

Menschenwürde, Teilhabe und die scheinbare Objektivität von Zahlen

Fachliche Stellungnahme des Frankfurter Arbeitskreises Armutsforschung
zum Entwurf für ein Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen
und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch
(Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz – RBEG)

Mitglieder des Frankfurter Arbeitskreises Armutsforschung:

Dr. Irene Becker, Prof. Dr. Dr. h. c. Roland Eisen, Prof. Dr. Bernhard Emunds, Dr. Jürgen Faik, Prof. Dr. Walter Hanesch, Prof. Dr. Richard Hauser, Prof. Dr. Friedhelm Hengsbach, Beate Hock, Gerda Holz, Prof. Dr. Andreas Klocke, Dr. Karl Koch, Prof. Dr. Anne Lenze, Prof. Dr. Gero Lipsmeier, Dr. Monika Ludwig, Prof. Dr. Alfons Schmid, Prof. Dr. Franz Segbers, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Dr. Thomas Wagner

1 Vorbemerkung

In seinem Urteil vom 9. Februar 2010 hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) die derzeitigen Regelleistungen nach dem SGB II für unvereinbar mit dem nach Artikel 1 Grundgesetz (GG) gebotenen Schutz der Menschenwürde und dem Sozialstaatsprinzip des Artikel 20 GG erklärt (BVerfG, 1 BvL 1/09). Die ausführlich begründete Entscheidung betrifft sowohl das Arbeitslosengeld II für Erwachsene (ALG II) als auch das Sozialgeld für Kinder sowie die derzeitige Anpassung an die Entwicklung des aktuellen Rentenwerts, die als „sachwidriger Maßstabswechsel“ bezeichnet wird (Absatz 184), und das Fehlen einer „Öffnungsklausel“ für nicht nur einmalige Sonderbedarfe. Das Gericht hat zudem spezifiziert, dass das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins sich nicht auf ein physisches, sondern auf ein soziokulturelles Existenzminimum bezieht; „denn der Mensch als Person existiert notwendig in sozialen Bezügen“ – so das Bundesverfassungsgericht in Rn. 135. Im Folgenden wird geprüft, inwieweit der vorliegende Entwurf für ein Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz – RBEG) den verfassungsgerichtlichen Vorgaben entspricht und welche normativen Setzungen der Regierung eingeflossen sind.

2 Methodik und normative Elemente des Gesetzentwurfs vor dem Hintergrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts

- a) Ein wesentlicher Kritikpunkt des BVerfG bezieht sich auf den bisherigen Entscheidungsträger, der über das, was als Existenzminimum zu gelten habe, bestimmt. Auf der Basis des Rechtsstaats- und Demokratieprinzips erklären die Richterinnen und Richter die Festlegung der Höhe des menschenwürdigen Existenzminimums auf dem Verordnungswege (Regelsatzverordnung) für nicht verfassungsgemäß und fordern für die Zukunft dafür ein Parlamentsgesetz. Im Zusammenhang mit dem gleichzeitig formulierten Transparenzgebot sollen Entscheidungsprozess und -findung also von der Exekutive auf die *Legislative* verlagert werden. Diesem Tenor des Urteils hätte entsprochen, das Parlament bereits vor der Vergabe von Aufträgen für Sonderauswertungen der Einkommens- und

Verbrauchsstichprobe (EVS) 2008 an das Statistische Bundesamt einzubeziehen. Denn mit der Konzipierung der erforderlichen Berechnungen erfolgen implizit eine Ausfüllung des vom Gericht anerkannten politischen Gestaltungsspielraums und entscheidende inhaltliche Festlegungen für das soziokulturelle Existenzminimum, die allein dem Gesetzgeber zukommen (BVerfG, Rn. 136). Mit dem bisherigen Verfahren wurden die Informations- und Eingriffsmöglichkeiten des Parlaments beschränkt.

- b) Die Umgehung des Parlaments bei der Konkretisierung des Auftrags an das Statistische Bundesamt schränkt insbesondere das Gestaltungsrecht des Gesetzgebers bei der Abgrenzung der Referenzgruppe, aus deren Ausgabeverhalten das soziokulturelle Existenzminimum abzuleiten ist, ein. Zwar hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) auch die Ergebnisse von Alternativrechnungen veröffentlicht, die neben den in den Gesetzentwurf eingeflossenen Berechnungen durchgeführt worden sind. Allen bisherigen Sonderauswertungen der EVS 2008 liegen aber Referenzgruppen zugrunde, für die von einer konsequenten Vermeidung von Zirkelschlüssen – von den Ausgaben der Leistungsberechtigten auf deren Bedarf – nicht ausgegangen werden kann. Zur Vermeidung derartiger Zirkelschlüsse ist es nämlich nicht hinreichend, lediglich Grundsicherungsbeziehende aus der Referenzgruppe auszuschließen. Darüber hinaus müssten auch Haushalte, die einen Grundsicherungsanspruch nicht wahrnehmen und demnach noch unterhalb des Grundsicherungsniveaus leben (verdeckte Armut), ausgeklammert werden. Dies wurde auch vom BVerfG angemahnt: „Der Gesetzgeber bleibt freilich entsprechend seiner Pflicht zur Fortentwicklung seines Bedarfsermittlungssystems verpflichtet, bei der Auswertung künftiger Einkommens- und Verbrauchsstichproben darauf zu achten, dass Haushalte, deren Nettoeinkommen unter dem Niveau der Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch und dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch inklusive der Leistungen für Unterkunft und Heizung liegt, aus der Referenzgruppe ausgeschieden werden.“ (BVerfG, Rn. 169). Dem wird der vorliegende Gesetzentwurf nicht gerecht.
- c) Selbst die Grundsicherungsbeziehenden wurden bei den bisher durchgeführten Sonderauswertungen nur insofern ausgeklammert, als sie nicht infolge von Sonderregelungen (Erwerbstätigenfreibeträge, nicht anzurechnende Einkommensarten, übergangsweise gewährte Zuschläge) ein Gesamteinkommen knapp oberhalb der Regelleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (inklusive der Leistungen für Unterkunft und Heizung) erreichten. Diese Abgrenzung des Referenzeinkommensbereichs ist unter methodischen Gesichtspunkten problematisch,
- da auch das Ausgabeverhalten von Haushalten mit einem Gesamteinkommen knapp oberhalb der Regelleistungssumme maßgeblich vom gegebenen Grundsicherungsniveau geprägt ist;
 - da die Vermeidung von Zirkelschlüssen ohnehin nur rudimentär mit Bezug auf das bisherige und damit nicht verfassungsgerecht ermittelte Grundsicherungsniveau erfolgen kann.

