drei oder vier Altersgruppen zu ersetzen, um eine altersgerechte Bemessung der Regelsätze vornehmen zu können.

Die Festsetzung der jährlichen Erhöhungsbeträge anhand des aktuellen Rentenwertes ist für das Grundsicherungssystem nicht sachgerecht. Die Rentensätze sind politisch beeinflusst und von der allgemeinen Einkommensentwicklung abgekoppelt. Die Deckelung der Renten orientiert sich vorrangig an dem Ziel einer weitgehenden Beitragsstabilität auch bei Änderung der Altersstruktur. Dieses Verfahren auf die Grundsicherung zu übertragen, führte in den letzten Jahren zu einer realen Absenkung des Existenzminimums. Dies kann nicht akzeptiert werden, weil der Regelsatz bereits die unterste Grenze des Existenzminimums darstellt.

Ein besonderes Augenmerk sollte darauf gerichtet sein, Bildungsnachteile von Kindern aus Geringverdienerhaushalten zu vermeiden. Deswegen sollte die Beschaffung von Lernmitteln zu Beginn jedes Schuljahres separat bezuschusst werden. Die vom DGB vorgeschlagene Kommission sollte insbesondere die Bildungsbedarfe von Kindern und Jugendlichen kritisch prüfen und einen Vorschlag entwickeln, wie diesem Bildungsbedarf nachgekommen werden kann. Neben den Lernmitteln gehört dazu auch die Frage des Nachhilfeunterrichts und in den Schulen angebotene Schulspeisung.

Eine Anhebung der Regelsätze ist auch arbeitsmarktpolitisch wünschenswert, um so die zunehmende Ausbeutung durch Niedriglöhne wirksam zu mindern.

³ Hans-Böckler Stiftung; Irene Becker, Konsumausgaben von Familien im unteren Einkommensbereich. Nov. 07

Armut von Kindern wirksam bekämpfen

Bei der Einkommensarmut von Kindern bestehen derzeit zwei Hauptprobleme:

Einerseits ist der Anteil armer Kinder in den letzten Jahren deutlich gestiegen und andererseits sind die über Hartz IV und Sozialhilfe gewährten Leistungen für Kinder nicht armutsfest.

Während in Deutschland Anfang 2008 10,6 % der Wohnbevölkerung (unter 65 Jahren) von Hartz IV-Leistungen abhängig waren, war es mehr als jedes siebte Kind unter 15 Jahren, bei großen regionalen Unterschieden. In großen Teilen Ostdeutschlands einschließlich Berlins ist sogar rund jedes dritte Kind auf Hartz IV angewiesen. Rund die Hälfte der bedürftigen Kinder lebt dabei in rund 670.000 Alleinerzieherhaushalten.

Die Zahl der von Hartz IV abhängigen Kinder ist erst in jüngster Zeit leicht rückläufig, nachdem bis zum Sommer 2007 die Bedürftigkeit von Kindern gegen den allgemeinen Trend noch angestiegen ist. Im Oktober 2007⁴ waren 1,9 Mio. Kinder unter 15 Jahren von Hartz IV abhängig, ein leichter Rückgang im Vorjahresvergleich um 1,4 %. Im gleichen Zeitraum ist hingegen die Zahl der erwerbsfähigen Hartz IV-Bezieher immerhin um 3,5 % gesunken. Betrachtet man nur Familien im Hartz IV-Bezug, dann ist die Verfestigung von Armut in Haushalten mit Kindern noch deutlicher. Die Anzahl von Familien mit einem Kind im Hartz IV-Bezug ist im Vorjahresvergleich um 3,5 % gesunken, mit zwei Kindern um 2,2 %, mit drei Kindern nur noch um 0,8 %; bei vier oder mehr Kindern hingegen sogar um 0,3 % gestiegen⁵. Der Ausstieg aus Hartz IV-Armut fällt mit zunehmender Kinderzahl immer schwerer. Der Konjunkturaufschwung ging an einkommensschwachen Familien weitgehend vorbei.

Bemerkenswert ist: Hartz IV-Empfänger mit Kindern sind eher erwerbstätig, insbesondere in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, als kinderlose Hartz IV-Empfänger. Knapp die Hälfte aller Paare mit Kindern im Hartz IV-Bezug arbeitet (sog. Aufstocker), aber nur etwa jede/r siebte Alleinstehende, obwohl die ökonomischen Anreize (Freibetragsregelung) stärker für eine Erwerbstätigkeit von Singles sprechen. Trotzdem sind hilfebedürftige Paare mit Kindern dreimal häufiger erwerbstätig als Alleinstehende. Das zeigt, wie stark der Wunsch von Eltern ist, erwerbstätig zu sein, selbst wenn die Bedürftigkeit nicht komplett überwunden wird. Gerade Eltern sind keine ökonomischen „Nutzenmaximierer“, die mit dem Taschenrechner kalkulieren, ob sich ein Job im Vergleich zu Hartz IV „lohnt“.

Der DGB spricht sich mittelfristig für eine Kindergrundsicherung aus, die Kinder unabhängig von Hartz IV-Leistungen stellt. Diese Kindergrundsicherung würde bewirken, dass Haushalte wegen des Vorhandenseins von Kindern nicht mehr auf Leistungen der Grundsicherung angewiesen sind. Dies kann zum Beispiel über eine allgemeine Erhöhung des Kindergeldes erfolgen.

Beim Kindergeld findet keine Einkommens- und Vermögensüberprüfung der Bedarfsgemeinschaft statt. Der diskriminierende Charakter einer Fürsorgeleistung, bei der die ganze sog. Bedarfsgemeinschaft mit überprüft wird, wie dies bei Hartz IV der Fall ist, liegt nicht vor.

Auch ist das Verwaltungsverfahren deutlich einfacher. Die Stärkung der vorgelagerten Sicherungssysteme verhindert zudem, dass Hartz IV als Auffangbecken für Millionen Menschen dient.

Da eine allgemeine Erhöhung des Kindergeldes bis zur Höhe des Existenzminimums kurzfristig nicht zu realisieren ist, schlägt der DGB vor, schrittweise vorzugehen und in einer ersten Stufe bei Kindern von Geringverdienern zu beginnen. Dies knüpft an den Gedanken an, dass niemand „nur“ aufgrund der eigenen Kinder zum Hartz IV-Fall werden darf. Mit dem Kinderzuschlag und Wohngeld stehen grundsätzlich Instrumente bereit, die dies leisten können. Beide Leistungen müssen für einkommensschwache Familien mit Kindern ausgeweitet werden.

Der Kinderzuschlag von max. 140 Euro pro Monat und Kind wird bisher nur in einem schmalen Einkommenskorridor gewährt und kommt derzeit allenfalls 100.000 Kindern zugute. Hauptgrund für die geringe Wirkung ist, dass Eltern zwar Einkommen erzielen, dieses jedoch nicht ausreicht, um den eigenen Lebensunterhalt komplett zu decken. 75 % aller Anträge auf Kinderzuschlag werden bisher abgelehnt. Die vom Bundestag Ende April 2008 beschlossene Novellierung führt nicht zu einer durchgreifenden Verbesserung.

Das Wohngeld ist nach Einführung von Hartz IV zur Restgröße verkommen, weil es trotz steigender Mieten seit 2001 nicht mehr angepasst wurde. 2004, im letzten Jahr vor Einführung von Hartz IV, wurden noch über fünf Milliarden Euro ausgegeben, in 2007 hingegen nur noch 935 Mio. Während 2004 noch über 500.000 Erwerbstätigenhaushalte Wohngeld erhielten, waren es 2006 nur noch gut 250.000. Die Zahlen sind insofern schwierig zu vergleichen, als mit Einführung von Hartz IV viele frühere Wohngeldempfänger über das SGB II Anspruch auf Übernahme der „angemessenen Unterkunftskosten“ haben und sich Leistungen nach SGB II und Wohngeldgesetz gegenseitig ausschließen. Mit dem durchschnittlichen Wohngeldanspruch von rund 90 Euro lassen sich die höheren Unterkunftskosten, wenn Kinder im Haushalt leben, nicht annähernd decken. Mehr als die Hälfte der überhaupt noch Wohngeld erhaltenden Haushalte sind Alleinstehende.

Der DGB regt an:

- Bereits kurzfristig soll der existierende Kinderzuschlag ausgebaut werden, um weitere rund 500.000 Kinder aus Hartz IV-Bedürftigkeit zu holen. Die Mindesteinkommensgrenze der Eltern sollte abgesenkt werden und der Kinderzuschlag mindestens auf 150 Euro pro Kind (bisher 140 Euro) erhöht werden, damit Kindergeld und Kinderzuschlag zusammen 304 Euro betragen (das entspricht zugleich dem sächlichen Existenzminimum für Kinder). Bei einer Erhöhung des sächlichen Existenzminimums für Kinder sollten Kinderzuschlag und Kindergeld parallel erhöht werden.

Das den eigenen Bedarf der Eltern übersteigende Einkommen aus Erwerbstätigkeit sollte zukünftig nur zu 50 % (bisher 70 %) auf den Kinderzuschlag angerechnet werden. Eine Höchsteinkommensgrenze sollte entfallen. Die Transferenzzugsrate bedingt bereits ein lineares Auslaufen der Förderung. Für Familien, die auch mit dem Kinderzuschlag die Hartz IV-Schwelle nicht erreichen, sollte ein Wahlrecht zwi-

⁴ Quelle: BA, Revidierte ALG II-Daten, Feb. 08.

⁵ Quelle: noch vorläufige BA-Daten für Dez. 07.

schen dem Arbeitslosengeld II und dem Kinderzuschlag eingeführt werden.

- Zusätzlich muss das Wohngeld für Familien von Niedriglohnempfängern angehoben werden. Der DGB fordert eine Wohngeldreform, die höhere Einkommensfreibeträge für Geringverdiener und zusätzlich eine Kinderkomponente vorsieht. Das bedeutet höhere Wohngeldsätze, wenn Kinder im Haushalt leben. Dieser Vorschlag ist pragmatisch, da das Wohngeldgesetz auf die Bedürftigkeit des Haushalts abstellt und die Leistungen staffelt nach der Zahl der im Haushalt lebenden Familienmitglieder. Außerdem sollte zukünftig die Bruttowarmmiete Grundlage der Wohngeldberechnungen sein, da die seit 2001 um rund ein Drittel gestiegenen Energiekosten Geringverdiener besonders belasten.
- **Regelsatzfestlegung:** Bei der Regelsatzfestlegung durch den Deutschen Bundestag auf der Basis von Experteneinschätzungen sollte der Kinderregelsatz als eigenständige Größe unter Berücksichtigung des notwendigen Bedarfs von Kindern unter Einschluss von bildungsbezogenen Ausgaben festgelegt werden. Bisher finden Bildungsausgaben keine Berücksichtigung im Regelsatz.
- Die bisher nur zwei Altersgruppen bei den Regelsätzen (unter bzw. über 14 Jahre) sollten durch bis zu vier Stufen (0-6 Jahre, 7-13 Jahre, 14-17 Jahre und 18-24 Jahre) ersetzt werden. Die o. g. Kommission sollte auch hierzu einen Vorschlag entwickeln.
- Die bisherige Regelsatzbemessung erlaubt keine abweichende Bedarfsbemessung. Der DGB fordert eine Öffnungsklausel bei den Regelsätzen für atypische Bedarfe. Diese können bei Kindern etwa dann vorliegen, wenn ihre Eltern getrennt leben oder besondere schulische Situationen zu berücksichtigen sind. Hier brauchen die Hartz IV-Träger mehr Spielraum, um dem Einzelfall gerechter zu werden.

Anlage

Bedarfsgerechtigkeit und sozio-kulturelles Existenzminimum **Der gegenwärtige Eckregelsatz vor dem Hintergrund aktueller Daten**

Arbeitspapier Nr. 1 des Projekts „Soziale Gerechtigkeit“, J. W. Goethe Universität Frankfurt a. M., gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung,

*von Irene Becker**

März 2006

* Ich danke dem Paritätischen Wohlfahrtsverband für die Förderung dieser Arbeit und Herrn Dr. Rudolf Martens für vielfältige und hilfreiche fachliche Diskussionen.

1 Die Regelleistung im Rahmen des gesetzlichen Existenzminimums

Die Gewährleistung minimaler Bedarfsgerechtigkeit durch die Sicherung des sozio-kulturellen Existenzminimums ist ein wesentliches Teilziel sozialer Gerechtigkeit. Sie wird in Deutschland hauptsächlich mit dem Sozialgesetzbuch (SGB) II - Grundsicherung für Arbeitsuchende - und dem darin vorgesehenen Arbeitslosengeld (Alg) II und Sozialgeld sowie mit dem SGB XII - Sozialhilfe - angestrebt, wobei aus dem Leistungssystem der Sozial-

hilfe im Folgenden nur die Hilfe zum Lebensunterhalt (Drittes Kapitel des SGB XII) und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (Viertes Kapitel des SGB XII) betrachtet werden. Kernstück aller drei Grundsicherungsleistungen ist der so genannte Eckregelsatz, der die minimalen Lebenshaltungskosten eines Alleinstehenden - mit Ausnahme der Kosten für Unterkunft und Heizung, die in ihrer jeweiligen tatsächlichen Höhe vom Leistungsträger übernommen werden⁶ - abdecken soll und derzeit 345 Euro p. M. beträgt.⁷ Inhalt des Regelbedarfs sind nicht nur die laufenden Verbrauchsausgaben für Ernährung, Körperpflege, Energie (ohne Heizenergie) und persönliche Bedürfnisse des alltäglichen Lebens, sondern seit 2005 auch unregelmäßig anfallende Kosten für Kleidung, Hausrat, und ähnliche notwendige Anschaffungen. Die „einmaligen Leistungen“ der Sozialhilfe, die vor der Hartz IV-Reform nur auf Antrag gewährt und individuell bemessen wurden, sind im reformierten Leistungssystem also pauschaliert in der Regelleistung enthalten; dementsprechend sollten die Bedürftigen einen Teil der laufenden Transfers für Bekleidung und Ersatzbeschaffungen bzw. Reparaturen von Gebrauchsgütern zurücklegen. Angesichts des Niveaus der dafür in den Regelbetrag eingehenden Beträge - dieses wird im Folgenden noch aufgezeigt - können die für Anschaffungen notwendigen Ansparsummen freilich erst nach langer Zeit zusammen kommen, selbst wenn der Bedürftige diszipliniert Rücklagen bildet. Somit ist davon auszugehen, dass faktisch - sofern vorhanden - das so genannte Schonvermögen, das unterhalb der gesetzlich vorgesehenen Freigrenzen bleibt, für unregelmäßig anfallende Ausgaben für Gebrauchsgüter u. ä. verwendet und dementsprechend schnell aufgezehrt wird. Bei gänzlich fehlenden kleinen Ersparnissen werden viele notwendige Ausgaben unterbleiben müssen.

Der Eckregelsatz definiert nicht nur das sozio-kulturelle Existenzminimum der Alleinstehenden, sondern indirekt über die Regelsatzproportionen generell das Sicherungsniveau aller Haushaltstypen. Derzeit wird das Existenzminimum von weiteren Personen im Haushalt mit 80% bzw. bei Kindern und Jugendlichen unter 14 Jahren mit 60% des Eckregelsatzes bemessen (§§ 20 Abs. 3, 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 SGB II und § 28 SGB XII i. V. m. § 3 Regelsatzverordnung (RSV)); die sich daraus ergebende jeweilige Summe der Regelleistung (ohne Kosten für Unterkunft und Heizung) erhöht sich bei bestimmten Typen von Alleinerziehenden-Haushalten um einen Mehrbedarfzuschlag. Die Bestimmung des sozio-kulturellen Existenzminimums erfolgt also über die Festlegung nicht nur des Eckregelsatzes, sondern auch der Regelsatzproportionen. Dennoch beschränken wir uns mit den folgenden Überlegungen auf den Eckregelsatz; denn die Frage nach der Angemessenheit der Regelsatzproportionen wirft normative Aspekte auf und erfordert vertiefende statistische Analysen, die nur in einem eigens darauf ausgerichteten Forschungsprojekt hinreichend bearbeitet werden können.

⁶ Dies gilt uneingeschränkt allerdings nur für Unterkunftskosten in „angemessener“ Höhe. Bei höheren Kosten werden diese nur solange übernommen, wie es im Einzelfall nicht möglich oder zumutbar ist, die Aufwendungen durch Wohnungswechsel, Untervermietung von Räumen o. ä. zu senken. Vgl. § 22 SGB II und § 29 SGB XII.

⁷ Dieses gesetzliche Existenzminimum ist nicht nur für das Alg II, die Hilfe zum Lebensunterhalt und die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung maßgeblich, sondern darüber hinaus auch für die Freibeträge in der Einkommensteuer und für die Pfändungsfreigrenzen.

Die Setzung des Eckregelsatzes folgt dem so genannten Statistik-Modell, und das Ergebnis muss in etwa fünfjährigem Abstand überprüft werden. Nach § 28 Abs. 3 SGB XII berücksichtigt die Regelsatzbemessung

„Stand und Entwicklung von Nettoeinkommen, Verbraucherverhalten und Lebenshaltungskosten. Grundlage sind die tatsächlichen, statistisch ermittelten Verbrauchsausgaben von Haushalten in unteren Einkommensgruppen. Datengrundlage ist die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. Die Bemessung wird überprüft und gegebenenfalls weiterentwickelt, sobald die Ergebnisse einer neuen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe vorliegen.“

Mittlerweile ist die jüngste Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) - die EVS 2003 - verfügbar, so dass die Bundesregierung im laufenden Jahr zu einer Überprüfung des derzeitigen Eckregelsatzes von 345 Euro verpflichtet ist. Damit gewinnt die Frage nach dem Ausgabeverhalten im unteren Einkommenssegment eine besondere Aktualität. Sie soll mit diesem Arbeitspapier aufgegriffen werden, wobei auf die auch in faktisch anonymisierter Form vorliegenden Daten der EVS 2003 zurückgegriffen wird. Dies sind die jüngsten verfügbaren Daten über Einkommen und Ausgaben. Trotz der damit gegebenen Möglichkeiten einer vergleichsweise zeitnahen Analyse sollte freilich nicht übersehen werden, dass die Informationsbasis aus der Zeit vor der Hartz IV-Reform und somit vor Einführung des Arbeitslosengeldes (Alg) II stammt; strukturelle Verschiebungen im unteren Einkommenssegment, die möglicherweise seither eingetreten sind⁸, bleiben also unberücksichtigt.

2 Ziel und Konzeption der EVS-Auswertungen

Obwohl die Verordnung zur Durchführung des § 28 SGB XII - die Regel Satzverordnung (RSV) - den Kreis der einzubeziehenden Haushalte und die bei der Bemessung des Eckregelsatzes zu berücksichtigenden Ausgaben recht genau bestimmt, sind verschiedene Berechnungsvarianten denkbar. Daraus ergibt sich zunächst die Frage nach der Sensitivität der Ergebnisse hinsichtlich alternativer analytischer Vorgehensweisen, wobei wir uns hier auf nur wenige Ansätze konzentrieren⁹. Zudem soll mit einer Betrachtung von berücksichtigten und nicht oder nur anteilmäßig berücksichtigten Ausgabepositionen die Regelsatzbestimmung auch inhaltlich hinterfragt werden. Denn sie kann unterschiedlichen normativen Sichtweisen folgen, und die Bedeutung einzelner Ausgabearten für die angestrebte „Hilfe zur Selbsthilfe“ und für die Förderung von Chancengerechtigkeit wird vom gesellschaftlichen Wandel - z. B. von der zunehmenden Bedeutung moderner Informationstechnologien - tangiert. Auch aus diesen Gründen werden die durchschnittlichen Ausgaben sehr differenziert - nämlich für alle Ausgabepositionen, welche mit der EVS erfasst sind - wiedergegeben, um eine sachliche Grundlage für die Diskussion um eine angemessene Höhe des sozio-kulturellen Existenzminimums zu geben.

Wie bereits mit Verweis auf §§ 20, 28 SGB II und § 3 RSV ausgeführt, ist die Höhe des Eckregelsatzes für alle Haushaltstypen maßgebend, so dass gemäß § 2 Abs. 3 RSV zunächst das Ausgabeverhalten des untersten Quin-

tils der Einpersonenhaushalte - das sind die unteren 20% der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Alleinstehenden - zu analysieren ist. Die Abgrenzung der Referenzgruppe soll „nach Herausnahme der Empfänger von Leistungen der Sozialhilfe“ erfolgen. Dadurch soll ein Zirkelschluss - vom Ausgabeverhalten der Sozialhilfeempfänger auf das ihnen zu gewährende Existenzminimum - vermieden werden. Aus der gesetzlichen Formulierung ergibt sich allerdings nicht eindeutig, ob die Sozialhilfeempfänger vor oder nach der Quintilsbildung ausgeschlossen werden sollen - dies beeinflusst den Grenzwert des untersten Quintils. Unter theoretischer Gesichtspunkten ist die erste Variante (erst Ausschluss der Sozialhilfeempfänger, dann Quintilsbildung) sinnvoller, dennoch werden beide Varianten berechnet. Unklar ist auch, ob nur die Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt (HLu) bzw. Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, oder auch Empfänger von Hilfe in besonderen Lebenslagen (HbL: Hilfen zur Gesundheit, zur Eingliederung von Behinderten, zur Pflege, zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und Hilfe in anderen Lebenslagen) ausgeklammert werden sollen. Da Letztere nicht generell als einkommensarm einzustufen sind, werden sie bei unseren Berechnungen mit einbezogen.¹⁰

Schließlich ist die Abgrenzung des untersten Einkommensquintils mit einer EVS-spezifischen Schwierigkeit verbunden. Da nach dem zugrunde liegenden Rotationsverfahren jeweils ein Viertel der Stichprobenteilnehmer in je einem Quartal des Jahres befragt wird, sind infolge saisonaler Schwankungen bzw. unregelmäßig anfallender Bezüge die Einnahmen und Ausgaben der vier Quartalspopulationen nur begrenzt vergleichbar. Beispielsweise werden Weihnachtsgeld bzw. 13. und 14 Monatsgehalt nur bei den Befragten des letzten Quartals erfasst, so dass die entsprechenden Einkommen und die Ungleichheit tendenziell höher ausfallen als in den anderen Quartalen. Deshalb liegt den hier präsentierten Ergebnissen ein differenzierter Ansatz zugrunde: die Quintilsabgrenzung erfolgt „quartalsintern“, d. h. gesondert für jede Quartalspopulation, bevor die vier Gruppen der unteren Quintilshaushalte für die Ausgabenanalyse zusammengefasst werden.¹¹

Nicht nur die Quintilsabgrenzung, sondern auch die Ermittlung der regelsatzrelevanten Ausgaben aus den (faktisch anonymisierten) Individualdaten kann auf unterschiedliche Weise erfolgen. Ein einfacher Ansatz orientiert sich an den Festlegungen in § 2 Abs. 2 RSV. Dort sind für 10 verschiedene Güterabteilungen die für den Eckregelsatz zu berücksichtigenden Anteile ausge-

⁸ Vgl. dazu Becker/Hauser 2006: Verteilungseffekte der Hartz IV-Reform. Ergebnisse von Simulationsanalysen. Berlin.

⁹ Daneben wurden weitere Varianten berechnet; es zeigte sich aber eine sehr geringe Sensitivität der Ergebnisse, so dass auf ihre Darstellung verzichtet wird.

¹⁰ Alternativrechnungen haben zudem einen sehr begrenzten Effekt des Ausschlusses der HbL-Empfänger ergeben. Statt der hier gewählten Vorgehensweise, alle HLu-Empfänger auszuklammern, könnte auch ein weniger restriktives Ausschlusskriterium gewählt werden, indem nur diejenigen, die überwiegend von Sozialhilfe leben, von der Ausgabenanalyse ausgenommen werden. Damit wären Empfänger von lediglich ergänzender Hilfe (Kleinrentner mit ergänzender Grundsicherung, Alleinerziehende mit Unterhaltsleistungen und ergänzender Sozialhilfe) in der Referenzgruppe verblieben. Da diese aber faktisch - mit Ausnahme der erwerbstätigen Hilfeempfänger (wegen des anrechnungsfreien Absetzbetrages für Erwerbstätige) - nicht besser gestellt sind als diejenigen, die ganz oder überwiegend von Sozialhilfe leben, erscheint uns dieser Ansatz als weniger sinnvoll.

¹¹ Diese Vorgehensweise liegt auch anderen EVS-Analysen der Autorin zugrunde; vgl. z. B. Hauser/Becker 2005: Verteilung der Einkommen 1999 - 2003. Bericht zur Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung (jetzt: Bundesministerium für Arbeit und Soziales), Bonn, Schriftenreihe „Lebenslagen in Deutschland. Armut- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung“.

wiesen. Diese liegen grundsätzlich unter 100%, da in jeder Ausgabengruppe einzelne Ausgabenpositionen nicht als Bestandteil des Existenzminimums bewertet bzw. im Falle der Abteilung 4 „Wohnung etc.“ gesondert gezahlt (Übernahme der tatsächlichen und angemessenen Unterkunfts- und Heizungskosten neben dem Regelsatz) werden. Die regelsatzrelevanten Anteilssätze in der derzeit gültigen RSV sind das Ergebnis empirischer Analysen der Ausgabenstrukturen auf Basis der EVS 1998 und verschiedener normativer Setzungen. Möglicherweise würden sich aber aus der EVS 2003 veränderte Anteilssätze ergeben, wenn sich die Ausgabenstrukturen innerhalb der einzelnen Güterabteilungen verändert haben. Deshalb wird eine aufwändigere weitere Berechnungsvariante durchgeführt: Für alle regelsatzrelevanten Einzelpositionen werden die normativ vorgegebenen Anteilssätze, welche in die RSV-Regelung eingeflossen sind, angewendet.¹² In diesem Zusammenhang sind die bisherigen normativen Setzungen - auch hinsichtlich der bisher überhaupt nicht berücksichtigten Ausgabenpositionen - zu diskutieren.

Das bisherige Verfahren zur Festsetzung des Eckregelsatzes orientierte sich am Ausgabeverhalten des untersten Quintils der Alleinstehenden in Westdeutschland, dessen Ergebnis dann mit einem prozentualen Abschlag auf Ostdeutschland übertragen wurde. Da aber mittlerweile die für die neuen Länder gültige Grundsicherung für Arbeitsuchende auf Westniveau angehoben wurde, ist eine modifizierte Regelsatzbemessung denkbar, indem auf die Ausgabenstrukturen, die sich für Deutschland insgesamt ergeben, Bezug genommen wird. Diese Option steht zwar in gewissem Widerspruch zur gerade erst vorgenommenen Gesetzesänderung, ist allerdings angesichts der ständigen Suche nach kurzfristigen Einsparmöglichkeiten für die öffentlichen Haushalte nicht auszuschließen. Deshalb werden wir auch diese Variante einbeziehen und abschätzen, in welchem Ausmaß sich dadurch Verschlechterungen für die Hilfebedürftigen ergeben würden.

¹² Eine Darstellung und kritische Würdigung der Details der Regelsatzbemessung auf Basis der EVS 1998 findet sich in einer Expertise von Rudolf Martens in: Der Paritätische Wohlfahrtsverband - Gesamtverband e. V. (Hrsg.) 2004, „Zum Leben zu wenig ...“ Für eine offene Diskussion über das Existenzminimum beim Arbeitslosengeld II und in der Sozialhilfe, Berlin.

Übersicht: Regelsatzrelevante Anteile der Ausgaben des untersten Einkommensquintils für Gütergruppen (Abteilungen) gemäß § 2 Abs. 2 RSV

Abteilung 1 und 2:	Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren	96%
Abteilung 3:	Bekleidung und Schuhe	89%
Abteilung 4:	Wohnung, Wasser, Strom, Gas u. a. Brennstoffe	8%
Abteilung 5:	Einrichtungsgegenstände (Möbel), Apparate, Geräte und Ausrüstungen für den Haushalt sowie deren Instandhaltung	87%
Abteilung 6:	Gesundheitspflege	64%
Abteilung 7:	Verkehr	37%
Abteilung 8:	Nachrichtenübermittlung	64%
Abteilung 9:	Freizeit, Unterhaltung und Kultur	42%
Abteilung 11:	Beherbergungs- und Gaststättenleistungen	30%
Abteilung 12:	andere Waren und Dienstleistungen	65%

3 Ergebnisse auf Basis der Ausgabenstrukturen in Westdeutschland

3.1 Vorgaben der RSV für Gütergruppen

Tabelle 1 basiert auf den Ausgabenstrukturen des untersten Quintils der Alleinstehenden in Westdeutschland und den - gemäß der aktuellen RSV - berücksichtigungsfähigen Anteilssätzen von Gütergruppen, die aus der Übersicht in die letzte Spalte von Tabelle 1 übertragen wurden. Für diese Berechnungsalternative 1 werden - wie für alle folgenden Ansätze - die Variante a, wonach der Ausschluss der Sozialhilfeempfänger erst nach der Quintilsbildung erfolgt, und die aus theoretischen Erwägungen präferierte Variante b mit Vorab-Ausschluss der Sozialhilfeempfänger ausgewiesen. Die Ergebnisse der beiden Varianten liegen sehr nahe zusammen. Von den gesamten Konsumausgaben der jeweiligen Referenzgruppe (ca. 817 Euro bzw. ca. 828 Euro) bzw. von den Konsumausgaben ohne die gesondert erstatteten Ausgaben für Unterkunft und Heizung (ca. 519 Euro bzw. 526 Euro) entfallen (gerundet) 345 Euro bzw. 350 Euro auf den regelsatzrelevanten Verbrauch. Dies entspricht zwei Dritteln des Konsums ohne Unterkunfts- und Heizungskosten. Der aus den Daten der EVS 2003 und aus der RSV folgende Eckregelsatz liegt also genau auf dem derzeit gültigen Wert (Variante 1a) bzw. nur leicht darüber (Variante 1b). Dies war angesichts von zwar mäßigen, aber dennoch merklichen Preissteigerungen zwischen 1998 und 2003¹³ nicht unbedingt zu erwarten. Das nahezu unveränderte Niveau der nach der gesetzlichen Regelung berücksichtigungsfähigen Ausgaben ist freilich angesichts der Verteilungsentwicklung nicht überraschend. Wie aus dem zweiten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung bzw. aus den zugrunde liegenden Expertisen¹⁴ hervorgeht, hat sich die personelle Einkommensverteilung zu Lasten des untersten Segments verschoben, so dass die betroffenen Bevölkerungsgruppen ihre Konsumausgaben entsprechend anpassen - in Teilbereichen also real reduzieren - mussten.

Ergänzend sind in Tabelle 1 - wie auch in den weiteren Tabellen - die durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen der Referenzgruppe (unterstes Quintil der Alleinstehenden in Westdeutschland) und die jeweilige Obergrenze des untersten Quintils ausgewiesen. Auffallend ist, dass die Konsumausgaben insgesamt um etwa 70 Euro über dem Durchschnittseinkommen dieser unteren Einkommensgruppe (gerundet 739 Euro bzw. 758 Euro) liegen. Hier zeigen sich Effekte des bei Anschaffungen und anderen unregelmäßigen Ausgaben notwendigen Entsparens bzw. sogar von Verschuldungen. Die Einkommensobergrenze der Referenzgruppe liegt je nach Quartalszugehörigkeit bei 950 Euro bis etwa 1.050 Euro - im Durchschnitt der Quartale bei ca. 1.000 Euro, wenn auf die präferierte Variante 1b (erst Ausschluss der HLU-Empfänger, dann Quintilsabgrenzung) Bezug genommen wird. Angesichts hoher Wohnkosten von durchschnittlich 300 Euro sind Alleinstehende mit unter 1000 Euro liegenden Nettoeinkommen offenbar teilweise auf Vermögensverzehr oder Kreditaufnahme angewiesen, um aus ihrer Sicht notwendige Ausgaben tätigen zu können. Dies deckt sich mit Ergebnissen zur Verschuldung privater Haushalte und zur Vermögensverteilung. Nach Ergebnissen der EVS ergibt sich für das unterste Zehntel der nach der Höhe des Nettogeldvermögens geordneten Haushalte ein negativer Wert, d. h. die Kreditverpflichtungen übersteigen eventuell vorhandene Ersparnisse - und zwar mit seit 1993 steigender Tendenz.¹⁵

Der bei nur zwei Dritteln liegende Anteil der regelsatzrelevanten Ausgaben an den Verbrauchsausgaben ohne Wohnkosten ist das Ergebnis entsprechender Vorschriften der RSV. Aus der letzten Spalte von Tabelle 1 geht hervor, dass die Ausgaben der Referenzgruppe für Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren zu immerhin 96% in die Regelsatzberechnung eingehen sollen - die nicht ganz vollständige Berücksichtigung dieser Ausgaben-

¹³ Vgl. Hauser/Becker 2005, a. a. O., S. 41 (Tabelle 1.2.3).

¹⁴ Vgl. z. B. Hauser/Becker 2005, a. a. O., insbes. S. 126-129.

¹⁵ Vgl. Westerheide/Ammermüller/Weber 2005: Die Entwicklung und Verteilung des Vermögens privater Haushalte unter besonderer Berücksichtigung des Produktivvermögens. Abschlussbericht zum Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung (jetzt: Bundesministerium für Arbeit und Soziales). Bonn, Schriftenreihe „Lebenslagen in Deutschland. Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung“.

gruppe folgt aus der Norm, dass auf einige Genussmittel verzichtet werden könne. Auch die durchschnittlichen Ausgaben für Bekleidung und Schuhe sowie für Einrichtungsgegenstände etc. werden mit 89% bzw. 87% recht weitgehend einbezogen. Der geringe Anteil von 8% für den Bereich Wohnen ergibt sich aus den für 1998 ermittelten durchschnittlichen Instandhaltungskosten von Mietern und den Stromkosten, während die weiteren 92% dieser Güterabteilung im Wesentlichen auf die Ausgaben für Unterkunft und Heizung entfielen, welche gesondert vom Hilfetragender erstattet werden, für den Regelsatz also unerheblich sind. Bei den Ausgaben für die Abteilungen 6 bis 12 - Gesundheitspflege, Verkehr, Nachrichtenübermittlung, Freizeit, Unterhaltung und Kultur, Bildungswesen, Beherbergungs-/Gaststättendienstleistungen sowie andere Waren und Dienstleistungen - sind die teilweise recht geringen regelsatzrelevanten Anteilssätze dagegen nicht ohne Weiteres einleuchtend; aus welchen mehr oder minder berücksichtigten Einzelpositionen sie resultieren, wird im folgenden Abschnitt deutlich.

