

Antrag

der Abgeordneten Gabriele Hiller-Ohm, Anette Kramme, Elke Ferner, Petra Ernstberger, Iris Gleicke, Christel Humme, Josip Juratovic, Angelika Krüger-Leißner, Ute Kumpf, Gabriele Lösekrug-Möller, Caren Marks, Katja Mast, Thomas Oppermann, Ernst Dieter Rossmann, Anton Schaaf, Silvia Schmidt, Ottmar Schreiner, Swen Schulz, Dagmar Ziegler, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes durch eine transparente Bemessung der Regelsätze und eine Förderung der Teilhabe von Kindern umsetzen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der Bundestag bedauert, dass die Bundesregierung die Zeit seit dem Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 9. Februar 2010 zur Regelsatzbemessung hat verstreichen lassen, ohne die Fraktionen des Deutschen Bundestages an den Planungen zur Umsetzung des Urteils zu beteiligen. Der nunmehr vorgelegte Gesetzentwurf der Bundesregierung (Bundesratsdrucksache 661/10) bleibt in zentralen Punkten hinter verfassungsrechtlich und sozialpolitisch notwendigen Lösungen zurück:

- Die Regelbedarfe werden nicht transparent und in einem methodisch schlüssigem Verfahren ermittelt. Es ist deshalb zweifelhaft, ob durch die Reform tatsächlich ein menschenwürdiges Existenzminimum sichergestellt wird.
- Der zunehmend geringere Abstand zwischen Niedrigeinkommen und den Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende wird nicht durch die Einführung eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns gelöst.
- Die Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts, dass für Kinder und Jugendliche ein altersspezifischer Bedarf unter Berücksichtigung der Persönlichkeitsentfaltung ermittelt werden muss, wird nicht als Chance begriffen, allen Kindern und Jugendlichen gleiche Chancen auf beste Bildung zu ermöglichen und die Bildungsinfrastruktur in Deutschland entscheidend zu verbessern.

A. Ermittlung und Bemessung der Regelsätze

Das Bundesverfassungsgericht verlangt für die Ermittlung der Regelsätze und Regelbedarfe ein transparentes und sachgerechtes Verfahren, schlüssige Berechnungsverfahren, realitätsgerechte und nachvollziehbare Leistungen. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung erfüllt diese Vorgaben nur unzureichend.

1. Festlegung der Referenzhaushalte

a) Einpersonenhaushalte und Familienhaushalte

Nach Art. 1 § 2 des Gesetzentwurfes der Bundesregierung werden für die Regelbedarfe die Verbrauchsausgaben von Einpersonenhaushalten sowie von Paarhaushalten mit einem Kind zu Grunde gelegt. Die Entscheidung, für die Ermittlung von Kinderbedarfen auf Paarhaushalte mit einem Kind statt auf Haushalte von Alleinerziehenden mit einem Kind abzustellen, wird unterstützt, da die Einkommens- und Lebenssituation von Alleinerziehenden dazu führen würde, dass die Bedarfe von Kindern nicht angemessen berücksichtigt werden.

Der Bundestag sieht allerdings die Entscheidung kritisch, nicht auch die Bedarfe weiterer erwachsener Personen in einer Bedarfsgemeinschaft konkret zu ermitteln, sondern sie weiterhin vom Eckregelsatz bzw. der Bedarfsstufe 1 abzuleiten. Auch diese Bedarfe könnten anhand der Verbrauchsausgaben von Paarhaushalten mit einem Kind bestimmt werden.

b) Größe der Referenzgruppe

Bei dem Statistik-Modell ist zur Ermittlung des soziokulturellen Existenzminimums entscheidend, was unter dem Begriff der „unteren Einkommensgruppen“ (§ 28 Abs. 3 Satz SGB XII) zu verstehen ist. Die bisherige Regelsatzverordnung hat den Referenzeinkommensbereich wie folgt konkretisiert: „Zu Grunde zu legen 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.“ (§ 2 Abs. 3).

§ 4 des Art. 1 des Gesetzentwurfes sieht nunmehr vor, dass zur Abgrenzung der unteren Einkommensschichten bei Familienhaushalten weiterhin die unteren 20 Prozent, bei Einpersonenhaushalten jedoch nur noch die untersten 15 Prozent der Haushalte als Referenz herangezogen werden. Eine Begründung für das unterschiedliche Vorgehen wird nicht gegeben. In der Begründung zu Art. 3 Nr. 6 (Änderung u. a. des § 28 SGB XII) findet sich nur der lapidare Hinweis, dass der Anteil der Haushalte so zu bemessen sei, „dass die für die statistischen Auswertungen im Rahmen einer Sonderauswertung hinreichende Fallzahl gewährleistet wird.“ Das Bundesverfassungsgericht fordert für Abweichungen von der gewählten Methode eine sachliche Rechtfertigung (Absätze 139 und 171).

Durch die Berücksichtigung eines geringeren Anteils der nach der Höhe des Einkommens geschichteten Haushalte als Referenzmaßstab wird die Grundlage für die Berechnung des Regelbedarfs willkürlich herab gesetzt, so dass sich schon deshalb ein geringerer Regelbedarf für Einpersonenhaushalte ergibt. Das Maximaleinkommen der ausgewiesenen unteren 15 Prozent beträgt auf Grundlage der EVS 2008 901 EUR, während bei der EVS 2003 – unter Berücksichtigung der untersten 20 Prozent – der Grenzwert mit 940 EUR deutlich höher lag.

c) Bereinigung der Referenzgruppe

Neben der Bestimmung der Perzentile ist entscheidend, welche Personen bei den Referenzhaushalten heraus gerechnet werden. Zur Vermeidung von Zirkelschlüssen müssten die Haushalte wegfallen, die bedürftigkeitsorientierte Leistungen zur Sicherung des

Existenzminimums erhalten, da sonst die zu bestimmenden Regelbedarfe auf Grundlage der Verbrauchsausgaben von Regelleistungsempfängern ermittelt würden. Im Rahmen der Regelsatzverordnung des Jahres 2004 sind die Haushalte ausgeklammert worden, die ihren Lebensunterhalt überwiegend aus Leistungen der Sozialhilfe bestritten haben. Dabei stellte die Sozialhilfe damals das unterste Sicherungssystem dar.