Ein Antrag im Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales, Berechnungen auf der Basis von unterschiedlich abgegrenzten Referenzgruppen, insbesondere ohne „Aufstocker“ und ohne Haushalte in verdeckter Armut, durchführen zu lassen, wurde durch die Mehrheit der Regierungsfraktionen abgelehnt.

- d) Die dem Gesetzentwurf zugrunde liegende Ableitung kindspezifischer Bedarfe ist auf der Basis des Ausgabeverhaltens der Paare mit einem Kind erfolgt und entspricht insoweit den Vorgaben des BVerfG. Der elterliche Bedarf wird aber ebenso wie der Erwachsenenbedarf generell aus den durchschnittlichen Konsumausgaben des unteren Einkommensbereichs der Alleinstehenden abgeleitet. Dies ist

methodisch inkonsequent. Denn der Bemessung des kindlichen Existenzminimums liegt eine Aufteilung von Haushaltsausgaben auf Kind und Eltern unter Berücksichtigung von Haushaltsgrößenersparnissen zugrunde; Letztere sind nur gerechtfertigt, wenn die den Eltern zugerechneten Fixkosten tatsächlich gedeckt sind. Dies ist infolge der Bezugnahme auf den anderen Referenzhaushaltstyp der Alleinstehenden aber nicht gewährleistet. Damit ist nicht gesichert, dass der Familienbedarf ausreichend gedeckt wird. Für das alternative Verfahren, Kindes- und Erwachsenenbedarfe nur auf der Basis der nur einen Referenzgruppe der Paare mit einem Kind abzuleiten, liegt mittlerweile eine erste empirische Schätzung vor (siehe unter Punkt 3).

- e) Bei den dem Entwurf des RBEG zugrunde liegenden Sonderauswertungen wurden für Alleinstehende einerseits und Familien andererseits unterschiedliche Referenzeinkommensbereiche herangezogen – zum Einen die unteren 15%, zum Anderen die unteren 20%. Dies ist methodisch nicht begründbar und erscheint als willkürlich. Die Ausführung in der Begründung zum Gesetzentwurf, damit erfolge jeweils eine Betrachtung des reichlich unteren Quintils entsprechend dem Urteil des BVerfG, bezieht sich auf eine Gruppe einschließlich der vorab ausgeklammerten Haushalte und ist damit weder stichhaltig noch urteilskonform. Es ist nicht sachgerecht, die Größe des Referenzeinkommensbereichs und damit auch die Bandbreite der Einkommen oberhalb des Grundsicherungsniveaus von der relativen Häufigkeit der Leistungsbeziehenden beim jeweiligen Haushaltstyp abhängig zu machen; Mit diesem dem Gesetzentwurf zugrunde liegenden Ansatz wird implizit der Referenzeinkommensbereich umso stärker begrenzt, je größer das (sichtbare) Ausmaß von Unterstützungsbedürftigkeit ist.
- f) Mit dem Entwurf des RBEG ist durch vielfältige Ausklammerungen einzelner Güter als „nicht regelbedarfsrelevant“ eine weit reichende Vermischung von Statistik- und Warenkorbmodell angelegt, die methodisch wie normativ problematisch ist. Denn von der mit jedweder Herausnahme einzelner Güter verbundenen Kürzung sind alle Haushalte, auch diejenigen ohne die entsprechende „nicht regelbedarfsrelevante“ Ausgabe, betroffen. Grundsätzlich räumt das BVerfG dem Gesetzgeber zwar einen Spielraum ein bei wertenden Entscheidungen, welche Ausgaben zum Existenzminimum zählen (BVerfG, Rn. 171). Derartige normative Setzungen dürfen aber der Funktionsweise des Statistikmodells nicht zuwider laufen, so dass der Ermessensspielraum begrenzt ist. Dementsprechend betont das BVerfG in seiner Urteilsbegründung, dass der Pauschalbetrag so zu bestimmen ist, dass ein Ausgleich zwischen verschiedenen Bedarfspositionen möglich ist und der Hilfebedürftige sein Verbrauchsverhalten so gestalten kann, dass er mit dem Festbetrag auskommt (BVerfG; Rn. 205, s. a. Rn. 172). Zudem sind die zu erbringenden Leistungen an dem jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen auszurichten (Pressemitteilung des BVerfG vom 09.02.2010). Dem wird mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht ausreichend Rechnung getragen. Mit dem wiederkehrenden Hinweis, dass einzelne Güter nicht zum physischen Existenzminimum zählen, wird der Aspekt der soziokulturellen Teilhabe als einem Bestandteil des Existenzminimums tendenziell vernachlässigt. Dies sei an einigen Beispielen verdeutlicht.
- Die Ausklammerung jeglicher Ausgaben für Alkohol und Tabak schränkt die Bedarfsdeckung auch derjenigen ohne Kauf dieser – gesellschaftlich durchaus üblichen – Güter erheblich gegenüber der Referenzgruppe ein. Die Beträge belaufen sich auf 19,27 € (19,86 €) bei Bezugnahme auf die unteren 15% (20%) der Alleinstehenden. Zudem entspricht diese Vorgehensweise einer