3.2 Berücksichtigung differenzierter Anteilssätze für einzelne Ausgabenpositionen

Tabelle 2 bezieht sich auf die gleiche - mit a und b alternativ abgegrenzte - Referenzgruppe wie Tabelle 1 und ist wegen des Ausweises aller Einzelpositionen der mit der EVS 2003 erfassten Konsumausgaben sehr umfangreich (8 Seiten). Die für den Regelsatz maßgeblichen Ausgabenanteile in der letzten Spalte beruhen auf normativen Entscheidungen im Vorfeld der Verabschiedung der derzeit gültigen RSV, wie sie bei Martens (2004, a. a. O.) dokumentiert sind, und ergaben durch Gewichtung entsprechend den Strukturen der Gütergruppen von 1998 die zusammengefassten Anteilssätze in der RSV (letzte Spalte in Tabelle 1). Aus diesem differenzierenden Ansatz resultiert ein etwas - um etwa 6 Euro - geringerer Regelsatz (vgl. letzte Seite der Tabelle 2) als aus der lediglich für Gütergruppen erfolgten Berechnung in Tabelle 1. Offensichtlich hat sich die Ausgabenstruktur der Referenzgruppe leicht zu Positionen, die nicht oder nur schwach in die Regelsatzbemessung eingehen, verschoben. Dennoch liegt das Ergebnis der Variante 2b (mit der präferierten Abgrenzung der Referenzgruppe) mit 343 Euro um nur 2 Euro unter dem gegenwärtigen Eckregelsatz, so dass nach den gegebenen gesetzlichen Bestimmungen ein konstantes sozio-kulturelles Existenzminimum resultiert.¹⁶

Bei Durchsicht der einzelnen Ausgabenpositionen und ihrer Bedeutung für die Regelsatzberechnung ergeben sich allerdings einige Zweifel an der Angemessenheit der Bestimmungen der RSV.

- So erscheint der Ansatz von nur zu 80% bzw. 89% der Durchschnittsausgaben für Schuhe bzw. Bekleidung (ohne Bekleidungsstoffe) als restriktiv unter dem Gesichtspunkt, dass die ermittelten Aufwendungen im unteren Einkommenssegment ohnehin das Resultat begrenzter materieller Mittel sind und dass die Hilfebedürftigen sich erst nach einiger Anspannung Schuhe oder ein Kleidungsstück kaufen können. Dennoch ist der Ausgabenbereich gegenüber anderen Konsumsparten vergleichsweise stark berücksichtigt.

¹⁶ Wegen der „Nullranden“ bei der Rentenanpassung seit 2003 sind die ermittelten Beträge nach derzeitiger Gesetzeslage nicht fortzuschreiben. Zur Kritik an der in der RSV verankerten Fortschreibung des Eckregelsatzes gemäß der Entwicklung des aktuellen Rentenwertes vgl. Kapitel 5.

- Zum Güterbereich Wohnen ist anzumerken, dass die durchschnittlichen Aufwendungen für Instandhaltung und Schönheitsreparaturen (Material und Handwerker) nicht nur der Mieter, sondern auch der Eigentümer, die ihre Immobilie als Hauptwohnung nutzen, in die Regelsatzbemessung einfließen sollte. Denn Instandhaltungskosten fallen bei den Hilfebedürftigen unabhängig davon an, wie die Struktur der Referenzgruppe nach Mietern und Eigennutzern ausfällt.
- Einrichtungsgegenstände, Haushaltsgegenstände etc. gehen bisher sehr weitgehend in die Regelsatzberechnung ein. Angesichts des aus den Durchschnittsausgaben resultierenden Gesamtbetrags von knapp 27 Euro ist allerdings eine Wiedereinführung von „einmaligen Leistungen“ für Härtefälle zu überdenken.

Im Bereich Gesundheitspflege sind die zum 1. Januar 2004 eingeführte Praxisgebühr und die Erhöhungen der Zuzahlungen für Medikamente angemessen zu berücksichtigen. Denn diese Ausgaben (Anstiege) sind während der Erhebung der verfügbaren Daten (2003) noch nicht angefallen.

Die meisten Positionen der Güterabteilung Verkehr gehen bisher in die Regelsatzberechnung überhaupt nicht ein. Dabei ist es insbesondere fragwürdig, dass ein bescheidenes Kraftfahrzeug zwar zum Schonvermögen zählt und bei ungünstigen Verbindungen des öffentlichen Personennahverkehrs für Erwerbstätige und Arbeitsuchende notwendig ist, die entsprechenden laufenden Aufwendungen (Kraftstoffe und Schmiermittel, Wartungen und Reparaturen) aber nicht regelsatzrelevant sind. Diese faktischen Ausgaben der Referenzgruppe senken aber den Durchschnitt ihrer Ausgaben für fremde Verkehrsdienstleistungen (ohne solche auf Reisen); falls also die Hilfebedürftigen infolge einer normativen Entscheidung auf öffentliche Verkehrsmittel verwiesen werden, so müsste der Durchschnittsbetrag für fremde Verkehrsdienstleistungen mit weit über 100% in den Regelsatz eingehen. Die bisher angesetzten „Mobilitätskosten“ sollten auch unter einem weiteren Aspekt überprüft werden - zumindest für Empfänger von Alg II. Denn sie sind möglicherweise das Ergebnis einer geringen Mobilität von Rentnern im untersten Einkommensquintil, was für erwerbsfähige Hilfeempfänger nicht maßgeblich sein sollte. Dies gilt umso mehr, als der Eckregelsatz die Grundlage auch für die Bemessung von Sozialgeld und damit für den Hilfsanspruch von Familien mit Kindern ist.

Die Berücksichtigung von Kommunikationsdienstleistungen (Güterabteilung Nachrichtenübermittlung) zu nur 60% erscheint als sehr restriktiv. Dies gilt sowohl für ältere Hilfebedürftige, für die das Telefon häufig andere Kommunikationswege ersetzen muss, als auch für Erwerbstätige, Arbeitsuchende und Familien mit Kindern, für welche moderne Informationstechnologien immer wichtiger werden.

Auch im Bereich Freizeit, Unterhaltung und Kultur ist die Bedeutung neuer Informationstechnologien für Hilfeempfänger bisher noch gering angesetzt. So gehen die durchschnittlichen Ausgaben für Datenverarbeitungsgeräte und Software nur zu 50% - und damit mit nur gut 2 Euro - ein, und für Datenträger wurde im Rahmen der RSV keinerlei Betrag berücksichtigt. Dies ist zu überdenken.

Die Güterkategorie Bildung wurde bei der Bemessung des derzeitigen Eckregelsatzes überhaupt nicht berücksichtigt. Dies ist angesichts der Aufforderungen zu „lebenslangem Lernen“ und wegen der Maßgeblichkeit des Eckregelsatzes auch für das Existenzminimum von Familien nicht überzeugend.

- Für die beiden letzten Güterabteilungen - Beherbergungs-/Gaststättendienstleistungen sowie andere Waren und Dienstleistungen - ist im Gegensatz zum Vorhergehenden eine Notwendigkeit zu grundsätzlicher Überprüfung nicht offenkundig.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die aktuellen Daten über das Ausgabeverhalten des untersten Quintils der Alleinstehenden unter den normativen Prämissen der gültigen RSV zum Ergebnis eines unveränderten Eckregelsatzes von 345 Euro führen. Bei kritischer Analyse der Maßgaben, die der RSV zugrunde liegen, ergeben sich freilich einige Aspekte, denen zufolge eine Anhebung des Regelsatzes erforderlich ist.

4 Ergebnisse auf Basis der Ausgabenstrukturen in Gesamtdeutschland

Wie eingangs ausgeführt, ist nach der Anhebung des ostdeutschen Eckregelsatzes auf das westdeutsche Niveau nunmehr auch die Bezugnahme auf eine andere Referenzgruppe, nämlich auf das unterste Quintil der Einpersonenhaushalte in Gesamtdeutschland, bei der Regelsatzbemessung denkbar. Eine derartige Verfahrensänderung würde der jüngsten Gesetzesänderung zwar zuwiderlaufen, die Ausgabenanalyse ist dennoch auch für diese Variante durchgeführt worden. Die Überlegungen zu den Gewichtungen einzelner Gütergruppen bzw. Ausgabenpositionen des vorigen Kapitels bleiben davon unberührt, so dass wir uns auf wenige Anmerkungen beschränken.

Tabelle 3 bezieht sich analog zu Tabelle 1 auf die Differenzierung nach *Gütergruppen* und die in der RSV aufgeführten regelsatzrelevanten Anteilssätze. Im Ergebnis zeigt sich auf der Basis der Daten zum Ausgabeverhalten einer gesamtdeutschen Referenzgruppe erwartungsgemäß ein geringeres Konsumniveau als bei Bezugnahme auf eine westdeutsche Referenzgruppe. Dennoch würde sich bei dieser Berechnungsweise und bei der theoretisch vorzuziehenden Quintilsabgrenzung b (Variante 3b) mit (gerundet) 344 Euro ein nur um 6 Euro verminderter Regelsatz ergeben als nach der Variante 1b. Die Ost-West-Unterschiede im unteren Einkommensegment sind also begrenzt. Dies ergibt sich auch im Falle der differenzierten Berechnungsweise auf der Basis der Durchschnittsbeträge einzelner *Güterpositionen*. Auf der letzten Seite der analog zu Tabelle 2 aufgebauten Tabelle 4 ist für die Variante 4b ein Eckregelsatz von (gerundet) 338 Euro ausgewiesen, der das Ausgabeverhalten des untersten Quintils der Alleinstehenden in Gesamtdeutschland und die differenzierten normativen Prämissen im Vorfeld der Verabschiedung der RSV spiegelt. Gegenüber dem Ergebnis der Variante 2b mit Bezugnahme auf eine westdeutsche Referenzgruppe (343 Euro) macht der Unterschied nur etwa 5 Euro aus.

5 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die verschiedenen Alternativrechnungen zur Bemessung des Eckregelsatzes auf Basis der Daten der EVS 2003 und der normativen Setzungen der derzeit gültigen Regel Satzverordnung (RSV) haben zu Beträgen leicht über

(Variante 1b) bis mäßig unter (Variante 4b) dem gegenwärtigen Satz von 345 Euro geführt. Da sich aus einer kritischen Betrachtung der grundlegenden Vorentscheidungen, auf denen die RSV aufbaut, einige fragwürdige bzw. nicht konsistente Einzelregelungen ergeben haben, erscheint das seit 2005 gültige Niveau des gesetzlich anerkannten Existenzminimums als tendenziell zu gering, zumal der Eckregelsatz auch für den Leistungsanspruch von Familien mit Kindern maßgeblich ist.

Darüber hinaus ist zu bedenken, dass die Herausnahme der Sozialhilfebezieher aus der Referenzgruppe gemäß RSV unter theoretischen Gesichtspunkten nicht hinreichend ist, um Zirkelschlüsse - vom Ausgabeverhalten der Hilfebedürftigen auf deren Existenzminimum - zu vermeiden. Denn nur etwa die Hälfte bis drei Fünftel der Bedürftigen nehmen ihre HLu-Ansprüche wahr, die weiteren Anspruchsberechtigten leben in verdeckter Armut.¹⁷ Die Referenzgruppe zur Ermittlung des sozio-kulturellen Existenzminimums müsste also auch um die so genannte Dunkelziffer der Armut (Personen in verdeckter Armut) bereinigt werden, was vermutlich zu einem leicht erhöhten (regelsatzrelevanten) Ausgabenniveau führen und Forderungen nach einer moderaten Anhebung des Eckregelsatzes unterstreichen würde.

Abschließend soll der letztlich normative Charakter jeglicher Definition des Existenzminimums nochmals verdeutlicht werden, aus dem die Notwendigkeit einer gesellschaftspolitischen Diskussion dessen, was ein menschenwürdiges Dasein und Chancengerechtigkeit - nicht nur im formalen, sondern im materiellen Sinne - ermöglicht, folgt. Dass mit dem so genannten Statistik-Modell der Regelsatzbemessung keineswegs Objektivität bzw. Werturteilsfreiheit, eher nur Überprüfbarkeit oder Nachvollziehbarkeit erreicht wird, haben die Anmerkungen zu den regelsatzrelevanten Anteilssätzen einzelner Ausgabenpositionen in Kapitel 3.2 gezeigt. Wie stark der Einfluss normativer Vorentscheidungen auf das Niveau des sozio-kulturellen Existenzminimums ist, zeigt sich aber bereits in der Auswahl der Alleinstehenden als Referenzgruppe. Damit wird bei der Analyse des regelsatzrelevanten Ausgabeverhaltens auf eine Gruppe Bezug genommen, die überdurchschnittlich von relativer Einkommensarmut betroffen ist.¹⁸ Alternativ könnten auch die Paarhaushalte ohne Kinder mit ihrem vergleichsweise geringen Armutsrisiko als Referenzgruppe definiert werden. Nach einer ersten Abschätzung ergibt sich für das unterste Quintil von Paaren ohne Kind ein regelsatzrelevanter Konsum in Höhe von gut 700 Euro; bei gegebenen Regelsatzproportionen folgt daraus ein Existenzminimum (ohne Kosten für Unterkunft und Heizung) von gut 390 Euro gegenüber derzeit 345 Euro bei Alleinstehenden und von etwa 1.130 Euro gegenüber 828 Euro bei Paaren mit einem Kind. Mit diesem Beispiel ist nicht die Empfehlung einer entsprechend starken Leistungsanhebung verbunden, sondern lediglich ein Hinweis darauf, dass das derzeitige Verfahren der Regelsatzbemessung restriktiv angelegt ist und mit aktuellen Daten eher eine Erhöhung als eine Absenkung des Niveaus des Existenzminimums begründet werden kann.

¹⁷ Vgl. Becker/Hauser 2005: Dunkelziffer der Armut. Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen. Berlin. Im abschließenden Teil dieser Studie (S. 215-230) findet sich eine komprimierte Ergebnisdarstellung (S. 219-224) mit der hier zitierten Schätzung (S. 221).

¹⁸ Vgl. Hauser/Becker 2005, S. 143 f. (Tabellen 3.2.2.3 und 3.2.2.4).

Tab. 1: Variante 1 der Regelsatz-(RS-)Berechnung für 2003 in Anlehnung an das gesetzliche Verfahren (§ 28 Abs. 3 SGB XII)

Durchschnittliche Ausgaben nach Güterabteilungen und regelsatzrelevante Anteile (Euro p. M.) gemäß § 2 RSV des untersten Quintils¹ der Alleinstehenden in Westdeutschland, EVS 2003

Abteilung	Güter- und Verbrauchsgruppen	Variante 1a ²		Variante 1b ³		Anteil laut RSV
		Durchschnitt	davon in RS	Durchschnitt	davon in RS	
1 und 2	Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren	134,63	129,24	135,68	130,25	0,96
3	Bekleidung und Schuhe	36,19	32,21	36,74	32,70	0,89
4	Wohnen	329,59	26,37	334,56	26,76	0,08
5	Einrichtungsgegenstände, Haushaltsgegenstände etc.	29,91	26,02	30,06	26,15	0,87
6	Gesundheitspflege	18,39	11,77	19,14	12,25	0,64
7	Verkehr	70,50	26,07	70,45	26,07	0,37
8	Nachrichtenübermittlung	42,92	27,47	43,24	27,67	0,64
9	Freizeit, Unterhaltung und Kultur	75,12	31,55	78,32	32,89	0,42
10	Bildungswesen	7,79	0,00	7,83	0,00	0,00
11	Beherbergungs-/Gaststättendienstleistungen	34,03	10,21	34,54	10,36	0,30
12	Andere Waren und Dienstleistungen	37,61	24,45	37,92	24,65	0,65
Summarische Größen						
	Konsumausgaben insgesamt	816,68	345,35	828,48	349,76	
	Konsumausgaben ohne Ausgaben für Unterkunft und Heizung	519,06	345,35	525,90	349,76	
	Durchschnittliches Haushaltsnettoeinkommen	739,35		757,81		
	Zahl der Haushalte	2057597,00		2228736,90		
Obergrenzen des untersten Quintils der Alleinstehenden in Westdeutschland						
	1. Quartal	932,00		953,00		
	2. Quartal	949,00		978,33		
	3. Quartal	968,00		995,00		
	4. Quartal	1025,00		1062,33		
	Durchschnitt der Quartale	968,50		997,17		

¹ Ermittlung von quartalspezifischen Quintilsgrenzen und entsprechende (quartalsabhängige) Zuordnung der Haushalte zu Quintilen.

² Erst Quintilsbildung nach der Höhe des Haushaltsnettoeinkommens, dann Ausschluss der HLU- und Grundsicherungsempfänger (HbL-Empfänger verbleiben in der Referenzgruppe).

³ Erst Ausschluss der HLU- und Grundsicherungsempfänger (HbL-Empfänger verbleiben in der Referenzgruppe), dann Quintilsbildung nach der Höhe des Haushaltsnettoeinkommens.

Tab. 2: Variante 2 der Regelsatz-(RS-)Berechnung für 2003 in Anlehnung an das gesetzlich vorgeschriebene Verfahren (§ 28 Abs. 3 SGB XII)

Durchschnittliche Ausgaben nach Verbrauchspositionen¹ und regelsatzrelevante Anteile der einzelnen Positionen (Euro p. M.) des untersten Quintils² der Alleinstehenden in Westdeutschland, EVS 2003

Abteilung	Güter- und Verbrauchsgruppen	Variante 1a ³		Variante 1b ⁴		Anteil für RS ⁵
		Durchschnitt	davon in RS	Durchschnitt	davon in RS	
1	Nahrungsmittel	101,14	97,09	102,24	98,15	0,96
1	Alkoholfreie Getränke	12,33	11,84	12,40	11,91	0,96
2	Alkoholische Getränke	8,25	7,92	8,31	7,98	0,96
2	Tabakwaren	12,89	12,37	12,71	12,20	0,96
2	Drogen	0,02	0,02	0,01	0,01	0,96
ZwS	Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren	134,63	129,25	135,68	130,25	0,96
3	Bekleidungsstoffe	1,56	1,56	1,64	1,64	1,00
3	Herren-, Damen- und Kinderstrumpfwaren	1,22	1,08	1,26	1,12	0,89
3	Herrenbekleidung (ohne Strumpfwaren)	5,87	5,22	5,92	5,26	0,89
3	Damenbekleidung (ohne Strumpfwaren)	16,07	14,30	16,21	14,42	0,89
3	Bekleidung für Kinder und Jugendliche bis unter 14 Jahre (ohne Strumpfwaren)	0,37	0,33	0,39	0,34	0,89
3	Bekleidungszubehör	1,15	1,02	1,17	1,04	0,89
3	Fremde Änderungen und Reparaturen an Bekleidung (einschl. Leihgebühren)	0,40	0,40	0,42	0,42	1,00
3	Chemische Reinigung, Waschen, Bügeln und Färben von Bekleidung	1,13	1,13	1,17	1,17	1,00
3	Schuhe für Herren	2,45	1,96	2,50	2,00	0,80
3	Schuhe für Damen	5,29	4,23	5,38	4,30	0,80
3	Schuhe für Kinder und Jugendliche bis unter 14 Jahre	0,04	0,03	0,04	0,04	0,80
3	Schuhzubehör	0,21	0,17	0,21	0,17	0,80
3	Fremde Änderungen und Reparaturen an Schuhen (einschl. Leihgebühren)	0,43	0,43	0,44	0,44	1,00
ZwS	Bekleidung und Schuhe	36,19	31,87	36,74	32,37	

Fortsetzung Tabelle 2

Abteilung	Güter- und Verbrauchsgruppen	Variante 2a ³		Variante 2b ⁴		Anteil für RS ⁵
		Durchschnitt	davon in RS	Durchschnitt	davon in RS	
4	Dauermiete in Hotels, Gasthöfen, Pensionen	0,33		0,30		
4	Untermiete für Haupt-, Zweit- und Freizeitwohnungen	1,98		1,83		
4	Miete für Hauptwohnung (einschl. Betriebskosten ohne Heizkostenpauschale und Garagenmiete)	238,44		239,09		
4	Miete für Zweit- und Freizeitwohnungen (einschl. Betriebskosten ohne Heizkostenpauschale und Garagenmiete)	0,29		0,33		
4	Unterstellte Mietzahlungen für Eigentümerwohnungen als Hauptwohnungen, Gebäude errichtet bis 1948 (ohne Betriebskosten, Heizkostenpauschale und Garagenmiete)	4,08		5,11		
4	Unterstellte Mietzahlungen für Eigentümerwohnungen als Hauptwohnungen, Gebäude errichtet 1949 bis 1990 (ohne Betriebskosten, Heizkostenpauschale und Garagenmiete)	6,01		6,84		
4	Unterstellte Mietzahlungen für Eigentümerwohnungen als Hauptwohnungen, Gebäude errichtet 1991 oder später (ohne Betriebskosten, Heizkostenpauschale und Garagenmiete)	0,64		0,92		
4	Unterstellte Mietzahlungen für kostenlos überlassene Wohnungen - Deputate, von Verwandtschaft u.ä.	8,91		9,72		
4	Unterstellte Mietzahlungen für Eigentümerwohnungen als Zweit- und Freizeitwohnungen (ohne Betriebskosten, Heizkostenpauschale und Garagenmiete)	1,04		0,96		
4	Ausgaben für Instandhaltung und Schönheitsreparaturen - Material (Mieter)	1,64	1,64	1,59	1,59	1,00
4	Ausgaben für die Instandhaltung und Schönheitsreparaturen - Material (Eigentümer)	0,54		0,62		
4	Ausgaben für Instandhaltung und Schönheitsreparaturen - Handwerker (Eigentümer)	0,32		0,64		
4	Ausgaben für Instandhaltung und Schönheitsreparaturen - Handwerker (Mieter)	0,96	0,96	1,02	1,02	1,00
4	Laufende Kosten/Wohngeld ohne Heizkostenpauschale und ohne Instandhaltungsrücklage für die Hauptwohnung (selbstgenutztes Grundvermögen)	1,65		2,35		

Fortsetzung Tabelle 2

Abteilung	Güter- und Verbrauchsgruppen	Variante 2a ³		Variante 2b ⁴		Anteil für RS ⁵
		Durchschnitt	davon in RS	Durchschnitt	davon in RS	
4	Laufende Kosten für nicht ständig selbstgenutztes Grundvermögen	0,00		0,02		
4	Strom (auch Solarenergie)	29,38	24,97	29,38	24,97	0,85
4	Gas	10,35		10,33		
4	Heizöl	2,92		2,84		
4	Sonstige Brennstoffe	0,62		0,62		
4	Fern-/Zentralheizung und Warmwasser (auch Umlagen)	19,51		20,04		
4	Eis für Kühl- und Gefrierzwecke	0,00		0,00		
ZwS	Wohnen	329,59	27,57	334,56	27,59	
5	Möbel- und Einrichtungsgegenstände	7,44	5,95	7,11	5,69	0,80
5	Teppiche und sonstige Bodenbeläge	1,79	1,79	1,69	1,69	1,00
5	Lieferung, Installation sowie Reparatur von Möbeln, Einrichtungsgegenständen und Bodenbelägen	0,19	0,19	0,18	0,18	1,00
5	Heimtextilien	2,76	2,76	2,77	2,77	1,00
5	Anfertigen sowie fremde Reparaturen von Heimtextilien	0,27	0,27	0,27	0,27	1,00
5	Kühlschränke, Gefrierschränke und -truhen	1,64	1,64	1,57	1,57	1,00
5	Waschmaschinen, Wäschetrockner, Geschirrspül- und Bügelmaschinen	1,36	1,36	1,54	1,54	1,00
5	Sonstige größere Haushaltsgeräte	1,05	1,05	0,97	0,97	1,00
5	Kleine elektrische Haushaltsgeräte	1,91	1,91	2,01	2,01	1,00
5	Reparaturen an Haushaltsgeräten sowie fremde Installationen von Großgeräten (einschl. Mieten)	0,60	0,60	0,58	0,58	1,00
5	Glaswaren, Geschirr und andere Haushaltsgegenstände	2,63	2,63	2,61	2,61	1,00
5	Reparaturen an Glaswaren, Geschirr und anderen Gebrauchsgegenständen für die Haushaltsführung	0,10	0,10	0,10	0,10	1,00
5	Werkzeuge und Ausrüstungsgegenstände für Haus und Garten	1,15	1,15	1,12	1,12	1,00
5	Andere Gebrauchsgüter für die Haushaltsführung	2,08	2,08	2,10	2,10	1,00

5	Verbrauchsgüter für die Haushaltsführung	3,40	3,40	3,38	3,38	1,00
5	Haushaltshilfen und andere häusliche Dienstleistungen	1,55		2,04		

Fortsetzung Tabelle 2

Abteilung	Güter- und Verbrauchsgruppen	Variante 2a ³		Variante 2b ⁴		Anteil für RS ⁵
		Durchschnitt	davon in RS	Durchschnitt	davon in RS	
ZwS	Einrichtungsgegenstände, Haushaltsgegenstände etc.	29,91	26,87	30,06	26,59	
6	Pharmazeutische Erzeugnisse:nur Eigenanteile und Rezeptgebühren	2,67	2,67	2,87	2,87	1,00
6	Pharmazeutische Erzeugnisse:ohne Eigenanteile und Rezeptgebühren	3,05	3,05	3,36	3,36	1,00
6	Andere medizinische Erzeugnisse:nur Eigenanteile und Rezeptgebühren	1,54	1,54	1,50	1,50	1,00
6	Andere medizinische Erzeugnisse: ohne Eigenanteile und Rezeptgebühren	0,65	0,65	0,66	0,66	1,00
6	Orthopädische Schuhe (einschl. Eigenanteile)	0,29	0,29	0,28	0,28	1,00
6	Zahnersatz Materialkosten (einschl. Eigenanteile)	2,15	2,15	2,11	2,11	1,00
6	Reparaturen von therapeutischen Geräten und Ausrüstungen (einschl. Eigenanteile)	0,22	0,22	0,20	0,20	1,00
6	Therapeutische Mittel und Geräte (einschl. Mieten und Eigenanteile)	1,68	1,68	1,88	1,88	1,00
6	Arztleistungen (einschl. Eigenanteile)	1,17		1,35		
6	Zahnarztleistungen (einschl. Eigenanteile)	2,09		2,21		
6	Sonstige medizinische Versorgung außerhalb von Krankenhäusern (einschl. Eigenanteile)	1,19		1,14		
6	Dienstleistungen der Krankenhäuser (einschl. Eigenanteile)	1,69		1,57		
ZwS	Gesundheitspflege	18,39	12,25	19,14	12,86	
7	Kauf von neuen Kraftfahrzeugen	6,73		6,21		
7	Kauf von gebrauchten Kraftfahrzeugen	7,71		7,12		
7	Kauf von Krafträdern	0,03		0,02		
7	Kauf von Fahrrädern	1,15	1,15	1,11	1,11	1,00
7	Kutschen u.ä. von Tieren gezogene Fahrzeuge, z.B. Pferdekutschen	0,00		0,00		
7	Zubehör-, Einzel- und Ersatzteile für Fahrräder	1,17	0,23	1,19	0,24	0,20

Fortsetzung Tabelle 2

Abteilung	Güter- und Verbrauchsgruppen	Variante 2a ³		Variante 2b ⁴		Anteil für RS ⁵
		Durchschnitt	davon in RS	Durchschnitt	davon in RS	
7	Ersatzteile und Zubehör für Kraftfahrzeuge und Krafträder	2,27	0,45	2,40	0,48	0,20
7	Kraftstoffe und Schmiermittel	21,40		21,93		
7	Wartungen und Reparaturen	6,76		6,77		
7	Garagen- und Stellplatzmiete	1,91		2,20		
7	Mietwert der Eigentümergegaragen	1,24		1,47		
7	Mietwert für mietfreie Garagen/Stellplätze (Hauptwohnung)	0,38		0,37		
7	Sonstige Dienstleistungen	3,07		2,98		
7	Fremde Verkehrsdienstleistungen (ohne solche auf Reisen): Sonstige	11,77	11,77	11,52	11,52	1,00
7	Fremde Verkehrsdienstleistungen (auf Reisen): Sonstige	3,06		3,02		
7	Fremde Verkehrsdienstleistungen (ohne solche auf Reisen): Luftverkehr	0,46		0,84		
7	Fremde Verkehrsdienstleistungen (auf Reisen): Luftverkehr	1,38		1,29		
ZwS	Verkehr	70,50	13,61	70,45	13,35	
8	Post- und Kurierdienstleistungen (außer Postbank), private Brief- und Paketzustelldienste	3,17	3,17	3,29	3,29	1,00
8	Kauf von Telefon-, Telefaxgeräten, Mobilfunktelefonen, Anrufbeantwortern	1,02	0,51	1,05	0,52	0,50
8	Kommunikationsdienstleistungen - Mobilfunk	10,97	6,58	10,96	6,57	0,60
8	Kommunikationsdienstleistungen - Internet/Onlinedienste	3,71	2,23	3,72	2,23	0,60
8	Kommunikationsdienstleistungen - Telefon, Fax, Telegramme	24,06	14,44	24,23	14,54	0,60
ZwS	Nachrichtenübermittlung	42,92	26,92	43,24	27,15	
9	Rundfunkempfänger, Tonaufnahme- und Tonwiedergabegeräte	1,09	0,55	1,05	0,53	0,50
9	Fernseh- und Videogeräte, TV-Antennen	2,38	1,19	2,91	1,45	0,50

9	Foto- und Filmausrüstungen, optische Geräte	1,36		1,38		
9	Datenverarbeitungsgeräte und Software	4,60	2,30	4,89	2,44	0,50
9	Bild-, Daten- und Tonträger	3,58		3,52		

Fortsetzung Tabelle 2

Abteilung	Güter- und Verbrauchsgruppen	Variante 2a ³		Variante 2b ⁴		Anteil für RS ⁵
		Durchschnitt	davon in RS	Durchschnitt	davon in RS	
9	Reparaturen von Geräten für Empfang, Aufnahme und Wiedergabe von Ton und Bild, von Foto- und Filmausrüstungen und von Geräten der Datenverarbeitung	0,77		0,75		
9	Langlebige Gebrauchsgüter und Ausrüstungen für Kultur, Sport, Camping und Erholung	1,32	0,92	1,48	1,03	0,70
9	Reparaturen und Installationen von langlebigen Gebrauchsgütern und Ausrüstungen für Kultur, Sport, Camping und Erholung	0,18	0,12	0,18	0,13	0,70
9	Spielwaren	1,59	1,11	1,62	1,13	0,70
9	Sportartikel	1,42	1,00	1,50	1,05	0,70
9	Gartenerzeugnisse und Verbrauchsgüter für die Gartenpflege	1,00	0,75	1,03	0,77	0,75
9	Topfpflanzen und Schnittblumen	3,00	2,25	3,14	2,36	0,75
9	Hauttiere einschl. Veterinär- u.a. Dienstleistungen	3,95		4,00		
9	Außerschulischer Unterricht in Sport oder musischen Fächern	1,18		1,25		
9	Besuch von Sport- und Kulturveranstaltungen bzw. -einrichtungen	7,15	5,00	7,13	4,99	0,70
9	Sonstige Freizeit- und Kulturdienstleistungen	2,66	1,86	2,62	1,83	0,70
9	Rundfunk- und Fernsehgebühren	7,72		7,89		
9	Ausleihgebühren	0,74	0,74	0,71	0,71	1,00
9	Glücksspiele	3,69		3,78		
9	Bücher und Broschüren	6,48	6,48	6,52	6,52	1,00
9	Zeitungen und Zeitschriften	7,51	7,51	7,74	7,74	1,00
9	Sonstige Gebrauchsgüter für Bildung, Unterhaltung und Freizeit	2,35		2,36		
9	Schreibwaren, Zeichenmaterial und übrige Verbrauchsgüter	3,43	3,43	3,40	3,40	1,00
9	Pauschalreisen: Inland	1,69		2,43		
9	Pauschalreisen: Ausland	4,27		5,03		
ZwS	Freizeit, Unterhaltung und Kultur	75,12	35,22	78,32	36,09	
10	Kinderbetreuung	0,11		0,14		
10	Studien- und Prüfungsgebühren an Schulen und Universitäten	5,06		4,73		
10	Nachhilfeunterricht	0,05		0,09		
10	Gebühren für Kurse u.ä.	2,57		2,87		

Fortsetzung Tabelle 2

Abteilung	Güter- und Verbrauchsgruppen	Variante 2a ³		Variante 2b ⁴		Anteil für RS ⁵
		Durchschnitt	davon in RS	Durchschnitt	davon in RS	
ZwS	Bildungswesen	7,79	0,00	7,83	0,00	
11	Speisen und Getränke in Restaurants, Cafes und an Imbissständen	24,51	8,09	25,15	8,30	0,33
11	Speisen und Getränke in Kantinen und Mensen	5,59	1,84	5,56	1,84	0,33
11	Übernachtungen	3,93		3,82		
ZwS	Beherbergungs-/Gaststättendienstleistungen	34,03	9,93	34,54	10,14	
12	Friseurdienstleistungen	7,48	7,48	7,80	7,80	1,00
12	Andere Dienstleistungen für die Körperpflege	1,97	1,97	2,24	2,24	1,00
12	Gebrauchsgüter für die Körperpflege (einschließlich Reparaturen)	3,28	3,28	3,27	3,27	1,00
12	Haarpflege-, Rasiemittel, Toilettenpapier u.ä.	6,03	6,03	6,00	6,00	1,00
12	Sonstige Verbrauchsgüter für die Körperpflege	5,04	5,04	5,03	5,03	1,00
12	Dienstleistungen der Prostitution	0,00		0,00		
12	Schmuck und Uhren (einschl. Reparaturen)	1,49		1,45		
12	Sonstige persönliche Gebrauchsgegenstände	0,91		0,97		
12	Dienstleistungen für die Betreuung von alten, behinderten und pflegebedürftigen Personen	0,70		0,76		
12	Versicherungs- und Finanzdienstleistungen	4,91	1,23	4,85	1,21	0,25
12	Leasing von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeugen	0,89		0,83		
12	Sonstige Dienstleistungen	4,90	1,22	4,72	1,18	0,25
ZwS	Andere Waren und Dienstleistungen	37,61	26,26	37,92	26,73	

Fortsetzung Tabelle 2

Summarische Größen	Variante 2a ³		Variante 2b ⁴	
	Durchschnitt	davon in RS	Durchschnitt	davon in RS
Konsumausgaben insgesamt	816,67	339,74	828,47	343,13
Konsumausgaben ohne (warme) Wohnkosten	519,06	339,74	525,90	343,13
Durchschnittliches Haushaltsnettoeinkommen	739,35		757,81	
Zahl der Haushalte	2057597,00		2228736,90	
Obergrenzen des untersten Quintils der Alleinstehenden in Westdeutschland				
1. Quartal	932,00		953,00	
2. Quartal	949,00		978,33	
3. Quartal	968,00		995,00	
4. Quartal	1025,00		1062,33	
Durchschnitt der Quartale	968,50		997,17	

¹ Alle Ausgabenpositionen, einschl. derer, die (bisher) bei der Regelsatzberechnung nicht berücksichtigt werden.

² Ermittlung von quartalspezifischen Quintilsgrenzen und entsprechende (quartalsabhängige) Zuordnung der Haushalte zu Quintilen.

³ Erst Quintilsbildung nach der Höhe des Haushaltsnettoeinkommens, dann Ausschluss der HLu- und Grundsicherungsempfänger (HbL-Empfänger verbleiben in der Referenzgruppe).

⁴ Erst Ausschluss der HLu- und Grundsicherungsempfänger (HbL-Empfänger verbleiben in der Referenzgruppe), dann Quintilsbildung nach der Höhe des Haushaltsnettoeinkommens.

⁵ Die regelsatzrelevanten Anteile einzelner Verbrauchspositionen wurden in Anlehnung an Martens 2004, a. a. O., Tabelle 3, S. 22-25 gesetzt.