Nach § 3 des Art. 1 des vorgelegten Gesetzentwurf werden nur die Haushalte ausgeklammert, die ausschließlich existenzsichernde Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII bezogen haben oder unzureichende Sozialversicherungsleistungen durch Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII ergänzen mussten. Sämtliche Personen jedoch, die ihr unzureichendes Erwerbseinkommen mit Transferleistungen aufstocken, bleiben in der Gruppe der Referenzhaushalte.

d) Berücksichtigung der Dunkelziffer „verschämter Armut“

Das Bundesverfassungsgericht hat eindeutig formuliert, dass es wegen unzureichender Daten seinerzeit vertretbar war, das Ausmaß der „verschämten Armut“ (also von Personen, die Ansprüche auf Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII nicht realisieren) zu schätzen. Gleichzeitig heißt es für die Zukunft: „Der Gesetzgeber bleibt freilich entsprechend seiner Pflicht zur Fortentwicklung seines Bedarfsermittlungssystems verpflichtet, bei der Auswertung künftiger Einkommens- und Verbrauchsstichproben darauf zu achten, dass Haushalte, deren Nettoeinkommen unter dem Niveau der Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch und dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch inklusive der Leistungen für Unterkunft und Heizung liegt, aus der Referenzgruppe ausgeschieden werden.“ (BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, Absatz 169).

Dies geschieht mit dem vorgelegten Gesetzentwurf ausdrücklich nicht – im Gegenteil: In der Begründung der §§ 2 bis 4 des Art. 1 wird lapidar behauptet, es gäbe keine empirischen Belege für eine „nennenswerte Größenordnung dieses Phänomens“.

2. Bestimmung der Regelbedarfsstufen und Ermittlung von Kinderbedarfen

Bei den Regelbedarfsstufen für Kinder ist grundsätzlich zu begrüßen, dass die zum 1. Juli 2009 neu geschaffene Altersstufe von 6- bis 13-jährigen Kindern beibehalten wird. Allerdings fehlt jegliche Erläuterung, ob auch eine Einteilung in andere Altersstufen geprüft worden ist; hier wird in der Begründung zum § 8 des Art. 1 schlicht darauf verwiesen, dass diese Einteilung dem geltenden Recht entspricht.

Im Kern ist zu kritisieren, dass keine Anstrengungen zur Feststellung der tatsächlichen Bedarfe von Kindern unternommen wurden. Stattdessen erfolgt die Festsetzung von Kinderbedarfen ausschließlich im Rahmen des Statistik-Modells, wodurch das Konsumverhalten der an der EVS beteiligten Haushalte abgebildet wird. Wenn also Haushalte im Niedrigeinkommensbereich wichtige Bedarfe aus finanziellen Gründen nicht decken können, so sind die Ausgaben für die entsprechenden Verbrauchspositionen im Durchschnitt zu gering bemessen. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar das Statistik-Modell auf Grundlage der EVS als geeignete Grundlage bezeichnet, doch ist die Bundesregierung aufgefordert gewesen, die Sicherstellung der Bedarfe durch ergänzende Studien, insbesondere zur Ernährung, zur Bildung und zur gesellschaftlichen Teilhabe, zu gewährleisten.

Zudem erfolgt die Aufteilung der Verbrauchsausgaben von Paarhaushalten mit einem Kind (vgl. A., 1. a)) auf das Kind anhand eines Verteilungsschlüssels, der für die Studie „Kosten eines Kindes“ im Auftrag des BMFSFJ auf der Datenbasis der EVS 1998 erstellt worden ist. Inwiefern die Verteilung der Haushaltsausgaben auf Erwachsene und Kinder tatsächlich noch richtig ist oder ob andere Verfahren die tatsächlichen Bedarfe von Kindern besser ermitteln könnten, ist nicht nachvollziehbar.

3. Festsetzung des regelbedarfsrelevanten Verbrauchs

a) Berücksichtigung von Verbrauchsausgaben als regelbedarfsrelevant

Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf wird von den Prinzipien des Statistik-Modells, wonach Mindeststandards auf empirischer Basis festgelegt werden sollen, abgewichen, da bei den Entscheidungen über die Nichtanerkennung von Verbrauchspositionen aus der EVS Elemente eines Warenkorb-Ansatzes übernommen wurden. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch für normative Entscheidungen einen engen Rahmen gesetzt:

“Dem Statistikmodell liegt bei der Bildung des regelleistungsrelevanten Verbrauchs die Überlegung zugrunde, dass der individuelle Bedarf eines Hilfebedürftigen in einzelnen Ausgabepositionen vom durchschnittlichen Verbrauch abweichen kann, der Gesamtbetrag der Regelleistung es aber ermöglicht, einen überdurchschnittlichen Bedarf in einer Position durch einen unterdurchschnittlichen Bedarf in einer anderen auszugleichen. Der Gesetzgeber muss deshalb die regelleistungsrelevanten Ausgabepositionen und -beträge so bestimmen, dass ein interner Ausgleich möglich bleibt.” (BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, Absätze 172)

Diese Nichtberücksichtigung darf nicht in der Form erfolgen, dass die entsprechenden Verbrauchsausgaben generell nicht berücksichtigt werden und es zu einer geringeren Regelleistung für alle kommt. Eine derartige Vorgehensweise missachtet das Grundprinzip des Statistik-Modells, das darauf beruht, dass individuell unterschiedliche Bedarfe nur mittels statistischer Durchschnittswerte erfasst werden; entsprechend wird den Leistungsberechtigten mit der Regelleistung ein Budget zur Verfügung gestellt, mit dem sie nach eigenen Bedürfnissen frei haushalten können (BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, Absätze 172 und 205).

