

Materialien

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2010 zum

a) Antrag der Fraktion der SPD

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Bemessung der Regelsätze umsetzen - Die Ursachen von Armut bekämpfen - Drucksache 17/880 -

b) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Bedarfsgerechte Regelsätze für Kinder und Erwachsene - Drucksache 17/675 -

A. Mitteilung	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen	2
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger	3
Deutscher Gewerkschaftsbund DGB	3
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände BDA	6
Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände	10
Bundesagentur für Arbeit BA	12
Statistisches Bundesamt	14
Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH	15
Der Paritätische Gesamtverband	17
Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.	19
Deutscher Kinderschutzbund Bundesverband e.V.	22
Dr. Irene Becker, Riedstadt.....	27
Prof. Dr. Anne Lenze, Bensheim	31
Dr. Hilmar Schneider, Bonn	37

Deutscher Bundestag
17. Wahlperiode
Ausschuss für Arbeit und Soziales
(11. Ausschuss)

7. Mai 2010
Sekretariat des Ausschusses: ☎32487
Fax: 36030
Sitzungssaal: ☎39 807
Fax: 56 804

Mitteilung

Tagesordnung

17. Sitzung des
Ausschusses für Arbeit und Soziales
am Montag, dem 17. Mai 2010, 14:00 bis 15.00 Uhr
10557 Berlin, Reichstagsgebäude, Sitzungssaal 3 N 001
Vorsitz: Abg. Katja Kipping (MdB)

Einzigster Punkt der Tagesordnung

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

a) Antrag der Abgeordneten Gabriele Hiller-Ohm, Anette Kramme, Iris Glicke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Bemessung der Regelsätze umsetzen - Die Ursachen von Armut bekämpfen

(BT-Drucksache 17/880)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 17(11)140, 17(11)141, 17(11)142, 17(11)143, 17(11)144, 17(11)145, 17/675

b) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Ekin Deligöz, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Bedarfsgerechte Regelsätze für Kinder und Erwachsene jetzt ermöglichen

(BT-Drucksache 17/675)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 17/880, 17(11)140, 17(11)141, 17(11)142, 17(11)143, 17(11)144, 17(11)145

Katja Kipping
Vorsitzende

Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)
Rechtsausschuss
Finanzausschuss
Haushaltsausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)
Haushaltsausschuss
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Anlage: Sachverständigenliste

Sachverständigenliste

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
Bundesagentur für Arbeit
Statistisches Bundesamt
Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH
Der Paritätische Gesamtverband
Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.
Deutscher Kinderschutzbund Bundesverband e. V.
Dr. Irene Becker
Prof. Dr. Anne Lenze
Dr. Hilmar Schneider

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)153

12. Mai 2010

Schriftliche Stellungnahme

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2010 zum

a) Antrag der Fraktion der SPD

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Bemessung der Regelsätze umsetzen - Die Ursachen von Armut bekämpfen - Drucksache 17/880 -

b) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Bedarfsgerechte Regelsätze für Kinder und Erwachsene - Drucksache 17/675 -

Allgemeine Bewertung:

Der DGB begrüßt die beiden vorgelegten Anträge. Sie nehmen das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 zum Anlass, eine Neufestsetzung der Regelsätze für Kinder und Erwachsene zu fordern. Die vom Verfassungsgericht gemachten Vorgaben (u.a. eigenständige Regelsätze für Kinder, keine Kopplung der Regelsatzfortschreibung an die Rentenentwicklung, Öffnungsklausel für atypische Bedarfslagen) werden in beiden Anträgen aufgegriffen. Dies deckt sich mit den Forderungen des DGB, die dieser in seiner Stellungnahme für das Bundesverfassungsgericht formuliert hat.

Das Bundesverfassungsgericht hat in begrüßenswerter Klarheit ein Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum inklusive sozialer Teilhaberechte formuliert und die bisherige Regelsatzermittlung sowohl für Erwachsene als auch Kinder als verfassungswidrig verworfen. Die jetzige Regelsatzbemessung für Kinder führt in Verbindung mit einem selektiven Bildungssystem zu einer Verfestigung schichtspezifischer Unterschiede und verhindert sozialen Aufstieg. Kinder aus einkommensschwächeren Haushalten werden von Entwicklungs- und Bildungschancen anderer Kinder zunehmend abgekoppelt. Eine Studie der Hans-Böckler-Stiftung¹ zeigt, dass beispielsweise der Anteil der 14-bis 17-jährigen Schüler mit Nachhilfeunterricht im obersten Einkommensquintil mit 20 % fast viermal so hoch wie im untersten, eher bildungsfernen Quintil. Das heißt, die Entwicklungs- und Bildungschancen von Kindern sind trotz formal gleicher Zugangsmöglichkeiten direkt vom Einkommen der Eltern abhängig. Auch deshalb ist eine stärkere Berücksichtigung von Bildungsausgaben im Rahmen der Regelsatzbemessung notwendig.

¹ Irene Becker, Konsumausgaben von Familien im unteren Einkommensbereich, November 2007.

Der DGB hält eine Neufestsetzung und Erhöhung der Regelsätze nicht erst seit dem Bundesverfassungsgerichtsurteil für erforderlich. Ohne weitere Maßnahmen zur Armutsbekämpfung vergrößert sich durch eine Regelsatzerhöhung indes der Kreis der auf die Grundsicherung (faktisch Sozialhilfe) angewiesenen Menschen weiter. Die Sozialhilfe sollte aber wieder ein letztes soziales Auffangnetz für besondere Lebenslagen werden und nicht zum erzwungenen „Lebensstil“ von Millionen Menschen. Notwendig ist deshalb eine Regelsatzneufestsetzung in Verbindung mit einem Programm zur Vermeidung von Armut. Dieses muss nach Auffassung des DGB folgende Säulen umfassen:

- (1) Wirksame Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung,
- (2) Flächendeckende Einführung von Mindestlöhnen,
- (3) Ausbau der Hartz IV vorgelagerten sozialen Sicherung (insbesondere Kinderzuschlag, Wohngeld, Arbeitslosengeld I),
- (4) armutsfeste Ausgestaltung der Regelsätze und
- (5) Ausbau der Infrastruktur zur Betreuung, Bildung, Erziehung und Beratung von Kindern und ihren Familien.

Ein solches Programm ist im Antrag der SPD skizziert. Die dort beklagte und nicht zuletzt durch die sog. Hartz-Reformen begünstigte Ausbreitung des Niedriglohnssektors kann jedoch nicht nur über Mindestlöhne bekämpft werden, sondern muss auch Änderungen innerhalb des Hartz IV-Regimes zur Folge haben. So muss insbesondere die Zumutbarkeitsregelung entschärft und auf tarifliche bzw. ortsübliche Bezahlung beschränkt werden. Die Sanktionsregeln sind ebenfalls zu entschärfen. Die Ablehnung nicht Existenz sichernder Vollzeitarbeit oder von sog. 1-Euro-Jobs darf nicht sanktioniert werden.

Bewertung im Einzelnen:

- (1) Der DGB schlägt die Berufung einer unabhängigen Kommission vor, die für den Gesetzgeber einen Vorschlag zur Neuregelung der Regelsätze entwickelt. Die Kommission sollte aus Fachwissenschaftlern bestehen, aber auch mit Vertretern von Wohlfahrtsverbänden, Praktikern der Sozial-, Kinder- und Jugendhilfe sowie den Tarifvertragsparteien ergänzt werden. Auf der Basis von Empfehlungen muss dann der Gesetzgeber in einem parlamentarischen Verfahren über die Regelsätze entscheiden. Eine Rechtsverordnung der Regierung ist nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts nicht ausreichend. Aus Sicht des DGB geht hierbei Gründlichkeit vor Eile. Sinnvoll ist eine breite öffentliche Diskussion, was ein Mensch bzw. ein Kind zum Leben braucht.

- (2) Statistische Ausgangsbasis für die Neufestsetzung der Regelsätze sollte die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2008 sein. Diese muss so ausgewertet werden, dass die Kritikpunkte des Verfassungsgerichts berücksichtigt werden. D.h., Abschläge vom in der EVS ausgewiesenen Konsumverhalten des untersten Einkommensquintils dürfen nur noch erfolgen, wenn sich diese einwandfrei auf nicht regelsatzrelevanten Bedarfe beziehen und der Höhe nach zu beziffern sind. Die bisherigen Schätzungen „ins Blaue hinein“ sind vom Verfassungsgericht verworfen worden. Bei den Ausgaben für Bildung sind keine Abschläge vorzunehmen.

Auch muss die im untersten Einkommensquintil sich niederschlagende verdeckte Armut berücksichtigt werden. D.h., die Verbrauchsausgaben im untersten Quintil der Einkommenspyramide sind niedriger, als sie es mit Berücksichtigung der verdeckt Armen rechtlich zustehenden Ansprüche wären. Für die EVS-Auswertung macht dies die Einführung einer Einkommensunterschranke erforderlich, unterhalb derer Haushalte nicht mehr in die Bezugsgruppe zur Regelsatzbemessung aufgenommen werden.

Zur Vermeidung von Zirkelschlüssel müssen neben den SGB XII-Empfängern zukünftig auch Empfänger von SGB II-Leistungen aus der Bezugsgruppe herausgenommen werden. Auch dies hat das Bundesverfassungsgericht gefordert. Verdeckt Arme mit einem Nettoeinkommen unterhalb der SGB II/SGB XII-Bedarfsschwelle müssen folgerichtig ebenfalls herausgenommen werden.

Nach Auswertung des Konsumverhaltens anhand der EVS sollten in einem zweiten Schritt weitere Datenbasen hinzugezogen werden. Denn die EVS misst keine Bedarfe, sondern per Haushaltsbuch ermittelten Konsum im unteren Einkommensbereich. Der Konsum kann aber durch den finanziellen Druck in einkommensschwachen Haushalten den Bedarf schnell unterschreiten. Deshalb sollte gerade in den Bereichen Bildung und Gesundheit überprüft werden, ob die an Hand der EVS gefundenen Werte zur Deckung des Bedarfs plausibel erscheinen oder nicht. Dabei sind z.B. Untersuchungen zur gesunden Ernährung von Kindern und Jugendlichen zugrunde zu legen. Vorliegende Untersuchungen legen den Schluss nahe, dass mit den im Regelsatz gewährten Mitteln eine gesunde Ernährung gerade für Kinder kaum möglich ist.

- (3) Die Einführung eigenständiger, nicht vom Erwachsensatz abgeleiteter, Kinderregelsätze ist erforderlich. Zur technischen Umsetzung hält der DGB die Auswertung der EVS auf Paarhaushalte mit einem Kind für sachgerecht. Die kindbezogenen Ausgaben in den Familien können mit Hilfe von statistischen Verfahren auf die Kinder heruntergebrochen werden. In einem zweiten Schritt muss geprüft werden, ob der kindbezogene Konsum auch bedarfsdeckend ist (vgl. Punkt 2).
- (4) Der DGB schlägt die Prüfung der Einrichtung einer vierten Altersgruppe für im Haushalt der Eltern lebende 18- bis 24-jährige junge Erwachsene vor. Die bisherige Gleichbehandlung von 14 und 24-Jährigen Haushaltsangehörigen erscheint lebensfremd.
- (5) Der DGB fordert, die zum 1.7.2010 anstehende Anpassung der Regelsätze zum Anlass zu nehmen, den seit 2005 erlittenen Kaufkraftverlust durch die bisher unzureichende Dynamisierung der Regelsätze auszugleichen. Nach jetziger Rechtslage werden die Regelsätze zum 1.7. dieses Jahres nicht verändert, da auch die gesetzlichen Renten nicht steigen. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch die Kopplung an die Rentenanpassung als verfassungswidrig verworfen. Deshalb hält es der DGB für angebracht, die seit 2005 real um ca. 5 % gesunkenen Regelsätze um diesen Wert zum 1.7. des Jahres anzuheben. Dies wäre zudem eine sinnvolle Sofortanpassung der Regelsätze bis zu einer endgültigen Festsetzung.
- (6) Der Mechanismus der jährlichen Regelsatzanpassung zwischen den EVS-Intervallen sollte sich zukünftig an der Preisentwicklung der regelsatzrelevanten Güter orientieren. Diese Kopplung legt auch das Urteil des Verfassungsgerichts nahe. Die allgemeine Preisentwicklung der Konsumgüter sollte nicht zum Maßstab gemacht werden, da hierbei Verzerrungen durch nicht regelsatzrelevante Güter auftreten können. Da die EVS weiterhin Basis für die Regelsätze bleibt, bleibt der Bezug der Regelsätze zur gesamtgesellschaftlichen Entwicklung erhalten.
- (7) Für regelmäßig anfallende atypische Bedarfslagen müssen die MitarbeiterInnen der Grundsicherungsstellen einen Beurteilungsspielraum erhalten. Dieser sollte gesetzlich klargestellt werden und der Regelung in § 28 Abs. 1 SGB XII entsprechen. Die bisher vorgesehene gesetzliche Regelung versucht durch ihre Diktion und durch die Aufzählung von Negativbeispielen den Beurteilungsspielraum vorab einzuengen. Dies wird der Intention des Bundesverfassungsgerichtsurteils nicht gerecht.
- (8) Für größere einmalige Anschaffungen (z.B. Waschmaschine) sollte neben der bisher möglichen darlehensweisen Gewährung im Einzelfall auch eine Beihilfe möglich sein. Denn Ansparmöglichkeiten bestehen in der Praxis kaum. Auch ist die Vorstellung, dass viele Menschen nur vorübergehend auf die Grundsicherung angewiesen sind, in der Praxis widerlegt worden. Aber gerade bei lang anhaltendem Hilfebezug ist die Rückzahlung aus der laufenden Hilfe mit neuer Bedarfsunterdeckung verbunden. Diese schadet dann schnell insbesondere den Kindern im Haushalt.
- (9) Besondere Aufmerksamkeit verdienen Bedarfe im Zusammenhang mit Kita- und Schulbesuch. Es muss

sichergestellt sein, dass gerade einkommensarme Kinder nicht von der Inanspruchnahme von Bildungsleistungen faktisch ausgeschlossen bleiben. D.h. etwa, der Eigenanteil für Schul- oder Kitaverpflegung darf den im Regelsatzanteil enthaltenen Betrag für ein Mittagessen nicht übersteigen.

Soweit die Hilfestellung in Form von Sachleistungen erfolgt, muss dies diskriminierungsfrei geschehen. So ist es nicht akzeptabel, dass Hartz IV-Kinder spezielle Sachleistungen (wie z.B. Schulranzen) erhalten, an denen ihr Status abzulesen ist. Dieses Argument spricht auch gegen Gutscheine, die etwa in

der Schulkantine oder beim Sportverein vorzuweisen sind.

- (10) Der DGB regt an, statt Gutscheinelösungen etwa für private Nachhilfe in öffentliche Dienstleistungsinfrastruktur zu investieren. Dies kann z.B. durch die Einstellung zusätzlicher Lehrer oder die Einrichtung einer Hausaufgabenbetreuung für alle (lernschwachen) Schüler/innen geschehen. Eine solche Sachleistung ist diskriminierungsfrei und käme nicht nur den Kindern in Hartz IV-Haushalten zugute.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)151

12. Mai 2010

Schriftliche Stellungnahme

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2010 zum

a) Antrag der Fraktion der SPD

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Bemessung der Regelsätze umsetzen - Die Ursachen von Armut bekämpfen - Drucksache 17/880 -

b) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Bedarfsgerechte Regelsätze für Kinder und Erwachsene - Drucksache 17/675 -

Fürsorgesystem SGB II auf Existenzsicherung und Überwindung der Hilfebedürftigkeit durch Beschäftigungsaufnahme ausrichten

Die BDA tritt dafür ein, dass die Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II ein wirksames Schutzsystem vor Armut bleibt und jedem Hilfebedürftigen eine menschenwürdige Existenz sichert. Zentrales Handlungsfeld im Grundsicherungssystem ist nicht die Höhe der Geldleistungen, sondern die konsequente Ausrichtung auf die bestmögliche Unterstützung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger zur zügigen Überwindung der Hilfebedürftigkeit durch Beschäftigungsaufnahme bzw. Ausweitung des Arbeitseinsatzes. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) vom 9.2.2010, mit dem die Regelsätze für Kinder und Erwachsene für verfassungswidrig erklärt und eine Neuregelung bis zum 31.12.2010 aufgegeben wurde, bietet in diesem Zusammenhang die Chance, die Debatte um die Angemessenheit der Regelleistung für erwerbsfähige Hilfebedürftige nach den Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II) und ein geeignetes Verfahren zur Regelsatzbemessung zu versachlichen. Die Anträge der SPD und von BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN, die in erster Linie auf eine Ausweitung der SGB II-Leistungen hinauslaufen (v. a. BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN) oder darüber hinaus weitere Maßnahmen vorsehen, die letztlich auf eine Vernichtung von Beschäftigungsperspektiven im Bereich einfacher Arbeit hinauslaufen, werden diesem Anliegen nicht gerecht und sind zum größten Teil kontraproduktiv.

Kein Automatismus zur Regelsatzerhöhung

Zu Recht hat das BVerfG in seinem Urteil nicht die Höhe der Regelsätze, sondern das Verfahren zu ihrer Festlegung beanstandet. Da das Gericht die unterschiedlichen Regelsätze als „nicht evident unzureichend“ eingestuft

hat, ergibt sich aus dem Gerichtsurteil kein Automatismus, die Regelsätze für Kinder oder die Regelsätze insgesamt zu erhöhen. Eine pauschale Erhöhung der Regelsätze auf 420 €, wie sie der Antrag von BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN fordert, ist deshalb mit dem Urteil des BVerfG nicht zu begründen. Eine solche pauschale Erhöhung ist auch deswegen abzulehnen, weil sie nicht dem Erfordernis nach einer Festsetzung des Arbeitslosengeld II-Regelsatzes nach einem auf objektiven Kriterien basierenden Verfahren entspricht.

Regelleistung muss sich an der Einkommens- und Verbrauchssituation unterer Einkommensgruppen orientieren

Ein objektives Verfahren zur Regelsatzbemessung muss sich zwingend an der Einkommenssituation der unteren Einkommensgruppen orientieren, die keine Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII beziehen und die mit ihren Steuern zur Finanzierung der Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II beitragen. Nur so kann das Ziel der Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II erreicht werden, den Selbsthilfwillen und die Eigenverantwortung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger zu stärken. Das heutige Verfahren zur Regelsatzbemessung, das auf der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) der unteren 20 % der Erwerbsbevölkerung basiert, ist daher ein grundsätzlich sinnvoller Ansatzpunkt. Dies hat zu Recht auch das BVerfG festgestellt. Ein aus der EVS abgeleiteter, pauschalierter Fixbetrag ist ebenso zulässig wie grundsätzlich Abschlüsse gegenüber den Verbrauchsausgaben der Referenzgruppe – solange diese transparent, nachvollziehbar, empirisch untersetzt und begründet sind. Die aus Sicht des BVerfG mangels empirischer Belege bisher fehlende sachliche Rechtfertigung der prozentualen Abschlüsse – auch in deren Höhe – innerhalb der einzelnen Abteilungen der EVS muss zukünftig gewährleistet sein.

Die BDA hatte in diesem Zusammenhang schon frühzeitig – z. B. mit der Stellungnahme zur bedarfsgerechten Anpassung der Regelsätze im Juni 2008 – darauf hingewiesen, dass das System hinsichtlich der Transparenz von verschiedenen Ausgabeposten verbesserungsbedürftig ist.

Werden diese Kriterien eingehalten, ist aus Sicht der BDA nicht erforderlich, dass die Berechnungsgrundlagen der Regelsätze durch eine externe Kommission ermittelt werden, wie dies in den Anträgen der SPD und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN vorgesehen ist. Da die Bestimmung der Ausgaben, die für ein menschenwürdiges Dasein unter Einbeziehung des „soziokulturellen Existenzminimums“ notwendig sind, extrem wertungsabhängig ist, ist es Aufgabe des Gesetzgebers und der Bundesregierung, im Rahmen des erforderlichen weiten Gestaltungsspielraums Art und Umfang des sozialen Sicherungssystems nach sachgerechten Kriterien festzulegen. Weil Bundesregierung und Gesetzgeber und nicht externe Sachverständige hierfür die politische Verantwortung zu übernehmen haben, müssen diese letztlich auch die Entscheidung treffen. Dies schließt selbstverständlich nicht aus, die Fachkunde externer Sachverständiger im Rechtssetzungsverfahren einzubeziehen.

Kinderbedarfe verstärkt durch Sachleistungen begleiten

Die sowohl im Antrag der SPD als auch im Antrag von BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN enthaltene Aufforderung an die Bundesregierung, die Regelsätze für Kinder nach eigenständigen alters- und entwicklungspezifischen Bedarfen zu ermitteln, ergibt sich bereits aus dem Urteil des BVerfG. In den Entschließungsanträgen sind insoweit keine neuen Fragen aufgeworfen worden. Die Regelsätze für Kinder dürfen nach der Entscheidung des BVerfG nicht als bloßer Abschlag von den Erwachsenenbedarfen berechnet werden, sondern müssen den spezifischen Bedarf eines Kindes orientiert an kindlichen Entwicklungsphasen und kindgerechter Persönlichkeitsentfaltung abbilden. Dies ist sachgerecht – wie von der Bundesregierung angekündigt – auf Grundlage der neuen EVS 2008, die im Laufe dieses Jahres ausgewertet wird, vorzunehmen.

Dabei sollte unbedingt geprüft werden, inwieweit kinderspezifische Bedarfe durch Sachleistungen (schulische, kulturelle und sportliche Angebote oder freie Mittagsverpflegung) zielgerichteter und ohne Verminderung von Arbeitsanreizen erfüllt werden können.