Tab. 3: Variante 3 der Regelsatz-(RS-)Berechnung für 2003 in Anlehnung an das gesetzliche Verfahren (§ 28 Abs. 3 SGB XII)

Durchschnittliche Ausgaben nach Güterabteilungen und regelsatzrelevante Anteile (Euro p. M.) gemäß § 2 RSV des untersten Quintils¹ der Alleinstehenden in Gesamtdeutschland, EVS 2003

Abteilung	Güter- und Verbrauchsgruppen	Variante 3a ²		Variante 3b ³		Anteil laut RSV
		Durchschnitt	davon in RS	Durchschnitt	davon in RS	
1 und 2	Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren	132,93	127,61	133,83	128,48	0,96
3	Bekleidung und Schuhe	35,76	31,83	36,79	32,74	0,89
4	Wohnen	320,31	25,62	323,99	25,92	0,08
5	Einrichtungsgegenstände, Haushaltsgegenstände etc.	29,29	25,48	30,28	26,34	0,87
6	Gesundheitspflege	17,07	10,92	17,95	11,49	0,64
7	Verkehr	70,16	25,96	70,15	25,96	0,37
8	Nachrichtenübermittlung	41,61	26,63	41,93	26,84	0,64
9	Freizeit, Unterhaltung und Kultur	77,04	32,36	78,35	32,91	0,42
10	Bildungswesen	7,15	0,00	6,90	0,00	0,00
11	Beherbergungs-/Gaststättendienstleistungen	29,78	8,93	30,53	9,16	0,30
12	Andere Waren und Dienstleistungen	35,89	23,33	36,97	24,03	0,65
Summarische Größen						
	Konsumausgaben insgesamt	796,99	338,68	807,67	343,86	
	Konsumausgaben ohne Ausgaben für Unterkunft und Heizung	507,14	338,68	514,40	343,86	
	Durchschnittliches Haushaltsnettoeinkommen	715,55		730,96		
	Zahl der Haushalte	2537450,80		2735471,90		
Obergrenzen des untersten Quintils der Alleinstehenden in Gesamtdeutschland						
	1. Quartal	902,33		923,67		
	2. Quartal	890,00		919,00		
	3. Quartal	905,67		951,33		
	4. Quartal	955,33		986,33		
	Durchschnitt der Quartale	913,33		945,08		

¹ Ermittlung von quartalspezifischen Quintilsgrenzen und entsprechende (quartalsabhängige) Zuordnung der Haushalte zu Quintilen.

² Erst Quintilsbildung nach der Höhe des Haushaltsnettoeinkommens, dann Ausschluss der HLu- und Grundsicherungsempfänger (HbL-Empfänger verbleiben in der Referenzgruppe).

³ Erst Ausschluss der HLu- und Grundsicherungsempfänger (HbL-Empfänger verbleiben in der Referenzgruppe), dann Quintilsbildung nach der Höhe

Tab. 4: Variante 4 der Regelsatz-(RS-)Berechnung für 2003
in Anlehnung an das gesetzlich vorgeschriebene Verfahren (§ 28 Abs. 3 SGB XII)

Durchschnittliche Ausgaben nach Verbrauchspositionen¹ und regelsatzrelevante Anteile der einzelnen Positionen
(Euro p. M.) des untersten Quintils² der Alleinstehenden in Gesamtdeutschland, EVS 2003

Abteilung	Güter- und Verbrauchsgruppen	Variante 4a ³		Variante 4b ⁴		Anteil für RS ⁵
		Durchschnitt	davon in RS	Durchschnitt	davon in RS	
1	Nahrungsmittel	100,89	96,85	101,64	97,57	0,96
1	Alkoholfreie Getränke	11,99	11,52	11,92	11,44	0,96
2	Alkoholische Getränke	8,16	7,83	8,21	7,88	0,96
2	Tabakwaren	11,86	11,39	12,05	11,56	0,96
2	Drogen	0,02	0,02	0,02	0,02	0,96
ZwS	Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren	132,93	127,61	133,83	128,48	0,96
3	Bekleidungsstoffe	1,45	1,45	1,39	1,39	1,00
3	Heren-, Damen- und Kinderstrumpfwaren	1,29	1,15	1,31	1,17	0,89
3	Herenbekleidung (ohne Strumpfwaren)	5,43	4,83	5,54	4,93	0,89
3	Damenbekleidung (ohne Strumpfwaren)	16,47	14,66	17,14	15,25	0,89
3	Bekleidung für Kinder und Jugendliche bis unter 14 Jahre (ohne Strumpfwaren)	0,44	0,39	0,46	0,41	0,89
3	Bekleidungszubehör	1,15	1,03	1,24	1,10	0,89
3	Fremde Änderungen und Reparaturen an Bekleidung (einschl. Leihgebühren)	0,39	0,39	0,38	0,38	1,00
3	Chemische Reinigung, Waschen, Bügeln und Färben von Bekleidung	1,02	1,02	0,98	0,98	1,00
3	Schuhe für Herren	2,33	1,87	2,25	1,80	0,80
3	Schuhe für Damen	5,11	4,09	5,38	4,30	0,80
3	Schuhe für Kinder und Jugendliche bis unter 14 Jahre	0,05	0,04	0,06	0,05	0,80
3	Schuhzubehör	0,25	0,20	0,26	0,20	0,80
3	Fremde Änderungen und Reparaturen an Schuhen (einschl. Leihgebühren)	0,38	0,38	0,39	0,39	1,00
ZwS	Bekleidung und Schuhe	35,76	31,49	36,79	32,37	---

Fortsetzung Tabelle 4

Abteilung	Güter- und Verbrauchsgruppen	Variante 4a ³		Variante 4b ⁴		Anteil für RS ⁵
		Durchschnitt	davon in RS	Durchschnitt	davon in RS	
4	Dauermiete in Hotels, Gasthöfen, Pensionen	0,00		0,25		
4	Untermiete für Haupt-, Zweit- und Freizeitwohnungen	1,62		1,56		
4	Miete für Hauptwohnung (einschl. Betriebskosten ohne Heizkostenpauschale und Garagenmiete)	237,92		240,41		
4	Miete für Zweit- und Freizeitwohnungen (einschl. Betriebskosten ohne Heizkostenpauschale und Garagenmiete)	0,29		0,27		
4	Unterstellte Mietzahlungen für Eigentümerwohnungen als Hauptwohnungen, Gebäude errichtet bis 1948 (ohne Betriebskosten, Heizkostenpauschale und Garagenmiete)	3,47		3,63		
4	Unterstellte Mietzahlungen für Eigentümerwohnungen als Hauptwohnungen, Gebäude errichtet 1949 bis 1990 (ohne Betriebskosten, Heizkostenpauschale und Garagenmiete)	3,29		3,61		
4	Unterstellte Mietzahlungen für Eigentümerwohnungen als Hauptwohnungen, Gebäude errichtet 1991 oder später (ohne Betriebskosten, Heizkostenpauschale und Garagenmiete)	0,52		0,48		
4	Unterstellte Mietzahlungen für kostenlos überlassene Wohnungen - Deputate, von Verwandtschaft u.ä.	7,01		7,00		
4	Unterstellte Mietzahlungen für Eigentümerwohnungen als Zweit- und Freizeitwohnungen (ohne Betriebskosten, Heizkostenpauschale und Garagenmiete)	0,95		0,91		
4	Ausgaben für Instandhaltung und Schönheitsreparaturen - Material (Mieter)	1,86	1,86	2,02	2,02	1,00
4	Ausgaben für die Instandhaltung und Schönheitsreparaturen - Material (Eigentümer)	0,46		0,45		
4	Ausgaben für Instandhaltung und Schönheitsreparaturen - Handwerker (Eigentümer)	0,33		0,35		
4	Ausgaben für Instandhaltung und Schönheitsreparaturen - Handwerker (Mieter)	1,46	1,46	1,46	1,46	1,00

4	Laufende Kosten/Wohngeld ohne Heizkostenpauschale und ohne Instandhaltungsrücklage für die Hauptwohnung (selbstgenutztes Grundvermögen)	0,83	0,92
---	---	------	------

Fortsetzung Tabelle 4

Abteilung	Güter- und Verbrauchsgruppen	Variante 4a ³		Variante 4b ⁴		Anteil für RS ⁵
		Durchschnitt	davon in RS	Durchschnitt	davon in RS	
4	Laufende Kosten für nicht ständig selbstgenutztes Grundvermögen	0,12		0,11		
4	Strom (auch Solarenergie)	27,14	23,07	27,24	23,16	0,85
4	Gas	8,38		8,63		
4	Heizöl	1,70		1,85		
4	Sonstige Brennstoffe	0,64		0,72		
4	Fern-/Zentralheizung und Warmwasser (auch Umlagen)	22,34		22,11		
4	Eis für Kühl- und Gefrierzwecke	0,00		0,00		
ZwS	Wohnen	320,31	26,39	323,99	26,63	
5	Möbel- und Einrichtungsgegenstände	7,10	5,68	7,61	6,09	0,80
5	Teppiche und sonstige Bodenbeläge	1,58	1,58	1,62	1,62	1,00
5	Lieferung, Installation sowie Reparatur von Möbeln, Einrichtungsgegenständen und Bodenbelägen	0,26	0,26	0,24	0,24	1,00
5	Heimtextilien	2,81	2,81	2,86	2,86	1,00
5	Anfertigen sowie fremde Reparaturen von Heimtextilien	0,23	0,23	0,23	0,23	1,00
5	Kühlschränke, Gefrierschränke und -truhen	1,38	1,38	1,43	1,43	1,00
5	Waschmaschinen, Wäschetrockner, Geschirrspül- und Bügelmaschinen	1,65	1,65	1,53	1,53	1,00
5	Sonstige größere Haushaltsgeräte	1,01	1,01	1,08	1,08	1,00
5	Kleine elektrische Haushaltsgeräte	2,01	2,01	2,04	2,04	1,00
5	Reparaturen an Haushaltsgeräten sowie fremde Installationen von Großgeräten (einschl. Mieten)	0,58	0,58	0,56	0,56	1,00
5	Glaswaren, Geschirr und andere Haushaltsgegenstände	2,69	2,69	2,83	2,83	1,00
5	Reparaturen an Glaswaren, Geschirr und anderen Gebrauchsgegenständen für die Haushaltsführung	0,13	0,13	0,12	0,12	1,00
5	Werkzeuge und Ausrüstungsgegenstände für Haus und Garten	1,17	1,17	1,25	1,25	1,00
5	Andere Gebrauchsgüter für die Haushaltsführung	2,16	2,16	2,18	2,18	1,00
5	Verbrauchsgüter für die Haushaltsführung	3,51	3,51	3,55	3,55	1,00
5	Haushaltshilfen und andere häusliche Dienstleistungen	1,02		1,14		

Fortsetzung Tabelle 4

Abteilung	Güter- und Verbrauchsgruppen	Variante 4a ³		Variante 4b ⁴		Anteil für RS ⁵
		Durchschnitt	davon in RS	Durchschnitt	davon in RS	
ZwS	Einrichtungsgegenstände, Haushaltsgegenstände etc.	29,29	26,85	30,28	27,62	
6	Pharmazeutische Erzeugnisse:nur Eigenanteile und Rezeptgebühren	2,41	2,41	2,56	2,56	1,00
6	Pharmazeutische Erzeugnisse:ohne Eigenanteile und Rezeptgebühren	2,96	2,96	3,02	3,02	1,00
6	Andere medizinische Erzeugnisse:nur Eigenanteile und Rezeptgebühren	1,31	1,31	1,49	1,49	1,00
6	Andere medizinische Erzeugnisse: ohne Eigenanteile und Rezeptgebühren	0,67	0,67	0,69	0,69	1,00
6	Orthopädische Schuhe (einschl. Eigenanteile)	0,23	0,23	0,24	0,24	1,00
6	Zahnersatz Materialkosten (einschl. Eigenanteile)	1,91	1,91	1,81	1,81	1,00
6	Reparaturen von therapeutischen Geräten und Ausrüstungen (einschl. Eigenanteile)	0,14	0,14	0,21	0,21	1,00
6	Therapeutische Mittel und Geräte (einschl. Mieten und Eigenanteile)	2,36	2,36	2,25	2,25	1,00
6	Arztleistungen (einschl. Eigenanteile)	0,79		0,92		
6	Zahnarztleistungen (einschl. Eigenanteile)	1,82		2,26		
6	Sonstige medizinische Versorgung außerhalb von Krankenhäusern (einschl. Eigenanteile)	1,04		1,07		
6	Dienstleistungen der Krankenhäuser (einschl. Eigenanteile)	1,43		1,42		
ZwS	Gesundheitspflege	17,07	11,99	17,95	12,28	
7	Kauf von neuen Kraftfahrzeugen	5,46		5,06		
7	Kauf von gebrauchten Kraftfahrzeugen	11,03		10,23		
7	Kauf von Krafträdern	0,11		0,10		
7	Kauf von Fahrrädern	0,99	0,99	0,92	0,92	1,00
7	Kutschen u.ä. von Tieren gezogene Fahrzeuge, z.B. Pferdekutschen	0,00		0,00		
7	Zubehör-, Einzel- und Ersatzteile für Fahrräder	1,03	0,21	1,00	0,20	0,20

Fortsetzung Tabelle 4

Abteilung	Güter- und Verbrauchsgruppen	Variante 4a ³		Variante 4b ⁴		Anteil für RS ⁵	
		Durchschnitt	davon in RS	Durchschnitt	davon in RS		
7	Ersatzteile und Zubehör für Kraftfahrzeuge und Krafträder	2,00	0,40	2,41	0,48	1,00	
7	Kraftstoffe und Schmiermittel	20,36		20,94			
7	Wartungen und Reparaturen	7,07		7,05			
7	Garagen- und Stellplatzmiete	1,50		1,57			
7	Mietwert der Eigentümergaragen	1,26		1,37			
7	Mietwert für mietfreie Garagen/Stellplätze (Hauptwohnung)	0,32		0,32			
7	Sonstige Dienstleistungen	2,52		2,56			
7	Fremde Verkehrsdienstleistungen (ohne solche auf Reisen): Sonstige	11,93	11,93	11,99	11,99		
7	Fremde Verkehrsdienstleistungen (auf Reisen): Sonstige	3,14		3,18			
7	Fremde Verkehrsdienstleistungen (ohne solche auf Reisen): Luftverkehr	0,32		0,38			
7	Fremde Verkehrsdienstleistungen (auf Reisen): Luftverkehr	1,09		1,08			
ZwS	Verkehr	70,16	13,53	70,15	13,59		
8	Post- und Kurierdienstleistungen (außer Postbank), private Brief- und Paketzustelldienste	3,29	3,29	3,31	3,31		1,00
8	Kauf von Telefon-, Telefaxgeräten, Mobilfunktelefonen, Anrufbeantwortern	0,97	0,48	1,07	0,53		0,50
8	Kommunikationsdienstleistungen - Mobilfunk	10,60	6,36	10,36	6,21	0,60	
8	Kommunikationsdienstleistungen - Internet/Onlinedienste	3,45	2,07	3,50	2,10	0,60	
8	Kommunikationsdienstleistungen - Telefon, Fax, Telegramme	23,29	13,97	23,69	14,21	0,60	
ZwS	Nachrichtenübermittlung	41,61	26,18	41,93	26,37		
9	Rundfunkempfänger, Tonaufnahme- und Tonwiedergabegeräte	0,98	0,49	1,03	0,52	0,50	
9	Fernseh- und Videogeräte, TV-Antennen	2,26	1,13	2,23	1,11	0,50	
9	Foto- und Filmausrüstungen, optische Geräte	1,32		1,26		0,50	
9	Datenverarbeitungsgeräte und Software	3,87	1,93	4,12	2,06		
9	Bild-, Daten- und Tonträger	3,29		3,27			

Fortsetzung Tabelle 4

Abteilung	Güter- und Verbrauchsgruppen	Variante 4a ³		Variante 4b ⁴		Anteil für RS ⁵	
		Durchschnitt	davon in RS	Durchschnitt	davon in RS		
9	Reparaturen von Geräten für Empfang, Aufnahme und Wiedergabe von Ton und Bild, von Foto- und Filmausrüstungen und von Geräten der Datenverarbeitung	0,79		0,77		1,00	
9	Langlebige Gebrauchsgüter und Ausrüstungen für Kultur, Sport, Camping und Erholung	1,14	0,80	1,15	0,81		
9	Reparaturen und Installationen von langlebigen Gebrauchsgütern und Ausrüstungen für Kultur, Sport, Camping und Erholung	0,20	0,14	0,20	0,14		
9	Spielwaren	1,51	1,06	1,52	1,06		
9	Sportartikel	1,23	0,86	1,33	0,93		
9	Gartenerzeugnisse und Verbrauchsgüter für die Gartenpflege	1,17	0,88	1,18	0,89		
9	Topfpflanzen und Schnittblumen	3,63	2,73	3,75	2,82		
9	Haustiere einschl. Veterinär- u.a. Dienstleistungen	4,12		4,10			
9	Außerschulischer Unterricht in Sport oder musischen Fächern	0,84		0,92			
9	Besuch von Sport- und Kulturveranstaltungen bzw. -einrichtungen	6,99	4,89	7,06	4,94		
9	Sonstige Freizeit- und Kulturdienstleistungen	2,60	1,82	2,70	1,89		
9	Rundfunk- und Fernsehgebühren	8,82		9,15			
9	Ausleihgebühren	0,73	0,73	0,75	0,75		
9	Glücksspiele	3,93		3,92			
9	Bücher und Broschüren	6,22	6,22	6,16	6,16		
9	Zeitungen und Zeitschriften	7,75	7,75	7,89	7,89		
9	Sonstige Gebrauchsgüter für Bildung, Unterhaltung und Freizeit	2,39		2,37			
9	Schreibwaren, Zeichenmaterial und übrige Verbrauchsgüter	3,06	3,06	3,13	3,13		
9	Pauschalreisen: Inland	2,58		2,88			
9	Pauschalreisen: Ausland	5,60		5,50			
ZwS	Freizeit, Unterhaltung und Kultur	77,04	34,50	78,35	35,10		
10	Kinderbetreuung	0,00		0,00			

10	Studien- und Prüfungsgebühren an Schulen und Universitäten	4,29		4,10	
10	Nachhilfeunterricht	0,04		0,04	
10	Gebühren für Kurse u.ä.	2,82		2,77	

Fortsetzung Tabelle 4

Abteilung	Güter- und Verbrauchsgruppen	Variante 4a ³		Variante 4b ⁴		Anteil für RS ⁵
		Durchschnitt	davon in RS	Durchschnitt	davon in RS	
ZwS	Bildungswesen	7,15	0,00	6,90	0,00	
11	Speisen und Getränke in Restaurants, Cafes und an Imbissständen	21,41	7,07	22,19	7,32	0,33
11	Speisen und Getränke in Kantinen und Mensen	4,80	1,58	4,67	1,54	0,33
11	Übernachtungen	3,57		3,67		
ZwS	Beherbergungs-/Gaststättendienstleistungen	29,78	8,65	30,53	8,86	
12	Friseurdienstleistungen	7,28	7,28	7,51	7,51	1,00
12	Andere Dienstleistungen für die Körperpflege	2,28	2,28	2,35	2,35	1,00
12	Gebrauchsgüter für die Körperpflege (einschließlich Reparaturen)	3,12	3,12	3,16	3,16	1,00
12	Haarpflege-, Rasiemittel, Toilettenpapier u.ä.	5,84	5,84	5,89	5,89	1,00
12	Sonstige Verbrauchsgüter für die Körperpflege	5,21	5,21	5,28	5,28	1,00
12	Dienstleistungen der Prostitution	0,00		0,00		
12	Schmuck und Uhren (einschl. Reparaturen)	1,44		1,57		
12	Sonstige persönliche Gebrauchsgegenstände	0,83		1,09		
12	Dienstleistungen für die Betreuung von alten, behinderten und pflegebedürftigen Personen	0,54		0,52		
12	Versicherungs- und Finanzdienstleistungen	4,98	1,24	4,96	1,24	0,25
12	Leasing von Kraftfahrzeugen und Krafträdern	0,85		0,79		
12	Sonstige Dienstleistungen	3,52	0,88	3,86	0,97	0,25
ZwS	Andere Waren und Dienstleistungen	35,89	25,85	36,97	26,39	

Fortsetzung Tabelle 4

Summarische Größen	Variante 4a ³		Variante 4b ⁴	
	Durchschnitt	davon in RS	Durchschnitt	davon in RS
Konsumausgaben insgesamt	796,99	333,05	807,66	337,70
Konsumausgaben ohne (warme) Wohnkosten	507,14	333,05	514,40	337,70
Durchschnittliches Haushaltsnettoeinkommen	715,55		730,96	
Zahl der Haushalte	2537450,80		2735471,90	
Obergrenzen des untersten Quintils der Alleinstehenden in Gesamtdeutschland				
1. Quartal	902,33		923,67	
2. Quartal	890,00		919,00	
3. Quartal	905,67		951,33	
4. Quartal	955,33		986,33	
Durchschnitt der Quartale	913,33		945,08	

¹ Alle Ausgabenpositionen, einschl. derer, die (bisher) bei der Regelsatzberechnung nicht berücksichtigt werden.

² Ermittlung von quartalspezifischen Quintilsgrenzen und entsprechende (quartalsabhängige) Zuordnung der Haushalte zu Quintilen.

³ Erst Quintilsbildung nach der Höhe des Haushaltsnettoeinkommens, dann Ausschluss der HLU- und Grundsicherungsempfänger (HbL-Empfänger verbleiben in der Referenzgruppe).

⁴ Erst Ausschluss der HLU- und Grundsicherungsempfänger (HbL-Empfänger verbleiben in der Referenzgruppe), dann Quintilsbildung nach der Höhe des Haushaltsnettoeinkommens.

⁵ Die regelsatzrelevanten Anteile einzelner Verbrauchspositionen wurden in Anlehnung an Martens 2004, Tabelle 3, S. 22-25 gesetzt.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)1014

11. Juni 2008

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 16. Juni 2008 in Berlin zum

- a) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Klaus Ernst, Dr. Lothar Bisky, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Regelsätze erhöhen - Dynamisierung anpassen - Kosten für Schulbedarfe abdecken - Drucksache 16/7040 -

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Brigitte Pothmer, Irmgard Schewe-Gerigk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Regelsätze bedarfsgerecht anpassen - Drucksache 16/7113 -

- c) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Ekin Deligöz, Britta Haßelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Existenzsicherung und Teilhabechancen für Kinder und Jugendliche durch bedarfsgerechte Kinderregelsätze gewährleisten - Drucksache 16/8761 -

Deutscher Sozialgerichtstag e. V

Der Deutsche Sozialgerichtstag e. V. bedankt sich für die Einladung zur Öffentlichen Anhörung am 16. Juni 2008.

Sie erhalten nachfolgend die von uns erarbeitete schriftliche Stellungnahme zu den o. g. Anträgen. In der Kürze der Zeit war es nicht möglich, unter Beteiligung der Mitgliedschaft eine umfassende Äußerung zu allen relevanten Fragestellungen zu erarbeiten; der Deutsche Sozialgerichtstag e. V. hat sich daher unter Mitwirkung von fachkundigen Mitgliedern auf wesentliche Kernfragen der drei Anträge beschränkt.

- 1) **Die Forderung, unverzüglich eine unabhängige Kommission mit Vertretern aus der Fachwissenschaft, den Wohlfahrtsverbänden, Vertretern der Sozialhilfe und Jugendhilfe einzusetzen, die Bemessungsgrundlagen und angemessene Regelungen für bedarfsgerechte altersspezifische Regelleistungen für Kinder und Jugendliche erarbeitet, wird vom Deutschen Sozialgerichtstag grundsätzlich unterstützt (zu Ziff. II, 1 der Drucksache 16/8761).**

Nach § 28 Abs. 1 S. 3 Nr. 1 i. V. m. § 20 Abs. 2 SGB II beträgt die Höhe der Regelleistung für Kinder bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres 60 v. H. der Regelleistung für Personen, die allein stehend oder allein erziehend sind oder deren Partner minderjährig ist, und für Kinder ab dem 15. Lebensjahr 80 v. H. der maßgebenden Regelleistung. Ob diese Regelleis-

tungen derzeit tatsächlich zur Sicherung des Lebensunterhaltes ausreichen und den spezifischen Bedarf von Kindern und Jugendlichen decken, erscheint zweifelhaft.

Aufgrund der inhaltlichen Verknüpfung - Referenzsystem - der Regelleistung gem. § 20 SGB II mit dem Regelsatz der Sozialhilfe in § 28 SGB XII wird nachfolgend zur Vermeidung von Wiederholungen die Regelleistung ausdrücklich behandelt; die Ausführungen gelten aber im Grunde entsprechend für den Regelsatz in § 28 SGB XII. (Besonderheiten können allerdings daraus resultieren, dass im Sozialhilferecht gem. § 28 Abs. 1 S. 2 SGB XII Bedarfe abweichend festgelegt werden können mit der Folge, dass im SGB XII die Möglichkeit eröffnet ist, atypischen Einzelfällen Rechnung zu tragen.)

Die Festlegung der Höhe der Regelleistung nach dem SGB II auf der Grundlage des Statistikmodells zur Ermittlung des Regelsatzes nach dem SGB XII beruht auf einer gesetzgeberischen Grundentscheidung und wird vom Deutschen Sozialgerichtstag vom Ansatz her nicht in Frage gestellt.

Problematisch erscheint vielmehr die derzeitige prozentuale Abstufung der Regelleistung für Kinder und Jugendliche. Zum einen werden durch die heutige Aufteilung in nur zwei Altersgruppen die tatsächlichen Bedarfssituationen allenfalls sehr grob abgebil-

det. Es kann wohl davon ausgegangen werden, dass sich die Bedarfe eines Säuglings bzw. Kleinkindes aller Voraussicht nach deutlich von denen eines Schulkindes im Alter von 10 oder 12 Jahren unterscheiden. Vor dem Hintergrund des Bedarfsdeckungsgrundsatzes drängt es sich daher auf, die aktuelle Einteilung der Regelleistungen in nur zwei Gruppen zu überprüfen und die Zahl der Altersgruppen zu erhöhen. Sinnvoll wäre eine eigene Altersgruppe für Kinder unter 6 Jahren, da hier ein schulbedingter Bedarf nicht besteht. Ob bei „Kindergartenkindern“ ein nennenswerter, zusätzlicher, spezifischer Bedarf vorliegt, der durch die derzeitige Ausgestaltung der Regelleistungen nicht abgedeckt wird und sich vom Bedarf eines Kleinkindes merklich unterscheidet, sollte bei der durchzuführenden wissenschaftlichen Erhebung ebenfalls geklärt werden.

Zum anderen ist die prozentuale Ableitung der Regelleistungen für Kinder und Jugendliche von der maßgeblichen Regelleistung des § 20 Abs. 2 SGB II nicht nachvollziehbar. Die Ermittlung der Regelleistung auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 1998 bzw. 2003 geht von den Ausgabepositionen des privaten Verbrauchs von Ein-Personen-Haushalten ohne Sozialhilfeempfänger aus (hierzu Eicher/Spellbrink, SGB II, Kommentar, 2. Aufl. 2008, § 20 Rn. 23 ff.). Grundlage sind die Verbrauchsausgaben der untersten 20 vom Hundert der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Haushalte der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe nach Herausnahme der Empfänger von Leistungen der Sozialhilfe (vgl. § 2 Abs. 3 der VO zur Durchführung des § 28 SGB XII – Regelsatzverordnung). Erfasst wird damit die Verbrauchsstruktur u. a. von Rentnern und Alleinstehenden, nicht aber von Kindern oder Jugendlichen. Ebenso werden, da nur auf Ein-Personen-Haushalte abgestellt wird, keine „Familienhaushalte“ berücksichtigt. Die Bedarfslagen von Kindern und Jugendlichen werden im Ergebnis überhaupt nicht herangezogen. Ein pauschaler Abzug von 20 bzw. 40 v. H. ist damit eine gegriffene Größe, die ohne Bezug zu den – pauschal zu betrachtenden – spezifischen Bedarfen von Kindern und Jugendlichen, die schul- und ausbildungsbedingte Besonderheiten aufweisen, besteht. Die heutige Festsetzung des Regelsatzes auf der Basis der EVS ist demnach im Hinblick auf die Bedarfssituation von Kindern und Jugendlichen sehr stark vergrößernd und lässt eine auch nur annähernd überzeugende Festsetzung von - wenn auch nur pauschal - festgelegten Regelleistungen für diese Personengruppen nicht erkennen. Es ist somit notwendig, dass der spezifische Bedarf von Kindern und Jugendlichen – unterteilt nach verschiedenen Altersgruppen – gesondert ermittelt wird.

2) Es ist sachgerecht, die Höhe der Regelleistung an die laufende Preisentwicklung anzupassen (zu Ziff. II, 3 der Drucksache 16/8761).

Die jährliche Anpassung der Höhe der Regelleistung gem. § 20 Abs. 4 S. 1 SGB II an die Entwicklung des aktuellen Rentenwertes in der gesetzlichen Rentenversicherung führt nicht zu überzeugenden Ergebnissen. Dieser Anpassungsmechanismus ist sachwidrig. Die Festsetzung des Rentenwertes erfolgt nach eigenen Kriterien, wie u. a. dem Faktor der Veränderung der Bruttolöhne und –gehälter je Arbeitnehmer sowie

dem sog. Nachhaltigkeitsfaktor, die keinen Bezug zum SGB II haben. Für die Bemessung der Regelleistung ist hingegen unseres Erachtens allein entscheidend, dass die Hilfebedürftigen mit diesen Leistungen ihren Lebensunterhalt insgesamt tatsächlich sicherstellen können. Dies gelingt nur, wenn bei der regelmäßigen Festlegung der Höhe der Regelleistungen die tatsächlichen Preissteigerungen bei den zu berücksichtigenden Bedarfen in vollem Umfang erfasst werden. Anders als bspw. Renter, die zum Teil auch durchaus höhere Renten beziehen, haben SGB II - Empfänger generell keine Möglichkeit, Preissteigerungen zu kompensieren; insbesondere ist diesbzügliches Einsparpotential im System des Leistungsrechts des SGB II nicht vorhanden. Würde die Höhe der Regelleistung nicht unmittelbar an die Preisentwicklungen gekoppelt werden, besteht gerade bei den derzeitigen Steigerungen der Lebenshaltungskosten die konkrete Gefahr, dass in kurzer Zeit eine Unterdeckung eintritt, die die Zielsetzung des § 1 SGB II unterläuft und den Lebensunterhalt akut gefährdet.

3) Die Gewährung von (zusätzlichen) einmaligen Leistungen an Kinder und Jugendliche entschärft die bestehende Problematik und stellt einen gangbaren Lösungsweg dar (vgl. Ziff II, 3 der Drucksache 16/8761 sowie Ziff. II, 3 der Drucksache 16/7040).

In der gerichtlichen Praxis wird vermehrt um schulbezogene Leistungen (bspw. für Schulmaterialien und -bücher, Taschenrechner, Schülermonatskarten etc.) gestritten. Diese Eilverfahren treten insbesondere zu Beginn eines jeden Schuljahres auf. Häufig lässt sich schon bei summarischer Prüfung dieser schulbedingten Bedarfe erkennen, dass diese nicht nur in Einzelfällen eine Größenordnung erreichen, die eine Befriedigung aus den aktuellen Regelleistungen nicht mehr zulassen.

Als eine Lösungsmöglichkeit kommt – nach eingehender Ermittlung dieser spezifischen Bedarfe sowie der Überprüfung, in welchem Umfang hilfebedürftigen Schulkinder betroffen sind - eine pauschale Erhöhung der maßgeblichen Regelleistungen in Betracht. Einzelheiten können nicht vorgeschlagen werden; dies setzt zunächst eine entsprechende Untersuchung voraus.

Für einzelne einmalige oder auch regelmäßig anfallende spezifische Bedarfe (wie bspw. einen Schultaschenrechner zum Preis von 80,00 € oder der ungedeckte Anteil der Schülermonatsfahrkarte (450,00 € jährlich), die nur bei einigen Kindern bzw. Jugendlichen entstehen, kommt auch die Schaffung einer neuen gesetzlichen Anspruchsgrundlage für entsprechende einmalige Beihilfen durch Erweiterung des Leistungskataloges in § 23 Abs. 3 S. 1 SGB II in Betracht. Systematisch begegnet die Einführung weiterer einmaliger Beihilfen allerdings der Gefahr, dass das pauschalierte System des SGB II damit unterhöhlt und eine Entwicklung zu einer unübersichtlichen Zahl von einmaligen Beihilfen gefördert wird, die sich als Strukturschwäche des Bundessozialhilfegesetzes erwiesen hat. Angesprochen ist damit das Spannungsverhältnis zwischen einem pauschalierten Grundsicherungssystem, das die Eigenverantwortung der Betroffenen stärken soll einerseits und einer übertriebenen und auch nicht mehr praktikablen Zahl von

einmaligen Beihilfen, die dem Wunsch nach Einzelfallgerechtigkeit entspricht, andererseits. Nicht zu befürworten sind in diesem Zusammenhang auch als Ermessensvorschriften ausgestaltete Anspruchsgrundlagen für einmalige Beihilfen, die nur zu unnötigen Streitigkeiten führen.

Die derzeitigen gesetzlichen Regelungen sind jedenfalls unzureichend. Weder ist eine überzeugende Lösung über die Regelung des § 23 SGB II (Darlehen) noch über § 73 SGB XII (Hilfe in sonstigen Lebenslagen) möglich. Die Aufrechnungsverpflichtung in § 23 Abs. 1 S. 3 SGB II führt bei sich wiederholenden Bedarfen (bspw. Schülermonatsfahrkarte) zu widersinnigen Ergebnissen. Die Regelung des § 73 SGB XII sollte nicht als Auffangvorschrift für das SGB II überstrapaziert werden; sie wird schon als „Notlösung“ für die Gewährung von Kosten zur Wahrnehmung des Umgangsrechts genutzt (vgl. BSG, Urt. vom 7. November 2006, B 7b AS 14/06 R, NZS 2007, 383 = NDV-RD 2007, 29). Voraussetzung für die Anwendung des § 73 SGB XII ist das Vorliegen einer „sonstigen Lebenslage“, es muss also eine Hilfesituation gegeben sein, die eine gewisse Nähe zu den in §§ 47 bis 74 SGB XII geregelten Bedarfslagen aufweist. Allein der Schulbedarf oder entwicklungsbedingte Bedarf von Kindern und Jugendlichen führt wohl nicht zu der Annahme einer atypischen Bedarfslage. Im übrigen hat der Gesetzgeber - zu Recht - einzelnen Bestrebungen, das pauschalierte System des SGB II aufzuweichen, durch die Regelung des § 3 Abs. 3 S. 2 SGB II, wonach eine abweichende Festlegung der Bedarfe ausgeschlossen ist, einen Riegel vorgeschoben.

4) Weniger überzeugend ist die Forderung, den Eckregelsatz für das SGB XII und analog für die Regelleistung des SGB II auf 435,00 € anzuheben (zu Ziff. II, 1 der Drucksache 16/7040).