Die Bundesregierung hat dieses Prinzip bei den Aufwendungen für Verkehr (Abteilung 07 der EVS) methodisch korrekt umgesetzt: Da sie den Unterhalt eines Kraftfahrzeuges nicht über den Regelbedarf abgedeckt sehen will, hat sie nach einer Sonderauswertung der EVS 2008 nur die Aufwendungen für Verkehr berücksichtigt, die von Haushalten ohne Ausgaben für Kraftstoffe getätigt werden. Auf diese Weise werden nur Haushalte mit tatsächlichen Ausgaben für den öffentlichen Personenverkehr und für Fahrräder erfasst und die Kosten für diese beiden Posten wirklichkeitsnaher abgebildet, als wenn pauschal die Aufwendungen für die Nutzung eines PKW aus der ausgewerteten allgemeinen EVS gestrichen worden wären.

Dieser schlüssigen Methode folgt die Bundesregierung jedoch nicht durchgehend, wie das Beispiel der Ausgaben für alkoholische Getränke und Tabakwaren zeigt. Beim Streichen dieses Postens wurden die durchschnittlichen Ausgaben aller Haushalte heraus gerechnet, also auch derjenigen, die keine Ausgaben für Tabak oder Alkohol hatten. Statistisch korrekt

wäre auch hier eine Sonderauswertung gewesen. Das Ziel der Absenkung der Regelbedarfe hatte Vorrang gegenüber einer korrekten Ermittlung.

Auch anhand weiterer, teils zynischer Begründungen zur Nichtberücksichtigung einzelner Verbrauchspositionen (so bspw. der Position „Chemische Reinigung von Kleidung“ oder zur Herausrechnung von 14 Cent für „motorbetriebene Gartengeräte“) wird deutlich, dass die Vermengung mit Prinzipien eines normativen Warenkorbes den Ansatz und Sinn des Statistik-Modells unterläuft.

b) Datenbasis der Verbrauchsausgaben

Neben der Anerkennung von Verbrauchspositionen als regelbedarfsrelevant ist die Validität und Transparenz der Datenbasis der EVS entscheidend. Sowohl in der Begründung zu den §§ 5 und 6 des Artikels 1 als auch in den zusätzlich vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales zur Verfügung gestellten Auswertungen der EVS 2008 wird deutlich, dass viele Verbrauchspositionen auf einer zu geringen Zahl von Angaben beruhen und teilweise nicht einmal ausgewiesen sind.

Diese geringe Zahl an Angaben bei einzelnen Verbrauchspositionen ist nicht darauf zurück zu führen, dass diese Ausgaben nur von wenigen Haushalten getätigt werden, sondern insbesondere bei langlebigen Gütern wie Kühlschränken, Waschmaschinen und Fahrrädern nur selten anfallen. Die Querschnittsperspektive der EVS kann daher diese Positionen nicht adäquat erfassen, obwohl sie für alle Haushalte von großer Bedeutung sind.

Die zugrunde gelegten statistischen Daten zur Ermittlung der Kinderregelsätze beruhen in weiten Teilen auf statistisch unvaliden Daten. So beruhen nur etwa zwei Drittel des Regelsatzes für Kinder bis unter 6 Jahre auf Verbrauchsausgaben von mehr als 100 Haushalten, bei Kindern von 14 bis unter 18 Jahren sind es sogar nur rund 44 Prozent.

4. Zusätzliche Bedarfe

Da die Funktion des Regelbedarfes per Definition darin besteht, typische und regelhaft anfallende Bedarfe abzudecken, ist eine Regelung notwendig, die besondere, unabweisbare Bedarfe abdeckt, wenn diese anfallen.

- Die Regelung zu § 21 Abs. 6 in Art. 2, in der Mehrbedarfe für erwerbsfähige Leistungsberechtigte geregelt sind, ist unzureichend. Über die in der ursprünglichen Begründung der ‚Härtefallklausel‘ hinaus genannten Anwendungsfälle (nicht verschreibungspflichtige Arznei-/Heilmittel; Putz-/Haushaltshilfe für Rollstuhlfahrer; Kosten zur Wahrnehmung des Umgangsrechts) sind sämtliche laufenden, unabweisbaren Bedarfe, die bislang schlechthin nicht erfasst oder von atypischem Umfang sind, abzudecken. Der § 24 SGB II ist aus Klarstellungsgründen um einen Katalog von Standardsituationen zu ergänzen.
- Zu begrüßen ist die Ergänzung des § 24 Abs. 3 in Art. 2 und des § 31 Abs. 1 in Art. 3: Da die „Anschaffung und Reparaturen von orthopädischen Schuhen, Reparaturen von therapeutischen Geräten und Ausrüstungen sowie die Miete von therapeutischen Geräten“ nicht bei allen Leistungsberechtigten anfällt, ist es richtig, diese Leistungen aus dem Regelsatz zu lösen und statt dessen auf Antrag zu gewähren. Allerdings ist der

abschließend formulierte Katalog von zusätzlich zu erbringenden Leistungen zu eng definiert.

5. Fortschreibung der Regelbedarfe

Mit der höchstrichterlichen Entscheidung ist die bisherige Praxis, die Regelbedarfe in den Jahren, in denen keine konkrete Ermittlung auf Basis der EVS erfolgt, mit der Anpassungsrate des aktuellen Rentenwerts (§ 68 SGB VI) fortzuschreiben, nicht mehr zulässig. Stattdessen ist der Gesetzgeber aufgefordert, „Vorkehrungen zu treffen, auf Änderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, wie zum Beispiel Preissteigerungen oder Erhöhungen von Verbrauchsteuern, zeitnah zu reagieren, um zu jeder Zeit die Erfüllung des aktuellen Bedarfs sicherzustellen“ (BVerfG, 1 BvL 1/09 vom 9.2.2010, Absatz 140).