Kinderzuschlag (§ 6a BKG) nicht erweitern, sondern abschaffen

Das Bestreben mit dem SPD-Antrag, durch eine Weiterentwicklung des Kinderzuschlags bei deutlich mehr Familien Hilfebedürftigkeit nach dem SGB II zu vermeiden, ist abzulehnen. Hilfebedürftige, die trotz Erwerbseinkommen auf ergänzende staatliche Leistungen angewiesen sind, haben heute zu Recht Anspruch auf ergänzendes Arbeitslosengeld II. Mit dem Kinderzuschlag wird lediglich eine steuerfinanzierte Sozialleistung erhöht, mit dem alleinigen Ziel, die Inanspruchnahme einer anderen steuerfinanzierten Sozialleistung (Arbeitslosengeld II) zu verhindern. Statt für mehr Transparenz im Fürsorgesystem zu sorgen, werden Bürokratie und Intransparenz geradezu befördert, wenn parallele Sozialleistungssysteme zum systematisch richtigen Arbeitslosengeld II weiter ausgebaut werden.

Härtefallregelung umgesetzt

Soweit die Bundesregierung mit dem SPD-Antrag aufgefordert wird, entsprechend der Vorgabe des BVerfG eine „Härtefall-Regelung“ für nicht vom Regelsatz abgedeckte Leistungen zu entwickeln, wurde dem bereits Rechnung getragen. Eine entsprechende Härtefall-Regelung haben die Fraktionen CDU/CSU und FDP als Änderungsantrag zum Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung des Finanzplanungsrates eingebracht. Das „Gesetz zur Abschaffung des Finanzplanungsrates ... sowie zur Änderung weiterer Gesetze“, sieht mit § 21 Abs. 6 SGB II einen Mehrbedarf vor, soweit im Einzelfall ein unabweisbarer, laufender nicht nur einmaliger besonderer Bedarf besteht. Nach dem Beschluss im Bundestag hat schließlich am 7. Mai 2010 der Bundesrat zugestimmt. Damit dürften die Anforderungen des BVerfG ausreichend umgesetzt worden sein.

Fehlanreize und unnötige Mehrbelastungen der öffentlichen Haushalte durch überhöhte Regelsätze vermeiden

Mit über 40 Mrd. € Grundsicherungsleistungen jährlich werden bereits heute gewaltige Solidarleistungen durch die Steuerzahler, die selbst oft ein geringes Einkommen haben, erbracht. Rund die Hälfte der arbeitslosen Arbeitslosengeld II-Bezieher hat keine abgeschlossene Berufsausbildung. Der (Wieder-)Einstieg in Beschäftigung kann hier oft nur über einfache, entsprechend geringer entlohnte Tätigkeiten erreicht werden. Dies muss auch bei der Ausgestaltung der Leistungshöhe im SGB II nach objektiven Kriterien im Blick gehalten werden. Es wäre fatal, wenn durch überhöhte Regelleistungen, die mehr als das soziokulturelle Existenzminimum absichern, der Einstieg in Erwerbsarbeit für erwerbsfähige Hilfebedürftige behindert und zum Verharren im Leistungsbezug verleitet würde. Vielmehr muss es darum gehen, Langzeitarbeitslose und geringer Qualifizierte in der Fürsorgeleistung stärker zu aktivieren, besser zu vermitteln und gezielter zu fördern.

Einstieg in Arbeit für geringer Qualifizierte erleichtern – neue Beschäftigungshürden vermeiden

Für eine zügige Rückkehr in Beschäftigung und eine schnelle Überwindung der Hilfebedürftigkeit müssen Beschäftigungshemmnisse am Arbeitsmarkt abgebaut und Beschäftigungsperspektiven gerade auch im Bereich einfacher Arbeit konsequenter als bislang genutzt werden. Die Erwerbsfreibetragsregelung beim Arbeitslosengeld II garantiert auch Geringverdienern mit größeren Bedarfsgemeinschaften immer ein insgesamt Existenz sicherndes Einkommen. Diese richtige Kombi-Einkommensregelung muss konsequent genutzt und weiterentwickelt

werden, um gerade Langzeitarbeitslose und geringer Qualifizierte wieder stärker in vollzeitnahe Tätigkeiten zu bringen. Das Kombi-Einkommen muss wirksame Anreize setzen, den Hilfebezug aus eigener Kraft schnellstmöglich zu beenden. Völlig falsch wäre es hingegen, den richtigen Kombi-Einkommensansatz durch gesetzliche Mindestlöhne – wie im Antrag der SPD gefordert – zu konterkarieren und geringer Qualifizierte so vom Arbeitsmarkt regelrecht auszusperrern.

Irreführend ist bereits die Darstellung im SPD-Antrag, dass „staatliche Leistungen des SGB II vielfach dazu dienen sollen, nicht existenzsichernde Löhne auszugleichen“. Tatsächlich hat die Hälfte der Aufstocker lediglich

einen Minijob, die Zahl der Vollzeitbeschäftigten unter den Aufstockern nimmt dagegen sogar stetig ab. Das System der Einkommensanrechnung setzt ganz offensichtlich die Anreize so, dass es für viele Hilfebedürftige rational ist, sich mit wenig Arbeitseinsatz den höchsten materiellen Zusatznutzen zu sichern und sich langfristig im staatlichen Fürsorgebezug einzurichten statt sich um einen Vollzeitjob zu bemühen. Die Regierungskoalition hat deshalb zu Recht vereinbart, das Kombi-Einkommen bis Ende des Jahres zu überarbeiten und vollzeitige oder vollzeitnahe Beschäftigung für Arbeitslosengeld II-Empfänger attraktiver zu machen. Hierzu sollten kleine Hinzuverdienste stärker und Einkommen aus einer vollzeitnahen Tätigkeit weniger als bisher auf das Arbeitslosengeld II angerechnet werden.

Festsetzung eines gesetzlichen Mindestlohns durch eine unabhängige Mindestlohnkommission grundsätzlich abzulehnen

Gesetzliche Mindestlöhne vernichten Arbeitsplätze und verhindern das neue Arbeitsplätze entstehen. Vor allem Arbeitsplätze für gering qualifizierte Menschen werden ersetzt, wandern ins billigere Ausland ab oder werden in die Schwarzarbeit gedrängt. Bei ortsgebundenen Dienstleistungen würde der zu erwartende Nachfragerückgang ebenfalls zum Abbau von Arbeitsplätzen führen.

In Deutschland gibt es ein historisch gewachsenes, funktionierendes Tarifsysteem, das eine Lohnfindung fern von staatlicher Bevormundung gewährleistet. Im Übrigen sind bereits heute nach der Rechtsprechung Löhne sittenwidrig und damit unzulässig, die ein Drittel unter dem jeweils ortsüblichen Löhnen einer Branche liegen.

Eine Mindestlohn-Kommission, die – wie im Vereinigten Königreich – den Mindestlohn festsetzt, ist der deutschen Rechtsordnung fremd. Sie steht im Widerspruch zum historisch gewachsenen und funktionierenden deutschen Tarifsysteem und der grundgesetzlich verankerten Tarifautonomie.

Mindestlohn für die Weiterbildungsbranche nicht durch Rechtsverordnung erstrecken

Die von der SPD beabsichtigte Allgemeinverbindlicherklärung des Antrags aus dem Bereich der Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen nach dem Zweiten oder Dritten Buch Sozialgesetzbuch fand in der Tarifausschusssitzung am 31. August 2009 keine Mehrheit. Nach der Festlegung der Regierungskoalition ist Voraussetzung für eine Allgemeinverbindlicherklärung die Zustimmung des Tarifausschusses.

Der Antrag musste im Tarifausschuss abgelehnt werden, weil der vorgelegte Mindestlohntarifvertrag nicht den gesetzlichen Anforderungen entspricht. Der Tarifvertrag ist als Ergebnis eines In-sich-Geschäfts zwischen den Gewerkschaften und deren Bildungsunternehmen unwirksam. Der Zweckgemeinschaft fehlt damit die notwendige Gegenseitigkeit. Zweifel bestehen auch an der Tarifwilligkeit der Zweckgemeinschaft, denn es geht ihr nicht um die Regelung der Arbeitsbedingungen der eigenen, tarifgebundenen Beschäftigten.

Auch fehlt dem Mindestlohntarifvertrag jede Repräsentativität. Die Mitglieder der Zweckgemeinschaft im Bundesverband der Träger beruflicher Bildung (Bildungsverband) e. V. repräsentieren nur einen Bruchteil einer Branche, in der nach vorsichtigen Schätzungen weit über 50.000 Arbeitnehmer beschäftigt sind. Schließlich würden andere Tarifverträge im Bereich Weiterbildung ver-

drängt und so in die Autonomie dieser Tarifpartner eingegriffen. Dies ist ein verfassungswidriger Eingriff in die durch Art. 9 Abs. 3 GG geschützte Tarifautonomie.

Bereits die Aufnahme der Aus- und Weiterbildung nach dem Zweiten oder Dritten Buch Sozialgesetzbuch in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz war verfehlt. Es handelt sich nicht um eine Branche, sondern lediglich um ein Tätigkeitsfeld bzw. Angebotsspektrum der Weiterbildungsbranche. Die Definition einer Branche „Aus- und Weiterbildung nach dem Zweiten oder Dritten Buch Sozialgesetzbuch“ durch den Gesetzgeber ist willkürlich und führt zu erheblichen Abgrenzungs- und Anwendungsschwierigkeiten. Diese setzen sich zwangsläufig in den entsprechenden Tarifverträgen fort, so dass bereits dieser Grund gegen die Allgemeinverbindlicherklärung spricht.

Jobmotor Zeitarbeit nicht abwürgen

Zeitarbeit ist eine eigenständige Branche, so dass auch eine eigene, branchenbezogene Vergütung gerechtfertigt ist. Zeitarbeitsunternehmen sind vollwertige Arbeitgeber, die – wie jeder andere Arbeitgeber – sämtliche Beschäftigungsrisiken für die Zeitarbeitnehmer (Stichwort unbefristete Arbeitsverträge, Weiterbeschäftigungspflicht, Geldfortzahlung im Krankheitsfall etc.) tragen. Dem entspricht es, dass den Tarifvertragsparteien in der Zeitarbeit die Regelung der wesentlichen Arbeitsbedingungen ihrer Branche (einschließlich Entgelt) überlassen ist. Dieses Prinzip ist selbst vom DGB und seinen Mitglieds-gewerkschaften aktuell durch die langfristigen Abschlüsse mit dem BZA und der iGZ anerkannt worden.

Eine zwingende Gleichbehandlung ginge in erster Linie zu Lasten Geringqualifizierter und Langzeitarbeitsloser, die über die Zeitarbeit eine Chance zur Integration in den Arbeitsmarkt erhalten. Auch die Bundesregierung hat in ihrem aktuellen Bericht zu den Erfahrungen mit dem AUG anerkannt, dass der arbeitsmarktpolitische Erfolg der Zeitarbeit auf deren Flexibilisierung im Rahmen der Arbeitsmarktreformen zurückzuführen ist.

Neben den Löhnen müssen aus dem, was Einsatzbetriebe für die Überlassung zahlen, sämtliche Kosten der Zeitarbeitsunternehmen finanziert werden (bspw. die Vergütung im Urlaub und in einsatzfreien Zeiten). Damit ist der Einsatz von Zeitarbeitskräften auch bei geringerer Bezahlung häufig mindestens so teuer wie der Einsatz von eigenen Arbeitskräften. Eine ausnahmslose Gleichbehandlung, wie sie der Antrag der SPD enthält, würde Zeitarbeit in einem Maße verteuern, dass deren Einsatz in vielen Fällen nicht mehr stattfinden würde. Unerwünschte Effekte, wie bspw. die weitere Verlagerung einfacher Tätigkeiten ins Ausland, wären die Folge.

Die Arbeitsbedingungen von Stammbetriebsgesellschaft und Zeitarbeitnehmer können nicht automatisch gleichgesetzt werden. Unterschiede sind sachlich gerechtfertigt, weil Stammbetriebsgesellschaften aufgrund ihrer Betriebserfahrung, Qualifikation und in der Regel anspruchsvolleren Aufgaben eine höhere Produktivität aufweisen. Vor jedem Einsatz müsste zudem geklärt werden, wie die konkreten Arbeitsbedingungen im Einsatzbetrieb sind. Folge: Immenser Personal- und Zeitaufwand, der von kleinen und mittelständischen Zeitarbeitsunternehmen kaum geleistet werden kann. Dies gilt insbesondere bei den in erster Linie kurzen Einsätzen. In vielen Fällen wären die Einsatzbetriebe auch nicht bereit, die Arbeitsbedingungen vergleichbarer Arbeitnehmer offen zu legen.

Hinsichtlich der Forderung der Zeitarbeit in den Geltungsbereich des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes aufgenommen zu werden gilt: Die Herstellung der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit für die EU-Mitgliedsländer Mittel- und Osteuropas ab dem 1. Mai 2011 darf nicht dazu führen, dass die Zeitarbeit in Deutschland beschädigt wird. Es ist nicht auszuschließen, dass ab Mai 2011 Zeitarbeitsunternehmen aus mittel- und osteuropäischen Ländern mit deutlich niedrigeren Tariflöhnen im deut-

schen Zeitarbeitsmarkt aktiv werden. Damit wären Verwerfungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt möglich und es würde eine Diskreditierung der ganzen Zeitarbeitsbranche drohen. Vor diesem Hintergrund gibt es Bestrebungen der Arbeitgeberverbände der Zeitarbeit zur Aufnahme in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz mit Wirkung ab dem 1. Mai 2011. Voraussetzung wäre aber ein gemeinsames Vorgehen, damit keine Tarifverträge außer Kraft gesetzt werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)145

6. Mai 2010

Schriftliche Stellungnahme

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2010 zum

a) Antrag der Fraktion der SPD

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Bemessung der Regelsätze umsetzen - Die Ursachen von Armut bekämpfen - Drucksache 17/880 -

b) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Bedarfsgerechte Regelsätze für Kinder und Erwachsene - Drucksache 17/675 -

Für die uns eingeräumte Möglichkeit, im Rahmen der öffentlichen Anhörung am 17.05.2010 zu den Anträgen der Fraktionen der SPD bzw. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes zur Bemessung der Regelsätze Stellung zu nehmen, möchten wir uns herzlich bedanken.

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände wird in der Anhörung durch Frau Dr. Uda Bastians-Osthaus, Deutscher Städtetag, vertreten werden.

Im Einzelnen äußern wir uns wie folgt:

1. Antrag der Fraktion der SPD: „Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Bemessung der Regelsätze umsetzen – Die Ursachen von Armut (BT-Drs. 17/880)“

zu A.

Die vom Bundestag am 2.4.2010 beschlossene Härtefallregelung (vgl. Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses BT-Drs. 17/1465 vom 21.4.2010) sieht einen Mehrbedarfstatbestand im SGB II vor. Wir bedauern, dass zwischen dem SGB II und dem SGB XII nun eine abweichende Regelungstechnik gewählt werden soll. Die kommunalen Spitzenverbände würden es begrüßen, wenn auch in das SGB II eine Öffnungsklausel entsprechend der bereits bestehenden Härtefallregelung im SGB XII (§ 28 Abs. 1 Satz 2) eingefügt wird. Danach wird der durch den Regelsatz gedeckte notwendige Bedarf abweichend festgelegt, wenn im Einzelfall ein Bedarf unabwiesbar seiner Höhe nach erheblich von einem durchschnittlichen Bedarf abweicht. Durch eine Anlehnung an die bereits bestehende Härtefallregelung des SGB XII könnte auf die hierzu bestehende Auslegung durch die Gerichte zurückgegriffen werden. Nur durch eine inhaltlich identische Regelung sind zu-

künftig Auslegungsdifferenzierungen der Gerichte bei den Gesetzen SGB II und SGB XII zu vermeiden.

Die Forderung nach einer Öffnungsklausel entsprechend der Regelung des § 28 SGB XII deckt sich auch mit der Position des Bundesrates in seiner Entschließung vom 23.05.2008 [BR-Drs. 329/08 (Beschluss)].

zu B.

Auch die kommunalen Spitzenverbände sind der Auffassung, dass nicht nur die Regelleistungen des SGB II, sondern auch die nach dem SGB XII an die verfassungsrechtlichen Vorgaben angepasst werden müssen. Das SGB XII sollte weiterhin das Referenzsystem für die Bemessung der Regelsätze im SGB II darstellen, wie dies bisher auch der Fall ist.

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände bedauert, dass nicht bereits unmittelbar nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes eine Einbeziehung des Sachverstandes nicht nur der Länder, sondern auch der kommunalen Spitzenverbände als Experten erfolgt ist. Vielmehr arbeitet das zuständige Bundesministerium für Arbeit und Soziales derzeit intern an einer Neubemessung der Regelsätze. Angesichts der sehr engen zeitlichen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes, nämlich bis zum Jahresende 2010 eine Neubemessung vorgenommen zu haben, sollte eine Einbeziehung von Ländern und Kommunen zeitnah erfolgen.

zu C.

Die Gefahr bei der Neuregelung der Hinzuverdienste liegt darin, dass eine stärkere Freistellung des Lohns aus Erwerbstätigkeit automatisch zu einer größeren Zahl von Leistungsbeziehern führen wird. Die Kom-

munen sind dabei besonders stark finanziell belastet, da nach der gesetzlichen Anrechnungsregelung im SGB II das Erwerbseinkommen der Aufstocker zuerst auf die Leistungen des Bundes angerechnet wird und nur nachrangig auf die von den Kommunen finanzierten Leistungen für Unterkunft und Heizung.

Im Vergleich zum Wohngeld, das vor 2005 rd. 500.000 Erwerbstätige aufstockend erhielten, wird das Erwerbseinkommen im SGB II heute schon großzügiger anrechnungsfrei gehalten. Auch dadurch ist die Zahl der erwerbstätigen Aufstocker bereits stark gestiegen und liegt mittlerweile bei rd. 1,3 Mio.

Wissenschaftliche Forschungen haben stets darauf hingewiesen, dass ein nennenswerter Teil der Erwerbstätigen im Niedriglohnbereich arbeitet (Grenze rd. 1600 € für einen Vollzeitjob; ca. 2 Mio. Erwerbstätige in Deutschland). Auch wenn dies – je nach Haushaltskonstellation – in vielen Fällen nicht zur Bedürftigkeit der Familie führt, ist das Potential zusätzlicher Aufstocker doch sehr groß. Allerdings ist die Zahl der in Vollzeit tätigen Aufstocker derzeit im Sinken begriffen.

Die Intention, Arbeitslose und Arbeitsuchende zu motivieren, so umfangreich wie möglich Erwerbstätigkeit aufzunehmen, ist nachvollziehbar angesichts der großen Zahl von Minijobbern im SGB II-Leistungsbezug. Allerdings gibt es dabei folgendes zu bedenken:

Vielfach sind Arbeitsplätze in den letzten Jahren in mehrere Minijobs aufgesplittet worden. Die Kombination der Wirkungen aus Anrechnung des Einkommens, den niedrigen erzielbaren Löhnen sowie der Begleitkosten der Erwerbstätigkeit (z. B. Kinderbetreuungskosten, soweit sie nicht vom Jugendhilfeträger übernommen werden) lassen eine auskömmliche Erwerbstätigkeit für niedrig qualifizierte Personengruppen zumindest kurzfristig unattraktiv erscheinen.

Die angestrebte Anerkennung sollte evtl. nicht durch finanzielle Anreize bei der Anrechnung des Hinzuverdienstes, sondern durch Leistungen wie den Familienzuschlag erbracht werden. Diese finanziellen Leistungen sorgen dafür, dass Familien mit geringem Einkommen aus dem SGB II-Leistungsbezug herauskommen.

zu D.

Die Kommunen sind mit großen Kraftanstrengungen dabei, den Ausbau der Betreuungsangebote für unter 3-jährige Kinder weiter voranzutreiben, um das Ziel zu erreichen, bundesweit für 35 % der unter 3-Jährigen Betreuungsplätze zu schaffen. Allerdings ist schon der Ausbau auf eine Versorgungsquote von 35 % nicht ausreichend finanziert. Ein Problem dabei ist die fehlende Anerkennung der Konnexitätsrelevanz

durch die Länder. In Nordrhein-Westfalen sind daher bereits kommunale Verfassungsbeschwerden vor dem Verfassungsgerichtshof NRW anhängig. Angesichts der desolaten finanziellen Lage in vielen Kommunen sind gesicherte Finanzierungsstrukturen notwendig.

2. Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: „Bedarfsgerechte Regelsätze für Kinder und Erwachsene jetzt ermöglichen“

Die kommunalen Spitzenverbände möchten darauf hinweisen, dass das Bundesverfassungsgericht explizit nicht ausgeführt hat, dass die Regelsätze nicht auskömmlich sind, vielmehr hat es nur das Verfahren der Herleitung der Regelsätze kritisiert. Vor diesem Hintergrund wird die Forderung, als Sofortmaßnahme den Regelsatz für Erwachsene auf 420 € zu erhöhen, den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts nicht gerecht. Vielmehr muss innerhalb des engen Zeitkorridors, der durch das Bundesverfassungsgericht vorgegeben wurde, tatsächlich in einem nachvollziehbaren und transparenten Verfahren eine verfassungsgemäße Regelsatzberechnung erfolgen.

Als Grundlage für die Regelsatzbemessung Erwachsener hat sich die Einkommen- und Verbrauchsstichprobe als derzeit umfangreichste und verlässlichste Datenbasis bewährt. Allerdings ist der fünfjährige Fortschreibungsrhythmus zu lang. Auch wir befürworten eine Verkürzung des Zeitraums z. B. auf drei Jahre.

Es ist für die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände eine selbstverständliche Forderung, dass die Bedarfe von Kindern ermittelt und gedeckt werden müssen. Es ist jedoch auch notwendig, dass die Leistungen bei den Kindern ankommen. Diese Herausforderung, die evtl. durch Gutscheinelösungen gemeistert werden könnte, setzt Absprachen zwischen Bund, Ländern und Kommunen voraus, die zeitnah getroffen werden müssen.