Im Zentrum der Überlegungen steht die Frage, ob die aktuellen Regelleistungen für Kinder und Jugendliche den spezifischen Bedarf dieser Personengruppen abdecken. Sollte – auch bei überschlägiger Betrachtung ohne eingehende Erhebung – von einer Unterdeckung auszugehen sein, so ist die Anhebung des Eckregelsatzes keine notwendige Konsequenz. Zwar besteht derzeit eine systembedingte Abhängigkeit zwischen dem Eckregelsatz und den Regelleistungen für Kinder und Jugendliche gem. § 28 Abs. 1 S. 3 Nr. 1 SGB II; die Sinnhaftigkeit dieser Gesetzessystematik wird aber ja gerade in Frage gestellt (s. o.) und sollte nach Auffassung des Deutschen Sozialgerichtstages aufgehoben werden. Dann besteht aber kein Anlass vor dem Hintergrund der hier vorgetragenen spezifischen Argumente, die sich auf die Situation von Kindern und Jugendlichen beziehen, die Höhe des Eckregel-

satzes bzw. der Eckregelleistung allgemein zu diskutieren. Im übrigen hat das Bundessozialgericht mehrfach (Urt. vom 23. November 2006, B 11b AS 1/06 R, FEVS 58, 353; Urt. vom 16. Mai 2007, B 11b AS 27/06 R, SGB 2007, 421 und Beschl. vom 27. Februar 2008, B 14 AS 160/07 B, zit. nach juris) dargelegt, dass gegen die gesetzlich in § 20 Abs. 2 SGB II festgeschriebene Höhe der Regelleistung keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen. Das Bundesverfassungsgericht hat eine Verfassungsbeschwerde gegen die Höhe der Regelleistung nicht zur Entscheidung angenommen (BVerfG, 1 BvR 1840/07, Beschluss vom 7. November 2007, zit. nach juris). Die vom Bundessozialgericht dargelegte Begründung ist überzeugend; eine sozialpolitische Diskussion über die Höhe des Eckregelsatzes bzw. der Eckregelleistung ist nicht Gegenstand der vorliegenden Stellungnahme.

5) Es stellt eine sinnvolle Möglichkeit der Bedarfsdeckung dar, hilfebedürftigen Kindern und Jugendlichen Sachleistungen in Form von Lernmaterial, Schulmaterial, Mahlzeiten im Rahmen der Ganztagsbetreuung in Kindertagesstätten und Schulen sowie für die Schülerbeförderung zu gewähren (zu Ziff. II Nr. 7 der Drucksache 16/7113).

Unter der Prämisse, dass die derzeitigen Regelleistungen für Kinder und Jugendliche – insbesondere bei Schulkindern – nicht bedarfsdeckend sind, kommen Sachleistungen (z. B. Lernmittel, Schulmaterial, Mahlzeiten etc.) zur Bedarfsdeckung in Betracht. Sachleistungen sind als eine Leistungsart – neben Geldleistungen und Dienstleistungen – in § 4 Abs. 1 Nr. 3 SGB II ausdrücklich vorgesehen. Sie haben den Vorteil, dass diese Leistungen – anders als Geldleistungen – den bedürftigen Kindern und Jugendlichen unmittelbar zu Gute kommen. Ein Beispiel hierfür ist die Bereitstellung von Mahlzeiten in Schulen mit Ganztagsbetreuung. Bei einer Erhöhung der Regelleistungen ist dies nicht sichergestellt; in der Praxis zeigt sich vielmehr häufig, dass zusätzliche Geldmittel von den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (Mutter, Vater) zu allgemeinen Zwecken oder zur Befriedigung persönlicher Bedürfnisse verwendet werden. Der spezifische Bedarf der betroffenen Kinder und Jugendlichen bliebe dann ungedeckt. Der pauschalen Behauptung, dass Eltern fast immer ihre eigenen Bedürfnisse zugunsten schul- oder entwicklungsbedingter Bedarfe zurückstellen, kann aufgrund der Erfahrungen in der gerichtlichen Praxis nicht zugestimmt werden. Die Bereitstellung von Sachmitteln dürfte allerdings mit verwaltungspraktischen Schwierigkeiten verbunden sein, da bspw. entsprechende Sachmittel bundesweit vorgehalten werden müssten.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)1005

10. Juni 2008

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 16. Juni 2008 in Berlin zum

- a) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Klaus Ernst, Dr. Lothar Bisky, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Regelsätze erhöhen - Dynamisierung anpassen - Kosten für Schulbedarfe abdecken - Drucksache 16/7040 -

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Brigitte Pothmer, Irmingard Schewe-Gerigk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Regelsätze bedarfsgerecht anpassen - Drucksache 16/7113 -

- c) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Ekin Deligöz, Britta Haßelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Existenzsicherung und Teilhabechancen für Kinder und Jugendliche durch bedarfsgerechte Kinderregelsätze gewährleisten - Drucksache 16/8761 -

Paritätischer Wohlfahrtsverband

Die drei Anträge setzen sich bei unterschiedlicher Nuancierung und Konkretisierung mit den Punkten

- unzureichende Bedarfsdeckung durch den aktuellen Regelsatz
- unsachgerechte Fortschreibungssystematik der Regelsätze
- problematisches Verhältnis von Pauschalierung und Individualisierung der Leistungen
- Gewährung von Sachleistungen
- Notwendigkeit eines spezifischen Kinderregelsatzes auseinander.

Die Stoßrichtung aller drei Anträge kann seitens des PARITÄTISCHEN nur unterstützt werden. Da in den Begründungen zu den Anträgen im Wesentlichen auf Gutachten und Stellungnahmen des PARITÄTISCHEN rekurriert wird, können wir diese im Wesentlichen teilen.

Dennoch möchten wir zu den in den Anträgen aufgeworfenen Fragen wie folgt Stellung nehmen:

Vorbemerkung

Der Regelsatz nach SGB XII und SGB II stellt eine wesentliche Größe für die Bekämpfung von Einkommensarmut dar. Wenn die Armutproblematik auch durchaus facettenreicher ist und Dimension wie Bildung, Wohnen

bis hin zur politischen Teilhabe umfasst, so bleibt das Einkommen jedoch eine Schlüsselkategorie.

In einer Gesellschaft, in der die Allokation fast alle Güter und Dienstleistungen über einen Markt erfolgt, ist das Einkommen nicht nur von zentraler Bedeutung für die Befriedigung existentieller Grundbedürfnisse, sondern auch für die Möglichkeit von gesellschaftlicher Teilhabe und Bildung. Wenn in der Diskussion um Prioritäten in der Armutsbekämpfung gelegentlich Geldleistungen auf der einen Seite gegen Infrastrukturleistungen auf der anderen Seite ausgespielt werden, so wird dies somit den umfassenden Anforderungen an eine sachgerechte Armutsbekämpfungspolitik nicht gerecht. So können bspw. Bildungsmaßnahmen nicht die Leistungen für den täglichen Bedarf ersetzen, wie andererseits auskömmliche Geldleistungen nicht den individuell wichtigen Besuch von Vorschuleinrichtungen aufwiegen können. Den entsprechenden Ausführungen in den Anträgen kann nur zugestimmt werden.

Auch über SGB II und SGB XII hinaus stellt der Regelsatz eine wichtige Stellschraube im sozialstaatlichen Gefüge dar. Er ist von Bedeutung für die Grund- und Kinderfreibeträge in der Einkommenssteuer und hat Auswirkungen auf die Höhe des Kinderzuschlages, die Pfändungsfreigrenzen in der Zivilprozessordnung und die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Damit ist so gut wie die gesamte Bevölkerung direkt oder indirekt von der Festsetzung der Regelsätze betroffen.

- Zum Vorwurf der unzureichenden Bedarfsdeckung durch den aktuellen Regelsatz

Die Forderung aus dem Antrag Drucksache 16/7040, den Eckregelsatz für SGB XII und analog für das SGB II kurzfristig auf 435 Euro anzuheben, ist sachgerecht.

Der PARITÄTISCHE hatte bereits im Dezember 2004 die Verabschiedung der damaligen Regelsatzverordnung massiv kritisiert.¹⁹ Das so genannte Statistikmodell zur Bestimmung des Regelsatzes orientiert sich zwar grundsätzlich am Ausgabeverhalten unterer Einkommensgruppen, enthält jedoch eine ganze Reihe von „normativen Stellschrauben“, da bei einzelnen Ausgabepositionen und statistischen Werten Abschläge vorgenommen werden, die durchaus als Eingriff in die Statistik verstanden werden können. Solche Abschläge betreffen beispielsweise Schmuck, Reisen, außerhäusliche Verpflegung und andere Positionen, die nach den Vorstellungen des Ordnungsgebers Beziehern von Leistungen nach dem SGB XII und dem SGB II offenbar nicht zustehen.

In der Regelsatzverordnung von 2004 nahmen diese Eingriffe Formen an, die, in der Sache z.T. nicht mehr nachvollziehbar, das alleinige Ziel des Begrenzens von Leistungsansprüchen und Ausgaben kaum mehr kaschierten.

Eine entsprechende Überprüfung aller Ausgabenpositionen mit ihren Abschlägen kam in einer weiteren Expertise des Verbandes 2006²⁰ zu dem Schluss, dass – bezogen auf die Daten aus dem Jahre 2003 – der Regelsatz 403 Euro statt 345 Euro betragen müsste. Dabei sei betont, dass diese Berechnungen auf der Grundlage des Statistikmodells selbst stattgefunden haben. Die 403 Euro sind lediglich das Resultat von Korrekturen allzu sachfremder Eingriffe in die Statistik. Die Orientierung an untersten Einkommensgruppen wird nicht gelöst. Damit bedeuten auch die 403 Euro lediglich Bedarfsdeckung auf bescheidenstem Niveau.

Wird weiterhin der Kaufkraftverlust seit 2003 in Rechnung gestellt, so müsste der Regelsatz nach aktuell zur Verfügung stehenden Daten zur Entwicklung der regelsatzspezifischen Lebenshaltungskosten auf 434 Euro angehoben werden, um bedarfsdeckend zu sein.²¹

Der in Antrag 16/7040 genannte Betrag von 435 Euro ist somit plausibel.

- Zur unsachgerechten Fortschreibung des Regelsatzes

Datengrundlage der Bemessung der Regelsätze ist die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) des Statistischen Bundesamtes. Diese Statistik wird alle fünf Jahre erhoben. In den Zeiträumen, in denen keine neueren EVS-Daten vorliegen, erfolgt die Fortschreibung der Regelsätze anhand des jeweiligen aktuellen Rentenwertes der gesetzlichen Rentenversicherung.

Unabhängig davon, wie sich der Rentenwert konkret entwickelt, ist dieser Fortschreibungsmechanismus nicht sachgerecht. Grundsicherungsleistungen stellen ein letz-

tes Netz sozialer Sicherung dar, das das notwendige Mindestmaß an Existenzsicherung und gesellschaftlicher Teilhabe sicherstellen soll. Es soll dort Menschen auffangen, wo ihnen andere Einkommensquellen nicht oder in nur unzureichender Höhe zur Verfügung stehen.

Der Regelsatz stellt somit nach seiner Festsetzung aufgrund der jeweils aktuell vorliegenden Daten der EVS die politisch definierte Einkommensarmutsgrenze dar.

Um diese Grenze in den fünfjährigen Zeiträumen bis zum Vorliegen der nächsten Daten nicht zu unterschreiten, ist der Regelsatz somit zwingend gegen Kaufkraftverluste abzusichern. Anderenfalls wäre bei einer Rentenentwicklung unterhalb der Steigerung der Lebenshaltungskosten ein Abrutschen der Bezieher von Leistungen nach dem SGB XII und dem SGB II unter die Armutsgrenze unvermeidbar.

Im Falle der Altersgrundsicherung, deren Höhe sich ebenfalls am Regelsatz bemisst und die insbesondere vor Altersarmut bei unzureichendem Alterssicherungseinkommen schützen soll, wird die Paradoxie einer Anbindung der Leistungsfortschreibung an die Rentenentwicklung besonders offenkundig.

Der PARITÄTISCHE hat 2007 eine entsprechende Expertise mit einem Vorschlag für eine sachgerechte Anpassung des Regelsatzes an die Preisentwicklung durch einen regelsatzspezifischen Preisindex vorgelegt²², die auch den praktischen Problemen eines solchen Fortschreibungsmodus Rechnung trägt.

- Zum problematischen Verhältnis von Pauschalierung und Individualisierung / Leistungen

Ausgewiesenes Kriterium der Leistungssystematik im SGB II war und ist die so genannte Massenverwaltungstauglichkeit des Gesetzes. Das im vormaligen Sozialhilfegesetz angelegte Spannungsverhältnis der Pauschalierung von Regelleistungen einerseits und der notwendigen Individualisierung von Hilfen andererseits wurde im SGB II einseitig zugunsten einer weitestgehenden Pauschalierung aufgelöst. Dies betraf so gut wie alle einmaligen Leistungen des Bundessozialhilfegesetzes.

In dem neuen Regelsatz wurde der theoretisch und methodisch nur unzulänglich begründete Versuch unternommen, so gut wie sämtliche Leistungen über Pauschalen abzudecken. Dies betraf nicht nur regelmäßig wiederkehrende einmalige Leistungen wie etwa Schuhwerk oder Kleidung, sondern auch Hilfen in besonderen Situationen wie etwa beim Verlust von Hausrat oder ähnlichem. Der auch unter sozialpädagogischen Gesichtspunkten an sich richtige Gedanke einer weitgehenden Pauschalierung von Leistungen ist damit zugunsten einer weitestgehenden Verwaltungsvereinfachung deutlich überstrapaziert worden.

Sachgerecht wäre es gewesen, zuallererst die Pauschalierungsfähigkeit der Ausgabenpositionen zu prüfen. Pauschalierungsfähig sind lediglich solche Ausgabenpositionen, die in relativer Regelmäßigkeit und die bei den verschiedenen Haushalten in ähnlicher Höhe bzw. auf einem ähnlichen Preisniveau anfallen. Aus gutem Grunde sind beispielsweise die Wohnkosten nicht pauschaliert. Ebenso wenig ist es zielführend, Kosten für Einschulung,

¹⁹ vgl. Paritätischer Wohlfahrtsverband: „Zum Leben zu wenig ...“. Für eine offene Diskussion über das Existenzminimum beim Arbeitslosengeld II und in der Sozialhilfe. Eigenverlag. Berlin. 17. Dezember 2004

²⁰ vgl. Paritätischer Wohlfahrtsverband: „Zum Leben zu wenig ...“ – Neue Regelsatzberechnung 2006 Eigenverlag. Berlin 19. Mai 2006

²¹ vgl. Rudolf Martens: Gutachten zur Überprüfung der Höhe des Münchner Sozialhilferegelsatzes. unv. Man. Berlin. 15. Februar 2008 S. 15, Tabelle 7

²² Rudolf Martens: Regelsatz und Preisentwicklung: Vorschlag für eine sachgerechte Anpassung des Regelsatzes an die Preisentwicklung durch einen regelsatzspezifischen Preisindex. Eigenverlag. Berlin. 27. September 2007

die Anschaffung notwendigen Hausrats u.ä. zu pauschalieren.

Dies ist jedoch geschehen mit dem wenig alltagspraktisch tauglichen Hinweis, dass die jeweiligen Kleinstbeträge, die in den Pauschalen für derartige Ausgaben gerechnet werden, angespart werden sollten für entsprechende Ausgabenanforderungen. Da jedoch bei ohnehin nicht bedarfsgerechten Regelsätzen ein Ansparen praktisch ausgeschlossen ist, führen zwingende einmalige Ausgaben statt dessen regelmäßig zu einer völligen Überforderung der Haushalte.

Weiterhin wurde nicht berücksichtigt, dass sich der vormalige Bedarf nach dem Bundessozialhilfegesetz an regelmäßig wiederkehrenden einmaligen Leistungen zwischen den einzelnen Altersgruppen sehr unterschiedlich darstellt. So haben Kinder naturgemäß einen höheren Bedarf an Kleidung als Erwachsene und ältere Menschen. Gleichwohl erhält jedoch ein Kind nach der derzeitigen Regelsatzsystematik lediglich einen prozentualen Abschlag der Pauschale für einmalige Leistungen, die ein Erwachsener erhält.

Eine Überprüfung der Pauschalen ist somit auch unter diesem Aspekt dringend angezeigt. Insbesondere ist dem Vorschlag in den Anträgen zu folgen, die Möglichkeit der Gewährung von einmaligen Leistungen analog dem SGB XII auch in das SGB II aufzunehmen, da der ledigliche Verweis des SGB II auf das Schonvermögen oder auf die Möglichkeit des Darlehens mit unzumutbaren Härten verbunden ist.

- **Gewährung von Sachleistungen**

Alle Anträge sprechen sich neben Geldleistungen bei Kindern auch für die Gewährung von Sachleistungen, insbesondere für schulische Bedarfe aus.

Die Prüfung dieser Frage wäre sachgerecht. Die Verweisung auf einen Kinderregelsatz von derzeit 208 Euro im Monat hat zur Folge, dass gerade dort wo es um Teilhabe geht (musische und sonstige Bildung, Mitwirkung in Sportvereinen, Teilnahme an Veranstaltungen u.ä.) die notwendigen Bedarfe in keiner Weise gedeckt sind. Gerade auf diesem Feld könnte über die kostenlose bzw. kostengünstige Vorhaltung entsprechender öffentlicher

Infrastruktur oder aber über entsprechende Kostenübernahmevereinbarungen mit Dritten wie Sportvereinen u.a. sehr zielgenau geholfen werden.

Hinsichtlich der möglichen Sachleistungen im schulischen Umfeld wäre allerdings die Frage zu stellen, ob die Zuständigkeit des Bundes und die Verankerung im SGB II und SGB XII gerechtfertigt sind, oder ob es nicht vielmehr Aufgabe der Schule ist, die ihr anvertrauten Zöglinge mit dem Notwendigsten zu versorgen.

- **Zur Notwendigkeit eines Kinderregelsatzes**

Die derzeitige Ableitung des Regelsatzes für Kinder aus dem Regelsatz für allein lebende Erwachsene ist sachlich in keiner Weise zu rechtfertigen. Sie klammert vielmehr die Bedarfsfrage offensichtlich aus. Den Ausführungen in den vorliegenden Anträgen bleibt kaum etwas hinzuzufügen. Die angeführten Begründungen und Beispiele sind überzeugend.

Ein bedarfsdeckender Regelsatz für Kinder hat zwingend die Beantwortung der Frage zur Voraussetzung, welche Bedarfe Kinder haben und wie diese wenigstens auf bescheidenem Niveau zu decken sind. Soll dabei in der Systematik des Statistikmodells verblieben werden, wären, solange keine anderen Daten vorhanden sind, entsprechende Ableitungen aus den Ausgaben von Haushalten mit Kindern vorzunehmen.

Um Zirkelschlüsse zu vermeiden, wäre dieses Statistikmodell jedoch zwingend mit einem ebenfalls gerechneten Warenkorb abzugleichen. Nur hierdurch kann vermieden werden, dass aus nur sehr geringen oder gar nicht vorhandenen Ausgaben für bestimmte Positionen (wie z.B. Nachhilfe oder Ernährung) auf einen fehlenden Bedarf geschlossen wird.

Berlin, 9. Juni 2008

gez. Dr. Ulrich Schneider

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)1017

11. Juni 2008

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 16. Juni 2008 in Berlin zum

- a) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Klaus Ernst, Dr. Lothar Bisky, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Regelsätze erhöhen - Dynamisierung anpassen - Kosten für Schulbedarfe abdecken - Drucksache 16/7040 -

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Brigitte Pothmer, Irmgard Schewe-Gerigk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Regelsätze bedarfsgerecht anpassen - Drucksache 16/7113 -

- c) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Ekin Deligöz, Britta Haßelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Existenzsicherung und Teilhabechancen für Kinder und Jugendliche durch bedarfsgerechte Kinderregelsätze gewährleisten - Drucksache 16/8761 -

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. BAGFW

Daten und Fakten

Rund 1,9 Mio. Kinder unter 15 Jahren in Deutschland leben auf Grundsicherungsniveau. Die relative Armutsrisikoquote für Kinder von 0-15 Jahren liegt nach EU-SILC bei 12%, nach dem sozioökonomischen Panel (SOEP) liegt die Armutsrisikoquote von Kindern sogar bei 26% und damit 8 Prozentpunkte über der Quote der Gesamtbevölkerung.

Doch Kinder und Jugendliche in Deutschland leiden nicht nur materiell. Die Zukunftschancen von Benachteiligten werden auch durch die ungenügende Förderung und mangelnde Bildung eingeschränkt. Am gravierendsten ist folgende Beobachtung: Der Anteil der Personen, die im Alter von 25 bis 30 Jahren keinen Berufs- oder Hochschulabschluss haben und nicht in Bildung sind, ist von 12,7 % im Jahr 1996 auf 17,0 % im Jahr 2006 gestiegen. Ostdeutschland wies 1996 deutlich bessere Werte auf, dort ist aber ein besonders hoher Anstieg zu verzeichnen (von 4,4 % in 1996 auf 11,2 % in 2006), sodass sich die Quote dem Westniveau annähert (3. Armuts- und Reichtumsbericht, S. 329). Im Alter von 35 Jahren schließlich bleiben 15% der Bevölkerung dauerhaft ohne abgeschlossene berufliche Ausbildung (3. Armuts- und Reichtumsbericht, S. 60).

Ziele

Wenn über die Neubemessung von Regelsätzen für Kinder nachgedacht wird, müssen sowohl materielle als auch befähigende und fördernde Gesichtspunkte beachtet werden.

Existenz sichern: Insbesondere die materiellen Existenz- und Teilhabechancen der Kinder müssen gesichert sein. Dazu müssen die Regelsatzbeträge für Kinder neu berechnet werden und den spezifischen Kinderbedarfen angepasst werden.

Bildung fördern: Die Förderung von Bildung muss gewährleistet sein, um Chancengerechtigkeit herzustellen. Es ist nicht akzeptabel, dass der Bildungsstand eines Kindes (gemessen an den Schülerleistungen) immer noch stark von der sozialen Herkunft abhängt, denn der Bildungsstand bestimmt wesentlich das spätere Leben der Kinder und Jugendlichen wie auch ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt und damit das Armutsrisiko.

Gesundes Aufwachsen ermöglichen: Die gesundheitlichen Teilhabechancen von Kindern müssen gefördert werden, denn die soziale Herkunft beeinflusst nachweislich die physische und psychische Gesundheit negativ. Erkrankungen wirken sich als Benachteiligungen von der frühen Kindheit bis in das Erwachsenenalter aus und können Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und berufliche Chancen lebenslang beeinträchtigen.

Forderungen**1. Regelsatz anpassen****Eigenen Kinderregelsatz berechnen**

Der derzeitige Kinderregelsatz wird berechnet, indem auf den Regelsatz für Alleinstehende Abschläge vorgenommen werden (Kinder unter 14 Jahren bekommen 60% des Regelsatzes für Alleinstehende, d.h. 208 € und Kinder

über 14 Jahren 80%, d.h. 278 €). Das wird den Bedarfen der Kinder aber nicht gerecht: Die Berechnung des Regelsatzes orientiert sich an den Konsumausgaben eines Alleinstehenden. Damit fließen kinderspezifische Bedarfe in die Berechnung nicht mit ein, da Alleinstehende grundsätzlich andere Konsumprofile aufweisen. Deswegen ist es notwendig, auf der Basis von familien- und kinderspezifischen Ausgabenprofilen einen eigenen Kinderregelsatz zu berechnen. Hierbei dürfen auch nicht einfach die Abschläge bei der Berechnung des Erwachsenen-Regelsatzes übernommen werden. Insbesondere bei den Ausgabepositionen im Bereich Bildung, Freizeit und Kultur dürfen keine Abschläge vorgenommen werden.

Altersstufen neu ordnen

Die aktuelle Altersgruppenaufteilung (Kinder unter 14 Jahren und über 14 Jahren) wird den tatsächlichen Konsumausgaben für Kinder nicht gerecht. Wie eine Untersuchung anhand der Ergebnisse der EVS 2003 zeigt, führt die Anwendung des Statistikmodells unter Rückgriff auf die Ausgaben von Familien mit einem Kind im untersten Einkommensquintil zu Transferansprüchen, die über den Regelleistungen des SGB II liegen, selbst wenn die Abschläge berücksichtigt werden.²³ Besonders fällt auf, dass Familien mit Kindern unter 6 Jahren einen deutlich niedrigeren Konsum als die Familien mit Kindern zwischen 6 und 13 Jahren hatten. Der Unterschied zu den Regelleistungen würde bei den Familien mit einem Kind unter 6 Jahren 81 €, bei den 6- bis 13-Jährigen 136 € und bei den 14- bis 17-Jährigen 59 € betragen (in diesen Zahlen sind die verdeckt Armen aus der Berechnungsbasis bereits entfernt. S.u. unter „Verdeckt Arme aus der Berechnungsbasis nehmen“).

Transparentes Verfahren zur Festlegung der Regelsätze notwendig

Das Berechnungsverfahren der Regelsätze der Grundsicherung muss transparent sein. Wenn inzwischen mehr als 7,5 Millionen Bürger von Grundsicherungsleistungen des SGB II leben (das sind knapp 10 % der Bevölkerung), kann die Bestimmung des in Deutschland geltenden sozio-kulturellen Existenzminimums nur in einem demokratisch legitimierten Prozess festgelegt werden. Denn die Höhe trifft nicht nur die aktuell Hilfebedürftigen, sondern auch jene, die in Zukunft auf dieses unterste soziale Netz angewiesen sind. Deshalb sollten die Regelsätze nach einer ausreichenden gesellschaftlichen Debatte und einem geordneten Anhörungsverfahren im Parlament beschlossen werden.

Die Idee, die Ermittlung der neuen Berechnungsgrundlage für die Regelsätze einer unabhängigen Expertenkommission zu übergeben, in der auch die Wohlfahrtsverbände vertreten sind, sollte ernsthaft in Erwägung gezogen werden.

Verdeckt Arme aus der Berechnungsbasis nehmen

Bei der Berechnung der Regelsätze werden die Konsumausgaben des untersten Quintils der Bevölkerung ohne Sozialhilfeempfänger als Referenzwert zugrunde gelegt. Dabei wird aber vernachlässigt, dass es immer noch verdeckt arme Menschen gibt, deren Einkommen unterhalb des Grundsicherungsniveaus liegt, die aber dennoch

keine Grundsicherung in Anspruch nehmen und so weiterhin in der Datengrundlage der EVS sind. Wichtig bei der Neuberechnung der Regelsätze ist, dass die Konsumausgaben dieser verdeckt Armen nicht mehr in die Berechnungsbasis des Regelsatzes einfließen, damit das Grundsicherungsniveau nicht von den Ausgabeprofilen eigentlich Hilfebedürftiger bestimmt wird.²⁴

Kürzere Erhebungsabstände notwendig

Die Regelsätze werden derzeit aus dem tatsächlichen Konsum einer Referenzgruppe hergeleitet. Datengrundlage ist die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Dieses sogenannte Statistikverfahren hat sich bewährt, weil es tatsächliche Konsumwünsche berücksichtigt und nicht willkürliche Warenkörbe zusammensetzt. Deswegen ist das Statistikverfahren grundsätzlich beizubehalten. Es sind aber kürzere Erhebungsabstände der EVS erforderlich (derzeit wird die EVS alle fünf Jahre erhoben), um eine schnellere Anpassung an Änderungen der Ausgabenprofile (z.B. aufgrund von gesetzlichen Änderungen wie der Erhöhung von Zuzahlungen, etc.) zu gewährleisten. So werden etwa Mehrkosten für Gesundheitsleistungen (z.B. OTC-Medikamente) nach dem Gesundheitsmodernisierungsgesetz, das im Jahr 2004 in Kraft trat, bis heute nicht im Regelsatz berücksichtigt, da die letzte Datenerhebung im Jahr 2003 erfolgte.

Anpassung des Regelsatzes zwischen den Erhebungsperioden

- Preissteigerungen über den regelsatzspezifischen Preisindex berücksichtigen

Derzeit orientiert sich die Anpassung des Regelsatzes zwischen den Erhebungsperioden an der Rentenentwicklung, eine Anpassung an die Inflation erfolgt nicht. Preissteigerungen bei lebenswichtigen Gütern schlagen sich also frühestens bei der Neufestsetzung der Regelsätze nach der EVS nieder. Erforderlich ist eine kontinuierliche Anpassung, die sich an der Entwicklung der Inflationsrate für lebenswichtige Güter orientiert. Der Vorschlag des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, Preissteigerungen über den regelsatzspezifischen Preisindex im Regelsatz zu berücksichtigen, sollte deshalb umgesetzt werden. Allein die Berücksichtigung dieser spezifischen Inflationsrate würde schon heute eine Erhöhung des Regelsatzes für einen Erwachsenen um rund 20 € notwendig machen. Es ist auch sicherzustellen, dass bei Anpassung des Kinderregelsatzes die Preissteigerungen von kinderspezifischen Ausgabengruppen berücksichtigt werden.

- Außergewöhnliche Kostensteigerungen auffangen

Neben der Berücksichtigung der Inflation muss der Regelsatz angepasst werden, falls einmalige Kostenerhöhungen entstehen, wie z.B. durch den Wegfall der Erstattung von OTCs, die die Bedarfe zwischen den Erhebungsperioden stark erhöhen. Die Erhöhung der Mehrwertsteuer wäre über den Inflationsausgleich bereits aufgefangen.

Nicht alle Regelungen zum Existenzminimum müssen über den Regelsatz gelöst werden: Mit dem GKV-Modernisierungsgesetz wurden nicht-verschreibungspflichtige Arzneimittel (sog. OTC-Präparate) aus dem Leistungskatalog der GKV herausgenommen. Sie können selbst dann nicht mehr verschrieben werden, wenn Ärzte

²³ Vgl. I. Becker, Was kaufen Familien mit niedrigem Einkommen. In: neue caritas 1/2008, S.25.

²⁴ Vgl. I. Becker, a.a.O.

die medizinische Notwendigkeit der Arzneimittel bescheinigen. Ausnahmen bestehen lediglich für Kinder bis zum 12. Lebensjahr, für Jugendliche bis zum 18. Lebensjahr, soweit Entwicklungsstörungen vorliegen und bei solchen OTC-Präparaten, die in der sog. Ausnahmeliste des Gemeinsamen Bundesausschusses ausgenommen wurden. Die vorgenommene Altersdifferenzierung ist nicht sachgerecht. Es sollten Kinder zumindest bis zum Alter von 18 Jahren befreit bleiben.

Kosten des Nahverkehrs neu berechnen

Die Kosten des Nahverkehrs werden im Regelsatz voll als Bedarf anerkannt, während die Kosten für die Nutzung eines PKWs nicht in die Regelsatzbemessung einfließen. Unberücksichtigt bleibt dabei jedoch, dass die Haushalte in der Referenzgruppe regelmäßig ein Auto besitzen und daher die Kosten für den öffentlichen Nahverkehr in der Referenzgruppe geringer ausfallen. Die im Regelsatz vorgesehenen Beträge reichen also nicht aus, wenn man alleine auf öffentliche Verkehrsmittel angewiesen ist. Deswegen sind die im Regelsatz festgelegten Anteile für Verkehr neu festzulegen. Für Kinder ab 10 Jahren sollte eine Monatskarte für den öffentlichen Nahverkehr im Regelsatz zu 100 % berücksichtigt werden. Ein Alternative hierzu wäre die Gewährung der Monatskarte über eine Sachleistung der Verkehrsverbände. Selbst bei der Sachleistung müssen weiterhin die Kosten für Fahrräder im Regelsatz verbleiben.

Einführung einer Öffnungsklausel im SGB II

Das Hauptproblem der pauschalierten Regelsätze ist, dass auf die individuellen atypischen Bedarfe keine Rücksicht genommen wird. Die Vermeidung von gravierenden Defiziten bei der Sicherstellung regelmäßig notwendiger, atypischer Bedarfe, insbesondere bei der Sicherstellung medizinisch notwendiger oder durch Krankheit bedingter zusätzlicher Ausgaben in atypischen Situationen, erfordert die Einführung einer Öffnungsklausel im SGB II nach dem Vorbild des § 28 Abs.1 S. 2 SGB XII. § 20 (und ggf. § 28 SGB II) oder § 23 SGB II sind daher wie folgt zu ergänzen: *„Die Höhe der Leistung wird abweichend festgelegt, wenn im Einzelfall ein Bedarf ganz oder teilweise anderweitig gedeckt ist oder unabweisbar seiner Höhe nach erheblich von einem durchschnittlichen Bedarf abweicht.“*

2. Sachleistungen ausbauen

Neben den monetären Leistungen brauchen Kinder auch gute strukturelle Rahmenbedingungen für ihre Entwicklung. Hierzu gehört ein flächendeckendes Angebot von Betreuungs-, Bildungs- und kulturellen sowie sportlichen Angeboten. Um diese Angebote wahrnehmen zu können, ist es erforderlich, dass Kinder und Jugendliche einen Zugang zu diesen Angeboten erhalten. Hier sind die Länder und Kommunen gefragt. Sie dürfen nicht aus ihrer Verantwortung entlassen werden.

Bildungsausgaben als Sachleistungen gewähren

In den Bundesländern gibt es unterschiedliche Regelungen zur Lehrmittelfreiheit. Es muss selbstverständlich sein, dass alle Schüler aus Familien mit Transferbezug und niedrigem Einkommen ihre Lehrmittel kostenlos erhalten. Kinder und Jugendliche im Sozialgeldbezug müssen auch die Ausgaben für Schulmaterial (Zeichenblöcke, Hefte, Stifte, Zirkel, Malkasten, Sportausrüstungen, Taschenrechner etc.) bekommen. Hierfür bietet sich eine Sachleistung an, da damit auch sichergestellt ist,

dass die Schüler das Material anschaffen. Der Vorschlag eines Starter-Pakets bzw. der Bereitstellung der notwendigen Schulausrüstung am Schulanfang (in jedem Schuljahr!) geht in die richtige Richtung.

Über das SGB II ist lediglich die Erstattung mehrtätiger Klassenfahrten geregelt. Es sollte auch die eintägige Klassenfahrt gefördert werden. Dies kann über das SGB II, könnte aber auch als Sachleistung über die Kommune finanziert werden.

Schulmittagessen fördern

Ein gemeinsames warmes Mittagessen ist in den Ganztagschulen bereitzustellen. Dieses Mittagessen sollte nicht teurer als 1 € sein, damit es sich wirklich alle Kinder leisten können.

Nachhilfe- und Sprachunterricht

Für Schüler, die Nachhilfeunterricht benötigen, ist möglichst in der Schule dieses Zusatzangebot bereitzustellen. 5,5 % der 14- bis 17-Jährigen aus dem untersten Einkommensquintil nehmen Nachhilfeunterricht, gegenüber 20,3 % aus dem obersten Quintil.²⁵ Soll die Herkunft nicht weiterhin über den Schulerfolg entscheiden, ist diese Sachleistung dringend einzuführen. Selbstverständlich kann die Förderung auch im Rahmen eines achtsamen und befähigenden Schulkonzepts erfüllt werden. Entscheidend ist, dass dieses Problem erkannt und angegangen wird.

Besonders Schüler mit Migrationshintergrund muss Sprachförderung gewährt werden, am besten schon im Kindergarten.