Bevormundung der Grundsicherungsbeziehenden, die auch ihre sozialen Kontakte tangiert.

- Aus dem Güterbereich „Bildung“ und „sonstige Dienstleistungen“ (EVS 2008) wurden die Ausgaben für Kinderbetreuung (einschließlich Kinderfreizeiten) ausgeklammert, obwohl es bisher keinen allgemeinen Rechtsanspruch von Grundsicherungsbeziehenden auf kostenfreie Nutzung von Kinderbetreuungseinrichtungen gibt. Vielmehr sind die entsprechenden Regelungen regional sehr unterschiedlich. In Regionen mit Gebührenbefreiungen gelten diese zudem teilweise nicht nur für Familien im Grundsicherungsbezug, vielmehr generell für Geringverdiener – und damit auch für einen Teil der Familien der Referenzgruppe. Dementsprechend haben nur 22,5% der Familien in der Referenzgruppe mit einem Kind unter 6 Jahren Ausgaben für Kinderbetreuung in Kindergärten angeschrieben. Die Streichung des insgesamt ermittelten Durchschnittsbetrages von 16,25 € bedeutet eine deutlich spürbare Einschränkung der Familien im Grundsicherungsbezug gegenüber der Referenzgruppe.
- Aus der Gütergruppe „Nachrichtenübermittlung“ wurden die Mobilfunkkosten ausgeklammert. Die Verfügbarkeit eines Mobilfunktelefons entspricht mittlerweile aber der gesellschaftlichen Normalität. Dies spiegelt sich in der EVS 2008 insofern, als sich kaum noch Familien ohne ein Mobiltelefon finden und dementsprechend die Ergebnisse von Sonderauswertungen für diese kleine Teilgruppe, auf die sich die Bedarfsbemessungen durch das BMAS stützen, statistisch wenig bzw. nicht signifikant sind. Im Ergebnis führen die Sonderauswertungen zu einem Minderbetrag beispielsweise von 6,90 € (7,48 €) bei Alleinstehenden auf der Basis der unteren 15% (20%) und 6,76 € bei Jugendlichen von 14 bis unter 18 Jahren.
- Aus der Gütergruppe „Verkehr“ wurden die Ausgaben für Kraftstoffe und Schmiermittel ausgeklammert, indem die Mobilitätskosten nur der Teilgruppe ohne Ausgaben für Kraftstoff einbezogen wurden. Dies erweist sich als nicht sachgerecht, da damit – wie bei den Kommunikationsdienstleistungen – von der gesellschaftlichen Normalität abstrahiert und auf statistisch wenig bzw. nicht signifikante Ergebnisse Bezug genommen wird. Zudem besteht die Gefahr einer Strukturverzerrung der verbleibenden Referenzgruppe dahingehend, dass überproportional Haushalte mit meist nur kurzen Wegen einbezogen werden. Dies spiegelt sich in unrealistisch niedrigen Durchschnittsausgaben der den Sonderauswertungen zugrunde liegenden Teilgruppe für den ÖPNV von z. B. 18,41 € (23,63 €) bei den unteren 15% (20%) der Alleinstehenden. Letztlich implizieren die Sonderauswertungen eine Verminderung der Beträge gegenüber den Ausgaben für Mobilität der Referenzgruppe beispielsweise um 15,35 € (12,38 €) bei den unteren 15% (20%) der Alleinstehenden und um ca. 10 € bei Kindern und Jugendlichen.

Vor diesem Hintergrund und angesichts des Transparenzgebots wäre es schließlich angebracht, die Durchschnittsausgaben für die ausgeklammerten Güterpositionen auszuweisen, um das implizit vorgesehene Zurückbleiben der Leistungsbeziehenden hinter dem Lebensstandard der Referenzgruppe bewerten zu können. Dies ist weder im Gesetzentwurf noch in der Begründung dazu thematisiert worden, so dass jeder Versuch einer Bewertung des vorliegenden Entwurfs mit mühsamen Detailberechnungen auf der Basis der tabellarisch veröffentlichten Ergebnisse des Statistischen Bundesamtes verbunden ist. Für die unteren 15% der Alleinstehenden summieren sich die Kürzungen auf etwa 135 €, das entspricht 27% der Ausgaben der Referenzgruppe.