Hierzu wird in § 28a des Art. 3 des Gesetzentwurfes ein neuer Fortschreibungsmechanismus entwickelt, der die bundesdurchschnittliche Entwicklung der Preise aller regelsatzrelevanten Güter und Dienstleistungen mit einem Anteil von 70 Prozent und die Entwicklung der Nettolöhne mit einem Anteil von 30 Prozent berücksichtigt. Der Mischindex basiert auf der Veränderungsrate des Zeitraums, der mit dem 1. Juli des Vorjahres beginnt und mit dem 30. Juni des laufenden Jahres endet, gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum.

Diese Regelung ist nicht geeignet: Zum einen hat die Entwicklung der durchschnittlichen Nettolöhne nur sehr vermittelt Einfluss auf die Entwicklung des Preisniveaus der Ausgaben für das soziokulturelle Existenzminimum. Der Mischindex ist also ebenso sachfremd wie die verworfene Ankoppelung an die Rentenanpassung. Zum anderen ist die gewählte Veränderungsrate nicht geeignet, aktuelle Preisentwicklungen zu berücksichtigen.

Abzulehnen ist auch die Fortschreibung der Daten der EVS 2008 mit dem vorgeschlagenen Mischindex, um die Regelbedarfe nach § 8 in Art. 1 zum 1. Januar 2011 festzusetzen. Die für das Jahr 2008 ermittelten Werte sind nicht korrekt fortgeschrieben worden.

Die Absicht, langfristig die jährlich erhobene Laufende Wirtschaftsrechnung des Statistischen Bundesamtes als Bemessungsgrundlage der Fortschreibung der Regelbedarfe in den Jahren ohne Auswertung einer EVS zu verwenden, wird unterstützt.

B. Leistungen für Bildung und Teilhabe von Kindern

Eine moderne Kinder- und Bildungspolitik ist darauf ausgerichtet, allen Kindern gleiche Rechte und Leistungen zu bieten statt Sonderregelungen zu schaffen. Nimmt man diesen Anspruch ernst, so muss vor allem die Infrastruktur vor Ort an Schulen und Kindertagesstätten ausgebaut werden, damit allen Kindern und Jugendlichen ein angemessener und diskriminierungsfreier Zugang zu Bildung, Betreuung und soziokultureller Teilhabe ermöglicht wird.

Deshalb hat die rot-grüne Bundesregierung erfolgreich den Weg eingeschlagen, konsequent in den Ausbau der Bildungsinfrastruktur zu investieren. Der Anfang wurde gemacht mit dem Ganztagschulprogramm, für das der Bund 4 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt hat. Die Fortsetzung fand dieser Paradigmenwechsel in der Großen Koalition mit dem Ausbau der

Kindertagesbetreuung und der Einführung eines Rechtsanspruchs auf Betreuung für Kinder ab Eins. Von der amtierenden Bundesregierung gibt es bisher keine Ansätze zur Unterstützung der Bildungsinfrastruktur. Das Bildungs- und Teilhabepaket bleibt aber ohne eine bedeutende Infrastrukturkomponente auf halbem Wege stehen und unvollendet.

1. Anspruchsberechtigter Personenkreis

Der vorliegende Gesetzentwurf reduziert das Problem der fehlenden gesellschaftlichen Teilhabe unzulässig auf Kinder und Jugendliche, die in Familien mit Bezug von Leistungen nach dem SGB II und XII leben.

Hinsichtlich des anspruchsberechtigten Personenkreises ist nicht akzeptabel, dass Leistungen nach § 28 im Art. 2 und § 34 im Art. 3 nur für Kinder in Bedarfsgemeinschaften des SGB II bzw. SGB XII gewährt werden sowie für Kinder, die in Haushalten leben, die den Kinderzuschlag erhalten. Auch weitere Personen mit geringem Einkommen müssen in die Grundsicherung der Bildungsteilhabe und soziokultureller Teilhabe einbezogen werden..

Bei den Leistungen zur Deckung des Bildungsbedarfs (Schulausflüge, Schulbedarfspaket, Lernförderung und Mittagsverpflegung), die in den § 28 Abs. 2 - 6 im Art. 2 und § 34 Abs. 2 5 im Art. 3 geregelt werden, ist es zu begrüßen, dass diese für Schülerinnen und Schüler geschaffen werden, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Demgegenüber sollen die neu geschaffenen Leistungen für die „Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben“ (§ 28 Abs. 6 im Art. 2 und § 34 Abs. 6 im Art. 3) nur für Kinder und Jugendliche bis zum vollendeten 18. Lebensjahr gelten. Diese geringere Altersgrenze ist nicht nachvollziehbar und nicht sachgerecht.

2. Umfang der Leistungen

Die Leistungen für Bildung und Teilhabe werden in § 28 des Art. 2 und § 34 des Art. 3 abschließend definiert.

a) Aufwendungen für Kita- und Schulausflüge (§ 28 Abs. 2 des Art. 2 und § 34 Abs. 2 des Art. 3)

Die Übernahme der Kosten auch für eintägige Kita- oder Schulausflüge ist eine sinnvolle und notwendige Regelung.

b) Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf (§ 28 Abs. 3 des Art. 2 und § 34 Abs. 3 des Art. 3)

Diese Leistung ist als „Schulstarterpaket“ bereits in der letzten Legislaturperiode geschaffen worden. Durch die Neuregelung soll es künftig in Höhe von 70 EUR zum 1. August und in Höhe von 30 EUR zum 1. Februar eines jeden Schuljahres ausgezahlt werden. Diese Aufteilung kann sinnvoll sein, damit auch zum Schulhalbjahr finanzielle Mittel zur Verfügung stehen. Allerdings ist der Wert von insgesamt 100 EUR weiterhin nicht empirisch ermittelt.

c) Lernförderung (§ 28 Abs. 4 des Art. 2 und § 34 Abs. 4 des Art. 3)

Die schulischen Angebote sollen durch eine außerschulische Lernförderung ergänzt werden, wenn diese notwendig erscheint, um die „wesentlichen Lernziele“ zu erreichen. Die in der Begründung vorgenommene Priorität der schulischen Angebote wird ausdrücklich

unterstützt. Falls eine unterstützende Lernförderung außerhalb der Schule notwendig sein sollte, sollte auch hier zumindest eine schulnahe Struktur genutzt werden.