Musische und sportliche Bildung

Im untersten Einkommensquintil nimmt nur jeder 6. 14- bis 17-Jährige an außerschulischem Unterricht in Sport oder musischen Fächern teil. Im obersten Quintil ist es jeder dritte.²⁶ Die Initiative „Jedem Kind ein Instrument“ im Ruhrgebiet zeigt, dass ein musikpädagogisches Angebot an Schüler durchaus auch von den oft so genannten „bildungsfernen Familien“ angenommen wird. Für Sozialgeldbezieher sollte das Erlernen eines Musikinstruments in den staatlichen oder städtischen Musikschulen kostenlos sein. Die Vereinsbeiträge für Musik- oder Sportvereine sollten ebenfalls übernommen oder freigestellt werden, um den Kindern die Teilnahme an diesen Angeboten zu ermöglichen. Dasselbe gilt für Schwimmbadkarten. Hier sind vor Ort unterschiedliche Modelle denkbar, ob dies als Gutschein, als Sachleistung auf Antrag oder über eine „Familien-Karte“ (Beispiele Stuttgart) geschieht, ist lokal zu entscheiden.

Ausbau der Gesundheitsprävention für Kinder und Jugendliche

Angesichts der Tatsache, dass die Herkunft aus sozial benachteiligten Familien ein Gesundheitsrisiko für Kinder und Jugendliche darstellt, ist eine früh einsetzende zielgruppenspezifische Prävention zwingend notwendig. Entsprechend muss die Gesundheitsförderung und Prävention für benachteiligte Kinder und Jugendliche ausgebaut werden. Es muss dabei gewährleistet sein, dass gezielte Angebote der Gesundheitsförderung z.B. in Kindertagesstätten und Schulen für Kinder aus Familien mit Transferbezug und niedrigem Einkommen kostenfrei

²⁵ Vgl. I. Becker, a.a.O., S. 29.

²⁶ Vgl. I. Becker, a.a.O., S. 29/30.

gestellt sind. Entsprechend der „Strategie der Bundesregierung zur Förderung der Kindergesundheit“ (Mai 08) muss die Inanspruchnahme dieser und anderer Gesundheitsleistungen gefördert werden.

Berlin, den 11.06.2008

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)1021

12. Juni 2008

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 16. Juni 2008 in Berlin zum

- a) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Klaus Ernst, Dr. Lothar Bisky, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Regelsätze erhöhen - Dynamisierung anpassen - Kosten für Schulbedarfe abdecken - Drucksache 16/7040 -

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Brigitte Pothmer, Irmingard Schewe-Gerigk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Regelsätze bedarfsgerecht anpassen - Drucksache 16/7113 -

- c) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Ekin Deligöz, Britta Haßelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Existenzsicherung und Teilhabechancen für Kinder und Jugendliche durch bedarfsgerechte Kinderregelsätze gewährleisten - Drucksache 16/8761 -

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Die Anträge haben insbesondere die Anpassung der Regelsätze im Zeitverlauf, die Überprüfung des Bemessungsverfahrens für den Eckregelsatz, ein „eigenständiges“ Bedarfsbemessungsverfahren zur Ableitung der Regelsätze für Minderjährige, die Einführung weiterer einmaliger Leistungen sowie event. Sachleistungen zum Gegenstand. Zu den konkreten Vorschlägen im einzelnen besteht im Deutschen Verein nicht immer Einvernehmen. Teilweise sind die Diskussionen noch nicht abgeschlossen. Zum Thema „Kinderarmut“ wird aktuell ein Positionspapier vorbereitet, das im Sommer 2008 vorgestellt werden soll.

Der Deutsche Verein hat in den fünfziger Jahren des vorigen Jahrhunderts die ersten Warenkörbe zur Bemessung des durch Regelsätze zu deckenden notwendigen Lebensunterhalts aufgestellt, die die Grundlage für die ersten Regelsatzfestsetzungen nach dem Bundessozialhilfegesetz waren, um bis in die siebziger Jahre im Auftrag der Bundesländer gutachtlich für das Bedarfsbemessungssystem tätig zu sein. Die 1989 vorgelegte gutachtliche Äußerung „Neues Bedarfsbemessungssystem für die Regelsätze in der Sozialhilfe: Ableitung der Regelsätze für sonstige Haushaltsangehörige“ bildete die wesentliche Grundlage für den Beschluss der Ministerpräsidenten der Länder im gleichen Jahr zur Einführung des sog. „Statistikmodells“ und die Neufassung der Regelsatzverordnung, insbesondere hinsichtlich der Altersstufung von Minderjährigen. In den folgenden Jahren hat der Deutsche Verein die Bundesländer gutachtlich bei der An-

wendung und Fortentwicklung des Statistikmodells beraten.

Vor dem Hintergrund unserer Erfahrungen in Fragen der Regelsatzbemessung sowie unter Einbezug sozialrechtlicher sowie sozialpolitischer Überlegungen und Entwicklungen wird im folgenden zu einigen Punkten der Anträge und überwiegend in generalisierender Form Stellung genommen.

1. Überprüfung des Bemessungssystems

In der Drucksache 16/7113 (1. Seite, letzter Absatz) heißt es „Anstatt die besonderen Bedarfe von Kindern und Jugendlichen alters- und bedarfsspezifisch zu erheben, werden die Regelsätze für Kinder pauschal aus dem Eckregelsatz (...) abgeleitet“. Die Verwendung des Verbs „erheben“ und im aktuellen Diskussionskontext gebräuchliche Formulierungen wie „Regelsätze neu berechnen“ erfordern eine präzisierende Klarstellung: Die Regelsätze decken (zusammen mit den Leistungen für Unterkunft und Heizung sowie einiger Sonderbedarfe) den „gesamte(n) Bedarf des notwendigen Lebensunterhalts“ (§ 28 Abs. 1 SGB XII). Der für das Sozialhilferecht zentrale Begriff des notwendigen Lebensunterhalts ist unbestimmt; er ist auch mit Blick auf die in § 1 Abs. 1 SGB XII beschriebene Aufgabe der Sozialhilfe auszulegen. Es ist evident, dass sich die Definition des notwendigen Lebensunterhalts – und damit im Ergebnis auch einer Leistungshöhe, die „die Führung eines Lebens (ermöglicht), das der Würde des Menschen entspricht“ –

eines ausschließlich wissenschaftlichen Zugangs verschließt. Was als notwendiger Lebensunterhalt im Einzelnen anzuerkennen (!) ist, ist letztendlich immer das Ergebnis eines normativ wertenden und damit politischen Prozesses.

Zur Regelsatzbemessung hat das Bundesverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung der Politik eine weitgehende „Einschätzungsprärogative“ eingeräumt, dabei jedoch gefordert, dass die Wertung „vertretbar“ sind und die Regelsatzfestsetzung auf einer ausreichenden Datenbasis gründet. Daten werden für Vergleichszwecke benötigt. Es besteht Konsens, dass in einem entwickelten Sozialstaat wie der Bundesrepublik Deutschland der notwendige Lebensunterhalt nicht unter Bezug auf ein absolutes Existenzminimum zu erfassen ist. Für eine Bestimmung eines angemessenen soziokulturellen Existenzminimums ist der Blick auf die tatsächlichen gesellschaftlichen Verhältnisse unverzichtbar. Was zu einem bestimmten Zeitpunkt als „notwendiger Lebensunterhalt“ gelten soll, ist immer auch unter Beachtung des Lebensstandards von Menschen zu beurteilen, die nicht hilfebedürftig sind. Nach der bestehenden Regelsatzverordnung werden die Verbrauchsausgaben der untersten Einkommensgruppen von allein Lebenden für die Bemessung des Eckregelsatzes ausgewertet, soweit sie nicht Leistungen der Sozialhilfe erhalten. Es ist nicht ersichtlich, dass die Bemessung des Eckregelsatzes auf Basis der EVS 2003 „nicht sachgerecht“ war (so implizit in der Drucksache 16/7040, S. 3 ff.). Die abweichenden Ergebnisse in der dort zitierten Expertise des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes von 2006 machen deutlich, dass zentrale unbestimmte Rechtsbegriffe unterschiedliche Auslegungen erlauben. Bei der Auswertung der EVS 2008 werden auch Empfänger von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende nicht zu berücksichtigen sein; die Regelsatzverordnung sollte entsprechend geändert werden.

Wenn die Auswertung der EVS dem Zweck dient, die für die Regelsatzbemessung unverzichtbaren Informationen zum Lebensstandard unterer Einkommensgruppen zu gewinnen, soweit diese keine Leistungen nach SGB XII erhalten, kann die Verwendung der Ergebnisse kritisch betrachtet werden: Es ist Praxis, dass das arithmetische Ergebnis der statistischen Untersuchungen eins zu eins für die Festsetzung des Eckregelsatzes übernommen wird. Hierdurch entsteht der unzutreffende Eindruck, dass der notwendige Lebensunterhalt „berechenbar“ ist. In der Folge konzentriert sich eine event. Kritik an der Regelsatzfestsetzung auf methodische und statistische Fragen der Auswertung der EVS. Der grundsätzlich normativ-politische Charakter der Bemessung des soziokulturellen Existenzminimums wird in bedenkliche Weise „ausgeklammert“. Es kann das Risiko einer strukturellen Überlastung der statistisch-mathematischen Auswertung auftreten, wenn auch normative Aspekte in die primär wissenschaftlich orientierten Untersuchungen einzubeziehen sind. Dieser Aspekt sollte bei einer „Überprüfung des Bemessungssystems“ berücksichtigt werden.

2. Eigenständiges Bemessungsverfahren zur Ableitung der Regelsätze für Minderjährige

Der Deutsche Verein hatte 2004 bereits in seiner Stellungnahme zum Entwurf zur Änderung der Regelsatzverordnung darauf hingewiesen, dass die Gewichtung zur Festsetzung der Regelsätze für Minderjährige ohne Untersuchungen zum Bedarf von Kindern bestimmt

wurden. Entsprechende Berechnungen wurden aussch. zur Abschätzung des durch Regelsätze zu deckenden notwendigen Lebensunterhalts von Alleinstehenden durchgeführt (s. oben). Vor diesem Hintergrund sind die Angaben zu die Regelsatzanteile für bestimmte Bedarfe nicht nachvollziehbar, die laut Drucksachen 16/7113 und 16/8761 angeblich in den Kinderregelsätzen Berücksichtigung gefunden haben sollen. Tatsächlich handelt es sich bei den genannten Beträgen um unzulässige Konstrukte. Diese wurden rechnerisch aus den vom BMAS veröffentlichten Daten aus der Auswertung der EVS zur Bedarfsbemessung für Alleinstehende gewonnen, indem die dort ausgewiesenen Beträge zu 60 bzw. 80 % berücksichtigt wurden. 60 und 80 % entsprechen den Personengewichten für Minderjährige nach § 3 Abs. 2 Regelsatzverordnung.

Diese Vorgehensweise ist aus mindestens zwei Gründen unzulässig. Denn sie setzt (a) voraus, dass die Bedarfsstruktur eines volljährigen Alleinstehenden identisch ist mit der eines minderjährigen Haushaltsangehörigen. Das ist aber eine offensichtlich unzutreffende Annahme. Die Ausführungen, die in den Anträgen mit Verweis auf den alters- und entwicklungsbedingten spezifischen Bedarf von Kindern zu finden sind, bekräftigen die Unzulässigkeit der Annahme einer homogenen Bedarfsstruktur von Kindern und Erwachsenen. Die Annahme einer identischen Bedarfsstruktur ist (b) auch aus Gründen zurück zu weisen, die sich aus dem Regelsatzsystem heraus ergeben: Das Personengewicht des Haushaltsvorstands (in Höhe von 1,0) ist immer höher als das der Kinder im Haushalt (aktuell 0,6 bzw. 0,8), da der Regelsatz des Alleinstehenden bzw. Haushaltsvorstands (Eckregelsatz) auch die „Generalkosten des Haushalts“ decken soll. Generalkosten sind Aufwendungen, die unabhängig vom Verbrauch oder der Haushaltshaltsgröße sind (z.B. Gebühren). - Der Eckregelsatz umfasst damit Elemente, die auch der Bedarfsdeckung der Kinder im Haushalt dienen.

Der Deutsche Verein befürwortet eine Bemessung des Bedarfs von Minderjährigen, die den oben zitierten Anforderungen des BVerwG an die Regelsatzbemessung genügt („ausreichende Datengrundlagen und vertretbare Wertungen“ – Zur Rechtmäßigkeit der Festsetzung der Regelleistung im SGB II s. Entscheidung des Bundessozialgerichts B 11b AS 1/06 R vom 23.11.2006). Eine Bemessung des Bedarfs von Kindern ist auch erforderlich, da die aktuelle Abstufung der Regelleistung nach Alter des Kindes nicht ausreichend differenziert ist, um die in Abhängigkeit vom Lebensalter auftretenden Bedarfe, z.B. im Zusammenhang mit der schulischen Ausbildung, hinreichend abzubilden.

Da die Bedarfsdeckung auch der Kinder im Haushaltszusammenhang erfolgt, ergeben sich bei einer statistischen Analyse der Verbrauchsausgaben analog der Bemessung des Eckregelsatzes methodische Probleme, die sich auf die Qualität der Daten hinsichtlich der dem Kind zuzurechnenden Ausgaben beziehen, soweit entsprechende Bedarfe durch Regelsätze zu decken sind. Denn es existiert kein Verfahren, dass auf Basis ausschließlich wissenschaftlich abgeleiteter Kriterien die Ausgaben für einzelne Bedarfsbereiche, wie z.B. Ernährung, Haushaltsenergie, eindeutig spezifischen Haushaltsangehörigen zuzuordnen vermag. Es ist anzunehmen, dass diese ungelösten methodischen Probleme wesentlich zu einem Verzicht auf „empirischen Begründungen“ der Personen-

gewichte für Minderjährige in der aktuellen Regelsatzverordnung beigetragen haben.

Wird ein „Statistikmodell“ zur Bemessung des Regelbedarfs von Minderjährigen favorisiert, muss die Untersuchung auf Haushaltebene erfolgen und bezieht somit notwendiger Weise auch den „Bedarf“ der weiteren Personen mit ein. Der dem Kind zuzurechnende „Bedarf“ wird folglich von den Ansätzen beeinflusst, die, z. B. bei einem Paar mit einem Kind, als „Bedarf“ der beiden erwachsenen Personen angesehen werden. Eine Bemessung des kindlichen Bedarfs umfasst bei einer systematisch vertretbaren Vorgehensweise damit auch eine Revision der Bedarfsbemessung für erwachsene Haushaltsangehörige.

Soweit an die Forderung nach einer „eigenständigen“ Bemessung des kindlichen Bedarfs die Erwartung geknüpft ist, dass sich im Vergleich zu heute höhere Personengewichte und entsprechend höhere Regelsätze für Kinder ergeben, ist anzumerken, dass ein solches Ergebnis nicht zwingend ist.

In der Drucksache 16/8761 wird gefordert, ggf. für eine Übergangszeit die Bemessung der „altersspezifischen, entwicklungsbedingten Kinderbedarfe im Rahmen eines Kinderwarenkorb durch ein Expertengremium“ (S. 3) festzulegen. Die Bemessung von Existenzminima mittels einer Warenkorbmethode bestand im Grunde bis zur Einführung des (ersten) Statistikmodells im Jahr 1990. Der Systemwechsel war erforderlich geworden, da das Warenkorbmethode gesellschaftlich nicht mehr konsensfähig war und somit seine Legitimationsfunktion in bezug auf die Bemessung der Regelsätze verloren hatte.

Grund hierfür war, dass im Rahmen eines Warenkorbmethode eine größere Zahl von Setzungen getroffen werden muss, die sich einer empirischen Begründung entziehen und somit ausschließlich normativ zu begründen sind. Zur Verdeutlichung der Problematik folgendes Beispiel: Im Zusammenhang mit der Deckung des physiologischen Bedarfs an Eiweiß, wie er für ein Kind in einem bestimmten Alter besteht, kann folgender Fragenkomplex auftauchen: Ist der Bedarf durch Fleisch zu decken? Wenn ja, in welchem Umfang? Welche Fleischsorten sind in den Warenkorb aufzunehmen? Und im Detail: Wie viele Gramm Schweineschnitzel und in welcher Qualität? Soll die Zusammensetzung nach ernährungswissenschaftlichen Empfehlungen erfolgen oder sich an tatsächlichen Ernährungsgewohnheiten orientieren? Wie soll die preisliche Bewertung erfolgen (z.B. nach Durchschnittspreisen, Preisen bei Discountern)?

Jede einzelne Entscheidung wirkt sich auf die Höhe des festzusetzenden Existenzminimums aus und ist daher grundsätzlich begründungspflichtig. Die früheren Warenkörbe in der Sozialhilfe hatten, wie bereits festgestellt, ihre Legitimationsfunktion verloren hatten, da kein Konsens über die angemessenen Begründungen gefunden werden konnte. Mit Blick auf die seither zu verzeichnenden Prozesse einer zunehmenden gesellschaftlichen Pluralisierung bestehen begründete Zweifel, dass neu zu erstellende Kinderwarenkörbe die gesellschaftliche Akzeptanz erfahren würden, wie sie für ein Bemessungssystem erforderlich ist. Des Weiteren ist ein Warenkorbmethode wegen seines ausgeprägten normativen Charakters nicht hinreichend nachvollziehbar und transparent. Auf diese beiden Eigenschaften sollte aber bei der Bemessung

existenzsichernder Mindestleistungen besonderes Gewicht gelegt werden.

3. Anpassung der Regelsätze im Zeitverlauf

Jede Neufestsetzung der Regelsätze auf der Grundlage einer Auswertung der EVS greift auf historische Daten zurück. Die Regelsätze sind daher „anzupassen“. Die Fortschreibung erfolgt nach der Entwicklung des Rentenwerts. Bei der Einführung dieses Fortschreibungsfaktors in den neunziger Jahren spiegelte er noch weitgehend die Entwicklung der Einkommen aus abhängiger Beschäftigung wieder. Insoweit konnte er als geeigneter Faktor zur Fortschreibung innerhalb eines auf Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums ausgerichteten Leistungssystems gelten. Heute wird der Rentenwert weitgehend vom Ziel der Beitragsstabilität in der gesetzlichen Rentenversicherung beeinflusst. Er repräsentiert nicht die Einkommensentwicklung breiter Bevölkerungskreise und hat folglich keinen inhaltlichen Bezug mehr zum Existenzminimum. Es ist ein geeigneter neuer Indikator zu wählen.

Die Preisentwicklung hat Einfluss auf die Chancen, mit einem gegebenen Regelsatz das Existenzminimum zu sichern. Die Entwicklung eines soziokulturellen Existenzminimums hängt jedoch nicht ausschließlich von der Preisentwicklung ab, sondern auch von wirtschaftlichen Entwicklungen, insbesondere im unteren Einkommensbereich. Dort sind in den letzten Jahren, wie auch dem Entwurf zum 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung zu entnehmen ist, Einkommensverluste zu verzeichnen. Werden nun die Regelsätze in Zeiten mit relativ hoher Preissteigerung, wie sie im Augenblick zu verzeichnen sind, z.B. nach der Entwicklung der Lebenshaltungskosten fortgeschrieben, besteht das „Risiko“, dass nach einer Neubemessung niedrigere Regelsätze festzusetzen sind, als sie nach der letzten Fortschreibung bestanden. Denn in den Referenzgruppen für die Bemessung des Eckregelsatzes, nämlich in den untersten Einkommensgruppen, wird das Ausgabenniveau für notwendige Güter insbesondere vom verfügbaren Einkommen bestimmt. Dessen Steigerungsrate liegt unterhalb der Veränderung der Lebenshaltungskosten.

4. Einführung weiterer einmaliger Leistungen

Sozialrechtlich anzuerkennende Bedarfe, die nicht durch vorrangig Verpflichtete befriedigt werden, sind durch das unterste Netz der sozialen Sicherung, den fürsorgerechtlich organisierten Systemen, zu decken. Treten aufgrund gesellschaftlicher Entwicklungen neue Bedarfslagen auf, wie sie beispielsweise im Zusammenhang mit erhöhten Aufwendungen für Mahlzeiten im Rahmen der Ganztagsbetreuung in Kindertagesstätten und Schulen diskutiert werden, erweist sich das SGB II als besonders inflexibles Instrument.

Die weitgehende Pauschalierung des Bedarfs war ein zentrales Anliegen des Gesetzgebers und spätere Bestrebungen, besonderen Bedarfen durch eine stärkeren Flexibilisierung des Leistungsrechts zu entsprechen, wurde durch das Fortentwicklungsgesetz (Einfügung von § 3 Abs. 3 Satz 1, 2. HS und Satz 2 SGB II) ein Riegel vorgeschoben.

Mit ihrer strikten Betonung von „Fördern und Fordern“, der weitgehenden Pauschalierung der Geldleistungen und der hieraus folgenden Einschränkung des klassischen fürsorgerechtlichen Individualisierungsprinzips repräsentieren

tiert die Grundsicherung für Arbeitssuchende auch eine neue sozialstaatliche Grundausrichtung. Aufgabe der Grundsicherung ist in erster Linie, zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit beizutragen. Folglich wurde die Grundsicherung mit einem umfangreichen Instrumentarium ausgestattet, um eine Integration in den Arbeitsmarkt fördern zu können. Demgegenüber spielte die Frage nach einer „auskömmlichen finanziellen Absicherung“ der Hilfeberechtigten lediglich eine untergeordnete Rolle in der sozialpolitischen Diskussion. Wegen der weitgehenden Pauschalierung der Leistungen und dem Fehlen einer Öffnungsklausel (analog § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB) ist besonders im Rechtskreis des SGB II nur sehr eingeschränkt auf neue Bedarfssituationen zu reagieren.

Vor allem bei langfristigen Bedarfssituationen, wie sie regelmäßig bei Mittagsverpflegungen in Ganztageeinrichtungen für Kinder bestehen, sind „Hilfskonstruktionen“, wie z.B. eine Darlehensgewährung nach § 23 Abs. SGB II mit einer kreativen Darlehensgestaltung, nicht zielführend. Eine bedarfsorientierte Erhöhung ausschl. der Kinderregelsätze kommt wegen des tradierten Systems der Regelsätze ebenfalls nicht in Betracht. Nicht

sachgerecht ist der von der Rechtsprechung in der Vergangenheit wiederholt praktizierte Versuch, eine „Lösung“ des strukturellen bedingten Problems im SGB II durch Verweis auf § 73 SGB XII zu suchen: SGB II und SGB XII sind eigenständige und abgeschlossene Sicherungssysteme.

Soll bei dieser Konstellation ein weitergehender Bedarf beispielsweise von Kindern im SGB II-Bezug gedeckt werden, bestehen insbesondere zwei Möglichkeiten: (a) Einfügung eines weiteren Sonderbedarfstatbestands in § 23 Abs. 3 SGB II oder (b) Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen zur Gewährung von Sachleistungen (z.B. eines gesunden Mittagessens, ggf. unter Berücksichtigung eines angemessenen Eigenanteils an den Kosten).

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)1016

11. Juni 2008

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 16. Juni 2008 in Berlin zum

- a) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Klaus Ernst, Dr. Lothar Bisky, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Regelsätze erhöhen - Dynamisierung anpassen - Kosten für Schulbedarfe abdecken - Drucksache 16/7040 -

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Brigitte Pothmer, Irmingard Schewe-Gerigk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Regelsätze bedarfsgerecht anpassen - Drucksache 16/7113 -

- c) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Ekin Deligöz, Britta Haßelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Existenzsicherung und Teilhabechancen für Kinder und Jugendliche durch bedarfsgerechte Kinderregelsätze gewährleisten - Drucksache 16/8761 -

Dr. Hilmar Schneider, Bonn

Die zur Diskussion gestellten Beschlussvorlagen haben zum Ziel, die Regelsätze der Grundsicherung in verschiedener Hinsicht deutlich zu erhöhen. Die Begründungen stützen sich jeweils auf das Argument, das die gegenwärtig praktizierten Anpassungs- und Bemessungsverfahren der Regelsätze der Bedarfslage in den betroffenen Haushalten nicht hinreichend Rechnung tragen.

Die Beschlussvorlagen lassen jedoch außer Acht, dass eine reine Erhöhung der Regelsätze einen Grundkonflikt zwischen Erwerbsanreizen und sozialer Sicherung verschärft, der seit vielen Jahren maßgeblich für das hohe Ausmaß an Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland verantwortlich ist. Je höher das Niveau der Grundsicherung, desto geringer der Anreiz, einfach bezahlte Tätigkeiten auszuüben. Betroffen sind vor allem gering qualifizierte, für die der Markt in der Regel nur niedrig entlohnte Tätigkeiten bereit hält.

Die Relevanz dieses Problems wird u.a. durch Beispiele aus der aktuellen Rechtsprechung belegt. So hat etwa das Sozialgericht Berlin der Klage einer Bezieherin von Arbeitslosengeld II statt gegeben, die ein Stellenangebot abgelehnt hatte, bei dem sie netto ein Einkommen von 915 Euro pro Monat hätte erzielen können (Sozialgericht Berlin, Urteil vom 27. Februar 2006; Aktenzeichen: S 77 AL 742/05). Dies sind immerhin 135 Euro mehr als ihr an Arbeitslosengeld II zuzüglich Kosten der Unterkunft zustand. Die zuständige Sozialbehörde hatte das Arbeits-

losengeld aufgrund der Stellenablehnung durch die Betroffene gekürzt. Implizit hat das Gericht mit seiner Entscheidung einen Bruttostundenlohn von 8,43 Euro für nicht zumutbar erklärt.

Durch die Gewährung einer somit de facto bedingungslosen Grundsicherung trägt der Sozialstaat aktiv zur Entstehung von Bedürftigkeit bei. Die zur Diskussion stehenden Beschlussvorlagen führen zu einem weiteren Anstieg des impliziten Mindestlohnniveaus und würden damit den Kreis der Anspruchsberechtigten vergrößern, obwohl es für einen großen Teil der Betroffenen möglich wäre, ein existenzsicherndes Einkommen am Markt und ohne staatliche Unterstützung zu erzielen.

Aus dem geschilderten Dilemma sind im Prinzip vier Auswege denkbar:

- Senkung des Grundsicherungsniveaus
- Ausweitung von Kombilöhnen
- Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns
- Kopplung von Leistungen der Grundsicherung an eine Gegenleistung (Workfare)

Der erste Weg wäre politisch kaum durchsetzbar und scheidet auch aus ökonomischen Überlegungen aus. Eine Ausweitung von Kombilöhnen empfiehlt sich ebenfalls nicht. Bereits heute entsprechen die Hinzuverdienstregelungen in der Grundsicherung und die Minijob-Regel

einem de-facto-Kombilohn mit problematischen Auswirkungen. Ein Beleg dafür ist die stetig steigende Zahl von ALG-II-Beziehern, die einer Erwerbstätigkeit lediglich im Umfang eines Minijobs nachgehen, weil die darüber hinausgehende Ausweitung des Arbeitsumfangs für sie kaum noch finanzielle Vorteile erbringt. Eine Ausweitung der entsprechenden finanziellen Anreize auf Vollzeitstätigkeiten würde den Kreis der Anspruchsberechtigten in einer Weise vergrößern, die nicht mehr finanzierbar ist (vgl. Schneider et al. 2002; Bonin/Kempe/Schneider 2003; Bonin/Schneider 2006). Auch die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns führt an dieser Stelle nicht weiter, da kein Arbeitgeber gezwungen werden kann, zu dem geforderten Mindestlohn Stellen einzurichten, die zu den entsprechenden Kosten nicht wirtschaftlich sind.

Es bleibt daher nur die letzte Möglichkeit, die dafür sorgt, dass jede Tätigkeit attraktiv wird, bei der jemand mehr verdienen kann als in der staatlichen Grundsicherung (siehe den Beitrag von Bonin/Falk/Schneider (2007) in der Anlage).

Nur so ist zu verhindern, dass eine Anhebung der Grundsicherung zu einer unnötigen Ausweitung der Zahl von Bedarfsgemeinschaften führt. Eine Anhebung der Grundsicherung ohne eine konsequente Umsetzung des Workfare-Prinzips ist dagegen nicht zu empfehlen.

Anlage

Workfare – praktikabel und gerecht

Der Schlüssel zur Überwindung der strukturellen Arbeitslosigkeit in Deutschland liegt in der Schaffung von Erwerbsanreizen für Geringqualifizierte. Kombilöhne eignen sich dafür schlecht. Beim bestehenden Niveau der Grundsicherung scheitern sie an den Grenzen der Finanzierbarkeit. Effektive und finanzierbare Kombilohnmodelle verlangen eine Absenkung des Grundsicherung. Diese ist jedoch - mit oder ohne Kombilohn - politisch kaum durchsetzbar. Dagegen ist das auf dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung beruhende Workfare-Modell effektiv, obwohl es auf eine Absenkung der Grundsicherung und Kombilohn-elemente prinzipiell verzichtet. Eine Kopplung der sozialen Grundsicherung an die Pflicht zur Aufnahme einer Beschäftigung erhöht das Angebot auf dem weitgehend ausgetrockneten Markt

Niedriglohntektor

für einfache Tätigkeiten. Die zur Umsetzung des Konzepts öffentlich bereit zu haltenden einfachen Arbeitsplätze können durch eine Vergabe von Rechten zur Beschäftigung erwerbsfähiger Hilfeempfänger an private Arbeitgeber im Gebotsverfahren geschaffen werden, ohne bestehende Einfacharbeitsplätze zu verdrängen. Das Workfare-Prinzip ist nicht nur effizient und praktikabel, sondern wird, wie Experimente unter kontrollierten Bedingungen zeigen, von den meisten Menschen auch als gerecht empfunden.

Anreizprobleme bei Geringqualifizierten

Die hohe strukturelle Arbeitslosigkeit in Deutschland ist vor allem ein Problem des unterentwickelten Niedriglohntektors. Beim heutigen Niveau der sozialen Grundsicherung ist es für Geringqualifizierte häufig nicht lohnend, in größerem Umfang einer Beschäftigung nachzugehen. Für diese Gruppe ist der Abstand zwischen dem am Markt erzielbaren Einkommen und dem Transferan-

spruch zu gering, um den mit der Beschäftigung verbundenen Verlust an frei disponibler Zeit zu kompensieren.

Eine einfache Rechnung veranschaulicht das bestehende Anreizproblem: Ein alleinstehender ALG-II-Empfänger ohne Arbeit erhält ein Transfereinkommen von rund 650 € monatlich. Unterstellt man einen - für Menschen ohne abgeschlossene Berufsausbildung oder Langzeitarbeitslose mit entwerteten Qualifikationen hohen - Bruttostundenlohn von 7 €, läge das Nettoeinkommen bei Vollzeit-tätigkeit um 900 €. Wegen des entfallenden Transferanspruchs beträgt der effektive Stundenlohn also weniger als 1,50 €. Die wenigsten dürften zu diesem Lohnsatz bereit sein zu arbeiten.

Kombilöhne: unwirksam, teuer oder nicht durchsetzbar

Ein Weg, den Abstand zwischen Markteinkommen und sozialem Transferanspruch zu erhöhen, läge in der Qualifikation der Arbeitslosen. Allerdings sind die Erfahrungen mit den bisherigen Programmen zur beruflichen Qualifizierung wenig ermutigend. In jedem Fall braucht eine Qualifizierungsstrategie einen langen Atem.

Eine andere Möglichkeit, den Abstand zwischen Transfer- und Markteinkommen zu vergrößern, besteht in einer Verringerung der Belastung des Bruttoeinkommens aus einfachen Tätigkeiten. Hierzu stehen verschiedene Kombilohnmodelle in der Diskussion. Sieht man auf die Ergebnisse vorliegender Evaluationsstudien, erscheinen Kombilöhne aber grundsätzlich als ungeeignetes Instrument.

Kombilohnmodelle, die am heutigen Niveau der sozialen Grundsicherung festhalten, sind nämlich entweder unwirksam oder unfinanzierbar. Finanzierbare Modelle wie das Mainzer Modell setzen den Förderbetrag niedrig an (oder begrenzen ihn auf einen stark eingeschränkten Personenkreis). Bei einer geringen Aufstockung des Markteinkommens wird der durch die Grundsicherung bestimmte Anspruchslohn jedoch entsprechend selten überschritten. Der potentielle Beschäftigungseffekt ist mithin gering. Mit großzügig ausgestalteten, flächendeckenden Kombilohnmodellen lassen sich dagegen zwar merkliche Beschäftigungseffekte erzeugen; die Förderung ist aber ineffizient, weil Mitnahme und eventuell Drehtüreffekte zu hohen Kosten führen. Im Ergebnis liegen die Aufwendungen für jeden neu in den Arbeitsmarkt eintretenden Beschäftigten um ein Vielfaches über dem von diesen Beschäftigten zu erzielenden Markteinkommen.

Dieser Diagnose widerspricht nicht, dass Ex-ante-Simulationen einigen Kombilohnmodellen, etwa den Konzepten des Sachverständigenrats und des ifo Instituts, eine relativ hohe Beschäftigungswirksamkeit bei geringen Kosten bescheinigen. Bei genauerem Hinsehen zeigt sich nämlich, dass die Beschäftigungswirkung größtenteils nicht auf den Kombilohn, sondern auf die in diesen Modellen zugleich vorgesehene Absenkung der sozialen Grundsicherung zurückgeht. Offensichtlich lässt sich ein ausreichender Abstand zwischen Transfer- und Markteinkommen bei gegebenen Löhnen auch dadurch erreichen, dass das Niveau der Grundsicherung verschlechtert wird. Eine substanzielle Kürzung des sozialen Sicherungsniveaus dürfte aber politisch auf kaum zu überwindende Hürden stoßen.

Das knappe Fazit muss also lauten: Kombilohnmodelle sind entweder unwirksam, unfinanzierbar oder politisch nicht durchsetzbar.

Workfare als Ausweg

Statt Kombilöhnen bietet sich an, die soziale Transferleistung bei erwerbsfähigen Hilfeempfängern grundsätzlich an eine Gegenleistung in Form von Arbeit zu koppeln. Dieses als Workfare bekannte Prinzip wurde ursprünglich als sozialpolitisches Instrument in den USA eingeführt, um dem Problem der working poor zu begegnen. Im Kontext des deutschen Sozialsystems würde Workfare die Anreize, eine gering entlohnte Marktarbeit anzunehmen, entscheidend verbessern.

Wer gezwungen ist, das Transfereinkommen zur sozialen Grundsicherung durch eine Gegenleistung in Form sozial nützlicher Tätigkeit zu erzielen, wird bereit sein, Tätigkeiten am freien Markt auch dann anzunehmen, wenn sie bei gleichem Zeitaufwand nur geringfügig mehr einbringen als das Grundsicherungsniveau. Das Workfare-Modell senkt daher den Anspruchslohn stark ab. Im Prinzip sinkt er auf das Niveau der Grundsicherung, was bei Alleinstehenden einem Bruttostundenlohn von rund 5 € entspricht. In der Konsequenz können Arbeitgeber niedrig produktive Arbeitsplätze anbieten und besetzen, für die Transferempfänger aufgrund ihres individuellen Nutzenkalküls bisher nicht zur Verfügung stehen.