3 Ein alternativer Ansatz der Regelleistungsberechnung

Wegen der aufgezeigten Schwächen der dem Gesetzentwurf zugrunde liegenden Berechnungen ist jüngst ein alternatives Verfahren entwickelt und umgesetzt worden, das die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in methodisch stringenter Weise umsetzt.¹ Dabei musste allerdings auf die vorliegenden Sonderauswertungen der EVS 2008 und damit auf eine unzureichende Abgrenzung des Referenzeinkommensbereichs zurückgegriffen werden; denn eine auch in dieser Hinsicht verbesserte Analyse ist auf die Mikrodaten in Form eines scientific use files angewiesen, das aber erst seit Ende Oktober beantragt werden kann. Die wesentlichsten Unterschiede gegenüber der Regelleistungsberechnung, die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) vorgelegt wurde, bestehen in folgenden Punkten:

- Ermittlung auch des Elternbedarfes bzw. generell des Erwachsenenbedarfes aus dem Ausgabeverhalten der Paare mit einem Kind;
- Verwendung modifizierter Aufteilungsschlüssel für die personelle Zurechnung von Haushaltsausgaben;
- vergleichsweise wenige Herausnahmen von Güterpositionen mit zwei Varianten:
 - Variante 1 mit weitestgehender Umsetzung des Statistikmodells.
 - Variante 2 mit eingeschränkter Umsetzung des Statistikmodells.

Tabelle: Regelbedarfe nach alternativen Berechnungen auf Basis der EVS 2008, vorläufiges Ergebnis¹

	Regelbedarfe in € p. M.	
	Statistikmodell weitgehend umgesetzt	Statistikmodell, eingeschränkte Umsetzung
1. Erwachsener	478	431 [- 47 (-10%)]
2. Erwachsener	359	314 [- 45 (-13%)]
Kind, u6	245	224 [- 21 (- 9%)]
Kind, 6 - 13	314	287 [- 27 (- 9%)]
Kind, 13 - 17	344	316 [- 28 (- 8%)]
Beispiel: Paarfamilie, Kind 6 - 13	1.151	1.032 [-119 (-10%)]
Beispiel: Alleinerziehende, Kind u6	895	810 [- 85 (- 9%)]

¹ Referenzgruppen der Paare mit einem Kind unter 18 Jahren in der Abgrenzung, die den bisher vorliegenden Sonderauswertungen zugrunde liegt. Die Herausnahme von Familien in verdeckter Armut vor Bildung des Referenzeinkommensbereichs (untere 20%) konnte nicht umgesetzt werden, da die

¹ Becker, Irene (2010): Regelleistungsbemessung auf der Basis des „Hartz IV-Urteils“ des Bundesverfassungsgerichts und der normativen Vorgaben im Positionspapier der Diakonie, Projektbericht an das Diakonische Werk Evangelischer Kirchen in Mitteldeutschland e. V., Riedstadt.

dafür erforderlichen Mikrodaten in Form eines scientific use files erst seit Ende Oktober beantragt werden können. Insofern sind die Ergebnisse vorläufig.

Wie die vorstehende Tabelle zeigt, ergeben sich bei methodisch konsequenter Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 wesentlich höhere Beträge als nach den vom BMAS konzipierten Berechnungen. Um die Funktionsweise des Statistikmodells nicht auszuhebeln, wurde der Ermessensspielraum des Gesetzgebers als begrenzt angesehen; dementsprechend summieren sich die in der restriktiven Variante, also bei eingeschränkter Umsetzung des Statistikmodells, vorgenommenen Kürzungen auf nur etwa 10% der Ausgaben der Referenzgruppe. Zwar wäre selbst dies eine merkbare Minderung des Lebensstandards der Grundsicherungsbeziehenden gegenüber dem unteren Einkommensbereich. Die Differenz bewegt sich aber in einem Rahmen, der als Kompromiss zwischen den Strukturprinzipien des Statistikmodells einerseits und dem gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum andererseits angesehen werden kann, dementsprechend kann angenommen werden, dass der Hilfebedürftige sein Verbrauchsverhalten so gestalten kann, dass er mit dem Festbetrag auskommt (BVerfG; Rn. 205, s. a. Rn. 172).

4 Leistungen für Bildung und Teilhabe

Gemäß der Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts sind im Gesetzentwurf für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene neben dem Regelbedarf die Bedarfe nach Bildung und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft als eigenständige Bedarfe anerkannt, die künftig im § 28 SGB II geregelt sind.

Die Leistungen für Bildung, die für Kinder und Jugendliche bis zum 25. Lebensjahr gewährt werden, umfassen die folgenden Komponenten: Neben der Übernahme der tatsächlichen Aufwendungen für Schulausflüge und Klassenfahrten gehört dazu die Ausstattung mit persönlichem Schulbedarf (das bisherige Schulbasispaket), die Übernahme der Aufwendungen für angemessene Lernförderung sowie der Aufwendungen für gemeinschaftliche Mittagsverpflegung in Schulen und Kindertagesstätten. Leistungen zur Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben werden Kindern und Jugendlichen bis zum 18. Lebensjahr erbracht. Der Höchstbetrag von 10 Euro pro Monat kann für die Mitgliedschaft in den Bereichen Sport, Spiel, Kultur und Geselligkeit, für Musikunterricht, für kulturelle Bildung oder die Teilnahme an Freizeiten verwendet werden.