Dass nur die Versetzung als „wesentliches Lernziel“ in der Gesetzesbegründung definiert wird, ist nicht ausreichend: Hier wird sowohl eine Förderung für das Erreichen einer höheren Schulform ausgeschlossen als auch ein Angebot verweigert, wenn eine Versetzung absehbar nicht erfolgen wird oder die Prognose des Fördererfolgs negativ ist. Der grundsätzliche Ausschluss von der Lernförderung von Schülerinnen und Schülern mit unentschuldigtem Fehltagen oder bei denen keine Verhaltensänderung erwartet wird, ist weder bildungs- noch sozialpolitisch nachvollziehbar.

d) Berücksichtigung einer gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung in Schulen und Kindertageseinrichtungen (§ 28 Abs. 5 des Art. 2 und § 34 Abs. 5 des Art. 3)

Die Berücksichtigung eines Mehrbedarfes bei Kindern, die an einem in schulischer Verantwortung organisierten Mittagessens teilnehmen, ist in seiner Zielstellung zu unterstützen. Allerdings greift diese Regelung zu kurz, da sie nur auf die Teilhabe an einer bestehenden Struktur abstellt .

e) Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben (§ 28 Abs. 6 des Art. 2 und § 34 Abs. 6 des Art. 3)

Für die Deckung von Bedarfen zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben sollen pro Kind oder Jugendlichen 10 EUR monatlich zur Verfügung gestellt werden. Die hier gefundene Regelung ist unter mehreren Gesichtspunkten problematisch: Die Höhe dieses Betrages ist nicht nachvollziehbar begründet. Die Regelung ist nicht hinreichend flexibel, da beispielweise weder eine Sportausrüstung noch ein Musikinstrument abgerechnet werden können. Das Gleiche gilt für die Deckung erforderlicher Fahrtkosten, die für eine tatsächliche Nutzung entsprechender Angebote oft entscheidend ist.

Im Ergebnis dürfte das Teilhabepaket daher weitaus seltener als geboten in Anspruch genommen werden.

3. Erbringung und Abrechnung der Leistungen

Nach dem Gesetzentwurf sollen die Leistungen nach § 28 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und nach Abs. 5 und 6 des Art. 2 bzw. nach § 34 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und nach Abs. 5 und 6 des Art. 3 in Form von personalisierten Gutscheinen oder durch Kostenübernahmeerklärungen erfolgen. Die Abrechnung soll über die Agentur für Arbeit erfolgen. Im Rahmen des SGB II schließt die Agentur für Arbeit Vereinbarungen mit Leistungsanbietern, um den Kreis derjenigen Anbieter festzulegen, die Gutscheine einlösen und abrechnen können. Mit der Kostenübernahmeerklärung nach § 30a Art. 2 bzw. § 34a Abs. 2 des Art. 3 können Leistungen durch die Agentur für Arbeit oder dem Sozialhilfeträger auch direkt mit dem Leistungserbringer abgerechnet werden.

Kindern und Jugendlichen, die von Sozialleistungen leben, Zugang zur sozio-kulturellen Teilhabe mittels eines Gutscheinsystems zu eröffnen, ist aus mehreren Gründen problematisch. Ein solches Gutscheinsystem hat diskriminierende Wirkung, schränkt die Elternautonomie ein und zeugt von Misstrauen gegenüber Eltern. Die Betroffenen müssen sich als bedürftig zu erkennen geben, wenn sie Gutscheine einlösen wollen. Diese hohen

Hemmschwellen werden die Teilhabechancen von Kindern und Jugendlichen nicht verbessern, sondern möglicherweise sogar verschlechtern. Darüber hinaus führt ein personalisiertes Gutscheinsystem zu einem deutlich höheren Bürokratieaufwand und zu zusätzlichen Kosten bei den Jobcentern sowie bei den Trägern, die entsprechende Vereinbarungen mit den Jobcentern zur Erbringung von Teilhabeangeboten schließen sollen.

Durch diese vorgesehenen Regelungen werden die bestehenden Kompetenzen der kommunalen Gebietskörperschaften im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe nicht ausreichend genutzt.

C. Weitere arbeitsmarktpolitische Regelungen

1. Schaffung eines gesetzlichen Mindestlohns

Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes und dessen Bezugnahme auf Art. 1 des Grundgesetzes (Schutz der Menschenwürde) ist das Lohnabstandsgebot hinfällig. Nicht das Existenzminimum muss unter den untersten Löhnen liegen, sondern die untersten Löhne müssen über dem Existenzminimum liegen. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die vollzeitnah erwerbstätig sind, müssen ein Nettoarbeitsentgelt erzielen, mit dem sie verlässlich oberhalb der Schwelle der bedürftigkeitsorientierten Leistungen nach dem SGB II liegen.

Ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn, der einen „Sozialleistungsabstand“ schafft, stellt nicht nur einen Beitrag zur gesellschaftlichen Anerkennung von Arbeit dar, sondern ist auch notwendig, damit sich Unternehmen ihre Niedriglohnbeschäftigung nicht durch die öffentliche Hand finanzieren lassen. Ein Mindestlohn verhindert Bedürftigkeit und ist auch ein Beitrag zur Gegenfinanzierung der Leistungen nach SGB II.

Die Bedeutung eines gesetzlichen Mindestlohnes steigt angesichts der Aufhebung der Arbeitsbeschränkungen für die Angehörigen der Staaten, die am 1. Mai 2004 der Europäischen Union beigetreten sind, zum 1. Mai 2011.

Neben der Einführung von flächendeckenden Mindestlöhnen müssen die Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik auf hohem Niveau fortgeschrieben werden anstatt sie zu kürzen. Besonders benachteiligte Gruppen am Arbeitsmarkt wie z.B. Alleinerziehende, Frauen, MigrantInnen und ältere ArbeitnehmerInnen müssen besonders intensiv betreut, qualifiziert und vermittelt werden.