Workfare kann völlig auf eine ergänzende finanzielle Förderung niedriger Einkommen in Form von Kombilöhnen verzichten. Ein willkommener Nebeneffekt ist, dass den Hilfeempfängern durch die Verpflichtung auf sozial nützliche Tätigkeiten die Möglichkeit zur Schwarzarbeit genommen wird. Der wichtigste Vorteil ist jedoch, dass eine deutliche Entlastung der Sozialkassen erreicht wird, ohne das Niveau der sozialen Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfeempfänger, die zur Aufnahme einer sozial nützlichen Tätigkeit bereit sind, anzutasten. Das Workfare-Prinzip stellt das heutige Niveau der Grundsicherung ausdrücklich nicht in Frage, sondern leistet einen Beitrag zu seinem Fortbestand durch Konzentration auf die tatsächlich Bedürftigen.

Workfare und Ein-Euro-Jobs

Die mit der Hartz-Reform eingeführten Arbeitsgelegenheiten (Ein-Euro-Jobs) enthalten im Kern bereits den Workfare-Gedanken. Er hat bislang jedoch kaum Wirkung entfaltet.

Zum einen wird das neue Instrument von den Sozialbehörden nur sehr zurückhaltend eingesetzt. Die Arbeitsgelegenheiten werden vor allem denjenigen angeboten, die freiwillig einen Ein-Euro-Job übernehmen wollen. Bei Freiwilligkeit der Arbeitsgelegenheiten werden jedoch erwerbsfähige Hilfeempfänger, die am Markt ein Einkommen oberhalb der Grundsicherung erzielen könnten, systematisch verfehlt. Diese Praxis wird durch richterliche Entscheidungen gegen einen breiteren Einsatz des Instruments der Arbeitsgelegenheiten im Sinne von Workfare gestützt.

Zum anderen wird das Angebot der Arbeitsgelegenheiten durch die Kombination von sozialer Grundsicherung und geringfügiger Beschäftigung ausgehebelt, wie die steigende Zahl von ALG-II-Beziehern, die nebenher in geringem Umfang erwerbstätig sind (»Aufstocker«), zeigt. Erstens können sich ALG-II-Bezieher der Zumutung der

Verpflichtung zur Annahme eines Ein-Euro-Jobs vollständig entziehen, indem sie eine Beschäftigung am Markt in geringem Umfang nachweisen. Zweitens liegt das verfügbare Einkommen mit einer geringfügigen Beschäftigung durch großzügige Regeln zur Einkommensanrechnung oberhalb des Einkommens in der Arbeitsgelegenheit. Es existiert also de facto ein Kombilohn, der Teilzeittätigkeit gegenüber einer unsubventionierten Vollzeittätigkeit fördert. Wenn das Workfare-Prinzip funktionieren soll, muss der Sozialstaat aber auf die Förderung marginaler Beschäftigung von Hilfeempfängern verzichten.

Workfare ist praktikabel

Simuliert man die Wirkung des Workfare-Konzepts mit Hilfe eines empirischen Arbeitsangebotsmodells, ergibt sich für Deutschland ein Anstieg der Erwerbsbeteiligung um 1,1 Mill. Personen. Danach können von den erwerbsfähigen Hilfeempfängern etwa 800 000 ein monatliches Markteinkommen oberhalb der sozialen Grundsicherung erzielen. Sie werden sich deshalb um eine Tätigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt bemühen. 300 000 Personen nehmen dagegen das Angebot einer sozial nützlichen Tätigkeit wahr, da ihre Produktivität nicht ausreicht, um ein Markteinkommen zu erzielen, das höher ist als das Transfereinkommen.

Weil die Wiederbelebung des regulären Arbeitsmarkts für Geringqualifizierte Zeit braucht, müsste in der Übergangsphase allerdings eine höhere Zahl sozial nützlicher Tätigkeiten zur Verfügung stehen, um das Workfare-Prinzip glaubwürdig umzusetzen. Auch darüber hinaus wäre eine größere Zahl dieser Arbeitsplätze erforderlich, um der Fluktuation bei den Transferempfängern Rechnung zu tragen. Alles in allem dürften langfristig aber kaum mehr sozial nützliche Arbeitsplätze benötigt werden, als heute Arbeitsgelegenheiten und sonstige Beschäftigungsmaßnahmen existieren.

Dennoch muss vor der Einführung von Workfare die Frage beantwortet werden, wie die erforderliche Anzahl der für die erwerbsfähigen Hilfeempfänger bereit zu haltenden Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden kann. In der öffentlichen Diskussion über das Workfare-Konzept wird hier meist davon ausgegangen, dass die entsprechenden Arbeitsplätze von den Kommunen kommen. Die kommunale Schaffung von Arbeitsgelegenheiten ist aber durchaus kritisch. Es könnte zu Verdrängungseffekten am regulären Arbeitsmarkt kommen. Es ist für die Kommunen schwierig, in ihrem Bereich eine ausreichende Zahl von Arbeitsplätzen zu finden, die nicht in Konkurrenz zu privaten Anbietern treten.

Allerdings sind mögliche Verdrängungseffekte durch geschaffene Arbeitsgelegenheiten grundsätzlich kein ausreichendes Argument gegen das Workfare-Konzept. Die Frage muss eigentlich lauten, ob die bei Workfare verbundenen Verdrängungseffekte größer sind als im derzeitigen sozialen Sicherungssystem. Auch das heutige System hat nämlich massive Wirkungen auf den regulären Arbeitsmarkt. Dies zeigt sich etwa am dramatischen Rückgang der Zahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse zwischen 2001 und 2005. Verdrängungseffekte ließen sich letztlich nur vollständig vermeiden, indem die soziale Grundsicherung völlig abgeschafft wird. Dies wäre aber weder politisch durchsetzbar noch ökonomisch sinnvoll.

In der kommunalen Praxis sind bereits durchaus wirksame Mechanismen etabliert, um Verdrängungseffekte durch öffentliche Arbeitsgelegenheiten so weit wie möglich zu reduzieren. An dieser Feststellung ändern auch die immer wieder vorgebrachten Negativbeispiele nichts. Trotzdem sollte bei einer konsequenten Umsetzung des Workfare-Prinzips verstärkt der private Sektor zur Schaffung einer ausreichenden Zahl von Arbeitsgelegenheiten herangezogen werden.

Private Unternehmen und private Haushalte könnten das Recht erhalten, Grundsicherungsempfänger zu einem Lohn unterhalb des Transferanspruchs Vollzeit zu beschäftigen. Der jeweils gezahlte Lohn würde mit öffentlichen Mitteln so aufgestockt, dass die Leistungsbezieher ein Einkommen exakt auf dem Niveau der Grundsicherung erhalten. Hierbei ergibt sich allerdings das Problem, dass Arbeitgeber einen Anreiz haben, den Lohn für Arbeiten, deren Marktwert bei Vollzeittätigkeit unter dem Niveau der Grundsicherung liegt, zu Lasten der öffentlichen Kassen zu drücken. Dieses Problem lässt sich aber durch ein marktgerechtes Verfahren zur Zuteilung des Rechts zur Beschäftigung von Empfängern der sozialen Grundsicherung effizient lösen.

Ein geeignetes Zuteilungsverfahren wäre die geschlossene Auktion nach Höchstpreis. Hierbei würden private Arbeitgeber den Kommunen zunächst ein nicht-öffentliches Arbeitsplatzangebot mit dem vorgesehenen Lohn unterbreiten. Nach Abschluss der Auktion kämen so viele Gebote in der Reihenfolge des Lohns - beginnend mit dem höchsten Angebot - zum Zuge, wie Arbeitsgelegenheiten für Hilfeempfänger benötigt werden. Auf diesem Weg riskieren Arbeitgeber, die den Lohn in der Arbeitsgelegenheit unter den tatsächlichen Marktwert drücken wollen, bei der Auktion leer auszugehen. Ein Konkurrent könnte ein höheres Lohngebot abgeben, um den Arbeitsplatz besetzen zu können. Im Ergebnis würde für jede Tätigkeit ein marktgerechter Lohn gezahlt, der mindestens dem Lohn in der Schwarzarbeit entspricht. Da die Arbeitsgelegenheiten nach einem marktmäßigen Verfahren und nicht durch Zuteilung geschaffen werden, sind Verdrängungseffekte nahezu ausgeschlossen. Weniger präzise und daher anfälliger für Verdrängungseffekte wäre die Lohnfestsetzung durch kommunale Dienstleistungsagenturen. Diese dürften aber in der Praxis weniger Vorbehalte auslösen als das Instrument der Auktion.

Workfare ist gerecht

Für die praktische Umsetzung ist die politische Akzeptanz von entscheidender Bedeutung. Hier weist das Workfare-Konzept einen klaren Vorteil gegenüber Vorschlägen auf, die eine Absenkung der Grundsicherung vorsehen. Workfare wird überdies von einer breiten Mehrheit der Bevölkerung als gerecht empfunden. Dieses Erkenntnis baut auf dem Reziprozitätsgedanken auf. Die meisten Menschen sind reziprok. Sie erleben unkooperatives Verhalten als unfair, kooperatives Verhalten dagegen als fair. Sie sind bereit, unfaires Verhalten zu sanktionieren und faires Verhalten zu belohnen, selbst wenn dies mit Kosten verbunden ist.

Wer soziale Leistungen ohne Gegenleistung in Anspruch nimmt, obwohl er zu einer solchen Gegenleistung in der Lage wäre, bürdet der Solidargemeinschaft negative externe Effekte in Form von Kosten auf. Es handelt sich dabei um eine Störung der Gegenseitigkeit, die als unko-

operativ und unfair wahrgenommen wird. Die Gegenleistung stellt somit die Gegenseitigkeit wieder her und wird deshalb als fair und gerecht empfunden. Sie erfüllt dabei eine Doppelfunktion, da sie ganz nebenbei einen Test auf die Kooperationsbereitschaft der Hilfebedürftigen darstellt. Wer sich der Gegenleistung ohne substantiellen Grund entzieht, gibt sich als unkooperativ zu erkennen und verwirkt damit auch das Recht auf die Unterstützung durch die Solidargemeinschaft.

Inzwischen liegen zahlreiche empirische Studien vor, die die Relevanz des Reziprozitätsphänomens eindrucksvoll belegen. So wurde beispielsweise mit Hilfe eines Feldexperimentes nachgewiesen, dass die Spendenbereitschaft steigt, wenn der Spendensammler seine Bitte um Unterstützung mit einem kleinen Präsent verbindet (vgl. Falk2007). Je wertvoller dieses Präsent ausfällt, desto größer ist die Spendenbereitschaft. Hierbei handelt es sich um positive Reziprozität. Sie besteht in der positiven Erwidrung einer Zuwendung durch einen anderen. Daneben gibt es auch negative Reziprozität, die darin besteht, unkooperatives oder unfreundliches Verhalten zu sanktionieren. So lässt sich beispielsweise mit Hilfe von Laborexperimenten zeigen, dass Menschen unkooperatives Verhalten bestrafen, selbst wenn es für den Bestrafenden mit Kosten verbunden ist (vgl. Fehr und Gächter 2000). In einer groß angelegten Befragung im Rahmen des Sozioökonomischen Panels (SOEP) haben Dohmen, Falk, Huffman und Sunde (2006) erstmalig die Bedeutung und Determinanten von Reziprozität auf einer repräsentativen Basis erforscht. Eine überwältigende Mehrheit der Befragten äußert sich zustimmend zur Bereitschaft, sich positiv oder negativ reziprok zu verhalten.

Um die politische Akzeptanz von Workfare direkt zu überprüfen, haben Falk, Huffman und Mierendorff (2006) ein Laborexperiment durchgeführt, bei dem die Probanden vor die Alternativen Workfare und eine gegenleistungsfreie Form der Grundsicherung gestellt wurden. Bei dem Experiment sollten die Probanden Arbeiten verrichten, für die sie nach Stückzahl entlohnt wurden. Bevor sie damit beginnen konnten, wurden sie in Dreiergruppen eingeteilt und jede Gruppe mit der Entscheidung konfrontiert, wie sie damit umgehen würde, wenn eines der Gruppenmitglieder »arbeitslos« würde. In diesem Fall mussten die Arbeitenden einen Teil ihres Einkommens für die Alimentierung des Arbeitslosen aufwenden. Zur Entscheidung stand zum einen die Option, dass das arbeitslose Mitglied ohne Verpflichtung zur Gegenleistung alimentiert wurde, und zum anderen die Option, diesem eine - wenn auch reduzierte - Arbeitspflicht aufzuerlegen. Für die Arbeitenden hatte die Wahl der Option weder einen besonderen finanziellen Vorteil noch einen besonderen finanziellen Nachteil. Für den Arbeitslosen war mit der Arbeitspflicht ebenfalls kein finanzieller Vorteil verbunden. Trotzdem entschieden sich alle Gruppen mit überwältigender Mehrheit für die Option mit der Arbeitspflicht.

Das Ergebnis des Laborexperiments ist auch deshalb von großer Bedeutung, weil die Probanden im Experiment die Entscheidung über die Arbeitspflicht zu einem Zeitpunkt trafen, bei dem sie noch nicht wussten, wie sie selbst davon betroffen sein würden. Mit anderen Worten gelingt es im Experiment, die Teilnehmer zur Offenbarung »objektiver« Gerechtigkeitsvorstellungen zu bewegen, ganz im Sinne des Rawl'schen Schleiers der Ungewissheit.

Dass in der öffentlichen Diskussion um Workfare häufig anders argumentiert wird, dürfte aber nicht nur etwas mit persönlicher Betroffenheit zu tun haben, sondern auch mit der Intransparenz der Zahlungsströme und damit der externen Effekte. Nicht zuletzt spielen hier auch sachfremde Interessen eine gewichtige Rolle. Insbesondere von gewerkschaftlicher Seite wird das Workfare-Konzept abgelehnt, weil ein allgemeiner Anstieg des Drucks auf die Löhne befürchtet wird. Dass ein gerechtes Sicherungssystem zu einer massiven Entlastung der Arbeitseinkommen von Lohnnebenkosten führen würde, weil aus Leistungsbeziehern wieder Steuer- und Beitragszahler würden, wird an dieser Stelle leider allzu häufig übersehen. Hier besteht nach wie vor ein massives Vermittlungsproblem, dessen sich vor allem die Politik endlich annehmen sollte.

Einstellungsgutscheine effektiver als Kombilöhne

In jüngster Zeit wurde eine Vielzahl von Kombilohnvorschlägen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gemacht (vgl. z.B. Sinn et al. 2006; Sachverständigenrat 2006). Diese sollen Abhilfe bei der persistenten Langzeitarbeitslosigkeit und den hohen Arbeitslosenraten bei Niedrigqualifizierten schaffen. In einer Studie analysieren wir die Auswirkungen verschiedener Kombilohnmaßnahmen auf die Beschäftigung, die Einkommensverteilung und

den Staatshaushalt in Deutschland (vgl. Brown, Merkl und Snower 2006). Die Studie kommt zum Ergebnis, dass die üblicherweise diskutierten Kombilohnmodelle (dauerhafte Lohnsubventionen für Niedrigverdiener) weder ein effektives Instrument zur Schaffung von Beschäftigung in Deutschland noch das beste Instrument zur Bekämpfung der Einkommensungleichheit sind. Einstellungsgutscheine (befristete Lohnsubventionen für Neueinstellungen) für Langzeitarbeitslose oder niedrig qualifizierte Arbeitnehmer sind weitaus wirkungsvoller.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)1018

11. Juni 2008

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 16. Juni 2008 in Berlin zum

- a) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Klaus Ernst, Dr. Lothar Bisky, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Regelsätze erhöhen - Dynamisierung anpassen - Kosten für Schulbedarfe abdecken - Drucksache 16/7040 -

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Brigitte Pothmer, Irmingard Schewe-Gerigk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Regelsätze bedarfsgerecht anpassen - Drucksache 16/7113 -

- c) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Ekin Deligöz, Britta Haßelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Existenzsicherung und Teilhabechancen für Kinder und Jugendliche durch bedarfsgerechte Kinderregelsätze gewährleisten - Drucksache 16/8761 -

Dr. Irene Becker, Riedstadt

In der folgenden Stellungnahme zu den vorliegenden Anträgen zur Änderung der Regelsätze bzw. Regelleistungen nach SGB XII bzw. SGB II wird zunächst der Status quo der Bemessung dieser Leistungen kritisch gewürdigt. Auf dieser Basis werden dann die eingebrachten Vorschläge diskutiert.

I Die Regelleistung im Rahmen des gesetzlichen Existenzminimums

1.1 Zielsetzung

Kernstück der Sozialhilfe, der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, der Grundsicherung für Arbeitsuchende sowie indirekt des steuerlichen Grundfreibetrags und der Pfändungsfreigrenzen ist der so genannte Eckregelsatz, der die minimalen Lebenshaltungskosten eines Alleinstehenden – mit Ausnahme der Kosten für Unterkunft und Heizung, die in ihrer jeweiligen tatsächlichen Höhe vom Leistungsträger übernommen werden²⁷ – abdecken soll und derzeit bei 347 Euro p. M. liegt. Nach den Vorgaben des Gesetzgebers beinhaltet der Eckregelsatz Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Energie (ohne Heizenergie), Hausrat, Bedarfe des täglichen Lebens sowie Beziehungen zur Umwelt und eine Teilnahme am kulturellen Leben in vertretbarem Umfang (§ 20 Abs.

1 Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II); §§ 27, 28 SGB XII). Er soll also nicht nur laufende Verbrauchsausgaben, sondern auch unregelmäßig anfallende Kosten abdecken. Die „einmaligen Leistungen“ der Sozialhilfe, die vor der Hartz IV-Reform nur auf Antrag gewährt und individuell bemessen wurden, sind im reformierten Leistungssystem pauschaliert in der Regelleistung enthalten; dementsprechend sollten die Leistungsbeziehenden einen Teil der laufenden Transfers für Bekleidung und Ersatzbeschaffungen bzw. Reparaturen von Gebrauchsgütern zurücklegen. Angesichts des Niveaus der dafür in den Regelbetrag eingehenden Beträge – dieses wird im Folgenden noch aufgezeigt – können die für Anschaffungen notwendigen Ansparsummen freilich erst nach einiger Zeit zusammen kommen, selbst wenn diszipliniert Rücklagen gebildet werden. Somit ist davon auszugehen, dass faktisch – sofern vorhanden – das so genannte Schonvermögen, das unterhalb der gesetzlich vorgesehenen Freigrenzen bleibt, für unregelmäßig anfallende Ausgaben für Gebrauchsgüter u. ä. verwendet und dementsprechend schnell aufgezehrt wird. Bei gänzlich fehlenden kleinen Ersparnissen werden notwendige Ausgaben teilweise unterbleiben müssen.

Über die so genannten Regelsatzproportionen definiert der Eckregelsatz nicht nur das soziokulturelle Existenzminimum von Alleinstehenden, sondern generell das Sicherungsniveau aller Familientypen. Derzeit wird das Existenzminimum von weiteren Per-

²⁷ Dies gilt uneingeschränkt allerdings nur für Unterkunftskosten in „angemessener“ Höhe. Bei höheren Kosten werden diese nur solange übernommen, wie es im Einzelfall nicht möglich oder zumutbar ist, die Aufwendungen durch Wohnungswechsel, Untervermietung von Räumen o. ä. zu senken. Vgl. § 22 SGB II und § 29 SGB XII.

sonen im Haushalt mit 80% bzw. bei Kindern und Jugendlichen unter 14 Jahren mit 60% des Eckregelsatzes bemessen (§§ 20 Abs. 3, 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 SGB II und § 28 SGB XII i. V. m. § 3 Regelsatzverordnung (RSV)); die sich daraus ergebende jeweilige Summe der Regelleistung (ohne Kosten für Unterkunft und Heizung) erhöht sich bei bestimmten Typen von Alleinerziehenden-Haushalten um einen Mehrbedarfszuschlag. Die Bestimmung des soziokulturellen Existenzminimums erfolgt also über die Festlegung nicht nur des Eckregelsatzes, sondern auch der Regelsatzproportionen.

1.2 Kritische Würdigung der gegenwärtigen Bemessung des Eckregelsatzes

1.2.1 Referenzgruppe und Anpassungsregeln

Seit Einführung des „Statistikmodells“ wird der Regelsatz auf der Grundlage der jeweils jüngsten Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) bemessen und überprüft, sobald die Ergebnisse einer neuen EVS vorliegen (§ 28 Abs. 3 SGB XII sowie Verordnung zur Durchführung des § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelsatzverordnung)). Damit scheinen „Stand und Entwicklung von Nettoeinkommen, Verbraucherverhalten und Lebenshaltungskosten“ (§ 28 Abs. 3 SGB XII) per Gesetz bzw. auf dem Ordnungswege Berücksichtigung zu finden. Bei näherer Betrachtung gilt dies allerdings nur sehr eingeschränkt.²⁸

– Zum Einen wird explizit nur die Entwicklung der Verbrauchsausgaben der unteren 20% (bzw. des untersten Einkommensquintils) der Alleinstehenden – ohne Sozialhilfeempfänger – bei der Festsetzung der Regelleistung berücksichtigt. Demgegenüber werden die Regelsatzproportionen für weitere Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft (60% für Kinder unter 15 Jahren, 80% für Personen ab 15 Jahren), die eine gesetzliche Äquivalenzskala implizieren, pauschal gesetzt und nicht regelmäßig überprüft. Damit wird keine angemessene und explizite Berücksichtigung kindspezifischer Bedarfe und notwendiger bildungs- und entwicklungsrelevanter Ausgaben für Jugendliche gewährleistet. Dieser Einwand betrifft nicht nur Spielwaren, Sportartikel, Sportvereine und Sportveranstaltungen sowie Bücher, sondern auch den Nahrungsmittel- und Bekleidungsbedarf bei Wachstumsschüben, Mobilitäts- und Bildungskosten sowie Aufwendungen für Kommunikations-, insbesondere Internetdienstleistungen.

– Darüber hinaus ist die Herausnahme lediglich der Sozialhilfebezieher aus der Referenzgruppe gemäß RSV unter theoretischen Gesichtspunkten nicht hinreichend, um Zirkelschlüsse – vom Aus-

gabeverhalten der Hilfebedürftigen auf deren Existenzminimum – zu vermeiden. Denn nur etwa die Hälfte bis drei Fünftel der Bedürftigen nehmen ihre Ansprüche wahr, die weiteren Anspruchsberechtigten leben in verdeckter Armut.²⁹ Dies hat sich zumindest für die Zeit vor der Hartz IV-Reform ergeben, auf die sich die jüngste verfügbare EVS bezieht. Seither hat sich das Problem möglicherweise etwas vermindert, aber wohl kaum erübrigt. Die Referenzgruppe zur Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums müsste also – bei Auswertungen sowohl der derzeit verfügbaren EVS 2003 als auch der künftigen Datensätze – um die Personen in verdeckter Armut bereinigt werden, was vermutlich zu einem erhöhten (regelsatzrelevanten) Ausgabenniveau führen würde.

– Schließlich ist infolge der fehlenden Anpassung an die Preisentwicklung – es erfolgt nur eine Anpassung an den derzeit faktisch stagnierenden Rentenwert – und an geänderte gesetzliche Rahmenbedingungen insbesondere im Gesundheitsbereich (Einführung der Praxisgebühr, Erhöhung von Zuzahlungen) von einer erheblichen Realwertminderung der Regelleistungen während des fünfjährigen Zeitraums zwischen zwei EVS-Erhebungen auszugehen (vgl. auch Martens 2006: 16-20). Die jüngsten verfügbaren Daten der EVS beziehen sich auf das Jahr 2003. Die Folgerhebung (2008) ist derzeit in der Feldphase, so dass mit neuen Ergebnissen nicht vor 2010 gerechnet werden kann.

1.2.2 Abschläge bei einzelnen Gütergruppen

Abgesehen von den genannten grundsätzlichen Aspekten ist auch die konkrete Umsetzung des Statistikmodells kritisch zu hinterfragen. Denn nicht alle Ausgaben der Referenzgruppe werden vom Gesetzgeber als „regelsatzrelevant“ erachtet, vielmehr werden in jeder Ausgabengruppe einzelne Ausgabenpositionen nicht als Bestandteil des Existenzminimums bewertet. Dementsprechend gehen die tatsächlichen Ausgaben der Referenzgruppe für zehn Güterabteilungen nur mit den in Tabelle 1 ausgewiesenen Anteilen in den Eckregelsatz ein. Dass die Ausgaben der Güterabteilung Wohnen in nur sehr geringem Maße regelsatzrelevant sind, resultiert aus der Vorschrift, dass Wohn- und Heizkosten außerhalb der Pauschalen vom Hilfetragender in der tatsächlich anfallenden Höhe erstattet werden; somit sind nur Instandhaltungsaufwendungen und Stromkosten (ohne Heizstrom) in den Regelsatz einzubeziehen. Die sonstigen teilweise beträchtlichen Abschläge von den Durchschnittsausgaben der Referenzgruppe sind jedoch nicht ohne Weiteres einleuchtend. So werden zwar Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren, Bekleidung und Schuhe sowie Einrichtungsgegenstände und Hausrat weitgehend berücksichtigt – der Abschlag von 4% bei der ersten Güterabteilung folgt aus der Norm, dass auf einige Genussmittel verzichtet werden könne. Von den anderen Positionen werden aber nur Beträge zwi-

²⁸ Zur Kritik an der derzeit praktizierten Bemessung des gesetzlichen Existenzminimums vgl. Martens (2004): „Zum Leben zu wenig ...“ Für eine offene Diskussion über das Existenzminimum beim Arbeitslosengeld II und in der Sozialhilfe. Expertise, herausgegeben vom Paritätischen Wohlfahrtsverband Gesamtverband, Berlin; Martens (2006): Der Vorschlag des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes für einen sozial gerechten Regelsatz als sozialpolitische Grundgröße. Neue Regelsatzberechnung 2006. Expertise, herausgegeben vom Paritätischen Wohlfahrtsverband Gesamtverband, Berlin; und Becker (2006): Bedarfsgerechtigkeit und sozio-kulturelles Existenzminimum. Der gegenwärtige Eckregelsatz vor dem Hintergrund aktueller Daten. Arbeitspapier Nr. 1 des Projekts „Soziale Gerechtigkeit“ (gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung), Frankfurt a. M./Düsseldorf.

²⁹ Vgl. Becker/Hauser (2005): Dunkelziffer der Armut. Ausmaß und Ursachen der Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen. Berlin. Im abschließenden Teil dieser Studie (S. 215-230) findet sich eine komprimierte Ergebnisdarstellung (S. 219-224) mit der hier zitierten Schätzung (S. 221).

schen drei Vierteln und einem Viertel der tatsächlichen Durchschnittsausgaben berücksichtigt; Ausgaben für Bildung, die in der Gruppe der Alleinstehenden offenbar ohnehin nur selten vorkommen, fließen überhaupt nicht in den Regelsatz ein. Hinsichtlich der Frage der Angemessenheit der weit

unter 100% liegenden regelsatzrelevanten Anteile sind zunächst methodische Aspekte zu prüfen und anschließend normativ-gesellschaftspolitische Gesichtspunkte zu beachten.

Tabelle 1: Regelsatzrelevante Anteile der Ausgaben des untersten Einkommensquintils der Alleinstehenden für Gütergruppen (Abteilungen) gemäß § 2 Abs. 2 RSV

	Tatsächliche Ausgaben (Euro p. M.)	Regelsatzrelevanter	
		Anteil	Betrag (Euro p. M.)
Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren	133	0,96	127
Bekleidung und Schuhe	34	1,00	34
Wohnung, Wasser, Strom, Gas u. a. Brennstoffe	322	0,08	24
Einrichtungsgegenstände (Möbel), Apparate, Geräte und Ausstattungen für den Haushalt sowie deren Instandhaltung	27	0,91	25
Gesundheitspflege	18	0,71	13
Verkehr	59	0,26	16
Nachrichtenübermittlung	40	0,75	30
Freizeit, Unterhaltung und Kultur	71	0,55	39
Bildung	7	0,00	0
Beherbergungs- und Gaststättenleistungen	28	0,29	8
Andere Waren und Dienstleistungen	40	0,67	27
Insgesamt	779		
Insgesamt ohne Wohnkosten	483	(0,71)	345

Für die Güterabteilung mit dem geringsten regelsatzrelevanten Anteil von 26% zeigen sich systematische Verzerrungen nach unten sehr deutlich. Die meisten Positionen der Ausgabengruppe *Verkehr* gehen in die Regelsatzberechnung nicht ein, so auch die laufenden Aufwendungen (Kraftstoffe und Schmiermittel, Wartungen und Reparaturen) für ein eigenes Kraftfahrzeug. Abgesehen von der Widersprüchlichkeit, einerseits ein bescheidenes Kraftfahrzeug zum Schonvermögen zu zählen – was bei ungünstigen Verbindungen des öffentlichen Personennahverkehrs für Erwerbstätige und Arbeitsuchende notwendig ist –, die entsprechenden laufenden Aufwendungen aber nicht als regelsatzrelevant zu werten, ist die Ausklammerung dieser Ausgabenposition methodisch kaum zu rechtfertigen. Denn die faktischen Ausgaben für Kraftstoffe etc. senken den Durchschnitt der Ausgaben für fremde Verkehrsdienstleistungen (ohne solche auf Reisen), da beide Ausgabearten Alternativen darstellen: Haushalte mit eigener Pkw-Nutzung müssten erheblich mehr für fremde Verkehrsdienstleistungen ausgeben, falls sie ihr Auto nicht nutzen könnten. Wenn also die Hilfebedürftigen infolge einer normativen Entscheidung auf öffentliche Verkehrsmittel verwiesen werden, so müsste der Durchschnittsbetrag der Referenzgruppe (Alleinstehende des untersten Quintils ohne Sozialhilfemp-

fänger) für fremde Verkehrsdienstleistungen mit weit über 100% in den Regelsatz eingehen. Er belief sich laut EVS 2003 auf etwa 12 Euro p. M., während die laufenden Kosten der Nutzung eines eigenen Pkw 30 Euro monatlich ausmachten; die Mehrheit der Referenzgruppe besitzt und nutzt also offenbar einen Pkw, so dass die Berücksichtigung nur der Ausgaben für fremde Verkehrsdienstleistungen – also für Busse und Bahnen – zu einer erheblichen Unterschätzung der Mobilitätskosten führt.

Eine ähnliche methodische Schwachstelle findet sich auch bei der Ableitung des Ansatzes von 8% der Güterabteilung Wohnen. Hier werden lediglich die durchschnittlichen Aufwendungen für *Instandhaltung* und *Schönheitsreparaturen* (Material und Handwerker) von Mietern berücksichtigt. Somit sind die regelsatzrelevanten Ausgaben auch von der Struktur der Referenzgruppe nach Mietern und Eigennutzern abhängig. Um diese Verzerrung zu beheben, müssten entweder auch die von Eigennutzern der Referenzgruppe getätigten Aufwendungen für *Instandhaltung* und *Schönheitsreparaturen* berücksichtigt oder die entsprechenden Aufwendungen der Mieter mit dem reziproken Wert der Relation von Mietern zur gesamten Referenzgruppe gewichtet werden.

Dadurch würde sich zwar – im Vergleich zu den Verkehrsausgaben – eine nur geringe Korrektur des Eckregelsatzes ergeben. Bei einer systematischen Überprüfung aller derzeitigen Ausklammerungen von Ausgabenpositionen ergeben sich aber möglicherweise weitere Hinweise auf methodisch unzulässige Bewertungen von alternativen Aufwendungen für einzelne Lebensbereiche.

Neben den verfahrenstechnischen Schwächen der Ableitung von Abschlägen bei einzelnen Güterabteilungen sollten schließlich auch die impliziten Normen regelmäßig vor dem Hintergrund gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen hinterfragt werden. So erscheint der Ansatz von nur 71% der Gesundheitsausgaben der Referenzgruppe im Jahr 2003 angesichts der zum 1. Januar 2004 eingeführten Praxisgebühr und der Erhöhungen der Zuzahlungen für Medikamente als fragwürdig. Ebenfalls diskussionswürdig erscheint die Wertung der Ausgaben für Mobilfunk als nicht regelsatzrelevant, was zu dem Abschlag von 25% bei der Güterabteilung Nachrichtenübermittlung führt. Da das Handy zunehmend eine Alternative zum herkömmlichen Telefon darstellt, Haushalte teilweise auf einen Festnetzanschluss gänzlich verzichten, kann es kaum noch als nicht notwendiges „Luxusgut“ eingeordnet und aus der Regelsatzberechnung ausgeschlossen werden.

Zusammenfassend lässt sich also feststellen, dass die derzeitige Bemessung der Regelleistungen zum Einen wegen methodischer Schwächen überprüft und entsprechend angepasst werden sollte. Kritische Punkte sind hier insbesondere der fehlende Ausschluss von Personen in verdeckter Armut aus der Referenzgruppe, die Ausklammerung einzelner Ausgaben, die nicht zusätzlich sondern alternativ zu anderen Kosten anfallen, die fehlende Preisniveaueinpassung sowie die pauschal gesetzten Regelsatzproportionen. Zum Anderen sollten die normativ begründeten Ausklammerungen von Ausgabenpositionen unter Berücksichtigung des Wandels von Konsumstrukturen und notwendigen Gütern diskutiert werden.

II Diskussion der Anträge

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten kritischen Punkte des derzeitigen Verfahrens der Regelsatzbemessung sind die Anträge der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen auf Neufassung des Systems der Regelsatzermittlung und des jährlichen Anpassungsmechanismus gerechtfertigt.

II.1 Forderungen zur Neuausrichtung des Eckregelsatzes

Der Neuausrichtung der Regelsatzbemessung sollte die Erarbeitung eines Ansatzes zur Ausklammerung von verdeckter Armut aus der Referenzgruppe und eine systematische Überprüfung aller Ausgabenpositionen, ob sie für den Regelbedarf relevant sind oder nicht, vorangestellt werden. Zumindest die unter methodischen Aspekten nicht einsichtigen Abschläge auf einzelne Gütergruppen (z. B. Verkehr) sollten entfallen, weitere Abschläge insbesondere in den Bereichen Nachrichtenübermittlung sowie Freizeit, Unterhaltung und Kultur unter normativ-gesellschaftspolitischen Aspekten der Gewährleistung von Teilhabe gewertet und möglichst reduziert werden. Ob dabei die vom Paritätischen Wohlfahrtsverband bereits vorgelegten Überlegungen – wie im Antrag der Fraktion DIE LINKE – übernommen oder modifiziert werden, ist eine politische Frage.

Die in den Anträgen beider Fraktionen geforderte jährliche Anpassung der Regelsätze an die Preisentwicklung ist vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in dem Bericht zum Anpassungsmechanismus der Regelsätze bei Sozialhilfe und Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 04.11.2007 zurückgewiesen worden. Zwar konstatiert das BMAS auf der Basis von Berechnungen des Statistischen Bundesamtes für den Zeitraum von 2003 bis Mitte 2007 einen erheblichen Preisniveaustieg bzw. für den „regelsatzrelevanten“ Verbrauch einen mäßigen Anstieg der Preise. Eine entsprechende Dynamisierung wird aber abgelehnt, da dies „zu einer ungegerechtfertigten Besserstellung der Transferleistungsempfänger gegenüber den Erwerbstätigen und Rentnern ...“ führen würde. Dieser Sichtweise steht allerdings entgegen, dass der aktuelle Rentenwert – die Richtgröße für die Regelsatzanpassungen – infolge der vergangenen Rentenreformen nur noch stark abgeschwächt der Lohnentwicklung folgt. Zudem erscheint es als wenig sinnvoll, vorrangige Transfers – die Renten – und nachrangige Grundsicherung aneinander zu koppeln, da damit das zu sichernde sozio-kulturelle Existenzminimum aus dem Blick gerät. Diese Gefahr besteht bei sinkenden Reallöhnen und/oder ungünstiger Veränderung des der Rentenformel immanenten demografischen Faktors. Unter diesen Gesichtspunkten ist eine Berücksichtigung der Preisniveaueinpassung bei der jährlichen Regelsatzanpassung anzuraten.