Eine fristgerechte Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur Bemessung der Regelsätze setzt ein transparentes Verfahren voraus, an dem es derzeit noch fehlt. Die Aufgabe, eine neue Herleitung der Regelsatzbemessung auf einer statistisch abgesicherten Basis zu finden, die diejenigen materiellen Voraussetzungen gewährleistet, die für die physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben notwendig sind, muss umgehend angegangen werden. Es ist dabei in den Blick zu

nehmen, dass das Existenzminimum nicht alleine durch den Regelsatz, sondern durch sämtliche Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts wie z. B. die Unterkunftskosten oder die Leistungen für Mehrbedarfe gesichert wird. Auch diese Leistungen müssen bei der Neubemessung mit in den Blick genommen werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)140

6. Mai 2010

Schriftliche Stellungnahme

Bundesagentur für Arbeit (BA)

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2010 zum

a) Antrag der Fraktion der SPD

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Bemessung der Regelsätze umsetzen - Die Ursachen von Armut bekämpfen - Drucksache 17/880 -

b) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Bedarfsgerechte Regelsätze für Kinder und Erwachsene - Drucksache 17/675 -

I. Zu den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts zur Neufestsetzung der Regelleistung und zur Schaffung einer Härtefallregelung

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat den Gesetzgeber mit seinem Urteil vom 9.2.2010 dazu verpflichtet, bis zum 31.12.2010

- a) die Regelleistung in einem verfassungsgemäßen Verfahren neu festzusetzen und
- b) eine Regelung im SGB II zu schaffen, die sicherstellt, dass ein unabweisbarer, laufender, nicht nur einmaliger besonderer Bedarf gedeckt wird.

Bis zur Neuregelung bleiben die verfassungswidrigen Vorschriften in Kraft, Leistungen in atypischen Bedarfslagen sind unmittelbar aufgrund der Anordnung des BVerfG zu erbringen. Überdies besteht keine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Erhöhung der Regelleistung, da diese nicht offenkundig unzureichend ist.

Der Gesetzgeber ist nicht dazu verpflichtet, die Regelleistung rückwirkend neu festzusetzen. Er ist aber dazu verpflichtet, ein erneutes Verfahren zur realitätsgerechten Bemessung der Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums durchzuführen. Das BVerfG hat ausgeführt, dass der Gesetzgeber auf die Ergebnisse der Einkommens- und Vermögensstichprobe (EVS) 2008 zurückgreifen kann, falls er am Statistikmodell festhält.

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) bereitet sich darauf vor, auch für Leistungszeiträume ab 2011 die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes nach dem SGB II vollständig und pünktlich auszuzahlen.

Die Fraktionen CDU/CSU und FDP haben am 24.3.2010 die geforderte Härtefallregelung als Änderungsantrag zum Entwurf eines Gesetzes zur Ab-

schaffung des Finanzplanungsrates eingebracht. Nach einer öffentlichen Anhörung des Haushaltsausschusses am 19.4.2010 hat der Deutsche Bundestag die Einführung der vorgeschlagenen Härtefallregelung in § 21 Abs. 6 SGB II (neu) beschlossen. Die Zustimmung des Bundesrates steht noch aus. Die Regelung soll am Tag nach der Verkündung des Gesetzes (BT-Drs. 17/983) in Kraft treten.

Welche Leistungen im Einzelnen von der Härtefallregelung umfasst sind, lässt sich auch per Gesetz nicht abschließend festlegen. Eine Zusammenstellung von Kriterien und Anwendungsbeispielen ist für die Entscheidungspraxis der Grundsicherungsstellen daher weiterhin erforderlich. Letztlich ist jedoch vor Ort unter Berücksichtigung aller Umstände im Einzelfall zu entscheiden.

II. Zu den Anträgen der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, soweit das Aufgabengebiet der BA betroffen ist

a) Freibeträge bei Erwerbstätigkeit

Für Bezieher von Leistungen nach dem SGB II ist die Aufnahme einer Beschäftigung durch das Einräumen von Freibeträgen lohnenswert, weil damit ein gewisser finanzieller Spielraum oberhalb der Bedürftigkeitsgrenze des SGB II zur Verfügung steht. Eine Erhöhung der Freibeträge für Erwerbstätige hat aber zwangsläufig eine Erhöhung der Anzahl der Hilfebedürftigen zur Folge, weil die Freibeträge in die Beurteilung der Hilfebedürftigkeit einzubeziehen sind. Es obliegt dem Gesetzgeber, die Freibetragsregelungen so auszugestalten, dass insbesondere versicherungspflichtige Beschäftigung gefördert wird. Empfänger von Leistungen nach dem SGB II würden damit einen verstärkten Anreiz zur Aufnahme solcher - im Regelfall bedarfsdeckenden - Beschäftigungen

erhalten, Beschäftigungen im geringfügigen Sektor würden an Attraktivität verlieren.

b) Berücksichtigung von Einkommen aus Ferienjobs

Ein Entwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zur Änderung der Arbeitslosengeld II/Sozialgeld-Verordnung sieht im Grundsatz vor, Einkommen aus „Ferienjobs“ bis zu vier Wochen im Kalenderjahr in Höhe von 1.200 Euro freizustellen. Die Regelung soll dem Vernehmen nach am 1. Juni 2010 in Kraft treten.

c) Wahlrecht zwischen Kinderzuschlag und Leistungen nach dem SGB II

Derzeit besteht ein sogenanntes "kleines Wahlrecht" zwischen Kinderzuschlag (KiZ) und dem Arbeitslosengeld II, wenn Hilfebedürftigkeit nach dem SGB II nur ohne die Berücksichtigung von zustehenden Mehrbedarfen nach § 21 SGB II vermieden wird. Zudem können Berechtigte auf KiZ verzichten, wenn die Zahlung von Wohngeld und KiZ insgesamt zu geringeren Leistungen führt als dies mit der Gewährung von Alg II und dem befristeten Zuschlag nach § 24 SGB II der Fall wäre. In diesen Fällen werden die Betroffenen vor einer Verweisung an die Familienkasse und/oder die Wohngeldstelle durch die Grundsicherungsstelle beraten.

Ein weitergehendes Wahlrecht – generell zwischen KiZ (und ggf. Wohngeld) und Leistungen nach dem SGB II - würde einen erheblichen bürokratischen Aufwand erfordern. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf die in den §§ 13, 14 SGB I genannten Aufklärungs- und Beratungspflichten hinzuweisen. Eine solche umfassende Beratung und Aufklärung ist nur möglich, wenn zunächst die genaue Höhe des jeweiligen Leistungsanspruchs im Einzelfall ermittelt wird und der Kunde weiß, welche Leistung für ihn günstiger ist. Eine solche Vergleichsberechnung wäre aber aufgrund der Komplexität der Berechnung der beiden Leistungen nur unter Vorlage von Unterlagen (Einkommensnachweise, Wohnkosten etc.) und mit einem hohen Zeitaufwand der jeweiligen Träger möglich. Im Übrigen würde mit einem generellen Wahlrecht die bisherige Gesetzessystematik zur Vorrangigkeit von Sozialleistungen durchbrochen. Nach § 12a SGB II sind Hilfebedürftige verpflichtet, andere Sozialleistungen in Anspruch zu nehmen, wenn damit Hilfebedürftigkeit vermieden, beseitigt, verkürzt oder vermindert wird. Mit einer freien Wahlmöglichkeit würde diese Verpflichtung nicht weiter bestehen.

d) Entwicklung von Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Alleinerziehenden

Die BA hat im Jahre 2009 mit dem 4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit einen rechtskreisübergreifenden Integrationsprozess implemen-

tiert, der sämtliche Arbeitsschritte von der Erfassung eines Kundenprofils über die beraterische bzw. vermittlerische Begleitung des Kunden bis zu seiner Eingliederung beschreibt und die gesamte Integrationsarbeit abbildet.

Sofern die Integrationsfachkraft spezifische Handlungsbedarfe feststellt, stehen ihr ausgewählte Handlungsstrategien zur Fallbearbeitung zur Verfügung.

Unterstützt wird dieser Beratungsansatz durch einen Produktkatalog, mit Hilfe dessen, entsprechend der individuellen Problemlage, ein passgenaues Förderangebot ausgewählt und zum Einsatz gebracht werden kann.

Aus der Analyse der identifizierten Handlungsbedarfe können insbesondere sinnvolle zielgruppenorientierte Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit abgeleitet werden. Aufgrund der zumeist komplexen Bedarfslage dieser heterogenen Personengruppe ist aus Sicht der BA jedoch in der Mehrzahl der Fallkonstellationen eine einzelfallbezogene Betrachtung mit dem Ziel einer nachhaltigen Integration erfolgversprechend.

Darüber hinaus engagiert sich die BA in enger Kooperation mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im Rahmen einer strategischen Partnerschaft für Alleinerziehende. Ein Schwerpunkt der vereinbarten Aktivitäten betrifft den Aufbau verbindlicher Netzwerkstrukturen. Neben zielgruppenspezifischen Integrationsmaßnahmen, die dem Erhalt und der Verbesserung von Beschäftigungsfähigkeit dienen, ist aus Sicht der BA die Netzwerktaetigkeit vor Ort ein unverzichtbarer Faktor zur nachhaltigen Integration dieser Personengruppe. In der Zeit vom 1.4.2009 - 31.3.2010 wurden an 12 Modellstandorten Projekte unter dem Titel „Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Alleinerziehende“ pilotiert. Zielsetzung war die Weiterentwicklung von Netzwerkstrukturen im Sinne von Produktionsnetzwerken. An 10 der 12 Standorte waren Arbeitsgemeinschaften direkt beteiligt.

Zielgruppenspezifische integrative Maßnahmen im Rahmen des vom BMAS initiierten ESF-Wettbewerbes „Gute Arbeit für Alleinerziehende“ werden derzeit in 79 Standorten bundesweit durchgeführt. Diese, von der BA aktiv begleiteten und in 7 Fällen direkt von Arbeitsgemeinschaften federführend betriebenen Projekte, fördern Aktivitäten in den Handlungsfeldern Integration, Aktivierung und/oder Stabilisierung von Beschäftigung. Die Projekte laufen bis zum 31.12.2012.

Die BA unterstützt mit diesen Ansätzen die Initiative der Bundesministerin zur Verbesserung der Beschäftigungschancen von Alleinerziehenden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)143

6. Mai 2010

Schriftliche Stellungnahme

Statistisches Bundesamt

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2010 zum

a) Antrag der Fraktion der SPD

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Bemessung der Regelsätze umsetzen - Die Ursachen von Armut bekämpfen - Drucksache 17/880 -

b) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Bedarfsgerechte Regelsätze für Kinder und Erwachsene - Drucksache 17/675 -

In seinem Urteil vom 9. Februar 2010 hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) die Bundesregierung aufgefordert, bis Ende des Jahres die Bemessung der Regelsätze in einem verfassungsgemäßen Verfahren neu festzusetzen.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales verwendet für die Berechnung der Regelleistung als Datenbasis die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Seitens des BVerfG ist das dem Verfahren zugrundeliegende Statistikmodell als verfassungsrechtlich zulässige Methode eingestuft worden, da diese Methode eine realitätsnahe Bestimmung des Existenzminimums für eine alleinstehende Person zulässt. Damit kann der Gesetzgeber weiterhin auf die Ergebnisse der EVS zurückgreifen, wenn er am Statistikmodell festhält. Das Statistikmodell auf Basis der EVS kann sowohl für den Einpersonenhaushalt verwendet werden, als auch bei Ehepaaren mit einem Kind für die Ermittlung eines kinderspezifischen Bedarfs herangezogen werden.

Kritisch wertet das BVerfG das von der Bundesregierung angewandte Verfahren zur Berechnung der Regelleistung in Bezug auf Transparenz und Nachvollziehbarkeit sowie in Bezug auf die pauschale Ableitung von Regelleistungen für Kinder von einem alleinstehenden Leistungsempfänger.

Die EVS wird laut Gesetz über die Statistik der Wirtschaftsrechnungen privater Haushalte alle fünf Jahre durchgeführt. Das Gesetz sieht im Hinblick auf die Periodizität der Erhebung die Möglichkeit vor, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates den fünfjährigen Abstand um ein Jahr zu verkürzen oder zu verlängern, falls dies zur Verbesserung des Erkenntnis-

wertes der Statistik oder zur rationellen Gestaltung des Arbeitsablaufs erforderlich ist.

Falls von dieser Regelung Gebrauch gemacht werden sollte, hat dies keine dauerhafte Änderung der Periodizität zur Folge. Sollte der Forderung nach einer Periodizität von drei Jahren nachgekommen werden, so ist dies nur über eine gesetzliche Änderung möglich. Dies hat Auswirkungen auf fachlich methodische sowie finanzielle Aspekte. Die Folgen könnten eine weitere Reduzierung der Teilnahmebereitschaft privater Haushalte an freiwilligen Erhebungen sowie eine Kostensteigerung der Erhebung bei Bund und Ländern sein.

Im Hinblick auf die zu verwendenden Anpassungsmechanismen in den Zwischenjahren der EVS stehen verschiedene Möglichkeiten wie beispielsweise die Prüfung der Verwendung der Laufenden Wirtschaftsrechnungen oder die Kopplung an die Verbraucherpreisentwicklung zur Diskussion.

Die Statistik der Laufenden Wirtschaftsrechnungen wird jährlich bei 8.000 privaten Haushalten u.a. auch zu Tatbeständen ihrer Einnahmen und Ausgaben erhoben. Die Verbraucherpreisstatistik stellt monatlich aktuelle Ergebnisse etwa zwei Wochen nach Abschluss der Berichtsperiode (Kalendermonat oder Jahr) zur Verfügung. Dieser Index bezieht sich auf die kompletten Verbrauchsausgaben in Deutschland und ist primär auf das Ziel der Inflationsbemessung ausgerichtet. Eine Differenzierung nach besonderen Personengruppen (z.B. Kinder) oder nach Haushaltstypen wird nicht vorgenommen. Die Verwendung eines bestimmten Anpassungsmechanismus bzw. der Inhalt regelsatzrelevanter Tatbestände obliegt nicht der Entscheidung des Statistischen Bundesamtes.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)152

12. Mai 2010

Schriftliche Stellungnahme

Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2010 zum

a) Antrag der Fraktion der SPD

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Bemessung der Regelsätze umsetzen - Die Ursachen von Armut bekämpfen - Drucksache 17/880 -

b) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Bedarfsgerechte Regelsätze für Kinder und Erwachsene - Drucksache 17/675 -**1. Zur Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) als Datengrundlage**

Die EVS ist mit einem Umfang von rd. 60.000 Haushalten und ihrer differenzierten Erhebung von Einkommens- und Ausgabenpositionen als Datengrundlage zur Regelsatzbemessung am besten geeignet und praktisch alternativlos (auch wenn die Umstellung von einer Jahres- auf vier Quartalsstichproben mit methodischen Problemen verbunden ist, auf die z.B. Hauser/ Becker 2005 hingewiesen haben).

Angesichts ihres aufwändigen Erhebungsverfahrens erscheint es aber fraglich, ob eine Verkürzung der Erhebungsperiode von fünf Jahren auf drei Jahre (BT-Drs. 17/880 unter B.4) sinnvoll ist. Zu überlegen ist eher, die Erhebung insofern zu vertiefen, als bei der Anschreibung im Haushaltsbuch von den Erhebungsteilnehmern selbst eine geschätzte Aufteilung von haushaltsbezogenen Ausgaben auf Kinder und Erwachsene erfragt werden könnte. Dabei könnte es sich notgedrungen nur um ungefähre Schätzungen handeln, deren Unschärfe sich aber angesichts der großen Zahl ausgleichen könnte. Diese Schätzung könnte mit den derzeit verwendeten Verteilungsschlüsseln abgeglichen werden. Eine solche Erweiterung des Dokumentationsaufwands würde für eine Beibehaltung der fünfjährigen Erhebungsperiode sprechen. Eine Verkürzung dieses Zeitraums wäre auch nicht erforderlich, wenn eine Fortschreibung anhand der jährlichen Laufenden Wirtschaftsrechnungen (was an der zitierten Stelle zur Prüfung empfohlen wird) sich als tragfähig erwiese.

2. Zum Budgetprinzip des Regelsatzes

Die zwischen 1989 und 1991 vorgenommene Umstellung von der Warenkorbmethode auf das Statistikmodell ist angesichts der früheren Erfahrungen mit einer weitgehend normativen Warenkorb-Zusammenstellung als

Fortschritt zu sehen. Dennoch ist eine Überprüfung einzelner Ausgabenpositionen auf Basis der EVS bei der Regelsatzbemessung erforderlich, um die Positionen aus der Regelsatzleistung ausnehmen zu können, die (wie z.B. die Kosten der Unterkunft und Heizung) anderweitig abgedeckt werden. Diese Überprüfung einzelner Positionen sollte aber nicht zu einem Rückfall in ein Warenkorb-Modell führen, das nun der Ausgabenstatistik indirekt wieder aufgesetzt wird, wenn versucht wird, einzelne Positionen auf individuelle Bedarfe einzelner Personengruppen zuzuschneiden.

Vielmehr beinhaltet das auch vom BVG akzeptierte Budgetprinzip, dass von den durchschnittlichen Ausgaben ein Pauschalbetrag abgeleitet wird und dessen Nutzung für individuelle Bedarfe von den Leistungsbeziehern (im Rahmen der begrenzten Möglichkeiten) eigenständig gestaltet werden kann. (So wurde beispielsweise die französische Mindestsicherung RMI pauschal mit 50% des Mindesteinkommens SMIC bemessen, ohne dies nach Einzelpositionen aufzugliedern.)

3. Zur Forderung einer sofortigen Erhöhung der Regelsätze

Die in BT-Drs. 17/675 unter II.1 geforderte Sofortmaßnahme zur Erhöhung der Regelsätze wäre zwar aus Sicht der Leistungsbezieher wünschenswert, verträgt sich aber nicht mit der vom BVG geforderten Prüfung des Bemessungsverfahrens. Wenn die Bemessung nach dem gleichen Verfahren wie bisher erfolgt und lediglich das Niveau der Leistung angehoben wird, wird der Kern der Forderung des BVG, ein transparenteres Verfahren zu schaffen, nicht erfüllt. Dieser Forderung gerecht zu werden, setzt dagegen eine gründliche Überprüfung der Verfahrensgrundlagen und methodischer Alternativen voraus, wofür der vom BVG gewährte Zeitraum bis zum Jahresende 2010 eher zu knapp erscheint.

4. Zum Vorschlag einer unabhängigen Kommission

In BT-Drs. 17/880 B.2 und BT-Drs. 17/675 II.3 werden Vorschläge für eine „unabhängige Kommission“ zur Regelsatzbemessung gemacht, wobei es zur Zusammensetzung einer solchen Kommission unterschiedliche Vorstellungen gibt. Neben Teilnehmern aus den Bereichen Wissenschaft bzw. Statistik werden Interessenvertreter von Betroffenen und Kostenträger genannt. Man kann sich durchaus für ein solches Verfahren entscheiden, muss dann aber damit rechnen, dass die Regelsätze in einem Prozess des politischen Aushandelns (einschließlich der Kompromissbildung zwischen Interessenlagen) vereinbart werden und man sich damit vom ursprünglichen Gedanken des Statistikmodells einer möglichst genauen Ableitung aus statistischen Daten entfernt.

5. Wahlrecht zwischen vorgelagerten Leistungen und Mindestsicherung

In BT-Drs. 17/880 wird unter D.2 ein Wahlrecht zwischen den vorgelagerten Leistungen Wohngeld und Kinderzuschlag einerseits und der SGB II-Leistung anderer-

seits angeregt. Ein Wahlrecht würde aber dem Sinn dieses Gefüges widersprechen: Wenn es gelingt, durch vorgelagerte Leistungen das Einkommen über die Bedarfsschwelle anzuheben, macht es keinen Sinn, sich für die geringere SGB II-Leistung entscheiden zu können; wenn umgekehrt die Anwendung vorgelagerter Leistungen das Einkommen nicht über die Bedarfsgrenze anheben kann, würde die Wählbarkeit dieser Variante bedeuten, sich freiwillig für ein nicht existenzsicherndes Einkommen entscheiden zu können, obwohl ein existenzsicherndes Einkommen rechtlich zusteht. Diese Variante wäre nicht nur sinnlos, sondern auch ethisch bedenklich.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)147

10. Mai 2010

Schriftliche Stellungnahme

Der Paritätische Gesamtverband

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2010 zum

a) Antrag der Fraktion der SPD

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Bemessung der Regelsätze umsetzen - Die Ursachen von Armut bekämpfen - Drucksache 17/880 -

b) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Bedarfsgerechte Regelsätze für Kinder und Erwachsene - Drucksache 17/675 -

Zum Antrag der Fraktion der SPD (Bundestags-Drucksache 17/880)**II.A**

Eine Härtefall-Regelung wurde inzwischen vom Deutschen Bundestag verabschiedet. Diese ist indessen ungeeignet und wirft mehr Fragen auf, als sie klärt. Bei Gelegenheit einer Änderung des SGB II ist dies zu korrigieren und eine § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII entsprechende Regelung in § 20 SGB II aufzunehmen.

Es ist auch eine Grundsatzdebatte darüber zu führen, wie die Aufteilung der Bedarfe in

- Regelleistung
- Mehrbedarfe
- Einmalige Leistungen
- Infrastrukturleistungen
- Härtefälle

erfolgen soll.

Die zahlreichen Darlehensanträge nach § 23 Abs. 1 SGB II zeigen, dass für langlebige und teure Gebrauchsgüter („weiße Ware“) nicht angespart werden kann. Die Gewährung als einmalige Leistung wäre auch nicht aufwändiger als die derzeit praktizierte Darlehenslösung.

Einer Pauschalierung in der Regelleistung sind auch viele mit dem Schulbesuch verbundenen Bedarfe nicht zugänglich – Nachhilfeunterricht, Schulbücher bei Stufenwechsel, Schülerbeförderung.