Ministerin von der Leyen hat von Anfang an besonderen Wert darauf gelegt, Leistungen zur Bildungs- und Teilhabeförderung nicht den Familien auszahlend, sondern sie über die Jobcenter an den Familien vorbei direkt den Kindern zugute kommen zu lassen. Insofern wurde gegenüber Hartz IV-Leistungen beziehenden Eltern ein genereller Missbrauchsvorbehalt formuliert, für den es - von Einzelfällen abgesehen - keine empirisch fundierte Begründung gibt. Studien zur Kinderarmut zeigen vielmehr, dass Eltern in der Regel alles unternehmen, um ihre Kinder die materiell deprivierte Situation möglichst wenig spüren zu lassen, und eher ihren eigenen Konsum einschränken, als die Leistungen für Kinder missbräuchlich einzusetzen. Durch die ausschließliche Gewährung der Leistungen zur Bildungs- und Teilhabeförderung als Sachleistung wird zudem die Entscheidungsautonomie der Eltern im Hinblick auf die Pflege und Erziehung ihrer Kinder in unvertretbarer Weise eingeschränkt. Trotz dieser Bedenken war die Ministerin bereit, zur Missbrauchsvermeidung ein aufwendiges bürokratisches Verfahren für die vorgesehenen Sachleistungen einzuführen, das zu neuen Ungerechtigkeiten und zu einem unvertretbar hohen Verwaltungsaufwand führen wird.

Die zunächst vorgesehene Leistungsform einer Chipkarte hatte dazu beigetragen, dass nicht mehr über Höhe und Zusammensetzung dieser Leistungen, sondern nur noch über die Form der Leistungserbringung diskutiert wurde. Im Gesetzentwurf werden die Leistungen zur Bildung und Teilhabe mit Ausnahme des Schulbasispakets durch personalisierte Gutscheine oder Kostenübernahmeerklärungen erbracht. Die bereits im Vorfeld des Gesetzentwurfs heftig diskutierte und kritisierte Chipkarte - als elektronisches System der Leistungserbringung und Abrechnung - ist zwar nur noch als Möglichkeit für die Zukunft vorgesehen. Sie kann aber vom BMAS ohne Zustimmung des Bundesrats auf dem Verordnungsweg eingeführt werden.

Grundsätzlich könnten die Leistungen zur Bildungs- und Teilhabeförderung als Teil der monetären Regelleistungen für Kinder definiert und festgesetzt werden. Dies würde am ehesten dem Prinzip der Elternautonomie entsprechen. Allerdings wäre die Höhe solcher Regelleistungen schwer zu bemessen, da die örtliche Infrastruktur an Bildungs- und Fördereinrichtungen sehr unterschiedlich ausgebaut ist und die damit verbundenen Kosten für die Familien stark divergieren. Wählt man daher den Weg der Bereitstellung von Sachleistungen, wäre ein Rechtsanspruch auf soziokulturelle Förderung am ehesten im SGB VIII und damit im Zuständigkeitsbereich der Kinder- und Jugendhilfe zu verankern. Nur durch den flächendeckenden Ausbau der Infrastruktur an Bildungs- und Förderleistungen kann künftig sichergestellt werden, dass alle Kinder und Jugendlichen die Unterstützung bekommen, die sie brauchen. Und nur im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe kann erwartet werden, dass die entsprechenden Entscheidungen fachlich begründet sind.

Die Förderung von eintägigen Schulausflügen, Lernförderung, Schulmittagessen und Teilhabeleistungen wird künftig in Form von personalisierten Gutscheinen erbracht. Darin ist die Gefahr angelegt, dass die Kinder und ihre Familien einer sozialen Stigmatisierung ausgesetzt werden. Das Risiko, als Hartz IV-Leistungsempfänger erkannt und negativ bewertet zu werden, wird dazu führen, dass nicht wenige Familien auf die Inanspruchnahme der entsprechenden Leistungen verzichten werden. Eine solche Unteraus schöpfung der Leistungsansprüche wäre nur dadurch zu vermeiden, dass die Leistungen allen Familien oder zumindest einem erheblich breiteren Kreis von Anspruchsberechtigten zugänglich wären. Auf eine solche Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten ist jedoch aus fiskalischen Gründen verzichtet worden.

Zur Leistungserbringung schließen die Grundsicherungsträger mit Leistungsträgern Vereinbarungen ab. Sind vor Ort keine Leistungsträger vorhanden, entfallen die Leistungen. Die bisherigen Erfahrungen mit der Vergabe von Bildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen durch die Bundesagentur für Arbeit lassen erwarten, dass nur bestimmte, insbes. große Anbieter als Vertragspartner ausgewählt werden und dass es dadurch zu erheblichen Verwerfungen in den örtlichen Anbieter- und Trägerstrukturen kommen wird. Zu erwarten ist ebenfalls, dass bei den abzuschließenden Vereinbarungen der Preisaspekt den Qualitätsaspekt einer Bildungs- und Teilhabeförderung dominieren wird. Zwar ist auf Druck der Bundesländer im Gesetzentwurf nunmehr vorgesehen, dass auch die Kommunen mit dieser Aufgabe betraut werden können, wenn sie dies wünschen, die Zuständigkeit bleibt jedoch auch in diesem Falle bei den Arbeitsagenturen.