II.2 Forderungen zur Neuausrichtung der Bemessung des Bedarfs von Kindern und Jugendlichen

Abgesehen von den auf den Eckregelsatz bezogenen Forderungen sieht der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen eine gesonderte Messung des Bedarfs von Kindern und Jugendlichen vor. Die Regelleistungen für Kinder und Jugendliche sollen vom Eckregelsatz abgekoppelt und auf der Basis von Untersuchungen einer einzusetzenden unabhängigen Kommission altersspezifisch festgesetzt werden. Auch das BMAS hat in dem Bericht zum Anpassungsmechanismus der Regelsätze vom 04.11.2007 „eine spezielle Überprüfung der Angemessenheit der geltenden Kinder-Regelsatz-Relationen (60% bzw. 80%)“ angekündigt. Über die Notwendigkeit einer expliziten Berücksichtigung kindspezifischer Bedarfe scheint also weit gehender gesellschaftlicher Konsens zu bestehen. Die Einsetzung einer unabhängigen Kommission mit Vertretern aus Wissenschaft, Wohlfahrtsverbänden und Trägern der Sozial- und Jugendhilfe ist insofern sinnvoll, als die empirische Überprüfung der derzeitigen pauschalen Bedarfssätze von 208 Euro (Kinder unter 15 Jahren) bzw. 278 Euro (Jugendliche ab 15 Jahren) im Rahmen des Statistikmodells mit großen theoretisch-methodischen Schwierigkeiten verbunden.

– Denn die meisten mit der EVS erhobenen Ausgabepositionen sind „gemischt“ – also für den Konsum sowohl von Erwachsenen als auch von Kindern bestimmt. Somit müssten beispielsweise für die Ausgaben für Nahrungsmittel, Möbel, Gesundheitspflege, Freizeitaktivitäten, Bücher etc. Aufteilungsschlüssel gefunden werden, wobei mangels gesicherter statistischer Grundlagen lediglich Plausibilitäts Gesichtspunkte eingehen können.

– Ein weiteres Problem ist die Bestimmung der Referenzgruppe. Familien mit Kindern und Jugendlichen des untersten Einkommenssegments sind nicht ohne Vorannahmen analog zu den Alleinstehenden abzugrenzen, da die jeweils untersten Quintile verschiedener Haushaltstypen nicht unmittelbar vergleichbar sind – sie gehören verschiedenen Segmenten der Gesamtverteilung an. Dies gilt gleichermaßen für die Gruppe der Paare ohne Kinder. So gehört das unterste Quintil der Paarhaushalte ohne Kind möglicherweise häufiger einem höheren Quintil in der Einkommensverteilung insgesamt an als das unterste Quintil der Paarhaushalte mit einem Kind, und letztere Gruppe ist wiederum häufiger einem höheren Quintil der Gesamtverteilung zuzuordnen als die Gruppe der Alleinerziehenden. Um die unteren Einkommensgruppen verschiedener Haushaltstypen vergleichbar abgrenzen zu können, müsste eine Äquivalenzskala vorgegeben werden; dies wäre aber eine sehr weit reichende normative Vorgabe bei der Suche nach einem kindspezifischen soziokulturellen Existenzminimum – die letztlich der Suche nach einer Äquivalenzskala für den Niedrigeinkommensbereich entspricht, so dass die Vorgabe einen Zirkelschluss implizieren würde.

Diese grundsätzlichen Probleme sind keineswegs EVS-spezifisch, sondern müssten auch im Vorfeld einer besonderen Erhebung, in deren Fokus Kinder und Jugendliche stehen, gelöst werden. Denn auch bei einer neuen Umfrage stellt sich die Frage nach der Abgrenzung des Niedrigeinkommenssegments. Hinsichtlich des Befragungsinhalts kann zwar bei einzelnen Gütergruppen versucht werden, den Konsumanteil der Kinder dezidiert zu erfassen. Diesem Ziel sind aber Grenzen gesetzt, die in der Belastbarkeit der Befragten liegen. Von daher ist es realistisch, dass die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen die Schaffung einer neuartigen empirischen Grundlage für die Festsetzung des Bedarfs von Kindern und Jugendlichen als längerfristiges Ziel einordnet. Kurzfristig könnten Sonderauswertungen der EVS – möglicherweise unter Einbeziehung der Feinausschreibungen (besonders detaillierte Erfassung der Ausgaben bei einem Teil der EVS-Haushalte) – herangezogen werden.

Die gesellschaftspolitische Relevanz der Forderung nach einer Überprüfung der Regelleistungen für Kinder und Jugendliche wird mit den in Tabelle 2 ausgewiesenen EVS-Ergebnissen zu den Konsumausgaben von Paarhaushalten mit einem Kind im Niedrigeinkommensbereich deutlich. Die Wahl dieses weit verbreiteten Familientyps ist mit dem Vorteil einer unproblematischen Differenzierung nach dem Kindesalter verbunden.³⁰ Die Abgrenzung des unteren Einkommenssegments erfolgt in einem ersten Schritt analog zur derzeitigen Vorgehensweise bei der Ableitung des Eckregelsatzes für Alleinstehende – Bildung des untersten Einkommensquintils nach Ausschluss der Sozialhilfeempfänger. Um die

Referenzgruppe zudem um die so genannte Dunkelziffer der Armut zu bereinigen, wurde ein approximativer Weg gewählt und im zweiten Schritt die Gruppe unterhalb einer Mindesteinkommensgrenze (etwas oberhalb des durchschnittlichen Sozialhilfebedarfs 2004) ausgeklammert. Aus den summarischen Größen im unteren Tabellenteil geht hervor, wie weit die Konsummöglichkeiten von Familien mit Grundsicherungsbezug hinter dem Niveau von vergleichbaren Familien im unteren Einkommenssegment zurückbleiben – um 475 Euro (jüngste Gruppe) bzw. fast 600 Euro (mittlere Gruppe) bzw. 430 Euro (älteste Gruppe). Auch wenn lediglich der fiktive regelsatzrelevante Konsum – ungeachtet der methodischen Einwendungen gegen die Herleitung einzelner Abschläge, allerdings einschließlich der Bildungsausgaben – als Maßstab herangezogen wird, sind die Differenzen beträchtlich. Insbesondere bei Familien mit einem 6- bis 13jährigen Kind ist der Abstand mit 136 Euro groß und deutet die sehr begrenzten Teilhabemöglichkeiten von Familien, die auf Transfers der Grundsicherung angewiesen sind, an. Dabei ist das Zurückbleiben der Konsummöglichkeiten dieser Familien hinter denen von nicht bedürftigen Familien des unteren Einkommenssegments insofern möglicherweise unterzeichnet, als die Ausgabedaten sich auf 2003 beziehen, von seither eingetretenen Veränderungen also abstrahiert wurde.

³⁰ Eine ausführliche Darstellung und Interpretation der Ergebnisse findet sich in Becker (2007): Konsumausgaben von Familien im unteren Einkommensbereich. Empirische Ergebnisse für Paarhaushalte mit einem Kind vor dem Hintergrund des gegenwärtigen Grundsicherungsniveaus. Arbeitspapier Nr. 4 des Projekts „Soziale Gerechtigkeit“ (gefördert durch die Hans-Böckler-Stiftung), Frankfurt a. M./Düsseldorf, sowie in Becker (2008): Was kaufen Familien mit niedrigem Einkommen? In: Neue Caritas, 109. Jg., Heft 1/2008, S. 22-32.

**Tabelle 2: Durchschnittliche Konsumausgaben (Euro p. M.) von Paarhaushalten mit einem (minderjährigen) Kind im untersten Quintil¹ nach dem Alter des Kindes
– approximativer Ausschluss von Familien in verdeckter Armut² –**

Güter- und Verbrauchsgruppen	Alter des Kindes		
	unter 6 J.	6 – 13 J.	14 – 17 J.
Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren	336	340	395
Bekleidung und Schuhe	101	108	84
- darunter für Kinder bis unter 14 Jahren	33	34	9
Wohnen	561	594	570
Einrichtungsgegenstände, Haushaltsgegenstände etc.	97	118	105
Gesundheitspflege	31	40	46
Verkehr	253	314	188
darunter: - Kraftstoffe und Schmiermittel	105	94	81
- fremde Verkehrsdienstleistungen (ohne solche auf Reisen, ohne Luftverkehr)	7	13	13
Nachrichtenübermittlung	76	84	82
Freizeit, Unterhaltung und Kultur	186	208	224
Bildungswesen	30	22	14
Beherbergungs-/Gaststätdienstleistungen	61	63	61
Andere Waren und Dienstleistungen	91	78	89
Summarische Größen			
Konsumausgaben insgesamt	1.825	1.967	1.857
Durchschnittliches Haushaltsnettoeinkommen	1.894	1.907	1.927
Konsumausgaben ohne Ausgaben für Unterkunft und Heizung			
- insgesamt	1.308	1.421	1.333
- fiktiv regelsatzrelevant (nach Abschlägen laut RSV) ³	914	969	961
Zum Vergleich: Regelleistung nach SGB II 2007		833	902
Zahl der Haushalte	205.369	96.548	75.969

¹ Quintilsbildung nach der Höhe des Haushaltsnettoeinkommens für die Gesamtgruppe der Paarhaushalte mit einem minderjährigen Kind nach Ausschluss der Haushalte mit Sozialhilfebezug (quartalspezifische Quintilsgrenzen).

² Nur Familien mit einem Nettoeinkommen von mehr als zwei Dritteln der Quintilsgrenze; diese Mindesteinkommensgrenze liegt leicht über dem durchschnittlichen soziokulturellen Existenzminimum von Paaren mit einem Kind. Damit werden 77% bzw. 76% bzw. 81% der jeweiligen Gesamtgruppe des untersten Quintils berücksichtigt.

³ Abschläge entsprechend der Vorgehensweise bei der Festlegung des Eckregelsatzes für Alleinstehende; § 2 Regelsatzverordnung (RSV), aber abweichend davon Einbeziehung der Bildungsausgaben.

Datenquelle: EVS 2003, faktisch anonymisierte 98%-Substichprobe (Grundfile 5); eigene Berechnungen.

Die exemplarische Darstellung in Tabelle 2 belegt die Notwendigkeit einer Neuausrichtung der Regelleistungen für Familien. Als Veranschaulichung kann sie freilich eine systematische Analyse des Bedarfs von Kindern und Jugendlichen nicht ersetzen. Eine derartige Arbeit ist wegen der genannten methodischen Probleme und gegebenenfalls des Zeitbedarfs für die Konzipierung, Durchführung, Aufbereitung und Auswertung einer neuen Erhebung mittel- bis langfristig anzulegen. Kurzfristig wäre Familien aber bereits durch eine moderate Anhebung des Eckregelsatzes, die aus einer systematischen Überprüfung des derzeitigen Bemessungsverfahrens folgen würde, und durch bildungsrelevante Sonderleistungen geholfen. Lernmittel und Schulmaterial könnten Familien mit Grundsicherungsbezug entweder durch pauschale Geldleistungen oder in Form von Sachleistungen zukommen. Darüber hinausgehende Förderungen – z. B. sportlicher oder musischer Aktivitäten oder durch Nachhilfeunterricht – sollten aber durch Sachleistungen

erfolgen; denn hier ist das Anknüpfen an Durchschnittsausgaben einer Referenzgruppe wegen der derzeit geringen Beteiligungsquoten im Niedrigeinkommenssegment nicht sinnvoll. Insbesondere ein kostenfreier Zugang zu Nachhilfeunterricht für Kinder aus der unteren Einkommenschicht erscheint im Hinblick auf das Ziel der Chancengerechtigkeit dringend geboten. Denn nach EVS-Ergebnissen wird nur jedes zwanzigste Schulkind zwischen 14 und 17 Jahren im untersten Einkommensquintil, aber jedes Fünfte im obersten Quintil durch Nachhilfeunterricht gefördert.

III Zusammenfassung

Analysen der Praxis der Regelsatzbemessung haben ergeben, dass die derzeitige Umsetzung des Statistikmodells zum Einen wegen methodischer Schwächen überprüft und entsprechend angepasst werden sollte. Kritische Punkte sind hier insbesondere der fehlende Ausschluss von Personen in verdeckter Armut aus der Refe-

renzgruppe, die Ausklammerung einzelner Ausgaben, die nicht zusätzlich sondern alternativ zu anderen Kosten anfallen, die fehlende Preisniveaueinstellung sowie die pauschal gesetzten Regelsatzproportionen. Zum Anderen sollten die normativ begründeten Ausklammerungen von Ausgabenpositionen unter Berücksichtigung des Wandels von Konsumstrukturen und notwendigen Gütern diskutiert werden.

Die vorgelegten Anträge zur Neuausrichtung der Bestimmung des soziokulturellen Existenzminimums knüpfen an den genannten problematischen Regelungen an. Die geforderte systematische Überarbeitung des Verfah-

rens zur Ableitung des Eckregelsatzes ist also gerechtfertigt. Dies gilt gleichermaßen für die von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vorgeschlagene gründliche Erarbeitung von Bemessungsgrundlagen zur Festsetzung des Bedarfs von Kindern und Jugendlichen in einer unabhängigen Kommission. Dabei sind vielfältige normative Aspekte zu diskutieren und methodische Probleme zu lösen, so dass eher mittel- und langfristig mit Ergebnissen zu rechnen ist. Kurzfristig wäre Familien aber bereits durch eine moderate Anhebung des Eckregelsatzes, die aus einer systematischen Überprüfung des derzeitigen Bemessungsverfahrens folgen würde, und durch bildungsrelevante Sonderleistungen geholfen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)1019

11. Juni 2008

Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen am 16. Juni 2008 in Berlin zum

- a) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Klaus Ernst, Dr. Lothar Bisky, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Regelsätze erhöhen - Dynamisierung anpassen - Kosten für Schulbedarfe abdecken - Drucksache 16/7040 -

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Brigitte Pothmer, Irmingard Schewe-Gerigk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Regelsätze bedarfsgerecht anpassen - Drucksache 16/7113 -

- c) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Ekin Deligöz, Britta Haßelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Existenzsicherung und Teilhabechancen für Kinder und Jugendliche durch bedarfsgerechte Kinderregelsätze gewährleisten - Drucksache 16/8761 -

Tim Kähler, Bielefeld

Grundannahme

Die in den mir bekannten Anträgen erörterten Fragestellungen betreffen nach meiner Auffassung unterschiedliche soziale Fragestellungen und bedürfen einer weiter gefassten Erörterung. Eine Regelsatzerhöhung bedeutet keineswegs, dass die damit intendierten Ziele, nämlich die Verbesserung der materiellen Situation Vieler, erreicht wird. Es stellt sich vielmehr die Frage, welcher Zielgruppe durch welches Leistungssystem passgenau und nachhaltig geholfen werden kann.

Die Armutsdebatte nicht auf das SGB II und das SGB XII beschränken

Die Fragen, ob die Höhe der Fürsorgeleistung auskömmlich ist, wie das Existenzminimum zu berechnen ist, und ob die vom Gesetzgeber angewandte Methode mit dem Grundgesetz vereinbar ist, wurden bereits höchststrichterlich geprüft und positiv beantwortet: Aus dem Grundsatz der Menschenwürde (Art. 1 GG) ist kein konkretes Niveau des Existenzminimums ableitbar. Darüber hinaus gibt es kein verfassungsrechtlich begründbares Recht auf ein bestimmtes Verfahren bei der Ermittlung der Höhe einer Regelleistung.

Der damit entstandene Ermessensspielraum kann als bewusster Gestaltungsauftrag an die Politik verstanden werden, den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern - im Sinne der in den Sozialgesetzen unterlegten Grundsätze -

eine selbstbestimmte und chancengerechte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen.

Es ist zu hinterfragen, ob diese sozialstaatlichen Ziele allein durch eine Ausgestaltung oder Veränderung von SGB II und SGB XII erreicht werden können.

Mit Blick auf die weitreichenden sozialen Leistungen aller staatlichen Ebenen (Arbeitsförderung, Rentensysteme, Bildung, Kindergeld, Familienzuschlag, Wohngeld, direkte Subventionierungen in den Kommunen, usw.) muss man vielmehr zu der Auffassung gelangen, dass der Gesetzgeber seit je her versucht, durch eine Vielzahl unterstützender Leistungen den Themen Armut und Chancengerechtigkeit zu begegnen. Die Diskussion der Regelsätze ist sicherlich angezeigt. Sie darf jedoch nicht zu einem verengten Blick auf notwendige Veränderungen auch in anderen sozialstaatlichen Hilfesystemen führen. Insbesondere dann nicht, wenn es darum geht, prekären Lebenslagen adäquat zu begegnen.

In den Systemen von SGB II und SGB XII gibt es sehr heterogene Zielgruppen, wie die folgenden zwei Beispiele zeigen:

Wenn es richtig ist, dass ca. 1,6 Millionen Menschen in Deutschland erwerbstätig und trotzdem auf ergänzende Leistungen aus dem SGB II angewiesen sind, stellt sich die Frage, ob eine generelle Erhöhung der Regelsätze oder eine partielle nur für Kinder wirklich hilfreich sind.

Bei einem Fortbestehen der derzeitigen Niedriglohnstrukturen würde eine Erhöhung der Regelsätze zu einer Ausweitung des Personenkreises der Anspruchsberechtigten führen, mit entsprechend steigenden Kostenbelastungen bei den Transferleistungen. Die Eingrenzung des Niedriglohnssektors durch eine Existenz sichernde Entlohnung bei voller Erwerbstätigkeit z. B. mit Hilfe von Mindestlöhnen ist in diesem Kontext unverzichtbar.

Darüber hinaus wäre eine Ausweitung der vor gelagerten Sicherungssysteme m. E. zielführender. Dies gilt insbesondere dann, wenn Kinder in den Bedarfsgemeinschaften sind. Zu diesen vor gelagerten Sicherungssystemen zählen insbesondere das Wohngeld, das Kindergeld, der Familienzuschlag oder aber auch die Leistungen der Ausbildungsförderung.

Menschen mit nicht auskömmlichen Renten befinden sich in einer gänzlich anderen Lebenslage. Sie sind zunehmend auf ergänzende Leistungen nach dem Grundsicherungsgesetz angewiesen. Gerade mit Blick auf diese älteren Menschen und ihre mit der zunehmenden Pflegeintensität verbundenen Eigenbeiträge ist zu erörtern, ob hier im Rahmen von Einmalbeihilfen zielgenauere Leistungen gewährt werden könnten. Auch hier würde eine Erhöhung der Regelsätze sicherlich ein wenig Abhilfe schaffen. Die eigentliche Lösung aber liegt in den Rentenhöhen bzw. den künftigen Erhöhungen. Ein weiterer Prüfunkt wäre zudem die Novelle des Wohngeldgesetzes, in der dieser Personenkreis eine Berücksichtigung finden könnte.

Die Leistungen des SGB II und SGB XII sind nicht kongruent

Das SGB XII sieht ein höheres Maß an Möglichkeiten zur Gewährung von Sonderbedarfen und Einzelfallhilfen vor als das SGB II. Die soziale Grundsicherung ist mit dem Rentenreformgesetz 2001 als eigenständiges Sozialleistungsgesetz eingeführt worden. Ziel des neuen Fürsorgesystems war es, die verschämte Altersarmut und die Armut von dauerhaft Erwerbsgeminderten zu bekämpfen.

Dementsprechend wurde im Grundsicherungsgesetz weitgehend auf die Inanspruchnahme von unterhaltsverpflichteten Eltern und Kindern verzichtet. Nach dem Grundsicherungsgesetz durfte ein Unterhaltsrückgriff auf Eltern und Kinder erst dann erfolgen, wenn diese ein Jahresbruttoeinkommen von mindestens 100.000 Euro hatten. Durch diese Einschränkung sollte erreicht werden, dass ältere Menschen ihre Scham verlieren, bei Bedürftigkeit öffentliche Einkommenshilfen in Anspruch zu nehmen.

Mit dem Sozialgesetzbuch XII ist die soziale Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung wieder in das Sozialhilferecht eingefügt worden.

Mit Einfügung der sozialen Grundsicherung in das SGB XII wurde der Umfang der Leistungen der sozialen Grundsicherung erweitert. Zur sozialen Grundsicherung gehören ab dem 01.01.2005

- Leistungen wegen Mehrbedarfen,
- Leistungen zur Abwehr einer drohenden Obdachlosigkeit oder vergleichbarer sozialer Notlagen in Form der Übernahme von Schulden und Darlehen für unabweisbar gebotene Bedarfe.

Auch für diese Leistungen der Grundsicherung gilt der Verzicht auf die Heranziehung von unterhaltsverpflichte-

ten Eltern und Kindern, soweit deren Einkommen unterhalb der Grenze von 100.000 Euro liegt.

Mehrbedarfsleistungen decken einen typischerweise gegebenen, höheren Regelbedarf ab. Mehrbedarfe sind anerkannt für

- schwerbehinderte ältere Menschen ab dem vollendeten 65. Lebensjahr mit dem Merkzeichen G im Schwerbehinderten-Ausweis.

Unter der Voraussetzung, dass eine dauerhafte volle Erwerbsminderung gegeben ist, werden Mehrbedarfe anerkannt für

- schwerbehinderte Personen mit dem Merkzeichen G im Schwerbehindertenausweis
- werdende Mütter
- Alleinerziehende
- Kranke, die einer kostenaufwändigen Ernährung bedürfen.

Die Höhe des Mehrbedarfes richtet sich - soweit individuell nicht ein höherer Mehrbedarf besteht - nach Prozentsätzen vom maßgebenden Regelsatz. Die Summe der Mehrbedarfsleistungen darf 100 % des maßgebenden Regelsatz nicht übersteigen.

Die Stadt Bielefeld gewährt z. B. mit Ratsbeschluss vom 24.06.1976 i. d. F. vom 30.08.1979 Starthilfen an Obdachlose, die mit Normalwohnraum versorgt werden können. Nach den Richtlinien erhalten Hilfen:

- Bewohner der Unterkünfte für einheimische Wohnungslose
- Personen, die an eine Beratungsstelle nach §§ 67 – 69 SGB XII angebunden sind
- Ehemalige Bewohner der Unterkünfte beim Auszug aus der „Pension Plus“.

Neben den Regeleistungen zu Übernahme der Umzugskosten nach § 22 Abs. 3 SGB II bzw. gem. § 29 Abs.1 SGB XII, der Erstausrüstung der Wohnung gem. § 23 Abs. 3 Nr. 1 SGB II bzw. § 31 Abs. 1 Nr. 1 SGB XII sowie der Übernahme angemessener Mietkosten erhalten die Betroffenen im Rahmen der Starthilfe zusätzlich:

- Hilfen zur Bewohnbarmachung der neuen Wohnung gem. § 67 ff. SGB XII
 - Materialkosten für Malerbedarf (Anstrich Küche, Tapeten mittlerer Qualität in Wohnräumen)
 - Hänggardinen in den Wohnräumen, Scheibengardinen in den übrigen Räumen,
 - Rollos in Schlaf- und Kinderzimmern, sofern keine Jalousien vorhanden sind
- Niederschlagung und Erlass von Gebührenschulden (Unterkunft)
 - Erlass nur bei einer erfolgreichen und dauerhaften Integration in Normalmietwohnraum.

Personen mit einem geringem Einkommen, denen keine Leistungen für die Unterkunft gem. §§ 27, 29 SGB XII oder §§ 19, 22 SGB II gewährt werden, erhalten eine Beteiligung an den Wohnkosten gem. §§ 67 – 69 SGB XII im Rahmen einer gleitende Mietbeihilfe, unter Einsatz eines Eigenanteils von 25 Prozent und unter Abzug von anderen Leistungen, wie etwa dem Wohngeld, etc.

Die Beihilfe verringert sich jedes Jahr um ein Fünftel des Anfangsbedarfs und läuft nach Ablauf des fünften Jahres aus.

Diese zusätzlichen Hilfen werden gewährt, um dem schwierigen Personenkreis den Start in ein neues Leben zu erleichtern und nicht von vornherein durch materielle Belastungen zu erschweren. Eine Finanzierung dieser Kosten aus dem (niedrigen) Regelsatz wäre für diesen Personenkreis kaum möglich, da eine Berücksichtigung derartiger individueller Mängelagen keinen Niederschlag in der Höhe des Regelsatzes findet.

Es muss deshalb im Rahmen der Regelsatzdebatte immer berücksichtigt werden, ob entsprechende Zuschläge leistbar sind. Alleinerziehende bekommen, wie aufgezeigt, aufgrund ihrer individuellen Lebenssituation höhere Leistungen nach SGB XII. Eine allgemeine Regelsatzerhöhung wäre somit vielleicht dort nicht angezeigt. Im SGB II hingegen bestehen solche Regelungsmöglichkeiten nicht.

Pauschal oder Anlassbezogen – Regelsatzerhöhung oder Einmalbeihilfen?

Der Gesetzgeber verfolgte mit der weitgehenden Pauschalierung eine Vereinfachung der Leistungsgewährung. Zudem sollte den Betroffenen ermöglicht werden, über die Verwendung dieser Leistungen eigenständiger zu entscheiden. Sie sollten Rücklagen bilden, um notwendige Ersatzbeschaffungen zu leisten. Die Regelleistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes umfassen insbesondere Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Haushaltsenergie - ohne die auf die Heizung entfallenden Anteile -, Bedarfe des täglichen Lebens sowie - in vertretbarem Umfang - auch Beziehungen zur Umwelt und eine Teilnahme am kulturellen Leben.

Seit dem 01.07.2007 beträgt die Regelleistung für den Haushaltsvorstand und allein stehende Leistungsberechtigte nach § 20 Abs. 2 SGB II 347 €. Ab 01.07.2008 erhöht sich der Betrag auf 351 €.

Von der Regelleistung können in angemessenem Umfang Einbehaltungen vorgenommen werden. In Anlehnung an § 43 SGB II werden maximal 30 Prozent als angemessen angesehen. Dies entspricht bei einem allein stehenden Leistungsberechtigten oder dem Haushaltsvorstand einer Bedarfsgemeinschaft derzeit einem Betrag von etwa 104 €.

In der Praxis zeigt sich, dass dieser Betrag häufig nicht ausreicht, um zusätzlichen Verpflichtungen nachkommen zu können. Hier sind beispielhaft insbesondere folgende Fälle zu nennen:

- Tilgung von Darlehen nach § 23 SGB II (z.B. für die Anschaffung einer neuen Waschmaschine)
- Tilgung von Darlehen für die Übernahme von Mietrückständen (z.B. infolge einer Sanktion)
- Ratenzahlungsvereinbarung mit Stadtwerken zur Tilgung von Energierückständen, um die Sperrung der Energiezufuhr zu vermeiden (z.B. wegen einer hohen Nachforderung).
- Finanzierung des Mietanteils, der über den angemessenen Kosten der Unterkunft liegt, um einen Wohnungswechsel zu vermeiden.
- Künftig eventuell eine Kostenbeteiligung des Schuldners für ein Insolvenzverfahren (13 €).

Ob die Anhebung der Regelleistung in diesen Fällen die richtige Lösung ist, darf angezweifelt werden, da die Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger in der Regel nicht in der Lage sind, für bestimmte Bedarfe Geld anzusparen. Zweckmäßiger wäre in diesen Fällen die Gewährung von Einmalbeihilfen. Das würde jedoch bedeuten, dass der Gesetzgeber von seinem o. g. Grundsatz abweichen müsste. In der Praxis zeigt sich jedenfalls, dass viele der Leistungsbezieherinnen und Leistungsbezieher aufgrund ihrer zunehmenden Schuldenproblematik wieder in diese Einzelfallbehandlung hineinwachsen.

Für die Leistungsbezieherinnen und -bezieher nach dem SGB XII (Grundsicherung für Ältere und dauerhaft Erwerbsgeminderte) entsteht beim Verschleiß von langlebigen Gebrauchsgütern (Waschmaschine, Elektrogeräte, etc.) eine besonders schwierige Situation. Es kann kaum etwas angespart werden und bei einer dann notwendigen Darlehensgewährung steht von dem sowieso schon geringen Betrag noch weniger zur aktuellen Verfügung steht. Weiter verschärft wird diese Situation durch Zahlungen für medizinische Hilfsmittel und Medikamente aufgrund der Gesundheitsreform.

Ein weiterer Prüfpunkt wäre die Herausnahme der Stromkosten aus den Regelleistungen und ihre direkte, verbrauchsbezogene Leistung zusammen mit den Heizkosten und den Kosten der Unterkunft. Zur Zeit werden sie mit acht Prozent des Regelsatzes veranschlagt. Dieser Betrag ist angesichts der stetig steigenden Energiekosten nicht auskömmlich und führt zu höheren Belastungen der Leistungsbezieher als vorgesehen.

Zudem könnte durch die direkte, verbrauchsbezogene Leistungsgewährung ein wichtiger Faktor der steigenden Lebenshaltungskosten - ungeachtet einer Regelsatzdebatte - auskömmlich geleistet werden. Die damit verbundene Entlastung der Leistungsbezieher stellt de facto eine Erhöhung des Regelsatzes dar, ohne dass die tatsächliche Leistungshöhe verändert wird. Die Mehrbelastung würde bei der kommunalen Ebene entstehen. Die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft müsste entsprechend angepasst werden.

Die Erstausrüstung für Wohnungen, einschließlich der Haushaltsgeräte für die Zielgruppen beider Sozialgesetze (§23 ABS. 3 Nr. 1 SGB II; § 31 ABS 1 Nr. 1 SGB XII) und die entsprechenden Ersatzbedarfe wären ein weiterer Regelbereich, der durch den Gesetzgeber im Rahmen von Einmalbeihilfen gefördert werden könnte.

Auch vor dem Hintergrund der bestehenden Lohnstrukturen wäre eine Ausweitung der Einmalbeihilfen unproblematischer. Wie hier aufgezeigt, bestünde die Möglichkeit, durch eine Ausweitung von Einmalbeihilfen den betroffenen Personenkreis zu entlasten, ohne die Regelsätze zu erhöhen. Dadurch könnte gleichzeitig auch eine Erhöhung der Fallzahlen vermieden werden (s. o.).

Nach wie vor bleibt sicherlich unstrittig, dass es besser als bisher gelingen muss, die betroffenen Menschen nachhaltiger in auskömmliche Beschäftigungsverhältnisse zu bringen und sie dort auch langfristig zu etablieren, um - insbesondere mit Blick auf haushaltsangehörige Kinder - auch eine nachhaltige finanzielle Besserstellung zu ermöglichen. Der nach wie vor schwierige Übergang (Lohnabstand) vom Fürsorgesystem in eine sozialversicherungspflichtige und auskömmliche Beschäftigung

sollte deshalb auch durch eine Veränderung der vor gelagerten sozialen Sicherungssysteme erleichtert werden. Eine Aufstockung der Regelsätze würde ihn eher erschweren und die Fallzahlen insgesamt in die Höhe treiben.

Regelleistungen für Kinder – Wie sollten Kinder gefördert werden?

Kinderarmut ist ein weitreichendes Feld. Armut von Kindern entsteht nicht nur aufgrund von monetärer Unterversorgung bzw. aufgrund eines schlechten Einkommensstatus der Eltern. Kinderarmut drückt sich oftmals auch durch mangelnde Förderung, mangelnde Unterstützung oder aber auch durch fehlende Zuneigung aus. Deshalb ist es richtig darüber nachzudenken, wie über das Regelsystem des SGB II oder auch des SGB XII eine bessere Förderung von Kindern erfolgen kann. Mit Blick aber auf die vielfältigen Förderangebote für Jugendliche und Kinder in der Bundesrepublik Deutschland sollte auch hier nicht unerwähnt bleiben, dass es bereits zahlreiche Hilfesysteme gibt, mit Hilfe derer dem Thema Kinderarmut begegnet werden kann. Welche Fördersysteme sind für eine nachhaltige Zielerreichung geeignet?

Mit Blick auf die Fragen zum kostenlosen Mittagessen bzw. einer ganztägigen Förderung ist es m. E. nach wie vor völlig unzureichend, wenn der offene Ganztags in der Wirklichkeit nicht als pädagogisches Gesamtangebot im Regelsystem Schule etabliert wird. Die Förderung von Kindern und Jugendlichen aufgrund ihrer individuellen Fähigkeiten und Bedarfe ist nach wie vor auf die Systeme Schule (in der Verantwortung der Länder) und Jugendhilfe (in der Verantwortung der Kommune) und damit auf zwei unterschiedliche Professionen aufgeteilt und fragmentiert. Unter dem Aspekt der Chancengerechtigkeit, aber auch mit dem Blick auf die PISA-Ergebnisse sollte nachhaltig erörtert werden, ob durch das Bildungssystem selbst und die entsprechende Ausweitung der dortigen pädagogischen und auch sozialpädagogischen Arbeit erhebliche Schritte in Richtung einer verbesserten Förderung von Kindern und Jugendlichen erfolgen könnten.

Die ganzheitliche Bildung von Menschen beginnt im Kleinstkindesalter und muss im System der Kindertagesstätten umfänglicher und nachhaltiger organisiert werden. Mit Blick auf die Lebensphase von 0 bis 6 Jahren ist der weitere Ausbau hin zu mehr Betreuungsplätzen für unter 3-Jährige, wie vom Bundesgesetzgeber richtigerweise auch aufgezeigt, weiter zu verfolgen. Hierzu gehören unabdingbar auch flexiblere und dem tatsächlichen Bedarf angepasste Öffnungszeiten sowie eine bessere pädagogische Arbeit in Sinne einer individuellen Förderung.

Sollte es gelingen, über die Kindertagesstätten in Vernetzung mit den Kinderärzten, den sozialen Trägern, den Kirchen, dem Sport, der Kultur und anderen Systemen eine nachhaltigere Förderung von Kindern zu etablieren, würde sicherlich auch eine Diskussion um die Regelsätze anders zu führen sein. Es sollte deshalb hinterfragt werden, ob es zielführender sein kann, eine monetäre Veränderung in diesem Förderbereich vorzunehmen, um Bedarfe in der nachrangigen Leistung der Sozialhilfe bzw. der Grundsicherung für Arbeitslose gar nicht erst entstehen zu lassen.

Mit Blick auf die ökonomische Situation von Kindern wird in allen einschlägigen Studien herausgearbeitet,

dass diese maßgeblich durch die ökonomische Situation ihrer Eltern beeinflusst ist. Es ist deshalb auch angezeigt, im Rahmen des Fördersystems des SGB II, aber auch im Rahmen der allgemeinen Arbeitsförderungs-systeme, u. a. des Sozialgesetzbuches III, einen Schwerpunkt auf die Förderung von

- a) Alleinerziehenden, und
- b) Mehrkinderfamilien

zu legen, da gerade diese Gruppen als besonders gefährdet anzusehen sind. Durch die Förderung der Eltern wird es sicherlich in vielen Fällen möglich sein, hierüber indirekt auch eine Verbesserung der Lage der Kinder zu erreichen.