Gerade die letzt genannten Bedarfe sind besonders geeignet durch Vorhaltung der notwendigen Infrastruktur gedeckt zu werden. Wegen der Zuständigkeit der Länder wird es allerdings sehr schwierig werden, Verlässlichkeit

zu schaffen. Dies spricht übrigens auch dafür, „dynamische“ Regelungen nach dem Vorbild des § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII zu schaffen, mit denen auf das unterschiedliche Engagement von Ländern und Kommunen flexibel reagiert werden kann.

II.B.

Die hier aufgezeigten Konsequenzen ergeben sich sämtlich im Wesentlichen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Feb. 2010.

Dies gilt vor allem für die Auswirkungen auf SGB XII und Asylbewerberleistungsgesetz. Diese Leistungen wurden vom Bundesverfassungsgericht nicht angesprochen, weil sie nicht Streitgegenstand waren. Der vom Bundesverfassungsgericht zentral herangezogene Artikel 1 Grundgesetz ist zu Gunsten aller Menschen zu beachten.

Den Erhebungszeitraum der EVS wird man möglicherweise nicht einfach verkürzen können. Deshalb ist der Gedanke weiter zu verfolgen, die laufende Wirtschaftsrechnung für die Fortschreibung zu nutzen.

II.C.

Der Missbrauch der Grundsicherung durch Arbeitgeber, die Ihre Beschäftigten deutlich unter Produktivität bezahlen, scheint zuzunehmen.

Eine wirksame Gegenmaßnahme ist die Festlegung von Mindestlöhnen, die aber nicht schematisch sondern von den Tarifpartnern branchenspezifisch erfolgen sollte.

II.D.

Angesichts der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zum steuerlichen Kinderfreibetrag ist eine Korrektur der Verteilungswirkungen nicht einfach zu erreichen. Das

Kindergeld sollte aber zumindest so hoch sein, wie der höchstmögliche Steuerspareffekt durch den Kinderfreibetrag.

Der Kinderzuschlag ist so weiter zu entwickeln, dass sein Ziel erreicht wird: Kein Haushalt darf wegen der Existenz von Kindern auf Grundsicherung für Arbeitsuchende angewiesen sein.

Zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Bundestags-Drucksache 17/675)

Die zitierte Forderung einer Regelleistung in Höhe von 420 € monatlich entspricht den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts.

Wir haben zur Berechnung das vom Bundesverfassungsgericht für geeignet erachtete Zahlenwerk der EVS herangezogen. Anders als die Bundesregierung haben wir hiermit konsequent weiter gerechnet, also nicht die verfassungswidrigen Manipulationen „ins Blaue hinein“

vorgenommen. Wir haben zur Fortschreibung auch nicht den als verfassungswidrig festgestellten Modus Rentenwertentwicklung benutzt sondern die Preisentwicklung des regelsatzrelevanten Verbrauchs.

Bei einer anderen Aufteilung der Bedarfe in Regelleistung, einmalige Bedarfe, Sicherung durch Infrastruktur würde sich selbstverständlich ein anderer Betrag ergeben.

Auch im Übrigen ergeben sich die Forderungen dieses Antrags im Wesentlichen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts.

Besonders wichtig erscheint uns die Einbindung der Fachwissenschaft, der Betroffenenorganisationen und Wohlfahrtsverbände wie natürlich auch der Kommunalen Spitzenverbände in die weiteren Diskussionen. Bisher hat die Bundesregierung den Diskussionsprozess noch nicht eröffnet, obgleich die Zeit drängt.

Berlin, 7. Mai 2010

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)144

6. Mai 2010

Schriftliche Stellungnahme

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2010 zum

a) Antrag der Fraktion der SPD

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Bemessung der Regelsätze umsetzen - Die Ursachen von Armut bekämpfen - Drucksache 17/880 -

b) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Bedarfsgerechte Regelsätze für Kinder und Erwachsene - Drucksache 17/675 -

Die folgende Stellungnahme konnte aus terminlichen Gründen nicht in den Gremien des Deutschen Vereins beraten werden.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seiner Entscheidung vom 9. Februar 2009 festgestellt, dass die Regelleistungen in der Grundsicherung für Arbeitssuchende verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genügen. In seiner Begründung hat das BVerfG einen Anforderungskatalog formuliert, der auch für den Deutschen Verein Leitfaden und Prüfschema für eine zukünftige, verfassungskonforme Regelsatzbemessung ist. Das Gericht hat herausgearbeitet, dass die Bemessung von existenzsichernden Mindestleistungen transparent auf der Grundlage eines sachgerechten und konsistenten Verfahrens zu erfolgen habe. Der Gesetzgeber darf nicht willkürlich von dem Verfahren abweichen, das er selbst vorgegeben hat. Ansonsten hat er einen weiten Gestaltungsspielraum.

Das BVerfG hat eine Entscheidung zu einem hochgradig voraussetzungsvollen Bedarfsmessungsverfahren gemacht, das als „Statistikmodell“ bezeichnet wird. Der Verordnungsgeber hat dieses Modell in der Vergangenheit angewandt, um die Höhe der Regelsätze in der Sozialhilfe zu bestimmen. Nach Maßgabe des BVerfG wird zukünftig der Gesetzgeber die Regelsätze festzusetzen haben. Die Regelleistungen in der Grundsicherung für Arbeitssuchende entsprechen den sozialhilferechtlichen Regelsätzen (§ 20 Abs. 4 Satz 2 SGB II).

Das Statistikmodell hat ab 1990 das frühere Warenkorbmodell zur Bemessung der Regelsätze abgelöst. Diesem Systemwechsel war eine mehr als zehnjährige Debatte zur Reform der Bedarfsmessung vorausgegangen. Es konnte jedoch kein Konsens über die Art und Qualität der Güter sowie deren preisliche Bewertung erzielt werden, die als Repräsentanten für den „notwendigen Le-

bensunterhalt“ im Sinne des § 27 SGB XII in den Warenkorb übernommen werden sollten. Es wurde jedoch erkannt, dass die Daten aus den amtlichen Wirtschaftsrechnungen eine mögliche alternative Grundlage für die Bemessung der Regelsätze sein können („Statistikmodell“). Sie geben verlässliche Auskunft über die Verhältnisse unterschiedlicher Haushalte. Die beste Datengrundlage für ein Statistikmodell ist die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS). Die EVS ist die umfangreichste und statistisch zuverlässigste Wirtschaftsrechnung der privaten Haushalte in Deutschland. Sie wird alle fünf Jahre durchgeführt.

Mit einem Rückgriff auf die tatsächlichen, statistisch nachgewiesenen Ausgaben unterer Einkommensgruppen sollte u.a. das „Normativitätsproblem“ aufgehoben werden, das mit zum Scheitern des Warenkorbmodells geführt hatte. Beim Statistikmodell beschränken sich die normativen Setzungen auf die Festlegung (a) der zu berücksichtigenden Warengruppen sowie (b) der „Referenzhaushalte“, deren Konsumniveau Grundlage für die Regelsatzbemessung sein soll. Wenn bei der Regelsatzbemessung Daten der amtlichen Wirtschaftrechnung verwendet werden, kann auf weitere Vorfestlegungen, insbesondere zu Art, Menge, Qualität und Preisniveau der Güter verzichtet werden.

Das Statistikmodell beruht auf der Grundannahme, dass die Ausgaben unterer Einkommensgruppen für Güter und Dienstleistungen des notwendigen Lebensunterhalts, wie Nahrungsmittel und Telekommunikation, eine geeignete Grundlage zur Bemessung von existenzsichernden Mindestleistungen sind: Bedürftige Personen bekommen Transferleistungen in Höhe der Aufwendungen, die nicht bedürftige Haushalte für sog. „regelsatzrelevante Ausgabepositionen“ tatsächlich aufgewendet haben. Mit den Regelsätzen werden leistungsberechtigten Personen folglich Chancen zu einem Konsumniveau eröffnet, das

in etwa dem von einkommensschwachen, aber nicht bedürftigen Personen entspricht.

Mit einem solchen Leistungsniveau soll ein sozialer Ausschluss von Leistungsberechtigten vermieden und folglich ein zentrales Ziel unseres Systems der Mindestsicherung erfüllt werden. Diese Aufgabe kann aber nun dann erfüllt werden, wenn das Bemessungsverfahren konsistent durchgeführt und z.B. auf unbegründete Abschläge verzichtet wird. Weiterhin kann das Ziel nur erreicht werden, wenn ein angemessener Fortschreibungsmodus für die jährliche Neufestsetzung der Regelsätze gewählt wird. Eine Fortschreibung ist erforderlich, da nur alle fünf Jahre neue Daten aus der EVS vorliegen.

In seiner Entscheidung vom 9.2.2010 hat das BVerfG das Statistikmodell nicht grundsätzlich beanstandet. Verfassungswidrig ist lediglich die spezielle Ausformung des Statistikmodells in der Fassung der Regelsatzverordnung vom 3.6.2004. Sie hat das „originäre“ Statistikmodell umfänglich geändert, das ab 1990 die Basis für die Festsetzung der Regelsätze bildete. Die Grundstrukturen des Statistikmodells von 1990 und das Verfahren zur Ableitung des Regelsatzes für Alleinstehende wurden von den Bundesländern erarbeitet. Im Rahmen einer gutachtlichen Äußerung hat der Deutsche Verein ein Verfahren zur Ableitung der Regelsätze für Kinder (nach drei Altersgruppen) sowie für erwachsene Haushaltsangehörige entwickelt (Deutscher Verein: Neues Bedarfsbemessungssystem für die Regelsätze in der Sozialhilfe: Ableitung der Regelsätze für sonstige Haushaltsangehörige, Frankfurt am Main 1989). Das BVerfG bezieht sich in seiner Begründung wiederholt auf dieses Gutachten und weitere Ausarbeitungen des Deutschen Vereins zum Thema.

Die Entscheidung des BVerfG ist zu Regelleistungen ergangen, die mit dem Statistikmodell nach der Regelsatzverordnung (RSV) 2004 bemessen wurden. Dieses unterscheidet sich von dem originären Modell im Wesentlichen in vier Punkten:

1. In der „Ableitung der Referenzgruppen“: Die RSV 2004 bestimmt die Referenzgruppen nach einem Schichtungskonzept (untere 20 % der Einkommenschichtung nach Herausnahme der Sozialhilfeempfänger). Im originären Statistikmodell bilden Haushalte im unteren, aber deutlich über der Sozialhilfeschwelle liegenden Einkommensbereich die Referenzgruppe. Mit diesem Schwellenkonzept wurden verdeckt arme Haushalte aus der Referenzgruppe ausgeschlossen).
2. In der Bemessung des Bedarfs von Kindern und erwachsenen Haushaltsangehörigen: Nach der RSV 2004 wurden die Regelsätze ohne eine bedarfsorientierte Bemessung festgesetzt. (Beim Statistikmodell 1990 wurde der kindliche Bedarf hingegen auf der Basis des Verbrauchsausgaben von Paaren mit einem Kind ermittelt, wobei der auf Haushaltsebene ermittelte Verbrauch den einzelnen Haushaltmitgliedern nach einer Differenzmethode zugerechnet wurde).
3. Mit der RSV 2004 wurden nicht plausible bzw. nicht hinlänglich begründete „Abschläge“ in die Regelsatzbemessung eingeführt.
4. Die Aufwandsbeträge aus der EVS 2003 wurden für die Neufestsetzung der Regelsätze 2005 und die jährlichen Anpassungen ab 2006 nach der Entwicklung

des aktuellen Rentenwert in der gesetzlichen Rentenversicherung fortgeschrieben. (Beim ersten Statistikmodell erfolgte die Anpassung nach der Entwicklung der Verbraucherpreise. Der Deutsche Verein hatte alternativ eine Fortschreibung nach der Veränderung des regelsatzrelevanten Verbrauchs in die Diskussion gebracht).

Das BVerfG hat die Änderungen 2 bis 4 als verfassungswidrig erkannt.

Weiterhin hat es die fehlende Flexibilität der Grundsicherung für Arbeitssuchende gegenüber besonderen Bedarfslagen beanstandet und den Gesetzgeber verpflichtet, eine „Härtefallregelung“ einzuführen. Der Gesetzgeber hat eine solche im Zuge des Gesetzes zur Abschaffung des Finanzplanungsrates eingeführt. Der Deutschen Verein hatte sich im April 2010 in einer Stellungnahme gegenüber dem federführenden Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags dafür ausgesprochen, eine Öffnungsklausel analog der sozialhilferechtlichen Regelung in § 28 Abs. 1 Satz 2 SGB XII einzuführen.

Das BVerfG hat die Festsetzung von Existenzminima im Fürsorgerecht für unzulässig erklärt, die nicht auf begründeten und plausiblen Untersuchungen zum Bedarf beruhen. Weiterhin hat das Gericht die Bedeutung eines transparenten Verfahrens betont. Der Deutsche Verein regt an, eine breite fachwissenschaftliche und sozialpolitische Debatte zu den zentralen Fragen einer Regelsatzbemessung zu führen und hierbei Wissenschaft und Fachverbände einzuschließen. In diesem Zusammenhang bietet der Deutsche Verein an, seine Expertise in die Diskussion einzubringen. Er ist bereit, sich zu Einzelfragen ggfl. gutachtlich zu äußern oder Workshops durchzuführen, in denen rechtliche oder fachwissenschaftliche Problemstellungen lösungsorientiert erörtert werden.

Wenn die Regelsatzbemessung auch zukünftig auf der Grundlage von statistisch nachgewiesenen Ausgaben unterer Einkommensgruppen für bestimmte Güter erfolgen soll, sind fachlich begründete Antworten u.a. auf die im Folgenden skizzierten Sachfragen zu finden. Auch der Deutsche Verein wird sie in seiner Facharbeit während der kommenden Monate erörtern. Allein schon wegen des Fehlens aktuell verfügbarer Alternativen spricht sich der Deutsche Verein für eine inhaltliche Weiterentwicklung des Statistikmodells aus.

- a) Da nach der Entscheidung des BVerfG die Regelsätze zukünftig nicht mehr nach der Veränderung des Rentenwerts angepasst werden dürfen, ist ein alternativer Faktor für die jährliche Fortschreibung zu finden. Bei einer kursorischen Prüfung der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins ergaben sich Anhaltspunkte, dass die *jährlich* durchgeführten „Laufenden Wirtschaftsrechnungen“ des Statistischen Bundesamts eine geeignete Grundlage hierfür sein können. Sie zeigen eine weitgehende strukturelle Identität zu der EVS als Datengrundlage für die Regelsatzbemessung. Folglich ist bei der Fortschreibung der Regelsätze auf dieser Basis grundsätzlich Anschlussfähigkeit an die in § 28 Abs. 3 S. 2 SGB XII normierten Grundlagen für die Regelsatzbemessung gesichert, nämlich eine Berücksichtigung von „Stand und Entwicklung von Nettoeinkommen, Verbraucherverhalten und Lebenshaltungskosten“. Weiterhin zu prüfen ist eine mögliche Fortschreibung nach der Preisentwicklung. Zu diskutieren ist ein speziell hier-

für entwickelter Preisindex, wie er für die Vergangenheit bereits vom Paritätischen Wohlfahrtsverband vorgeschlagen wurde, und ein Preisindex, den das Statistische Bundesamt bereits monatlich zur Verfügung stellt (z.B. Verbraucherpreisindex ohne Miet- und Energiekosten). Dabei sollen Kriterien wie Transparenz und Aktualität des Fortschreibungsfaktors eine Rolle spielen. Die verschiedentlich geforderte Verkürzung der Periodizität des EVS von fünf auf drei Jahre würde die Entscheidung über einen geeigneten Fortschreibungsfaktor nicht entbehrlich machen und insoweit nicht hilfreich sein.

Die wesentliche Vorentscheidung über die Höhe der Regelsätze wird mit der Definition der Referenzgruppen getroffen. Die Festlegungen in § 2 Abs. 3 Regelsatzverordnung vom Juni 2004, dass die „Verbrauchsangaben der untersten 20 vom Hundert der nach ihrem Nettoeinkommen geschichteten Haushalte“ der EVS (ohne Sozialhilfeempfänger) der Regelsatzbemessung zugrunde zu legen sind, bezieht sich dem Wortlaut nach nicht lediglich auf die Ermittlung des Regelsatzes für Alleinstehende. Dennoch wurden sie von 2005 bis 2009 ausschließlich für die Bemessung des Regelsatzes für Alleinstehende verwendet. Sie führten (bei einer Berücksichtigung der bis Ende 2004 gewährten einmaligen Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz) zu keiner signifikanten Änderung des vorherigen Leistungsniveaus. Grundlage für die Entscheidung des Ordnungsgebers zum 1. Quintil der Einkommensschichtung waren Berechnungen mit Daten der EVS 1998. Eine stringente theoretische oder sozialpolitische Begründung für die Festlegung auf das 1. Quintil ist jedoch nicht bekannt. Insbesondere wegen der nach 1998 vorschreitenden Erosion der Normalarbeitsverhältnisse (sukzessive Zunahme von unstetigen Beschäftigungsverhältnissen und Teilzeitarbeit) ist zu prüfen, ob die bisherige Referenzgruppe für die Neubemessung der Regelsätze auf der Grundlage der EVS 2008 noch sachgerecht ist. Dabei sollte vor allem auf die Deckung des kinderspezifischen Bedarfs geachtet werden.

- c) Sowohl in der Grundsicherung für Arbeitssuchende als auch in der Sozialhilfe kann der Bedarf durch Geld-, Sach- oder Dienstleistungen gedeckt werden. Die Diskussion der letzten Jahre hat gezeigt, dass eine umfängliche Bedarfsdeckung sowie die dringlich benötigte Förderung Benachteiligter mehr benötigt als auskömmliche Geldleistungen. Wie der Deutsche Caritasverband zutreffend festgestellt hat, sind infrastrukturelle Maßnahmen und unterstützende Dienstleistungen unverzichtbare Voraussetzungen für eine chancen- und bedarfsgerechte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Diese Aussage gilt besonders

auch, wenn die Bildungschancen von benachteiligten Kindern gefördert werden sollen. Über einen zukünftigen „intelligenten Mix“ aus Regel- und Sachleistungen sowie infrastrukturelle Maßnahmen ist ein fachpolitischer Diskurs zu führen. In diesem sollten auch die Folgen unterschiedlicher Optionen auf Personen beachtet werden, die keine Leistungen erhalten, z.B. auf Familienhaushalte etwas oberhalb der Bedürftigkeitsgrenze oder die Bezieher des Kinderzuschlags (nach § 6a Bundeskindergeldgesetz). Die jeweilige Infrastruktur prägt die „gesellschaftlichen Voraussetzungen“, die u.a. Einfluss auf das Maß der Bedarfsdeckung nehmen, das durch Regelsätze möglich ist. Die Erfahrung zeigt, dass die Infrastruktur lokal teilweise sehr unterschiedlich ist. Die ungleichen Entwicklungschancen, die sich hieraus z.B. für Kinder ergeben, können durch pauschale Geldleistungen nicht geglättet werden.

Der Deutsche Verein wird sich mit diesen und weiteren Themen in seinen Fachgremien befassen und die Ergebnisse offen legen. Bei Fragen einer zukünftigen Regelsatzgestaltung wird er dabei die Erfordernisse im Rahmen einer Massenverwaltung beachten, die eine Pauschalierung unverzichtbar machen. Unterschiedliche „Regelsätze“, die einen möglichen „spezifischen“ Bedarf, z.B. nach der Zahl der Geschwister, der Schulform oder nach religiösen Ernährungsvorschriften, decken sollen, sind möglichst zu vermeiden. Eine Differenzierung der Regelsätze nach einem eventuell geschlechtsspezifischen Bedarf hat bisher keine Rolle gespielt, obwohl in Teilbereichen der Bedarf objektiv unterschiedlich ist (z.B. Ernährung).

Zusammenfassung

Die Regelsatzfestsetzung hat transparent zu erfolgen.

Eine Beteiligung von Verbänden und Wissenschaft ist unverzichtbar.

Das Statistikmodell ist ein grundsätzlich geeignetes Bemessungssystem.

Es ist eine geeignete Referenzgruppe zur Bestimmung des kindlichen Bedarfs zu finden.

Für die Anpassung der Regelsätze ist ein geeignetes Verfahren zu entwickeln.

Eine Verkürzung der EVS-Intervalle auf weniger als fünf Jahre ist nicht erforderlich.

Über das Verhältnis von Geld- und Sachleistungen, z.B. bei der Bildung, ist ein fachlicher Diskurs zu führen.

Der Deutsche Verein bietet seine Expertise in allen Fachfragen an.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)142

6. Mai 2010

Schriftliche Stellungnahme

Deutscher Kinderschutzbund Bundesverband e.V.

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2010 zum

a) Antrag der Fraktion der SPD

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Bemessung der Regelsätze umsetzen - Die Ursachen von Armut bekämpfen - Drucksache 17/880 -

b) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Bedarfsgerechte Regelsätze für Kinder und Erwachsene - Drucksache 17/675 -

Einleitung

Der Deutsche Kinderschutzbund Bundesverband e.V. begrüßt das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 09. Februar 2010. Darin hat das Gericht die bei der Regelsatzermittlung vorgenommenen Abschläge in den Einzelpositionen als unzureichend begründet beurteilt. Des Weiteren stellt die Fortschreibung des Regelsatzes anhand der Rentenentwicklung einen Systembruch dar, bei dem der Bezug auf das zu gewährleistende Existenzminimum ausbleibt, das sich auf Einkommen, Verbraucherverhalten und Lebenshaltungskosten beziehen muss. Ferner ist es mit dem Grundgesetz nicht vereinbar, dass im SGB II keine besonderen Leistungen vorgesehen sind, die im Falle eines dauerhaften, überdurchschnittlichen Bedarfs gewährleistet werden müssen.