Die Leistungen für gesellschaftliche Teilhabe sind in § 28 Abs. 6 SGB II-E abschließend aufgezählt. Da Fahrtkosten nicht zu diesen Bedarfen gehören, findet die Schülerbeförderung keine Erwähnung. Gerade in ländlichen Regionen ist die Inanspruchnahme von Bildungs- und Teilhabeleistungen (wie etwa der Besuch einer weiterführenden Schule, der Besuch von Kulturveranstaltungen etc.) jedoch stark davon abhängig, dass die notwendigen Beförderungsaufwendungen getragen werden können.

Da diese in den monetären Regelleistungen nicht ausreichend abgedeckt sind, müssten die Differenzbeträge im Bildungspaket zusätzlich übernommen werden, da sonst die Einlösung des Rechtsanspruchs auf Bildung und Teilhabe nicht möglich ist. Im Gesetzentwurf der Bundesregierung ist für das Bildungspaket im Jahr 2011 ein Mittelvolumen von 500 Mio. Euro (sowie weitere 135 Mio. Euro Verwaltungskosten) vorgesehen. Als Konzession gegenüber kritischen Einwänden sollen nunmehr davon neben den Kindern in Hartz IV-Bedarfsgemeinschaften auch Kinder von Niedrigverdienern mit Kinderzuschlagsanspruch profitieren. Aus dem geplanten Bildungspaket werden die rund 2 Mio. Kinder eine Förderung im Wert von 250 Euro pro Jahr oder knapp 21 Euro pro Monat erhalten. Diese Höhe des Bildungspakets ist durch keinerlei Berechnung begründet bzw. abgeleitet worden, sie ist vielmehr das Ergebnis politisch-fiskalischer Erwägungen, die nicht offen gelegt wurden. Insgesamt ist das Mittelvolumen so dimensioniert, dass die Einlösung eines weitreichenden Bildungs- und Teilhabeanspruchs dadurch ausgeschlossen ist. Insofern handelt es sich beim Bildungspaket um eine Mogelpackung, die davon ablenken soll, wie wenig eine angemessene Bedarfsdeckung mit den unveränderten Kinderegelleistungen eingelöst wird.

5 Kosten der Unterkunft

Im Gesetzentwurf werden kreisfreie Städte und Landkreise nach §§ 22a - c SGB II-E und §§ 35 und 35a SGB XII-E ermächtigt, die Angemessenheit von Wohnkosten, auch unterhalb der Vorgaben höchstrichterlicher Rechtsprechung, selbst festzulegen. Die vom Bundessozialgericht entwickelten Schutzbestimmungen zur Sicherung der Wohnung werden als Rahmenvorgaben bzw. Mindestbestimmungen nicht aufgenommen. Auch die von dort vorgegebene Unzulässigkeit pauschaler Begrenzungen von Heizkosten wird aufgehoben und nach § 22b (1) SGB II kann nun eine Gesamtangemessenheitsgrenze für die Bruttowarmmiete gebildet werden, ohne dass dafür Näheres bestimmt wird. Schlussendlich darf die große Bandbreite von Mieten und Heizkosten mit einer Pauschale abgegolten werden. Die vollständige Übergabe der Festlegungen der Wohnkosten an die Kommunen spiegelt sich im Wegfall des bisherigen § 27 SGB II, die dem Bundesgesetzgeber bisher die Möglichkeit gab, entsprechende Regelungen durch Rechtsverordnung zu treffen. Eine Sicherstellung einheitlicher Lebensbedingungen im Bereich Wohnen wird damit aufgegeben.

Indem den Bundesländern das Recht eingeräumt wird, durch Gesetze die Kommunen zu ermächtigen, durch eigene Satzungen zu bestimmen, welche Aufwendungen für Unterkunft und Heizung in ihrem Gebiet angemessen sind, reicht der Gesetzgeber damit eine ganz wesentliche Gestaltung des Grundrechts auf Existenzsicherung ohne ausreichende Vorgaben nach unten durch. Dadurch entsteht die Gefahr, dass kreisfreie Städte und Landkreise in finanzieller Not künftig die Angemessenheitsgrenzen so tief festlegen, dass Menschen in andere Kreise vertrieben werden, in prekäre Lebensverhältnisse geraten oder daraus Obdachlosigkeit entsteht. Zudem ist zu befürchten, dass die bereits bestehende sozialräumliche Konzentration prekärer Wohn- und Lebensverhältnisse weiter verschärft wird.

Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem Urteil vom 9.2.2010 die folgende wichtige Feststellung getroffen (RZ 136): "Die verfassungsrechtliche Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums muss durch ein Parlamentsgesetz erfolgen, das einen konkreten Leistungsanspruch des Bürgers [...] enthält. [...] Schon aus dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip ergibt sich die Pflicht des Gesetzgebers, die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Regelungen selbst zu tref-

fen." Genau diese Regelungen werden nun vor einer Weiterreichung an untere Ebenen aber nicht getroffen. Der Verstoß gegen das verfassungsrechtlich geforderte Bestimmtheitsgebot kann somit zu unterschiedlichsten örtlichen Regelungen führen, die mit den Wohnkosten eine zentrale Säule der Existenzsicherung treffen.