2. Regelungen im Bereich des SGB II

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung enthält weitere Regelungen, die nicht im Zusammenhang mit der Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes stehen. Dies sind insbesondere die sogenannte Satzungsregelung zur Pauschalierung von Wohnkosten, Änderungen bei der Hinzuverdienstregelung und Ausweitung der Sanktionsregelungen bei Pflichtverletzungen der Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger. Diese Regelungen sind – unabhängig von der möglichen einzelnen Sinnhaftigkeit – vom Gesetzentwurf abzutrennen, da sie zur Umsetzung des Urteils nicht notwendig sind und eine angemessene Beratung nicht möglich ist.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf:

A. Zur Ermittlung und Bemessung der Regelsätze:

Um eine korrekte und verfassungsgemäße Bemessung der Regelsätze zu erreichen, sind v.a. folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

1. Festlegung der Referenzhaushalte

a) Beibehaltung der Größe der Referenzhaushalte

Bei der Festsetzung der Referenzhaushalte ist sowohl für Einpersonenhaushalte als auch Familienhaushalte das unterste Quintil zur Bestimmung der Referenzhaushalte zu verwenden. Dabei sind die untersten 20 Prozent der nach der Höhe des Einkommens geschichteten Haushalte erst dann zu bilden, nachdem die nicht zu berücksichtigenden Haushalte aus der Gesamtstichprobe heraus gerechnet worden sind. Diese Methode hat auch die Konferenz der obersten Landessozialbehörden (KOLS) in dem Bericht „Anforderungen an die Neubemessung der Regelleistungen / Regelsätze nach SGB II / SGB XII“ vom 29. Juni 2010 als einzig angemessenes Verfahren dargestellt.

b) Bereinigung der Referenzgruppe

Nicht zu berücksichtigen sind Haushalte, die in der EVS 2008 angegeben haben, von Leistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII zu leben. Diese Haushalte sind aus der Stichprobe heraus zu rechnen, bevor die verbleibenden Haushalte nach Quintilen geschichtet werden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat das Statistische Bundesamt zu beauftragen, entsprechendes Datenmaterial zur Verfügung zu stellen.

c) Berücksichtigung der Dunkelziffer „verschämter Armut“

Haushalte, die kein bedarfsdeckendes Einkommen erzielen und trotzdem aus Unkenntnis oder Scham darauf verzichten, Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII zu beantragen, sind verlässlich aus der Stichprobe auszuschließen, um Zirkelschlüsse zu vermeiden. Hierfür muss das Bundesministerium für Arbeit und Soziales unverzüglich das entsprechende Datenmaterial durch das Statistische Bundesamt aufbereiten lassen.

2. Bestimmung der Regelbedarfsstufen und Ermittlung von Kinderbedarfen

Die EVS ist derzeit nicht geeignet, um die Bedarfe von Kindern realitätsnah abzubilden. Da allerdings keine andere Datenbasis zur Verfügung steht, ist unverzüglich ein Expertenkreis einzusetzen, der anhand der Daten der EVS 2008 überprüft, ob die Verteilung der Ausgaben auf Erwachsene und Kinder im Haushalt auf Basis der Studie „Kosten eines Kindes“ in der bisherigen Form möglich ist. Zusätzlich soll er Vorschläge für die Ermittlung realitätsnaher Kinderregelbedarfe spätestens ab der EVS 2013 vorlegen. Die Zusammensetzung und die Aufgaben dieses Expertenkreises sind gesetzlich im „Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz“ zu verankern.

Um zu überprüfen, ob mit den im Rahmen des Statistik-Modells ermittelten Verbrauchsausgaben eine Bedarfsdeckung möglich ist, sind für zukünftige Regelsatzbemessungen zusätzlich ergänzende qualitative Studien durchzuführen. Darüber hinaus müssen bereits jetzt die ermittelten Regelbedarfe einer Plausibilitätskontrolle

unterworfen werden, die insbesondere in den Bereichen Ernährung, Bildung und gesellschaftliche Teilhabe Mindeststandards definieren.

3. Festsetzung des regelsatzrelevanten Verbrauchs

Bei einem „reinen“ Statistik-Modell würden sich die normativen Entscheidungen auf die Methode und die Abgrenzung des unteren Referenzeinkommensbereiches reduzieren, während die Verbrauchsausgaben in vollem Umfang anerkannt würden. Allerdings räumt das Bundesverfassungsgericht einen Entscheidungsspielraum ein. Die Nichtberücksichtigung muss dann allerdings in einem methodisch schlüssigen Verfahren transparent erfolgen. Dazu sind die nicht zu berücksichtigenden Ausgabepositionen im Gesetzestext zu definieren, und die Referenzgruppe muss um die Haushalte bereinigt werden, die Ausgaben bei ausgeschlossenen Ausgabepositionen getätigt haben. Das Bundesministerium für Arbeit ist gehalten, unverzüglich derart bereinigtes Datenmaterial beim Statistischen Bundesamt abzufragen. Hiernach hat eine sorgfältige Prüfung darüber stattzufinden, ob und ggf. welche Ausgabepositionen als nicht regelsatzrelevant erachtet werden.

Als Referenzgruppe sind auf jeden Fall die Referenzhaushalte zu verwenden, die keine Ausgaben für Tabakwaren tätigen (74,3 % aller Haushalte der EVS 2008). Dabei sind die Ausgaben für Alkohol ebenso nicht zu berücksichtigen wie die Aufwendungen für langlebige Gebrauchsgüter, da letztere nicht mehr über den Regelbedarf abgedeckt werden sollen.

4. Zusätzliche Bedarfe

Es sind nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung die laufenden, unabweisbaren Bedarfe, die bislang schlechthin nicht erfasst oder von atypischem Umfang sind, abzudecken. Der § 24 SGB II ist aus Klarstellungsgründen um einen Katalog von Standardsituationen zu ergänzen; diese Regelung ist auch für den § 28 des SGB XII zu übernehmen

Der Leistungskatalog für zusätzliche Bedarfe in den § 24 Abs. 3 in Art. 2 und § 31 Abs. 1 in Art. 3 ist zu ergänzen um Brillen und sonstige Sehhilfen sowie verschreibungspflichtige Verhütungsmittel.