Insbesondere hat das Verfassungsgericht die Ermittlung der Regelsätze für Kinder als nicht verfassungsgemäß beurteilt. Die Methode, demnach der Kinderregelatz pauschal prozentual vom Regelsatz für Erwachsene abgeleitet wird, ist nicht vertretbar. Es ist so nicht gewährleistet, dass das Existenzminimum von Kindern tatsächlich gedeckt wird. Denn bei der Ermittlung des Existenzminimums von Kindern ist deren tatsächlicher Bedarf zu berücksichtigen, der sich von den Bedürfnissen erwachsener Personen unterscheiden kann. Jegliche Ermittlung zum besonderen Bedarf von Kindern in Abhängigkeit zu deren Entwicklungsphasen bleibt bisher unberücksichtigt. Besonders drastisch zeigt sich dies an der Ausgabenposition Bildung, die gänzlich unberücksichtigt bleibt. Die notwendigen Aufwendungen für Schulhefte, Schulbücher, sonstigen Bildungsbedarf und für außerschulische Bildung (Nachhilfe, Lernmittelkosten usw.) sind nicht Bestandteil des Regelsatzes.

Das Bundesverfassungsgericht bestätigte damit eine Kernforderung des Deutschen Kinderschutzbundes. Es

muss ein Berechnungsverfahren entwickelt werden, bei dem auf den tatsächlichen Bedarf von Kindern Bezug genommen wird. Für die Ermittlung der notwendigen Leistungen für die soziale und kulturelle Teilhabe hat das Verfassungsgericht den Ermessensspielraum des Gesetzgebers hierbei deutlich eingeschränkt. So müssen Ausgaben für schulische und außerschulische Bildung berücksichtigt werden. Nur so können das Wohlergehen, die soziale und kulturelle Teilhabe, die Förderung und somit die Zukunftschancen von Kindern tatsächlich gewährleistet werden. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, ein solches Verfahren bis zum 31. Dezember 2010 zu entwickeln.

Als Reaktion auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts haben die Fraktion der SPD und die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN je einen Antrag eingereicht, zu denen der Deutsche Kinderschutzbund Bundesverband e.V. im folgenden Stellung nimmt.

**a) Antrag der Fraktion der SPD (BT-Drs. 17/880):
Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Bemessung der Regelsätze umsetzen – Die Ursachen von Armut bekämpfen**

Der Deutsche Kinderschutzbund begrüßt den Ansatz, das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Anlass zu nehmen, die monetären und infrastrukturellen Leistungen für Kinder insgesamt prüfen zu wollen. In der Tat bedarf es eines vielfältigen Ansatzes, um die Ursachen der Armut von Kindern und deren negative Folgen wirkungsvoll bekämpfen zu können. Demzufolge geht der Antrag der SPD-Fraktion sinnvoller Weise über eine Neuberechnung der Regelsätze hinaus, indem er auf die Notwendigkeit weiterer Maßnahmen hinweist. Kinder brauchen Bildung, Betreuung und finanzielle Unterstützung gleichermaßen. Wir warnen daher ausdrücklich davor, Investitionen in Bildungs- und Betreuungseinrichtungen und in soziale Transferleistungen gegeneinander auszuspielen.

Der Deutsche Kinderschutzbund teilt die Einschätzung der SPD-Fraktion, dass Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger unangemessen dargestellt worden sind. Durch eine verfälschende Medienberichterstattung, leider auch durch politische Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Parteien, wird der Eindruck eines überwiegend unfähigen Personenkreises erzeugt, der die finanzielle Unterstützung „zweckentfremdet“ verwendet und sich ein gutes Leben auf Kosten der Allgemeinheit gönnt. Dies ist ein Bild verzerrter Wahrnehmung. Vielen Eltern gelingt es, unter schwierigeren Bedingungen gute Voraussetzungen für die Entwicklung ihrer Kinder zu schaffen. Dies zeigt z.B. die 'Nürnberger-Studie'². Hier wurden Haushalte untersucht, die in Nürnberg von Sozialtransfers leben. Das Ergebnis bestätigt, dass die überwiegende Mehrheit der Eltern bei den eigenen Bedürfnissen spart, um auf die Bedürfnisse ihrer Kinder zu reagieren und ihnen Chancen zu ermöglichen. Dies widerspricht eindeutig dem in den Medien und der Öffentlichkeit vermittelten Bild der 'Hartz IV-Familien', die ihre Mittel eher in Konsumgüter als in ihre Kinder investieren. Nichts desto weniger existieren auch 'erschöpfte Familien', die mit den komplexen Belastungen, die sich aus der finanziellen Mangellage ergeben, nur schwer zu Recht kommen. Diese Belastungen wie ein negativ erfahrenes Wohnumfeld, ein schlechter Gesundheitszustand, Arbeitslosigkeit, Schulden und keine finanziellen Möglichkeiten können dann auch negative Folgen für die in dem Haushalt lebenden Kinder haben. Diese sind aber weniger die Folge elterlichen Desinteresses als einer schwierigen Lebenslage, welche die elterlichen Bewältigungsressourcen bei weitem übersteigt. Um diese Eltern zu erreichen, bedarf es wertschätzender früherer Hilfe, Unterstützung und Beratung. Durch die verallgemeinernde, diskriminierende und stigmatisierende Beschreibung von Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfängern wird einer solchen wertschätzenden Zusammenarbeit indes häufig die Grundlage entzogen.

Es bedarf schlussendlich durchaus Verbesserungen bei der finanziellen Unterstützung der Haushalte, in denen Kinder aufwachsen, allerdings selbstverständlich auch hinsichtlich der kindlichen Betreuung. Des Weiteren muss es Haushalten mit Kindern möglich sein, den Lebensunterhalt der Kinder über die eigene Erwerbstätigkeit zu finanzieren. Zu guter Letzt müssen wir uns im Sinne einer größeren Chancengerechtigkeit kritisch mit unserem Schul- und Bildungssystem auseinandersetzen. Der Antrag der SPD-Fraktion greift all diese Punkte auf und ist daher insbesondere wegen seiner vielfältigen Betrachtungsweise der Kinderarmut zu unterstützen.

Im Einzelnen bezieht der Deutsche Kinderschutzbund wie folgt Stellung:

A) Wie vom Bundesverfassungsgericht gefordert und in dem Antrag durch die SPD-Fraktion formuliert, bedarf es besonderer Leistungen für Personen, deren überdurchschnittlicher Bedarf nicht durch über durchschnittliche Ausgaben ermittelte Regelsätze gedeckt wird. Wir unterstützen die gemeinsame Entwicklung von Kriterien zu der Gewährleistung besonderer Leistungen im Härtefall. Der vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales in Zusammenarbeit mit der Bundesagentur für Arbeit eine Woche

nach dem Verfassungsgerichtsurteil erstellte Härtefallkatalog kann hierbei nur ein erster Schritt sein. Er trägt vor allem zur Orientierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Arbeitsagenturen vor Ort bei. Da es aber um die Gewährleistung des Existenzminimums von Menschen geht, sollte der Grundsatz „Gründlichkeit vor Schnelligkeit“ Geltung haben. Die Härtefallregelungen sind, wie von der Fraktion vorgeschlagen, durch ein Expertengremium ausführlich zu diskutieren und einer Entscheidungsgrundlage zuzuführen. Nur dann kann es vermieden werden, dass Existenzminima in besonderen Fällen weiter unberücksichtigt bleiben. In der Zwischenzeit könnten über eine Vorabregelung kurzfristig höhere Regelsätze realisiert werden.³

B) Wir unterstützen ebenso die Einsetzung einer Kommission, die sich mit der Auswertung des Statistikmodells zur Bemessung der Regelsätze befasst. Nach der Neubestimmung der Regelsätze sind diese auch auf das SGB XII und das Asylbewerberleistungsgesetz auszuweiten. Jede neue Regelsatzbemessung für Kinder muss an deren tatsächlichen Bedarf orientiert sein. Inwieweit zu der Ermittlung des tatsächlichen Bedarfs die Berechnungsgrundlage für Kinderregelsätze (z.B. bei der Auswahl der Referenzhaushalte) zu verändern ist, ist von der Kommission zu prüfen. Ferner ist durch die Kommission die Implementierung eines Verfahrens zur Anpassung der Regelsätze an die tatsächlichen Lebenshaltungskosten an Stelle des Rentenwerts zu entwickeln. Der Deutsche Kinderschutzbund möchte sich hier noch nicht auf die in dem Antrag unter B.4. bis B.6. vorgeschlagenen Veränderungen des Berechnungsverfahrens festlegen, ohne vorher die Ergebnisse einer eingesetzten Kommission von Expertinnen und Experten zu kennen und abwägen zu können.

C) Neben Erwerbslosigkeit führt der Anstieg von befristeten Beschäftigungsverhältnissen und Tätigkeiten im Niedriglohnbereich dazu, dass immer mehr Familien kein ausreichendes Erwerbseinkommen mehr erwirtschaften. Es kommt zu einer stetigen Zunahme der sog. 'working-poor', also der Haushalte, die trotz Erwerbstätigkeit in finanzieller Armut leben müssen und Ansprüche an Transferleistungen stellen. Auf Grund steigender Teilzeittätigkeit und geringfügiger Beschäftigung erwirtschaftet derzeit fast ein Drittel der Erwerbstätigen lediglich ein Einkommen im Niedriglohnbereich. Um den gestiegenen Anteil an Niedriglohnbeschäftigten und das damit einhergehende, höhere Armutsrisiko zu verringern, bedarf es weitreichender Maßnahmen. Der Ausbau der geringfügigen Beschäftigung widerspricht diesem Ansatz. Nicht zuletzt aus haushaltspolitischen Gründen ist auch die Erhöhung von Hinzuverdienstgrenzen zu vermeiden. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass dies zwar zu einer steigenden Anzahl an Aufstockerinnen und Aufstockern führt, allerdings leider selten den Übergang zu einer regulären Beschäftigung zur Folge hat. Differenzierte neue Regelungen bei Zuverdienstmöglichkeiten für Jugendliche sind zu gestalten, so dass hier nicht der Eindruck erzeugt wird, dass sich das eigene Engagement nicht lohnt.

Arbeit muss sich lohnen. Wie die Ergebnisse einer Expertise des Paritätischen zeigen, ist dies, trotz z.T.

² Vgl. Werner Wüstendörfer: „Dass man immer nein sagen muss.“ Eine Befragung der Eltern von Grundschulkindern mit Nürnberg-Pass, 2008.

³ Vgl. Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 17/675).

anderslautender und falscher Äußerungen politischer Amtsträger, bei einer Vollzeitätigkeit im Vergleich zur Nicht-Erwerbstätigkeit und dem Bezug von Leistungen nach dem SGB II, auch der Fall.⁴ Der problematische Sachverhalt besteht weniger in zu hohen sozialen Leistungen als vielmehr in der Lohnentwicklung. Denn richtig ist durchaus, dass bei etwa einem Fünftel aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Verdienst aus einer Vollzeitbeschäftigung heute nicht mehr ausreicht, um Armut zu vermeiden. Auch bei der Vollzeitätigkeit eines Elternteils lebt somit noch jedes zehnte Kind in Einkommensarmut. Die Einführung von Mindestlöhnen auf Basis der Entscheidung einer eingesetzten Mindestlohnkommission spielt daher eine ganz entscheidende Rolle.

- D) Neben bedarfsgerechten Regelsätzen und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bedarf es einer Bildungspolitik, die mehr Chancengerechtigkeit garantiert. Der Deutsche Kinderschutzbund fordert die ganztägige kostenfreie Betreuung und Bildung. Um eine gute Förderung von Kindern und Jugendlichen zu gewährleisten, muss die Verbesserung der personellen Ausstattung von Betreuungs- und Bildungseinrichtungen gewährleistet sein. Ferner dient ein fortzusetzender Ausbau der Betreuungsangebote der Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit. Wichtig ist aber auch, die Verantwortung der Wirtschaft für die Vereinbarkeit zu betonen. Familiäre Aufgaben lassen sich mit dem Erwerbsleben nur dann ausreichend kombinieren, wenn Unternehmen flexible Arbeitsplatzmodelle garantieren. Nur in diesem Fall können im Übrigen auch die von der SPD-Fraktion zu Recht geforderten, verbesserten und auf Alleinerziehende zugeschnittenen Beratungsmaßnahmen der Agenturen für Arbeit wirklich erfolversprechend sein.

Auch der Deutsche Kinderschutzbund lehnt die Einführung eines Betreuungsgeldes ab. Die für ein solches Betreuungsgeld aufzuwendenden Mittel sollten – vor allem in Anbetracht der kommunalen Finanzlagen – in den weiteren Ausbau der Betreuungsinfrasturktur investiert werden. Prinzipiell gilt es, die Kommunen nicht weiter finanziell oder durch die Übertragung von Aufgaben von der Bundes- oder Landesebene, zu belasten. Andernfalls ist der notwendige Ausbau der Betreuung, gleichsam aber auch die Gewährleistung kultureller Angebote, kindlicher Förderungsmodelle oder einer belastbaren Verkehrsinfrastruktur stark gefährdet.

Der Deutsche Kinderschutzbund kritisiert seit langem, dass soziale Ungerechtigkeiten bei den bisherigen familien- und sozialpolitischen Maßnahmen existieren. Die Gewährleistung des Kinderfreibetrags bei hohen Einkommen an Stelle des Kindergeldes führt zu einer größer werdenden Unterstützung mit steigenden Einkommen. Ein Kindergrundfreibetrag würde dies ändern und wäre daher zu begrüßen. Allerdings hilft ein solcher Kindergrundfreibetrag ausschließlich Haushalten, die auch wirklich Steuern zahlen. Alle anderen Haushalte profitieren hiervon nicht, so dass die Einführung eines Kindergrundfreibetrags ohne weiterführende Maßnahmen die politi-

sche Gleichbehandlung eines jeden Kindes nicht verwirklicht.

Auch beim Kinderzuschlag besteht weiterer Handlungsbedarf. Eine Fortschreibung des gewährleisteten Betrags an der Regelsatzentwicklung macht Sinn. Ebenso überlegenswert ist eine mögliche Gliederung der Leistung nach Altersgruppen. Vor allem bringt aber die festgelegte Höchsteinkommensgrenze ein Problem mit sich. Verdient ein Haushalt nur wenige Euro mehr als die Höchsteinkommensgrenze, so verliert er den Anspruch auf Kinderzuschlag. Demnach kann beispielsweise mit einer geringen Einkommenserhöhung durch das Wegfallen des Kinderzuschlags de facto eine Verschlechterung der ökonomischen Situation des Haushalts einhergehen. Um solche Härten zu vermeiden, fordert der Deutsche Kinderschutzbund die Abschaffung der Höchsteinkommensgrenze. Durch die Abschmelzrate (der Anrechnung des elterlichen Erwerbseinkommens) findet ohnehin schon schrittweise ein Auslaufen des Anspruches auf Kinderzuschlag statt.

Bei jeder Verbesserung des Kinderzuschlags ist allerdings zweierlei zu bedenken. Erstens darf nicht der Eindruck entstehen, dass Kinder, deren Eltern den Kinderzuschlag erhalten, nicht in einer finanziell prekären Situation leben würden. Obgleich sie nicht mehr in der Statistik der ALG II-Bedarfsgemeinschaften auftauchen, sind sie letztlich weiterhin von Sozialtransfers abhängig. Zweitens wird der Kinderzuschlag im jetzigen Status quo nur von etwa jedem dritten anspruchsberechtigten Haushalt auch tatsächlich bezogen. Diese Dunkelziffer zu verringern, ist durch eine Neugestaltung des Kinderzuschlags nicht erreicht und wäre demnach eine der Hauptaufgaben der Politik.

Fest steht, dass die hiesige Sozial- und Familienpolitik nicht alle Kinder gleich unterstützt. Die Schwierigkeit besteht darin, dass bestimmte Leistungen an der Familienform und der Einkommenssituation der Eltern ausgerichtet sind. Eltern, die von ALG II leben, erhalten faktisch kein Kindergeld. Über die Kinderfreibeträge werden gut verdienende Haushalte gegenüber Haushalten, die nur Kindergeld erhalten, finanziell besser gestellt. Das Instrument des Ehegattensplittings ist an die Ehe gekoppelt. Hier mindert der monetäre Ausgleich über niedrige Steuersätze lediglich die Benachteiligung von verheirateten Zweieltern-Familien mit Kindern gegenüber kinderlosen Haushalten, nicht jedoch die prekäre ökonomische Lage anderer Haushalts- und Familienformen. Es ist offensichtlich, dass nicht jedes Kind gleich unterstützt wird. Diese mit der Haushalts- und Einkommenssituation einhergehende Benachteiligung von Kindern wird durch Einzelmaßnahmen im Rahmen des bisherigen Leistungskatalogs nicht abgeschafft.

Der Deutsche Kinderschutzbund fordert deshalb gemeinsam mit weiteren Verbänden und Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern mittelfristig die Einführung einer eigenen Kindergrundsicherung für alle Kinder.⁵ Eine solche Grundsicherung sollte in der Höhe ausreichen, dass Kinder neben einer gesicher-

⁴ Vgl. DPWW: Damit sich Arbeit lohnt. Expertise zum Abstand zwischen Erwerbseinkommen und Leistungen nach dem SGB II, 2010.

⁵ Vgl. Konzept für eine Kindergrundsicherung des Bündnisses KINDERGRUNDSICHERUNG, einzusehen z.B. unter www.dksb.de oder www.kinderarmut-hatfolgen.de.

ten Grundversorgung am sozialen und kulturellen Leben teilhaben können. Das heißt, dass die Kindergrundsicherung über das reine sächliche Existenzminimum für Kinder hinausgehen und der besondere Erziehungs- und Ausbildungsbedarf berücksichtigt werden muss, so lange die Infrastruktur in diesem Bereich noch nicht hinreichend ausgebaut ist und flächendeckende, kostenlose Angebote existieren. Die Kindergrundsicherung soll im Sinne der sozialen Gerechtigkeit besteuert werden. Eltern im SGB-II-Bezug oder mit niedrigen Einkommen würden dann die Leistung in vollem Umfang erhalten, während sie bei BezieherInnen höherer Einkommen versteuert würde. Zudem sollen die bisherigen familien- und sozialpolitischen Leistungen in eine Kindergrundsicherung überführt werden. Das heißt, dass kein Kindergeld, kein Kinderzuschlag und Sozialgeld mehr gezahlt werden, da stattdessen die Kindergrundsicherung greift. Weitere Mehreinnahmen könnten durch Einsparungen beim Ehegattensplitting gewonnen werden. Zu berücksichtigen ist auch, dass zumindest ein Teilbetrag der ausgezahlten Kindergrundsicherung in Form von höheren Steuerabgaben bei den zu erwartenden, steigenden Ausgaben für Kinder und deren Bedarf, zurückfließt.

Der Deutsche Kinderschutzbund befürwortet Veränderungen im Rahmen des bisherigen Leistungssystems. Deren Verwirklichung kann aber nur eine Übergangslösung sein. Eine Kindergrundsicherung wäre ein unbürokratisches und transparenteres System, über das mehr soziale Gerechtigkeit realisiert und die in prekärer Lage lebenden Kinder wirklich unterstützt würden. Erste Untersuchungsergebnisse zu den positiven Wirkungen einer solchen Kindergrundsicherung bestätigen, dass durch sie die finanzielle Armut von Kindern in Deutschland maßgeblich reduzieren würde.⁶

b) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 17/675): Bedarfsgerechte Regelsätze für Kinder und Erwachsene

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN konzentriert sich auf eine rasche Realisierung der durch das Bundesverfassungsgericht gemachten Vorgaben zu der Regelsatzgestaltung. Bis zur Entwicklung eines verfassungsrechtlich einwandfreien Verfahrens fordert die Fraktion zudem schnelle Maßnahmen für die Übergangszeit. So z.B. die sofortige Anhebung des Regelsatzes für Erwachsene und für Kinder gemäß der Expertise des Paritätischen Wohlfahrtsverbands.⁷ Der Deutsche Kinderschutzbund würde schnelle Maßnahmen begrüßen. Insbesondere in einem Kinderleben wiegt jedes Jahr des Aufwachsens in Armut schwer und hat häufig gravierende Folgen für das eigene Wohlergehen und die weitere Entwicklung.

Ebenso positiv hervorzuheben, ist der Ausblick der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Einführung einer Kindergrundsicherung als gerechtere Alternative an Stelle der bisherigen sozial- und familienpolitischen Unterstützungsleistungen.

⁶ Vgl. Becker, Irene; Hauser, Richard: Arbeitspapier des Projektes "Soziale Gerechtigkeit"; Nr. 6: Familienleistungsausgleich: Systematische Gegenüberstellung aktueller Reformvorschläge, 2009.

⁷ Vgl. DPWW: Expertise. Was Kinder brauchen. Für eine offene Diskussion über das Existenzminimum für Kinder nach dem Statistikmodell gemäß § 28 SGB XII (Sozialhilfe), 2008.

Im Einzelnen bezieht der Deutsche Kinderschutzbund wie folgt Stellung:

1. Als erster Schritt zur sofortigen Verbesserung der Lebenssituation der von Sozialgeld lebenden Kinder ist eine Anhebung der Regelsätze zu begrüßen. Die Werte der Expertise des Paritätischen von etwa 280 Euro bis 360 Euro je nach Alter, können diesbezüglich ein Anhaltspunkt sein.
2. Neben der nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts auch rückwirkend zu gewährleistenden Unterstützung im Falle eines besonderen, dauerhaften Bedarfs sind auch unseres Erachtens einmalige Leistungen zu berücksichtigen. Es erweist sich in der Tat als realitätsfremd, von den bisherigen, gering bemessenen Leistungen Rücklagen zu bilden, die im Falle eines besonderen Bedarfs zur Finanzierung einer größeren Neuanschaffung dienen. Bei mit Abschlägen in den Ausgabenpositionen versehenen Regelsätzen ist ein solches Ansparen – wie die Praxis zeigt – unmöglich. Bei der Neubemessung der Regelsätze ist dieser Sachverhalt dringend zu berücksichtigen und es sind besondere Einmalleistungen zu verwirklichen. In einem solchen Falle wäre auch die Ausbezahlung eines um etwa 10% geringeren, pauschalen Regelsatzes möglich, wie ebenfalls die Expertise des Paritätischen zeigt.