Vorgaben zur Bestimmung von Angemessenheitsgrenzen finden sich in § 22a Abs. 3 SGB II-E. Neben der bisherigen Orientierung an den Verhältnissen des einfachen Standards auf dem örtlichen Wohnungsmarkt (ohne nähere Konkretisierung) sollen die Auswirkung der Regelungen auf den Wohnungsmarkt berücksichtigt werden. Die Auswirkungen auf die Situation der Leistungsberechtigten bleiben dabei außer Betracht, die Gefahr eine Gettobildung wird dadurch nicht ausgeschlossen. In § 22c SGB II-E werden als Grundlagen zur Bestimmung von Angemessenheitsgrenzen verschiedenste Datenquellen ohne Prioritätensetzung benannt, die auch kombiniert verwendet werden können, Auswertungskriterien bleiben unbenannt. Weiterhin fehlen jegliche Regelungen zur Festlegung der Angemessenheit, wenn von der Satzungsermächtigung kein Gebrauch gemacht wird oder eine Satzung rechtswidrig ist. Eine Pauschalierung der Heizkosten erscheint schon aus der Betrachtung des Bundessozialgerichts unsinnig: Für die klimatischen Bedingungen der Zukunft, wechselnde Energiepreise, unterschiedliche Gebäudestandards, Differenzen im technischen Stand von Heizungsanlagen oder für das als angemessen anzusehende Heizverhalten können keine pauschalen Größenordnungen festgelegt werden.

Eine Pauschalierung von Wohnkosten erscheint rein ökonomisch nur sinnvoll, wenn die allen zu gewährende Pauschale unter der bisherigen Angemessenheitsgrenze liegt. Damit aber würde eine große Zahl von Menschen mit der Gefahr des Wohnungsverlusts konfrontiert, die in bislang angemessenen Wohnungen leben. Zudem würde sich das Mietniveau in angespannten Wohnungsmärkten schnell auf die Pauschalen einpendeln. Eine Pauschalierung der höchst unterschiedlichen Wohnkosten erscheint daher nicht sinnvoll.

Um rechtswidrige kommunale Satzungen rechtlich angreifen zu können, wurde die Möglichkeit einer Normenkontrollklage im Sozialgerichtsgesetz durch einen neuen § 55a eingefügt. Da solche Normenkontrollverfahren eine hohe Hürde für Betroffene bilden, war im Referentenentwurf noch die Möglichkeit einer Verbandsklage vorgesehen. Diese wichtige Intervention wurde jedoch im Kabinettsentwurf gestrichen. Die Verbandsklage sollte nicht zuletzt deshalb wieder aufgenommen werden, um eine Flut von Einzelklagen zu vermeiden.

Gemäß Prof. Uwe Berlit, Richter am BVerwG, fordert das Machtgefälle zwischen Betroffenen und Behörden eine weitere wichtige Regelung: "Ohne eine Verpflichtung, bei rechtswidrig zu niedrig festgesetzten Unterkunftskosten von Amts wegen allen Betroffenen eine Nachzahlung zu gewähren, besteht die Gefahr, dass einige Kommunen die Unterkunftskosten aus Einspargründen "strategisch" bewusst zu niedrig festlegen und darauf setzen, dass die meisten Betroffenen (und in der Tendenz auch die Gerichte) auf den Bestand der Satzung vertrauen und bei Beanstandung durch das Landessozialgericht nur wenige Betroffene nach § 44 SGB X eine Nachzahlung fordern werden."

Bereits in der derzeitigen gesetzlichen Regelung verweist eine große Zahl marktfremder Mietobergrenzen auf einseitige kommunale Festlegungen unter dem Diktat des Spardrucks. Bei der Festlegung örtlicher Angemessenheitsgrenzen müssen deshalb die örtlichen Organisationen der Mieter und Vermieter – analog dem Mietpiegelverfahren – beteiligt werden.

6 Menschenwürdiges Existenzminimum und Lohnabstandsgebot

Das Bundesverfassungsgericht hat am 9.2.2010 entschieden, dass der deutsche Sozialstaat ein menschenwürdiges Existenzminimum für jeden Menschen gewährleisten muss, der sich legal in Deutschland aufhält. Zusätzlich zu dem zum Überleben Notwendigen (physisches Existenzminimum) müssen die Leistungen für dieses menschenwürdige (soziokulturelle) Existenzminimum auch einen Leistungsteil enthalten, der eine (bescheidene) Teilhabe am Leben der Gesellschaft ermöglicht. Damit ist ein Bezugspunkt festgelegt, der bei der Ermittlung der Regelsätze nunmehr Priorität gegenüber dem in § 28 Abs. 4 SGB XII statuierten Lohnabstandsgebot hat. Auch wenn das vom Verfassungsgericht gebilligte Verfahren zur Ermittlung der Regelsätze zu einem Leistungsanspruch führt, der oberhalb der im Lohnabstandsgebot bestimmten Grenze liegt, so ist dies hinzunehmen. Die bisher im Lohnabstandsgebot formulierte Beschränkung, dass das Nettoeinkommen eines vollzeitbeschäftigten Alleinverdieners in unteren Lohngruppen zuzüglich Kindergeld und Wohngeld, der eine fünfköpfige Familie zu ernähren hat, höher sein muss, als der Anspruch einer solchen Familie auf Mindestleistungen, ist seit dieser Entscheidung obsolet geworden. Argumente, die gegen höhere Regelsätze mit Verweis auf das Lohnabstandsgebot vorgebracht werden, haben keine rechtliche Grundlage.