Für den Schulbereich wäre auch zu erörtern, ob im Sinne einer allgemeinen Lernmittelfreiheit für die Kinder die notwendigen Schul- und Fördermaterialien in einem umfänglich verstandenen Sinne bereit gestellt werden könnten, anstelle über die Regelsätze bzw. Einmalbeihilfen dieses im Bedarfsfalle nachzuholen. Dasselbe gilt auch für die Förderung in den Bereichen Sport, Kultur, Ernährung und Bewegung.

Die Regelleistungen für Kinder von 0 - 13 Jahren betragen seit dem 01.07.2007 278 € nach § 28 Abs. 1 Nr.1 SGB II und für die Altersgruppe der 14 - 17 Jährigen 278 € nach § 28 Absatz 1 Nr. 2 SGB II. In dem Zusammenhang wird auf die aktuelle Erörterung des Gesetzesentwurfs der Koalitionsfraktionen und die geplanten Änderungen beim Kindergeldzuschlag verwiesen. Letzterer ist ein erster Schritt in die richtige Richtung, der alleine aber sicher nicht ausreichend ist.

Gegenwärtig ist der Prozent-Anteil der Kinder an den Regelsätzen des Haushaltsvorstandes wie folgt gestaffelt: Kinder unter 7 Jahren erhalten 60 Prozent, Kinder 7 - 14 Jahren 60 Prozent und Kinder 14 - 18 Jahren 80 Prozent Anteil. Hier wäre ein veränderter prozentualen Anteil bei der Gruppe der 7 bis 14 Jährigen zu überlegen.

Mit Blick auf die unterschiedlichen Entwicklungsstufen von Kindern im Alter von unter sieben Jahren als auch im Alter von sieben bis 14 Jahren muss zugestanden werden, dass es hier erheblich andere Bedarfe gibt als die vom Gesetzgeber abgeleiteten Regelsätze. Allerdings sollte auch hier erörtert werden, welche Bedarfe im Rahmen einer Regelsatzerhöhung abgegolten werden und welche Bedarfe auch vor dem Hintergrund der Debatte, dass die Leistungen bei den Kindern ankommen sollen, durch zweckgebundene Einmalbeihilfen geleistet werden könnten. Des Weiteren ist die Stufung eines Bedarfes für ein Kind im Alter von 8 bis 18 Jahren von 80 Prozent und dann ab 19 Jahren von über 90 Prozent nicht unbedingt nachvollziehbar. Es ist anzuregen, dass es hier in Zukunft

- 1.) eine mehrstufige Bemessung der Regelsätze geben müsste, und
- 2.) durch die Einführung von einmaligen Hilfen eine weitere Entlastung bzw. Hilfe für diese Zielgruppe geschaffen werden könnte.

Aus der Praxis ergibt sich ein besonderer Förderbedarf mit Blick auf die kulturelle, musische und sportliche Entwicklung von Kindern. Die Teilnahme am Sportverein wird u. a. oftmals durch die Vereine selbst kostenlos gestellt. Ist dieses nicht der Fall, sollte das System der

sozialen Hilfen eine Möglichkeit schaffen, um diese Beiträge bei Bedarf zu übernehmen.

Für die erforderliche Ausstattung an Spielgeräten und Bekleidung zum Sport sollte erörtert werden, ob durch das System der sozialen Hilfen auch hier nach Bedarf Leistungen erbracht werden könnten. Oftmals werden in Kommunen über so genannte Gutscheinsysteme partiell Hilfestellungen erbracht. Es bleibt zu erörtern, ob diese Hilfeleistungen durch die Kommunen oder aber durch das System der Sozialhilfen erbracht werden sollen.

Die musische und kulturelle Förderung von Kindern und Jugendlichen wäre ähnlich zu regeln. Die Teilnahme am Musikunterricht oder in der Kunstschule wird oftmals gegen Entgelt ermöglicht. Auch hier gibt es in vielen Kommunen Sozialtarife, Vergünstigungen oder auch partiell über diverse Fördervereine direkte Hilfen für diese Kinder. Das ersetzt allerdings nicht eine Regelförderung oder eine grundsätzliche Förderung, wie auch im Sport angeregt. Es sollte deshalb erörtert werden, wie diesen Kindern sowohl eine gleichberechtigte Teilnahme als auch die entsprechende Ausstattung an Musik- und Lernmaterial ermöglicht werden kann. Auch hier sollte eine bedarfsbezogene Einzelfallbeihilfe möglich sein. Die Hilfen könnten sowohl über das System SGB II und SGB XII als auch über andere kommunale Systeme gewährleistet werden.

Ein weiterer wichtiger Bereich ist die Frage der Teilnahme von besonders förderbedürftigen Kindern an den Angeboten der Ganztageseinrichtungen, inklusive einer entsprechenden Essensversorgung. Im Rahmen dieser Erörterungen wird auch in der Stadt Bielefeld darüber nachgedacht, wie sowohl in den Kindertagesstätten als auch im offenen Ganztage das Essen für Kinder aus unteren Einkommensgruppen subventioniert werden kann. Die Stadt Bielefeld wird in einem fraktionsübergreifenden Antrag für Kinder, deren Eltern über ein Einkommen von weniger als 17.500 € verfügen, einen Zuschuss zum

Essensgeld leisten. Sie geht dabei von einem Kostensatz von 50 € pro Monat für ein regelmäßiges Mittagessen, z. B. in einer Kita aus. Da der Regelsatz bereits 20 € (1 € pro Mittagsmahlzeit) beinhaltet, entsteht nach Auffassung der Stadt Bielefeld ein kommunaler Unterstützungsbedarf von 30 € zusätzlich, auch um keine Doppelförderung vorzunehmen.

Gleichzeitig zeigt diese Rechnung auch deutlich auf, dass der Regelsatz bezogen auf die Kosten im offenen Ganztage und damit der Teilnahme an einem gemeinsamen Mittagessen nicht unbedingt übereinstimmend sind. Nach Auffassung der Stadt Bielefeld entsteht allerdings auch mit Blick auf das Jugendhilfegesetz hier ein Rechtsanspruch der Kinder, welcher im Kinderbildungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen konkretisiert wird. Dementsprechend begreift die Stadt Bielefeld die Subventionierung des Mittagessens als pflichtige Aufgabe.

Die soziale Lage von Kindern in der Bundesrepublik Deutschland wird nicht allein über die Frage der Höhe eines Regelsatzes für Kinder und Jugendliche zu beantworten sein. Ihre Förderung ist abhängig vom Sozial- und Erwerbsstatus ihrer Eltern und von den allgemeinen Bildungsförderungen und Bildungschancen in der Bundesrepublik.

Durch die nach wie vor fehlende gänzliche kostenlose Vermittlung von Bildung entstehen Handlungsanforderungen auf den unterschiedlichen staatlichen Ebenen. Sicherlich ist es richtig und angezeigt zu erörtern, ob die heutigen Regelsätze das Existenzminimum noch sichern. Es ist zu hinterfragen, ob diese Förderung unbedingt über die laufenden Transferleistungen geleistet werden muss. Es wäre besser, sowohl vor gelagerte soziale Sicherungssysteme, als auch die Bildungs- und Fördersysteme des Staates dahingehend auszugestalten, dass Jugendliche nicht auf eine Regelsatzerhöhung angewiesen sind, um über Transfer-Leistungen den notwendigen Chancenausgleich und eine adäquate Ausbildung zu bekommen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
16. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 16(11)1025

16. Juni 2008

Information für den Ausschuss

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen
am 16. Juni 2008 in Berlin zum

- a) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Klaus Ernst, Dr. Lothar Bisky,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Regelsätze erhöhen - Dynamisierung anpassen - Kosten für
Schulbedarfe abdecken** - Drucksache 16/7040 -

- b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Brigitte Pothmer, Irmingard
Schewe-Gerigk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Regelsätze bedarfsgerecht anpassen - Drucksache 16/7113 -

- c) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Ekin Deligöz, Britta Haßelmann,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**Existenzsicherung und Teilhabechancen für Kinder und Jugendliche durch
bedarfsgerechte Kinderregelsätze gewährleisten** - Drucksache 16/8761 -

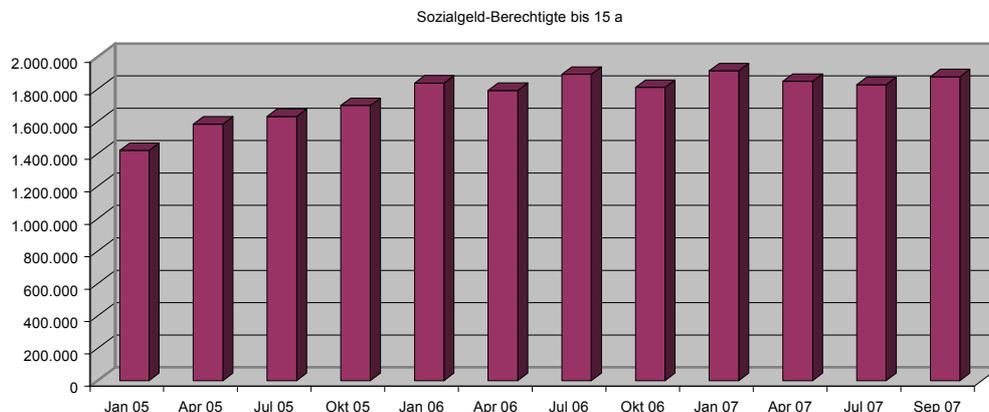
Diakonisches Werk der evangelischen Kirche in Deutschland

**Das Existenzminimum für Kinder im SGB II und im
SGB XII muss neu bestimmt werden!**

**1. Zahl der Kinder und Jugendlichen mit Ein-
kommen auf Sozialhilfeniveau**

**Etwa jedes sechste Kind in Deutschland ist von Ar-
mut betroffen und lebt in einer Familie mit Einkom-
men in der Höhe des Existenzminimums oder nur
knapp darüber.**

Dies wird vor allem über das SGB II – Grundsicherung
für Arbeitsuchende („Hartz IV“) gewährt. Die Zahl die-
ser Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren ist mit
Inkrafttreten von „Hartz IV“ von etwa 1,1 Mio. auf etwa
derzeit 2,2 Mio. angestiegen. Die meisten (etwa 1,9
Mio.³¹) erhalten Sozialgeld nach dem SGB II, wenn sie
jünger sind als 15 Jahre. Die Zahl hat sich inzwischen auf
hohem Niveau verfestigt:



In der elektronischen Fassung dieses Papiers sind viele Quellen
mit Hyperlinks unterlegt.

Hinzu kommen noch drei Jahrgänge mit knapp 100.000 Jugendlichen unter 18 Jahren und wenige Kinder und Jugendliche, die Sozialhilfe nach dem SGB XII erhalten. Aber auch Kinder, die in ihren Familien nur knapp oberhalb des bei uns definierten Existenzminimums leben, sind von Armut bedroht. Dazu zählen insbesondere die etwa 125.000 Kinder, die den Kinderzuschlag nach § 6a Bundeskindergeldgesetz erhalten.

Kinder, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten, und Pflegekinder werden hier nicht erfasst und diskutiert.

2. Definition des Existenzminimums

Für das Existenzminimum gibt es in Deutschland hauptsächlich zwei Herleitungen: die steuerrechtliche und die sozialhilferechtliche. Beide stehen in enger Beziehung zueinander.

Bei der steuerrechtlichen Herleitung wird der Grundfreibetrag³² für die Einkommensteuer nach dem Grundsatz ermittelt, dass jedem von seinem Erworbenen soviel verbleiben muss, „als er zur Bestreitung seines notwendigen Lebensunterhalts ... bedarf“. „Dabei bildet das sozialhilferechtlich definierte Existenzminimum die Grenze für das einkommensteuerliche Existenzminimum, die über-, aber nicht unterschritten werden darf.“ Das Bundesverfassungsgericht hat dies in seiner Rechtsprechung präzisiert.³³

Die Bundesregierung ist verpflichtet, alle zwei Jahre einen Bericht zur Herleitung des steuerlichen Existenzminimums vorzulegen und die Höhen prognostisch für Alleinstehende, Paar-Haushalte und Kinder zu ermitteln. Im aktuellen Bericht³⁴ kommt die Bundesregierung auf ein sächliches Existenzminimum für Alleinstehende in Höhe von 7.140 Euro pro Jahr. Das sind 595 Euro im Monat. Das steuerliche Existenzminimum wurde danach auf 7.664 Euro pro Jahr (639 pro Monat) festgelegt.

Das sozialhilferechtliche Existenzminimum wird im SGB XII – Sozialhilfe und durch die Regelsatzverordnung festgelegt. In jedem Fall gehören die angemessenen Wohnkosten (einschließlich Heizkosten) und der Regelsatz dazu – indirekt insbesondere auch Kranken- und Pflegeversicherung, Mehrbedarfe und einmalige Leistungen. Die angemessenen Wohnkosten werden auf kommunaler Ebene festgelegt, der (Eck-) Regelsatz durch die Länder unter Beachtung der engen Vorgaben der Regelsatzverordnung. Für einen Ein-Personen-Haushalt wurden im Jahr 2006 durchschnittlich mtl. 278 Euro für die (Brutto-) Kaltmiete und 53 Euro als Heizkosten³⁵ ausbezahlt. Der (Eck-) Regelsatz liegt derzeit einheitlich bei 347 Euro im Monat. Der engere Sozialhilfebedarf für Ein-Personen-Haushalte in den westlichen Bundesländern beträgt also derzeit durchschnittlich etwa 680 Euro mtl. Bei Berücksichtigung von Mehrbedarfen und bei hohen Wohnkosten kann er deutlich darüber liegen. In den östlichen Bundesländern liegt er durchschnittlich tiefer, da meistens die Mietkosten geringer sind.

Die Leistungen zum Lebensunterhalt des SGB II entsprechen weitgehend den Leistungen des SGB XII. Sie werden vom Bundestag bzw. von der Bundesregierung festgesetzt.

3. Kritik an der Festsetzung des (Eck-) Regelsatzes und der Angemessenheitsgrenze für die Wohnkosten

Die Regelsatzverordnung und die darin einfließende Auswertung der Einkommens- und Verbrauchstichprobe durch die Bundesregierung machen intensive Vorgaben für die Festsetzung der Sozialhilferegelsätze durch die Länder. *Der Paritätische* hat eigene Berechnungen beruhend auf den selben Voraussetzungen vorlegt und kommt auf einen Eckregelsatz von 420 Euro mtl.³⁶ Diese Forderung wird von vielen anderen Wohlfahrtsverbänden und Selbsthilfeorganisationen unterstützt. Anlässlich des Anstiegens der Verbraucherpreise ist erneut der Fortschreibungsmodus heftig in die Kritik geraten.³⁷ Ebenso sind die Grenzen für die angemessenen Wohnkosten umstritten. Hierzu haben insbesondere der Deutsche Gewerkschaftsbund³⁸ und das Diakonische Werk der EKD³⁹ Positionen vorgelegt.

4. Definition des Existenzminimums für Kinder

Für das steuerrechtliche Existenzminimum von Kindern gelten abgeleitet ähnliche Kriterien wie für das von Erwachsenen. Das steuerliche (und sächliche!) Existenzminimum von Kindern aller Altersgruppen wird von der Bundesregierung auf 3.648 Euro jährlich – das sind 304 Euro mtl. – berechnet. Hier kommt allerdings noch der Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf in Höhe von 2.160 Euro jährlich hinzu.⁴⁰ Bei der Festsetzung des sächlichen Existenzminimums wird erneut auf die Sozialhilfe Bezug genommen. Hier gibt es aber enorme Definitionsprobleme:

Während man für Ein-Personen-Haushalte das sog. Statistikmodell – unter Berücksichtigung des Reformbedarfs – grundsätzlich anwenden kann, scheidet dessen einfache Übertragung aus vielfältigen Gründen für Haushalte mit Kindern. Dahinter steckt auch das Problem einer angemessenen Vergleichsgruppe. Verschiedene Familienhaushalte in verschiedenen Regionen haben kein vereinheitlichtes Ausgabeverhalten, und ihre Einkommenssituation ist im Hinblick auf die Ausgabennotwendigkeiten prekär.

Die Bundesregierung hat den Regelsatz für Kinder als Anteil am Regelsatz für den Ein-Personen-Haushalt definiert und zwar in Höhe von 60 % für Kinder unter 14 Jahren (**208 Euro** mtl.) und in Höhe von 80 % für Kinder ab 14 Jahren (**278 Euro** mtl.). Eine wesentliche Begründung für diese Überlegung ist die Orientierung an wissenschaftlichen Methoden bzw. Auswertungen zur Aufteilung von Ausgaben innerhalb einer Familie.⁴¹

³¹ [Statistik](#) der Bundesagentur für Arbeit

³² § 32a Abs. 1 Nr.1 EStG

³³ insbesondere Beschlüsse vom 25.9.1992 und vom 10.11.1998

³⁴ Bundestagsdrucksache 16/3265

³⁵ Der Abstand zwischen dem Leistungsniveau der Hilfe zum Lebensunterhalt und unteren Arbeitnehmerinkommen – Berechnung des [Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik](#) zum Stand Januar 2006

³⁶ „Zum Leben zu wenig ...“ Der Vorschlag des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes für einen sozial gerechten Regelsatz als sozialpolitische Grundgröße – Neue Regelsatzberechnung 2006

³⁷ dazu z.B. Regelsatz und Preisentwicklung: Vorschlag für eine sachgerechte Anpassung des Regelsatzes an die Preisentwicklung durch einen regelsatzspezifischen Preisindex, [Expertise](#) des *Paritätischen*

³⁸ DGB: [Unterkunftsstellen bei Hartz IV](#): Mein gutes Recht

³⁹ [Kosten der Unterkunft](#), Diakonie Text 22.2006

⁴⁰ Bundestagsdrucksache 16/3265

⁴¹ Entwurf für eine Verordnung zur Durchführung des § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelsatzverordnung), Bundesratsdrucksache 206/04, S. 10 und 11

5. Kritik an der Festsetzung des Existenzminimums für Kinder

Neben der Kritik, die für die Festsetzung des Existenzminimums im Allgemeinen zutrifft, ergeben sich für das Existenzminimum von Kindern noch folgende Besonderheiten:

a) Keine Berücksichtigung der Sachleistungen

Weder in der Betrachtung der Einnahmen noch in der Betrachtung der Ausgaben von Familien werden Sachleistungen insbesondere von Kommunen und Ländern, die aber in großen Teilen geldwerten Charakter besitzen, besonders berücksichtigt. Gerade diese kommen aber bei Kindern und Jugendlichen häufig vor und sind unbestritten Bestandteil des Existenzminimums. Beispielsweise wird Baden-Württemberg eine weitreichende Lernmittelfreiheit gewährt; wobei allerdings insbesondere Schreibhefte und andere Verbrauchsmaterialien von den Familien zu finanzieren sind. Andere Bundesländer haben früher bestehende Lernmittelfreiheit wieder eingeschränkt bzw. abgeschafft. Sie erheben für Standardlernbücher ein nach oben beschränktes „Büchergeld“ o.ä. (Atlanten und Lektüre sind jedoch gesondert zu kaufen.) Davon sind einkommensschwache Familien nach unterschiedlichen Regeln befreit. In Nordrhein-Westfalen sind nur die kaum noch vorkommenden Kinder im SGB XII-Bezug, nicht aber die im SGB II-Bezug gesetzlich vom Eigenanteil ausgenommen. Zum Teil wird die nähere Ausgestaltung auf die Ebene der Kommunen oder der Schulen delegiert.⁴² Bei der Teilnahme am Essen während der Ganztagesbetreuung werden im vorschulischen Bereich häufig die Kosten, die höher sind als die „häusliche Ersparnis“, vom örtlichen Träger der Jugendhilfe übernommen. Ganz anders ist die Situation an Schulen mit einem Mittagessenangebot. Hier wird häufig das Essen gegen Bargeld oder auf Marken zum Preis von etwa 2 Euro angeboten. Es gibt aber auch Schulessen, die über 3 Euro pro Portion kosten. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung berichtet von einem vorbildlichen Angebot an Ganztagschulen zum Preis von 2,30 Euro bis 2,50 Euro pro Mittagessen.⁴³

Eine ähnlich heterogene Situation besteht insbesondere im Hinblick auf die Ausgaben der Familien für

- die Schülerbeförderung und
- Elternbeiträge für die Kinderbetreuung.

Nach dem Inkrafttreten von Hartz IV und dem damit verbundenen immensen Anstieg der Zahl bedürftiger Kinder ist insgesamt eine Tendenz festzustellen, wonach die Länder und Kommunen zwar nicht unbedingt ihre Haushaltstitel für diese Art der Förderung kürzen, jedoch allein schon durch das Festhalten an der Höhe des bisherigen Haushaltstitels die Leistung im Individualfall reduzieren.

Zudem haben viele Träger von Freizeit- und außerschulischen Bildungsangeboten für Kinder, Jugendliche und Familien (auch Kirchen und Vereine) ihre Zuschüsse für Einrichtungen und Maßnahmen gekürzt oder gestrichen. Auch ein Großteil dieser Angebote gehört aber zum Existenzminimum von Kindern.

b) Ableitung der Regelsätze für Kinder

Zwar ist zuzugestehen, dass i.d.R. eine Ersparnis beim gemeinsamen Wirtschaften von mehreren Personen eintritt. Warum diese jedoch ausgerechnet 20 % bzw. 40 % betragen soll, wird mit den in der Begründung der Regelsatzverordnung zitierten Studien aber keinesfalls belegt und umgekehrt werden kinderspezifische Bedarfe – insbesondere die für Bildung – übergangen.

Die Faktoren aus der OECD-Skala sind internationale Kennziffern, die sich auf die Verteilung bzw. Gewichtung des gesamten Einkommens und nicht auf die Ausgaben beim Existenzminimum beziehen. Insbesondere sind dabei auch Ersparnisse beim gemeinsamen Wohnen enthalten, die deutlich größer ausfallen als die Ersparnisse bei der Ernährung oder bei der Hygiene. (So ist bspw. davon auszugehen, dass Erwachsene und Jugendliche gleich viel Zahncreme verbrauchen.) Bei der zitierten Auswertung des Statistischen Bundesamtes zu den Ausgaben für Kinder in Deutschland⁴⁴ wird eingangs besonders betont, dass die „berechneten Daten ... nicht gleichgesetzt werden (können) mit den Lebenshaltungskosten insgesamt“. Bei der Neuveröffentlichung im Jahr 2006 wird sogar noch ein „ausdrücklich“ eingefügt. Und schließlich stellen die Autoren bei Paarhaushalten mit niedrigem Einkommen fest: „Um das Lern- und Lesebedürfnis der Kinder durch den Kauf von Sach-, Abenteuer-, Tierbüchern, Comics oder anderem Lesestoff zu fördern, gibt es kaum finanziellen Spielraum, wenn berücksichtigt wird, dass Lehrmittel nicht mehr überall in Deutschland kostenlos bereitgestellt werden.“ Noch deutlicher werden die wissenschaftlichen Erkenntnisse bei Alleinerziehenden: „Die wirtschaftliche Lage dieser Haushalte ist durch Einkommensarmut und Unterversorgung gekennzeichnet. Geht man beispielsweise vom preiswertesten Angebot für einen Kino- oder Theaterbesuch bzw. gar für eine Opern- oder Konzertkarte aus, so ist augenscheinlich, dass sich Haushalte in den untersten Einkommensdezilen diese Ausgaben weder für sich noch für ihre Kinder leisten können. Sie sparen zuerst bei den Ausgaben für kulturelle Zwecke und Bildung sowie am Essen außer Haus. Damit sind Ausgrenzungen für die Kinder nicht ausgeschlossen, die auch deren künftige Entwicklungsmöglichkeiten schmälern.“⁴⁵

Mit dieser Methode wird auch nicht nachvollziehbar, wie sich der Regelsatz für Kinder im Einzelnen zusammensetzt. Die folgende Tabelle zeigt, die Zusammensetzung des Regelsatzes, wie sie sich aus der Regelsatzverordnung für den Ein-Personen-Haushalt ergibt, und die theoretische anteilige Übertragung der Werte auf den Regelsatz von Kindern und Jugendlichen.

⁴² Übersicht: Bundestagsdrucksache 16/2415, S.24 und deutlich differenzierter [FIBS-Forum Nr. 34](#): Umfinanzierung der elterlichen Kosten für den Schulbesuch ihrer Kinder durch Kürzungen des Kindergelds Aug. 2006, S. 10 f.

⁴³ 1stein spezial [Ganztagschule](#), S. 16 ff.

⁴⁴ [Ausgaben für Kinder in Deutschland](#), Statistisches Bundesamtes, Wirtschaft und Statistik 12/2002

⁴⁵ [Ausgaben für Kinder in Deutschland](#), Statistisches Bundesamtes, Wirtschaft und Statistik 6/2006, S. 660 ff.

	1-P-HH	Kind +14	Kind -14
Nahrung, Getränke, Tabakwaren	128,39€	102,86€	76,96€
Bekleidung, Schuhe	34,70€	27,80€	20,80€
Wohnung (ohne Mietkosten), Strom....	27,76€	22,24€	16,64€
Möbel, Apparate, Haushaltsgeräte	24,29€	19,46€	14,56€
Gesundheitspflege (z.B. Kosten für Medikamente, Hilfsmittel)	13,88€	11,12€	8,32€
Verkehr	13,88€	11,12€	8,32€
Telefon, Fax	31,23€	25,02€	18,72€
Freizeit, Kultur (ohne Bildung)	38,17€	30,58€	22,88€
Beherbergungs- und Gaststättenleistungen / Bäckertheke	6,94€	5,56€	4,16€
sonstige Waren und Dienstleistungen (insb. Kosten für Körperpflege und Hygiene)	27,76€	22,24€	16,64€
	347,00€	278,00€	208,00€

Würde man diese Systematik anwenden, kommt man schnell zu dem Ergebnis, dass eine gesunde Ernährung für Kinder in Frage gestellt⁴⁶ und der Kostenbeitrag für ein Mittagessen in der Schule bei weitem nicht abgedeckt wäre. Ausgaben für Bildung gehen in den Regelsatz für Ein-Personen-Haushalte nicht ein, da die Bundesregierung sie für „insgesamt nicht regelsatzrelevant“ hält.⁴⁷ Damit ist eine Nachvollziehbarkeit des Regelsatzes für Kinder aus unserer Sicht nicht gegeben. Diese wird aber in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts als unbedingt notwendig erachtet. Die Ergebnisse müssen zudem auf „ausreichenden Erfahrungswerten“ und „vertretbaren Wertungen“ beruhen.⁴⁸

Jüngst hat sich auch das Landessozialgericht Berlin-Brandenburg im einstweiligen Rechtsschutzverfahren mit der Frage des angemessenen Regelsatzes für Kinder insbesondere im Hinblick auf die Kosten für Bildung befasst. Dabei stellte es in Kenntnis der Entscheidungen des Bundessozialgerichts vom 7. November 2006, die die Regelsätze für Erwachsene für rechtskonform ansehen, u.a. Folgendes fest: „In diesem Kontext erscheint die von den Ast begehrte Gewährung einer zusätzlichen Leistung – vorrangig als Zuschuss – für Schulbedarf im Sinne einer verfassungskonformen Erweiterung der in § 23 Abs. 3 SGB II vorgesehenen Sonderbedarfe als ein mögliches Mittel zur Beseitigung einer unzureichenden Ausstattung schulpflichtiger Kinder, auf das zurückgegriffen werden könnte, wenn die derzeitige Gesetzeslage (die durch eine bestimmte gesetzliche Festlegung der Regelsatzhöhe und abschließende Aufzählung von Sonderbedarfen gekennzeichnet ist) eine verfassungswidrige Situation auslöst.“⁴⁹

⁴⁶ siehe auch [Pressemeldung](#) des Forschungsinstitut für Kinderernährung vom 01.08.2007

⁴⁷ Entwurf für eine Verordnung zur Durchführung des § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelsatzverordnung), Bundesratsdrucksache 206/04, S. 6

⁴⁸ Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 25.11.1993

⁴⁹ Beschluss des Landessozialgericht Berlin-Brandenburg vom 01.10.2007 ([L 10 B 1545/07 AS ER](#))

c) Wegfall der meisten einmaligen Bedarfe aus dem früheren Bundessozialhilfegesetz beim Inkrafttreten des SGB II und des SGB XII

Nach dem Inkrafttreten des SGB II und des SGB XII gibt es nur noch einmalige Leistungen für

- Erstaussstattungen für die Wohnung einschließlich Haushaltsgeräten,
- Erstaussstattungen für Bekleidung und Erstaussstattungen bei Schwangerschaft und Geburt sowie
- mehrtägige Klassenfahrten im Rahmen der schulrechtlichen Bestimmungen.

Dabei haben einmalige Bedarfe im alten Sozialhilferecht für Kinder eine deutlich größere Rolle gespielt als für Erwachsene, was insbesondere im Bedarf für Bildung und wachstumsbedingten Bedarf für Kleidung und Schuhe begründet war. Selbst wenn der Regelsatz für Kinder insgesamt noch an der Grenze der Zulässigkeit wäre, beweisen die vorgenommenen Untersuchungen zur weitgehenden Pauschalierung des Regelsatzes – dabei wohl auch diejenige, deren Ergebnisse die Bundesregierung nie veröffentlicht hat⁵⁰, dass bei den knappen Regelsätzen ein Ansparen für größere Ausgaben in der Praxis unmöglich ist.⁵¹ Größere Beträge werden regelmäßig zum Schuljahresbeginn insbesondere in bedürftigen Familien mit mehreren Kindern fällig, um Büchergeld bzw. Hefte und andere Lernmittel zu finanzieren.

d) Aktuelle Preissteigerungen

In der jüngsten Vergangenheit hat es Preissteigerungen bei den Verbraucherpreisen etwa bei den Strompreisen, durch die Mehrwertsteuererhöhung und bei Lebensmitteln insbesondere bei Milchprodukten gegeben, von denen alle Menschen nachteilig betroffen sind – bedürftige Kinder aber besonders⁵², weil bei Ihnen die Grund-

⁵⁰ siehe Bundestagsdrucksache 14/7426

⁵¹ z.B. [Gulachten](#): Pauschalierter Leistungsgewährung - Konsequenzen für die Umsetzung des SGB II, S. 20

⁵² [Milchpulver](#) um 60 % und [Kinderschuhe](#) um 3,8 % von 2006 auf 2007, [Orangensaft](#) um 7,3 % und [Apfelsaft](#) um 5,1 % von Ende 2005 auf Ende 2006,

bedarfe betroffen sind und sie keine Möglichkeiten besitzen, die Preissteigerungen durch Einsparungen oder Verzicht in anderen Bereichen zu kompensieren.

6. Aktuelle Forderungen der Nationalen Armutskonferenz zum Existenzminimum von Kindern und Jugendlichen

1. Bei der vom Bundesminister für Arbeit und Soziales angekündigten Überprüfung des Regelsatzsystems noch in diesem Jahr⁵³ ist nicht nur der Anpassungsmechanismus, sondern auch das Existenzminimum für Kinder gesondert zu behandeln. Bei der dringend notwendigen Revision ist darauf zu achten, dass neben den Lebenshaltungskosten, die ähnlich wie bei Erwachsenen anfallen und die in einen Regelsatz gehören, insbesondere auch der besondere Bedarf der Kinder für Gesundheit, Bildung und Betreuung, für Fahrtkosten zur Schule sowie für Mahlzeiten während der Ganztagsbetreuung bzw. Ganztagschule als Rechtsanspruch festgeschrieben wird, unabhängig davon, ob die Kostenübernahme dieser Sachleistungen über das SGB II, die Schulbehörden oder die Träger der Jugendhilfe erfolgt. Die Bundesregierung kann zwar auf die finanzielle Mitverantwortung der Länder und Kommunen hinweisen, sie muss aber endlich ihre Koordination- und Impuls gebende Funktion wahrnehmen und darf die Verantwortung nicht mehr von sich schieben.

Bis zu einer endgültigen Regelung sollte der Regelsatz für Kinder sowie für Jugendliche in schulischer oder beruflicher Ausbildung als Notmaßnahme deutlich erhöht werden.

Die Länder müssen sich auf eine annähernd gleichmäßige Ausgestaltung der Sachleistungen für Kinder im Bildungs- und Betreuungsbereich vereinbaren und selbst Verantwortung übernehmen. Es bietet sich an, dies Thema als dringlichen Vorgang auf der Konferenz der für Arbeit und Soziales zuständigen Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren der Länder (ASMK) am 15./16. November 2007 zu beraten.

2. Die einmaligen Leistungen in § 23 Abs. 3 SGB II sowie § 31 Abs. 1 SGB XII sind um kindgerechte Bedarfe deutlich auszuweiten. Dazu gehören insbesondere Einschulungspauschale, Pauschale zu Schuljahresbeginn und angemessenen Kostenübernahme auch für eintägige Klassenfahrten und ähnliche schulische Veranstaltungen.
3. Um im Einzelfall abweichenden Bedarfe bzw. anderweitigen Bedarfsdeckung – etwa bei chronischen Erkrankungen – Rechnung zu tragen, eine dem § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII entsprechende Regelung auch in das SGB II aufzunehmen. Dafür sollte § 20 Abs. 2 um folgenden Satz 2 ergänzt werden: „Die Bedarfe werden abweichend festgelegt, wenn im Einzelfall ein Bedarf ganz oder teilweise anderweitig gedeckt ist oder unabweisbar seiner Höhe nach erheblich von einem durchschnittlichen Bedarf abweicht.“ Als weitere Gründe für das Abweichen nach oben sind insbesondere Fahrtkosten zur Schule und Teilnahme am

Schul-essen anzuerkennen, soweit sie nicht als Sachleistungen erbracht werden.

7. Ausblick

Es besteht das gemeinsame Ziel, den engen Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg bei Kindern und Jugendlichen aufzulösen, die Chancengleichheit in der Schul- und Hochschulbildung zu stärken, die Risiken der sozialen Ausgrenzung von Familien zu reduzieren und Chancen- und Teilhabegerechtigkeit für Familien zu stärken.⁵⁴ Dafür sind u.a. eine verbesserte Kinderbetreuung im vorschulischen Bereich, der Ausbau des Kinderzuschlags und der Prävention auch vor Vernachlässigung der Kinder durch die Eltern, die besondere Förderung von sozial benachteiligten Stadtteilen, mit denen die Bundesregierung das Ziel erreichen will, wichtige Bestandteile. Diese dürfen aber nicht dazu führen, dass das Existenzminimum von Kindern in ihren Familien nicht mehr diskutiert wird und dass dringende Anzeichen zu Veränderungen ignoriert werden. Erst recht darf das Eine nicht gegen das Andere ausgespielt werden. Ohne Verteilungsgerechtigkeit ist Chancen- und Teilhabegerechtigkeit nicht zu erreichen.

16. Oktober 2007

Eintrittskarte ins Schwimmbad 25,5 % und Blockflöte 30 % in den letzten 10 Jahren

⁵³ [Pressemitteilung](#) des Bundesministers für Arbeit und Soziales vom 10.08.2007

⁵⁴ [Nationaler Strategiebericht](#) Sozialschutz und soziale Eingliederung 2006 – 2008