Für den Übergang wäre die Gewährleistung von Einmalleistungen begrüßenswert. Allerdings bedarf es auch dann einer verbindlichen Definition von Fällen, in denen solche Leistungen bezogen werden können sowie der Festlegung von Kriterien zu deren Bewilligung. Solche sind schnellstmöglich zu erarbeiten.

3. Die Einrichtung einer unabhängigen Kommission ist notwendig, um über die Einbeziehung von Expertinnen und Experten tatsächlich ein Verfahren zu entwickeln, dass die Gewährleistung des Existenzminimums von Kindern über die Regelsätze garantiert. Ein Verfahren, das ohne Expertise, die fundierte Meinung von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie von Vertreterinnen und Vertretern von Wohlfahrtsverbänden entwickelt wird, ist von vornherein angreifbar.
4. Die formulierten Vorgaben stimmen mit den Erwartungen des Deutschen Kinderschutzbundes an die Arbeit einer Kommission zur Regelsatzberechnung überein. Dem sozio-kulturellen Existenzminimum ist selbstverständlich Rechnung zu tragen. Gleichsam sind wichtige Bildungsausgaben zur Unterstützung und Förderung von Kindern und Jugendlichen in den Regelsatz bedarfsgerecht zu integrieren. Generell möchte sich der Deutsche Kinderschutzbund aber noch nicht festlegen, dass auf pauschale Abschläge bei einzelnen Ausgabepositionen vollends verzichtet werden soll. Je nach Auswahl der Referenzhaushalte und dem Ergebnis der Diskussion um die Wiedereinführung besonderer Einmalleistungen könnten solche Abschläge dann möglich sein, sofern sie wohl begründet sind und die Gewährleistung des Existenzminimums dadurch nicht verletzt wird. Die Fortschreibung des Regelsatzes an der Preisentwicklung und der Entwicklung von Lebenshaltungskosten ist notwendig.

Eine Prüfung der Bereitstellung von Sachleistungen an Stelle von Geldleistungen kann durch eine Kom-

mission vorgenommen werden. Gleiches gilt, wie bereits geschrieben, hinsichtlich der besonderen Einmalleistungen.

Neben den schnellstmöglich durchzuführenden Maßnahmen zur Verbesserung der Lebenslage des von Sozialleistungen lebenden Empfängerinnen- und Empfängerkreises unterstützt der Deutsche Kinderschutzbund die von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geforderte Neuorientierung des derzeitigen Ehe- und Familienfördersystems am Kind. Eine unbürokratische und existenzsichernde Kindergrundsicherung⁸ an Stelle der bisherigen Leistungen, von denen nicht alle Kinder in gleichem Maße profitieren, wäre die sehr viel gerechtere Alternative und würde die finanzielle Armut von Kindern maßgeblich einschränken. Zusammen mit einem qualitativ hochwertigen Bildungs- und Betreuungssystem kann die soziale und kulturelle Teilhabe von Kindern, deren Zukunftschancen und damit auch eine positive gesamtgesellschaftliche Entwicklung garantiert werden.

Der Deutsche Kinderschutzbund (DKSB): Für die Zukunft aller Kinder!

Im DKSB (1953 in Hamburg gegründet) sind über 50.000 Einzelmitglieder in über 430 Ortsverbänden aktiv - und machen ihn zum größten Kinderschutzbund Deutschlands. Sie setzen sich gemeinsam mit über 10.000 Ehrenamtlichen und rund 3.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für Kinder und gegen Missstände ein, drängen Politiker und Verwaltung zum Handeln und packen selber an. Der DKSB will Kinder stark machen, ihre Fähigkeiten fördern, sie ernst nehmen und ihre Stimme hören. Daher setzt sich der DKSB mit den Schwerpunktthemen Kinderrechte, Kinder in Armut und Gewalt gegen Kinder für die Kinder in unserem Land ein.

⁸ Vgl. Konzept für eine Kindergrundsicherung des Bündnisses KINDERGRUNDSICHERUNG, einzusehen z.B. unter www.dksb.de oder www.kinderarmut-hat-folgen.de.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)141

6. Mai 2010

Schriftliche Stellungnahme

Dr. Irene Becker, Riedstadt

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2010 zum

a) Antrag der Fraktion der SPD

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Bemessung der Regelsätze umsetzen - Die Ursachen von Armut bekämpfen - Drucksache 17/880 -

b) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Bedarfsgerechte Regelsätze für Kinder und Erwachsene - Drucksache 17/675 -**I Gemeinsamkeiten beider Anträge**

(a) Beide vorliegenden Anträge beziehen sich explizit auf das Urteil des BVerG vom 9. Februar 2010 (BVerfG, 1 BvL 1/09). Insoweit die daraus abgeleiteten allgemeinen Feststellungen und Forderungen unstreitig sind – also unmittelbar aus dem höchstrichterlichen Spruch folgen –, wird im Folgenden auf eine Wiederholung oder Kommentierung der jeweiligen Passagen verzichtet. Dies betrifft insbesondere die Forderungen,

- jedem Hilfebedürftigen die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht,
- die Transferhöhe in einem transparenten, realitätsbezogenen und sachgerechten Verfahren zu ermitteln
- und bei der Sozialgeldbemessung für Minderjährige kindliche Entwicklungsphasen und die materiellen Voraussetzungen für die Persönlichkeitsentfaltung eines Kindes zu berücksichtigen.

Dem ist hinzuzufügen, dass infolge der verfassungsgerichtlichen Erkennung des Rechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum als Grund- und Gewährleistungsrecht den daraus folgenden Ansprüchen der Bürger/innen ein größeres Gewicht als bisher zukommt. Das neu formulierte Grundrecht ist ausdrücklich nicht auf die Sicherung des physischen Existenzminimums beschränkt, sondern umfasst auch ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben sowie bei Kindern die Aufwendungen zur Erfüllung schulischer Pflichten – andernfalls wären sie von Lebenschancen ausgeschlossen (BVerfG, 1 BvL 1/09, Absatz-Nr. 192).

(b) Sowohl die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen als auch die Fraktion der SPD fordern für die Entwicklung

von Verfahren zur künftigen Berechnung der Regelleistungen die Einberufung einer unabhängigen Kommission. Dieser Kommission sollen Vertreter/innen der Fachwissenschaft und die Wohlfahrtsverbände angehören; darüber hinaus sollen nach den Vorstellungen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen auch Vertreter/innen der Träger der Sozialhilfe und der Kinder- und Jugendhilfe, nach Ansicht der Fraktion der SPD alle Fraktionen des Deutschen Bundestages einbezogen werden. Grundsätzlich ist die Bildung einer Kommission sinnvoll, um vorhandenen Sachverstand möglichst weit gehend nutzen zu können. Dabei sollten aber auch Vertreter/innen der Betroffenenverbände einbezogen werden, da die bei ihnen vorliegenden Erfahrungen und das angesammelte Wissen über konkrete Bedarfsunterdeckungen und Härtefälle für eine sachgerechte Reform wesentlich sind. Im Rahmen einer derartigen Kommission könnten Einzelheiten des neu zu entwickelnden Verfahrens bereits im Vorfeld des formalen Gesetzgebungsverfahrens bzw. der Auseinandersetzungen im Deutschen Bundestag diskutiert und geklärt werden. Bei beiden vorliegenden Anträgen wird die genaue Funktion der vorgeschlagenen Kommission allerdings nicht ganz klar. Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen kann dahingehend verstanden werden, dass die Kommission selbst ein Konzept zur Berechnung von Regelleistungen erarbeiten und dem federführenden Bundesministerium für Arbeit und Soziales vorschlagen soll. Dies ist aber im verfassungsgerichtlich vorgegebenen Zeitrahmen nach gutachterlicher Einschätzung kaum zu schaffen, mit einer konsensualen Vorlage ist nicht zu rechnen. Demgegenüber könnten die konkret zu benennenden Kommissionsaufgaben auf sachkundige Beratungen konzentriert werden; die Funktion wäre dann die eines Beirats und im zeitlichen Rahmen eher leistbar.

II Zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Kernpunkt des Antrags der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen ist ihre Forderung nach Sofortmaßnahmen, die offenbar per Verordnung noch vor der zum 1. Januar 2011 vorgeschriebenen gesetzlichen Neuregelung greifen sollen.

- Als erste Sofortmaßnahme wird die Anhebung der Regelleistungen auf das vom Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband (DPWV) für Erwachsene und für Kinder und Jugendliche errechnete Mindestsicherungsniveau gefordert. Die beantragende Fraktion zieht aus den Ausführungen des BVerfG, in denen das bisherige Verfahren der Regelleistungsbemessung beanstandet wird, den nahe liegenden Schluss, dass das Leistungsniveau derzeit zu niedrig ist, und sieht sich damit in ihren bisherigen Einschätzungen bestätigt. Aus sachverständiger Sicht entspricht das vom DPWV angewendete Berechnungsverfahren – im Gegensatz zu der derzeitigen Umsetzung des Statistikmodells – den vom BVerfG vorgegebenen Maßstäben; es ist nachvollziehbar, transparent dargelegt und sachlich begründet; dies gilt auch für die impliziten normativen Setzungen. Die schnellstmögliche Anhebung der Regelleistungen kann auf dieser Basis mit der Bedeutung des Schutzes der Menschenwürde begründet werden. Mit dieser Maßnahme würde die Exekutive über die höchstrichterliche Forderung hinausgehen, um die Betroffenen nicht länger auf unzureichende Regeln zu verweisen. Damit wäre allerdings auch ein Vorgriff auf die anstehenden gesetzgeberischen Entscheidungen verbunden. Denn von dem per Sofortmaßnahme erhöhten Regelleistungsniveau sind Korrekturen nach unten faktisch kaum möglich, der dem Gesetzgeber vom BVerfG zugestandene Ermessensspielraum insbesondere hinsichtlich der Gewährung minimaler Teilhabe wäre eingeschränkt.
- Als weitere Sofortmaßnahme wird gefordert, den Kostenträgern des SGB II, SGB XII und des Asylbewerberleistungsgesetzes die Gewährung zusätzlicher einmaliger Leistungen und infrastruktureller Angebote zu ermöglichen. Hier spiegelt sich die Auffassung der beantragenden Fraktion, dass die fast vollständige Pauschalierung der früheren einmaligen Leistungen sich als lebensfremd erwiesen hat und überprüft bzw. korrigiert werden muss. Aus sachverständiger Sicht wird diese Einschätzung geteilt, da mit pauschalen Transfers nicht allen Lebenssituationen und Bedarfskonstellationen Rechnung getragen werden kann. Für „Härtefälle“ wäre die sofortige Einführung von Öffnungsklauseln sinnvoll – und zwar nicht nur bei einem unabwendbaren laufenden besonderen Bedarf, sondern auch bei einmaligem oder sporadisch anfallendem Sonderbedarf.
- Wie bereits unter I erwähnt, fordert die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen die Einbeziehung einer unabhängigen Kommission bei der verfassungsgemäßen Neugestaltung der Regelleistungen. Für die Arbeit dieser Kommission hat die Fraktion mehrere Vorgaben formuliert, die sich mit den vom BVerfG entwickelten Anforderungen weitgehend decken oder begründen lassen. Insbesondere die unter h)

genannte Vorgabe ist aus sachverständiger Sicht explizit hervorzuheben. Denn der hier kurz angeschnittene Aspekt wurde in bisherigen Diskussionen häufig vernachlässigt. Dabei geht es um die Prüfung, „ob bei der Festlegung der Höhe des Regelsatzes die Orientierung an den untersten 20 Prozent der Bevölkerung aus armutspolitischer Sicht noch zielführend ist“. Zweifel an der Eignung der bisherigen Abgrenzung des Referenzeinkommensbereichs sind angebracht, falls die Verteilungsentwicklung von Polarisierungstendenzen gekennzeichnet ist und der Abstand zwischen dem untersten Einkommensbereich und den Mittelwerten bzw. Mittelschichten größer wird – beispielsweise infolge der Ausweitung des Niedriglohnsegments und/oder einer Zunahme der Nichtinanspruchnahme zustehender Sozialleistungen. Veränderungen der Einkommensverteilung sollten also bei der Regelleistungsbemessung berücksichtigt werden. Dies ergibt sich auch aus einer Anmerkung des BVerfG zum Statistikmodell. Das Gericht hält den Einsatz einer Statistik- und Verbrauchsmethode nur unter der Prämisse für gerechtfertigt, „dass auch das Ausgabeverhalten unterer Einkommensgruppen der Bevölkerung zu erkennen gibt, welche Aufwendungen für das menschenwürdige Existenzminimum erforderlich sind“ (BVerfG, 1 BvL 1/09, Absatz-Nr. 166). Diese Voraussetzung ist im Falle weiter zunehmender gesellschaftlicher Spaltung möglicherweise nicht erfüllt. Seit 2003, dem Erhebungsjahr der letzten ausgewerteten EVS, ergibt sich aus anderen Umfragedaten eine Zunahme der Ungleichheit der Einkommensverteilung. Nach eigenen Berechnungen auf Basis des Sozioökonomischen Panels hat innerhalb von drei Jahren der Einkommensanteil des untersten Quintils von knapp 9% um einen halben Prozentpunkt (bzw. 4,5%) abgenommen, der Anteil des obersten Dezils von knapp 23% um 1,5 Prozentpunkte zugenommen.

III Zum Antrag der Fraktion der SPD

Der Antrag der Fraktion der SPD umfasst zunächst eine Zusammenfassung und Interpretation wesentlicher Punkte des Urteils des BVerfG, die zutreffende Feststellung der Hinfälligkeit des Lohnabstandsgebots, eine Kritik an verzerrenden Darstellungen in der Öffentlichkeit sowie Ausführungen zur Notwendigkeit von ressortübergreifenden, verschiedene Politikbereiche integrierenden Maßnahmen zur Armutsbekämpfung. Die dabei auch angesprochenen Auswirkungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende ohne Flankierung durch einen gesetzlichen Mindestlohn auf die Lohnstruktur (Ausweitung des Niedriglohnsegments) sind zutreffend; die Kritik betrifft aber auch andere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der „Agenda 2010“. Die umfassenden Überlegungen spiegeln sich in den am Ende des Antrags (Punkte C. und D. zu II.) formulierten Forderungen nach konkretem Gegensteuern durch die Arbeitsmarktpolitik und nach einem „Gesamtkonzept für eine moderne Familien- und Bildungspolitik“. Die Erörterung aller Aspekte zu den Ursachen von Armut und der entsprechenden potenziellen Maßnahmen würde den Rahmen dieser Stellungnahme allerdings sprengen, so dass eine Beschränkung auf die Forderungen, die unmittelbar aus dem Urteil des BVerfG abgeleitet werden, erfolgt.

- Zusätzlich zu der auch von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen geforderten Kommission wird als Sofortmaßnahme die Einsetzung einer Expert/inn/engruppe zur Konkretisierung von „Härtefall-Regelungen“ gefordert. Dabei sollten die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende mit dem „Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge“, die Sozial- und Wohlfahrtsverbände und alle Fraktionen des Deutschen Bundestages zusammenarbeiten. Grundsätzlich ist die Einbeziehung von externem Sachverstand zu empfehlen, und die Entwicklung von Kriterien zur Abgrenzung von notwendigen Sonderleistungen für nicht pauschal abzudeckende Bedarfe ist nicht nur kurzfristig, sondern auch für die notwendige Weiterentwicklung bestehender Regelungen zur Sicherung des Existenzminimums erforderlich. Somit ist die Forderung zur Bildung einer Expert/inn/engruppe auch nach der bereits erfolgten gesetzlichen Regelung der Härtefälle noch relevant. Es ist allerdings fraglich, ob die Einsetzung von zwei Kommissionen zur Neugestaltung des SGB II und des SGB XII sinnvoll ist. Die Notwendigkeit von gesondert zu beantragenden Leistungen hängt auch von der konkreten Regelleistungsbemessung ab, so dass die Bearbeitung beider Aufgaben in nur einer Kommission erfolgen könnte.
- Die beantragende Fraktion fordert „ergänzende qualitative Studien über notwendige Mindeststandards“, „wo die statistischen Grundlagen nicht ausreichen“. Aus sachverständiger Sicht sind insbesondere eine Erhebung über die bundesweit stark streuenden notwendigen Aufwendungen von Eltern für Lehr- und Lernmittel ihrer Kinder sowie ernährungswissenschaftliche Studien zur Kontrolle der mit der EVS ermittelten Nahrungsmittelausgaben zu empfehlen. Zudem lassen sich allein aus der EVS Indizien für eine im unteren Einkommensbereich gegebene Bedarfsunterdeckung bei der Nachhilfe ableiten: Im unteren Fünftel der Paarhaushalte mit einem Kind nehmen nur 5% der Schüler/innen Nachhilfeunterricht, im oberen Fünftel sind es etwa 20%, wobei nicht anzunehmen ist, dass Letztere einen größeren Bedarf hätten als Erstere. Aus sachverständiger Sicht müsste eine bedarfsgerechte Förderung von Schüler/innen mit schwachen oder unzureichenden schulischen Leistungen außerhalb der Regelleistungen erfolgen, da die Notwendigkeit einer Unterstützung sehr stark streut.
- Die Fraktion der SPD fordert zudem eine Reduzierung der Periodizität der EVS von fünf auf drei Jahre. Diese Verbesserung der Datensituation ist durchaus wünschenswert; sie wäre freilich mit einem erheblichen Aufwand verbunden. Die Heranziehung der jährlich durchgeführten Laufenden Wirtschaftsrechnungen (LWR) des Statistischen Bundesamtes zur Aktualisierung der Regelleistungen zwischen den Erhebungszeitpunkten der EVS ist zwar zunächst nahe liegend, da die LWR auf einer Unterstichprobe der jeweils vorangegangenen EVS basieren. Der mit ca. 8.000 Haushalten vergleichsweise geringe Stichprobenumfang der LWR (EVS: ca. 60.000 Haushalte) steht allerdings der Ableitung statistisch signifikanter Ergebnisse für die Teilgruppe, auf die bei der Bedarfsermittlung Bezug genommen wird (das untere Fünftel eines bestimmten Haushaltstyps, im Falle von Familien nochmals differenziert nach dem Alter des Kindes), entgegen. Wenn die Anpassung der Regelleistungen künftig entsprechend der Preisentwicklung (bereinigt um die Wohnkostenentwicklung) erfolgt – dies legt das Urteil des BVerG nahe –, werden allgemeine Ergebnisse der LWR aber ohnehin implizit berücksichtigt. Denn die LWR sind die Datenbasis zur Ermittlung der Feinwägungsschemata des Lebenshaltungskostenindex – freilich bezogen auf alle Privathaushalte, nicht speziell auf den unteren Einkommensbereich.
- Die Forderung der Fraktion nach einer gesetzlichen Verankerung von Aufbau, Bemessung und Prinzipien der Fortschreibung der Regelleistungen entspricht den Vorgaben des BVerfG und ist dementsprechend unabweisbar.
- Die Fraktion der SPD fordert schließlich eine gegenüber der bisherigen Verfahrensweise veränderte Abgrenzung des Referenzeinkommensbereichs.
 - So sollen nicht nur Haushalte, die überwiegend von Grundsicherungsleistungen leben, sondern alle Haushalte mit Bezug von Regelleistungen aus der Referenzgruppe ausgeschlossen werden, bevor das untere Quintil gebildet wird. Aus sachverständiger Sicht wäre dies unter dem Aspekt gerechtfertigt, dass auch das Ausgabeverhalten von Haushalten mit einem Statuswechsel im Beobachtungszeitraum (Grundsicherungsleistungen wurden nur in einem Monat oder in zwei Monaten des Beobachtungsquartals bezogen) sowie von Haushalten mit aufstockenden Leistungen eine besondere Budgetrestriktion spiegelt und somit die Gefahr von „Zirkelschlüssen“ besteht. Der strittige Punkt kann allerdings teilweise insofern „entschärft“ werden, als nach Auskunft des Statistischen Bundesamtes der Datensatz der EVS 2008 – im Gegensatz zu den Datensätzen der EVS 1998 und 2003 – auch die monatlichen Angaben, also nicht nur die Quartalssummen, enthält; somit könnte bei Statuswechseln die Beschränkung der einzubeziehenden Angaben auf die Monate ohne Grundsicherungsbezug erfolgen.
 - Darüber hinaus soll geprüft werden, ob die Setzung einer Einkommensuntergrenze zur Ausklammerung von verdeckter Armut notwendig und sinnvoll ist. Vor dem Hintergrund bisheriger Erkenntnisse zum erheblichen Ausmaß der Nichtinanspruchnahme zustehender Sozialleistungen – sowohl vor als auch nach der Hartz IV-Reform – erscheint ein Verfahren zur Ausklammerung der entsprechenden Haushalte aus der Referenzgruppe dringend erforderlich. Nach eigenen Schätzungen auf Basis des Sozioökonomischen Panels 2007 nehmen etwa 5 Mio. Bürger/innen ihre Ansprüche auf SGB II bzw. SGB XII-Leistungen nicht wahr. Das BVerfG hat zwar die diesbezüglich undifferenzierte Abgrenzung des Referenzeinkommensbereichs für die Vergangenheit nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Es hat aber die Pflicht des Gesetzgebers betont, „bei der Auswertung künftiger Einkommens- und Verbrauchsstichproben darauf zu achten, dass Haushalte, deren Nettoeinkommen unter dem Niveau der Leistungen nach dem SGB II und dem SGB XII inklusive der Leistungen für Unterkunft und Heizung liegt, aus der Referenzgruppe ausgeschlossen werden“ (BVerfG, 1 BvL 1/09, Absatz-

Nr. 169). Dementsprechend muss das Problem der verdeckten Armut bei künftigen Bemessungsverfahren berücksichtigt werden.