Zur Existenzsicherung notwendige langlebige Gebrauchsgüter, z.B. „weiße Ware“, sind auf Antrag zu gewähren, so dass die durchschnittlich anfallenden Verbrauchsausgaben bei der Ermittlung der Regelbedarfe auszuschließen sind.

5. Fortschreibung der Regelbedarfe

Zur Fortschreibung der Regelbedarfe ist nur die Preisentwicklung der regelbedarfsrelevanten Güter und Dienstleistungen heran zu ziehen (Preisindex). Die vorgesehene Veränderungsrate mit den in § 28a Abs. 2 des Art. 3 genannten Bemessungsgrundlagen ist nicht geeignet, um aktuelle Preisentwicklungen abzubilden; hier ist ein anderer Fortschreibungsmechanismus notwendig.

6. Folgewirkung auf das Asylbewerberleistungsgesetz

Die Ermittlung und Bemessung der Leistungen des Asylbewerberleistungsgesetz muss in einem folgenden Gesetzesvorhaben ebenfalls an die verfassungsrechtlichen Vorgaben angepasst werden.

B. Leistungen für Bildung und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen

Zur Sicherung einer bundesweit vergleichbaren Grundsicherung in Bildung, Betreuung und soziokultureller Teilhabe ist eine gemeinsame und nachhaltige Anstrengung von Bund, Ländern und Kommunen erforderlich. Ein bedarfsgerechter Ausbau der Bildungs- und Betreuungsinfrastrukturen kann sinnvoll daher nur in einem Nationalen Bildungspakt verwirklicht werden, in dem unverzüglich verbindliche Vereinbarungen zu dessen Umsetzung bis zum Jahr 2020 zu treffen sind.

Wichtig sind dabei unter anderem verbindliche Vereinbarungen

- für den flächendeckenden Ausbau von Ganztagsangeboten der frühkindlichen Bildung und Betreuung für ein- bis sechsjährige Kinder,
- für den flächendeckenden Ausbau von Ganztagschulen,
- für eine bessere Personal- und Sachausstattung von inklusiven Kindertageseinrichtungen und Schulen,
- für die flächendeckende Schulsozialarbeit an allen Schulen,
- für die schrittweise Einführung gebührenfreier Betreuungsangebote
- für die Schaffung eines inklusiven Bildungssystems, eine schrittweise Abschaffung der Förderschulen sowie die ausreichende Deckung des förderpädagogischen Bedarfes in den Regelschulen,
- für ein kostenloses warmes Mittagessen an Kindertageseinrichtungen und Schulen
- für Lernmittelfreiheit,
- für einen kostenlosen Förderunterricht
- für ein Einrichtung von Lehrerpools zur kostenlosen Lernförderung sowie
- für die notwendige langfristige finanzielle Absicherung der zusätzlichen Bildungsanstrengungen von Bund und Ländern.

Für diese Leistungen ist nach und nach unter angemessener Berücksichtigung von finanziellen Gegebenheiten ein Rechtsanspruch für alle Kinder und Jugendlichen zu schaffen.

Nach Berichten von Ländern und Kommunalen Spitzenverbänden sind verstärkte Anstrengungen und zusätzliche Mittel für die frühkindliche Bildung und insbesondere zur Verwirklichung des 2013 in Kraft tretenden Rechtsanspruchs auf Kindertagesbetreuung notwendig. In einem ersten Schritt soll deshalb der Bund gemeinsam mit den Ländern eine aktuelle Bedarfsprognose ermitteln und entsprechend dieser Prognose seinen Finanzierungsanteil am Kita-Ausbau aufstocken. Zur Gegenfinanzierung soll auf das von der Bundesregierung geplante bildungs- und integrationsfeindliche Betreuungsgeld verzichtet werden.

Daneben sollen als Sofortmaßnahme verstärkt Schulsozialarbeiter/innen an Schulen zum Einsatz kommen. Diese Fachkräfte fördern ein positives Lernklima an den Schulen für alle Kinder, eine enge Zusammenarbeit von Schule mit dem sozialräumlichen Umfeld und stärken die soziale Integration insgesamt.

Beide Maßnahmen – der verstärkte Ausbau von Kindertageseinrichtungen und der verstärkte Einsatz von Schulsozialarbeiter/innen – sind wichtige Instrumente, um mehr Bildungsteilhabe der anspruchsberechtigten Kinder und Jugendlichen sowie ihrer Familien zu verwirklichen.*

Angesichts der Haushaltslage von Städten, Gemeinden und Kreise sind diese durch eine finanzielle Unterstützung des Bundes dazu in die Lage zu versetzen, diese Aufgaben auch erfüllen zu können.

Um den Teilhabeanspruch bis zur Umsetzung des Nationalen Bildungspakts zu gewährleisten, sind zur kurzfristigen Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes Regelungen im SGB II und SGB XII notwendig, die sich an folgenden Prinzipien orientieren:

1. Anspruchsberechtigter Personenkreis

Anspruch auf die Leistungen zur Bildung, Betreuung und soziokulturellen Teilhabe nach den § 28 Art. 2 und § 34 Art. 3 müssen alle anspruchsberechtigten Kinder und Jugendliche bis zum vollendeten 25. Lebensjahr haben. Dabei sollen über die Kinder und Jugendlichen aus Bedarfsgemeinschaften des SGB II und SGB XII hinaus auch die Kinder von Eltern mit niedrigem Einkommen, die Anspruch auf den Kinderzuschlag nach § 6a des Bundeskindergeldgesetzes bzw. Leistungen nach dem Wohngeldgesetz haben, von den Zuschüssen für Kita- und Schulausflüge, der Lernförderung und vom Teilhabebudget für Sport, Musik und Kultur profitieren.