Diese Verschiebung der Prioritäten ist umso bedeutsamer, als die in den letzten Jahren eingetretene Lohnspreizung auch die Lohnabstandsgrenze gesenkt hat. Der Anteil der Stundenlöhne, die unter zwei Dritteln des Durchschnittslohns liegen, stieg von ca. 20 % (1998) auf ca. 25 % (2008) an. Durch die vom Bundesverfassungsgericht veränderten Prioritäten können nunmehr die von Arbeitgebern auf unterschiedliche Weise herbeigeführten Niedriglöhne kaum noch auf die Höhe des nach einem verfassungsgemäßen Verfahren berechneten menschenwürdigen Existenzminimums durchschlagen.

Löhne sind Individuallöhne für die Arbeitsleistung eines Arbeitnehmers, die unterschiedlichen familiären Unterhaltsverpflichtungen eines Arbeitnehmers spielen dabei keine Rolle. Deren Ausgleich ist Aufgabe des Familienlastenausgleichs. Die Leistungen des Familienlastenausgleichs für Kinder decken jedoch deren menschenwürdiges Existenzminimum nicht in vollem Umfang ab. Es bleibt ein ungedeckter Bedarf, der zu hoher Kinderarmut im Niedrigeinkommensbereich führt. Diese Differenz liegt – gemessen am Mindestleistungsanspruch von Kindern – zwischen € 150 und € 200 pro Monat (unter Einschluss eines Miet- und Heizkostenanteils). Für Anspruchsberechtigte auf ALG II-Leistungen kann der Kinderzuschlag diese Differenz nahezu ausgleichen, sofern er in Anspruch genommen wird. In dem darüber liegenden Niedrigeinkommensbereich belastet diese Unterdeckung aber viele Familien sehr stark. Legt man gar die maximale Steuerersparnis zugrunde, die sich aufgrund der im Einkommensteuergesetz festgelegten Kinderfreibeträge (einschließlich des Erziehungs- und Betreuungsfreibetrags) ergibt, so liegt das staatlich akzeptierte menschenwürdige Existenzminimum von Kindern noch deutlich höher. Nach gegenwärtiger Rechtslage muss also jeder Arbeitnehmer und jede Arbeitnehmerin mit Kindern einen Teil von deren Existenzminimum aus seinem/ihrem Nettoarbeitseinkommen bestreiten. Da dies bei den heutigen Niedriglöhnen nicht mehr möglich scheint, ist ein Lohnabstandsgebot, das sich an dem Referenzhaushalt einer fünfköpfigen Familie orientiert, überholt. Wenn überhaupt, kann ein Lohnabstandsgebot sich nur auf eine/n allein-stehende/n vollzeitbeschäftigte/n Arbeitnehmer/in in unteren Lohngruppen beziehen. Daher ist eine Aufhebung oder Änderung des § 28 Abs. 4 SGB XII erforderlich, wobei eine solche Regelung im SGB XII ohnehin deplatziert ist, wo es um Leistungen für nicht Erwerbsfähige geht.

Ein angemessener gesetzlicher Mindestlohn würde für alleinstehende Arbeitnehmer/innen den Konflikt zwischen ausreichenden Arbeitsanreizen und einem menschenwürdigen Existenzminimum beseitigen. Der unterste Bereich der Lohnverteilung und die Leistungshöhe aller Grundsicherungssysteme wären aber erst dann konsistent gestaltet, wenn der Familienlastenausgleich das menschenwürdige Existenzminimum von Kindern voll decken würde. Diese Trias von Mindestlohn, Grundsicherung und existenzsicherndem Kinderlastenausgleich stellt eine Zukunftsaufgabe der Sozialpolitik dar.

7 Ausblick

Das Bundesverfassungsgericht hat für die Entscheidung des Gesetzgebers über die Regelleistungen und Regelsätze des SGB II und XII nur eine kurze Frist bis zum 31.12.2010 gesetzt. Daher stehen Bundestag und Bundesrat unter starkem zeitlichem Druck, die von der Regierung vorgelegten Zahlen zu übernehmen, obwohl berechtigte Zweifel bestehen, dass alle Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für die Berechnung der Regelleistungen eingehalten wurden.

Der „Frankfurter Arbeitskreis Armutsforschung“ regt daher an, dass eine Revisionsklausel in den Gesetzesbeschluss aufgenommen wird. Sie soll vorsehen, dass im Jahr 2011 weitere Alternativrechnungen unter Beachtung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts vorgenommen und die zunächst beschlossenen Regelleistungen revidiert werden können.

Kontakt:
Frankfurter Arbeitskreis Armutsforschung
Prof. Dr. Franz Segbers
Diakonie Hessen
Ederstr. 12
60486 Frankfurt / Main
Telefon 069 7947-0