IV Zusammenfassung

Die vorgelegten Anträge zur Neuausrichtung der Bestimmung des soziokulturellen Existenzminimums knüpfen an den verfassungsgerichtlichen Forderungen an und enthalten einige konkrete Umsetzungsvorschläge. Sie gehen zwar teilweise über die im Urteil des BVerfG

explizit genannten Vorgaben hinaus oder greifen der anstehenden gesetzgeberischen Entscheidung vor. Die von den beantragenden Fraktionen formulierten Vorschläge entsprechen aber dem Auftrag, ein transparentes und sachgerechtes Bemessungsverfahren zu entwickeln. Die Einbeziehung einer Sachverständigenkommission bei der Klärung der zahlreichen Detailfragen, die von beiden Fraktionen gefordert wird, ist empfehlenswert.

Riedstadt, den 06.05.2010

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)146

7. Mai 2010

Schriftliche Stellungnahme

Professor Dr. Anne Lenze, Bensheim

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2010 zum

a) Antrag der Fraktion der SPD

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Bemessung der Regelsätze umsetzen - Die Ursachen von Armut bekämpfen - Drucksache 17/880 -

b) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Bedarfsgerechte Regelsätze für Kinder und Erwachsene - Drucksache 17/675 -

I. Das Grundrecht auf Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 erstmals festgestellt, dass der Staat im Rahmen seines Auftrages zum Schutz der Menschenwürde und in Ausfüllung seines sozialstaatlichen Gestaltungsauftrages verpflichtet ist, dafür Sorge zu tragen, dass die materiellen Voraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein demjenigen Hilfebedürftigen zur Verfügung stehen, der die erforderlichen Mittel weder aus Arbeit, Einkommen noch durch Zuwendungen Dritter erhalten kann. Dieser objektiven Verpflichtung aus Art. 1 Abs.1 GG korrespondiert ein Leistungsanspruch des Grundrechtsträgers, da das Grundrecht die Würde eines jeden individuellen Menschen schützt. Dieses Gewährleistungsgrundrecht ist dem Grunde nach „unverfügbar und muss eingelöst werden“, bedarf aber der Konkretisierung und stetigen Aktualisierung durch den Gesetzgeber, der die zu erbringenden Leistungen an dem jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen auszurichten hat⁹. Dabei steht ihm ein Gestaltungsspielraum zu. Weil eine materielle Ergebniskontrolle anhand dieses Grundrechts nur begrenzt möglich ist, erstreckt sich der Grundrechtsschutz auch deshalb auf das Verfahren zur Ermittlung des Existenzminimums. „Um eine der Bedeutung des Grundrechts angemessene Nachvollziehbarkeit des Umfangs der gesetzlichen Hilfeleistungen sowie deren gerichtliche Kontrolle zu gewährleisten, müssen die Festsetzungen der Leistungen auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren tragfähig zu rechtfertigen sein“¹⁰.

Die unterschiedlichen Erwartungen in der Öffentlichkeit – die Leistungen müssen steigen oder können so bleiben

wie sie sind – sind auf diesen Kernsatz des Urteils zurückzuführen. Das Gericht verlangt eine *strikte Kontrolle des Verfahrens* statt einer *Kontrolle des konkreten Zahlbetrages*. Rothkegel spricht in diesem Zusammenhang von „Kompensation“: der zurückhaltenden Kontrolle der konkreten Höhe der Regelleistung entspreche ein umso genauere Überprüfung des Verfahrens, wie der Betrag zustande gekommen ist¹¹. Und in der Tat sind die neuen Begründungserfordernisse und Obliegenheit zur Transparenz nicht zu unterschätzen. Legt der Gesetzgeber die im Gesetzgebungsverfahren eingesetzten Methoden und Berechnungsschritte nämlich nicht nachvollziehbar offen, so ist per se von der Unvereinbarkeit der Höhe der Regelleistung auszugehen. Auch dies ist eine Kernaussage des Urteils: „Kommt er ihr nicht hinreichend nach, steht die Ermittlung des Existenzminimums bereits wegen dieser Mängel nicht mehr mit Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG in Einklang“¹². Noch ist nicht entschieden, ob die Regelleistung für die erwachsenen Empfänger von Grundsicherung erhöht werden müssen oder nicht. Da die Beanstandungen sich aber eher auf randständige Positionen der EVS beziehen (Rn. 200), ist vermutlich nicht mit spürbaren Erhöhung der Regelleistung zu rechnen. Allerdings sollte die Bedeutung des Urteils auch für Erwachsene nicht unterschätzt werden: Da wir mit den Folgen einer Banken- und Wirtschaftskrise zu kämpfen haben und der Gesetzgeber entscheiden hat, die Verursacher der Krise nicht an den Kosten zu beteiligen, stehen wir exorbitanten Staatsverschuldung gegenüber, die auch die sozialstaatlichen Leistungen zu Kürzungszwecken auf den Prüfstand stellen wird. Die sehr konkreten Aussagen des BVerfG über das neue Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums werden m.E. nach zumindest dazu führen, dass die Leistungen der Grundsicherung für Er-

⁹ Wörtliche Zitate entstammen direkt aus dem besprochenen Urteil vom 9.2.2010, Az. 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09 (www.juris.de).

¹⁰ Abs. 142

¹¹ Ralf Rothkegel, Ein Danaergeschenk für den Gesetzgeber in: ZFSH/SGB 2010, S. 135, 137 f.

¹² Rn. 144.

wachsene nicht gekürzt werden, und das ist in diesen Zeiten nicht wenig!

Die Höhe der Regelleistung ist in diesem Sinne bis zum 1. Januar 2011 neu zu ermitteln. Die beanstandeten Abschläge müssen bis dahin entweder zurückgenommen oder besser begründet werden. Sollte der Gesetzgeber allerdings die Frist verstreichen lassen, so haben die Leistungsbezieher ab dem 1.1.2011 einen **verfassungs-unmittelbaren Anspruch** gegen die SGB-II-Träger. Die Sozialgerichte werden dann die Höhe der Regelleistung eigenhändig festsetzen. Ich gehe davon aus, dass der Gesetzgeber alles tun wird, um einen solchen Zustand der Rechtsunsicherheit zu vermeiden.

Während sich die Rechtsfragen in Bezug auf die Regelleistung für Erwachsene in Grenzen halten, steht die Umsetzung des Urteils in Bezug auf das Sozialgeld der Kinder und seine praktische Umsetzbarkeit vor erheblichen Problemen. Noch ist nicht einmal in Ansätzen geklärt, wie der spezifische Bedarf von Kindern, insbesondere ihr Bildungsbedarf im föderalen System überhaupt gedeckt werden kann. Da nach der geplanten Grundgesetzänderung hinsichtlich der Organisationsstruktur ein Reform des SGB II, ist es wichtig diesen Gesetzgebungsprozess zu nutzen, um eine „vernünftige“ Umsetzung der verfassungsrechtlich geforderten Veränderungen beim Sozialgeld für Kinder zu ermöglichen.

II. Wie kann das Existenzminimum von Kindern, insbesondere ihr Schul- und Entwicklungsbedarf, im föderalen System gedeckt werden?

Das BVerfG wandte sich erst auf den letzten Seiten seines Urteils dem Existenzminimum der Kinder zu und stellte fest, dass zum einen das Sozialgeld nach § 28 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 I. Altern. a.F. in Höhe von 207 Euro nicht Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG genüge, da es von der bereits beanstandeten Regelleistung für Erwachsene abgeleitet sei. Der Gesetzgeber habe das Existenzminimum von Kindern nicht ermittelt, obwohl „schon Alltagserfahrungen auf einen besonderen Kinder- und altersspezifischen Bedarf hindeuten“. Ihr Bedarf, der zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums gedeckt werden muss, „hat sich an kindlichen Entwicklungsphasen auszurichten und an dem, was für die Persönlichkeitsentfaltung eines Kindes erforderlich ist. Der Gesetzgeber hat jegliche Ermittlungen hierzu unterlassen“¹³. Ein „zusätzlicher Bedarf“ sei vor allem bei **schulpflichtigen Kindern** zu erwarten, weswegen auch der Verzicht auf die dritte Altersstufe der 7 – 14-Jährigen nicht nachvollziehbar sei. Notwendige Aufwendungen zur Erfüllung schulischer Pflichten gehören zu ihrem existenziellen Bedarf. „Ohne Deckung dieser Kosten droht hilfebedürftigen Kindern der Ausschluss von Lebenschancen, weil sie ohne den Erwerb der notwendigen Schulmaterialien, wie Schulbücher, Schulhefte oder Taschenrechner, die Schule nicht erfolgreich besuchen können“. Das Gericht sieht die Gefahr, dass ohne „hinreichende staatliche Leistungen ihre Möglichkeiten eingeschränkt werden, später ihren Lebensunterhalt aus eigenen Kräften bestreiten zu können. Dies ist mit Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art 20 Abs. 1 GG nicht vereinbar“¹⁴. Wichtig sind die Ausführungen zu der Frage, wer die Gewähr dafür trägt, dass das kindliche Existenzminimum gedeckt wird. Das BVerfG stellt hierzu fest, dass die

Länder nur für den personellen und sachlichen Aufwand für die Institution Schule und nicht für den individuellen Bedarf eines hilfebedürftigen Schülers zuständig sind. Der Bundesgesetzgeber könnte erst dann von der Gewährung entsprechender Leistungen absehen, wenn sie durch landesrechtliche Ansprüche substituiert und hilfebedürftigen Kindern gewährt würden. Dann könnte eine „einrichtungsbezogene Gewährung von Leistungen durch die Länder, zum Beispiel durch Übernahme der Kosten für die Beschaffung von Lernmitteln oder durch ein kostenloses Angebot von Nachhilfeunterricht, durchaus ein sinnvolles Konzept jugendnaher Hilfeleistung darstellen, das gewährleistet, dass der tatsächliche Bedarf gedeckt wird. Solange und soweit dies jedoch nicht der Fall ist, hat der Bundesgesetzgeber, der mit dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch ein Leistungssystem schaffen wollte, welches das Existenzminimum vollständig gewährleistet, dafür Sorge zu tragen, dass mit dem Sozialgeld dieser zusätzliche Bedarf eines Schulkindes hinreichende gedeckt ist“¹⁵.

Die Verfassungswidrigkeit werde auch nicht durch die spätere Einführung von § 24a SGB II geheilt, der als zusätzliche Leistung jährlich 100 Euro für Schulbedarf vorsieht. Hierzu weist das BVerfG darauf hin, dass der Bedarf wiederum nicht ermittelt worden sei. Aber auch darauf, dass diese Leistung voraussetze, dass mindestens einer der Eltern Anspruch auf SGB-II-Leistungen haben müsse, „der schulische Bedarf selbst kann als Hilfebedürftigkeit nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch nicht auslösen“ (C.III.2.b)). Im Umkehrschluss bedeutet dies aber, dass zukünftig **allein durch den Schulbedarf von Kindern Hilfebedürftigkeit ausgelöst** werden kann. Wenn Eltern z.B. sich selber durch ihr Einkommen unterhalten können und zusätzlich auch noch für das sächliche Existenzminimum ihrer Kinder aufkommen können, können sie zukünftig dennoch für den schulischen Bedarf ihrer Kinder, für Nachhilfe, Schulmaterialien etc. Hilfen nach SGB-II beziehen. (Der Gesetzgeber wird klären müssen, ob dieser Anspruch über das SGB-II oder über den Kinderzuschlag nach § 6a BKGG realisiert werden wird). Dass auch Kinder von Nicht-Leistungsbeziehern einen ungedeckten Schulbedarf haben, ist durchaus realistisch. Auch im Bereich des „prekären Wohlstands“ – knapp die Hälfte aller Kinder in Deutschland lebt in Familien, die mit bis zu 75% des äquivalenzgewichteten Durchschnittseinkommens auskommen müssen¹⁶ – ist der Förderbedarf wohl besonders hoch. NRW z.B. testet regelmäßig alle Kinder im Alter von 4 Jahren und stellte dabei zuletzt bei 24% der Kinder einen Sprachförderbedarf fest¹⁷. Hinzu kommt, dass in den letzten Jahren die durch die Schulen verursachten Zusatzkosten erheblich gestiegen sind.

Umsetzung der verfassungsrechtlichen Grundsätze

In den Ausführungen des BVerfG zum Bedarf von Kindern kündigt sich ein **Teilhabegrundrecht für Kinder** an, weil die staatliche Grundsicherungsleistung auch die **Persönlichkeitsentfaltung** des Kindes ermöglichen soll und erstmalig festgestellt wurde, dass zur Menschenwürde des Kindes auch gehört, dass es eine realistische Chance haben muss, seinen **Platz in der Arbeitswelt** zu finden, um ein Leben in Unabhängigkeit von staatlicher Alimentierung führen zu können. Bei genauerer Analyse des Urteils des BVerfG vom 9.2.2010 besteht das men-

¹³ Rn. 191

¹⁴ Rn. 192

¹⁵ Rn. 197

¹⁶ Statistisches Bundesamt, Datenreport 2002, S. 587, 591.

¹⁷ FAZ vom 1.10.2009, S. 8

schenwürdige Existenzminimum des Kindes zukünftig aus mindestens vier Komponenten:

1. Zunächst ist das **sächliche Existenzminimum** zu decken. Dies muss nun erstmalig überhaupt statistisch ermittelt werden. Er darf nicht mehr als ein prozentualer Anteil am Eckregelsatz ausgewiesen werden („Kinder sind keine kleinen Erwachsenen“). Anhand der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) wird nun auch der Kauf von Windeln, Kinderwagen, Kindernahrung, der wachstumsbedingt höhere Bedarf an Schuhen und Kleidung etc. ermittelt werden. Dabei ist von mindestens drei Altersgruppen auszugehen: 0 bis 7, 7 bis 14 und 14 bis 18. Dieser unmissverständliche Auftrag des BVerfG ist wohl am leichtesten umzusetzen, wenn auch die Zeit für die Umsetzung – die neuen Daten der EVS 2008 liegen erst im Herbst 2010 vor – knapp bemessen ist. Aber auch hier stellen sich bereits grundlegendere Fragen: Muss das Sozialgeld z.B. die Kosten für ein Mittagessen an der Schule beinhalten, und zwar auch, wenn diese höher ausfallen als dies bislang für die zuhause eingenommenen Mahlzeiten gilt? Wenn ja, welche Kosten sollen dafür veranschlagt werden, denn diese fallen an einzelnen Schulen sehr unterschiedlich hoch aus, je nachdem. Ob das Schulessen öffentlich subventioniert wird oder nicht, ob selber gekocht oder ein Unternehmen beauftragt wird etc?
2. Zusätzlich zum sächlichen Existenzminimum sind die **Kosten des Schulbedarfs** zu ermitteln und durch den Bundesgesetzgeber über das Sozialgeld zu decken. Einen Verweis in diesem Zusammenhang auf Sachleistungen findet sich im Urteil übrigens (erstaunlicherweise) nicht. Eindeutig ist hingegen festgestellt, dass über den reinen Schulbesuch hinaus alle Kosten der Bildung für Kinder im Leistungsbezug sich gegen den Bund richten und dieser Bedarf „mit dem Sozialgeld abgedeckt sein“ muss. Hier nennt das Urteil „den Erwerb der notwendigen Schulmaterialien, wie Schulbücher, Schulhefte, Taschenrechner“¹⁸. Es stellt sich die Frage, ob zumindest der typische, regelmäßig bei allen Kindern auftretende Bedarf nach Schulheften, Schreibutensilien, Arbeitsmaterialien etc. anhand der Ausgaben der untersten 20% der Gesellschaft ermittelt werden kann, die der Einkommens- und Verbrauchsstatistik (EVS) entnommen werden kann. Allerdings spricht vieles dafür, dass auch diese Einkommensschichten den Bildungsbedarf ihrer Kinder nicht decken können. Nicht zufällig verlassen heute 23% eines jeden Jahrgangs die Schulen mit so schlechten Kenntnissen und Fähigkeiten, dass unklar ist, ob diese Jugendlichen in der Lage sind, durchgängig einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. An vielen Haupt- und Realschulen wird der Bildungsauftrag auf niedrigstem Niveau erfüllt, weil viele der an Gymnasien als Standard geltenden Kosten von den Eltern nicht eingezogen werden können: Geld, um veraltete Schulbücher, z.B. in Geographie, privat zu ersetzen, um Arbeitsbücher anzuschaffen, in die die Kinder hineinschreiben können, um zusätzliche Lektüren für den Deutschunterricht, Wörterbücher für die Fremdsprachen, Atlanten für den Erdkundeunterricht, Materialien für den Kunstunterricht zu kaufen bzw. Klassenausflüge zu unternehmen und Museen und Theater zu besuchen. Derzeit gibt es keinen einheitli-

chen Bildungsbedarf: der Schulbedarf von Hauptschülern liegt tatsächlich niedriger als der der Gymnasiasten? Aber will man diesen Zustand mit der Höhe des Sozialgeldes fortschreiben? Will man den Kindern der Grundsicherungsbezieher wirklich langfristig den Anschluss an die Wissensgesellschaft ermöglichen, so muss sich die Bildungsbestandteile des Sozialgeldes an den Ausgaben der Mittelschicht orientieren und nicht an denen der Ärmsten der Gesellschaft. Wie verhalten sich die Aufwendungen des Bundes für das Sozialgeld für Kinder und die Ausgaben der Länder und Kommunen für Jugendhilfe und Jugendförderung? Die Verantwortung für die Förderung für Legasthenie und Dyskalkulie werden heute schon zwischen Schul- und Jugendamt hin und her geschoben. Kommt jetzt noch der Bund als Kostenträger über das Sozialgeld hinzu? Weitere Fragen drängen sich bei näherer Betrachtung auf: Gehört auch die Übernahme der Kindergartengebühren zum Bildungsbedarf der 3 bis 6jährigen Kinder und ist ein Anteil davon im Sozialgeld zu veranschlagen? Was ist mit den Kosten des Besuches von Krippen für unter Dreijährige und von Horten für Schulkinder? Sind diese Aufwendungen in das Sozialgeld einzustellen? Diese Kosten können wohl aber nicht pauschal angesetzt werden, da nicht alle Kinder eine solche Einrichtung besuchen? Was ist mit den Bundesländern, die die Gebühren für das (letzte) Kindergartenjahr auf eigene Kosten abgeschafft haben? Können die sich nun über das Sozialgeld kompensieren?

Erste Anzeichen deuten darauf hin, dass sich die Bundesländer und Kommunen nach dem Spruch aus Karlsruhe aus einigen der genannten Bereiche zurückziehen könnten und weitere Einschränkungen bei der Lehrmittelfreiheit, den Kosten der Schülerbeförderung und den außerschulischen Förderangeboten etc. vornehmen werden könnten. Für die Kinder im Grundsicherungsbezug würden die Kosten fortan über das Sozialgeld getragen, die übrigen Familien müssten sie selber tragen. Dies würde eine Verschlechterung für Familien insgesamt bedeuten. Gerade die institutionellen Verbesserungen, die viele Kommunen in den letzten Jahren zu Gunsten einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf eingeführt haben, würden zurückgenommen.

Ungeklärt ist auch, wie der konkrete und individuelle Bildungsbedarf von Kindern angesichts der sehr unterschiedlichen Verhältnisse vor Ort über ein einheitliches Sozialgeld befriedigt werden soll, denn die Ansprüche richten sich gegen den Bundesgesetzgeber, er ist allerdings in einer konkreten Kommune zu erfüllen. Es ist nur schwer vorstellbar, dass hier ein einheitlicher Betrag den Bedarf konkret und individuell „in jedem Einzelfall“ sicherstellt. Dieser stellt sich im Flächenstaat anders dar als im Stadtstaat, in einem ländlichen Sozialraum wiederum völlig anders als in einem städtischen Ballungsgebiet. Kosten der *Schülerbeförderung* entstehen z.B. für Kinder, die ländlich wohnen, sehr viel häufiger als für Kinder, die in der Stadt wohnen und sämtliche Schulen in Reichweite haben¹⁹.

¹⁸ Rn. 192

¹⁹ Der 14. Senat des BSG hatte z.B. in einer Entscheidung vom 28.10.2009 (also bereits nach den Vorlagebeschlüssen des Hess. LSG vom 29.10.2008 und des BSG vom 27.1.2009) festgestellt, dass die Kosten der Schülerbeförderung, in dem Fall waren es 58 Euro für einen Schulweg von 20 km für eine 15jährige Schülerin, die eine zweijährige Berufsfachschule Sozialpflege absolvierte, nicht

3. Da das BVerfG zum Bedarf des Kindes auch die Kosten zählt, die für die „**Persönlichkeitsentfaltung** eines Kindes erforderlich“ sind, muss das über das Sozialgeld sicherzustellende Existenzminimum auch Aufwendungen ermöglichen, die über das sächliche Existenzminimum und den rein schulischen Bedarf hinaus gehen, z.B. die Beiträge für den Sportverein, die Jahresgebühr für die Bibliothek, den Eintritt für das Frei- oder Hallenbad, die Feriengestaltung. (Obwohl das BVerfG die Übertragbarkeit seiner Rechtsprechung zum Erziehungsbedarf der Kinder von Steuerpflichtigen auf die SGB-II-Kinder ablehnt, zeichnet sich hier doch eine deutliche Parallele zum sog. Erziehungsfreibetrag im Steuerrecht ab²⁰) Vielleicht müsste das Sozialgeld für Kinder in der Stadt höher sein, weil ein höheres Angebot existiert, vielleicht aber auch niedriger, weil in vielen Kommunen arme Kinder von den Gebühren der Sportvereine befreit sind, es einen Sozialpass und kostenlose Ferienspiele gibt etc. Müsste das Sozialgeld für Kinder auf dem Land höher sein, weil Mobilitätskosten höher sind, um weiter entfernt vorhandene Angebote nutzen zu können? Soll man hier pauschal vorgehen, weil sich Vor- und Nachteile kompensieren? Bislang ist die Angebotsstruktur noch sehr heterogen. In der mündlichen Verhandlung vor dem hessischen LSG am 29.10.2010, die zum Vorlagebeschluss zum BVerfG führte, war sehr gründlich darüber Beweis erhoben worden, ob der Bildungsbedarf von Kindern durch kostenlose Förderangebote bereits heute durch die einzelnen Schulen gedeckt sei und insofern Ansprüche an den SGB-II-Träger ausscheiden. Dabei hatte sich herausgestellt, dass sich die Situation von Schule zu Schule und von Kommune zu Kommune sehr unterschiedlich darstellt und die vorhandenen Angebote häufig zwar preiswert, aber nicht immer kostenlos waren.