2. Umfang der Leistungen

- a) Zur Sicherstellung von Bildung und Teilhabe ist die Deckung der Kosten für Mobilität erforderlich. Hier geht es insbesondere um das Erreichen außerschulischer Aktivitäten im Rahmen soziokultureller Teilhabe (Musikunterricht, Sportverein, etc.). Die entsprechenden Kosten sollen bundesweit einheitlich für anspruchsberechtigte Schülerinnen und Schüler durch einen zusätzlichen Sonderbedarfs-Tatbestand auf Antrag übernommen werden.
- b) Bei der Lernförderung nach § 28 Abs. 4 Art. 2 bzw. § 34 Abs. 4 Art. 3 muss der Rückgriff auf private Strukturen vermieden werden. Lernförderung außerhalb der Schule darf dabei nur eine kurzzeitige Ausnahmeregelung darstellen. Als Teil eines Nationalen Bildungspaktes müssen die Schulen mittelfristig so ausgestattet werden, dass jedem Kind die nötige individuelle Förderung zukommt. Den Zeitpunkt zur Umsetzung vereinbaren Bund und Länder unverzüglich. Auch lernstarke Schülerinnen und Schüler sollen von der Lernförderung profitieren, wenn dadurch eine höhere Schulformempfehlung erreicht werden kann. Zudem darf die Lernförderung nicht verweigert werden, wenn die Versetzung gefährdet ist oder in der Prognose zunächst aussichtslos erscheint. Schülerinnen und Schülern darf Lernförderung nicht aufgrund von

* Wird nach Vorliegen der lektorierten Druckfassung durch diese ersetzt.

Fehlstunden, unentschuldigtem Fernbleiben oder Verhaltensauffälligkeiten versagt werden.

- c) In § 28 Abs. 5 Art. 2 bzw. § 34 Abs. 5 Art. 3 ist nur die Finanzierung, aber nicht die Gewährleistung eines warmen Mittagessens vorgesehen. Um zu gewährleisten, dass ein gemeinsames und gesundes Mittagessen an jeder Schule und Kindertageseinrichtung gewährleistet werden kann, sind die Kommunen und Landkreise durch den Bund entsprechend finanziell zu unterstützen - bislang besteht lediglich eine Verfügbarkeitsrate von etwa 20 Prozent. Die Kosten für das Mittagessen werden dabei direkt mit den Schulen abgerechnet. Sollte keine Mensa zur Verfügung stehen, erhalten Kinder ein Brunchpaket für die Pause oder es wird ein gemeinsames Frühstück angeboten.
- d) Die in § 28 Abs. 6 Art. 2 bzw. § 34 Abs. 6 Art. 3 vorgesehenen Mittel in Höhe von 10 EUR monatlich zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben müssen flexibler verwendbar sein, als dies gegenwärtig vorgesehen ist. Insbesondere sollen auch bedarfsgerechte Sachaufwendungen zur Sicherstellung der Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben damit abgedeckt werden können.

3. Erbringung der Leistungen

Auf Verlangen des kommunalen Trägers ist dieser vorrangig mit der Durchführung der Leistungen der Lernförderung, der Bereitstellung eines Mittagessens sowie der sozio-kulturellen Teilhabe zu beauftragen. Der Anspruch nach § 28 des Artikel 2 bzw. § 34 des Artikel 3 ist also primär durch Eröffnung des Zugangs zu entsprechenden örtlichen Angeboten unter Berücksichtigung der persönlichen Wünsche und Neigungen der Leistungsberechtigten zu erfüllen, hilfsweise durch Geldleistung. Die kommunalen Gebietskörperschaften haben im Gegenzug den Rechtsanspruch für jedes betroffene Kind sicher zu stellen und sich zu verpflichten, die verbesserte Teilhabe von Kindern aus Haushalten mit niedrigem Einkommen zu einem gesonderten Kriterium der Jugendhilfeplanung zu machen. Hierzu gehört auch, dass Fahrtkosten und Kosten für die Ausübung der Teilhabe abgedeckt werden können. Die kommunalen Gebietskörperschaften sind aufgrund ihrer Erfahrung in der Kinder- und Jugendhilfe am besten geeignet, ein derartiges Teilhabebudget umzusetzen und zu administrieren.

C. Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns

Die Bundesregierung wird aufgefordert, unverzüglich einen Gesetzentwurf vorzulegen, der u.a. folgenden Punkte beinhaltet:

Es muss ein gesetzlicher Mindestlohn von brutto 8,50 EUR/Stunde eingeführt werden, unterhalb dem keine Löhne und Gehälter vereinbart werden dürfen. Der Mindestlohn wird durch Rechtsverordnung festgesetzt. Die Fortschreibung wird von einer unabhängigen Kommission, deren Besetzung mit Vertretern und Vertreterinnen der Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und der Wissenschaft gesetzlich geregelt ist, vorgeschlagen. Arbeitsvertragliche oder tarifvertragliche Vereinbarungen sowie Entgeltfestsetzungen aufgrund anderer Gesetze sind unwirksam, wenn sie ein Arbeitsentgelt unterhalb des Mindestlohns vorsehen. An die Stelle der unwirksamen Vereinbarung tritt der Mindestlohn.

* Wird nach Vorliegen der lektorierten Druckfassung durch diese ersetzt.

Den Arbeitgebern und Arbeitgeberinnen, die den Mindestlohn nicht zahlen, wird die Berufung auf die für Arbeitnehmer oder Arbeitnehmerinnen bestehenden Ausschlussfristen untersagt. Ein Verzicht auf entstandene Mindestlohnansprüche ist unzulässig; Mindestlohnansprüche können nicht verfallen. Für die Beschäftigten besteht ein individueller, einklagbarer Rechtsanspruch auf Zahlung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns. Zur Information der Beschäftigten über ihre Rechtsansprüche ist ein kostenfreies „Bürgertelefon“ beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales einzurichten. Die Einhaltung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns wird kontrolliert.

Berlin, den 9. November 2010

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

elektronische Vorab-Fassung*

* Wird nach Vorliegen der lektorierten Druckfassung durch diese ersetzt.