Muss nach dem BVerfG-Urteil nicht doch eher der Bund über das Sozialgeld die Teilnahme von armen Kindern an Ferienspielen sicherstellen, statt dass die Kommunen zu ihren Lasten auf Beiträge von diesen Kindern verzichten? Noch können die Ausgaben für das Sozialgeld nicht niedriger ausfallen, weil es keine einklagbaren Rechtsansprüche der Eltern auf außerschulische Freizeitangebote, kostenlose Nachhilfe durch die Jugendhilfe und verlässliche Förderangebote in den Schulen gibt. Aber es könnte darüber nachgedacht werden, ob sich Kommunen nicht einen Teil des ausgezahlten Sozialgeldes „zurückholen“ können, wenn die Angebote von Kindern im Leistungsbezug tatsächlich genutzt werden.

3. Neben dem sächlichen Existenzminimum und den Aufwendungen für einen Bildungs- und Entwicklungsbedarf muss ein zum 1.1.2011 zu reformierendes SGB II auch für Kinder eine Öffnungsklausel für einen **laufenden überdurchschnittlichen Bedarf** vorsehen. Das BVerfG hat die strikte Pauschalierung und das Fehlen einer Härtefallregelung im SGB II für unvereinbar mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums erklärt, da im SGB-II eine Regelung fehle, „die einen Ans-

pruch auf Leistungen zur Sicherstellung eines zur Deckung des menschenwürdigen Existenzminimums unabweisbaren, laufenden, nicht nur einmaligen besonderen Bedarfs vorsieht“²¹. Aus der Einkommens- und Verbrauchsstatistik ließe sich allein der Durchschnittsbedarf ableiten. Die Menschenwürde des Art. 1 Abs. 1 GG verlange jedoch, „dass das Existenzminimum in jedem Einzelfall sichergestellt wird“. Auch kindliche Sonderbedarfe müssen zukünftig abgedeckt werden, hier kann es sich um den Nachhilfeunterricht handeln aber auch um eine spezielle Förderung bei Hochbegabung, um nicht verschreibungspflichtige Pflegeprodukte bei Neurodermitis etc. Die Liste mit vier Härtefällen, die das Bundesarbeitsministerium vom 16.02. 2010 veröffentlicht hat, nennt zwar auch die Kosten für den Nachhilfeunterricht, allerdings unter sehr rigiden Voraussetzung und maximal für die Dauer von 6 Monaten²². Es zeichnet sich aber bereits ab, dass es nicht so einfach ist, einen unabweisbar laufenden von einem unabweisbar einmaligen (nicht zusätzlich zu deckenden) Bedarf abzugrenzen. Hier wird es zu einer Vielzahl von Gerichtsverfahren kommen, weil die Sonderbedarfe im Einzelfall entstehen, insofern nicht „vorhersehbar“ sind, weil sie die gesamte Lebenswirklichkeit wiedergeben und vermutlich jede Härtefallliste sprengen.

Lösungen

Das Nachdenken hat gerade erst begonnen und die Zeit ist sehr knapp. *Rothkegel* schlägt die Einführung einer Öffnungsklausel vor, damit dem Erziehungsbedarf von Eltern bzw. dem Bildungsbedarf von Kindern und Jugendlichen als individuell zu bemessender Sonderbedarf Rechnung getragen werden kann²³. *Berlit* spricht sich für eine Ausgliederung des Schulbedarfs in eine neue Zusatz- oder Mehrbedarfsleistung und deren partielle „Regionalisierung“ aus. Eine große Lösung bestünde seiner Meinung nach darin, diesen Bedarf aus dem SGB II auszugliedern als Baustein einen eigenständigen Grundversicherung für Kinder und Jugendliche, bei der jenseits der Deckung des allgemeinen Existenzminimums die Bildungsteilhabe und die Sicherung von Entfaltungsmöglichkeiten im Vordergrund stünde und die so mit der bildungs- und Jugendpolitik verzahnt würde, dass ein regional unterschiedlicher „Leistungsmix“ zwischen institutionellen Angeboten, einmaligen Leistungen und pauschalierter Bedarfsdeckung durch eine Transferleistung möglich werde, die nicht mehr länger an Finanzierungszuständigkeiten scheitert²⁴. Allerdings ist das Urteil bis Ende dieses Jahres umzusetzen, so dass die große Lösung über eine Kindergrundversicherung wohl bis dahin nicht zur Verfügung stehen wird.

Ich selber habe in einer Expertise für die Friedrich Ebert Stiftung eine Lösung vorgeschlagen, die weitestgehend auf pauschalierte *Geldleistungen* setzt²⁵: Zwar scheint es auf den ersten Blick überzeugend, den Bildungs- und Entwicklungsbedarf der Kinder vorwiegend über *Sachleistungen* zu befriedigen, so dass – wie es oft heißt – gewährleistet ist, dass das „Geld bei den Kindern wirk-

vom SGB-II-Träger zusätzlich zu übernehmen sind, weil die Aufwendungen für die Schülermonatskarte um einen spezifisch ausbildungsbedingten Bedarf handelte, der von der Regelleistung nicht erfasst sei (Az B 14 AS 44/08 R)

²⁰ BVerfGE 99, S. 216 ff.

²¹ Rn. 207 f.

²² FAZ vom 17.02.2010, S. 9.

²³ Rothkegel, S. 140

²⁴ Uwe Berlit, Paukenschlag mit Kompromisscharakter – zum SGB-II-Regelleistungs Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010, in: Kritische Justiz 02/2010

²⁵ Anne Lenze, Hartz IV Regelsätze und gesellschaftliche Teilhabe. Das Urteil des BVerfG vom 9.2.2010 und seine Folgen, Wisso Diskurs, Mai 2010.

lich ankommt“. Gegen diesen eingängigen Weg ist allerdings folgendes einzubringen: Zunächst geht er von der durch nichts zu belegenden Annahme aus, dass nämlich Eltern auf Kosten ihrer Kinder leben und Geldleistungen, die für diese bestimmt ist, für eigene Bedürfnisse zweckentfremden. Untersuchungen legen aber vielmehr nahe, dass Eltern eher bei ihren eigenen Bedürfnissen sparen und versuchen, ihre Kinder die Armut nicht spüren zu lassen²⁶. Wenn der Bildungsbedarf der Kinder aus SGB-II-Haushalten vor allem über Sachleistungen gedeckt wird, heißt das, eine Minderheit von Eltern zum Maßstab für alle zu nehmen. Für die Eltern bedeutet dies, dass ihre Elternkompetenz, die durch das fehlende eigene Erwerbseinkommen ohnehin schon eingeschränkt ist, noch weiter untergraben wird, wenn ihre Kinder Ranzen, Hefte, Bücher, Stifte, Sportutensilien, Taschenrechner u.ä. von einer staatlichen Ausgabestelle ausgehändigt bekommen. Damit schrumpft ihre in Art 6 Abs. 2 GG gewährte **Elternautonomie** noch weiter. Dies ist verfassungsrechtlich bedenklich, denn es sind die Eltern, die die Leitlinien der Erziehung bestimmen sollen und nicht der Staat. Für die Kinder bedeutet die staatliche Zuteilung eine **Stigmatisierung**, auch wenn dies über Gutscheine erfolgt. Der Anspruch des Gesetzes, dass Leistungsbezieher leben können müssen, ohne sogleich als Leistungsempfänger aufzufallen, wäre nicht erfüllt. Außerdem ist anzunehmen, dass die staatliche Verwaltung des Schulbedarfs zu einem sehr hohen **Verwaltungsaufwand** führen würde, der die SGB-II-Aufwendungen noch weiter in die Höhe treiben würde. Vorzuziehen wäre meiner Meinung nach folgende **Alternative**: Der neu zu deckende Bildungs- und Entwicklungsbedarf für Kinder im SGB-Bezug wird von dem sächlichen Existenzminimum für Nahrung, Kleidung etc. *deutlich abgesetzt* und in Form einer *Pauschale* mit dem Sozialgeld zusammen an die Eltern ausgezahlt. Sollte sich herausstellen, dass die Eltern diesen Betrag nicht für ihre Kinder verwenden - wie heute schon werden LehrerInnen dem Jugendamt melden, dass bestimmte Kinder ohne Hefte, Stifte und Turnschuhe in die Schule kommen oder das Mittagessen in der Schule nicht bezahlen können - so liegt der Tatbestand der Kindeswohlgefährdung gem. § 1666 BGB vor. In diesem Fall müsste das Familiengericht das Jugendamt, das ohnehin schon in vielen dieser Familien aktiv ist, beauftragen, die Bildungspauschale für das Kind zu verwalten. So würden nur die Eltern „entmündigt“, die ihren Kindern den für Bildungsausgaben vorgesehenen Teil des Sozialgeldes vorenthalten. Neben einer weitestgehenden Pauschalierung des Bildungs- und Entwicklungsbedarfes müssten aber auf Antrag auch „Sonderbedarfe“ gewährt werden, um einen nicht durchschnittlichen Bedarf decken zu können, wie z.B. die Nachhilfe oder eine spezielle Förderung bei Hochbegabung.

Wenn die meisten der nun neu zu deckenden Kinderbedarfe über das Sozialgeld in Form einer Bildungs- und Entwicklungspauschale an die Eltern ausgezahlt werden, so stellt sich die Frage, ob und wie sich **Kommunen**, die Teile des kindlichen Bildungs- und Entwicklungsbedarfes abdecken, über den Träger der Grundsicherung **re-kompensieren** können. Dies wäre wünschenswert, damit diejenigen Kommunen, die in den letzten Jahren entsprechende Angebote auf eigene Kosten ausgebaut haben, diese nun nach dem neuen Diktum des BVerfG nicht

wieder einstellen, gerade auch in Hinblick auf die äußerst desaströse Finanzsituation in vielen Kommunen. Eine Lösung ist möglich, nachdem die geplante Grundgesetzänderung der direkten Zusammenarbeit des Bundes und der Kommunen eine verfassungsrechtliche Grundlage verleihen wird²⁷. Es stellt sich jedoch zunächst die Frage, welche Ebene im föderalen System den kindlichen Bedarf und seine unterschiedliche Erfüllung vor Ort überhaupt beurteilen kann. Dies müsste die kommunale Ebene sein, allerdings hat bislang zumindest der kommunale Träger der Grundsicherung die Belange der Kinder und ihre spezifischen Bedarfe wohl eher nicht im Blick gehabt. Hier zeigt es sich, dass Kinder in einem Grundsicherungssystem für Erwerbsfähige systematisch fehl am Platz sind²⁸. Wenn man das Existenzminimum für Kinder schon nicht im Kinder- und Jugendhilfegesetz des SGB VIII ansiedeln will, so bleibt nur der Weg, den Sachverstand der Jugendhilfe für die kommunalen Grundsicherungsträger nutzbar zu machen. Hier bieten sich die geplanten Änderungen über die Gemeinsame Einrichtung gem. § 44b Abs. 5 Gesetzentwurf SGB II an, die eine Mischbehörde aus Bundes- und Landesbehörde ist und „Jobcenter“ heißen wird. Anknüpfen könnte man an Aufgabenstellungen und Verantwortungszuständigen, die soziale Leistungen vor Ort betreffen. So entscheidet das Jobcenter im Einzelfall z.B. auch über die Erbringung bzw. den Zugang zu den im Verantwortungsbereich des kommunalen Trägers liegenden sozialintegrativen Leistungen nach § 16a Nr. 1 bis 4. Es bleibt dann der Organisationshoheit der Kommune überlassen, auf welchem Wege sie dies sicherstellt (beispielsweise, indem der kommunale Träger den gemeinsamen Einrichtungen Budgets für die Leistungen einräumt oder Kontingente zur Verfügung stellt) Der kommunale Träger hat sicherzustellen, dass ausreichende Leistungen zur Verfügung stehen. Gem. § 44f überträgt die Bundesagentur der gemeinsamen Einrichtung die Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln des Bundes. Gem. Abs. 3 kann auch der kommunale Träger die gemeinsame Einrichtung mit der Bewirtschaftung von kommunalen Haushaltsmitteln beauftragen. An diesen Änderungen kann man sicher auch für die Feststellung des „Bildungs- und Entwicklungsbedarfes von Kindern, die konkreten Leistungen vor Ort und ihre Finanzierung anknüpfen. Sehr viel besser wäre es allerdings, wenn im Änderungsgesetz eine entsprechende Bestimmung für das Sozialgeld und seine Verwendung für kommunale Aufgaben ausdrücklich geregelt würde. Nachdem das Problem erst einmal erkannt ist, dürfte dies im laufenden Gesetzgebungsprozess keine Schwierigkeit sein. Erreicht werden muss folgendes: Bietet ein Schulträger ein kostenloses Mittagessen und eine qualifizierte Hausaufgabenbetreuung an, so muss die Meldung der Schule an den örtlichen SGB-II-Träger dazu führen, dass der entsprechende Teil des Sozialgeldes an die Eltern einbehalten und an den Schulträger abgeführt wird. Das gleiche gilt für die kommunalen Aufwendungen für einen Sozialpass, der es Kindern und Jugendlichen ermöglicht, kostenfrei das Schwimmbad und die Bibliothek zu nutzen. Eine entsprechende Kompensation müsste es auch zwischen Bundes- und

²⁶ Margot Münich, Thomas Krebs, Ausgaben für Kinder in Deutschland, Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik 12/2002, S. 1096

²⁷ Gem. dem neu einzufügenden Artikel 91e Abs. 1 GG heißt es: „Bei der Ausführung von Bundesgesetzen auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitssuchende wirken Bund und Länder oder die nach Landesrecht zuständigen Gemeinden und Gemeindeverbände in der Regel in gemeinsamen Einrichtungen zusammen“.

²⁸ Vgl. hierzu ausführlicher: Anne Lenze, Die Verfassungswidrigkeit der Regelleistung für Kinder, in: ZFSH/SGB 2009, S. 387 ff.

Länderebene geben um den Umstand zu berücksichtigen, dass die Lehrmittelfreiheit in den einzelnen Bundesländern vollständig realisiert ist, während in anderen Bundesländern eine weitgehende Kostentragung durch die Eltern vorgesehen ist.

Absehbar aber ist, dass sich die Gerichte in den nächsten Jahren vermehrt mit der Höhe der Regelleistung des SGB II beschäftigen müssen und dass wohl auch das BVerfG

nicht zum letzten Mal entschieden hat. Aus der Rechtsprechung zum Kinderexistenzminimum im Steuerrecht und zur Höhe der Kinderzuschläge von Beamten ist zu lernen, dass es wiederholter Eingriffe des BVerfG bedurfte, bis eine befriedigende Berücksichtigung der kindlichen Bedarfe in diesen Rechtsgebieten erreicht war.

Bensheim, den 7. Mai 2010

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)150

11. Mai 2010

Schriftliche Stellungnahme

Dr. Hilmar Schneider, Bonn

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2010 zum

a) Antrag der Fraktion der SPD

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Bemessung der Regelsätze umsetzen - Die Ursachen von Armut bekämpfen - Drucksache 17/880 -

b) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Bedarfsgerechte Regelsätze für Kinder und Erwachsene - Drucksache 17/675 -

In dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 09. Februar 2010 wurde weder die absolute Höhe der Regelsätze, noch das Verfahren zur Bemessung der Regelsätze anhand der Verbrauchsgewohnheiten unterer Einkommensgruppen (Statistik-Modell) in Frage gestellt. Bemängelt wurde dagegen, dass die bislang praktizierte Festlegung der Regelsätze – insbesondere für Kinder – nicht immer transparent und nachvollziehbar begründet sei. Der Gesetzgeber unterliegt nunmehr der Pflicht, bis zum Jahresende eine den Vorgaben des BVerfG entsprechende Neuregelung zu etablieren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es zwar weiterhin Unterstützungspauschalen geben darf, zugleich aber sichergestellt sein muss, dass für einen darüber hinausgehenden unabweisbaren, laufenden und nicht nur einmaligen, besonderen Bedarf ein zusätzlicher Leistungsanspruch einzuräumen ist.

Es liegt nahe, den Anforderungen des BVerfG durch eine konsequente Umsetzung des Statistik-Modells Rechnung zu tragen. Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, dass dieses Verfahren keineswegs frei von normativen Setzungen ist, die absehbar früher oder später Anlass zu weiteren Rechtsstreitigkeiten liefern werden. Das Statistik-Verfahren sieht nämlich vor, das Verbrauchsverhalten von Haushalten im untersten Einkommensquintil zur Grundlage der Berechnung von Regelsätzen zu machen. Dabei sollen Haushalte, die Regelleistungen der Sozialhilfe beziehen, außer Betracht bleiben, um „Zirkelschlüsse“ zu vermeiden. Das BVerfG übersieht dabei, dass es bei dem skizzierten Verfahren selbst bei Ausschluss von Sozialhilfehaushalten zu problematischen Zirkelschlüssen kommen kann.

Sofern Einkommensarmut die Betroffenen zu Ausweichreaktionen zwingt, die mit einem menschenwürdigen Existenzminimum nicht in Einklang stehen, würde dies mit Hilfe des Statistik-Modells zur Norm erhoben. So könnten Betroffene beispielsweise versucht sein, Arztbesuche zu vermeiden oder verschriebene Medikamente

nicht in Anspruch zu nehmen, um Praxisgebühren oder Zuzahlungen zu sparen. Entsprechend geringe Ausgaben für medizinische Leistungen würden damit zur Norm für Sozialhilfebezieher. Ebenso ist denkbar, dass der Konsum kostengünstiger, aber ernährungsphysiologisch bedenklicher Nahrungsmittel normative Kraft gewinnt, ohne den Verfassungsgrundsätzen zu entsprechen. Um dieser Problematik zu entgehen, ist nicht nur Methodentransparenz, sondern auch Normentransparenz erforderlich. Die Normensetzung muss letztlich von der Politik vorgenommen werden. Sie kann sich dieser Notwendigkeit nicht durch Anwendung eines Statistik-Verfahrens entziehen.

Darüber hinaus erscheint es wenig sinnvoll, besondere Bedarfe in einer allgemeinen Regelsatzpauschale zu berücksichtigen, da sie dort mit ihrer Bedarfswahrscheinlichkeit gewichtet werden müssten. Letzteres führt dazu, dass die Pauschale für Betroffene, bei denen der Bedarf auftritt, zu niedrig ist, wohingegen der Regelsatz für alle anderen Sozialhilfebezieher zu hoch ausfällt. Dennoch lassen sich auch besondere Bedarfe mit Hilfe von Pauschalen abdecken, wenn sie bedarfsspezifisch ausgestaltet sind. Insbesondere im Bereich von Bildungsleistungen für Kinder erscheint es sinnvoll, die Bedarfsabdeckung mit Hilfe eines entsprechenden Gutscheinsystems zu regeln, etwa für Nachhilfebedarf oder Betreuungsdienstleistungen. Dies kann zwar bei zu großzügig bemessenen Pauschalen zu Preisanpassungen der Leistungsanbieter nach oben führen, sorgt aber in jedem Fall für Qualitätswettbewerb unter den Leistungsanbietern.

Festzuhalten bleibt auch, dass die Anforderungen des BVerfG strenggenommen eine regionalspezifische Festlegung von Regelsätzen und Bedarfspauschalen erforderlich machen. Wie differenziert diese ausfallen muss, ist letztlich eine Frage von regionalen Preisunterschieden, die zwischen Stadt-/Land-Regionen stärker sein können als zwischen Bundesländern.

Unabhängig von der Festlegung von Bedarfssätzen muss sich die Politik damit auseinandersetzen, dass zwischen der Höhe von Bedarfssätzen der Mindesteinkommenssicherung und dem Anreiz der Betroffenen, ihren Lebensunterhalt aus eigener Kraft zu sichern, ein Konflikt besteht. Je höher der Mindestsicherungsanspruch, desto geringer der Anreiz zur Erwerbsaufnahme. Mit staatlichen Lohnkostenzuschüssen lässt sich dieser Konflikt nicht lösen. Eine wirksame Alternative besteht in der Umsetzung des Workfare-Prinzips in der Grundsicherung. Workfare bedeutet die Kopplung der Grundsicherung an eine Gegenleistung in Form von Arbeit. Wenn erwerbsfähige Transferberechtigte die ihnen zustehenden Leistungen grundsätzlich nur noch dann in vollem Umfang erhalten, wenn sie dafür im weitesten Sinne eine

vollzeitäquivalente Gegenleistung erbringen, sorgt dies auf effiziente Weise dafür, dass die Erwerbsanreize im Niedriglohnbereich steigen, ohne das Niveau der Grundsicherung absenken zu müssen. Der Grund dafür ist einfach: Wenn die Grundsicherung erarbeitet werden muss, wird jede Tätigkeit im Markt attraktiv, bei dem man mehr verdienen kann als in der Grundsicherung, weil für die Realisierung des Einkommengewinns kein zusätzlicher Aufwand mehr erforderlich ist. Workfare sorgt damit auf effiziente Weise für den größtmöglichen Anreiz zur Überwindung der Transferabhängigkeit. Der im heutigen Sicherungssystem bestehende Anreiz zur Ausübung von Kleinst- und Minijobs und die damit verbundene dauerhafte Festschreibung der Transferabhängigkeit würde sich weitgehend von selbst erledigen.